

**Integraal handhavingsplan  
Gemeente Oisterwijk  
2012-2015**

**Vastgesteld door het college van B & W d.d. 31 januari 2012**

## Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
	1.1 Doel	1
	1.2 Reikwijdte	1
	1.3 Leeswijzer	2
2	Programmatisch handhaven, visie en uitgangspunten	3
	2.1 Programmatisch handhaven	3
	2.2 Bestuurlijke visie op handhaving	4
	2.3 Vertaling van de visie in uitgangspunten	5
3	Doelstellingen, probleemanalyse en prioriteiten	9
	3.1 Doelstellingen	9
	3.2 Probleem- en risicoanalyse en prioriteiten	11
	3.2.1 Probleem- en risicoanalyse	11
	3.2.2 Prioriteitenstelling	12
4	Handhaving in het algemeen	16
	4.1 Definitie handhaving	16
	4.2 Het belang van handhaving	16
5	Bevoegdheden en handhavingsinstrumenten	17
	5.1 Bevoegdheden	17
	5.2 Handhavingsinstrumenten	17
	5.2.1 Bestuursrechtelijke handhaving	17
	5.2.1.1 Bestuursdwang of dwangsom	18
	5.2.1.2 Dwangsom	19
	5.2.1.3 Hoogte van de dwangsom	20
	5.2.1.4 Verbeuren van de dwangsom	21
	5.2.1.5 Begunstigingstermijn	21
	5.2.2 Strafrechtelijke handhaving	22
	5.2.2.1 Bestuurlijke boete en strafbeschikking	23
	5.2.3 Privaatrechtelijke handhaving	23
	5.2.3.1 Convenanten	23
	5.2.3.1.1 Convenant Samenwerkingsverband Aanpak Hennepeteelt District Tilburg	24
	5.2.3.1.2 Convenant Toezicht en Handhaving Onrechtmatige en Onveilige Woonsituaties in de regio Midden en West Brabant	24
6	Gedogen	25
7	Strategieën	27
	7.1 Nalevingsstrategie	27
	7.2 Sanctiestrategie	28
	7.3 Toezichtstrategie	29
	7.4 Gedoogstrategie	30
8	Middelen en capaciteiten	31
9	Recente en toekomstige ontwikkelingen	32
	9.1 Wabo	32
	9.2 Drank- en horecawet	33
	9.3 Gebruiksbesluit	33
	9.4 Bestuurlijke strafbeschikking	33
	9.5 Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht	34
	9.6 Waterwet	34
	9.7 De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen	34
	9.8 Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)	35
	9.9 Regionale uitvoeringsdiensten (RUD)	35

10	Kwaliteitsborging, monitoring en evaluatie handhavingresultaten	37
	10.1 Planning- en controlcyclus "Big Eight" in relatie tot kwaliteitsborging	37
	10.2 Monitoring en evaluatie handhavingresultaten	39
	10.2.1 Monitoring en registratie	40
	10.2.2 Evaluatie en verbeteringen doorvoeren	40
11	Communicatie	41
	11.1 Handhavingsmaatregelen	41
	11.2 Handhavingsbeleid	41

## **Samenvatting**

Het 'Integraal handhavingsplan gemeente Oisterwijk 2012-2015' bevat het beleidsmatig kader voor de handhaving van regels met betrekking tot gedrag van mensen in relatie tot de fysieke omgeving. Het plan biedt een eenduidig kader voor de sturing van de uitvoering. Voor burgers en bedrijven is duidelijk hoe de gemeente haar handhavingstaak invult.

Het college stelt dit handhavingsplan vast. Na vier jaar wordt het handhavingsbeleid geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

De gemeente Oisterwijk kiest voor programmatisch handhaven. Een aanpak waarbij de uitvoering van de handhaving gebaseerd is op een handhavingsprogramma. Daarin zijn handhavingsprioriteiten en handhavingsdoelen gesteld en de handhavingsactiviteiten zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. In een programmatische aanpak wordt beleidsvaststelling gevolgd door uitvoering. De uitvoering wordt steeds in de gaten gehouden, geëvalueerd en bijgesteld. Deze fasen maken deel uit van een zich herhalend, cyclisch proces.

Het is niet mogelijk dat de gemeente continu en overall op de naleving van alle regels toeziet. Daarom moeten keuzes worden gemaakt. Het zwaartepunt van de inzet ligt bij de handhaving van de handhavingsthema's die uit de risicoanalyse naar voren komen.

Ter uitwerking van deze handhavingsthema's wordt in het Jaarprogramma Handhaving aangegeven welke handhavingsdoelen worden nagestreefd, welke aanpak wordt gekozen om die doelen te realiseren en welke menskracht en middelen daarvoor nodig zijn. Uitgangspunt is dat binnen de beschikbare formatie en met de beschikbare middelen (conform de begroting 2012) keuzes worden gemaakt.

Hoe hoger de prioriteit, hoe meer capaciteit er voor een handhavingsthema wordt gereserveerd. Ook wordt capaciteit gereserveerd om adequaat te kunnen reageren op klachten, meldingen en incidenten.

Handhaving laat zich onderscheiden in toezicht en controle enerzijds en het opleggen van sancties anderzijds. Zowel toezicht als handhaving zijn gericht op twee typen regels. Allereerst zijn er regels voor gedrag dat de overheid niet wil verbieden, maar wel wil regelen, zoals het vestigen van bedrijven, het kappen van bomen of het uitbreiden van panden. Handhaving richt zich dan op de naleving van die regels. Daarnaast is er gedrag dat de overheid verbiedt, zoals het kweken van hennep en het dumpen van afval. Handhaving is dan gericht op bestrijding van dat gedrag. In beide gevallen kan het college handhavend optreden en waar nodig sancties opleggen. Zij kan dit doen met de tot haar beschikking staande bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhavingsmiddelen. Dit impliceert dat in beginsel geen ruimte bestaat voor het gedogen (niet handhavend optreden) van overtredingen. Het college is uiterst terughoudend in het gedogen van overtredingen.

Om transparant en consequent te kunnen handhaven is een gedragen en vastgestelde handhavingstrategie nodig. Deze strategie bestaat uit: de nalevingsstrategie, de sanctiestrategie, de toezichtstrategie en de gedoogstrategie. De nalevingsstrategie beschrijft de instrumenten die de werking van toezicht en handhaving kunnen ondersteunen en versterken als zij aanvullend worden ingezet. In de sanctiestrategie is aangegeven hoe wordt

omgegaan met geconstateerde bestuursrechtelijke overtredingen. De toezichtstrategie beschrijft de manieren waarop wordt gecontroleerd of wet- en regelgeving wordt nageleefd. In de gedoogstrategie is aangegeven waarom gedogen niet wenselijk is.

Handhaving is een dynamisch werkterrein. Bij het uitwerken van dit handhavingsplan wordt rekening gehouden met de recente en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van handhaving.

Dit handhavingsplan wordt gelijktijdig met het Jaarprogramma Handhaving voor 2012 door het college vastgesteld. Daarna zal het ter kennisgeving aan de gemeenteraad worden aangeboden. Vervolgens zal hierover communicatie met de burgers en betrokken handhavingpartners plaatsvinden.

## **Hoofdstuk 1 Inleiding**

De gemeenteraad van Oisterwijk heeft in 2008 de 'Integrale handhavingsnota gemeente Oisterwijk' vastgesteld. Het doel van deze nota was om kaders te scheppen om te komen tot integrale handhaving.

Op 1 oktober 2010 zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) en de Regeling omgevingsrecht (hierna: Mor) in werking getreden.

In het Bor worden wettelijke kwaliteitseisen gesteld aan toezicht en handhaving om een professioneel niveau te waarborgen.

Na de inwerkingtreding van de Wabo en het Bor is het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) het bevoegde bestuursorgaan om het handhavingsbeleid vast te stellen. Voorheen was dit de gemeenteraad.

Uit evaluatie van de 'Integrale handhavingsnota gemeente Oisterwijk' is gebleken, dat deze nota niet voldoet aan de kwaliteitseisen die in het Bor worden gesteld. Dit is dan ook de reden dat het college een integraal handhavingsplan heeft opgesteld. Bij de opstelling van dit handhavingsplan heeft het college rekening gehouden met de wettelijke richtlijnen waaraan het gemeentelijk handhavingsbeleid moet voldoen.

Het voorliggend 'Integraal Handhavingsplan gemeente Oisterwijk 2012-2015' bevat het beleidsmatig kader voor een effectieve en efficiënte invulling van de handhavingstaak van de gemeente Oisterwijk.

Het kernbegrip in het handhavingsplan is 'programmatisch handhaven'. Het handhavingsplan geeft sturing aan de uitvoering.

### **1.1 Doel**

Het doel van dit handhavingsplan is tweeledig:

1. Transparant maken van het handhavingsbeleid. Burgers, bedrijven, instellingen en de overheid zelf moeten zich houden aan regels en voorschriften. De bevoegdheid tot handhaving ligt eenzijdig bij de overheid. Het is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat burgers, bedrijven en instellingen weten op welke wijze bevoegde bestuursorganen gebruik maken van hun handhavingsbevoegdheden. Dat vraagt om een transparant handhavingsbeleid.
2. Het handhavingsplan vormt de grondslag om te komen tot een effectieve en efficiënte inzet van middelen om naleving van de regels te bereiken en/of te bevorderen.

### **1.2 Reikwijdte**

Dit handhavingsplan heeft betrekking op de handhaving van regels met betrekking tot gedrag van mensen in relatie tot de fysieke leefomgeving. Binnen deze omschrijving valt het toezicht op en de handhaving van een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving. zoals de bouwregelgeving, milieuregelgeving, natuur en monumenten en regelgeving openbare orde. Hierbij wordt ingegaan op de handhavingstaken, zoals deze worden uitgevoerd door of namens de afdeling Vergunningen en Handhaving. De gemeente heeft namelijk nog meer handhavende taken (belasting, leerplicht, etc.), maar omdat bij deze taken een directe relatie met de fysieke leefomgeving ontbreekt, maken deze

geen onderdeel uit van dit handhavingsplan.

Voor wat betreft de aanpak van illegale bewoning van een recreatieverblijf en de aanpak van illegale paardenstallen en schuilgelegenheden is bijzonder beleid opgesteld, vanwege de grootschaligheid en complexiteit van de problematiek.

Door het realiseren van programmatisch handhavingsbeleid wenst de gemeente voor alle genoemde beleidsterreinen te komen tot integrale handhaving. Door samenhangend te handhaven moet worden bereikt, dat op een efficiënte wijze de handhaving van de fysieke leefomgeving wordt uitgevoerd.

### **1.3 Leeswijzer**

Dit handhavingsplan bestaat uit 11 hoofdstukken.

Na dit inleidende hoofdstuk volgt een uitleg van het begrip "programmatisch handhaven", wordt de bestuurlijke visie op handhaving weergegeven en wordt aangegeven hoe deze visie zich vertaalt in uitgangspunten (hoofdstuk 2).

Hoofdstuk 3 bevat de doelstellingen, probleemanalyse en prioriteiten van het beleid.

Duidelijk handhavingsbeleid begint bij heldere begrippen. Omdat gemeente Oisterwijk wil, dat haar handhavingsbeleid duidelijk is, worden in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 de belangrijkste kaders en begrippen voor handhaving uitgelegd.

In concrete gevallen is het mogelijk om tijdelijk af te zien van handhaving. In hoofdstuk 6 wordt het onderwerp "gedogen" beschreven.

Hoofdstuk 7 geeft inzicht in de strategieën die bij handhaving worden gehanteerd.

Hoofdstuk 8 gaat in op de middelen en capaciteiten die voor handhaving beschikbaar zijn.

Hoofdstuk 9 bevat een beschrijving van recente ontwikkelingen en geeft een doorkijk naar toekomstige ontwikkelingen. Daarbij is onder andere gekeken naar veranderde/nieuwe wetgeving.

In hoofdstuk 10 is vastgelegd hoe de kwaliteit van het handhavingsbeleid wordt bewaakt.

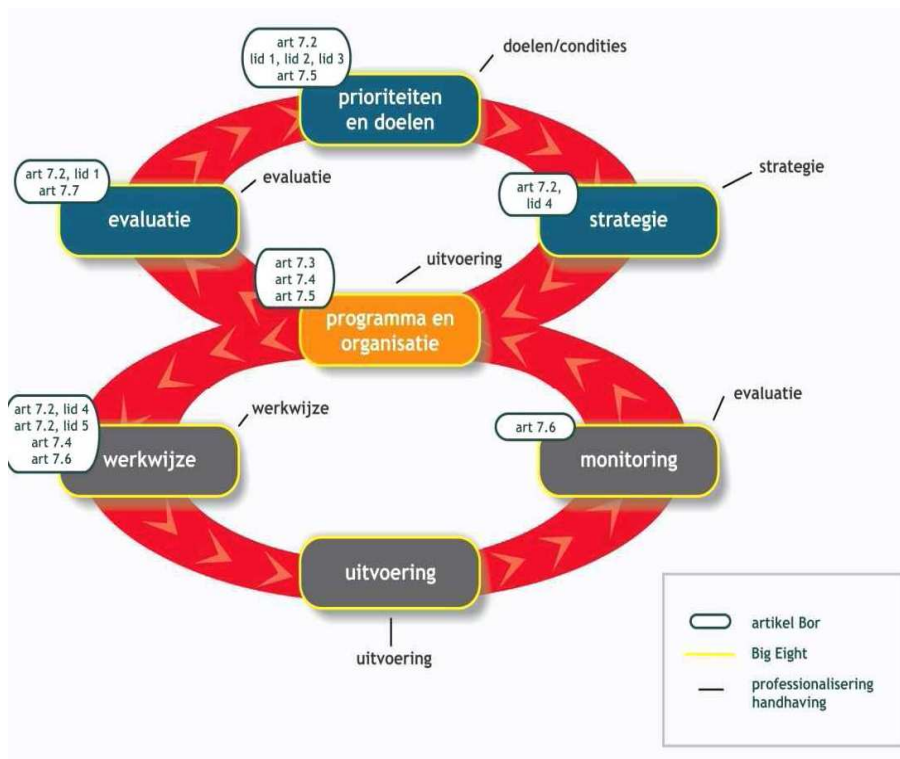
Ten slotte wordt in hoofdstuk 11 weergegeven hoe de communicatie met betrekking tot handhaving plaatsvindt.

## Hoofdstuk 2      Programmatisch handhaven, visie en uitgangspunten

Goede en professionele handhaving vindt programmatisch plaats. Programmatisch handhaven is een planmatige, cyclische wijze van handhaven, die een serie samenhangende processtappen doorloopt. Een essentieel onderdeel van programmatisch handhaven is het formuleren van de "visie op handhaving". Het college heeft deze visie in 2011 vastgesteld. De bestuurlijke visie op handhaving heeft geleid tot een aantal uitgangspunten. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het kernbegrip programmatisch handhaven, de bestuurlijke visie van Oisterwijk en de uit deze visie voortgekomen uitgangspunten.

### 2.1      Programmatisch handhaven

De processtappen van het programmatisch handhaven worden weergegeven in onderstaande figuur, de dubbele regelkring "Big Eight". Door het toepassen van de "Big-Eight" wordt vormgegeven aan een Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus) en sluit deze cyclus dus aan bij de reguliere planning- en controlcyclus.



In hoofdstuk zeven van het Besluit omgevingsrecht zijn de kwaliteitseisen voor de handhaving gesteld. Deze verschillende eisen zijn in de Big-Eight verwerkt.

Kort samengevat worden zeven processtappen onderscheiden.

1. Prioriteiten en doelen: het college beslist wat ze wil bereiken met handhaving en stelt daarvoor prioriteiten en doelen vast.

2. Strategieën: het college bepaalt de strategieën waarmee ze de doelen wil bereiken: een nalevingstrategie, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
3. Programmaring van de activiteiten: onder meer wordt bepaald hoeveel personeelscapaciteit noodzakelijk is om het beleid uit te voeren en hoe de organisatie wordt ingericht. Hierbij wordt rekening gehouden met de middelen die in de begroting zijn vastgesteld. Indien doelen en de daarvoor beschikbare capaciteit niet overeen komen, moet het college de keuze maken om de doelen bij te stellen, de capaciteit te vergroten en/of de organisatie anders in te richten.
4. Werkwijze: de werkwijze vindt zijn uitwerking in het afdelingsplan, de individuele werkplannen en het Jaarprogramma Handhaving.
5. Daadwerkelijke uitvoering: toezichtscontroles en de juridische handhaving.
6. Monitoring: om na te gaan of de uitvoering de gewenste resultaten oplevert is continue monitoring essentieel.
7. Evaluatie: Periodiek wordt geëvalueerd hoe het staat met de realisatie van de doelen, de programmering en de wijze van uitvoering. Afhankelijk van de uitkomsten worden de doelstellingen en prioriteiten aangepast en wordt de regelkring opnieuw doorlopen.

## **2.2 Bestuurlijke visie op handhaving**

De "visie op handhaving" is richtinggevend en daarmee bepalend voor de verdere uitwerking.

In 2011 heeft het college de bestuurlijke visie op handhaving vastgesteld. De visie van het college op handhaving bestaat uit de volgende punten:

- Handhaving in Oisterwijk zien wij als een instrument om bij te dragen aan een veilig, leefbaar en schoon dorp. Vertrouwen, veiligheid, verantwoordelijkheid en betrokkenheid zijn daarbij belangrijk.
- Bij de totstandkoming van regelgeving en beleid let Oisterwijk op de noodzaak, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels en voorschriften.
- Daar waar normen gelden, dienen die te worden nageleefd. Oisterwijk streeft ernaar dat de normen duidelijk zijn, zodat burgers, bedrijven, instellingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich overeenkomstig de voor hen geldende regels te gedragen. Naleefgedrag neemt in onze visie een centrale plaats in.
- De gemeentelijke overheid kan niet overal en altijd op de naleving van normen toezien. Onze handhavingsinspanning concentreert zich daarom op een aantal prioriteiten. Deze worden jaarlijks vastgesteld in het Jaarprogramma Handhaving.
- Wij kiezen voor een gerichte aanpak om naleefgedrag te verbeteren. De aanpak bestaat uit een doordachte mix van handhavingsinstrumenten. Preventieve instrumenten (toezicht) hebben de voorkeur boven repressieve instrumenten (handhaving).

Samengevat is de visie van Oisterwijk op handhaving:

- Naleving van normen staat centraal.
- Burgers en bedrijven dragen eigen verantwoordelijkheid.
- De inzet van handhaving richt zich op verbetering van naleefgedrag.
- Preventieve handhaving heeft de voorkeur boven repressieve handhaving.

## 2.3 Vertaling van de visie in uitgangspunten

De bestuurlijke visie op handhaving heeft geleid tot een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn onderverdeeld in drie categorieën:

- Algemene uitgangspunten
- Procesmatige uitgangspunten
- Organisatorische uitgangspunten

### Algemene uitgangspunten

#### *1. Handhaving dient ter voorkoming van gevaar, hinder en overlast*

Het waarborgen van gezondheid en veiligheid is een vanzelfsprekend uitgangspunt bij handhaving. Daarnaast is het voorkomen van hinder en overlast een leidend begrip bij de handhaving op het gebied van openbare orde. De handhavingactiviteiten dienen zich dan ook te richten op het voorkomen van activiteiten en gedragingen die de veiligheid en gezondheid in gevaar kunnen brengen en/of overlast veroorzaken.

#### *2. Handhaving van wet- en regelgeving is vanzelfsprekend en staat niet ter discussie*

Handhaving is het centrale instrument om naleving van regels op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, veiligheid, milieu en openbare orde te bereiken. Regels zijn verankerd in regelgeving om bepaalde doelen te realiseren. Het gemeentelijke beleid moet passen binnen die wettelijke regels. Handhaving omvat alle activiteiten van de gemeente die gericht zijn op de naleving:

- preventie door voorlichting
- het houden van toezicht op naleving van regelgeving
- het – waar nodig – nemen van maatregelen en toepassen van bestuurlijke en/of strafrechtelijke sancties: maatregelen en sancties dienen proportioneel te zijn.

De fase van handhaving wordt beschouwd als sluitstuk van het gehele toezicht- en handhavingproces. Op het moment dat een handhavingzaak in deze fase terecht is gekomen, betekent dit dat na een zorgvuldige afweging van belangen in het voortraject en het bekijken van de mogelijkheden tot legalisatie, de betreffende zaak niet anders kan worden opgelost dan door middel van handhaving. Dit houdt in, dat de in de voorafgaande fasen overleg met de overtreder heeft plaatsgevonden en dat handhavingacties worden afgemaakt tot aan het moment dat dit tot het beëindigen van de overtreding heeft geleid.

#### *3. Herstel op kosten van de wetsovertreder*

In geval van een last onder bestuursdwang zal de gemeente op kosten van de overtreder de onrechtmatige situatie (laten) herstellen. Bij het opleggen van een last onder dwangsom wordt een financiële prikkel gegeven met als doel de overtreding te doen beëindigen. De kosten van bestuursdwang en verbeurde dwangsommen worden altijd geïnd.

#### *4. Eerst de burger, dan de gemeente aan zet*

Overtreding van regelgeving brengt vaak risico's met zich mee. Handhaving is een instrument om deze risico's te beperken. Maar de verantwoordelijkheid voor de naleving van regels ligt bij burgers en bedrijven zelf. Als blijkt dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven tekort schiet, is er een taak voor de gemeente. Dus eerst de burger zelf, daarna pas de gemeente.

Bij dit uitgangspunt maken we drie kanttekeningen:

Ten eerste betekent handhaving op overtredingen niet, dat daarmee ook de verantwoordelijkheid voor de risico's die een overtreding met zich meebrengt, over gaan op de gemeente. Die blijven altijd bij de overtreder rusten. Wel is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om in te grijpen als blijkt dat een burger of bedrijf zich niet aan de regels houdt. Daarom blijven toezicht en handhaving noodzakelijk.

Bijvoorbeeld in het geval van achterstalling onderhoud aan een woning waardoor er gevaar dreigt voor passanten, ligt de verantwoordelijkheid voor het wegnemen van dit risico bij de eigenaar van de woning. Als de eigenaar van de woning deze verantwoordelijkheid niet neemt, grijpt de gemeente in. Zij kan de eigenaar dwingen om noodzakelijke reparaties uit te voeren of kan de reparaties op rekening van de eigenaar laten uitvoeren. Het ingrijpen door de gemeente neemt niet weg dat de eigenaar van de woning zelf verantwoordelijk blijft voor eventuele schade voor derden die voortvloeit uit het achterstallige onderhoud aan zijn woning.

Ten tweede is het voor het beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven wel noodzakelijk dat een ieder die het betreft, zich bewust is of had kunnen zijn van de risico's die overtreding van de regelgeving met zich meebrengt. Dit speelt in het bijzonder bij de regels voor vergunningvrij bouwen, die met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn verruimd. Een goede voorlichting over de regels van vergunningvrij bouwen is noodzakelijk. Ook moet het voor burgers en bedrijven duidelijk zijn dat ze bij vergunningvrij bouwen nog steeds aan andere regelgeving (zoals het Bouwbesluit, Gebruiksbesluit, etc.) moeten voldoen.

Ten derde moet het ook in het vermogen van de overtreder liggen om die risico's te verminderen of weg te nemen. Een uitzondering op dit uitgangspunt vormt de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang die is opgelegd aan een overtreder, die daarna bijvoorbeeld het eigendom van een bedrijf overdraagt aan een derde. De oorspronkelijke overtreder is dan niet meer bij machte om de overtreding te beëindigen, maar kan nog steeds worden aangemerkt als overtreder.

Om goed invulling te geven aan het uitgangspunt "eerst de burger, dan de gemeente" zal de gemeente zich richten op adequate voorlichting over regelgeving en risico's. Daarnaast zal toezicht en handhaving zich vooral richten op situaties waarin de eigen verantwoordelijkheid van de burgers en bedrijven onvoldoende wordt ingevuld. De handhaving moet erop gericht zijn de eigen verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven te vergroten.

*5. Handhaven moet een maatschappelijk doel hebben en staat niet op zichzelf. Bij handhaving dient redelijkheid in de benadering van de burger door de overheid te zijn gewaarborgd*

Hoewel het uitgangspunt is dat wetten en regels moeten worden nageleefd en dus tegen overtredingen moet worden opgetreden, moet bij het toezicht op de naleving de redelijkheid niet uit het oog worden verloren. Het uitgangspunt is: proportioneel optreden. Daarmee wordt aangesloten bij de rechtspraak, waarin is bepaald dat handhavend optreden evenredig moet zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Dit betekent dat het strikt handhavend optreden door middel van het opleggen van sancties, gelet op de omstandigheden van het geval niet altijd noodzakelijk en/of redelijk is. Het opleggen van sancties is dan ook geen doel op zich, maar een instrument om het onderliggende probleem op te lossen met als resultaat het beëindigen van de overtreding.

#### *6. Gedogen is uitzondering*

Gelet op de in de rechtspraak ontwikkelde beginselplicht tot handhaving, zal het college slechts bij hoge uitzondering gedogen.

Het begrip gedogen kan op twee manieren worden uitgelegd.

Ten eerste valt onder gedogen het bewust ervoor kiezen om niet te handhaven.

Dit noemen we ook wel actief gedogen.

Ten tweede valt onder gedogen het (voorlopig) niet handhaven van overtredingen die al wel bij de gemeente bekend zijn. Dit kan het geval zijn bij overtredingen die geen prioriteit genieten op grond van het beleid en/of bij beperkt beschikbare capaciteit. Dit noemen we ook wel passief gedogen.

Indien er sprake is van actief gedogen, wordt dit in de vorm van een beschikking gedaan, zoals onder andere gebeurt bij het tijdelijk gedogen van het bewonen van een recreatieverblijf. Ook wordt er alleen actief gedoogd als hiervoor beleid is vastgesteld of indien er sprake is van concreet zicht op legalisatie.

Passief gedogen vindt alleen plaats indien de gemeente wil handhaven, maar daar op dit moment nog niet aan toe komt. Als er goede redenen zijn om niet te willen handhaven, moet een overtreding actief gedoogd worden.

#### Procesmatige uitgangspunten

#### *7. De communicatie bij handhaving dient intensief en doelmatig te zijn*

Communicatie is een essentieel onderdeel van het handhavingproces. Door een goede communicatie kan het begrip bij burgers en bedrijven voor regels en het toezicht op de naleving vergroot worden. Een groter begrip voor de regels en het toezicht op de naleving ervan vergroot de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven.

Hoewel een ieder wordt geacht de wet te kennen, bestaat de mogelijkheid dat burgers en bedrijven regels overtreden zonder dat zij zich er van bewust zijn. Een goede en actieve communicatie van (wijzingen) in wet- en regelgeving en beleid is dan ook van wezenlijk belang om ervoor te zorgen dat overtredingen zoveel als mogelijk worden voorkomen. Actieve communicatie kan zo bijdragen aan de preventie. Dit geldt ook bij communicatie over handhavingacties. Actieve communicatie over handhavingacties kan potentiële overtreeders doen besluiten hun illegale handelingen na te laten.

#### *8. Bij de handhaving moeten de betrokken afdelingen het vizier naar buiten richten (samenwerking met andere afdelingen en externe partners, zoals de milieudienst en de politie), dit betekent: integraal denken en handelen*

Het feit dat binnen de gemeente de te onderscheiden handhavingtaken betrekking hebben op verschillende beleidsvelden maakt het noodzakelijk dat de betreffende afdelingen bij de uitvoering van hun specifieke taken rekening moeten houden met de werkvelden van de andere afdelingen en organisaties.

Een goede samenwerking en afstemming tussen de gemeentelijke afdelingen kan de effectiviteit van de handhaving vergroten en bovendien ervoor zorgen dat de waardering van de burger toeneemt. De verschillende afdelingen moeten elkaars ogen en oren vormen om zo bij te dragen aan een betere handhaving.

Integrale handhaving biedt een aantal voordelen, zoals:

- uniformiteit in aanpak bij gemeentelijke handhavingactiviteiten; dit kan duidelijkheid voor burgers en bedrijven vergroten;
- efficiënte en effectieve inzet van mensen en middelen; dit kan door toezicht op meerdere zaken tegelijk; dit betekent niet dat een toezichthouder van alle relevante beleidsterreinen alles moet afweten, maar wel beschikt over globale kennis van de andere beleidsterreinen om overtredingen te signaleren en door te geven;
- vergroten van de rechtsgelijkheid: gelijke gevallen worden gelijk behandeld door het hanteren van een uniforme werkwijze voor de betrokken beleidsvelden.

#### *9. Handhavingacties worden afgemaakt*

Zodra een handhavingactie wordt opgestart, wordt deze actie ook afgemaakt. Indien naar aanleiding van het opleggen van een last onder dwangsom dwangsommen worden verbeurd, dan worden de verbeurde dwangsommen ook daadwerkelijk geïnd. Ook wanneer de overtreding na verbeurte van de dwangsommen inmiddels ongedaan is gemaakt.

#### Organisatorische uitgangspunten

#### *10. Organisatie van toezicht en handhaving moet transparant zijn*

Door consequent en transparant te handhaven wordt de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderd. Consequent en transparant handhaven betekent dat de handhaving plaatsvindt op basis van een duidelijke prioriteitenstelling, dat de wijze van uitvoering vastligt en dat over de resultaten wordt gerapporteerd.

#### *11. Handhaving moet in beginsel plaatsvinden met de beschikbare capaciteit*

Beleidsveranderingen en het afstemmen van uitvoering op dat beleid kunnen de nodige personele en/of financiële consequenties met zich mee brengen. De handhaving zal vooralsnog met de beschikbare capaciteit worden gerealiseerd. Het uitgangspunt daarbij is een 'evenwichtig beleid', wat wil zeggen dat mensen en middelen in verhouding moeten zijn met de handhavingtaken. Dit betekent dat keuzes moeten worden gemaakt op welke overtredingen we wel en op welke overtredingen we (nog) niet handhaven. Een instrument hierbij is de prioriteitenstelling.

## Hoofdstuk 3 Doelstellingen, probleemanalyse en prioriteiten

In de 'Notitie 'Programmatisch handhaven' heeft het college gemotiveerd aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving. Het volledig uitvoeren van alle handhavingstaken op alle gebieden is niet mogelijk. Het stellen van prioriteiten is daarom noodzakelijk. Om goede prioriteiten te kunnen stellen, zijn een gedegen inventarisatie van de bestaande situatie en een risicoanalyse onontbeerlijk. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze doelstellingen, de probleemanalyse en prioriteiten.

### 3.1 Doelstellingen

Bij wetgeving is zonder meer het uitgangspunt dat de overheid regels opstelt met het doel om door middel daarvan een bepaald beleid of doel te realiseren, een bepaalde situatie of een bepaald resultaat te behalen of om te voorkomen dat een bepaalde situatie ontstaat of een bestaande situatie verergert. Op basis van de geformuleerde handhavingsvisie en uitgangspunten zijn voor de looptijd van het handhavingsbeleid de volgende doelen geformuleerd:

#### *Het terugbrengen van geluidoverlast*

De focus ligt op bedrijven die geluidoverlast veroorzaken voor omwonenden. In dit kader hebben wij met de Regionale milieudienst (RMD) een contract in geval van meldingen buiten kantoortijden. Door het inschakelen van de RMD worden de meldingen/ klachten van de burgers 's nachts en tijdens het weekend goed afgehandeld. Momenteel lopen er een paar handhavingstrajecten tegen geluidoverlast.

#### *Het toezien op brandveilig gebruik van panden (inclusief de constructieve brandveiligheid)*

Omdat het hier om de fysieke veiligheid van burgers kan gaan, wordt voor iedere geconstateerde overtreding direct een handhavingprocedure gestart om de overtreding zo spoedig mogelijk te beëindigen. Dit gebeurt in samenwerking met de brandweer.



#### *Het terugbrengen van strijdig gebruik van gronden*

Het gaat met name om gronden of gebouwen die in strijd met het bestemmingsplan worden gebruikt. Strijdig gebruik kan overlast voor

omwonenden veroorzaken en kan hinderlijk zijn bij bijvoorbeeld de (toekomstige) ontwikkeling van gebieden.

*Het terugbrengen van illegale permanente bewoning van recreatieverblijven*  
Permanente bewoning van recreatieverblijven heeft negatieve effecten op meerdere gebieden. Wij stellen ons daarom tot doel om illegale permanente bewoning actief terug te dringen. Momenteel lopen er meerdere handhavingstrajecten tegen illegale permanente bewoning.



*Het aanpakken van illegale hennepsteelt*

In dit kader heeft het college de dienstverleningsovereenkomst Bestuurlijke Aanpak Hennepsteelt met de gemeente Tilburg gesloten. De gemeente Tilburg zorgt voor de voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden door het door middel van spoedeisende bestuursdwang ontmantelen van illegale hennepkwekerijen. Op basis van deze samenwerking willen wij het ontwikkelen van hennepsteelt in Oisterwijk voorkomen en bestrijden.



*Het bestrijden van illegale huisvesting van arbeidsmigranten*

In samenwerking met verschillende gemeenten, politie en de belastingdienst is een convenant gesloten met betrekking tot de huisvestingproblematiek. Dit om te voorkomen dat het probleem zich verplaatst naar andere locaties binnen of buiten de gemeente.

## 3.2 Probleem- en risicoanalyse en prioriteiten

### 3.2.1 Probleem- en risicoanalyse

Om een zorgvuldige en transparante keuze tussen de vele handhavingstaken te kunnen maken en vervolgens weloverwogen prioriteiten te stellen, wordt een inschatting gemaakt van het risico van bepaalde overtredingen. De eerste stap hierin is de mogelijke overtredingen in kaart te brengen (deze worden vervolgens vertaald naar handhavingsthema's) en per overtreding een inschatting van het risico te maken (om de volgorde van prioriteit te bepalen). Hierbij is aansluiting gezocht bij de methode programmatisch handhaven van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Voor het inschatten van de risico's (de kans dat een overtreding zich voordoet) is gebruik gemaakt van een risicomatrix. De methodiek voor de risicoanalyse-prioriteitenstelling werkt op basis van de formule:

$R$  ( Risico) =  $E$  (negatief effect) x  $K$  ( de kans dat dit effect voorkomt).

Het risico wordt bepaald door het negatief effect vermenigvuldigd met de kans dat een overtreding voorkomt. Concreet betekent dit model dat van alle te onderscheiden "overtredingen" de kans dat er iets gebeurd wordt afgezet tegen de ernst van de gevolgen. Hiervoor wordt een vijfpuntenschaal gehanteerd:

0,5 = heel weinig/heel klein

1 = weinig/klein

1,5 = gemiddeld

2 = veel/groot

2,5 = heel veel/heel groot

In de risicomatrix worden zes soorten negatief effect dat de overheid met gedragsvoorschriften tracht te voorkomen onderscheiden:

- fysieke veiligheid: letsel, al dan niet dodelijk;
- schade aan de (volks)gezondheid;
- kwaliteit sociale leefomgeving: teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid;
- verlies van of schade aan natuurschoon;
- financieel-economische schade;
- schade aan het bestuurlijke imago/politiek-bestuurlijk belang.

Bij het invullen van de matrix zijn, zoals aangegeven in de 'Gids Programmatisch Handhaven voor decentrale overheden' van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, steeds de volgende concrete vragen als uitgangspunt gehanteerd:

- Fysieke veiligheid: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de fysieke veiligheid/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?
- Volksgezondheid: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de bescherming van de volksgezondheid/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?
- Kwaliteit sociale leefomgeving: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen?
- Natuur: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan bescherming van het natuurschoon/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen?

- Financieel-economisch: Hoe groot is de financieel economisch schade voor de gemeenschap/voor de gemeente als alle subjecten de tot hen gerichte gedragsvoorschriften overtreden?
- Imago: Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd.

Per handhavingsthema/beleidsveld ( Bouwen en RO, Milieu, Brandveiligheid, APV en bijzondere wetten) wordt beoordeeld welk effect het voldoen aan de voorschriften die tot bovengenoemde aspecten behoren heeft.

De gemiddelde score van de handhavingsthema's is een indicatie voor het risico, en vormt een belangrijke onderbouwing voor de vast te stellen prioriteiten. Omdat fysieke veiligheid bij de gemeente hoog in 't vaandel staat (dit blijkt onder andere uit het coalitieakkoord en de kernwaarden uit de kerntakendiscussie), heeft het college, bij het berekenen van de gemiddelde score, aan het negatieve effect fysieke veiligheid meer gewicht toegekend dan aan de andere negatieve effecten.

In de volgende tabel staan de handhavingsthema's met daarna de vertaling van de uitkomst van de risicomatrix in woorden.

<b>handhavingsthema</b>	<b>vertaling uitkomst risicomatrix</b>
Bouw klachten en vrij toezicht (n.a.v. klacht/eigen constatering)	weinig/klein
Intensieve veehouderij	weinig/klein
Slopen met asbest	Weinig/klein
Milieu klachten en vrij toezicht	gemiddeld
Bodem	gemiddeld
APV	gemiddeld
Bestemmingsplan (inclusief strijdig gebruik)	veel/groot
Evenementen (inclusief geluidoverlast)	veel/groot
Milieuvergunningen- /meldingen	veel/groot
Brandveiligheid gebouwen en gebruiksvergunningen	heel veel/heel groot
Externe veiligheid	heel veel/heel groot
Bouw- en woningtoezicht (controle op verleende vergunning)	heel veel/heel groot

### **3.2.2 Prioriteitenstelling**

Om effectief en efficiënt te kunnen handhaven met de beschikbare middelen is een goede prioriteitenstelling noodzakelijk. Bij het vaststellen van de prioriteiten nemen de risico's een belangrijke plaats in. De gedachte daarbij is dat interne en externe risico's die de gemeente loopt in belangrijke mate de bestuurlijke aandacht van een onderwerp zullen bepalen.

Het benoemen van risico's en het afwegen hiervan is dan ook een belangrijke stap naar een organisatie waarin de intensiteit van toezicht en handhaving een directe relatie heeft met de kans dat een probleem zich voordoet en de ernst van de mogelijke gevolgen. Benadrukt wordt dat de risicoanalyse geen

wetenschappelijk onderzoek inhoudt. De analyse heeft tot doel om een koers te bepalen voor de ontwikkeling van de het handhavingsbeleid. In de praktijk zijn er namelijk ook de "grijze" gebieden waarbinnen er niet direct concreet sprake is van een veilige of onveilige situatie. In dat soort gevallen is er sprake van een discrepantie. Met betrekking tot die gebieden is het de vraag wanneer je in die gebieden handhavend optreedt en wanneer niet. Juist voor deze gebieden is het van belang om een goede afweging te maken waaraan voorrang moet worden gegeven.

De afweging van de prioriteiten is slechts een indicatie. Per geval zal bekeken worden of er toch geen andere prioriteit aan gegeven moet worden. Zo heeft het thema 'Bouw klachten en vrij toezicht' een klein risico, omdat de intensiteit laag is en de impact op de leefomgeving klein, bijvoorbeeld een illegaal gebouwde dakkapel.

De thema's 'intensieve veehouderij' en 'slopen met asbest' hebben op grond van de risicomatrix een klein risico, omdat de kans op overtreding klein is. Deze 2 thema's hebben op basis van de regionale prioriteiten en de lokale politieke prioriteiten hoge prioriteit gekregen, omdat er sprake kan zijn van een verhoogd risico op aantasting van de volksgezondheid. Daarom krijgen deze thema's in onze prioriteitenstelling een hoge prioriteit als er sprake is van een overtreding. Zij krijgen niet de status van 'heel hoog', omdat de status van 'heel hoog' voorbehouden is aan overtredingen met een levensbedreigend of onomkeerbaar effect.

De thema's 'milieu klachten en vrij toezicht', 'bodem' en 'APV' hebben in onze prioriteitenstelling een gemiddelde prioriteit gekregen. Bij deze thema's is de intensiteit wisselend en zijn er diverse overtredingen mogelijk. De impact op de leefomgeving is afhankelijk van het soort overtreding. Per geval wordt door het team Handhaving, indien nodig in overleg met de portefeuillehouder, een afweging gemaakt of handhaving op dat moment prioriteit krijgt. Daarom hebben deze thema's een gemiddelde prioriteit gekregen.

De thema's 'bestemmingsplan', 'evenementen' en 'milieu vergunningen/meldingen' hebben een hoge prioriteit gekregen. De intensiteit van het overtreden van het bestemmingsplan en van milieuvergunningen- /meldingen is groot en daarom is de prioriteit hoog. Bij evenementen is de impact op de leefomgeving groot bij eventuele overtreding (denk aan brandveiligheid of geluidvoorschriften), waardoor dit thema een hoge prioriteit in onze prioriteitstelling krijgt.

De thema's 'brandveiligheid gebouwen en gebruikvergunningen', 'externe veiligheid' en 'bouw- en woningtoezicht' hebben een heel hoge prioriteit gekregen, omdat bij eventuele overtreding de impact op de leefomgeving erg groot is. Zo kunnen levensbedreigende situaties (brandveiligheid, externe veiligheid) of onomkeerbare situaties (bouw- en woningtoezicht) ontstaan.

#### *Prioriteitscategorieën*

Om te bepalen of een thema een lage of een hoge prioriteit heeft is het van belang om aan de hand van de resultaten uit de risicomatrix de prioriteiten te stellen. Bij de afwegingen om tot prioriteitstelling te komen wordt rekening gehouden met de vraag of een situatie levensbedreigend is of dat het effect van de overtreding onomkeerbaar is, zoals bijvoorbeeld het verbouwen van monumenten.

In de volgorde van prioriteit zijn 4 categorieën te onderscheiden, namelijk:

- heel hoog
- hoog
- gemiddeld
- laag

#### Categorie heel hoog

Overtredingen met een zeer hoge prioriteit, zijn dermate van belang, dat daaraan altijd acties moeten worden gekoppeld. Het doel is om het naleefgedrag zoveel mogelijk te bevorderen en overtredingen zoveel mogelijk te voorkomen. Deze categorie bevat overtredingen die bijvoorbeeld gevaar opleveren voor de veiligheid. Ook overtredingen waar een aanvang mee is gemaakt, maar nog niet voltooid zijn vallen in deze categorie.

- Brandveiligheid gebouwen en gebruiksvergunningen
- Externe veiligheid
- Bouw- en woningtoezicht

#### Categorie hoog

Overtredingen met een hoge prioriteit zijn dermate van belang, dat daaraan structureel acties moeten worden gekoppeld. Het doel is om het naleefgedrag zoveel mogelijk te bevorderen en overtredingen zoveel mogelijk te voorkomen. Het gaat hierbij om zaken die van invloed zijn op de veiligheid en gezondheid en die een grote impact hebben op de omgeving.

- Bestemmingsplan
- Evenementen
- Milieuvergunningen- /meldingen

Ook bevat deze categorie de handhavingsthema's die op grond van de regionale en lokale politieke prioriteiten een hoge prioriteit hebben:

- Intensieve veehouderij
- Slopen met asbest

#### Categorie gemiddeld

Deze overtredingen hebben een gemiddeld belang, dat zich enerzijds vertaalt in het kritisch omgaan met overtredingen door regelmatige controle en anderzijds het beter in beeld krijgen van de oorzaken van overtredingen (volgen van tendensen, kansen, gevolgen, naleefgedrag, landelijke prioriteiten en dergelijke).

- Milieu klachten en vrij toezicht
- Bodem
- APV

#### Categorie laag

Overtredingen met een lage prioriteit zijn van minder belang voor de gemeente. Het is wel gewenst om overtredingen binnen deze taken te blijven monitoren, omdat door toename van het aantal overtredingen het gewenst kan zijn om er een hogere prioriteit aan te geven. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een project.

- Bouw klachten en vrij toezicht

In onderstaande tabel staat een overzicht van de Oisterwijkse prioriteiten.

<b>Handhavingsthema</b>	<b>Prioriteit</b>
Brandveiligheid gebouwen en gebruiksvergunningen	heel hoog
Externe veiligheid	heel hoog
Bouw- en woningtoezicht	heel hoog
Bestemmingsplan	hoog
Evenementen	hoog
Milieuvergunningen-/meldingen	hoog
Intensieve veehouderij	hoog*
Slopen met asbest	hoog*
Milieu klachten en vrij toezicht	gemiddeld
Bodem	gemiddeld
APV	gemiddeld
Bouw klachten en vrij toezicht	laag

\*Intensieve veehouderij en slopen met asbest hebben op grond van de regionale prioriteiten, zoals bepaald binnen de regionale samenwerkingsverbanden (SEPH), en de lokale politieke prioriteiten, een hoge prioriteit gekregen.

## **Hoofdstuk 4 Handhaving in het algemeen**

Duidelijk handhavingsbeleid begint bij heldere begrippen. Omdat gemeente Oisterwijk wil, dat haar handhavingsbeleid duidelijk is, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op handhaving in het algemeen.

### **4.1 Definitie handhaving**

Onder handhaving wordt verstaan: "Elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen". Met de rampen in Enschede en Volendam in het achterhoofd, wordt van ons als gemeente verwacht dat we goed handhaven.

Handhaving laat zich onderscheiden in toezicht en controle enerzijds en het opleggen van sancties anderzijds. Zowel toezicht als handhaving zijn gericht op twee typen regels. Allereerst zijn er regels voor gedrag dat de overheid niet wil verbieden, maar wel wil regelen, zoals het vestigen van bedrijven, het kappen van bomen of het uitbreiden van panden. Handhaving richt zich dan op de naleving van die regels. Daarnaast is er gedrag dat de overheid verbiedt, zoals het kweken van hennep en het dumpen van afval. Handhaving is dan gericht op bestrijding van dat gedrag. In beide gevallen kunnen sancties worden opgelegd. Handhaving kan zowel bestuursrechtelijke (opleggen van boetes, terugvorderen van geld, intrekken van een vergunning, enz.) als strafrechtelijke sancties betreffen. In bepaalde gevallen is het ook mogelijk, dat de overtreding impliciet of expliciet gedoogd wordt. Het toepassen van een privaatrechtelijk middel komt bijna niet voor, maar het is wel een handhavingsmiddel dat ingezet kan worden.

### **4.2 Het belang van handhaving**

Handhaving van normen en voorschriften is belangrijk om de gestelde doelstellingen te bereiken. Normen en voorschriften worden opgesteld om belangen te beschermen, de samenleving te ordenen of gedragsverandering teweeg te brengen

Hoewel dienstverlening veel explicieter op de bestuurlijke agenda lijkt te staan, wordt door burgers en bedrijven in toenemende mate belang gehecht aan een goede handhaving. Enerzijds willen zij bijvoorbeeld meer veiligheid en een schone en prettige leefomgeving met minder overlast. Anderzijds willen zij dat de overheid de naleving van haar regels goed bewaakt, zodat zij niet geconfronteerd worden met oneerlijke concurrentie, willekeur en ongelijke behandeling. Mensen voelen zich daardoor in hun rechtsgevoel aangetast.

Een adequate handhaving verhoogt daarom de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van de individuele burgers en bedrijven. Normen en voorschriften gelden voor iedereen. Burgers en bedrijven die zich wel aan de normen en voorschriften houden, moeten er dan ook op kunnen vertrouwen dat de gemeente ook toeziet op de naleving en indien nodig optreedt.

Handhaving wordt gezien als een middel om als overheid slagvaardigheid te tonen, ook bij incidenten, en om te laten zien, dat beloftes nageleefd worden. Bovendien heerst het gevoel, dat met handhaving meer respect voor de overheid afgedwongen kan worden. Maar ook aspecten als het voorkomen van conflicten en maatschappelijke onrust spelen een rol. Hierdoor zal de gemeente naar haar burgers geloofwaardig, betrouwbaar en integer overkomen.

## **Hoofdstuk 5            Bevoegdheden en handhavingsinstrumenten**

In de eerste alinea van dit hoofdstuk wordt aangegeven wie bevoegd is tot handhaving en wie belast wordt met de uitvoering hiervan. Daarna wordt ingegaan op de verschillende handhavingsinstrumenten die het college tot haar beschikking heeft.

### **5.1                    Bevoegdheden**

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders zijn de tot handhaving bevoegde bestuursorganen. Bevoegdheden tot bestuursrechtelijk handhaven vinden hun wettelijke grondslag in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en specifieke regelgeving.

Het college van burgemeester en wethouders wijst ambtenaren aan en belast hen met de uitvoering van de toezichtstaken. De bevoegdheden van de door het college aangewezen toezichthouders zijn opgenomen in afdeling 5.2 van de Awb. Zo kunnen zij onder meer terreinen en gebouwen betreden en inlichtingen vorderen.

De toezichthouders mogen bouwplaatsen controleren en onderzoeken of er conform de verleende omgevingsvergunning wordt gewerkt. Ook kunnen toezichthouders bestaande gebouwen controleren om na te gaan of wordt voldaan aan de geldende voorschriften.

Toezichthouders mogen niet zonder meer een woning betreden zonder toestemming van een bewoner. Zij moeten hierbij de eisen van de Awb betreffende het binnentreden respecteren. Voor het betreden van een woning tegen de wil van de bewoner is een machtiging van de burgemeester noodzakelijk. De toezichthouder moet zich legitimeren en vertellen wat het doel is van het binnentreden. Van het binnentreden moet een verslag worden gemaakt.

Om effectief en efficiënt te handhaven is de besluitvorming en de uitvoering van de handhaving gemandateerd aan het afdelingshoofd van de afdeling Vergunningen en Handhaving, met submandaat aan de teamleider Handhaving. Het college zal echter bij politieke, maatschappelijk en bestuurlijk gevoelige onderwerpen zelf de besluiten nemen. Uitzondering op de submandatering is dat de toezichthouders van het team Handhaving zijn gemandateerd tot het opleggen van een last onder dwangsom in combinatie met het opleggen van een bouwstop.

### **5.2                    Handhavingsinstrumenten**

Handhaving kan op verschillende manieren plaatsvinden. Afhankelijk van het gekozen rechtsgebied zijn er meerdere instrumenten in te zetten. We onderscheiden de volgende rechtsgebieden: bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht.

#### **5.2.1                Bestuursrechtelijke handhaving**

Wanneer bestuursrechtelijke wetten en regels worden overtreden kan het college hiertegen handhavend optreden. Zij kan dit doen met de tot haar beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen.

Bestuursrechtelijk optreden kan op twee manieren: door toepassing van bestuursdwang en door het opleggen van een last onder dwangsom.

### 5.2.1.1 Bestuursdwang of dwangsom

De handhavinginstrumenten bestuursdwang en dwangsom strekken ertoe een overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel herhaling van de overtreding te voorkomen door het treffen van feitelijke maatregelen (bestuursdwang) of het opleggen van een dwangsom.

De begrippen bestuursdwang en dwangsom, en de vormvereisten daarvoor, zijn vastgelegd in de Gemeentewet, de Awb en de Wabo. Bestuursdwang is de 'klassieke' bevoegdheid van het bestuur om zelf en op kosten van de overtreder ongedaan te maken wat in strijd met wet- en regelgeving is gedaan. De mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom bestaat al jaren. Een dwangsom mag altijd in de plaats van bestuursdwang worden opgelegd 'tenzij het betrokken belang zich daartegen verzet'.

Toepassing van bestuursdwang leidt in het algemeen tot hogere bestuurslasten dan het opleggen van een last onder dwangsom. Immers, het van gemeentewege ongedaan maken van een overtreding vraagt een behoorlijke voorbereiding en uitvoering van taken die flink wat organisatie vragen. Anderzijds is bestuursdwang bij uitstek een middel om een overtreding - soms op relatief eenvoudige wijze (bijvoorbeeld door verzegeling) - ongedaan te maken.

Het college kiest dan ook, behoudens bijzondere omstandigheden, voor het opleggen van een last onder dwangsom als handhavinginstrument, en wel om de volgende redenen:

- De bestuurslasten bij een dwangsombeschikking zijn aanzienlijk lager dan bij bestuursdwang;
- Bij repeterende overtredingen is de dwangsom beduidend effectiever omdat de last na verwijdering blijft bestaan; als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog verbeurd;
- Bij onverhoopte vernietiging in beroep kan het besluit eenvoudig worden teruggedraaid;
- Een deel van de bestuurslast kan worden gefinancierd uit de opbrengsten van de verbeurde dwangsommen.

Het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de strijdigheid met de regelgeving in beginsel bij de overtreder zelf en geeft de gemeente alleen de plicht om te toetsen of na het verstrijken van de gestelde termijn de overtreding ongedaan is gemaakt.

Een dwangsom kan in dit kader worden gezien als een soort geldboete die de gemeente de overtreder in het vooruitzicht stelt als de overtreding niet binnen een bepaalde termijn (dag/week/gebeurtenis etc.) wordt beëindigd. De bedoeling is om de overtreder er zo toe te dwingen om de overtreding ongedaan te maken. Een dwangsom is daarom ook geen strafsanctie. Wordt de overtreding niet binnen de gestelde begunstigingstermijn beëindigd, dan wordt de dwangsom geïnd.

Een ander bestuursrechtelijk handhavinginstrument is het opleggen van een preventieve dwangsom. Het college heeft de bevoegdheid om in uitzonderlijke gevallen waarin de overtreding nog niet heeft plaatsgevonden, maar waarin wel van tevoren duidelijk is dat er een overtreding gaat plaatsvinden, een preventieve dwangsom op te leggen.

Uit jurisprudentie en literatuur blijkt dat het college niet onder alle

omstandigheden lijdzaam hoeft toe te kijken tot het moment dat er een overtreding plaatsvindt. Een preventieve dwangsom kan worden opgelegd op voorwaarde, dat het gevaar dat een overtreding van een wettelijk voorschrift zal plaatsvinden, klaarblijkelijk is. Als voorbeeld kan gedacht worden aan een vooraf aangekondigde illegale verkoop of een zwarte markt.

Maar ook kan gedacht worden aan het opleggen van een bouwstop (spoedshalve bestuursdwang) in combinatie met het preventief aanzeggen van een last onder dwangsom.

Naast de hierboven besproken middelen heeft het college ook de mogelijkheid tot intrekking van een vergunning, het opleggen van een bouwstop of andere bijzondere maatregelen om de handhaving van wettelijke bepalingen en/of voorschriften verbonden aan vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen te waarborgen.

### **5.2.1.2 Dwangsom**

De Awb kent drie varianten van de dwangsom:

- een bedrag per overtreding van de last;
- een bedrag ineens;
- een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd.

Bij een bedrag per tijdseenheid of per overtreding moet altijd ook een maximum worden genoemd. In het concrete geval zal moeten worden gezien welke vorm het meest geschikt is om het gewenste resultaat te bewerkstelligen. Elk van de drie varianten heeft zijn eigen gebruiksmogelijkheden. In het concrete geval moet worden bekeken welke vorm het meest geschikt is om het gewenste resultaat te bereiken.

#### *Variant 1 Een bedrag per overtreding van de last*

Deze variant wordt gebruikt als een toezichthouder een bouwstop in combinatie met een last onder dwangsom oplegt. Het voordeel van deze variant is dat de stimulans om niet verder te bouwen groot is, omdat er direct een dwangsom wordt verbeurd op het moment dat een toezichthouder constateert dat er wordt gebouwd in strijd met de bouwstop. Deze variant past ook goed bij het soort overtreding, omdat het in dit geval niet gaat om een continue overtreding. Deze variant kan ook toegepast worden als regelmatig milieuvoorschriften worden overtreden. In het geval dat meerdere voorschriften worden overtreden kan per overtreden voorschrift een dwangsom worden opgelegd. Als bijvoorbeeld een bedrijf regelmatig de geluidvoorschriften overtreedt, ligt het voor de hand om voor deze variant te kiezen.

#### *Variant 2 Een bedrag ineens*

In alle gevallen waarin sprake is van een illegale situatie die door eenmalig handelen van de overtreder ongedaan kan worden gemaakt, kan een dwangsom in de vorm van een bedrag ineens worden opgelegd. Na het verstrijken van de begunstigingstermijn wordt de gehele dwangsom verbeurd. Het nadeel van deze variant is dat de stimulans om een einde te maken aan de illegale situatie weg is, op het moment dat de dwangsom is verbeurd en de overtreder niet aan de last heeft voldaan.

#### *Variant 3 Een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd*

Een bedrag per tijdseenheid kan ook bij illegale situaties worden opgelegd en

heeft het voordeel dat na het verstrijken van de begunstigingstermijn niet meteen het hele bedrag wordt verbeurd. Dit betekent dat de overtreder gedurende langere tijd een stimulans krijgt om de overtreding ongedaan te maken en dat er niet opnieuw een dwangsombesluit moet worden genomen om deze stimulans te bewerkstelligen.

Een nadeel van deze variant is dat deze variant veel tijd vergt om dat na het verstrijken van een tijdseenheid een controle moet worden uitgevoerd en een controlerapport moet worden opgemaakt.

In de Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen zijn de mogelijkheden voor bestuursrechtelijk optreden beschreven. Deze Handreiking wordt opgesteld om binnen de provincie Noord-Brabant zoveel mogelijk de bestuursrechtelijke handhaving te uniformeren. In de Handreiking is ook een lijst met voorbeelden voor begunstigingstermijnen en dwangsomhoogtes opgenomen. Dit document is, in tegenstelling tot de handhavingstrategie "Zo handhaven we in Brabant" slechts een handreiking met daarin opgenomen richtinggevende voorbeelden. De Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen is daarom slechts leidend bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom.

### **5.2.1.3 Hoogte van de dwangsom**

De Awb bepaalt dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. In het concrete geval moet worden beargumenteerd hoe hoog de dwangsom moet zijn. Deze afwegingen moeten uiteraard steeds voor een specifieke situatie worden gemaakt.

Het is vaste jurisprudentie dat de oplegging van een dwangsom geen verdergaande strekking mag hebben dan het bewerkstelligen dat de geschonden norm niet meer wordt overtreden.

De toetsing van de hoogte van de dwangsom door de rechter gebeurt marginaal. De aard van het dwangsombesluit houdt in dat de rechterlijke toetsing van de hoogte van de dwangsom aan de evenredigheidsmaatstaf niet op een indringende wijze gebeurt. Ook de vraag of terecht is gekozen voor het middel dwangsom, is geen vraag die indringend door de rechter wordt getoetst.

Als uitgangspunt van het college bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom, dient echter dat de dwangsom tenminste het voordeel moet compenseren dat de overtreder bij de overtreding heeft. De Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen en de termijnstellingen zijn leidend bij het bepalen van de keuze van de variant.

Dit betekent dat bijvoorbeeld bij illegale bouwactiviteiten de hoogte van de dwangsom een optelsom moet zijn van de voordelen (financiële waarde) die het bouwwerk de overtreder biedt en de kosten die hij moet maken om een bouwwerk te verwijderen (vermenigvuldigd met minimaal een factor 2). Om voldoende stimulans te kunnen bieden de overtreding ongedaan te maken, zullen de berekende bedragen met een factor twee worden vermenigvuldigd.

De jurisprudentie laat tenslotte nog zien dat ook preventief, dat wil zeggen bij dreigende - nog niet plaats gehad hebbende - overtredingen, kan worden opgetreden door middel van bestuursdwang of een dwangsom. Voor preventief optreden is het voldoende als er sprake is van het klaarblijkelijke gevaar van

overtreding.

De beoordeling daarvan is niet gemakkelijk en hangt van geval tot geval van verschillende omstandigheden af.

De gemeente heeft hier dus te maken met duidelijke risico's. Daarom zal het middel van preventieve bestuursdwang of dwangsom terughoudend worden gebruikt.

#### **5.2.1.4 Verbeuren van de dwangsom**

Verbeurde dwangsommen worden altijd geïnd. Voor het verbeuren van de dwangsom is het voldoende dat na het verstrijken van de termijn de overtreding nog steeds wordt geconstateerd. Een controlerapport (met o.a. datum, situatietekening en foto's) van de toezichthouder is voldoende.

Bij dwangbevel kan het verschuldigde bedrag, verhoogd met de op invordering betrekking hebbende kosten, worden ingevorderd. De inning van de verbeurde dwangsommen wordt bij niet-betaling in handen gegeven van een externe deskundige (gerechtsdeurwaarder) en de kosten daarvan worden in rekening gebracht bij de overtreder. Elke aanspraak op betaling stuit de verjaringstermijn. Met de inwerkingtreding van de vierde Tranche Awb zijn de toepassingsbeschikking bij de last onder bestuursdwang en invorderingsbeschikking bij de last onder dwangsom ingevoerd.

Een derde belanghebbende kan hierom verzoeken als het college besluit niet daadwerkelijk tot uitvoering van de lastgeving (het innen van de dwangsom of het toepassen van bestuursdwang) over te gaan. Op een dergelijk verzoek moet het college binnen vier weken beslissen. De beslissing op dit verzoek is een beschikking waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter openstaat.

#### **5.2.1.5 Begunstigingstermijn**

Zowel de toepassing van bestuursdwang als het verbeuren van de dwangsom kan slechts plaatsvinden nadat de overtreder de gelegenheid heeft gehad om de overtreding ongedaan te maken. Een uitzondering op dit voorschrift vormt alleen de spoedshalve bestuursdwang.

Voor een begunstigingstermijn kan worden uitgegaan van een in het algemeen te hanteren termijn of voor een specifiek op de aard van elke overtreding afgestemde termijn. De Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen is leidend. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een richtlijn voor het vaststellen van de begunstigingstermijnen. Hierin wordt de duur van de overtreding gekoppeld aan het moment van constateren van de overtreding. Op het moment dat het college namelijk niet op de hoogte is van een overtreding, kan zij daar ook niet tegen optreden. De genoemde richtlijn wordt hieronder weergegeven.

Duur van de overtreding

< 6 maanden	10 weken
6 maanden-2 jaar	20 weken
2-3 jaar	25 weken
3-4 jaar	30 weken
4-5 jaar	35 weken
5-6 jaar	40 weken
> 6 jaar	45 weken

Van de bovenstaande termijnen kan worden afgeweken door de termijn korter te stellen als de aard van de overtreding daartoe aanleiding geeft. Dat kan onder

meer het geval zijn als de overtreding eenvoudig ongedaan kan worden gemaakt, als gevaar, hinder of overlast wordt veroorzaakt of het voortduren van de overtreding een direct gevolg is van nalatigheid of gebrek aan medewerking van de overtreder.

Bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn is de Handreiking bestuurlijke sanctiemiddelen van toepassing. In deze Handreiking is een tabel opgenomen waarin, voor veel voorkomende overtredingen, een richtlijn staat voor de lengte van de begunstigingstermijn. Ook hier moet vermeld worden dat het slechts voorbeelden zijn. Voor iedere situatie moet de lengte van de begunstigingstermijn dan ook gemotiveerd worden vastgesteld.

Eén kanttekening moet bij de termijnstellingen worden geplaatst. Het indienen van een bezwaarschrift of (hoger) beroepschrift tegen een handhavingsbesluit schorst niet de uitvoering van dat besluit. Daarvoor moet een voorlopige voorziening worden gevraagd bij de voorzieningenrechter. Het is regelmatig gebeurd dat belanghebbenden of hun raadslieden verzoeken om het opschorten van de termijn voor de tenuitvoerlegging van een besluit in afwachting van de beslissing op bezwaar. Procedures worden daardoor onnodig vertraagd en gecompliceerd. Bovendien is de noodzaak daartoe bij een zorgvuldige termijnstelling ook niet aanwezig, omdat belanghebbenden voldoende gelegenheid hebben om de rechtsmiddelen te gebruiken. Om die reden worden aan dergelijke informele en formele verzoeken – zeer bijzondere omstandigheden daargelaten- geen medewerking gegeven.

De beslissing op formele verzoeken om de begunstigingstermijn te verlengen of op te schorten is gemandateerd aan het afdelingshoofd Vergunningen en Handhaving, met submandaat aan de teamleider Handhaving.

Meer in het algemeen zal grote terughoudendheid worden betracht in het communiceren over de begunstigingstermijn met belanghebbenden tijdens een lopende handhavingenzaak. Bestuurlijk vooroverleg kan enkel plaatsvinden voordat de juridische procedure is begonnen. Uit de jurisprudentie zijn legio gevallen bekend van handhavingsprocedures die zijn gestrand door al dan niet vermeende toezeggingen die waren gedaan tijdens lopende handhavingsprocedures. Dit moet te allen tijde worden voorkomen.

## **5.2.2 Strafrechtelijke handhaving**

De aanpak van overtredingen via bestuursdwang en dwangsom kan in veel gevallen zeer doeltreffend worden ondersteund door het strafrecht. Hiervoor moet de overtreding wel als strafbaar feit aangemerkt kunnen worden. Door naast bestuursrechtelijk op te treden ook strafrechtelijk op te treden, wordt het zogenaamde flankerend beleid toegepast.

De ernst van de overtreding is leidend bij het bepalen van de keuze op welke wijze er handhavend wordt opgetreden en binnen welke termijn dit gebeurt.

Bij de meeste milieuovertredingen is dat bijvoorbeeld het geval. Voor inzet van het strafrecht is de gemeente Oisterwijk echter wel afhankelijk van de medewerking van het Openbaar Ministerie (OM) dat, onder leiding van een Officier van Justitie, beslist over strafvervolgning. Strafoplegging gebeurt door de strafrechter.

Bij de ondertekening van de Handhavingsstrategie "Zo handhaven we in Brabant"

hebben de gemeente Oisterwijk en de politie Midden en West Brabant, de ambitie uitgesproken om in dit kader volgens de Handhavingsstrategie te werken.

Per 1 januari 2009 zijn er ook twee nieuwe handhavingsinstrumenten ter beschikking gekomen, die gemeenten de mogelijkheid bieden om effectiever te handhaven. Deze instrumenten zijn de bestuurlijke strafbeschikking (als onderdeel van de OM- afdoening) en de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen. Beide instrumenten zijn bedacht om lichtere overtredingen af te handelen zonder tussenkomst van de straf- of bestuursrechter.

### **5.2.2.1 Bestuurlijke boete en strafbeschikking**

De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking kunnen niet gelijktijdig door een gemeente worden ingezet. Gemeenten moeten een keuze maken tussen beide instrumenten. De bestuurlijke strafbeschikking heeft een aantal voordelen ten opzichte van de bestuurlijke boete, onder andere de volgende:

- de strafbeschikking zorgt voor meer rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor de burger; de politie kan voor dezelfde overtredingen ook een strafbeschikking uitvaardigen, maar geen bestuurlijke boete
- de bestuurlijke boete zorgt voor meer kosten en werkzaamheden voor de gemeente; bij de bestuurlijke boete wordt de gemeente van het begin tot het einde verantwoordelijk. Onder andere de behandeling van de bezwaar- en beroepsprocedure is een taak van de gemeente, net als de inning van de boete. Bij de strafbeschikking nemen het Centraal Justitieel Incasso Bureau en het Openbaar Ministerie (OM) deze taken over.

Op 25 januari 2011 is besloten om binnen de gemeente Oisterwijk de bestuurlijke strafbeschikking in te zetten om kleine ergernissen in de openbare ruimte aan te pakken.

Met de bestuurlijke strafbeschikking heeft Oisterwijk een instrument in handen om overlastfeiten die betrekking hebben op kleine ergernissen in de openbare ruimte, aan te pakken. Deze overlastfeiten kunnen een gevoel van verloedering en onveiligheid in de buurt geven. De gedragingen die leiden tot deze overlast, zijn veelal als verbodsbepaling opgenomen in APV of in andere lokale verordeningen. Oisterwijk zet een Buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) in, die bij constatering van overtreding van een zogenoemd overlastfeit, een bestuurlijke strafbeschikking kan uitvaardigen. In het 'Coalitieakkoord Oisterwijk 2010-2014' is de wens opgenomen om extra boa's in te zetten om het gevoel van verloedering en onveiligheid te verkleinen. Het college heeft ingestemd met de urenuitbreiding van de inzet van boa's voor het eerste half jaar van 2012 met gemiddeld 40 uur per week.

### **5.2.3 Privaatrechtelijke handhaving**

Onder privaatrechtelijk optreden wordt verstaan, dat de gemeente handelt in haar hoedanigheid als private rechtspersoon. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om onder andere verbintenissen af te sluiten met de klant. Bij het gebruik van het privaatrecht is de gemeente gebonden aan de eisen van redelijkheid en billijkheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

#### **5.2.3.1 Convenanten**

Een convenant is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen (gemeente en klant). Bij een convenant wordt een beleidsafpraak gemaakt tussen

bijvoorbeeld gemeente en klant(en). Het convenant gaat over bevoegdhedenovereenkomsten die algemene beleidsintenties inhouden.

#### **5.2.3.1.1 Convenant Samenwerkingsverband Aanpak Hennepteelt District Tilburg**

De afgelopen twintig jaar is de hennepeteelt in Nederland omvangrijk, professioneel en grootschalig geworden. Deze ontwikkeling zorgt steeds vaker voor overlast, verloedering en brandgevaar in woonwijken en gaat veelal gepaard met uitkeringsfraude, belastingontduiking en energiediefstal. Daarnaast blijkt de georganiseerd criminaliteit vaak betrokken te zijn bij de hennepeteelt.

De gemeente Tilburg is per 1 juni 2008 begonnen met het bestuursrechtelijk ontmantelen van hennepkwekerijen. Dit houdt in, dat spoedeisende bestuursdwang kan worden toegepast bij illegale hennepkwekerijen en dat de kosten verhaald kunnen worden op de overtreders.

Het college en de colleges van de gemeenten Goirle en Hilvarenbeek hebben kenbaar gemaakt graag mee te werken aan een doeltreffende aanpak van hennepkwekerijen. De colleges willen graag gebruik maken van de kennis, ervaring en capaciteit van Tilburg.

Daarom heeft het college in januari 2011 besloten het Convenant Samenwerkingsverband Aanpak Hennepteelt District Tilburg met gemeente Tilburg, gemeente Goirle en gemeente Hilvarenbeek aan te gaan. Daarnaast zijn het openbaar ministerie en politie belangrijke partners. Enexis is ook partner, omdat bij hennepkwekerijen vaak sprake is van energiediefstal. Verder zijn woningcorporaties convenantpartij, om effectief op te kunnen treden tegen illegaal gebruik van sociale huurwoningen.

In de Dienstverleningsovereenkomst Bestuurlijke Aanpak Hennepteelt, die met de gemeente Tilburg is aangegaan, is bepaald dat de voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden ten aanzien van het door middel van spoedeisende bestuursdwang ontmantelen van hennepkwekerijen worden uitgevoerd door de Afdeling Handhaving van de gemeente Tilburg. Gemeente Oisterwijk draagt daarna zelf zorg voor het op schrift stellen en bekendmaken van het bestuursdwangbesluit en de invordering van het kostenverhaal.

#### **5.2.3.1.2 Convenant Toezicht en Handhaving Onrechtmatige en Onveilige Woonsituaties in de regio Midden en West Brabant**

Gemeenten, Belastingdienst en (Vreemdelingen-)politie in de regio Midden en West Brabant stuiten regelmatig op massale huisvesting van asielzoekers, Oost-Europeanen, illegalen e.d. in omstandigheden die onacceptabel zijn. Soms kan de betreffende dienst de situatie zelf aanpakken en er een eind aan maken, maar vaak is het dweilen met de kraan open. Een bredere aanpak is dan effectiever en kan een blijvend resultaat geven. Door het afsluiten van dit convenant wordt vrije informatie-uitwisseling en de juridische basis voor samenwerking tussen de verschillende diensten mogelijk.

## Hoofdstuk 6 Gedogen

Gedogen is het niet handhavend optreden tegen een overtreding waarvan het college wél op de hoogte is. Dit handavingsplan gaat over optreden tegen overtredingen. Dat impliceert dat in principe geen ruimte bestaat voor het gedogen van overtredingen. Bij dit hoofdstuk moet dan ook worden benadrukt dat uitgangspunt is én blijft dat overtredingen ongedaan worden gemaakt. Bij gedoogsituaties wordt alleen voor het moment afgezien van optreden in afwachting van een definitieve oplossing.

Het college is uiterst terughoudend in het gedogen van overtredingen. Dit gelet op de beheersmatige en juridische complicaties die gedogen met zich meebrengt. Toch kan in een aantal concrete gevallen een redelijke afweging van belangen leiden tot uitkomst dat optreden niet redelijk is en dat voor een bepaalde periode de overtreding moet worden gedoogd.

In de volgende gevallen kan een gedoogbesluit worden overwogen:

- als de overtreding op het moment van constateren in strijd is met de regelgeving, maar er concreet zicht is op legalisering; dat wil zeggen dat er al regelgeving wordt voorbereid waarmee de strijdigheid wordt opgeheven;
- als nader onderzoek nodig is naar de oplossing van overtredingen, kan in afwachting van de uitkomsten van dat onderzoek worden gedoogd;
- als de regel op grond waarvan handhavend moet worden opgetreden bestuurlijk draagvlak mist. Met andere woorden, als de regel consequenties heeft waarvoor het college geen verantwoordelijkheid (meer) wil dragen. Een gedoogbesluit moet dan altijd gecombineerd worden met het voornemen tot wijziging of afschaffing van deze regel. In afwachting van definitieve besluitvorming kan worden gedoogd.

Alleen als aan één van de drie bovengenoemde gevallen wordt voldaan, kán in een concreet geval worden gedoogd. Naast deze drie criteria geldt nog een aantal inhoudelijke uitgangspunten voor het gedogen van overtredingen:

- het college gedooft expliciet en nooit stilzwijgend. Een gedoogbeschikking moet schriftelijk worden afgegeven;
- als een bestuursrechtelijke zorgvuldige weg mogelijk is, wordt deze gevolgd;
- er wordt niet gedoogd als de consequenties van de overtreding niet beperkt blijven. De overtreding mag geen negatieve invloed hebben op de waarden die de betrokken beleidskaders/regels beogen te beschermen. Een overtreding mag nooit gevaar, schade, hinder of overlast voor derden met zich meebrengen;
- belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze in te dienen, voordat een gedoogbeschikking wordt genomen;
- er mag geen sprake zijn van precedentwerking. Daarom moeten bijzondere omstandigheden worden aangevoerd, die afwijking van de regel rechtvaardigen;
- de gedoogbeschikking wordt in tijd beperkt;
- in de gedoogbeschikking wordt duidelijk omschreven welke overtreding wordt gedoogd;

- indien mogelijk wordt in de gedoogbeschikking aangegeven wanneer en onder welke omstandigheden het besluit wordt ingetrokken en eventueel alsnog handhaving volgt.

Het college houdt een overzicht bij van de gevallen waarin wordt gedoogd. Jaarlijks wordt hierover verantwoording afgelegd in het Jaarverslag.

#### *Milieu*

Bij milieuzaken gaat het college over tot gedogen indien er sprake is van een overgangs- of overmachtsituatie of van een experiment en de overtreder een schriftelijk en gemotiveerd verzoek indient om een gedoogbeschikking af te geven en als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er een ontvankelijke vergunnings- of ontheffingsaanvraag is;
- Uit een eigen voorlopige taxatie blijkt, dat de aangevraagde activiteit(en) legaliseerbaar is/zijn;
- Zwaarwegende bedrijfs- of maatschappelijke belangen tijdelijk handelen in afwijking van de legale situatie rechtvaardigen;
- De activiteiten geen wezenlijk andere of beduidend grotere gevolgen met zich meebrengen dan ter plaatse al zijn toegestaan;
- De fysieke situatie op de inrichting uit milieuoogpunt niet zodanig afwijkt van gangbare normen, dat gedogen niet is te rechtvaardigen;
- Dat de aangevraagde activiteiten in de overige van toepassing zijnde wettelijke kaders ook toelaatbaar zijn;
- Er geen sprake is van slecht naleefgedrag aan de zijde van de overtreder.

Verder moet bij het afgeven van een gedoogbeschikking de Gedoogstrategie en het Protocol toepassen gedoogstrategie in acht worden genomen.

## **Hoofdstuk 7      Strategieën**

Op grond van de Wabo en bijbehorende besluiten moet de gemeente beschikken over een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een strategie om de naleving te bevorderen. Deze strategieën zijn met elkaar verweven. Meer toezicht en zwaardere sancties leiden tot betere naleving, maar meer aandacht voor het bevorderen van de naleving met andere instrumenten dan toezicht en handhaving, maakt toezicht minder noodzakelijk en leidt tot minder sancties.

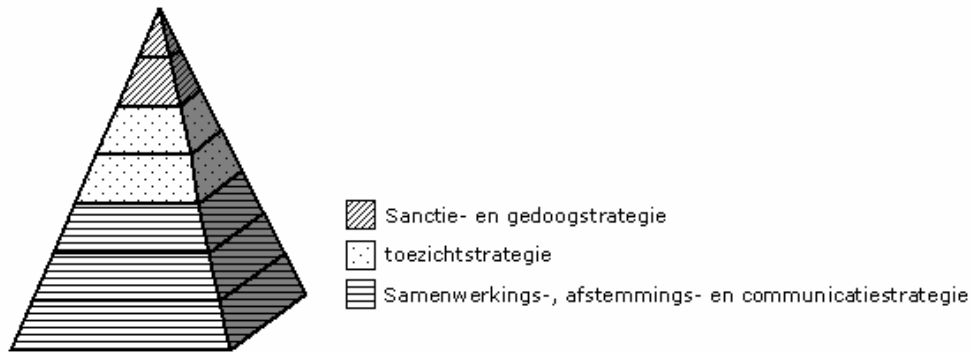
### **7.1            Nalevingsstrategie**

De nalevingsstrategie beschrijft de instrumenten die de werking van toezicht en handhaving kunnen ondersteunen en versterken als zij aanvullend worden ingezet.

Het naleven van regels kan spontaan gebeuren, maar kan ook worden afgedwongen door handhaving. Afhankelijk van de reden waarom mensen regels naleven moet een bepaalde strategie worden gevolgd. Er is een systeem opgezet om nalevingsgedrag te bevorderen. Dit systeem is opgezet als een toezichtspyramide en omvat de volgende lagen:

- laag 1, de basis: het wegnemen van irritaties waaraan de doelgroep argumenten zou kunnen ontleen om niet normconform te handelen (bijv. zorgen voor korte doorlooptijden en termijnen, vermijden van administratieve en procedurele fouten);
- laag 2: het bevestigen van maatschappelijk gewenst gedrag (bijvoorbeeld het serieus nemen van klachten en het consistent uitdragen door medewerkers en bestuur van dezelfde boodschap: naleven moet!);
- laag 3: wegnemen van redenen voor slecht naleefgedrag (eenduidigheid van handelen van door de overheid, van tevoren aangeven waaraan de doelgroep zich dient te houden );
- laag 4: wegnemen van kansen op slecht naleefgedrag (frequent bezoeken potentiële overtreders, frequent schriftelijk vragen om informatie, zorgen dat alertheid ten aanzien van naleefgedrag hoger wordt);
- laag 5: uitvoeren van preventief toezicht (uitvoeren van controles);
- laag 6: uitvoeren van repressieve acties (inzet bestuursrechtelijk en strafrechtelijk instrumentarium);
- laag 7: uitvoeren van sancties (effectuering van de dwangmiddelen).

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



## 7.2 Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie is aangegeven hoe wordt omgegaan met geconstateerde bestuursrechtelijke overtredingen. De sanctiestrategie (ook wel interventiestrategie genoemd) wordt gehanteerd als leidraad om te bepalen hoe er formeel gereageerd wordt op geconstateerde overtredingen.

De sanctiestrategie beschrijft de rode draad in het handhavingproces. Uitgangspunt is de "beginselplicht tot handhaving" zoals deze in de rechtspraak is geformuleerd. Dit houdt in dat in beginsel van de overheid verwacht mag worden dat zij handhavend optreedt tegen geconstateerde overtredingen. Niet tegen alle overtredingen is het mogelijk en wenselijk om handhavend op te treden en bovendien is er ook niet de capaciteit - indien het wel mogelijk en wenselijk wordt geacht - om tegen iedere overtreding handhavend op te treden. De strategie is daarom zo opgesteld dat zij een gestructureerd afwegingskader biedt, maar tegelijkertijd enige flexibiliteit biedt om in te spelen op en rekening te houden met lokale wensen en omstandigheden.

De invulling aan de sanctiestrategie wordt aangegeven door het vaststellen van een stappenplan dat bij geconstateerde overtredingen wordt gevolgd. Dit stappenplan is geïmplementeerd in het werkproces en komt overeen met de landelijke sanctiestrategie. In de strategie is duidelijk gemaakt hoe en in welke situatie de gemeente optreedt. Daarbij wordt de provinciale strategie "Zo handhaven we in Brabant" gevolgd.

De handhavingstrategie "Zo handhaven we in Brabant" is ontwikkeld door alle bij de handhaving betrokken instanties, zoals de Brabantse gemeenten, waterschappen, provincies, politie en het Openbaar Ministerie. Het doel van de strategie is het waarborgen van een uniforme en snelle aanpak bij constatering van overtredingen. De aanpak kent vaak een bestuursrechtelijke en een strafrechtelijke kant. Afhankelijk van de soort overtreding kan in sommige gevallen afstemming tussen gemeente, politie en het Openbaar Ministerie om overtredingen te beëindigen noodzakelijk zijn.

In de handhavingstrategie worden bestuursrechtelijke instrumenten voor het handhavingproces onderscheiden, te weten:

- *Ambtelijke waarschuwing*: De overtreder wordt tijdens de controle door de toezichthouder gewezen op de overtreding. Daarna wordt de overtreder door middel van een brief gewezen op de overtreding. De overtreder krijgt de mogelijkheid binnen een gestelde termijn de

overtreding te beëindigen en eventuele schade te herstellen. Van een waarschuwingsbrief kan, afhankelijk van de ernst van de overtreding, of als er een handhavingsverzoek is ingediend, worden afgezien.

- *Vooraankondiging*: Als de overtreder niet heeft gereageerd op de ambtelijke voorwaarschuwing, wordt de overtreder uitgenodigd voor een gesprek. Als naar aanleiding van dit gesprek de overtreding niet ongedaan is gemaakt, ontvangt de overtreder een vooraanschrijving met de mogelijkheid binnen een bepaalde termijn een zienswijze in te dienen of de overtreding te beëindigen.
- *Definitieve aanschrijving*: Overeenkomstig de procedure van de Awb wordt in deze aanschrijving een lastgeving opgelegd. Na het verstrijken van de termijnen in deze beschikking worden de aangekondigde sancties geëffectueerd. Bij acuut gevaar of calamiteiten wordt deze beschikking vaak na het nemen van maatregelen opgelegd.

### **7.3 Toezichtstrategie**

Een toezichtstrategie beschrijft hoe de gemeente gaat handhaven. Het beschrijft de manieren waarop wordt gecontroleerd of wet- en regelgeving wordt nageleefd. De toezichtstrategie maakt voor toezichthouders duidelijk hoe zij hun werk moeten doen.

Voor degene op wie het toezicht zich richt, betekent de toezichtstrategie dat hij/zij op een gelijke manier wordt behandeld als anderen die in dezelfde situatie verkeren.

De toezichtstrategie leidt tot zorgvuldigheid, rechtsgelijkheid en geeft een kader waarbinnen de bij toezicht betrokken toezichthouders van de gemeente kunnen opereren.

De toezichtstrategie voor de gemeente Oisterwijk is bedoeld voor het toezicht op wetten die regels stellen voor het omgaan met de fysieke leefomgeving.

Uitgangspunt hier is dat het uitvoeren van handhaving en toezicht zoveel mogelijk integraal plaatsvindt. De mate van toezicht wordt gekoppeld aan de prioriteit die aan een handhavingsthema wordt toegekend. In het werkprogramma zal bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan de frequentie van bepaalde controles, de soort controles die in bepaalde gevallen worden uitgevoerd en de mate van controles gericht op bepaalde gebieden (bijv. milieucontroles voor bedrijven). Zo kunnen er naast integrale controles, ook controles op bepaalde onderwerpen plaatsvinden.

Binnen het team handhaving worden de volgende soorten controles uitgevoerd:

- *Routinematige controles*: Deze vinden volgens het jaarlijkse Jaarprogramma Handhaving plaats. Het gaat hierbij om preventieve handhaving. De routinematige controles zijn gebaseerd op de prioriteitenstelling uit het integraal handhavingsplan, de regionale afspraken en de periodieke milieucontroles, afhankelijk van de grootte en zwarte van het bedrijf. De 'te controleren bedrijven' lijst maakt onderdeel uit van het jaarlijkse Jaarprogramma Handhaving.
- *Incidentele controles*: Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in: controles naar aanleiding van vergunningverlening (opleveringscontroles) en controles naar aanleiding van klachten, meldingen, ongevallen en incidenten.
- *Administratieve controles*: Administratieve controles worden alleen uitgevoerd door het cluster milieu. Het gaat hier onder andere om een check van jaarverslagen en het controleren van administratieve gegevens

van de bedrijven/instanties zoals verplichte keuringsrapporten. Het zijn vooral de bedrijven met een milieuzorgsysteem die jaarlijks een jaarverslag indienen.

- *Bijzondere handhavingsprojecten*: Ieder jaar worden er - in afstemming met het Servicepunt Handhaving (Seph) of in samenwerking met andere instanties - een aantal handhavingsprojecten uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld de handhavingestafette. Een dergelijk project kan gericht zijn op een bepaalde branche (bijvoorbeeld een bedrijventerrein of de horeca), of bepaalde aspecten (bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften) of op een gebied. Het gaat om lokale en regionale projecten. Ook hier is sprake van preventieve handhaving.
- *Hercontroles*: Deze controles vinden plaats na de hierboven genoemde controles en als er sprake is van een overtreding. Bij hercontroles kan verdieping/verbreding noodzakelijk zijn. Een hercontrole vindt plaats nadat een overtreding is geconstateerd en de hersteltermijn die de overtreder is gegund is verstrekt. De hercontrole is bedoeld om te bekijken of de overtreding tijdig op juiste wijze is opgeheven. Eventueel kan een hercontrole wel gecombineerd worden met een nieuwe preventieve controle waarbij ook nieuwe aspecten worden bekeken.

#### **7.4 Gedoogstrategie**

Het uitgangspunt is dat gedogen geen alternatief is voor een goed handhavingsbeleid. In sommige situaties is gedogen onontkoombaar. Zo kunnen er zich in de praktijk situaties voordoen, waarbij de gemeente op grond van een zeer zorgvuldige belangenafweging tot de conclusie komt, dat strikte naleving van de regelgeving redelijkerwijs niet kan worden verlangd en dat aan andere belangen welke in casu een rol spelen, voorrang moet worden gegeven. In dit geval is gedogen alleen mogelijk onder voorwaarden (zie hoofdstuk 6).

Het gedogen van overtredingen dient zoveel mogelijk te worden voorkomen. Tot gedogen wordt dan ook alleen overgegaan voor een beperkte periode en alleen in die gevallen, waarin handhavend optreden kennelijk onredelijk is.

## **Hoofdstuk 8            Middelen en capaciteiten**

Uitgangspunt is dat in beginsel tegen alle overtredingen wordt opgetreden. Dit is echter een ideale situatie. Er zullen altijd keuzes gemaakt moeten worden, enerzijds vanwege de praktische onmogelijkheid om (meteen) elke overtreding te signaleren, anderzijds vanwege het feit dat er altijd een belangenafweging zal plaatsvinden voordat er wordt opgetreden.

Door de beperkte capaciteit qua tijd, menskracht en middelen moeten prioriteiten worden gesteld. Dit betekent dat tot op zekere hoogte kan worden geaccepteerd dat voor bepaalde overtredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevolgd. Het is bij handhaving van groot belang zaken op een goede wijze en volledig af te handelen. Halve acties leiden niet tot succes en veelal tot negatieve precedentes.

### *Beschikbare capaciteit*

Binnen onze gemeente hebben wij in het team Handhaving de beschikking over vijf toezichthouders/handhavers (twee voor milieu en drie voor bouw & RO). Onze gemeentelijke toezichtstaken zijn voor het grootste deel ondergebracht bij deze medewerkers. Verder hebben wij drie juridisch beleidsmedewerkers. Deze medewerkers houden zich bezig met de juridische monitoring van handhavingszaken, de implementatie en uitvoering van nieuw handhavingsbeleid, de evaluatie hiervan, het opstellen van het jaarlijks Jaarprogramma Handhaving en het Jaarverslag.

De Buitengewoon Opsporingsambtenaar is verantwoordelijk voor het controleren en handhaven van de APV.

De beschikbare uren zijn niet toereikend om alle genoemde taken uit te voeren. Er zullen dus keuzes gemaakt moeten worden welke taken opgepakt worden en welke niet. Met behulp van de risicoanalyse worden jaarlijks de prioriteiten bepaald (hoofdstuk 3, paragraaf 3.2). De frequentie van controle en de beschikbare tijd voor controles worden op basis daarvan bepaald.

## **Hoofdstuk 9      Recente en toekomstige ontwikkelingen**

Handhaving is een dynamisch werkterrein. Hierin hebben we voortdurend te maken met ontwikkelingen. Dit komt onder andere voort uit de continu beweging in de wet- en regelgeving. Dit betekent dat de gemeente daarop in zal moeten spelen. Zo zijn in de afgelopen tijd aanzienlijke wijzigingen in wet- en regelgeving in werking getreden die voor handhaving relevant zijn.

De belangrijke wetswijzigingen voor wat betreft handhaving zijn: het nieuwe Gebruiksbesluit brandveiligheid (1 november 2008), de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (1 oktober 2009) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (1 oktober 2010).

Ook is er een voorgenomen wijziging van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW). Dit voorstel van het kabinet houdt ondermeer in, dat het toezicht op de DHW, dat nu door de Voedsel- en Waren Autoriteit wordt uitgevoerd, gedecentraliseerd zal worden. Daarmee krijgt de gemeente een nieuwe handhavingstaak die in de gemeentelijke organisatie moet worden ingebed. Bij het opstellen van dit handhavingsplan is rekening gehouden met deze wetswijzigingen.

### **9.1              Wabo**

Door de inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010 zijn vrijwel alle handhabingsbepalingen in de Wet ruimtelijke ordening en in de Woningwet komen te vervallen. In deze beide wetten is alleen nog blijven staan dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze wetten. Alle inhoudelijke bepalingen over handhaven staan voortaan in hoofdstuk 5 van de Wabo en zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

De Wabo bepaalt onder meer, dat de zorg voor handhaving bij het college van burgemeester en wethouders ligt en dat het college de verplichting heeft om gegevens die van belang zijn voor de handhaving te verzamelen en te registreren. Verder worden in het Bor kwaliteitseisen gesteld aan de handhaving. Daarnaast moet handhaving zijn gebaseerd op inhoudelijke keuzes en moet het worden vorm gegeven in een cyclisch proces. De provincie is verplicht om overleg tussen de bestuursorganen die met handhaving zijn belast te organiseren. Voorts kan de provincie aan de gemeente aanwijzingen geven over de handhaving en kan de provincie gemeenten verplichten om een gemeenschappelijke regeling te treffen voor handhaving.

In het Bor wordt het college van burgemeester en wethouders verplicht om handhavingsbeleid vast te stellen en daarbij rekening te houden met een aantal wettelijke eisen. De Wabo en het Bor verplichten niet meer dat de gemeenteraad een handhavingsnota of handhavingsplan vaststelt. Het college is verplicht om handhavingsbeleid vast te stellen en dit mede te delen aan de gemeenteraad.

Met de invoering van de Wabo heeft de wetgever beoogt nog meer bouwactiviteiten (omgevings)vergunningsvrij toe te staan. Deze versoepeling/deregulering heeft tot gevolg dat 40% van de voorheen in hoofdzaak als licht bouwvergunningplichtige bouwwerken te kwalificeren activiteiten na 1 oktober 2010 als omgevingsvergunningvrije activiteiten kunnen

worden uitgevoerd. Deze verregaande doorvoering van vergunningsvrij bouwen zal in de praktijk kunnen leiden tot meer verzoeken tot handhaving. Dit omdat de uitwerking van deze regeling voor de bouwer/initiatiefnemer zeer positief is, maar de impact ervan mogelijk juist op de burens averechts uitpakt.

## **9.2 Drank- en horecawet**

Het toezicht op de naleving van de Drank- en horecawet gebeurt nu voor een gedeelte door de gemeente en voor een ander deel op rijksniveau door de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). Het gemeentelijk toezicht heeft te maken met het naleven van de vergunningsplicht voor inrichtingen die een vergunning op grond van die wet nodig hebben. In dit kader wordt in Oisterwijk het project administratieve zelfcontrole horeca- inrichtingen gevoerd. Dit controlemiddel dient het naleefgedrag en het zicht op de wet- en regelgeving door de horecaondernemer, in eigen regie en verantwoordelijkheid, te verbeteren.

De wetwijziging treedt waarschijnlijk op 1 juli 2012 in werking. Er komt een expertisecentrum/helpdesk om de gemeenten voor te lichten over het toezicht op de Drank- en Horecawet. De VWA ondersteunt gemeenten twee jaar bij de opzet en vragen beantwoording rond het over te hevelen toezicht. De VNG heeft daarin geen actieve rol.

## **9.3 Gebruiksbesluit**

Op 1 november 2008 is het Gebruiksbesluit in werking getreden. Dit besluit bevat landelijk geldende regelgeving over het brandveilig gebruik van bouwwerken. Het Gebruiksbesluit is echter met de invoering van de Wabo per 1 oktober 2010 komen te vervallen en is in die wet opgenomen. Dit heeft in ieder geval als voordeel dat brandveilig gebruik in het primaire proces, bij de beslissing over een omgevingsvergunning, zal worden getoetst.

## **9.4 Bestuurlijke strafbeschikking**

Buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) in dienst van de gemeente kunnen een strafbeschikking opleggen voor overlastfeiten in de openbare ruimte, zoals fietsen op de stoep, wildplassen en loslopende honden. Vanaf 2010 hebben de gemeenten en ook provincies en waterschappen de mogelijkheid gekregen bestuurlijke strafbeschikkingen op te leggen.

Vanaf januari 2011 wordt de bestuurlijke strafbeschikking overlast definitief door de buitengewoon opsporingambtenaar van de gemeente Oisterwijk gehanteerd ten aanzien van feiten die vallen binnen het bereik van de overlast in de openbare ruimte en voor bepaalde feiten die in de afvalstoffenverordening staan. Het CJIB zorgt voor het verzenden van de strafbeschikking en het innen van de geldboete.

Als een bestrafte het niet eens is met zijn strafbeschikking, kan hij bezwaar maken door verzet in te stellen bij het Openbare Ministerie. De strafrechter zal de strafzaak dan in zijn geheel opnieuw beoordelen. Jaarlijks kunnen gemeenten een proces-verbaal vergoeding (PV-vergoeding) ontvangen van de minister van Justitie voor het uitschrijven van processen-verbaal. Deze vergoeding geldt voor bepaalde overlastfeiten in de openbare ruimte en voor de meeste parkeerfeiten die onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) vallen (€ 40,- per correct aangeleverd overlastfeit en € 25,- per correct aangeleverd parkeerfeit).

## **9.5 Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht**

Op 1 juli 2009 is de 'vierde tranche Awb' in werking getreden. De 'Vierde tranche Awb' heeft regels over een aantal nieuwe onderwerpen toegevoegd aan de Awb, waaronder 'bestuurlijke handhaving'. Verder brengt deze wet belangrijke wijzigingen aan in de bestaande bepalingen over de bestuursdwang en de last onder dwangsom. Aan bestaande instrumenten worden nieuwe beschikkingsmomenten toegevoegd.

## **9.6 Waterwet**

De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening.

Dit heeft geleid tot een verschuiving van bevoegdheden. De indirecte lozingen van bedrijven (lozingen op de riolering), die voorheen onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) en daarmee onder de bevoegdheid van het Waterschap vielen, vallen nu onder de Wet Milieubeheer en per 1 oktober 2010 onder de Wabo. Dit is een nieuwe taak en bevoegdheid van de gemeente. Een belangrijk gevolg van de Waterwet is, dat de huidige vergunningstelsels uit de afzonderlijke waterbeheerwetten worden gebundeld: zes vergunningen uit de bestaande 'waterbeheerwetten' gaan op in één watervergunning. De vergunning voor indirecte lozingen is onderdeel gaan uitmaken van, respectievelijk geïntegreerd in, de omgevingsvergunning die door de gemeente wordt afgegeven.

De gemeente Oosterwijk heeft inmiddels een dienstverleningsovereenkomst afgesloten tot 31 december 2012, waarbij het Waterschap de bedrijven gaat controleren. Eind 2012 vindt er een evaluatie plaats en wordt bepaald of de dienstverleningsovereenkomst wordt voortgezet/verlengd of niet.

## **9.7 De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen**

De 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' is per 1 oktober 2009 in werking getreden. Deze wet beoogt aan burgers een effectiever middel te geven tegen te trage besluitvorming door bestuursorganen. In de Awb is een regeling opgenomen die de burger in staat stelt om, als een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn beslist, snel een uitspraak van de rechter te krijgen zonder een voorafgaande bezwaarschriftprocedure.

Voordat een belanghebbende beroep kan instellen, moet hij/zij het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd. De rechter behandelt het beroep in beginsel zonder zitting. Hij doet binnen acht weken uitspraak en bepaalt dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een beslissing neemt.

In het geval dat het bestuursorgaan na afloop van de door de rechter bepaalde termijn nog steeds niet heeft beslist, kan de belanghebbende via een eenvoudige procedure bij de voorzieningenrechter, waarvoor geen griffierecht is verschuldigd, de rechter verzoeken aan het bestuursorgaan een - tweede - dwangsom op te leggen.

Het goed bewaken van de voortgang van de lopende handhavingszaken en van verzoeken om handhaving en de daarvoor geldende termijnen zal zodoende noodzakelijk zijn. Op dit moment gebeurt dit al door middel van gestructureerd overleg over handhavingszaken.

## **9.8 Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)**

De BAG is een belangrijk onderdeel van het stelsel van basisregistraties. De BAG is een registratie waarin gemeentelijke basisgegevens over alle gebouwen en adressen in Nederland zijn verzameld. Het Kadaster beheert de Landelijke Voorziening BAG en stelt de gegevens beschikbaar aan overheden, bedrijven, instellingen en burgers.

Met dit stelsel verbetert de overheid haar dienstverlening door belangrijke gegevens over onder andere personen, bedrijven en gebouwen binnen de overheid te delen. Ook dragen de basisregistraties bij aan effectievere fraudebestrijding, openbare orde en veiligheid en kostenbesparing.

Veel van de wijzigingen die in de registratie moeten worden opgevoerd, moeten aangedragen worden door de toezichthouders. Met name bij vergunningsvrije bouwwerken zal dit de nodige extra handavingscapaciteit vragen.

## **9.9 Regionale uitvoeringsdiensten (RUD)**

In 2008 zijn de rapporten van de commissies Lodders (decentralisatievoorstellen provincies), D'Hondt (decentralisatievoorstellen gemeenten), Oosting (voorstellen voor herziening interbestuurlijk toezicht) en Mans (voorstellen voor kwaliteitsimpuls handhaving middels samenwerking) verschenen. In deze rapporten wordt ondermeer ingegaan op de gewenste organisatievormen van gemeenten.

Als gevolg van het hierboven genoemde rapport van de commissie Mans heeft het kabinet op 3 november 2008 een kabinetsreactie opgesteld, waarin uitgegaan wordt van volledige uitvoering van de Wabo-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) door 25 regionale omgevingsdiensten. Deze omgevingsdiensten vallen samen met de 25 politie-/veiligheidsregio's. Dit houdt voor gemeenten in, dat de bevoegdheid blijft bij de gemeente maar dat de werkzaamheden gedaan worden door deze diensten.

De Verenigingen van Nederlandse gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal overleg (IPO) hebben al in een vroeg stadium met minister Cramer overleg gevoerd over de toekomst van vergunningverlening en handhaving ten aanzien van de VROM-regelgeving met als doel een goede uitvoering van de Wabo en de omgevingsvergunning. Maar dit heeft nooit geleid tot concrete afspraken, aangezien de visies van alle partijen telkens anders waren. De VNG en het IPO hebben dan ook negatief gereageerd op het kabinetsstandpunt over het advies van de commissie Mans. Om toch uit een impasse te komen hebben IPO en VNG het kabinet aangeboden om voor het eind van 2009 te komen tot een convenant, waarin afspraken staan over de gewenste uitvoeringsstructuur binnen een afgesproken tijdsbestek. Hierbij is aan de provincies en gemeenten de ruimte geboden om voor 1 april 2009 tot alternatieven voor het kabinetsstandpunt te komen. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een overeenstemming tussen het IPO, de VNG en het Rijk over een samenhangend pakket aan afspraken om de verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht te realiseren middels regionale uitvoeringsdiensten. Hierin zijn ook de volgende twee belangrijke punten aangegeven:

- een basistakenpakket met basistaken die in ieder geval overgaan naar de regionale uitvoeringsdiensten.
- kwaliteitscriteria die bij een gemeentelijke organisatie of regionale uitvoeringsdienst aanwezig moeten zijn om te komen tot een minimaal kwaliteitsniveau (plus borging ervan) dat nodig is om de Wabo-taken goed uit

te kunnen voeren (dus het gaat hier niet om effectiviteit of efficiëntie).  
Als belangrijke voorwaarde hierbij is wel gesteld dat de vorming van de RUD's  
budgettair neutraal moet verlopen.

Op welke wijze de uitvoeringsdiensten er zullen komen, is van groot belang voor  
de afdeling Vergunningen en Handhaving en de taken die ze in de toekomst nog  
uit gaan voeren. Er moet nog een besluit worden genomen over welke taken de  
gemeente Oisterwijk per 1 januari 2013 aan de RUD gaat overdragen.  
Momenteel wordt in Brabant hard gewerkt aan de oprichting van de regionale  
uitvoeringsdiensten.

## **Hoofdstuk 10      Kwaliteitsborging, monitoring en evaluatie Handhavingresultaten**

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de kwaliteit van het handhavingsbeleid wordt geborgd. De verschillende processtappen van de dubbele regelkring "Big Eight" ondersteunen bij de kwaliteitsborging. Om na te gaan of de uitvoering de gewenste resultaten oplevert zijn monitoring en evaluatie van het beleid essentieel.

### **10.1              Planning- en controlcyclus "Big Eight" in relatie tot kwaliteitsborging**

In de vorige hoofdstukken is een groot aantal uitvoeringsregels geformuleerd die het handhavingsteam als uitgangspunt zal hanteren bij de uitvoering van de handhaving. Doel daarvan is om effectief en efficiënt op te treden tegen overtredingen van wetten en regels.

Het is een illusie te veronderstellen, dat in complexe besluitvormingsprocedures als handhaving, een handhavingsplan kan worden geproduceerd dat op alle vragen een antwoord geeft. Dit handhavingsplan is gezien de toekomstige ontwikkelingen, jurisprudentie en ervaringen uit de praktijk een dynamisch product dat steeds zal moeten aangepast en aangevuld. Om daarin te voorzien is het noodzakelijk dat deze nota deel uitmaakt van een planning- en controlcyclus waarin jaarlijks een planning van activiteiten wordt gemaakt en na afloop van een jaar wordt bezien welke ervaringen zijn opgedaan.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, paragraaf 2.1, worden de processtappen van het programmatisch handhaven weergegeven in de dubbele regelkring "Big Eight" en wordt door het toepassen van de "Big Eight" vormgegeven aan een Plan-Do-Check-Act-cyclus (PDCA-cyclus).

Gedurende de cyclus kan worden bepaald of de doelstellingen nog worden behaald en of er bijsturing in het beleid en de uitvoering plaats dient te vinden. Evaluatie maakt daarom een wezenlijk onderdeel uit van deze cyclus. Na de evaluatie kan worden bekeken of het beleid dient te worden aangepast.

In de beleidscyclus worden de volgende fasen onderscheiden:

#### Fase 1:

Het opstellen van een beleidsplan, waarin in ieder geval de volgende zaken worden vastgelegd:

- uitgangspunten, achtergronden en visie handhavingsbeleid;
- doelstellingen en prioriteiten;
- nalevingstrategie (toezicht,- sanctie- en gedoogstrategie);
- middelen en capaciteiten.

Het beleidsplan wordt door het college vastgesteld en ter informatie aan de gemeenteraad gestuurd.

Met onderhavig handhavingsplan wordt aan deze fase gestalte gegeven.

#### Fase 2:

Dit is de uitvoeringsfase. In deze fase wordt het beleid concreet omgezet naar

een programma voor het komende jaar (Jaarprogramma Handhaving). Het Jaarprogramma Handhaving bevat een realistische raming van de activiteiten die in het begrotingsjaar zullen worden uitgevoerd. Daarbij moet uiteraard rekening worden gehouden met de organisatorische en financiële mogelijkheden en de in het beleid vastgestelde prioriteiten.

Welke elementen moeten in ieder geval deel uitmaken van het Jaarprogramma Handhaving? In principe alle activiteiten die het handhavingsteam met de ter beschikking staande structurele capaciteit moet uitvoeren. Dus elk Jaarprogramma Handhaving zal moeten beginnen met een beschrijving van die (kwalitatieve en kwantitatieve) capaciteit.

Vervolgens wordt een systematische opsomming gegeven van eenmalige, structurele en projectmatige activiteiten die voor het komende jaar op de rol staan.

Het Jaarprogramma Handhaving is leidend voor de uitvoering van de handhaving.

Het Jaarprogramma Handhaving voor het jaar 2012 volgt gelijk met dit handhavingsplan. In de beleidscyclus is het de bedoeling om in het laatste kwartaal van het lopende jaar het uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar vast te stellen.

Het Jaarprogramma Handhaving wordt door het college vastgesteld en ter informatie naar de gemeenteraad gestuurd.

#### Fase 3:

In fase 3 worden de resultaten uit de eerste twee fasen geëvalueerd. Deze evaluatie vindt plaats in het laatste kwartaal van een lopend jaar. Er moet namelijk eerst worden geëvalueerd voordat een nieuw Jaarprogramma Handhaving wordt vastgesteld.

Na de evaluatie wordt in het eerste kwartaal van het volgende jaar door het college een Jaarverslag opgesteld, waarin conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan over de vragen of het beleid op een juiste wijze wordt uitgevoerd, of de beoogde resultaten zijn behaald en of er bijsturing plaats dient te vinden. Het is dus van belang dat de gemeente Oisterwijk op basis van geformuleerde gemeentebrede uitgangspunten en prioriteiten haar handhavingstaak programmatisch en meetbaar uitvoert.

In het Jaarverslag wordt in het overzicht van activiteiten aangegeven hoe de ramingen zich verhouden tot de werkelijke activiteiten.

Bij substantiële afwijkingen wordt verantwoord wat hiervan de oorzaken zijn en eventueel hoe de problemen voor het volgend jaar zullen worden of zijn opgelost. Het Jaarverslag wordt door het college bekendgemaakt aan de gemeenteraad.

#### Fase 4:

In de laatste fase worden aan de hand van de uitkomsten van het Jaarverslag uit fase 3 de in het Handhavingsplan en Jaarprogramma Handhaving genoemde aspecten uit fase 1 waar nodig bijgestuurd.

Ieder jaar kan een evaluatie en een Jaarverslag leiden tot bijstelling van de risico-inventarisatie en de daaruit voortvloeiende prioriteiten. Is dit het geval, dan kan gelijktijdig met het Jaarverslag een voorstel tot beleidsaanpassing worden gedaan.

In het laatste jaar van de looptijd van het Integraal Handhavingsplan wordt een start gemaakt met het opstellen van een nieuw handhavingsplan. Aan de hand

van productbladen, een evaluatie van het aflopende handhavingsplan en de jaarverslagen maakt het college opnieuw een prioritering. De productbladen beschrijven onder andere de verschillende thema's aan de hand van wet- en regelgeving, de verschillende taken en de handhavingshistorie.

Dit Integraal Handhavingsplan moet dan ook worden beschouwd als het beginpunt van een structurele beleidscyclus, die moet leiden tot een duurzame kwaliteit van de handhaving en een effectieve en efficiënte inzet van capaciteit en middelen om de optimale afstemming tussen beleid, programmering en uitvoering te bereiken.

In het onderstaande schema zijn de verschillende stappen inzichtelijk gemaakt.

<b>Product</b>	<b>Wanneer</b>	<b>Cyclus</b>
Integraal Handhavingsplan 2012-2015	2012	Vierjaarlijks
Evaluatie Jaarprogramma Handhaving in relatie tot Integraal Handhavingsplan	Laatste kwartaal	Jaarlijks
Jaarprogramma Handhaving	Eerste kwartaal	Jaarlijks
Jaarverslag	Eerste kwartaal	Jaarlijks
Vorbereiding Integraal Handhavingsplan 2016-2019 - Productbladen - (concept) Handhavingsplan 2012-2015 -evaluatie - Prioritering	Begin 2015  1 <sup>e</sup> kwart 2015 2 <sup>e</sup> kwart 2015  3 <sup>e</sup> kwart 2015	Vierjaarlijks
Handhavingsplan -evaluatie	4 <sup>e</sup> kwart 2015	Vierjaarlijks
Integraal Handhavingsplan 2016-2019	Begin 2016	Vierjaarlijks

## **10.2 Monitoring en evaluatie handhavingresultaten**

Deze paragraaf gaat in op fase 3 van de beleidscyclus zoals in de vorige paragraaf is beschreven. In deze fase worden de resultaten van de eerste twee fasen geëvalueerd (het Integraal Beleidsplan en het Jaarprogramma

Handhaving).

Alvorens een nieuw Jaarprogramma Handhaving op te stellen, zal eerst een evaluatie - in het laatste kwartaal van het lopend jaar - moeten plaatsvinden.

Zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau worden doelen gesteld met het doel ze ook te bereiken. Daarom moet periodiek worden getoetst of de geleverde handhavinginspanningen ook het bereiken van de gestelde handhavingdoelen heeft opgeleverd. Als de gestelde doelen zijn bereikt, zal dit over het algemeen leiden tot een beter naleefgedrag. Als de gestelde doelen niet zijn bereikt, moet er worden bezien wat de oorzaak daarvan kan zijn. De oorzaak kan heel divers zijn: te weinig capaciteit, onhaalbare doelen, onvoldoende budget, niet functioneren van protocollen enz.

Afhankelijk van de bevindingen moeten eventueel de doelen, de werkwijze of randvoorwaarden worden bijgesteld en kan hieruit lering worden getrokken voor de toekomst. Jaarlijkse evaluatie is daarom noodzakelijk.

### **10.2.1 Monitoring en registratie**

Om een goed oordeel te kunnen vormen over de resultaten en de effecten van de handhaving is het essentieel dat er monitoring en registratie plaatsvindt van alle uit te voeren taken (toetsing, toezicht en handhaving). Door monitoring en registratie wordt handhaving meetbaar. Het maakt het handhavingproces inzichtelijk(er) en handhavingperiodes kunnen met elkaar vergeleken worden. De handhavingprocedures worden in het registratiesysteem OVX uitgewerkt. Dit zorgt ervoor, dat de resultaten uit het Jaarprogramma Handhaving meetbaar zijn. Voor wat betreft de procedures voortkomend uit het bijzonder beleid en afgesloten convenanten (permanente bewoning recreatieverblijven, bestuursrechtelijke aanpak illegale hennepcultuur) vindt de registratie handmatig plaats.

### **10.2.2 Evaluatie en verbeteringen doorvoeren**

De resultaten uit het Jaarprogramma Handhaving, inzichtelijk gemaakt aan de hand van een monitoring- en registratiesysteem moeten worden neergelegd in het Jaarverslag, zodat op grond daarvan conclusies kunnen worden getrokken die als basis kunnen dienen voor het bijstellen van het eerder vastgestelde handhavingplan (op onderdelen) en het daaraan te koppelen Jaarprogramma Handhaving.

Overigens kunnen ook nog andere van belang zijnde ontwikkelingen reden zijn om het handhavingplan bij te stellen, bijvoorbeeld bestuurlijke- en ambtelijke visies en ambities, wijziging van taken en/of taakonderdelen, gewijzigd inzicht in prioriteitenstellingen van de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken, wijzigingen in wet- en regelgeving, aanpassing van de organisatie.

Zoals in de vorige paragraaf beschreven moet het handhavingplan vierjaarlijks herschreven worden. Indien noodzakelijk kan het handhavingplan tussentijds worden aangepast en afgestemd op de huidige ontwikkelingen. Verbeterpunten ten aanzien van het handhavingplan moeten dan ook geregistreerd worden, zodat ze periodiek in het handhavingplan kunnen worden verwerkt.

## **Hoofdstuk 11**

## **Communicatie**

Zoals eerder aangegeven wil het college dat het handhavingsbeleid duidelijk is. Een goede communicatie is hierbij essentieel. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de handhavingsmaatregelen en het beleid.

### **11.1 Handhavingsmaatregelen**

Het treffen van handhavingsmaatregelen is van ingrijpende aard. Het wordt daarom pas toegepast, wanneer alle andere middelen die een bestuursorgaan heeft om een overtreding ongedaan te maken geen of onvoldoende resultaat hebben gehad. Een duidelijke communicatie met de burger leidt in sommige gevallen tot goede oplossingen. Het starten van een mediationstraject behoort tot de mogelijkheden om buiten een handhavingsprocedure om tot een oplossing te komen.

Sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht ligt in de artikelen 4:7 en 4:8 wettelijk vast, dat een bestuursorgaan pas dan een handhavingsbesluit mag nemen, wanneer tevoren over het voornemen daartoe met de betrokkene(n) overleg is gevoerd. Deze wettelijk vastgelegde fatsoensnorm moet er toe leiden dat aan het treffen van handhavingsmaatregelen reëel en open overleg met de betrokkene(n) vooraf gaat. Ook anderszins is daar veel voor te zeggen.

Handhavingsbesluiten bevatten dwangmaatregelen. Het zijn daarom bij uitstek besluiten waartegen zich vrijwel altijd bezwaar en beroep richt. Er zal dus hoe dan ook een rechterlijke toetsing van die besluiten gaan plaatsvinden. Deze besluiten kosten de ambtelijke en bestuurlijke organisatie veel tijd en (dus) geld, brengen niet altijd voorzienbare risico's met zich mee en dragen veelal niet bij aan goede verstandhoudingen. Er moet daarom veel aan gelegen zijn om bij overtreding van wet- of regelgeving in eerste instantie te proberen de overtreding ongedaan te maken door overleg en overreding. Dit - onverplichte - overleg geeft ook gelegenheid om draagvlak te organiseren door te wijzen op het belang dat met handhaving is gemoeid.

Hoe concreter dat belang kan worden aangegeven, des te meer kans er is om in deze fase de overtreding ongedaan te maken. Overigens geeft dat overleg ook gelegenheid om de overtreder uitdrukkelijk te wijzen op de juridische middelen die de gemeente heeft.

In de bestaande handhavingspraktijk in de gemeente Oisterwijk wordt voorafgaande aan een handhavingsmaatregel de burger altijd betrokken en duidelijk geïnformeerd. Door in overleg met de overtreder te gaan wordt geprobeerd om zonder procedure een einde te maken aan een overtreding. Leidt dit - onverplichte - overleg niet tot een oplossing, dan zal op een handhavingsmaatregel moeten worden ingezet.

### **11.2 Handhavingsbeleid**

Dit handhavingsplan wordt gelijktijdig met het Jaarprogramma Handhaving voor 2012 door het college vastgesteld. Daarna zal het ter kennisgeving aan de gemeenteraad worden aangeboden. Vervolgens zal hierover communicatie met de burgers en betrokken handhavingspartners plaatsvinden.

Communicatie is per definitie wederzijds. Het is van belang om burgers duidelijk te maken dat er aandacht is voor handhaving en dat toezicht en controle een normale gang van zaken is. Daarbij hoort dat burgers er van overtuigd raken dat de gemeente daadwerkelijk handhaaft. Communicatie biedt een goede

gelegenheid om burgers uit te leggen op welke wijze de gemeente het toezicht en de controle gaat organiseren, waar of bij wie aanspreekpunten zijn, hoe handhaving wordt aangepakt en wat het belang van handhaving is. Daarom zal dit handhavingsplan actief worden gepubliceerd en zal – bijvoorbeeld in de Nieuwsklok – op gezette tijden aandacht zijn voor de uitvoering van het handhavingsbeleid.

Uit de jurisprudentie blijkt overigens het belang van dergelijke communicatie. Meermalen is in jurisprudentie te lezen dat burgers door publicaties op de hoogte hadden kunnen (en dus moeten) zijn van het handhavingsbeleid van de gemeente. Verder kan het van belang zijn om doelbewust publiciteit te geven aan (bepaalde) handhavingsbesluiten en aan het effectueren er van. Uit de praktijk blijkt dat een grote preventieve werking uitgaat van de wetenschap dat de gemeente ingrijpt bij overtreding van de regels.