

**BELEIDSPLAN TOEZICHT EN HANDHAVING  
FYSIEKE LEEFOMGEVING  
ACHTKARPELEN EN TYTSJERKSTERADIEL  
2017**

		Datum
Stuknummer 8K		
Stuknummer TD	S2017-32883	
Versie: definitief	Vastgesteld Achtkarspelen	05-12-2017
Opsteller: THV / Siebe Alkema	Vastgesteld Tytsjerksteradiel	28-11-2017

# INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>7</b>
2.1	Wat is toezicht en handhaving?	7
2.2	Waarom toezicht en handhaven?	7
2.3	Bevorderen van het naleefgedrag	8
2.4	Preventieve handhaving	8
2.5	Repressieve handhaving	9
2.6	Meetbare doelen	9
<b>3</b>	<b>KADER</b>	<b>11</b>
3.1	Fysieke leefomgeving	11
3.2	Regionale uitvoeringsdienst FUMO	11
3.3	Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH)	11
3.4	Besluit tot wijziging van het besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Besluit VTH)	12
3.5	Wabo-kwaliteitscriteria	12
3.6	Borging	14
<b>4</b>	<b>ORGANISATIE</b>	<b>15</b>
4.1	Bestuurlijke verantwoordelijkheid	15
4.2	Ambtelijke verantwoordelijkheid	15
4.3	Taken Eenheid Toezicht & Handhaving	15
4.4	Samenstelling Eenheid T&H	16
4.5	Integraal handhaven	16
4.6	Technische hulpmiddelen	17
4.7	Digitale ondersteuning	17
4.8	Handboek handhaving	17

<b>5</b>	<b>PRIORITEITSTELLING</b>	<b>19</b>
5.1	Inleiding	19
5.2	Systematiek	19
5.3	Aanleidingen van toezicht en handhaving	19
5.4	Keuzes	20
5.5	Indeling prioriteiten	20
5.6	Naleefgedrag versus controle-intensiteit	21
5.7	Klachten	22
5.8	Prioritering specifieke onderdelen	22
<b>6</b>	<b>HANDHAVINGSSTRATEGIE / SANCTIESTRATEGIE</b>	<b>24</b>
6.1	Waarom een handhavingsstrategie?	24
6.2	Aard handhavend optreden	25
6.3	Sanctiemiddelen	25
6.3.1	Bestuurlijk herstellend	25
6.3.2	Bestuurlijk bestraffend	27
6.3.3	Strafrecht	27
6.4	Keuze toepassing sanctiemiddel.	28
6.5	Strafrechtelijk optreden	29
6.6	Methodiek LHS	30
6.6.1	Het stappenplan	30
6.6.2	De interventiematrix	31
6.7	Toe te passen handhavingsstrategieën	33
6.7.1	Algemeen	33
6.7.2	Afwijken handhavingsmatrix / handhavingsstrategie	34
6.8	Legalisatiemogelijkheden	36
6.9	Begunstigingstermijnen en zwaarte sancties	36
6.10	Specifiek handhavingsbeleid	36
6.11	Bestuurlijke boete	37
6.12	Gedogen	37
6.13	Handhaving eigen organisatie en andere overheden	37

<b>7</b>	<b>HANDHAVINGSPROGRAMMA / -VERSLAG</b>	<b>38</b>
7.1	Inhoud programma	38
7.2	Registratie uitgevoerde werkzaamheden	39
7.3	Jaarverslag	40
7.4	Klachten en meldingen	40
7.5	Monitoring handhavingsbeleid	40

**BIJLAGEN:**

1. Handhavingsprioriteiten
2. Definitie prioriteitsaspecten
3. Milieutoezicht inrichtingen
4. Preventie- en handhavingsplan 2014 - 2018
5. Beleidslijn horeca
6. Landelijke handhavingsstrategie (LHS)
7. Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen
8. Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang
9. Gedoogbeleid

## 1. INLEIDING

In 2014 verscheen het eerste gezamenlijke Beleidsplan Handhaving fysieke leefomgeving Achtkarspelen & Tytsjerksteradiel. Een document dat beschrijft hoe het toezicht op en handhaving van regels in het fysieke domein in beide gemeenten wordt uitgevoerd. Sinds de vaststelling in 2014 is veel veranderd. Er zijn regels en taken bijgekomen. Ook is het beleid op onderdelen gewijzigd. Zoveel dat het overzicht in wat nu het actuele handhavingsbeleid is, niet goed meer duidelijk is.

Daarnaast zijn ook externe ontwikkelingen die nader in een beleidsplan moeten worden beschreven.

Dit nieuwe Beleidsplan toezicht en handhaving fysieke leefomgeving Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel 2017 is een samenvoeging van eerder vastgesteld handhavingsbeleid in één document.

Door krimp in de formatie kan de Eenheid Toezicht & Handhaving van het team THV niet alle zaken meer behandelen die het tot nu toe wel doet. Er moeten nieuwe prioriteiten worden gesteld. (Hoofdstuk 5)

In de afgelopen tijd zijn ook op provinciale schaal bestuurlijk afspraken gemaakt, waarover nog geen formele bestuurlijke besluitvorming binnen beide gemeente heeft plaatsgevonden. Denk hierbij aan het invoeren en toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). De algemene bestuursleden van beide gemeenten van het VTH-Overleg hebben in 2015 ingestemd met de toepassing van deze strategie, maar hij was tot nu toe nog niet in ons eigen beleid geïmplementeerd. Hoe we dat doen? Dat wordt beschreven in Hoofdstuk 6. Met de vaststelling van dit Beleidsplan is de bestuurlijke afspraak geformaliseerd.

Dit plan handelt dus over hoe de Eenheid Toezicht & Handhaving haar opgedragen wettelijke taak in het fysieke domein uitvoert. Voor zover het een taak betreft volgens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt voldaan aan de criteria die hiervoor zijn gesteld in § 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). De provincie Fryslân toetst dit in het kader van het Interbestuurlijk toezicht (IBT).

Leeswijzer:

Hoofdstuk 2 is een algemeen hoofdstuk. Ingegaan wordt op de definitie van toezicht en handhaving, over welke juridische middelen wordt beschikt en welke doelen moeten worden nagestreefd. Wat willen we bereiken?

Binnen welke in- en externe kaders wordt gewerkt wordt beschreven in Hoofdstuk 3. Welke wettelijke regels worden uitgevoerd en zijn van invloed op het werk, wat de rol van de FUMO is en aan welke kwaliteitseisen onze medewerkers moeten voldoen.

Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de organisatie van de taak. Wat de plaats is in de organisatie en hoe de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijk zijn geregeld.

Overal op controleren of tegen elke overtredingen kan niet. De beschikbare capaciteit vraagt om keuzes hierin te maken. Wat pakken we op en wat laten we liggen tot we de tijd hiervoor hebben. De werkwijze om tot een weloverwogen keuze te komen staat in Hoofdstuk 5.

Gaat Hoofdstuk 5 over WÁT we doen. In Hoofdstuk 6 staat HÓE dat dan moet gebeuren. We moeten consequent optreden. Gelijkwaardige overtredingen op dezelfde manier en met dezelfde sanctie. De verschillende manieren van optreden wordt beschreven in dit hoofdstuk. De hiervoor genoemde LHS is hierin opgenomen en aangepast aan de eigen uitgangspositie en wensen.

Er wordt programmatisch gewerkt. Het Bor vraagt om een jaarlijks uitvoeringsprogramma en een jaarverslag. Hoe deze documenten eruit zien staat in Hoofdstuk 7.

Ook staat in dit hoofdstuk hoe wordt gegarandeerd dat de handhavingstaak ook wordt uitgevoerd. Dit gebeurt door borging van formatie, en personeels- en handhavingsbudget in de begroting van de Werkmaatschappij 8KTD en/of de beide individuele gemeenten.

Het gevoerde beleid wordt in het jaarverslag geijkt. Ervaringen, andere regels of het niet halen van doelen kunnen redenen zijn om het beleid aan te passen. Met deze evaluatie is de beleidscyclus rond.

Op grond van de Wabo is het college van Burgemeester en Wethouders bevoegd handhavingsbeleid vast te stellen. Vanwege haar controlerende rol wordt de gemeenteraad geïnformeerd.

November 2017

## 2. ALGEMEEN

### 2.1 Wat is toezicht en handhaving?

Wettelijke normen worden gesteld om belangen te beschermen (veiligheid), de samenleving te ordenen (Ruimtelijke ordening), gedragsveranderingen te weeg te brengen (terugdringen overlast) en ten behoeve van het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen (de vervuiler betaald).

Toezicht is het controleren of regels worden nageleefd.

Handhaving is het optreden tegen overtredingen met als doel om deze te beëindigen en/of de overtreder te straffen.

De Eenheid Toezicht en handhaving (T&H) van team THV draagt er zorg voor dat het overtreden van rechtsregels van de fysieke leefomgeving worden beperkt. Als rechtsregels niet worden nageleefd wordt er handhavend opgetreden zodat de overtreding wordt beëindigd.

### 2.2 Waarom toezicht en handhaven?

**Strategisch doel:**

**Bijdragen aan het behouden, en daar waar nodig bereiken/versterken van een veilige, leefbare en duurzame omgeving.**

Er worden/zijn regels gesteld die moeten bijdragen om dit uitgangspunt te bereiken. Het is niet vanzelfsprekend dat iedereen deze regels ook naleeft. Bewust en onbewust worden ze overtreden. Daarmee wordt het bereiken van dit doel bedreigd.

De inwoners van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel hebben recht op een veilige, leefbare en duurzame omgeving. Vanuit die gedachte is het een belangrijke taak van de gemeente om toe te zien dat de regels ook daadwerkelijk worden nageleefd en op te treden als een overtreding wordt geconstateerd.

Handhaving is dus geen doel op zich, maar een middel om het doel te bereiken. Het is een plicht van de gemeente om handhavend op te treden bij overtreding van regels waarbij de gemeente het bevoegd gezag is.

Deze beginselplicht blijkt onder andere uit Jurisprudentie.

*“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik **moeten** maken. Dit betekent dat, als wordt geconstateerd dat men zich niet aan regels houdt, hier in principe tegen moeten worden opgetreden (Beginselplicht).”*

### 2.3 Bevordering van het naleef gedrag.

**Het doel van handhaving is**

- te bevorderen dat regels worden nageleefd;
- geconstateerde overtredingen te laten stoppen
- en de gevolgen hiervan ongedaan te (laten) maken.

Het is nagenoeg onmogelijk om alle bewoners, organisaties en bezoekers te motiveren om geen overtreding te begaan. Er zijn er altijd die hun eigen belang verkiezen boven het algemeen belang. Er moet op worden toegezien dat regels worden nageleefd.

De Eenheid T&H maakt gebruik van een toenemende zwaarte van sancties bij herhaaldelijk overtreden van wet- en regelgeving, om zodoende het naleefgedrag te bevorderen.

Tevens hanteert de Eenheid T&H bij de uitvoering van haar taken een beloningssysteem. Bewoners en organisaties die goed naleefgedrag vertonen worden minder vaak bezocht door een toezichthouder dan bewoners en organisaties die het niet zo nauw nemen met wet- en regelgeving.

### 2.4 Preventieve handhaving

Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel zetten vooral in op het voorkomen dat regels worden overtreden. Zij wil dit doen door:

1. Heldere regelgeving
2. Goede voorlichting
3. Consequent toezicht
4. Consequent optreden

Ad 1.

De gemeente verleent vergunningen met daaraan verbonden een aantal regels en voorschriften waaraan een vergunninghouder zich moet houden.

De voorschriften uit deze vergunningen, maar ook algemene regels neergelegd in APV en andere verordeningen zijn duidelijk, goed uitlegbaar en handhaafbaar. Overbodige regels moeten worden voorkomen. Deregulering en vereenvoudiging van regels is/wordt opgepakt in het project "Deregulering". Over de handhaafbaarheid van regels en nut en noodzaak hiervan vindt goed overleg plaats tussen de handhaver en de vergunningverlener.

Ad 2.

Het handhavingsbeleid van de gemeente wordt duidelijk gecommuniceerd met de bevolking en de bedrijven. Dit bevordert het begrip voor het beleid en vergroot het draagvlak.



Bij vergunningverlening worden de voorschriften uit deze vergunning goed gecommuniceerd met de vergunninghouder. Indien nodig wordt een vergunninghouder geadviseerd over het voldoen aan regels, zonder overigens in de rol van adviesbureau te treden.

Door actuele, duidelijke en kwalitatief goede producten te produceren kunnen beide gemeenten worden gezien als een betrouwbare, rechtvaardige en professionele organisatie. Hierdoor is men minder geneigd om een overtreding te begaan.

Een goed product kenmerkt zich onder andere door:

- Heldere regels;
- Goede voorlichting over waarom de betreffende regels worden gesteld;
- Goed overleg met de vergunningaanvrager/verlener

Nieuwe algemene regels en verordeningen worden bij de bevolking en/of andere doelgroepen bekend gemaakt. Daarbij wordt altijd nut en noodzaak van die regels uitgelegd. Communicatie rondom beleid en uitvoering wordt in samenwerking met de Eenheid Communicatie van de WM&KTD opgepakt. Door goede communicatie wordt het begrip voor regels bevorderd, wat een goed naleefgedrag ten goede komt.

Ad 3.

Voorschriften uit verleende vergunningen en ontheffingen worden consequent gecontroleerd op naleving hiervan. De wetenschap dat de gemeente hier strikt op toeziet, bevordert het naleefgedrag.

Ad 4.

Het repressief optreden tegen overtredingen heeft een preventieve werking. De wetenschap dat de gemeente strikt optreedt, bevordert het naleefgedrag.

Het stelselmatig uitvoeren van controles en efficiënt optreden bij overtredingen zal eveneens bijdragen aan beter naleefgedrag.

## **2.5 Repressieve handhaving**

Als overtredingen worden geconstateerd dan moet hier tegen worden opgetreden. Hoe moet worden opgetreden wordt vastgelegd in een handhavingsstrategie. Ook moeten op elkaar lijkende overtredingen op dezelfde manier worden opgepakt. Willekeur moet worden voorkomen.

De handhavingsstrategie is verwoord in hoofdstuk 6.

## **2.6 Meetbare doelen**

Gestreefd moet worden naar meetbare en realistische doelen.

Het streven naar een veilige, leefbare en duurzame omgeving is een subjectief doel. Wanneer is dit doel bereikt; als 100% van de bevolking dat vindt? En hoe meet je dat? Bovendien zijn er meer factoren die invloed hebben op de omgeving en op de veiligheid en leefbaarheid daarvan.

Het bevorderen van het naleefgedrag is wel meetbaar.

In een geautomatiseerd systeem worden alle toezichts- en handhavingsresultaten bijgehouden. Door bij te houden wanneer waar overtredingen worden geconstateerd en waar niet, wordt het naleefgedrag, uitgedrukt in een naleefscore percentages zichtbaar. Door deze meting over meerdere jaren op dezelfde manier uit te voeren kan het huidige naleefgedrag worden vergeleken met voorgaande jaren.

Er kan dan worden getoetst of het doel: verbetering van het naleefgedrag is/wordt gehaald.

Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel richten de aandacht bij het toezicht op de naleving van voorschriften vooral op potentiële overtreders (de grootste naleefrisico's). Zo zullen bijvoorbeeld bij het milieutoezicht, bedrijven, die bij eerdere controles niet goed aan de regels hebben voldaan, vaker worden bezocht dan bedrijven die wel goed naleefgedrag hebben vertoond. Goed naleefgedrag wordt daarbij dus ook "beloond". Deze werkwijze stimuleert goed naleefgedrag, bovendien wordt de beschikbare handhavingscapaciteit efficiënter ingezet.

Omdat de aandacht voornamelijk uitgaat naar potentiële overtreders is het niet naleven in verhouding tot wel naleven niet in absolute cijfers uit te drukken. Wel is een trend te meten. Een eerdere overtreder die bij een volgende controle wel aan alle voorschriften voldoet kan worden gezien als "winst".

Ook zal een verbetering van het naleefgedrag logischerwijs leiden tot minder klachten en meldingen. Ook het aantal binnenkomende klachten en meldingen wordt bijgehouden.

Ten behoeve van het handhavingsjaarverslag wordt nauwkeurig geregistreerd waarop toezicht wordt uitgeoefend en welke handhavingsacties zijn gevoerd.

Een logisch doel van dit handhavingsprogramma is dat alle hierin genoemde activiteiten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Dit wordt gemeten en verantwoord in het jaarverslag.

### 3. KADER

#### 3.1 Fysieke leefomgeving

De gemeente is belast met de uitvoering, waaronder toezicht en Handhaving van veel wettelijke regels. De eenheid T&H beperkt haar taak tot het toezicht in fysieke omgeving. Meer concreet:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) , onderdelen Milieu, Bouwen/slopen, Brandveilig gebruik, RO en Kap;
- Besluit bodemkwaliteit;
- Drank- en horecawet (DHW),;
- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkcp);
- Opiumwet
- Digitaal opsporingsregister (DOR, heling)
- APV

met bijbehorende verordeningen en regelingen.

#### 3.2 Regionale uitvoeringsdienst FUMO

Per 1 januari 2014 is de Friese variant op de Regionale Uitvoeringsdienst, de Fryske Útfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) inhoudelijk operationeel. Deze gemeenschappelijke dienst voor alle Friese gemeenten, de provincie Fryslân en It Wetterskip Fryslân voert voor deze deelnemers werkzaamheden uit op het gebied van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). Meer specifiek liggen de werkzaamheden vooral op het gebied van Omgevingsvergunningverlening onderdeel Milieu en het toezicht op de naleving van milieuregels bij vergunningplichtige bedrijven en bij nader genoemde bedrijfstakken. De FUMO oefent het milieutoezicht uit bij een deel van de bedrijven in beide gemeenten. Er wordt jaarlijks een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de FUMO gesloten waarin wordt aangegeven welke werkzaamheden dat jaar door de FUMO worden uitgevoerd en onder welke condities. De FUMO stelt zelf een jaarprogramma en een jaarverslag op ter verantwoording van haar werk.

De FUMO voert verplicht onder te brengen taken (basistaak) en vrijwillig bij de FUMO onder te brengen taken uit (+-taken).

Naast de basistaak (zie §3.4) voert de FUMO ook +-taken uit voor Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel. Relevant voor team THV zijn dit:

- Geluidsadviesering bij de handhaving
- Bereikbaarheids- beschikbaarheidsregeling buiten kantooruren voor Wabo-taken.

### **3.3 Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH)**

In de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) en bijbehorende besluiten staat beschreven op welke wijze de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) moet worden uitgevoerd. Dit is het kader waar binnen moet worden gewerkt.

Team THV voert het toezicht uit in het hele fysieke domein. Dit is breder dan alleen de Wabo. Zo zijn er de Drank- en horecawet, de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en diverse gemeentelijk verordening zoals de APV die niet onder de Wabo vallen.

Toezicht en handhaving in de fysieke omgeving is een integrale taak voor het team. Dit beleidsplan gaat dus niet alleen over de Wabo-taak, maar over de hele fysieke omgeving.

### **3.4. Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Besluit VTH)**

Op 1 juli 2017 is het “Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)” (hierna Besluit VTH) in werking getreden. Het besluit VTH handelt over welke Wabo-taken worden aangemerkt als “basistaak” en als zodanig door de bevoegde gezagen verplicht aan de Regionale Uitvoeringsdiensten (FUMO) moet worden uitbesteed. Het Besluit VTH betekent een uitbreiding van taken die de FUMO tot op heden voor de gemeenten uitvoert.

Naast een provinciale werkgroep is ook een interne werkgroepen opgericht (AMvB-VTH 2.0) die de gevolgen van het Besluit VTH voor organisatie moet onderzoeken.

Er zullen meer taken worden overgedragen naar de FUMO. Dit heeft personele, financiële en organisatorische gevolgen voor de beide Dragende organisaties van Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel en de Werkmaatschappij 8KTD. De toekomstige achterblijvende taak is niet in balans met de huidige formatie en zal naar alle waarschijnlijkheid meer kosten met zich mee brengen.

### **3.5 Wabo-kwaliteitscriteria**

Op grond van de wet VTH (§ 3.3) moet de uitvoering van WABO-vergunningverlening en het Toezicht en de Handhaving hiervan voldoen aan bepaalde kwaliteitscriteria.

De landelijke standaard kwaliteitscriteria (de zogenaamde Kwaliteitscriteria 2.1) zijn in Fryslân vertaald naar eigen criteria, het zogenaamde “Frysk Peil”.

Er zijn kwaliteitscriteria voor de uitvoering van het werk, zoals opleidingseisen en omvang van het werk (massacriteria) en procescriteria voor de organisatie, h oe de taak moet worden uitgevoerd. De kwaliteitseisen zijn vastgelegd in het Besluit Omgevingsrecht (Bor).

De kwaliteitscriteria (Frysk Peil) zijn in een gemeentelijke verordening vastgelegd.

In Tytsjerksteradiel is besloten dat de eigen medewerkers moeten voldoen aan de kwaliteitseisen Frysk Peil. In Achtkarspelen is een klein voorbehoud genomen. Achtkarspelen gaat in principe uit van kwaliteitseisen Frysk Peil, maar wil voordat dit definitief wordt besloten eerst inzicht hebben in de mogelijke gevolgen voor de medewerkers en organisatie. In 2017 heeft een nulmeting van de organisatie en de medewerkers plaatsgevonden, dit om te bepalen in hoeverre de Werkmaatschappij 8KTD voldoet aan de criteria voor de taak die zij uitvoert en de individuele gemeenten voor de Wabo-taken die daar worden uitgevoerd. Uitgangspunt is dat medewerkers en organisatie voldoen aan de kwaliteitscriteria Frysk Peil. Als op punten niet wordt voldaan, moet een verbeterplan worden opgesteld waarin staat hoe en wanneer wel aan alle kwaliteitscriteria zal worden voldaan.

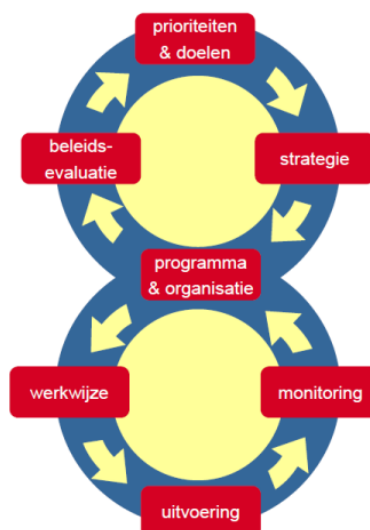
Mogelijke maatregelen zijn:

- opleiden;
- de taak anders organiseren;
- samenwerken (bv met andere gemeenten);
- uitbesteden.

Het doel is om in 2017 inzicht te krijgen in de huidige situatie. Afhankelijk van de uitkomst van project AMvB-VTH (zie § 3.4) zal worden bepaald hoe eventuele tekortkomingen worden opgelost. Uitgangspunt is wel dat in eerste instantie zal worden gestreefd naar zelf uitvoeren van de taak, eventueel in samenwerking met andere gemeenten.

#### Procescriteria

Zoals gezegd moet ook de organisatie voldoen aan de kwaliteitscriteria. Naast borging van middelen moet het proces ook aan een beleidscyclus voldoen. Deze beleidscyclus, de zogenaamde “Big Eight” staat hieronder schematisch weergegeven en is een vertaling van de beschrijving van de procescriteria in hoofdstuk 7.2 van het Bor<sup>1</sup>.



Dit beleidsplan is een vertaling van deze beleidscyclus voor het onderdeel WABO-handhaving.

<sup>1</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/2017-07-01>

### **3.6 Borging**

In de begroting van de Werkmaatschappij 8KTD en/of de beide individuele gemeenten moeten middelen worden vrijgemaakt die de uitvoering van dit beleid en het uitvoeringsprogramma garanderen. Het gaat hier met name om salariskosten, personeelskosten, opleidingsbudget en handhavingsbudget.

## **4. ORGANISATIE**

De handhaving van regels in de fysieke omgeving wordt uitgevoerd door de Eenheid Toezicht en Handhaving (T&H) van het team Toezicht, Handhaving & Veiligheid (THV). Het team is ondergebracht in de Werkmaatschappij 8KTD, een door de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel opgerichte gemeenschappelijke regeling die belast is met een aantal uitvoerende taken. Het team voert haar taak uit voor beide gemeenten. Dit beleidsplan is het kader hiervoor.

Het team is gehuisvest in het gemeentehuis van Tytsjerksteradiel te Burgum.

### **4.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheid**

Uit beide gemeente is een bestuurder aangewezen als portefeuillehouder toezicht en handhaving en als zodanig bestuurlijk verantwoordelijk. Omdat toezicht en handhaving vaak raakvlakken heeft met andere beleidsvelden (milieu, RO, vergunningen, etc.) zijn afspraken gemaakt over hoe en wanneer de andere collegeleden op de hoogte worden gesteld van lopende gevoelige zaken. Bij (politiek-)gevoelige zaken wordt niet alleen de portefeuillehouder Handhaving geïnformeerd, maar ook andere betrokken portefeuillehouders. Een collegebesluit kan worden gevraagd.

### **4.2. Ambtelijke verantwoordelijkheid**

De teamopbouwer/teamleider THV is verantwoordelijk voor het dagelijks aansturen en coördineren van de werkzaamheden voor het team THV. De verantwoordelijkheid ligt zo laag als mogelijk in de organisatie. De individuele medewerker is verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn/haar eigen werkzaamheden.

### **4.3 Taken Eenheid Toezicht & Handhaving**

De basistaken van het team zijn:

1. Toezicht op de naleving van voorschriften in door de gemeente verleende vergunningen en ontheffingen, ingediende kennisgevingen en meldingen en andere regels op het gebied in de fysieke omgeving, waar de gemeente de toezichthoudende bevoegdheid heeft;
2. Opsporing illegale activiteiten in de fysieke omgeving. Daar waar illegale activiteiten worden geconstateerd die niet een taak zijn voor THV vervult het team een oog- en oorfunctie voor andere bevoegde gezagen/afdelingen;
3. Behandeling klachten en meldingen betreffende (mogelijke) overtredingen in de fysieke omgeving;
4. Tegengaan van illegaal gebruik openbare ruimte (voor het bestuursrechtelijk deel).

5. Optreden bij illegale activiteiten met het doel om de overtreding te doen beëindigen.

Voor het toezicht op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen wordt de Veiligheidsregio (GGD) ingezet. Dit is wettelijke zo geregeld.

Het toezicht en handhaving, onderdeel Brandveilig gebruik wordt voor een deel door de Veiligheidsregio Fryslân (VRF) uitgevoerd.

Ter ondersteuning van deze basistaken wordt door het team handhavingsbeleid ontwikkeld en vindt registratie en archivering van handhavingsactiviteiten plaats.

Gewerkt wordt volgens een vastgesteld uitvoeringsprogramma.

#### **4.4 Samenstelling Eenheid T&H**

De eenheid T&H bestaat naast technische toezichthouders ook uit administratief/juridisch medewerkers.

De eenheid werkt grotendeels zelfstandig en wordt overigens aangestuurd door een teamopbouwer/teamleider die tevens formulering van handhavingsbeleid en programmering en verslaglegging voor zijn/haar rekening neemt.

De toezichthouders hebben ieder hun eigen specialisme/accentgebied, onderverdeeld in de volgende disciplines:

- Bouwen / Slopen
- Brandveilig gebruik
- Milieu
- Landschap / RO
- Horeca
- Openbare Orde en Veiligheid, Opiumwet, DOR
- Algemeen publiek domein.

In het jaarlijks op te stellen handhavingsprogramma/-verslag wordt de inzet van de beschikbare handhavingscapaciteit verantwoord.

Een aantal juridisch (beleids)medewerkers in het team THV zijn belast met de juridische handhaving bij overtredingen en overigens voor juridische ondersteuning en advisering van het team.

Er is in de organisatie functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving, met uitzondering van het onderdeel brandveilig gebruik. Hier vindt scheiding op dossierniveau plaats.

#### **4.5 Integraal handhaven**

Veel handhaving is specialistisch werk (vooral Milieu, Bouwen en Brandveilig gebruik).



Hoewel het op het eerste gezicht het meest efficiënt lijkt dat alle toezichthouders voor ieder beleidsveld ingezet moeten kunnen worden, wordt hier niet voor gekozen. Algemene (integrale) toezichthouders missen in veel gevallen specialistische diepgang.

Iedere toezichthouder houdt zijn/haar eigen specialisme en wordt primair voor deze taak ingezet. Dit betekent echter niet dat de handhavers niets van elkaar overnemen. Eenvoudige zaken kunnen als de omstandigheden hier om vragen van elkaar worden overgenomen.

Controles/toezicht bij een bedrijf/object/werk van verschillende disciplines worden zoveel mogelijk gelijktijdig uitgevoerd.

Uitgangspunt is dat zo veel mogelijk dingen voor elkaar en/of met elkaar wordt gedaan. Dit werkt efficiënter, bovendien wordt de burger/het bedrijf minder "belast" met bezoeken van de gemeente.

Bovenstaande vraagt om een goede coördinatie en planning.

#### **4.6 Technische hulpmiddelen**

Het team beschikt over technische hulpmiddelen zoals monsternameapparatuur, geluidmeetapparatuur, camera's en dergelijke. Jaarlijks wordt een bedrag begroot voor het op orde houden van benodigde technische hulpmiddelen.

#### **4.7 Digitale ondersteuning**

Alle handhavingsactiviteiten moeten kunnen worden verwerkt in een digitaal systeem op in ieder geval perceelsniveau en bij voorkeur ook op persoonsniveau. Dit bevordert een adequate vastlegging van acties en gebeurtenissen. Bovendien ondersteunt dit de kennisoverdracht tussen medewerkers onderling en andere belanghebbenden. Ook planningen moeten digitaal worden ondersteund. Hierdoor kunnen zaken beter op elkaar worden afgestemd. Momenteel (najaar 2017) wordt gewerkt aan de aanschaf van een geschikt digitaal systeem. Dit moet op 1 februari 2018 operationeel zijn.

#### **4.8 Handboek handhaving**

De manier waarop de handhaving wordt uitgevoerd moet duidelijk en transparant zijn. Gewerkt wordt volgens vastgestelde werkbeschrijvingen en protocollen voor het team THV.

Door het opstellen van een handboek Handhaving kan worden voldaan aan de beginselen van behoorlijk bestuur. In het handboek worden in ieder geval de volgende procedures/werkbeschrijvingen opgenomen:

- Toezicht/controle;
- Hercontrole;
- (Bestuurlijk) Handhavingstraject

- Afwijken van de procedure
- Verslaglegging controle;
- Interne en externe afstemming;
- Afstemming toezicht en opsporing;
- Communicatie;
- Toezicht/handhaving eigen organisatie en andere overheden;
- Vaststelling hoogte en begunstigingstermijn dwangsom en bestuursdwang;
- Kernbepalingen;
- Informatiebeheer / Registratie / Dossiervorming;
- Informatie-uitwisseling Intern / Extern;
- Ketenbeheer;
- Behandeling klacht/melding;
- Kwaliteitsborging;
- Monitoring;
- Behandeling ongeval/incident;
- Toezicht emissienormen;
- Bereikbaarheids- en beschikbaarheidsregeling buiten kantooruren;
- Informatieverstrekking aan derden;
- Behandeling klachten.

## 5 PRIORITEITSTELLING

### 5.1 Inleiding

Overal op controleren of tegen elke overtreding optreden kan niet. Daarvoor is de beschikbare handhavingscapaciteit niet toereikend. Er moeten keuzes worden gemaakt; welke overtredingen worden direct en welke overtredingen worden niet eerder opgepakt dan wanneer hier tijd voor is. Hieronder de systematiek die leidt tot een prioritering.

### 5.2 Systematiek

Prioriteitstelling is niet statisch. Toetsing en (her)ijking zal ieder jaar in het handavingsprogramma en/of jaarverslag plaats vinden. Hierdoor kan worden ingespeeld op wijzigingen in inzicht door bijvoorbeeld gewijzigd politiek klimaat en (externe) invloeden/gebeurtenissen. Als voorbeeld wordt genoemd de vuurwerkramp in Enschede, waardoor de regels voor de opslag en verkoop van vuurwerk en het toezicht hierop veel strenger zijn geworden. Maar ook kan worden gedacht aan “druk” van de hogere overheid om bij een bepaald onderwerp handhavend op te treden. Voorbeeld hiervan is de (illegale) bewoning van recreatiewoningen. De minister dwingt de gemeenten hier aandacht aan te geven.

De handhaving van regels is onder te verdelen in vergunningsgericht toezicht en vrije-veld toezicht. Vergunningen/meldingen worden verleend aan personen of bedrijven en zijn specifiek voor die personen/bedrijven. Het gaat hier om omgevingsvergunningen/-meldingen: bouwen, slopen, brandveilig gebruik, milieu, kappen, aanleg, uitrit, en reclame, om drank- en horecawetvergunningen, evenementenvergunningen en andere APV-vergunningen/-onthefingen.

Overigens zijn er regels die voor iedereen gelden. Deze zijn vooral neergelegd in de APV en bestemmingsplannen.

### 5.3 Aanleidingen van toezicht en handhaving

#### Programmatisch toezicht

Toezicht op verleende vergunningen gebeurt vooral programmatisch. Er is door de gemeente een vergunning voor een activiteit verleend of een melding geaccepteerd. Periodiek (bij de gebruiksfase van een vergunning) of eenmalig wordt erop toegezien dat de voorschriften uit deze vergunning worden nageleefd.

### Opsporing

Ook kunnen illegale activiteiten actief worden opgespoord, zoals illegale bouwwerken/bedrijven. Dit gebeurt door “in het veld” te zijn, maar ook aan de hand van satelliet-/luchtfoto’s.

### Handhaving n.a.v. klachten

Van burgers of andere derden kunnen klachten binnen komen over mogelijk illegale activiteiten.

### Meldingen

Van collega’s of andere instanties kunnen meldingen van mogelijk illegale situaties binnen komen.

## **5.4 Keuzes**

Niet iedere overtreding is een even grote bedreiging voor het algemene doel, een veilige, leefbare en duurzame omgeving te behouden en daar waar nodig te bereiken/verstreken. Omdat keuzes moeten worden gemaakt, waar de beschikbare handhavingscapaciteit op wordt ingezet zal de prioriteit hiervan in eerste instantie liggen bij overtredingen die de algemene doestelling bedreigen (Prioriteit Hoog).

Daarnaast geven beide gemeenten jaarlijks in het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving aan welke overtredingen met prioriteit Midden of Laag (overtredingen in de prioriteit Hoog worden immers altijd opgepakt) moeten worden behandeld. (Format: zie Bijlage 1).

De categorisering Midden en Laag, kan per gemeente verschillen. Op deze wijze kan iedere gemeente voor zich bepalen waarop de beschikbare capaciteit wordt ingezet.

## **5.5 Indeling prioriteiten**

Alle overtredingen worden onderverdeeld in drie categorieën: Hoog, Midden en Laag.

Tegen overtredingen in de categorie Hoog wordt direct volgens de vastgestelde handhavingsstrategie (Hoofdstuk 6) opgetreden. Overtredingen in de categorieën Midden en Laag worden opgepakt op het moment dat de werkdruk het toelaat. Overtredingen in de categorie Midden hebben voorrang op overtredingen in de categorie Laag.

Categorisering vindt plaats aan de hand van onderstaande criteria.

### Categorie Hoog

- Overtredingen die een serieuze bedreiging vormen voor het beoogde doel<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Bijdragen aan het behouden, en daar waar nodig bereiken/versterken van een veilige, leefbare en duurzame omgeving.

Dit is aan de orde als de hieronder genoemde prioriteitsaspecten van toepassing is, of van toepassing kan worden als niet wordt opgetreden.

1. Veiligheid
2. Schade
3. Onomkeerbaarheid
4. Ernstige overlast
5. Externe verplichting

Een nadere definiëring van de prioriteitsaspecten is terug te vinden in Bijlage 2;

- Als bij niet optreden de geloofwaardigheid van de gemeente (prioriteitsaspect 6; zie Bijlage 2) in het geding is;
- Overtredingen die geconstateerd worden bij de uitvoering van het in het Uitvoeringsprogramma van dat jaar genoemde projecten;

#### Categorie Midden

- Ingekomen klachten en meldingen waar niet een prioriteitsaspect aan de orde is of kan komen als niet wordt opgetreden.
- Overtredingen die in de categorie Midden vallen in het prioriteitenoverzicht in het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving van het betreffende jaar.

#### Categorie Laag

- Overtredingen die in de categorie Laag vallen in het prioriteitenoverzicht in het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving van het betreffende jaar.

## **5.6 Naleefgedrag versus controle-intensiteit**

Vergunningen worden intensief gecontroleerd op de naleving van de voorschriften. Het doel is de naleefscore (het percentage gecontroleerde vergunningen dat aan alle voorschriften voldoet) te verhogen. Als de naleefscore hoog is, is het niet altijd nodig dat alle verleende vergunningen worden gecontroleerd. De controle-intensiteit (hoe vaak wordt een vergunning gecontroleerd of het percentage vergunning dat per onderdeel wordt gecontroleerd) kan naar beneden. Andersom kan het ook zijn dat bij een onderdeel waar de controle-intensiteit geen 100 % is en waar het naleefscore laag is, dat de controle-intensiteit omhoog moet worden gebracht. Kennelijk is scherper toezicht op dat onderdeel noodzakelijk.

Voorbeeld:

Alle verleende kapvergunningen worden gecontroleerd (controle-intensiteit 100 %). Als blijkt dat de vergunninghouders bij elke controle zich prima aan de voorschriften houden (naleefscore 100%), dan is het denkbaar dat in de toekomst niet alle vergunningen nog worden gecontroleerd, maar dat steekproefsgewijs toezicht (controle-intensiteit 10 %) voldoende is.

De vrijkomende tijd kan worden ingezet bij die onderdelen waar de naleefscore lager ligt of bij andere/meer projecten. Op die manier verschuift de handhaving naar die onderdelen

waar het meer nodig is. Daarom wordt bij de vergunninggerichte programmering rekening gehouden met het volgende uitgangspunt:

Als de naleefscore bij een onderdeel gedurende minimaal 2 achtereenvolgende jaren hoger is dan 85 %, dan wordt de controle-intensiteit, die tot dan toe gold voor dat onderdeel, in beginsel naar beneden gebracht. De controle-intensiteit zal niet onder de 10 % liggen. Als gedurende minimaal 2 jaren achtereen de naleefscore bij een onderdeel lager is dan 50% en de controle-intensiteit is niet 100%, dan wordt deze controle-intensiteit voor dat onderdeel verhoogd.

Hiervan afwijken kan, maar moet wel worden gemotiveerd. Dit kan bij voorbeeld als een van de gemeentelijke prioriteitsaspecten aan de orde is (veiligheid, schade, onomkeerbaarheid, ernstige overlast, externe verplichting en geloofwaardigheid gemeente). Als voorbeeld wordt genoemd het toezicht bij gebruiksvergunningen/-meldingen. Toezicht hierop moet vanwege de veiligheidsrisico's met een hoge frequentie plaats vinden.

## 5.7 Klachten

Klachten moeten zo snel mogelijk in behandeling worden genomen. Afhankelijk van de aard van de overtreding vindt afhandeling direct plaats (Hoog) of als de werkdruk het toelaat (Midden). Er wordt altijd met de klager gecommuniceerd wat met een klacht is/wordt gedaan en hoe hij is opgepakt.

## 5.8 Prioritering specifieke onderdelen

### Milieu

In de notitie "Milieutoezicht inrichtingen" van september 2013 (Bijlage 3) is een categorisering beschreven van bedrijfstakken op basis van potentiële milieubelasting (Risicoanalyse milieu). In de praktijk worden de controles bij bedrijven met de grootste potentiële milieubelasting (categorie 30 en 4) door de FUMO uitgevoerd (zie § 3.2). Door THV worden alle bedrijven in de categorie 35 (dit zijn de categorie 30 bedrijven met een slecht naleefgedrag), die niet door de FUMO worden uitgevoerd jaarlijks gecontroleerd. Voor het overige vindt het milieutoezicht bij bedrijven projectmatig plaats. Ieder jaar worden in het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving projecten benoemd.

Op provinciale schaal wordt gewerkt aan een risicoanalyse voor milieu-aangelegenheden. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel nemen in principe deze risicoanalyse geheel of voor een deel over. Daarom wordt in dit plan niet verder ingegaan op een WABO-risicoanalyse

### Drank- en horecawet

Ten behoeve van het toezicht op de Drank- en horecawet en Drank- en horecaverordening is specifiek handhavingsbeleid opgesteld. Dit is verwoord in het Preventie- en handhavingsplan (PHP) 2014 – 2018 voor beide gemeenten (Bijlage 4) en de Beleidslijn horeca 2014 van Tytsjerksteradiel (Bijlage 5). In 2018 wordt een nieuw PHP geschreven.

In het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving wordt het beleid omgezet in concrete activiteiten.

### *Horecaconvenant.*

Met de meeste plaatselijke horeca en paracommerciële horeca (sportkantines, buurthuizen e.d.) is een convenant gesloten. Doel hiervan is het uitspreken van een gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van het schenken van alcoholhoudende drank aan vooral jongeren. De (paracommerciële) horeca belooft zich goed aan de regels te houden. De gemeente stelt daar minder toezicht tegenover. (10 % t.o.v. niet deelnemers)

### Toezicht omgevingsvergunning onderdeel Bouwen

Voor het toezicht op verleende omgevingsvergunningen, onderdeel Bouw is een landelijk toetsingsprotocol van de Vereniging BWT opgesteld. Bij grotere bouwwerken (bv een nieuwe woning) wordt standaard op 5 tijdstippen een controle uitgevoerd:

- bij het uitzetten van het werk;
- bij het storten van de fundering;
- tijdens de bouw van de begane grond;
- tijdens de bouw van het casco;
- tijdens de afbouw.

### *Afwijking landelijk toetsingsprotocol.*

In verband met goed naleefgedrag de afgelopen jaren – vooral in de fase tijdens de bouw van het casco – zal in deze fase alleen nog steekproefsgewijs (10 %) worden gecontroleerd. Bij kleine bouwwerken (bijvoorbeeld een dakkapel) is het niet nodig dat hier 5 (of 4) keer een controle plaatsvindt. In deze gevallen (welke, ter beoordeling van de handhaver; ca 1/3 van de verleende vergunningen) wordt 2 keer een controle uitgevoerd (bij aanvang en bij gereedmelding). Deze werkwijze geldt voor het toezicht in Tytsjerksteradiel. In Achtkarspelen wordt alleen toezicht gehouden bij de start, veiligheidsaspecten (fundering en constructie) en een eindcontrole.

## 6. HANDHAVINGSSTRATEGIE/SANCTIESTRATEGIE

In het vorige hoofdstuk is behandeld wát door het team THV wordt opgepakt. In dit hoofdstuk wordt beschreven hóe zij dit gaat doen.

In dit hoofdstuk wordt een algemeen te hanteren handhavingsstrategie beschreven. Deze strategie wordt toegepast bij de constatering van een overtreding. Afwijking van deze strategie is mogelijk als de omstandigheden daar om vragen, bijvoorbeeld als er verzwarende of verzachtende omstandigheden zijn. Dit moet dan wel altijd worden gemotiveerd.

Er is voor sommige onderdelen specifiek handhavingsbeleid vastgesteld. Dit geldt voor de onderdelen Drank- en horecawet en de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Hiervoor is landelijk handhavingsbeleid opgesteld, dat voor het grootste deel is over genomen. Het beleid is wel zo veel mogelijk op het algemene handhavingsbeleid afgestemd.

### 6.1 Waarom een handhavingsstrategie?

Het vaststellen van wet- en regelgeving heeft alleen zin als naleving van deze regels ook afgedwongen kan worden bij niet-naleving. Het college heeft dan ook een handhavingsplicht. Als wordt vastgesteld dat niet aan de regels wordt voldaan, dan moet hiertegen in beginsel worden opgetreden.

Door het vaststellen van een handhavingsstrategie weet iedere betrokkene wat hij kan verwachten van het bevoegd gezag. Niet alleen de overtreder, maar ook de toezichthouder. Het weggijken bij een overtreding tast de geloofwaardigheid en de integriteit van de gemeente aan. Door consequent handhavend op te treden wordt elke schijn van willekeur vermeden. Consequent optreden betekent in dit kader het aanpakken van overtredingen van gelijke orde op een en dezelfde manier.

In 2015 hebben de bestuurders van het VTH-overleg<sup>3</sup> besloten om de Landelijke Handhavingsstrategie (hierna LHS) ook in Fryslân toe te passen. Door dit gezamenlijk te besluiten ontstaat eenheid in de wijze van handhaven in hele provincie. De FUMO heeft hierdoor ook één handhavingskader.

De interventiematrix van de LHS is in dit hoofdstuk samengevoegd met de eigen handhavingsstrategie.

De LHS is in feite vooral een interventiestrategie. Welke middelen passen we toe bij welke (soort) overtredingen? De LHS is opgenomen in Bijlage 6.

---

<sup>3</sup> Het VTH-overleg is een provinciaal overlegorgaan, waarin alle handhavingsoverheden in vertegenwoordigd zijn.



## 6.2 Aard handhavend optreden

De gemeente beschikt over een scala aan sanctiemiddelen. Welke sanctiemiddelen gekozen kunnen worden, is afhankelijk van een aantal factoren. Het college zal o.a. moeten kiezen of zij de overtreding via het bestuursrechtelijke, het strafrechtelijke en, of het privaatrechtelijke spoor wil aanpakken.

Deze drie rechtsvelden bieden elk hun eigen instrumenten om de overtreder te overreden om zijn overtreding te beëindigen. Het college kan echter slechts in enkele gevallen gebruik maken van het privaatrechtelijke instrumentarium. In het fysiek domein wordt vooral bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. De taak van THV beperkt zich tot deze instrumenten.

Met uitzondering van het instrument Bestuursrecht bestraffend houdt bestuursrechtelijk optreden in dat de sancties die opgelegd worden, worden opgelegd met als oogmerk de situatie te herstellen. Met het opleggen van een strafrechtelijke sanctie wordt beoogd om de overtreder te straffen. Voor de overtreder zal het verschil niet altijd even duidelijk zijn. Het moeten betalen van een boete zal naar diens mening niet verschillen van het moeten betalen van een verbeurde dwangsom. Het is mogelijk om gelijktijdig zowel een strafrechtelijke sanctie als een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen. Over welke sanctiemiddelen het college kan beschikken gaat de volgende paragraaf.

## 6.3 Sanctiemiddelen

### 6.3.1. Bestuursrecht herstellend

#### *Aanspreken/informeren*

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de overtreder naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, of bij voorbeeld door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende overtreeders die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen. Aanspreken/informeren kan ook met een brief. Die is dan vooral bedoeld om afspraken over het wegnemen van een overtreding te bevestigen.

#### *Waarschuwen – brief met hersteltermijn*

Waarschuwen betekent dat de overtreder naar aanleiding van een constatering een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies kan nemen

(Last Onder Bestuursdwang (LOB), Last Onder Dwangsom (LOD)), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

#### *Bestuurlijk gesprek*

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de overtreder in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen. Dit middel wordt in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel incidenteel toegepast na een vooraankondiging LOB/LOD en is bedoeld om de overtreder te overreden de overtreding te stoppen.

#### *Verscherpt toezicht*

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de overtreder. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd. Dat geldt ook voor onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Dit middel wordt in Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel niet (structureel) toegepast. Bij geplande controles in de gebruiksfase (bv milieutoezicht bij bedrijven en brandveilig gebruik) wordt de controlefrequentie gehooft als bij de vorige controle een overtreding is gecontroleerd (zie § 6.6).

#### *Last onder dwangsom - LOD*

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De overtreder krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

#### *Last onder bestuursdwang - LOB*

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de overtreder niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

### *Tijdelijk stilleggen*

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

## 6.3.2. Bestuursrecht bestraffend

### *Bestuurlijke boete*

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. De gemeente verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes zelf.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een LOD of LOB worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren zoals gezegd door de gemeente. De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving.

Dit middel wordt alleen ingezet bij handhaving op de Drank- en horecawet (DHW) en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen. Zie hiervoor het specifieke handhavingsbeleid.

### *Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning*

Als de overtreder houder is van een vergunning of ontheffing, dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is vooral passend als de overtreder niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een LOD. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

### *Exploitatieverbod, sluiting*

Voor niet vergunningplichtige overtreders bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

## 6.3.3. Strafrecht

### *Bestuurlijke strafbeschikking*

De bestuurlijke strafbeschikking biedt een lik op stuk instrument waarmee decentrale overheden meer beleidsruimte hebben om zaken als overlast in de publieke ruimte mee aan te pakken. De bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd door een daarvoor aangewezen ambtenaar met BOA-bevoegdheid.

### *Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm*

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde ‘Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu– en Keurfeiten’ wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De ‘Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu– en keurfeiten’ geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk. Voor Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel stelt de FUMO een BSBm op. Hoe en wanneer dit gebeurt, wordt op provinciale schaal nog nadere afspraken over gemaakt.

### *Proces-verbaal (PV)*

Boa’s die een strafbaar constateren voor het onderdeel waarvoor ze zijn aangewezen (zoals bv APV of kappen), kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring. Als voor een overtreding een Bsb kan worden uitgevaardigd, dan kan niet PV worden opgemaakt.

## **6.4. Keuze toepassing sanctiemiddel.**

Bij iedere overtreding moet een keuze worden gemaakt over welk sanctiemiddel bij dat geval het best kan worden toegepast. In die keuze moet rekening worden gehouden met het volgende uitgangspunt.

Als het mogelijk is wordt bij het bestuursrechtelijk optreden gekozen voor het opleggen van een LOD. Reden hiervoor is dat bij dit instrument, de verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken en/of beëindigen van de overtreding (en daarmee ook de lasten) rechtstreeks bij de overtreder ligt.

Blijkt dat het toegepaste dwangmiddel niet voldoende werkt, dan worden zwaardere middelen ingezet. Dit kan betekenen dat een hogere dwangsom wordt opgelegd of dat bestuursdwang wordt toegepast.

## 6.5. Strafrechtelijk optreden

Binnen het team THV zijn drie medewerkers aangewezen als Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA); twee voor Domein 1 (APV) en 1 voor Domein 2 (Milieu). Indien noodzakelijk kan bij constatering van een overtreding een bestuurlijke strafbeschikking (BSB) worden uitgevaardigd cq proces-verbaal tegen de overtreder worden opgemaakt. Hoewel in beginsel bestuursrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen kan het voorkomen dat het uitvaardigen van een BSB of het opmaken van een proces-verbaal effectiever is.

Dit instrument kan worden ingezet als een overtreding niet geschikt is voor het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang, of ter ondersteuning van het bestuurlijk optreden. Het strafrechtelijk optreden heeft vooral tot doel de overtreder te straffen en om hier een preventieve werking van uit te laten gaan. Een BSB kan in ieder geval worden uitgevaardigd cq een proces-verbaal kan worden opgemaakt als de overtreding voldoet aan een van de volgende criteria:

- A. Kortdurend;
- B. Eenmalig;
- C. Niet ongedaan te maken;
- D. Proportioneel;  
iets kan wel hersteld worden, maar dit is zo duur dat het niet zal gebeuren (bv bouwen net over de rooilijn). Om dan toch een signaal te geven, kan gekozen worden voor PV;
- E. Er is sprake van baldadigheid, onfatsoenlijk reageren of er bestaat reden aan te nemen dat men geen gehoor zal geven aan bestuursrechtelijk optreden.

Een voorbeeld: Het zonder vergunning/ontheffing kappen/rooien van bomen. Hier kan op verschillende manieren tegen worden opgetreden:

1. Er wordt proces-verbaal opgemaakt. De overtreding is immers niet ongedaan te maken. Het doet hierbij niet ter zake of voor het kappen/rooien achteraf wel of niet een omgevingsvergunning kan worden verleend. De overtreder wordt gestraft voor zijn illegaal handelen. Het van tevoren aanvragen van een vergunning heeft als doel, dat de vergunningverlenende instantie een afweging kan maken of een vergunning wel of niet wordt verleend. Deze mogelijkheid wordt weggenomen als de handeling al is gedaan en niet meer terug te draaien is. Het verbaliserend optreden, ondanks dat mogelijk achteraf wel een omgevingsvergunning wordt verleend, heeft een preventieve werking, zowel bij de overtreder zelf als ook bij de omgeving die hiervan hoort.
2. Zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden. Bij een eigenaar van veel bomen, waarbij de vrees bestaat dat er meer bomen illegaal worden gekapt/gerooid, kan naast het opmaken van proces-verbaal (strafrechtelijk) ook een (preventieve) dwangsom (bestuursrechtelijk) worden opgelegd. Op deze manier wordt de overtreder gestraft en wordt getracht om meer illegale kap te voorkomen.

## 6.6 Methodiek LHS

De LHS heeft als doel een passende interventie bij iedere bevinding te bieden. De LHS biedt een stappenplan waarbij de handhaver twee oordelen moet vellen over de bevinding. Het eerste oordeel ziet op het gedrag van de overtreder, het tweede oordeel op de aard van de overtreding (hoe zwaar zijn de gevolgen van de overtreding). Hieronder het stappenplan, gevolgd door de matrix.

### 6.6.1 Het stappenplan

Als de toezichthouder een overtreding heeft geconstateerd stelt hij of zij met behulp van de interventiematrix in figuur 1. de sanctie vast. Daarbij zijn de volgende stappen aan de orde:

1. Positionering bevinding in de interventiematrix.  
De toezichthouder bepaalt in welk segment van de interventiematrix de bevinding gepositioneerd kan worden door:
  - Het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en
  - Het typeren van de overtreder.
2. Bepalen verzwarende (en verzachtende) omstandigheden.  
De toezichthouder bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Indien er sprake is van verzwarende omstandigheden dan kan besloten worden om een cel in de matrix naar rechts en/of naar boven te verschuiven. Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel kennen ook verzachtende omstandigheden. Er kunnen zich situaties voordoen die milder optreden rechtvaardigen. Verzwarende en verzachtende omstandigheden worden beschreven in § 6.7.2.
3. Onderzoek samenwerking bestuur, politie en Openbaar Ministerie.  
De toezichthouder bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2).  
Als in de gekozen cel staat dat een BSBm of PV kan worden uitgevaardigd/opgemaakt, dan volgt overleg met de FUMO en/of politie voor de strafrechtelijk mogelijkheden. Het strafrechtelijk traject wordt door de FUMO en/of politie gevolgd.
4. Optreden met de interventiematrix.  
De toezichthouder kijkt naar de interventies in het segment van de interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd. Vervolgens kiest de toezichthouder voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.
5. Vastlegging.  
De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden volgens de geldende procedure(s) vastgelegd.

### 6.6.2. De interventiematrix

De interventiematrix afkomstig uit de LHS bestaat uit vier kolommen en vier rijen. De kolommen geven een typering van het gedrag van de overtreder; de rijen geven een inschatting van de (mogelijke) gevolgen van de overtreding. Er zijn in totaal 16 cellen. In deze cellen staat een set van sanctiemiddelen opgenomen. Deze sanctiemiddelen zijn bestuurlijk herstellend, bestuurlijk bestraffend of strafrechtelijk van aard.

In deze matrix is het eigen handhavingsbeleid verwerkt.

De eigen toevoegingen zijn:

- Prioriteitsaspecten.

Er is in ieder geval sprake van categorie 3 en 4 (van belang/aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar) als een of meer van de in hoofdstuk 2.5 genoemde prioriteitsaspecten<sup>4</sup>, met uitzondering van het aspect "geloofwaardigheid" aan de orde zijn.

- Projecten genoemd in het uitvoeringsprogramma.

Als er overtredingen bij uitvoeren van projecten worden geconstateerd, dan vallen deze in de categorie 3 of 4;

- Verscherpt toezicht wordt in beginsel alleen toegepast als er sprake is van recidive.
- Toepassing Bestuurlijke boete alleen bij de Drank- en horecawet en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.
- De te hanteren handhavingsstrategie is opgenomen in de matrix.
- De prioritering beschreven in hoofdstuk 5 is opgenomen in de matrix

Daarnaast wordt op één punt afgeweken van de LHS. Zoals in § 6.3.1 genoemd, wordt het instrument "verscherpt toezicht" niet structureel toegepast. In de cellen A4, B3, B4, C2 en D2 is het passender om een het instrument waarschuwing te geven, als eerste stap richting LOB/LOD.

---

<sup>4</sup> Veiligheid, Schade, Onomkeerbaarheid, Ernstige overlast, Externe verplichting.

INTERVENTIEMATRIX ACHTKARSPLEN / TYTSJERKSTERADIEL								
DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN	aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	Prioriteit HOOG	Prioriteitsaspecten en projecten	4	<u>Strafrecht</u> II – BSBm/PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – Bestuurlijke boete  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD – waarschuwen	<u>Strafrecht</u> II – BSBm/PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – Bestuurlijke boete  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD – waarschuwen	<u>Strafrecht</u> III – BSBm/PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – exploitatieverbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD	<u>Strafrecht</u> III – PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – exploitatieverbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD
	van belang	Prioriteit HOOG		3	<u>Strafrecht</u> II – BSBm/PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – bestuurlijke boete  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – bestuurlijk gesprek – waarschuwen	<u>Strafrecht</u> II – BSBm/PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – bestuurlijke boete  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD – waarschuwen	<u>Strafrecht</u> III – BSBm/PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – bestuurlijke boete  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD – verscherpt toezicht	<u>Strafrecht</u> III – PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – exploitatieverbod/ sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD
	beperkt	Prioriteit MIDDEN/LAAG	2	I	<u>Strafrecht</u> I – BSBm / PV  <u>Bestuursrecht Herstellend</u> – aanspreken/informeren	<u>Strafrecht</u> II – BSBm / PV  <u>Bestuursrecht Herstellend</u> – bestuurlijk gesprek – waarschuwen	<u>Strafrecht</u> II – BSBm / PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – bestuurlijke boete  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD – waarschuwen	<u>Strafrecht</u> II – PV  <u>Bestuursrecht bestraffend</u> – bestuurlijke boete  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – tijdelijk stilleggen – LOB, LOD – waarschuwen
	vrijwel nihil	Prioriteit MIDDEN/LAAG		1	I	<u>Bestuursrecht herstellend</u> aanspreken / informeren	<u>Bestuursrecht herstellend</u> aanspreken / informeren	<u>Strafrecht</u> II – BSBm / PV  <u>Bestuursrecht Bestraffend</u> – Bestuurlijke boete  <u>Bestuursrecht herstellend</u> – bestuurlijk gesprek – waarschuwen
Toe te passen strategie – Informeel optreden: I – Waarschuwen : II – Zware overtreding : III Verscherpt toezicht bij recidive Bestuurlijke boete alleen bij DHW en Wkcp				A	B	C	D	
				goedwillend – onbedoeld – Proactief	moet kunnen – onverschillig	calculerend – bewust belemmerend en/of risico-nemend	bewust en structureel / crimineel – fraude – oplichting – witwassen	
<b>GEDRAG VAN DE OVERTREDER</b>								

Figuur 1. De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s)



## 6.7 Toe te passen handhavingsstrategieën.

### 6.7.1 Algemeen

De nu volgende stappenplannen wijken af van de in het vorige beleidsplan beschreven handhavingsstrategie. De basisstrategie begon in het “oude” beleid met een waarschuwingsbrief zonder dreiging met vervolgstappen.

In het “nieuwe” beleid vervalt deze stap, om de volgende redenen:

- Deze stap is geen onderdeel van de LHS. In het belang van de afstemming met provinciale partners en de FUMO, is aanpassing nodig.
- Er wordt al jaren strikt toegezien op naleving van de regels. Over het algemeen weten de mensen/bedrijven wat de regels zijn. Overtredingen worden vaak op zijn minst uit onverschilligheid gepleegd. Hierbij past een iets dwingender optreden. Bij de eerste stap “waarschuwen” wordt niet meteen een sanctie opgelegd.

De “eigen” tussenstap “gesprek met de portefeuillehouder” blijft wel bestaan, maar dan alleen bij de “zware overtredingen” (zie hieronder).

#### *Strategie I. Informeel optreden*

Bij overtredingen met geringe relevantie en meewerkende overtreder wordt in eerste instantie niet handhavend opgetreden. De overtreder wordt aangesproken en voorgelicht. Deze strategie wordt toegepast in de matrixcellen A1, A2, B1.

#### *Strategie II. Waarschuwen/basisstrategie*

Deze strategie wordt toegepast bij overtredingen die minimaal van beperkte omvang zijn, of waarbij de overtreder calculerend en/of structureel de overtreding heeft begaan. (Matrixcellen A3, B2, C1 en D1)

#### 1. Waarschuwing/berisping

Er wordt een hersteltermijn gegeven. Daarbij wordt vermeld (in een brief) dat bij het niet voldoen aan de gestelde termijn de mogelijkheid van het toepassen van bestuursrechtelijke dwangmiddelen wordt overwogen.

#### 2. Vooraankondiging

Bij het niet voldoen aan de aanschrijving of dat het traject van het toepassen van bestuursrechtelijke dwangmiddelen moet worden voortgezet.

#### 3a. Gesprek portefeuillehouder handhaving

Als niet voldaan wordt aan de gestelde termijn in de vooraankondiging beoordeeld de teamleider THV/juridische (beleids)medewerker THV of het zinvol is om de overtreder uit te nodigen voor een gesprek met de portefeuillehouder. Dit gesprek heeft tot doel om de overtreder te overtuigen in het wegnemen van de overtreding. Aanwijzing: als een prioriteitsaspect wordt overtreden bij calculerende en/of criminele overtreeders wordt de overtreder in beginsel uitgenodigd. (C3, C4, D3 en D4)

Na een gesprek kan eventueel een nieuwe begunstigingstermijn worden gesteld. Bij niet voldoen aan deze aanschrijving volgt een beschikking LOD/LOB (stap 4);

- 3b. Indien een gesprek niet plaats vindt of als wordt beoordeeld dat het gesprek met de overtreder geen invloed heeft, volgt stap 4.;
- 4 LOB/LOD  
Bij het niet voldoen aan de aanschrijving wordt een beschikking tot oplegging van een bestuursrechtelijk dwangmiddel genomen, (beschikking);
- 5 Effectueren beschikking  
Bij niet voldoen aan de opgelegde last wordt de beschikking tot oplegging van een Bestuursrechtelijk dwangmiddel geëffectueerd (uitoefenen bestuursdwang/ verbeuren dwangsom);
- 6 Verzwarend optreden  
Indien de genomen handhavingsbeschikking niet het gewenste effect sorteert, wordt een nieuwe beschikking genomen, die een verzwaring inhoudt ten opzichte van de vorige beschikking (bv. sluiting of hogere dwangsombedragen).

#### *Strategie III. Zware overtredingen*

Een overtreding die door de toezichthouder in een van de matrixcellen C3, C4, D3 of D4 wordt geplaatst wordt als zwaar beschouwd. Bovendien neemt de overtreder het niet zo nauw. Hij is calculerend of zelfs crimineel bezig.

Bij dit soort overtredingen wordt niet gewaarschuwd, maar volgt meteen een vooraankondiging LOD/LOB. Bovendien wordt overwogen of een gesprek met de portefeuillehouder handhaving zinvol kan zijn.

#### *Strategie IV. Direct gevaar/spoedeisend belang (art. 5.24 lid 5 en 6 Awb)*

Bij iedere overtreding moet worden overwogen of het een overtreding betreft met direct gevaar/spoedeisend belang. Direct ingrijpen is dan gewenst.

Is sprake van direct gevaar/spoedeisend belang dan wordt direct een handhavingsbeschikking opgesteld, al dan niet met een begunstigingstermijn (stap 4) (beschikking). Overleg vindt plaats met de portefeuillehouder Handhaving. De handhavingsbeschikking kan, als het nodig is, ook nadat een handhavingsmaatregel is genomen, zoals het stilleggen van een activiteit, achteraf worden opgesteld.

#### 6.7.2. Afwijken handhavingsmatrix/handhavingsstrategie

De situatie of omstandigheden kunnen vragen om afwijking van de strategie op basis van de handhavingsmatrix.

Als wordt geoordeeld dat het ten behoeve van het bereiken van het doel, het beëindigen van de overtreding, het niet gewenst is dat de vastgestelde strategie wordt gevolgd, moet hiervan kunnen worden afgeweken. Afwijken van strategieën kan bij uitzondering; het mag geen regel worden en moet altijd schriftelijk gemotiveerd worden, zodat na te gaan is waarom van de vastgestelde strategie is afgeweken.

### *Afwijkredenen milder optreden*

Milder optreden kan:

- als de maatschappelijke en sociale omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd hierom vragen;
- als bij een controle meerdere overtredingen worden geconstateerd en waarbij aan de meeste punten van de aanschrijving wordt voldaan, maar aan een enkel punt niet (geheel). Het kan dan gewenst zijn om de laatst genomen handhavingstap te herhalen. De overtreder is kennelijk van goede wil, een volgende stap is dan niet gewenst en kan zelfs een averechts effect hebben.

### *Afwijkredenen strenger optreden*

Andersom kan ook besloten worden om handhavingstappen over te slaan.

Dit kan:

- Als direct optreden gewenst is, zonder dat sprake is van een direct gevaar (6.8.1)  
Dit kan bijvoorbeeld als het voortzetten van de overtreding leidt tot een onomkeerbare situatie, of dat het omkeren grote financiële/economische gevolgen heeft. Voorbeelden hiervan zijn het opleggen van een bouw- of sloopstop of een verbod om te kappen. De strategie van “direct gevaar” kan dan worden gevolgd.
- Bij kortdurende overtredingen.  
Denk hierbij om evenementen, waarbij niet aan de voorwaarden uit de evenementenvergunning wordt voldaan, of waarvoor geen evenementenvergunning is verleend. Een tweede voorbeeld is het illegaal branden. Een lange procedure kan hier niet worden toegepast, er moet direct worden gehandeld.
- Bij een ingetrokken gedoogbeschikking.  
Als in gedoogsituaties (zie hoofdstuk 6.12) niet aan de voorwaarden in de gedoogbeschikking wordt voldaan, dan kan deze beschikking worden ingetrokken. Er moet dan worden gehandhaafd op grond van de achterliggende (wettelijke) regels ten aanzien waarvan werd gedoogd. Het is in dergelijke situaties niet reëel de basisstrategie of de strategie voor overtreding van kernbepalingen vanaf het begin te volgen. Een kortere procedure is dan vaak gewenst (afhankelijk van de omstandigheden).
- Als bij het volgen van een lange(re) procedure het een reëel risico is dat direct gevaar/spoedeisend belang ontstaat of de gevolgen van de overtredingen toenemen.
- Andere niet genoemde specifieke situaties waarbij wordt geoordeeld dat strenger optreden in die situatie gewenst is. (bv bij handhavingverzoeken)

Bij overtredingen waarbij de te stellen termijn kort is, is het niet mogelijk/gewenst dit vast te leggen in een brief. De kans is groot dat de termijn verstreken is voordat de brief is verstuurd. De gemaakte mondelinge afspraken worden dan in een verslag (en het dossier) vastgelegd. Er kan dan altijd worden achterhaald wat de afspraken zijn.

## **6.8. Legalisatiemogelijkheden**

Als de overtreding te legaliseren is, bijvoorbeeld in strijd handelen met een omgevingsvergunning onderdeel bouwen, maar voor deze afwijking kan wel een vergunning verleend worden, of wanneer in strijd met het bestemmingsplan wordt gehandeld, maar het bestemmingsplan biedt mogelijkheden tot legaliseren, moet eerst worden overwogen of legalisering mogelijk is. De handhaving richt zich dan op het laten aanvragen van een gewijzigd bouwplan of bestemmingsplanwijziging/vrijstelling. Blijft de overtreder hier in gebreke dan volgt de gekozen handhavingstrategie.

## **6.9. Begunstigingstermijnen en zwaarte sancties**

Als in een handhavingstraject de keuze wordt gemaakt voor het opleggen van een dwangsom of bestuursdwang, moet in dit traject ook de hoogte van de dwangsom, de hoogte van het maximaal te verbeuren bedrag (bij dwangsom) en de duur van de begunstigingstermijn, waarbinnen de overtreder alsnog de overtreding kan beëindigen, worden bepaald.

In het algemeen moet op grond van art. 5:32, lid 4 van de Awb de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. De overwegingen die worden genomen bij het vaststellen van een dwangsom dient bij iedere overtreding gelijk te zijn. Zodat er sprake is van gelijke behandeling per overtreding.

De uitgangspunten, over de hoogte van een dwangsom, uit onder andere de jurisprudentie zijn door de overheid verwerkt in de "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen". Het vaststellen van de hoogte van een dwangsom door het team THV zal plaatsvinden middels voorgenoemde leidraad. Hierdoor is hoogte van de dwangsom gemotiveerd tot stand gekomen en wordt op dit punt aan het gelijkheidsbeginsel. De leidraad is opgenomen in bijlage 7.

## **6.10. Specifiek handhavingsbeleid.**

Voor een aantal onderdelen is vanwege het specifieke karakter een gerichte handhavings- en sanctiestrategie van toepassing. Dit geldt voor de onderdelen Drank- en horecawet (DHW) en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkip).

Hoe wordt opgetreden bij overtredingen van regels in de DHW staat beschreven in het Preventie en Handhavingsplan. Dit plan is opgenomen in Bijlage 4.

Het voor de Wkkip specifiek handhavingsbeleid staat in Bijlage 8.

### **6.11. Bestuurlijke boete**

Voor beide in 6.10 genoemde onderdelen is het uitvaardigen van een Bestuurlijke Boete (BB) mogelijk.

Het instrument BB is een effectief middel om het naleefgedrag te verbeteren. Er gaat een preventieve werking van uit.

Dit handhavingsinstrument kan met name worden ingezet bij calculerende overtreders. Dus bij de overtreder die bewust de afweging heeft gemaakt dat het lonend kan zijn om niet na te leven. Een BB kan in sommige gevallen ook effectiever zijn dan het opleggen van een last onder dwangsom. Voorbeeld: het schenken van alcoholhoudende drank aan een minderjarige. Direct optreden in plaats van een lange procedure volgen sorteert meer effect. Bovendien is er na het schenken ook al geen overtreding meer. Een dwangsom opleggen is dan ook veel moeilijker cq niet meer aan de orde.

### **6.12. Gedogen**

Er moet in principe altijd worden opgetreden bij het constateren van overtredingen (beginselplicht). Bewust niet optreden wordt (passief) gedogen genoemd.

In plaats van feitelijk optreden of het legaliseren van de illegale situatie, kan in bijzondere gevallen ook gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om te gedogen. Er zijn landelijk minimale eisen gesteld aan het gedogen. Deze zijn verwoord in een brief van de Ministeries van VROM en V en W en de Nota "Grenzen aan gedogen". Beide gemeenten hebben actief gedoogbeleid op basis van deze nota. Het gedoogbeleid is opgenomen in Bijlage 9.

### **6.13. Handhaving eigen organisatie en andere overheden**

Het team THV ziet ook toe op naleving van regels van de eigen organisatie en van andere overheden. Indien een overtreding door de eigen organisatie of door een andere overheid wordt begaan, dan wordt bij de handhaving dezelfde strategie toegepast als bij eenieder ander. In een protocol wordt beschreven hoe de routing van aanschrijvingen plaats moet vinden. Omdat de gemeente zowel in de naleving van regels als de handhaving hierop een voorbeeldrol vervuld moet de te volgen procedure transparant en gemakkelijk te herleiden zijn. In het handavingsjaarsverslag wordt in een aparte paragraaf verslag gedaan van handavingsactiviteiten tegen/bij de eigen organisaties.

## 7. HANDHAVINGSPROGRAMMA/– VERSLAG

Jaarlijks wordt in een Handhavingsprogramma beschreven welke handhavingsactiviteiten per gemeente dat jaar zullen worden uitgevoerd, dus ook aan welke activiteiten dat jaar prioriteit wordt toegekend. De activiteiten zijn gericht op het algemene handhavingsdoel het naleefgedrag te bevorderen en consequent op te treden tegen overtredingen van regels. Iedere gemeente, afdeling/team kan ten behoeve van de jaarprogrammering handhavingsonderwerpen/projecten aanleveren. Bij de programmering wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met ingediende wensen, passend binnen de beschikbare capaciteit (zoveel inhoudelijk als formatief) en prioriteitstelling. Het handhavingsprogramma zelf, maar ook de projecten worden gecommuniceerd met de bevolking/doelgroep. Er vindt hierover samenwerking plaats met de Eenheid Communicatie van Team Control en Advies.

### 7.1 Inhoud programma

In de programmering wordt onderscheid gemaakt in de volgende thema's van handhavingsactiviteiten.

1. Vergunning-/meldinggericht toezicht
2. Vrije-veld activiteiten
3. Toezicht eigen inrichtingen/gebouwen/werkzaamheden
4. Thema-/projectgericht toezicht
5. Handhaving met externe handhavingspartners
6. Personele en financiële borging

#### Ad.1. Vergunning/melding gericht toezicht

De gemeente stelt voorwaarden aan vergunningen die zij verleent. Van belang is dat de gemeente er ook op toeziet dat deze regels worden nageleefd. Het betreft hier toezicht op verleende omgevingsvergunningen/-meldingen, onderdelen bouwen, slopen, gebruik, milieu, aanleg, kap, uitrit en reclame, drank- en horecawetvergunningen, evenementenvergunningen/-meldingen, andere APV-vergunningen etc. Er vindt wel een uitsplitsen per vergunningsoort plaats. Meldingen op grond van het Activiteitenbesluit en andere AMvB's op grond van de Wabo of meldingen op grond van andere regelgeving zoals bv. de APV, zijn gelijk te stellen met vergunninggericht toezicht.

#### Ad 2. Vrije-veld activiteiten

Dit betreft voor een groot deel algemene regels uit de APV die voor iedereen gelden waaronder hobbymatig houden van dieren, illegale afvalstort e.d., maar ook strijdigheden

met bestemmingsplannen. Onder vrije veld activiteiten wordt ook verstaan het opsporen van illegale bouwwerken en bedrijven.

#### Ad 3. Toezicht eigen inrichtingen/gebouwen/werkzaamheden

De Wabo verplicht de gemeenten inzicht te geven in de wijze waarop zijn uitvoering geeft aan het toezicht op eigen inrichtingen, dus daar waar de gemeente zowel bevoegd gezag is als toezichthouder als vergunninghouder. Naast milieuvergunningen/meldingen betreft dit ook bouwvergunningen, gebruiksvergunningen, aanlegvergunningen, kapvergunningen, vergunningen voor horeca-activiteiten etc.

Naast het aangeven hoe de gemeente omgaat met deze dubbele pet heeft zij ook een voorbeeldfunctie. Hoe kan je immers iemand anders aanspreken op naleefgedrag als je zelf de zaken niet op orde hebt!

#### Ad 4. Thema-/projectgericht toezicht

Hierbij kan worden gedacht aan toezicht bij vuurwerkverkoop en -opslag, toezicht rond oud- en nieuw, maar ook andere in het handhavingsprogramma genoemde projecten.

#### Ad 6. Handhaving met externe handhavingspartners

Hierin wordt genoemd de jaarlijks in provinciaal of regionaal verband afgesproken gezamenlijke projecten. Dit hoeven niet alleen uitvoeringsprojecten te zijn, het kan ook gaan over beleidsmatige afstemming en samenwerking op organisatorisch niveau.

#### Ad 7. Personele en financiële borging

Welke formatie is beschikbaar, hoe groot is het handhavingsbudget en hoe is de personele capaciteit geborgd?

## **7.2 Registratie uitgevoerde werkzaamheden**

Voor een goede registratie en verslaglegging is het belangrijk dat uitgevoerde handhavingswerkzaamheden worden bijgehouden in een digitaal systeem. Ook zal moeten worden bijgehouden wat de resultaten zijn van de handhaving, zoals bijvoorbeeld: geen overtreding, voldoen bij eerste voor aanschrijving, eerste aanschrijving, dreigen bestuursdwang, opleggen dwangsom e.d.

### **7.3 Jaarverslag**

Van de uitgevoerde activiteiten wordt jaarlijks een verslag gemaakt. Bekeken wordt of de gestelde handhavingsdoelen uit het handhavingsprogramma zijn behaald en zo nee, uitgelegd wat daar dan de oorzaak van is. Uit het jaarverslag blijkt hoeveel handhavingsacties zijn gehouden.

Ook wordt gekeken of het gestelde handhavingsdoel, het verbeteren van het naleefgedrag in dat jaar is gehaald.

Door programmering en verslaglegging ieder jaar op dezelfde wijze op te bouwen kan over de jaren een trend in het naleefgedrag worden gemeten.

### **7.4 Klachten en meldingen**

Een goede registratie is belangrijk voor het verkrijgen van een beeld waar en op welke punten de meeste overlast wordt ervaren. Mogelijk kan op deze kennis gericht worden gestuurd op activiteiten in het volgende programmajaar of het aanpassen van het handhavingsbeleid.

Ook is de hoeveelheid binnenkomende klachten een indicator voor het naleefgedrag. Bij goed naleefgedrag passen minder klachten.

### **7.5 Monitoring handhavingsbeleid.**

In het jaarverslag wordt bekeken of het handhavingsbeleid moet worden aangepast.

Dit kan het gevolg zijn:

- Naar aanleiding van opgedane ervaring;
- Als het handhavingsdoel (verbetering naleefgedrag) niet wordt gehaald;
- Bij externe invloeden, zoals nieuwe/gewijzigde wettelijke regels;
- Van afspraken en afstemmingsnoodzaak met de handhavingspartners in de provincie Fryslân.

Het aangepaste beleid wordt direct of bij de opstelling van een volgend uitvoeringsprogramma toegepast. Op deze wijze is de beleidscyclus (Big Eight § 3.5) rond.