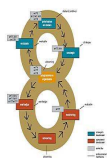


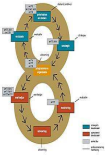
Beleidsplan Bestuurlijke Handhaving

Uitgangspunten voor bestuurlijke handhaving



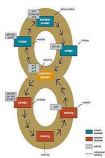
0. INHOUD

| | |
|---|----|
| 0. INHOUD | 2 |
| 1. INLEIDING | 4 |
| 2. PROCES | 5 |
| 3. MISSIE EN VISIE | 6 |
| 3.1. Definities | 6 |
| 3.2. Missie | 6 |
| 3.3. Visie | 7 |
| 4. MEDEBEWIND EN AUTONOMIE | 9 |
| 5. BELANGEN VAN HANDHAVING | 10 |
| 5.1.1. Uitvoering van vastgesteld beleid | 10 |
| 5.1.2. Ruimtelijke kwaliteit | 11 |
| 5.1.3. Veiligheid | 11 |
| 5.1.4. Rechtvaardigheid | 12 |
| 5.1.5. Gezag | 12 |
| 5.1.6. Rechtspositie in procedures | 12 |
| 6. BELEID BESTUURLIJKE HANDHAVING 2011 / 2012 - 2014 | 13 |
| 6.1. Evaluatie | 13 |
| 6.1.1. Prioriteiten – risico-analyse | 13 |
| 6.1.2. Speerpunten van beleid | 14 |
| 6.1.3. Toezichts- en handhavingsstrategieën | 15 |
| 6.1.4. Integrale handhaving | 15 |
| 6.1.5. Voorlichting en communicatie | 16 |
| 6.1.6. Automatisering | 16 |
| 6.2. Beleids- en taakvelden | 17 |
| 6.2.1. Integrale Veiligheid | 18 |
| 6.2.2. Apv en bijzondere wetten | 18 |
| 6.2.3. Omgevingsrecht – algemeen | 19 |
| I. Omgevingsrecht – bouwen en ruimtelijke ordening | 19 |
| II. Omgevingsrecht – milieu | 23 |
| III. Brandveiligheid | 24 |
| 6.2.4. Sociale domeinen | 24 |
| 6.3. Handhavingsverzoeken | 26 |
| 6.4. Nieuwe ontwikkelingen | 27 |
| 6.4.1. Omgevingsdiensten | 27 |
| 6.4.2. Decentralisatie Drink- en Horecawet | 29 |
| 7. TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSSTRATEGIEËN | 30 |
| 7.1. Toezichtstrategie | 30 |
| 7.2. Beginselplicht tot handhaving | 31 |
| 7.3. Sanctiestrategie | 32 |
| 7.4. Gedoogstrategie | 33 |
| 8. UITVOERINGSPROGRAMMA | 36 |
| 9. MIDDELEN | 38 |



| | |
|---|----|
| 10. BIJLAGEN | 40 |
| 10.1. Resultaten burgerenquête | 41 |
| 10.2. Integraal Toezicht Protocol (landelijke vereniging BWT) | 42 |
| 10.3. Wabo-werkafspraken met Omgevingsdienst West-Holland | 43 |
| 10.4. Nationale Ombudsman - Rapport Helder Handhaven | 44 |
| 10.5. Nationale Ombudsman - Brochure Handhavingswijzer | 45 |

| Versiebeheer | | | |
|---------------------|---------------|--|---------------|
| Versie | Datum | Wijzigingen | Auteur |
| 1.0 | 16 maart 2012 | - (Voor oriënterende bespreking door gemeenteraad) | Bart Buijks |



Beleidsplan Bestuurlijke Handhaving

Uitgangspunten voor bestuurlijke handhaving

1. INLEIDING

Geen regels zonder handhaving

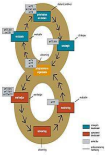
Om de samenleving ordelijk te organiseren bedient de overheid zich van een uitgebreid stelsel van regelgeving. Alleen regels stellen is daarvoor niet voldoende. Er zal ook moeten worden toegezien op naleving daarvan. Aanvullend daarop moet de naleving van de publieke rechtsregels zonedig ook kunnen worden afgedwongen. Dit is het terrein van de bestuurlijke handhaving.

Het is onmogelijk op het respecteren van alle voorschriften toe te zien en om tegen alle normschendingen handhavend op te treden. Het is ook ondoenlijk en ongewenst. Toezicht en handhaving zijn ook geen zelfstandig doel. Er moet wat mee worden bereikt: op de eerste plaats behoud en op de tweede plaats herstel van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Het gaat dan met name om leefbaarheid en veiligheid. Bovendien zijn de beschikbare middelen, vooral uitgedrukt in geld en menskracht, niet onbeperkt. Ook overheidsmiddelen moeten efficiënt en effectief worden ingezet, zeker nu, in het huidige economische klimaat met noodzakelijke bezuinigingen op uitgaven in de publieke sector. Daarom zullen er keuzen moeten worden gemaakt, beleid worden gevormd en prioriteiten worden gesteld.

Meerjarenbeleidsplan Integraal Handhaven 2011-2014

Op 25 oktober 2007 heeft de gemeenteraad ingestemd met het "Meerjarenbeleidsplan Integraal Handhaven 2008-2011", zoals vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 25 september 2007. Daarin staan het kader, de uitgangspunten en de doelstellingen van bestuurlijke handhaving. Deze beleidsnota introduceert voor Nieuwkoop het concept van risico-gestuurde, integrale toezicht en handhaving. Preventie, met voorlichting en communicatie als wezenlijke instrumenten, gaat vóór repressieve handhaving.

2011 is het laatste jaar in deze beleidsperiode. Alleen daarom al is het tijd voor een opvolgend Handhavingsbeleidsplan voor de komende jaren. Verder is het niet alleen een wettelijke verplichting ten minste eens per nieuwe raadsperiode keuzen met betrekking tot handhaving vast te leggen, het is ook in het belang van de duidelijkheid voor de inwoners van de gemeente om dat te doen. Er zijn kortom meerdere redenen voor een geactualiseerd, nieuw (Meerjaren-)Handhavingsbeleidsplan.



2. PROCES

Basis voor handhaving en de uitvoering van het beleid moet een zo breed mogelijk draagvlak zijn, bij raad, college en ambtelijke dienst met betrokkenheid van burgers – inwoners en bedrijven – en partners bij de handhavingstaak.

Om te komen tot een nieuw handhavingsbeleid heeft de gemeenteraad op voorstel van het college de Startnotitie (Meerjaren-)Handhavingsbeleidsplan vastgesteld. Naast raadpleging van de actoren uit de interne organisatie en van de publieke partners is daarin voor de overige betrokken partijen accent gelegd op inbreng door stakeholders en door individuele burgers en bedrijven.

Burgers en bedrijven: Enquête

Voor individuele burgers en bedrijven is via internet een enquête gehouden meer specifiek voor wat betreft de onderwerpen en de prioriteiten, van medio augustus 2011 tot medio september 2011. De enquête is door 120 respondenten ingevuld. De rapportage van de burgerenquête is als bijlage bij dit beleidsplan opgenomen.

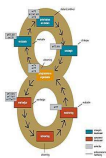
Stakeholders: Clusteroverleg

De term stakeholders is een verzamelnaam voor alle organisaties en partijen, die in de gemeente Nieuwkoop een maatschappelijke rol van wezenlijke betekenis vervullen. Voor de input door deze doelgroep op het nieuwe beleidsplan bestuurlijke handhaving zijn de stakeholders ingedeeld in clusters.

Met deze stakeholders zijn clusterwijze gesprekken gevoerd. Met het cluster Ondernemers (inclusief de agrarische sector) is gesproken op 22 augustus 2011. Het overleg met de clusters Toerisme en Recreatie (inclusief de Horecasector) en Overige participanten (waaronder de Dorpsraden, Natuur- en Milieuorganisaties en het Platform Gehandicapten en Senioren Nieuwkoop) vond plaats op 29 augustus 2011. Voor deze gesprekken waren ook de raadsleden uitgenodigd. Bij verhindering is door de LTO per e-mail bijgedragen. Verder is er ambtelijk nog separaat contact geweest met vertegenwoordigers van de Dorpsraad Noorden respectievelijk de Dorpsraad Langeraar / Papenveer.

Interne actoren en Publieke Partners: Schriftelijke consultatie

De interne actoren en publieke partners zijn schriftelijk geconsulteerd over – een bijdrage aan de inhoud van – het nieuwe handhavingsbeleid. Intern is input voor het beleidsplan bestuurlijke handhaving geleverd door de afdelingen Facilitaire Zaken en Beheer Openbare Ruimte. Van de publieke samenwerkingspartners is een reactie ontvangen van de Regionale Brandweer Hollands-Midden, die strekt tot consolidatie van de bestaande integrale, risicogestuurde aanpak.



3. MISSIE EN VISIE

Het "Meerjarenbeleidsplan Integraal Handhaven 2008-2011"¹ definieert toezicht en handhaving voor de Nieuwkoopse bestuurspraktijk. Ook de missie van en visie op het gemeentelijke toezicht en de handhaving zijn daarin geformuleerd. Deze 3 elementen zijn onverminderd accuraat. In verband met het belang daarvan worden de definities, missie en visie uit 2008 in deze beleidsnota uitdrukkelijk herbevestigd, al was het maar voor alle duidelijkheid.

3.1. Definities

In het domein van toezicht en handhaving binnen Nederland bestaat geen eenduidig taalgebruik. Termen als toezicht, handhaving en inspectie worden naast en door elkaar gebruikt.

Toezichthouders

In de Nieuwkoopse bestuurspraktijk wordt de term toezicht gebruikt voor al die activiteiten die betrekking hebben op voorlichting over en controle op regelnaleving 'buiten'. De medewerkers die met deze taken belast zijn heten 'toezichthouders'.

Handhavers

Met handhaving bedoelt de gemeente Nieuwkoop alle activiteiten, vaak meer formeel van aard, die volgen op geconstateerde regelovertreding, zoals aanschrijven en bestuursdwang. De medewerkers die deze taken uitvoeren zijn heten 'handhavers'.

3.2. Missie

Risico op maatschappelijke schade door regelovertreding

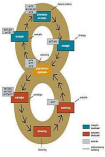
Regelovertreding, het niet naleven van een afspraak, levert een risico op. Een risico op schade: 'maatschappelijke schade'. De inwoners van Nieuwkoop hebben recht op handhaving daar waar maatschappelijke schade aanwezig is.

Maar dat wil niet zeggen dat altijd gehandhaafd wordt waar maatschappelijke schade aanwezig is. Handhaven is er niet 'voor het handhaven'. Handhaving eist prioriteiten stellen. In het Meerjarenhandhavingsbeleidsplan 2008-2011 zijn dan ook thema's benoemd en beleidsregels geformuleerd aan de hand waarvan prioriteiten gesteld worden.

De raad bepaalt wat gehandhaafd wordt

Als vertegenwoordiging van de Nieuwkoopse samenleving bepaalt de raad van de gemeente Nieuwkoop eenmaal in de vier jaar wat gehandhaafd wordt. Hij stelt dan te bereiken doelen, te realiseren maatschappelijke doelstellingen, beleidsregels en speerpunten van beleid vast.

¹ Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 25 september 2007 en door de gemeenteraad bij besluit van 25 oktober 2007.



De Nieuwkoopse raad ziet regelnaleving als basis voor het samen leven in Nieuwkoop, niet als gezagsinstrument van het politiek bestuur. Toezicht, handhaving is er voor om regels te handhaven voor en namens de lokale samenleving. Als vertegenwoordiging van de Nieuwkoopse samenleving bepaalt het politiek bestuur wat gehandhaafd wordt.

Missie gemeentelijk toezicht en handhaving

- 1. De missie van toezicht en handhaving is het voorkomen en bestrijden van regelovertreding volgens de prioriteiten zoals deze zijn vastgesteld in dit beleidsplan.**

3.3. Visie

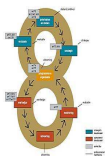
Bevorderen nalevingsbereidheid gaat boven sanctioneren van regelovertreding
Toezicht, handhaving, heeft rendement, al is dat meestal niet in geld uit te drukken. Het draagt bij aan wonen, zorg en welzijn en aan leefbaarheid, maar wel onder het primaat van deze beleidsterreinen. Ook zoekt toezicht, handhaving, synergie met openbare orde en veiligheid. Handhaving, toezicht, is belangrijk om problemen tegen te gaan, maar lost niet alles op.

Controle is nodig. Als er niet gecontroleerd wordt, weet je als overheid niet of er wel of geen regelovertreding plaatsvindt. Regelovertreding komt tot uitdrukking in (strafbare) feiten, overtredingen, maar wordt veroorzaakt door mensen, bedrijven. Overtreding van regels ontstaat waar bij burgers en bedrijven nalevingsbereidheid ontbreekt. Uiteraard heeft de burger een eigen verantwoordelijkheid om democratisch gelegitimeerde regels na te leven. In de gemeente Nieuwkoop is het uitgangspunt dat het grootste deel van de samenleving het grootste deel van de regels naleeft. Maar dat betekent ook dat niet iedereen altijd alle regels naleeft. De raad ziet het voorkomen van regelovertreding als identiek aan het bevorderen van regelnaleving. Voorkomen is beter dan genezen.

Voorlichting en handhavingcommunicatie zijn daarom zeer belangrijk. De zichtbaarheid van toezicht en handhaving is dat ook. Controleren is niet alleen nodig om te weten of er wel of niet nageleefd wordt, maar dient ook om naar burgers en bedrijven uit te spreken dat zij het goed doen. Handhaven gaat niet om boetes opleggen. Naleven in de toekomst is belangrijker dan het bestraffen van daden in het verleden. Straffen mag, maar hoeft niet zonder meer.

Visie op gemeentelijk toezicht en handhaving

- 2. Preventie is belangrijker dan repressie. Toezicht & Handhaving richten zich op bevordering van de nalevingsbereidheid in de Nieuwkoopse samenleving. Vaak zal het geven van voorlichting nodig zijn, soms is het nodig om een sanctie op te leggen.**



Integraal Toezicht en Handhaving

Toezicht vindt plaats vanuit de gedachte van 'integraal handhaven'. Integrale veiligheid, Apv en bijzondere wetten en BWT / RO allemaal apart handhaven is niet aan de orde. Vanuit de gedachte van integraal handhaven wordt ook samengewerkt met andere toezichthouders, zoals met de politie, met de Omgevingsdienst (West-Holland)² en met Natuurmonumenten. Behalve naar synergie wordt met integraal toezicht en handhaving ook gestreefd naar lastenverlichting voor die onder toezichtgestelde waarbij nalevingbereidheid wordt geconstateerd.

Samenwerking met publieke partners

Er wordt naar synergie gezocht door samenwerking met andere toezichthouders, van publieke partners. Met die toezichthouders worden samenwerkingsovereenkomsten gesloten waarin afspraken gemaakt worden over gezamenlijk uit te voeren controles en het uitwisselen van informatie.

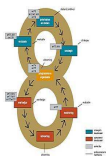
Inmiddels zijn schriftelijke afspraken gemaakt met Natuurmonumenten (voor het Nieuwkoopse Plassengebied), met de Omgevingsdienst (voor het omgevingsrecht) en de politie (onder andere voor de bestuurlijke strafbeschikking en de regionale aanpak van hennep). Naast continueren en verstevigen van de huidige samenwerkingsrelaties wordt ingezet op verbreding van de intergemeentelijke samenwerking met Kaag en Braassem, in potentie op alle onderscheiden taakvelden. Waar dat van toegevoegde waarde kan zijn zal ook samenwerking met rijksinspecties, waaronder meer in het bijzonder de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, in multidisciplinaire interventieteams, georganiseerd worden.

Administratieve lastenverlichting voor inwoners en bedrijven

Toezicht en handhaving is voor inwoners en bedrijven ook een administratieve last. Administratieve lasten moeten vermeden worden waar dat mogelijk is. Dat kan door de last om te zetten tot een 'lust', bijvoorbeeld door het geven van voorlichting. Voorlichting, overleg en afspraken maken worden in de dagelijkse toezicht- en handhavingspraktijk veelvuldig toegepast. Preventie is en blijft een kernopdracht voor de toezichthouders. Gezamenlijke controles met één of meer publieke partners draagt voor het bedrijfsleven ook bij aan lastenverlichting, door het aantal controles daarmee te verminderen.

| Integraal en risicogestuurd toezicht en handhaving | |
|---|--|
| 3. | Toezicht en handhaving zijn risicogestuurd en integraal. |
| 4. | De huidige samenwerkingsrelaties worden gecontinueerd en verstevigd. Met Kaag en Braassem wordt intergemeentelijke samenwerking op alle onderscheiden taakvelden bevorderd. |

² Per 1 januari 2012 de "Omgevingsdienst West-Holland".



4. MEDEBEWIND EN AUTONOMIE

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Binnen dit staatsrechtelijke bestel wordt onderscheid gemaakt in autonomie en medebewind (artikel 124 Grondwet). Ook voor bestuurlijke handhaving is dit fundamentele onderscheid van belang.

Autonomie

Autonomie staat voor de bevoegdheid van lagere overheidsorganen de eigen huishouding – binnen de formeel-wettelijke kaders – zelfstandig te regelen (artikel 108, lid 1 Gemeentewet). Besturen van provincies en gemeenten beslissen zelf wat ze doen en welke regels ze maken op hun eigen gebied.

Medebewind

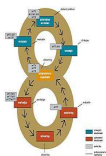
Medebewind is de verplichte uitvoering van regels van hogere overheden door lagere overheden (artikel 108, lid 2 Gemeentewet). Het rijk kan provincies en gemeenten opleggen bepaalde taken uit te voeren; de provincie kan dat richting gemeenten ook doen. Hoe dit moet, staat in de wet.

Mengvormen

In de bestuurspraktijk komen ook mengvormen van deze figuren voor. Er zijn talloze rijks wetten, waarvan de uitvoering is opgedragen aan lagere overheden. Tot die verplichte uitvoering hoort ook de handhaving van die rechtsregels. Voorbeelden van medebewindswetten voor bouwen, milieu, gebruik en de openbare ruimte zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer. Ook alle daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, waaronder het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit, horen daartoe. Op basis van deze formele wetten mogen, of moeten, gemeenten ook verordeningen vaststellen, zoals de Bouwverordening, de Brandveiligheidsverordening, de Huisvestingsverordening, de Verordening Winkelsluitingstijden en bestemmingsplannen.

Gemeentelijke verordeningen

Eén van de meest concrete vormen, waarin de autonomie – de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten – zich manifesteert zijn gemeentelijke verordeningen. Gemeentelijke verordeningen worden door de raad vastgesteld, voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend (artikel 147 Gemeentewet). De Algemene plaatselijke verordening, de Subsidieverordening en de Marktverordening zijn voorbeelden van autonome verordeningen. Is de vaststelling van een bestemmingsplan verplicht (artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening), voor de inhoud daarvan geldt een ruime mate van beleidsvrijheid, binnen zekere kaders van rijk en / of provincie.



5. BELANGEN VAN HANDHAVING

Toezicht en handhaving zijn, het zij herhaald, geen zelfstandig doel. Er moet wat mee worden bereikt: op de eerste plaats behoud en op de tweede plaats herstel van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Naast individuele, persoonlijke belangen – vaak van meerdere partijen en onderling tegenstrijdig – is bij bestuurlijke handhaving van rechtsregels ook het algemeen belang gediend.

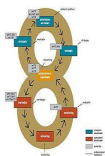
Doelen van publiek handhavingsbeleid

Met handhavingsbeleid streeft de gemeente verschillende doelen na, zowel inhoudelijke als formele. De materiële doelstellingen van handhaving zijn dezelfde als de doelstellingen van de regels die worden gehandhaafd. De belangrijkste daarvan zijn uitvoering van vastgesteld beleid, kwaliteit van de ruimte en veiligheid. Formele gelijkheid, (overheids-)gezag en de juridische positie van het bestuursorgaan zijn algemene, meer principiële handhavingsdoelen.

| Belangen van handhaving | |
|-------------------------|---|
| 5. | De belangen van handhaving zijn: <ul style="list-style-type: none">a. Uitvoering van vastgesteld beleid.b. Ruimtelijke kwaliteit.c. Veiligheid, meer in het bijzonder brand- en constructieve veiligheid, en (volks-)gezondheid.d. Rechtvaardigheid.e. (Overheids-)Gezag.f. Rechtspositie in procedures |
| 6. | Ambtshalve toezicht en handhaving geschieden in elk geval wanneer de vastgestelde handhavingsdoelen in het geding zijn, en overigens primair op klachten en meldingen. |

5.1.1. Uitvoering van vastgesteld beleid

De gemeente stelt over allerlei onderwerpen regels vast, om uiteenlopende redenen: horecabeleid, alcoholmatigingsbeleid, drugsbeleid, para-commercieel beleid, standplaatsenbeleid, en zo ook voor diverse andere (veiligheids-)thema's. Dezelfde redenen als voor vaststelling van beleid legitimeren handhaving van democratisch vastgestelde normen en (beleids-)regels. Naleving van autonoom, door de gemeente(raad) zelf gewenst en vastgesteld beleid, dient niet afhankelijk te zijn van meldingen of klachten daarover door derden, maar dient beleidsmatig ambtshalve, op eigen gemeentelijk initiatief, te worden bevorderd.



Ambtshalve toezicht en handhaving op autonome regelgeving

7. Autonome regelgeving wordt ambtshalve gehandhaafd.

5.1.2. Ruimtelijke kwaliteit

De gemeenteraad stelt bestemmingsplannen vast waarin regels worden opgenomen voor het bouwen en voor het gebruik van onroerend goed. Die regels zijn wettelijk alleen toegestaan voor zover ze noodzakelijk zijn uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening, of – anders gezegd – voor zover ze nodig zijn voor het behoud en de versterking van de ruimtelijke kwaliteit in het plangebied.

Dat betekent dus ook dat een inbreuk op bestemmingsplanregels afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit. De eerste doelstelling bij het handhavingsbeleid van (bouw)regelgeving, het omgevingsrecht, is daarmee het tegengaan van inbreuken op ruimtelijke kwaliteit. Of positief geformuleerd: met de handhaving van bestemmingsplannen wordt primair – behoud of herstel van de – ruimtelijke kwaliteit nagestreefd.

Omgekeerd verdient het aanbeveling het instrument handhaving bij nieuwe planologische ontwikkelingen strategisch in te zetten, om de gewenste ruimtelijke inrichting zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen realiseren en het behoud daarvan zo nodig af te dwingen. Strategische handhaving geschiedt op eigen gemeentelijk initiatief, in het belang van de realisatie en het behoud van de beoogde ruimtelijke kwaliteit van de betrokken gebieden.

Strategische handhaving van ruimtelijke kwaliteit

8. Handhaving van het omgevingsrecht strekt tot behoud of herstel van de ruimtelijke kwaliteit.

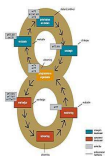
9. Bij nieuwe planologische ontwikkelingen wordt het instrument handhaving strategisch ingezet.

5.1.3. Veiligheid

Bouwregels – en met name de voorschriften uit het Bouwbesluit – zijn vooral ook gericht op veiligheid, bijvoorbeeld in de vorm constructieve degelijkheid en het voorkomen van instortingsgevaar. Daarnaast stelt het Bouwbesluit functionele en prestatie-eisen met betrekking tot brandveiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Het handhavingsbeleid dient zich daarom ook te richten op toezicht op naleving van die eisen.

Handhaving bouwregelgeving in het belang van de veiligheid

10. Handhaving van bouwregelgeving geschiedt in het belang van de veiligheid in het algemeen, van de brandveiligheid, constructieve veiligheid en (volks-)gezondheid meer in het bijzonder.



5.1.4. Rechtvaardigheid

"Een brutaal mens heeft de halve wereld", aldus een bekend Nederlands gezegde. De burger verlangt in toenemende mate dat de (gemeentelijke) overheid een eerlijke en gelijke behandeling voor iedereen waarborgt. In redelijkheid kan het niet zo zijn dat de keurige aanvrager van een vergunning nul op het rekest krijgt, terwijl een brutale buurman dezelfde activiteit zonder vergunning uitvoert en daarbij niets in de weg wordt gelegd. Een strikt handhavingsbeleid heeft daarom ook van doen met rechtvaardigheid en gelijkheid. Iedereen is voor de wet gelijk: gelijke monniken -gelijke kappen.

Gelijke monniken, gelijke kappen

11. Rechtvaardigheid en gelijkheid legitimeren strikte handhaving.

5.1.5. Gezag

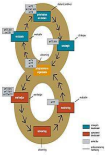
De overheid kan niet functioneren zonder gezag. Rijk, provincie en gemeente dienen uit te stralen dat zij op fatsoenlijke, controleerbare wijze het algemeen belang nastreven voor burgers en bedrijven. Streng en rechtvaardig, en zonder aanzien des persoons. Algemene regels uitvaardigen, maar vervolgens een oogje dichtknijpen voor de één en een beetje "matsen" voor de ander, ondermijnt het erkende gezag en daarmee ook het functioneren van de overheid. Een streng, rechtvaardig handhavingsbeleid heeft de welbewuste nevendienstelling bij te dragen aan de versterking van het aanzien en het gezag van de overheid. Niet uit eergevoel, maar uit verantwoordelijkheidsbesef.

5.1.6. Rechtspositie in procedures

De bestuursrechter – de Rechtbank en, in hoger beroep, de Raad van State – ziet kritisch toe op individuele handhavingsbeslissingen, besluiten. In de jurisprudentie is een duidelijke lijn te onderkennen, namelijk dat gemeenten verplicht zijn maatregelen te nemen tegen overtreders van bestemmingsplan, bouwbesluit of andere bouwregels. Alleen in zeer bijzondere situaties, waarbij handhaving zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, kan van handhavend optreden worden afgezien: de beginselplicht tot handhaving.

Een financiële strop die iemand lijdt wanneer hij weer moet afbreken wat hij willens en wetens bouwde zonder vergunning, is "geen in rechte te waarden belang". Wel is het gewenst – de rechter vraagt daar ook om – dat de gemeente een duidelijk handhavingsbeleid heeft, vooral om eerlijk en eenduidig te bepalen in welke uitzonderlijke gevallen wordt afgezien van daadwerkelijk optreden.

Het belang van een kenbaar, duidelijk en transparant handhavingsbeleid is daarmee ook dat het gemeentebestuur bij de aanwezigheid van zodanig beleid minder risico loopt op onrechtmatige handhavingsbesluiten, en de potentiële – financiële – gevolgen daarvan.



6. BELEID BESTUURLIJKE HANDHAVING 2011 / 2012 - 2014

Waar het gaat om de inhoud van het nieuwe handhavingsbeleid zijn 2 onderdelen van essentieel belang: de handhavingsthema's en de handhavingsprioriteiten. Naast nieuwe ontwikkelingen moet om te beginnen evaluatie van het Meerjarenbeleidsplan Integraal Handhaven 2008-2011 daar ook onderdeel van zijn.

6.1. Evaluatie

In het Meerjarenbeleidsplan 2008-2011 zijn 16 beleidsregels geformuleerd.

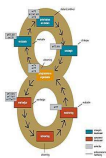
De beleidsnota uit 2008 introduceert voor Nieuwkoop het concept van risico-gestuurde, integrale toezicht en handhaving, met als inzet regelovertreding te voorkomen en te bestrijden volgens de vastgestelde prioriteiten. Preventie, met voorlichting en communicatie als wezenlijke instrumenten, gaat vóór repressieve handhaving. Na de herindeling en sinds de vaststelling van het Meerjarenbeleidsplan 2008-2011 zijn goede vorderingen gemaakt op het gebied van toezicht en handhaving. Toch zijn meerdere onderdelen zeker vatbaar voor verbetering, waaronder ook de verdere professionalisering naar de kwaliteitscriteria van het nieuwe omgevingsrecht. Daarnaast zijn de methode voor het stellen van beleidsprioriteiten, in samenhang met de jaarlijkse speerpunten, de integrale samenwerking en de automatisering als de meest relevante knelpunten aan te merken.

6.1.1. Prioriteiten – risico-analyse

Elk risico wat er uiteindelijk toe leidt dat zich maatschappelijke schade voordoet is er één te veel. Toch weegt bij het voorkomen en bestrijden van risico's het ene risico zwaarder dan het andere. Een schutting waardoor fietsers het zicht ontnomen wordt op naderend autoverkeer weegt zwaarder dan het tuinhuisje waarvan de overkapping een beetje te ver uitsteekt.

Naar professionele maatstaven moet aan handhavingsbeleid een risico-analyse ten grondslag liggen, zowel kwantitatief als kwalitatief. In het Meerjarenbeleidsplan Integraal Handhaven 2008-2011 is daarvoor gebruik gemaakt van een model van het Kenniscentrum van het Ministerie van Justitie. Het is een vereenvoudigde methode om de prioriteiten van het (toezichts- en) handhavingsbeleid in enige mate te objectiveren.

In de basis is het systeem eenvoudig van opzet. Aan de hand van een beperkt aantal risico's werkt het met de toekenning van waarden van 1 tot en met 5, vermenigvuldigd met de kans dat het desbetreffende risico zich voordoet. Die waardering, score blijft subjectief van aard. Door daar meerdere personen, groepen bij te betrekken en daarvan het gemiddelde te bepalen wordt de prioriteitstelling meer geobjectiveerd. Het systeem kan naar behoefte complexer worden gemaakt, bijvoorbeeld met behulp van meer risico's en toepassing van wegingsfactoren. Nadeel daarvan is dat het beheersen en muteren daarvan onevenredig veel energie en tijd kost. Daarom is bij de totstandkoming van het huidige handhavingsbeleid volstaan met de basismethode van het instrument van de risico-analyse. Om de wijze van prioriteren werkbaar en toegankelijk te houden is het gewenst dit instrument tegelijkertijd zo eenvoudig mogelijk en geobjectiveerd te houden.



Ondanks de simpele opzet blijkt deze systematiek in de bestuurspraktijk beperkt werkbaar. Het systeem is weinig flexibel. Het laat zich lastig aanpassen aan actuele ontwikkelingen. Dat goed bijhouden is erg bewerkelijk, zeker wanneer de score ook nog eens ingevoerd en telkens bijgewerkt zou moeten worden in een geautomatiseerd registratiesysteem.

Bovendien leidt het systeem tot een zekere schijnobjectiviteit. Afwijkingen in de rangorde van prioriteiten volgens het vastgestelde beleid lijken daardoor meer willekeurig. Ook het aantal prioriteiten is – met een reeks van 36 punten – veel te ruim. Er is behoefte aan een beperkt aantal prioriteiten op hoofdlijnen, waarbij ruimte is om pragmatisch in te kunnen spelen op andere knelpunten.

Prioriteiten hebben ook geen absolute waarde, maar zijn steeds afhankelijk van specifieke afwegingen in concrete gevallen, in de context van factoren als zich wijzigende patronen in ambtshalve constatering, klachten en meldingen, beleidsontwikkelingen en voortschrijdende inzichten. De algemene belangen van handhaving vormen daarbij instrumentele indicatoren om de meest actuele prioriteiten te bepalen.

Grondslag voor prioriteiten

12. Prioriteiten voor bestuurlijke handhaving worden bepaald met behulp van:

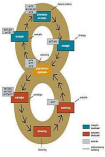
- a. het raads- en coalitieprogramma**
- b. de algemene en specifieke belangen van handhaving**
- c. de ervaringen in de bestuurspraktijk – zonodig in de vorm van probleemanalyses, mede op basis van klachten en meldingen**
- d. periodieke burgerraadpleging, oa door digitaal enquêteren**

6.1.2. Speerpunten van beleid

Voor de opeenvolgende jaren is per jaar één speerpunt vastgesteld: in 2008 Veiligheid en Jeugd, in 2009 Bouwen en Ruimtelijke ordening, in 2010 Wonen en Werken en in 2011 Toerisme. Deze belangen zijn wel te onderscheiden, maar overigens niet strikt te scheiden, in elk geval niet in absolute zin. Al deze thema's zijn stuk voor stuk permanent prominent aanwezig, en verdienen continue aandacht, met hooguit periodiek accenten voor één of meer van deze speerpunten.

Het gros van de uitvoerende taken heeft een doorlopend karakter, voor telkens nieuwe dossiers, zonder dat in het algemeen sprake is van een cyclus, ofschoon soms wel met een repeterend karakter. Horeca (incidentele festiviteiten, evenementen, (jeugd-) overlast en varen zijn daar typische voorbeelden van.

Afgezien van de omgevingsvergunning voor de activiteit Milieu, welke wettelijke taak door de Omgevingsdienst West-Holland wordt uitgevoerd, vormt ook de programmatische aanpak van het Gebruiksbesluit daar een uitzondering op, alsmede de vergunningen voor drank- en horecawetinstellingen. In het kader van die regelingen worden dezelfde objecten bij herhaling – met alleen een variabele interval – gecontroleerd.



Omgevingsvergunningen, ook die voor met name bouwen en slopen, hebben naar aard een eenmalig karakter. Na realisatie is de vergunning uitgewerkt, en richten toezicht en handhaving zich op eventueel gewijzigd, mogelijk strijdig gebruik. Voor het overige zijn illegale activiteiten, zonder vergunning, onderwerp van toezicht en handhaving, ambtshalve dan wel op melding of klacht. Voor vele andere soorten vergunningen geldt hetzelfde, zo ook voor ten minste een groot deel van Apv-vergunningen.

Continue aandacht met periodieke accenten

13. Alle toezichts- en handhavingsthema's verdienen continue aandacht, met periodiek accenten voor één of meer speerpunten.

6.1.3. Toezichts- en handhavingsstrategieën

De algemene beleidsregel voor de toezichts- en handhavingsstrategie is dat preventie, vóór repressieve handhaving gaat. Toezicht en handhaving richten zich op bevordering van de nalevingsbereidheid in de Nieuwkoopse samenleving. Preventie varieert van voorlichten, informeren, overleg voeren, afspraken maken tot waarschuwen. Vaak is dat al voldoende om een overtreding ongedaan te maken. Wanneer dat onvoldoende of niet helpt kan het nodig zijn een sanctie op te leggen: niet goedschiks, dan kwaadschiks. Een nadere uitwerking van strategieën voor toezicht en handhaving (al dan niet in de vorm van sancties) komt in hoofdstuk 7 nog aan de orde.

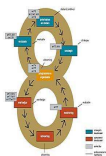
6.1.4. Integrale handhaving

Eén van de doelstellingen uit het Meerjarenbeleidsplan is samenwerking met andere toezichthouders en handhavingpartners.

Organisaties, waarmee meer structureel samen is gewerkt zijn de brandweer (met name gebruiksvergunningen en grote evenementen), politie (vooral openbare orde, veiligheid, horeca en evenementen), Natuurmonumenten (Plassengebied Nieuwkoop en Groene Jonker), en de Omgevingsdienst. Met andere (overheids-)instanties, zoals de provincie, Hoogheemraadschappen / Waterschappen, AID / Algemene Inspectie Dienst en VWA / Voedsel- en Warenautoriteit, geschiedt samenwerking nog slechts zeer incidenteel.

De samenwerking met de toezichthouders- en handhavingpartners is veelal gebaseerd op praktische werkafspraken. Behoudens ten aanzien van Natuurmonumenten en de politie, met zelfstandige (strafrechtelijke) bevoegdheden, bestaat de samenwerking overwegend uit signaaltoezicht, door de wederzijdse uitwisseling van informatie. Voor zover dat niet al is gebeurd zullen voor de taakvelden, die in de Wabo zijn geïntegreerd in het omgevingsrecht, met de meest betrokken publieke partners nadere afspraken moeten worden gemaakt.

Een bijzondere vorm van samenwerking met de politie en justitie betreft de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Dit instrument vergroot de gemeentelijke slagvaardigheid en daadkracht bij de directe aanpak van met name overlast- en afvalovertredingen, ook wel aangeduid als kleine ergernissen in de openbare ruimte, doordat de gemeente daarvoor niet meer afhankelijk is van de politie.



Samenwerking – met publieke partners en marktpartijen

- 14. Bij toezicht en handhaving worden samenwerking bevorderd, zowel met publieke partners als eventueel op de vrije markt.**
- 15. Afspraken met samenwerkingspartijen worden zoveel mogelijk schriftelijk uitgewerkt en vastgelegd.**

6.1.5. Voorlichting en communicatie

Dit preventieve instrumentarium neemt in de bestuurspraktijk een vaste plaats in. Daar wordt op uiteenlopende manieren invulling aan gegeven, via periodieke publicaties, op de website, via twitter, in folders en geanonimiseerde bekendmaking van resultaten. De vorm en inhoud van deze instrumenten worden voortdurend verder ontwikkeld en geprofessionaliseerd, binnen de gegeven budgettaire en personele beperkingen. Behalve dat de toepassing nog meer structureel ingericht kan worden, laat het preventieve effect zich lastig meten. Het ontbreekt aan informatie en gegevens om daar uitspraken over te kunnen doen.

Voorlichting en communicatie

- 16. De bestaande beleidsregels voor publicatie resultaten toezicht en handhaving worden gecontinueerd.**

6.1.6. Automatisering

Al bij de vorming van het Handhavingsbeleid in 2008 was de vervanging van de in gebruik zijnde applicatie voorzien. Door het uitstel van de invoering van de Wabo heeft het uiteindelijk tot 1 oktober 2010 geduurd voordat het nieuwe pakket operationeel is geworden.

Waar in het oude systeem het vergunningsproces centraal stond, is het nieuwe programma meer integraal van opzet voor het omgevingsrecht en overige gemeentelijke taakvelden. Door de beperkingen daarvan is door Toezicht en Handhaving in afwachting van de komst van het huidige pakket nauwelijks gewerkt met de oude software, in elk geval niet stelselmatig. In plaats daarvan is provisorisch gebruik gemaakt van algemene pakketten, met name van Excel. Als gevolg daarvan zijn gegevens matig bijgehouden, en daardoor slechts beperkt te reproduceren, ook voor rapportages.

Na de aanloopperiode om met het nieuwe pakket te leren werken zal ook Toezicht en Handhaving na de vaststelling van het nieuwe beleidsplan en het daarop gebaseerde uitvoeringsplan volledig overschakelen. Van belang daarbij is dat de koppelingen tussen de verschillende deelpakketten operationeel worden.



Voor toezicht op en handhaving van het Gebruiksbesluit is en wordt geëxperimenteerd met een mobiel handhavingssysteem voor programmatische controle op het Gebruiksbesluit. Deze test is succesvol geweest. Voor zowel bouw- en woningtoezicht als integrale handhaving is nog een tijdelijke voortzetting daarvan gevolgd. Ook deze aanvullende proef heeft zijn waarde voor de praktijk – efficiënt, geautomatiseerde schriftelijke rapportage en gestandaardiseerde correspondentie – bevestigd. Het pakket zal in 2012 operationeel worden ingevoerd. De geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen het mobiele handhavingssysteem en het algemene registratiepakket bevordert de voortgang van het proces en vermindert de administratieve werklast substantieel. Waar dat toegevoegde waarde heeft zullen ook andere digitale toepassingen zoveel mogelijk op het mobiele handhavingssysteem worden gebruikt.

Mobiel toezicht en handhaving

17. Voor toezicht en handhaving worden digitale toepassingen ingevoerd.

6.2. Beleids- en taakvelden

Toezicht en handhaving spelen een rol waar de gemeente regels stelt en toepast. Beide taken zijn hiermee van toepassing op vrijwel alle gemeentelijke beleidsvelden. Voor de gemeente Nieuwkoop richt dit (Meerjaren-)beleidsplan bestuurlijke handhaving zich meer in het bijzonder op de volgende taakvelden:

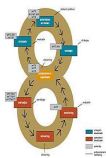
- integrale veiligheid
- Apv en bijzondere wetten
- bouwen en wonen
- ruimtelijke ordening
- milieu
- sociale domeinen

Prioriteiten – Burgerparticipatie

Om te weten waar voor inwoners en bedrijven de speerpunten liggen op het gebied van Toezicht en Handhaving en het gevoel van veiligheid, is een burgerenquête uitgevoerd. Daar is goed op gereageerd, vooral door inwoners uit de kern Nieuwkoop (34%), gevolgd door Langeraar (13%).

Uit de enquête kwamen (verkeersgevaarlijk en hinderlijk) parkeren, brandveiligheid en hard rijden als duidelijke speerpunten naar voren. Het enquêteresultaat laat voor het overige een gemêleerd beeld zien, waarbij de inzichten over al dan niet handhaven van de onderscheiden thema's en soorten van overtredingen marginaal verschillen. Hieruit concluderen wij tot een bevestiging van de bestaande beleidslijn om op alle thema's primair risicogestuurd toezicht en handhaving te praktiseren.

Ook hebben veel inwoners een persoonlijke mening, suggesties en tips gegeven. Een aantal daarvan zullen wij zeker overnemen in onze toezichts-, handavings- en sanctiestrategie.



Prioriteiten toezicht en handhaving

- 18. De prioriteiten voor toezicht en handhaving zijn:**
- a. Snelheidsovertredingen.
 - b. Parkeren – (verkeers-)gevaarlijk en hinderlijk
 - c. Brandveiligheid
 - d. Constructieve veiligheid.
 - e. Volksgezondheid.

6.2.1. Integrale Veiligheid

Jaarlijks bespreekt de gemeenteraad separaat het Jaarplan Integrale Veiligheid. Basis daarvoor vormt de door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota Integrale Veiligheid. De samenhang met het Politie Jaarplan, waarbij naast inhoudelijke coördinatie ook naar procesmatige integratie wordt gestreefd, is evident.

Voor de thema's op het gebied van veiligheid en leefbaarheid vormen de vigerende Kadernota Integrale Veiligheid en het Jaarplan de leidraad.

6.2.2. Apv en bijzondere wetten

Het taakveld Apv en bijzondere wetten omvat een groot aantal onderwerpen, van uiteenlopende aard. Parkeren (inclusief excessen), ligplaatsen, kamperen, aanbieden huishoudelijk afval, zwerfvuil, hondenpoep, reclameborden, standplaatsen, horeca (exploitatievergunningen, sluitingstijden, kansspelautomaten, incidentele festiviteiten), evenementen, winkelsluitingstijden, teveel om op te noemen.

In de praktijk van toezicht en handhaving leggen wij vooral accenten op:

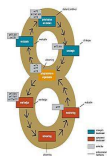
- a. parkeren (hinderlijk, verkeersgevaarlijk en excessen);
- b. horeca (Drank- en Horecawetvergunning, APV-exploitantievergunning, sluitingstijd, bezoekersaantallen, verstoring openbare ruimte, incidentele festiviteiten);
- c. evenementen (veiligheid, brandveiligheid, bezoekersaantallen, geluidsoverlast en alcoholmatiging) en
- d. kleine ergernissen in de openbare ruimte, naast parkeren meer in het bijzonder ook ten aanzien van hondenpoep en afvalovertredingen.

Voor (overlast door) hangjongeren verwijzen wij naar het taakveld integrale veiligheid, in paragraaf 6.2.1.

Kleine ergernissen in de openbare ruimte

Voor de aanpak van overlastfeiten en afvalovertredingen, ook wel "kleine ergernissen in de openbare ruimte" genoemd, is per 1 juli 2011 de bestuurlijke strafbeschikking ingevoerd. Dit instrument maakt een lik-op-stuk-beleid mogelijk.

Voor de uitvoering hiervan wordt inmiddels samengewerkt met de politie. Ook met de gemeente Kaag en Braassem willen wij ook op dit terrein tot verdere samenwerking komen.



Overigens is de verwachting dat deze sanctie vaker opgelegd zal worden, ook omdat het aantal BSb naar verwachting nog verder toe zal nemen.

Preventieve handhaving evenementen

Voor – grote(re) – evenementen wordt inmiddels een strategie van preventieve handhaving geïmplementeerd, jaarlijks op basis van een nadere selectie, ook uit een oogpunt van capaciteit.

De onderdelen van toezicht en handhaving, de werkwijze en de eventuele sancties worden vooraf met de organisatie doorgesproken. Deze werkwijze weet zich verzekerd van een maatschappelijk draagvlak, niet alleen bij vergunninghouders, maar dient ook het belang van omwonenden, en dus van de leefomgeving.

6.2.3. Omgevingsrecht – algemeen

De taakvelden ruimtelijke ordening, bouwen, wonen en milieu hebben betrekking op activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. Deze zijn onderwerp van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht / Wabo.

De Wabo bundelt afzonderlijke vergunningstelsels in één omgevingsvergunning. Deze coördinatie zal ook in het toezicht, maar vooral in de handhaving terug te zien zijn. Integraal toezicht en integrale handhaving vormden al de centrale leidraad in het (Meerjaren-)Handhavingsbeleidsplan 2008-2011.

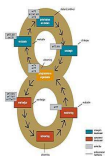
I. Omgevingsrecht – bouwen en ruimtelijke ordening

Binnen het taakveld omgevingsrecht – bouwen en ruimtelijke ordening zijn meerdere hoofdactiviteiten te onderscheiden. Voor de belangrijkste, meest voorkomende daarvan vinden wij het van belang ten minste de hoofdlijnen van het handhavingsbeleid in deze nota op te nemen.

a. Bouwen

Bouwtoezicht is gekoppeld aan vergunningen. De uitvoering overeenkomstig de vergunning is dan uiteraard het doel. Een bouwwerk dient tijdens de bouw op een aantal essentiële punten beoordeeld te worden om een volledig beeld te kunnen krijgen van de kwaliteit en de bouwwijze. Als bijvoorbeeld de wapening van een constructie niet wordt gecontroleerd kan later niet meer worden beoordeeld of het bouwwerk op dat punt wel aan de voorschriften voldoet.

Nu is het echter niet efficiënt en daarnaast praktisch onmogelijk om elk bouwwerk op elk moment in de bouw te controleren. Daartoe ontbreken kortweg de mogelijkheden. Het toezicht richt zich dan ook op de cruciale momenten in het bouwproces. Tijdens de bouw worden een aantal toezichtmomenten onderscheiden. Hierbij wordt aangetekend dat een toezichtmoment kan noodzaken tot meerdere bezoeken:



1. Aanloop;
2. Onderbouw;
3. Bovenbouw (staalconstructie, betonskelet, wanden, verdiepingsvloeren);
4. Gevel / dak
5. Afbouw.
6. Oplevering

Het aantal gedefinieerde toezichtmomenten hoeft niet altijd ook te worden aangehouden. Bij kleinere projecten kan een selectie worden gemaakt. Bij grotere projecten kan een vastgelegd toezichtmoment tot meerdere bezoeken noodzakelijk zijn. Het uitgangspunt bij het uitvoeren van het bouwtoezicht in Nieuwkoop is dat alle verleende vergunningen, hoe bescheiden van omvang ook, worden gecontroleerd. In al deze gevallen zal in ieder geval de opleveringscontrole worden uitgevoerd. Deze opleveringscontrole is ook een juridisch belangrijk moment omdat daarmee de werking van de vergunning eindigt en het bouwwerk een bestaand bouwwerk is geworden.

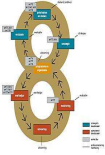
Integraal Toezicht Protocol voor bouwregelgeving

Voor de toezichtspraktijk voor de bouwregelgeving is het gewenst het Integraal Toezicht Protocol van de landelijke BWT-vereniging daarvoor als leidend model te introduceren, bij voorkeur met gebruik van mobiele toepassingen.

In 2012 zal de gemeente Nieuwkoop overgaan tot invoering van het integrale toezichtprotocol. Dit protocol is ontwikkeld door de Vereniging BWT Nederland, met ondersteuning van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en in samenwerking met enkele gemeenten. Het integrale toezichtprotocol maakt het mogelijk om op een transparante, objectieve en meer traceerbare werkwijze vast te leggen hoe de controles zijn uitgevoerd. Het integrale toezichtprotocol geeft – in een toezichtmatrix – voor verschillende type bouwwerken waarvoor een vergunning is verleend aan welke onderdelen tijdens de bouw met welke diepgang moeten worden gecontroleerd. In de bijlagen is een voorbeeld van een toezichtmatrix opgenomen, onder 10.2.

Aan het protocol ligt een risicoanalyse ten grondslag. De prioriteiten die uit deze risicoanalyse zijn voortgekomen, dienen als basis voor het toezichtniveau per onderdeel (o.a. steekproef, visuele controle, algehele controle). Hoge prioriteiten moeten met meer diepgang worden gecontroleerd dan lagere prioriteiten. Met de invoering het integrale toezichtprotocol kan de bouwinspecteur ook toezien op bouwkundige milieu- en brandveiligheidsaspecten. Doordat deze aandachtspunten al tijdens de bouwfase worden meegenomen, kunnen mogelijke gebreken tijdens het gebruik worden voorkomen.

De invoering in 2012 van het integraal toezichtprotocol zal voor een belangrijk deel gelijk oplopen met de invoering in Nieuwkoop van het zogenaamde toetsprotocol. Het toetsprotocol is net als het toezichtprotocol door VBWTN in samenwerking met het betrokken rijksdepartement ontwikkeld. Het toetsprotocol maakt het toetsingsproces transparant. Met het protocol kan onder meer achteraf inzichtelijk worden gemaakt welke aspecten van een bouwplan met welke intensiteit zijn getoetst.



Mede door de beperkte personele capaciteit voor Bouwtoezicht (1,5 fte) is het voor een adequate toepassing van het ITP-protocol noodzakelijk beleidsmatig expliciet keuzen te maken van de onderwerpen en niveaus van controles. Afstemming tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds dienen daarbij bovendien uitgangspunt te zijn. Daar worden nog afzonderlijk nadere uitwerkingsvoorstellen voor voorbereid.

b. Slopen

Bouwtoezicht richt zich op naleving van de voorschriften in de omgevingsvergunning voor de activiteit slopen. Bij de uitvoering van de werkzaamheden wordt in het bijzonder gelet op naleving van de bepalingen uit het Asbestverwijderingbesluit en het sloopveiligheidsplan. Uitgangspunt is dat op iedere vergunning voor de activiteit slopen met asbest in Nieuwkoop toezicht wordt gehouden. Het aantal uit te voeren controles hangt verschilt per sloopsituatie.

c. Aanleggen

In meerdere bestemmingsplannen zijn voorschriften opgenomen dat voor bepaalde werken en werkzaamheden een vergunning is vereist. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het egaliseren, ophogen of afgraven van grond. In het geval een omgevingsvergunning voor de activiteit aanleggen is verleend, dient erop toegezien te worden dat de werkzaamheden conform de vergunning worden uitgevoerd. Uitgangspunt is dat op afgegeven vergunningen voor de activiteit aanleggen in Nieuwkoop steekproefsgewijs toezicht wordt gehouden. Het aantal controles dat wordt uitgevoerd hangt mede van de complexiteit van de vergunning af.

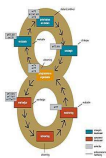
d. Monumenten

Vanuit de Wabo, de Monumentenwet 1988 en de monumentenverordening geldt de verplichting dat een vergunning voor de activiteit monumenten is vereist indien men wijzigingen aanbrengt in, aan, op en/of nabij een (gemeentelijk) monument. In het geval een monumentenvergunning is verleend, dient erop toegezien te worden dat de werkzaamheden overeenkomstig deze vergunning worden uitgevoerd. De gemeente Nieuwkoop houdt op iedere verstrekte omgevingsvergunning voor de activiteit monumenten toezicht. Het aantal controles dat wordt uitgevoerd hangt van de complexiteit van de vergunning af.

e. Illegale bouw / sloop / aanleg en strijdig gebruik

De controle op illegale bouw / sloop / aanleg en strijdig gebruik vormt een wezenlijk onderdeel van het bouw- en woningtoezicht. De gemeente voert het toezicht op deze taken ambtshalve uit voor excessen, ernstige overtredingen.

Uitgangspunt bij het bouwtoezicht is dat visueel toezicht op excessieve situaties plaatsvindt vanuit het openbare gebied. Pas als uit die controles blijkt dat naar verwachting ernstige overtredingen plaatsvinden, wordt een diepgaander onderzoek voorbereid, waarbij eventueel ook gronden en opstallen moeten worden betreden. De bouwinspecteurs zullen tijdens proactieve controles actief toezien op overtredingen bij de omgang met asbest.



Bij de controle op strijdig gebruik zal door de gemeente extra aandacht worden besteed voor die delen van het grondgebied die in de gemeentelijke Structuurvisie³ als “sleutelprojecten” zijn benoemd. Het betreft hier gebieden waar binnen het kader van de structuurvisie grote plannen of ingrepen voorgesteld worden en waar met name vanwege de bijzondere landschappelijke kwaliteiten extra bescherming gewenst is. Voor deze toekomstige ontwikkelingslocaties worden toezicht en handhaving actief ingezet, zowel vóór als na realisatie van de plannen. Bij de planvoorbereidingen om het gewenste ruimtelijke beleid metterdaad te – kunnen – effectueren. Na realisatie in het belang van het behoud van de ruimtelijke kwaliteiten conform het vastgestelde beleid. Voor het overige zijn ambtshalve controles op strijdig planologisch gebruik aanbevolen voor leegstaande schuren en panden, waar mogelijk met integrale aanpak.

f. Vergunningvrije bouwwerken

Met de inwerkingtreding van de Wabo zijn de regels voor het vergunningvrij bouwen verder verruimd. Hoewel voor een groot aantal bouwwerken niet langer een vergunning hoeft te worden aangevraagd, betekent dat niet dat het bouwwerk niet aan de daarvoor geldende regelgeving moet voldoen.

De gemeente Nieuwkoop voert ambtshalve geen controles uit op vergunningvrije bouwwerken.

g. Bestaande bouw

Het toezicht op de bestaande bouw vindt zijn grondslag in de Woningwet. Dit toezicht is meestal niet gebonden aan vergunningen of expliciete wettelijke voorschriften. Het Bouwbesluit, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) en de bouwverordening stellen eisen aan bestaande gebouwen. Het zijn overwegend “haal” overtredingen. Hiermee worden overtredingen bedoeld, die alleen worden geconstateerd als de gemeente daar ook daadwerkelijk naar op zoek gaat. Dit betekent veelal een intensieve inzet van het personeel.

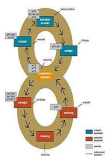
Uit de ervaringen in de bestuurspraktijk is gebleken dat het toezicht op bestaande bouw geen hoge prioriteit haalt. Omdat de wettelijke voorschriften met betrekking tot de bestaande bouw rechtstreeks voor de gebouweigenaren verbindend zijn, hebben zij zelf de verantwoordelijkheid om aan deze regelgeving te voldoen.

De gemeente Nieuwkoop voert daarom geen actief toezicht uit op bestaande gebouwen. In plaats daarvan onderneemt de gemeente enkel actie nadat geklaagd is of omdat bepaalde gebreken zijn geconstateerd die vragen om actie. Bij deze laatste categorie ligt de prioriteit meer in het bijzonder bij ernstige tekortkomingen, waarbij de (brand-) en / of constructieve veiligheid in gevaar is. In deze situaties vinden toezicht en handhaving zoveel mogelijk integraal plaats, voor zover van toepassing ook in samenwerking met één of meer van de publieke partners.

h. Handhavingverzoeken / meldingen

Er komen bij de gemeente regelmatig schriftelijke verzoeken binnen om handhavend op te treden tegen illegale bouw of gebruik in strijd met het bestemmingsplan. De gemeente Nieuwkoop neemt handhavingverzoeken altijd in behandeling.

³ Structuurvisie Nieuwkoop 2040 Ondernemend, Groen en Duurzaam (deel 1), zoals vastgesteld bij raadsbesluit van 16 juli 2009.



Door de handhaver wordt meestal een controle ter plaatse uitgevoerd waarbij hij kijkt of in strijd met de wet- en regelgeving is gehandeld. Na de controle volgt een beslissing of het verzoek al dan niet wordt ingewilligd. Indien een geconstateerde overtreding niet kan worden gelegaliseerd, wordt handhavend opgetreden.

Ook indien een illegale situatie wordt gemeld door een niet-belanghebbende, zoals een collega van een andere afdeling of een andere dienst, wordt meestal ter plaatse gecontroleerd of sprake is van een overtreding.

Voor de algemene beleidsregel(s) inzake de behandeling van handhavingsverzoeken wordt verwezen naar paragraaf 6.2.4.

ITP-Protocol voor bouwregelgeving

- 19. Voor het toezicht op de bouwregelgeving is het Integraal Toezicht Protocol van de landelijke BWT-vereniging leidend.**
- 20. De controlevormen zijn als volgt:**
 - a. Nieuwbouw van woningen, bedrijfswoningen en openbare gebouwen met verblijfsfuncties voor kwetsbare of grote groepen worden stelselmatig gecontroleerd.**
 - b. Overige bouwwerken worden steekproefsgewijs gecontroleerd.**
 - c. Op klachten en meldingen wordt gericht gecontroleerd.**

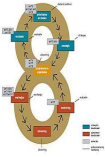
II. Omgevingsrecht – milieu

De uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving en van specialistische taken op het beleidsveld milieu is per 1 juli 2008 overgedragen aan de Omgevingsdienst West-Holland (vanaf 1 januari 2012 Omgevingsdienst). Meer nog vanuit de bestuurlijke verantwoordelijkheid dan het concept van integraal toezicht en handhaven kan ook het taakveld milieu in het gemeentelijke handhavingsbeleidsplan niet buiten beschouwing blijven, ook door de veelal nauwe samenhang met het ruimtelijke beleid. Externe veiligheid en intensieve veehouderijen zijn daar concrete voorbeelden van.

Voor de periode 2011-2014 heeft de Omgevingsdienst een Handhavingsplan vastgesteld. Dat plan bevat het milieuhandhavingsbeleid. Voor het taakveld Omgevingsrecht – milieu wordt naar dat beleidsplan van de Omgevingsdienst verwezen.

Samenwerkingsafspraken Wabo

In het kader van de invoering van de Wabo zijn met de Omgevingsdienst proces- en werkafspraken gemaakt, zowel voor vergunningsproducten als voor toezicht en handhaving.



Deze afspraken strekken ertoe dat de Omgevingsdienst de enkelvoudige activiteiten milieu controleert en handhaaft. Bij meervoudige activiteiten handhaaft de gemeente op overtredingen, waarbij de Omgevingsdienst input levert voor de activiteit milieu. Daarnaast zijn ten behoeve van integraal toezicht en handhaving voor met name de bouwregelgeving nadere afspraken gemaakt met betrekking tot controles, met elkaar en voor elkaar (signaleren).

III. Brandveiligheid

Het Gebruiksbesluit regelt de brandveiligheid. Het Gebruiksbesluit is van toepassing voor alle bouwwerken. Gebouwen, waarin veel mensen tegelijk verblijven, voor professionele huisvesting of bij beperkte zelfredzaamheid, vormen een belangrijk speerpunt van beleid. Hiervoor worden periodieke controles uitgevoerd.

Bij de controlefrequentie wordt rekening gehouden met criteria als het aantal aanwezigen, de zelfredzaamheid van de aanwezigen, de kans op brand en de frequentie van gebruik van een object.

In 2012 komt het Gebruiksbesluit te vervallen, en wordt de brandveiligheid integraal geregeld in het nieuwe Bouwbesluit. Met de komst van het nieuwe Bouwbesluit volgt nog een gemeentelijk Bouwbeleidsplan. Voor het thema brandveiligheid zal het toezichts- en handhavingsbeleid daar dan nog nader in worden uitgewerkt.

6.2.4. Sociale domeinen

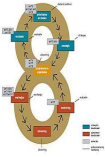
Het integrale perspectief op gemeentelijk toezicht en handhaving brengt met zich mee dat het handhavingsbeleid ook het sociale domein omvat. De uitvoering van taken als werk en inkomen, sociale recherche, kinderopvang en leerplicht is nu nog veelal belegd bij derden.

Hiermee hangt samen dat voor het handhavingsbeleid op inhoud in essentie wordt aangesloten bij het beleid van de uitvoerende partij. Voor de taakvelden in het sociale strekt deze nota daarom niet tot vaststelling van beleidsregels, maar wordt volstaan met globale beschrijving van een aantal meer specifieke gemeentelijke verantwoordelijkheden.

De taken werk en inkomen, sociale recherche en kinderopvang werden tot voor kort nog uitgevoerd door de Intergemeentelijke Sociale Dienst Rijnstreek (ISDR). De ISDR heeft per 1 april 2012 opgehouden te bestaan.

De oude gemeenschappelijke regeling ISDR is inmiddels geliquideerd. Een deel van het takenpakket in het sociale domein georganiseerd is nu binnen het interne gemeentelijke apparaat georganiseerd. De uitvoering van taken op het gebied van werk en inkomen, met inbegrip van de sociale recherche, worden per 1 april 2012 contractueel uitgevoerd door de gemeente Alphen aan den Rijn, op basis van een Dienstverleningsovereenkomst.

Leerplicht wordt reeds uitgevoerd door de gemeente Alphen aan den Rijn.



a. Werk en inkomen

Vanaf 1 april 2012 gaat Alphen aan den Rijn voor Nieuwkoop de taken werk en inkomen uitvoeren. Daarvoor wordt met Alphen aan den Rijn een Dienstverleningsovereenkomst gesloten. Onder deze omstandigheden ligt het, ook om redenen van efficiency, in de rede daarvoor aan te sluiten bij het toezichts- en handhavingbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn, dat immers ook de uitvoering daarvoor verzorgt. Hierover zal nog separaat formele besluitvorming volgen in het kader van de opheffing van de ISDR.

b. Sociale recherche Zuid-Holland Noord

De taken op het gebied van de bestrijding van misbruik- en oneigenlijk gebruik van bijstandsuitkeringen zijn door de Intergemeentelijke Sociale Dienst de Rijnstreek (ISDR) ondergebracht bij de Sociale Recherche Zuid Holland Noord (SRZH). De overeenkomst met de SRZH is afgesloten tot en met 2014.

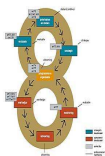
Als gevolg van de opheffing van de ISDR per 1 april 2012 gaat de overeenkomst over naar de rechtsopvolgers van de ISDR, waaronder de gemeente Nieuwkoop. Omdat de uitvoeringstaken op het terrein van werk en inkomen door de gemeente Alphen aan den Rijn worden uitgevoerd, gaat de operationele aansturing van de Sociale Recherche plaatsvinden door de gemeente Alphen aan den Rijn. In het Jaarplan 2012 van de Sociale Recherche wordt aangegeven hoe de ingekochte uren worden besteed. Het jaarplan wordt vastgesteld door het bestuurlijk overleg. Ten behoeve van integrale handhaving wordt samengewerkt met nationale, regionale en lokale opsporings- en handhavingdiensten.

c. Kinderopvang

De gemeente hanteert het Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang van de VNG (januari 2011) bij het uitvoeren van de handhavingacties die nodig zijn als een houder van een kindercentrum, een gastouderbureau, voorziening voor gastouderopvang of een peuterspeelzaal niet voldoet aan één of meer kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (kortweg aangeduid als Wet kinderopvang) en de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen (verder: Beleidsregels kwaliteit) van de staatssecretaris van OCW. In het model zijn de algemene stappen opgenomen die de gemeente kan hanteren bij het overtreden van de kwaliteitseisen.

Handhaving is maatwerk en zal in elke situatie apart afgewogen moeten worden. Proportionaliteit is daarbij van belang. Daardoor zijn niet automatisch steeds alle onderscheiden stappen onverkort van toepassing op een geconstateerde overtreding, maar zal telkens afgewogen worden of toepassing onder meer proportioneel is.

Het VNG-Afwegingsmodel heeft als basis de model(inspectie)rapporten van de GGD. De tekst van het rapport en het Afwegingsmodel is gelijk.



Start handhavingstraject

Het gemeentelijke handhavingstraject begint direct na ontvangst van het inspectierapport van de GGD. De GGD geeft in het rapport een handhavingadvies aan de gemeente. De gemeente kan verzwarende of verzachtende omstandigheden, de inspanning van de houder en andere criteria mee laten wegen bij het beoordelen van de te nemen handhavingactie.

De gemeente kan in bijzondere gevallen, voordat de eerste juridische stap van aanwijzing wordt gezet, overwegen eerst een schriftelijke waarschuwing te geven. Ook kan overwogen worden eerst op basis van mondelinge overreding de houder te bewegen de overtreding te herstellen. Zowel de waarschuwing als de overreding hebben geen juridische status en betekenen daarom een uitstel van het handhavingstraject.

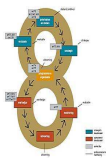
d. Leerplicht

Het toezicht op de naleving van de leerplichtwet is opgedragen aan burgemeester en wethouders. Het college beëdigt voor de uitvoering van dit toezicht één of meerdere leerplichtambtenaren. Leerplichtambtenaren zijn er niet alleen om overtredingen van de leerplichtwet te controleren, zij vervullen ook een maatschappelijke zorgtaak. Soms zijn leerplichtambtenaren genoodzaakt de officier van justitie in te schakelen. Dit is echter een uiterste redmiddel. Het grootste gedeelte van de tijd zijn leerplichtambtenaren actief bezig een oplossing te vinden voor problemen die de schoolloopbaan van een leerling in gevaar kunnen brengen. Spijbelgedrag is vaak een duidelijk signaal dat er iets aan de hand is met een jongere. De school meldt dit soort ongeoorloofd schoolverzuim gewoonlijk aan de leerplichtambtenaar, waarna die gaat uitzoeken of er een ernstige reden achter het verzuim schuilt. Het komt ook voor dat ouders of leerlingen zelf een afspraak met de leerplichtambtenaar maken om een oplossing voor een bepaald probleem te zoeken. De leerplichtambtenaar werkt hiervoor nauw samen met allerlei organisaties en instanties die zich voor het welzijn van de jeugd inzetten.

6.3. Handhavingsverzoeken

De Nationale ombudsman heeft op 14 september 2010 het rapport 'Helder handhaven' uitgebracht. In dit rapport wordt ingegaan op vragen als 'Hoe beleven burgers de manier waarop gemeenten omgaan met handhavingsverzoeken?' en 'Waar lopen gemeenten tegen aan bij de handhaving?'. Bij het beantwoorden van deze vragen wordt uitgegaan van de praktijk van de Nationale ombudsman en de ervaringen van gemeenten.

Mede op basis van inbreng uit de praktijk zijn in het rapport spelregels geformuleerd voor een behoorlijke behandeling van handhavingsverzoeken. De burger moet weten waar hij aan toe is. Dat is de kern van deze spelregels. De behoorlijke behandeling van handhavingsverzoeken kenmerkt zich door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van gemeenten. De spelregels zijn samengevat in de folder 'Handhavingswijzer'. In de bestaande handhavingspraktijk wordt nu al deels 'het spel gespeeld' volgens de door de Nationale ombudsman opgestelde spelregels. Waar dit nog niet het geval is, gelden de spelregels als extra aandachtspunt voor toezicht en handhaving.



Het rapport 'Helder handhaven' en de 'Handhavingswijzer' zijn als bijlagen ter inzage gelegd.

Behandeling handhavingsverzoeken

21. Handhavingsverzoeken worden behandeld volgens de "Handhavingswijzer" van de Nationale Ombudsman.

6.4. Nieuwe ontwikkelingen

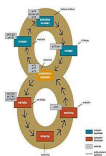
De beleidsvelden, die tot het werkgebied van toezicht en handhaving behoren zijn veelomvattend. De ontwikkelingen op de vakgebieden zijn navenant omvangrijk. Twee daarvan willen wij in deze beleidsnota expliciet vermelden: Omgevingsdiensten (ook wel Regionale Uitvoeringsdiensten, RUD's) en de nieuwe Drank- en Horecawet.

6.4.1. Omgevingsdiensten

Nederland kampt met een handhavingstekort. De Commissie Oosting, die de ramp in Enschede onderzocht, verwoordde het handhavingstekort in bestuurlijk Nederland met de noodzaak tot een cultuurrevolutie op handhavingsgebied. De overheid moest de hand in eigen boezem steken van de gedoogcultuur. De samenleving is enigszins doorgeschooten in de ideeën van "minder overheid en meer markt", van "klantvriendelijkheid en meegaande tolerantie", en van "soepel kleine zonden door de vingers zien". Het landsbestuur moest weer meer zijn verantwoordelijkheid nemen en in het algemeen belang kordaat en daadwerkelijk willen toezien op de strikte naleving van de democratisch afgesproken wetten en voorschriften.

Om in deze leemte te voorzien stuurt het rijk, ook met het stelsel van integraal handhaven volgens de Wabo, aan op de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten, waarvoor ook de term Omgevingsdienst wel gangbaar is. Het idee achter de RUD's is dat zij bepaalde taken ten behoeve van in elk geval de provincie en gemeenten gaan vervullen, een landsdekkend geheel gaan vormen en als samenhangend geheel gaan functioneren.

De commissie Herziening handhavingstelsel VROM regelgeving (naar haar voorzitter de commissie Mans – oud burgemeester van Enschede – genoemd) heeft voorgesteld om gemeenten te verplichten voor wat vergunningverlening en handhaving betreft vanaf 1 januari 2012 samen te werken in een regionale omgevingsdienst. Deze dienst zou een in de wet verankerde organisatie van samenwerkende gemeenten, provincies en waterschappen zijn die namens deze partijen het toezicht op de VROM-regelgeving zou uitvoeren en eventuele sancties voorbereiden. Volgens het advies van de commissie Mans moest er per Veiligheidsregio één Omgevingsdienst komen, 25 in totaal.



Op dit advies is van de kant van de VNG en het IPO stevige kritiek gekomen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de verplichte deelname van gemeenten aan regionale omgevingsdiensten van tafel is. In plaats hiervan krijgt de gemeente te maken met door de minister van VROM opgestelde kwaliteitseisen waaraan zij moet voldoen bij vergunningverlening, handhaving en toezicht.

Bij de parlementaire discussie over de Invoeringswet Wabo heeft de minister uitgesproken dat er geen van boven af opgelegde Omgevingsdiensten komen. Wel zal de provincie het toezicht van en door gemeenten monitoren en krijgt de provincie de bevoegdheid om gemeenten – waar de handhaving niet of niet voldoende wordt opgepakt – te verplichten om in een gemeenschappelijke regeling samen te werken op het terrein van handhaving.

Mede om op deze ontwikkelingen in te spelen heeft de Omgevingsdienst West-Holland de aanstaande toetreding door de provincie Zuid-Holland tot deze gemeenschappelijke regeling, onder andere ook voor zogenaamde BRIKS-taken⁴, aangegrepen om zich per 1 januari 2012 om te vormen tot de Omgevingsdienst West-Holland.

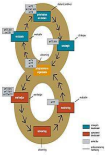
Handhaving is een autonome gemeentelijke bevoegdheid, die de gemeente primair aan zich houdt. Inzet van de gemeente Nieuwkoop is intergemeentelijke samenwerking op maat te bevorderen, waar dat meerwaarde heeft met behoud van eigen identiteit. Dat wat het beste door de gemeente uitgevoerd kan worden blijft bij de gemeente.

Samenwerking is een van de kernpunten van het handhavingsbeleid. De samenwerking met bestaande partners (politie, brandweer, Natuurmonumenten en Omgevingsdienst West-Holland) wordt gecontinueerd en verder uitgebouwd. Met partijen als de gemeente Kaag en Braassem (BOA's en generiek toezicht) en het Hoogheemraadschap van Rijnland (toezicht en controle op Langeraar Plassen plus illegale bouwwerken en ligplaatsen aan de Nieuwkoopse Plassen) worden de banden versterkt.

De signaalmeldingen van en aan de Rijksinspecties zoals de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), de Fiscale Inlichtingen en Opsporings Dienst (FIOD) en de Algemene Inspectie Dienst (AID) worden op maat ingezet.

| Omgevingsdienst | |
|-----------------|---|
| 22. | Intergemeentelijke samenwerking moet meerwaarde hebben. |
| 23. | Intergemeentelijke samenwerking met meerwaarde wordt op maat bevorderd, met behoud van de eigen identiteit. |
| 24. | De samenwerking met bestaande partners wordt gecontinueerd en, waar van toegevoegde waarde, verder uitgebouwd. |

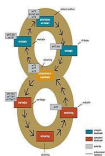
⁴ BRIKS = Bouw-, Reclame-, Inrit-, Kap- en Sloopvergunning.



6.4.2. Decentralisatie Drank- en Horecawet

Het toezicht op de naleving van de Drank- en horecawet gebeurt nu voor een beperkt deel door de gemeente en voor het overige vooral op rijksniveau, door de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWa).

Het gemeentelijk toezicht heeft te maken met het naleven van de vergunningplicht voor inrichtingen die een vergunning op grond van die wet nodig hebben. De rijkstaken met betrekking tot toezicht op de naleving van de Drank- en horecawet worden naar huidige planning per 1 juni 2012 aan de gemeente overgedragen. Na inwerkingtreding van de nieuwe wet volgen nog separate voorstellen volgen met betrekking tot de voorgeschreven Drank- en Horecawetverordening en de Verordening Para-commercie. Een aparte handhavingsparagraaf zal daar dan deel van uitmaken.



7. TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSSTRATEGIEËN

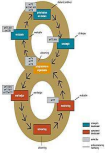
Het handhavingsbeleid is algemeen van aard. Voor de praktische toepassing daarvan bestaat behoefte aan uitwerking in deelnota's, die zich meer op de inhoud richten. Dat geldt zowel voor de werkwijze als voor de sanctiestrategie. Veelal vloeit dat beleid ook voort uit de bestuurspraktijk, tot nu toe echter nog overwegend zonder dat deze toezichts-, handhavings- en sanctiestrategieën op schrift worden vastgelegd.

Transparantie is in het belang van duidelijkheid over wat niet en wat wel wordt gehandhaafd, en hoe. Voor de uitoefening van toezicht en handhaving gaat de gemeente daarom werken met arrangementen en protocollen. Met de arrangementen worden met een vergunninghouder tijdig afspraken gemaakt over aspecten waar de gemeente meer in het bijzonder op toeziet. In de protocollen legt de gemeente haar werkwijze en sanctiestrategieën vast, zodat die ook vooraf kenbaar en duidelijk zijn. Voor de taakvelden integrale veiligheid, Apv en bijzondere wetten, omgevingsrecht – activiteiten bouwen, slopen, aanleggen, gebruik en milieu – en het Gebruiksbesluit nemen wij in deze beleidsnota meer generieke kaders op.

7.1. Toezichtstrategie

Een toezichtstrategie beschrijft hoe de gemeente gaat handhaven. Hoe komt de gemeente er achter dat een overtreding plaatsvindt? Hoe actief is de gemeente om een overtreding op te sporen? De mate van toezicht wordt gekoppeld aan de prioriteit die aan een handhavingsthema wordt toegekend. Voor de prioriteiten op de thema's wordt verwezen naar paragraaf 6.1.1.

| <u>Prioriteit</u> | <u>Mate van toezicht</u> |
|-------------------|---|
| 1 top | Er vindt pro-actief toezicht plaats, dat wil zeggen dat er ambtshalve actief op wordt toegezien op het naleven van de regels. Dit toezicht vindt programmatisch plaats op basis van een vastgesteld werkprogramma, waarin bijvoorbeeld de frequentie van de controles wordt aangegeven. Verder wordt er actief gezocht naar overtredingen, via gevelcontroles, waarnemingen ter plaatse en bureaucontroles (internet, advertenties, luchtfoto's e.d.) |
| 2 hoog | Het toezicht op het naleven van de regels vindt actief plaats op basis van een vastgesteld werkprogramma. |
| 3 gemiddeld | Het toezicht is minder intensief en vindt vooral steekproefsgewijs plaats op basis van in het programma nader te benoemen criteria dan wel door gebiedsgerichte controles. |
| 4 laag | Er is sprake van passief toezicht. Alleen naar aanleiding van meldingen of klachten wordt toegezien op het naleven van de regels ('piepsysteem'). |



De prioritering (1 t/m 4) is niet bedoeld om een bepaalde volgorde in de handhaving van de gekozen thema's aan te geven. Dus niet eerst de thema's met prioritering 1 handhaven en vervolgens de thema's met prioritering 2, 3 en 4. Voorop staat namelijk dat er op het gebied van alle gekozen thema's gehandhaafd zal worden. Echter de intensiteit van de handhaving is verschillend. Hoe hoger de prioriteit, hoe actiever het toezicht, en hoe intensiever de handhaving zal zijn.

Verder zal er naar aanleiding van klachten of meldingen over overtredingen c.q. wantoestanden altijd, ongeacht de prioriteit, de noodzaak van handhavend optreden worden onderzocht, overigens binnen de kaders van het handhavingsbeleid.

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat het toezicht op de naleving van de regels zowel bij prioriteit 1 als bij 2 actief plaats zal vinden. Dat wil zeggen via een vooraf vastgesteld werkprogramma, opgenomen in het jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma.

In het werkprogramma zal bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan

- de frequentie van bepaalde controles ;
- het soort controles dat in bepaalde gevallen wordt uitgevoerd;
- aandacht voor bepaalde thema's gericht op bepaalde bedrijfstakken, of juist meer gebiedsgericht.

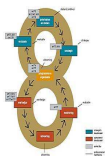
Datzelfde geldt ook voor het soort controle dat zal plaatsvinden. Zo kunnen er naast integrale, alles omvattende controles ook, controles op bepaalde items plaatsvinden. Naast actief toezicht via een vastgesteld werkprogramma wordt er bij de thema's die prioriteit 1 hebben gekregen ook nog pro-actief gezocht naar overtredingen door waarnemingen ter plaatse ('de wijk in') en bureaucontroles (internet, advertenties, luchtfoto's ed.).

| Toezichtsstrategie | |
|---------------------------|--|
| 25. | Voor thema's met: |
| a. | top-prioriteit vindt toezicht pro-actief plaats. |
| b. | hoge prioriteit vindt toezicht actief plaats. |
| c. | gemiddelde prioriteit vindt toezicht steekproefsgewijs plaats. |
| d. | lage prioriteit is sprake van passief toezicht, op basis van klachten en meldingen. |

7.2. Beginselplicht tot handhaving

Handhaven is regel

In het bestuursrecht geldt dat het bevoegd gezag in de regel gebruik moet maken van de bevoegdheid om handhavend op te treden. In bijzondere omstandigheden kan daarvan worden afgezien. Dit wordt ook wel de beginselplicht tot handhaving genoemd. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met



bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken.

Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Als overwegend juridisch-technisch van aard vormt de uitwerking van dit leerstuk overigens geen bestanddeel van deze beleidsnota bestuurlijke handhaving.

Beginselplicht tot handhaving

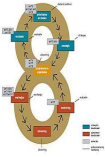
26. Handhaving is regel, gedogen uitzondering.

7.3. Sanctiestrategie

Het doel van de strategie is het waarborgen van een uniforme en snelle aanpak bij constatering van overtredingen. De gemeentelijke aanpak is gemengd, afhankelijk van zowel het taakveld als de aard, ernst en duur van de overtreding en de wettelijke sanctiemiddelen.

De gemeente staat primair het bestuursrechtelijke instrumentarium aan sancties ter beschikking. Bestuursdwang, dwangsom, sluiting, intrekking van een vergunning, een gebiedsverbod en een bestuurlijke strafbeschikking zijn daar voorbeelden van. In het algemeen wordt in de dagelijkse bestuurspraktijk van handhaving vooral de dwangsom toegepast. Bestuursdwang wordt minder toegepast, en ook intrekking van een vergunning, sluiting of een ontzegging worden niet structureel gehanteerd. Voor kleine ergernissen in de openbare ruimte maakt ook Nieuwkoop met ingang van 1 juli 2011 gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking (hierna ook BSb). De verwachting is dat deze sanctie vaker opgelegd zal worden, ook omdat het aantal BSb-feiten naar verwachting nog verder toe zal nemen. Op het terrein van de integrale veiligheid komt een meer strafrechtelijk georiënteerde aanpak voor, ook in samenwerking met de politie.

Het gaat voor ons het bestek van deze beleidsnota te buiten de specifieke sanctiestrategie voor alle of een groep van overtredingen hierin uitvoerig, soms tot in detail, uit te werken. Voor de in de praktijk meest voorkomende en overigens essentiële thema's werken wij dat nog separaat uit. Op deze plaats volstaat het algemene uitgangspunten voor de toepassing van sancties te formuleren.



Hoofdpijnen sanctiestrategieën

- 27. De gemeente gaat werken met arrangementen en protocollen voor toezicht en handhaving.**
- 28. De sanctiestrategie is als volgt:**
- a. bij een overtreding met acuut gevaar worden onmiddellijk maatregelen genomen om de schade voor de leefomgeving (milieu, waterhuishouding, veiligheid, natuur, landschappelijke of cultuurhistorische waarden en ruimtelijke kwaliteit) te stoppen en / of zoveel mogelijk te beperken.**
 - b. voor overtredingen met dreigende en / of onomkeerbare schade voor de leefomgeving van enige betekenis, overtredingen met (dreigende) risico's voor de volksgezondheid, grove nalatigheid, overtredingen die duiden open calculerende en / of malafide instelling van de overtreder en commune delicten, het herhaaldelijk voorkomen van overtredingen (= recidive) past om te beginnen een waarschuwing.**
Is de overtreding binnen de gestelde hersteltermijn niet beëindigd, dan volgt een handhavingsbesluit.
 - c. Voor kleine overtredingen van meer ondergeschikte aard wordt preventief gehandhaafd, in al haar vormen.**

7.4. Gedoogstrategie

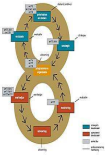
Wanneer de overtreding niet gelegaliseerd kan worden, zal hiertegen vanuit de belangen van handhaving in beginsel worden opgetreden. Gelet op het nut en de noodzaak van naleving van wettelijke voorschriften en de beginselplicht tot handhaven is er voor gedogen in principe geen plaats.

In principe, want er kunnen 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.

Uitgangspunt voor de gemeente Nieuwkoop is dat gedogen een uitzondering moet zijn en dat hiermee dan ook zeer terughoudend wordt omgegaan. In principe niet, tenzij....

Bij ieder beslissing over wel of niet gedogen gelden daarom de volgende randvoorwaarden.

1. Handhavend optreden is regel, gedogen de uitzondering.
2. Gedogen van overtredingen van bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regels dient zoveel mogelijk te worden voorkomen.
3. De beslissing wordt zorgvuldig voorbereid, er vindt een belangenafweging plaats en de beslissing wordt gemotiveerd en op schrift gesteld.



4. De beslissing wordt overeenkomstig de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht voorbereid (publicatie, hoorplicht etc.).

Bovendien wordt tot gedogen slechts overgegaan, indien aan de volgende inhoudelijke vereisten wordt voldaan.

1. De te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving en het algemeen belang.
2. Er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de te gedogen activiteit.
3. Het gedogen vindt voor een beperkte periode plaats.
4. Indien er sprake is van bijzondere omstandigheden of overmacht- en overgangssituaties die gedogen rechtvaardigen, zijn de eisen genoemd onder 2 en 3 niet van toepassing.

Niet-handhaven

Een veel toegepaste handelswijze bij handhaving is niet optreden. Er wordt niet gelegaliseerd en er wordt geen gedoogbesluit genomen. Dit kan in meerdere gevallen een praktische weg zijn. Men noemt dit ook wel passief gedogen. Het bestuursorgaan volstaat met kennisneming van de overtreding, die – formeel dan wel inhoudelijk – niet in aanmerking komt voor legalisatie, maar evenmin prioriteit heeft, vanwege de geringe ernst, aard of duur van de overtreding.

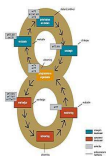
In verreweg de meeste gevallen gaat het hierbij om volstrekt ondergeschikte afwijkingen of afwijkingen van niet ingrijpende aard die niet of nauwelijks werking voor derden hebben. Het zal zodoende niet om erg veel gevallen gaan. Te denken valt bijvoorbeeld aan een dakkapel die net even anders in het dakvlak is geplaatst dan op de bouwtekening is aangegeven (veelal als gevolg van het gebruik van standaardmaterialen) of het gebruik van een garage bij een woning voor materiaalopslag. De handelswijze zal wel moeten ‘sporen’ met de prioriteitstelling.

Niet-handhaven na een schriftelijk verzoek om handhaving gebeurt bij een expliciet besluit van het college van burgemeester en wethouders. Mede uit het oogpunt van rechtszekerheid van de verzoeker en belanghebbende is het wel nodig dit schriftelijk aan de betrokkene(n) te melden.

Verjaringstermijn

Overtredingen verjaren niet. De duur van een overtreding kan bij latere handhaving wel van invloed zijn op de begunstigingstermijn, de periode voor eigenmachtig herstel zonder effectuering van een bestuurlijke sanctie, doorgaans verbeurte van een dwangsom of uitvoering van bestuursdwang.

Naarmate een overtreding, waarmee het bevoegd gezag langdurig bekend is, langer heeft geduurd vóóordat er alsnog tot handhaving wordt of moet worden besloten, is een ruimere hersteltermijn gerechtvaardigd. Of de overtreding al dan niet expliciet door het bestuur is geconstateerd is daarvoor verder niet wezenlijk van belang.



Na verloop van zekere tijd kan een langdurige overtreding, die bij het bestuur bekend was, en desondanks niet is gehandhaafd niet meer hoge prioriteit hebben. Daarom vinden wij het redelijk en billijkheid, zowel naar de overtreder, voor de betrokken belanghebbenden en het bevoegde gezag, in dat soort situaties niet langer meer ambtshalve op te treden. Om daarmee te beginnen denken wij daarbij aan een termijn van 5 jaar na het bekend worden van de overtreding.

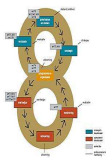
Bij klachten of meldingen dan wel een expliciet handhavingsverzoek door een derde-belanghebbende, zal de wens of noodzaak om na het verstrijken van de beleidsmatige verjaringstermijn van 5 jaar, in elk geval altijd worden onderzocht, met een afweging van de betrokken belangen. Aan stilzitten van de overheid kan een overtreder op zichzelf overigens ook geen rechten ontleen.

Indien na onderzoek tot handhaving moet worden geconcludeerd, vormt de duur van de overtreding bij de belangenafweging wel een factor bij het bepalen van de begunstigingstermijn. Naarmate de overtreding langer voort heeft geduurd, rechtvaardigt dat bij handhaving in verband met betrokken belangen van derden in het algemeen een langere begunstigingstermijn, waarbinnen de overtreder de overtreding alsnog uit zichzelf beëindigt.

Zoals bij elk zeker belastend bestuursbesluit het geval is moeten daarbij ook de overige beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen, zoals die vooral tot uitdrukking komen in een zorgvuldige voorbereiding en motivering van een handhavingsbesluit, maar verder zijn ook rechtszekerheid, het gelijkheidsbeginsel en het voorkomen van precedentwerking daarbij te betrekken principes.

Beleidsmatige verjaringstermijn ambtshalve handhaving

- 29. Overtredingen, die meer dan 5 jaar bij de gemeente bekend zijn, zonder dat de overtreder ten minste een constaterings- of wrakingsbrief is toegezonden, handhaaft de gemeente als regel niet meer ambtshalve**
- 30. Bij klachten of meldingen door derden onderzoekt de gemeente altijd – de wens of noodzaak tot – bestuurlijke handhaving, ongeacht de duur van de overtreding.**



8. UITVOERINGSPROGRAMMA

Het in deze nota op hoofdlijnen uitgezette beleid zal worden uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Daarin worden de handhavingsactiviteiten op werkplanniveau uitgewerkt.

Het jaarlijkse uitvoeringsplan, dat door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld en ter informatie aan de raad wordt aangeboden, bevat naast de thema's en prioriteiten in elk geval een planning.

Voortgangsrapportage

De ambtelijke organisatie rapporteert periodiek aan de portefeuillehouder Handhaving. Indien aan de orde zal daarbij ook worden overlegd over verdere verfijning van het handhavingsbeleid.

Aan de raad wordt jaarlijks een beknopt verslag uitgebracht over de hoofdlijnen van uitvoering van het handhavingsbeleidsplan en het jaarplan Handhaving. De indicatoren daarvoor worden nog nader bepaald.

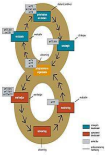
Het jaarlijks evalueren van het uitvoeringsprogramma in relatie tot de beleidsdoelstellingen stelt het bestuur en de politiek in staat te beoordelen of en in hoeverre die onverminderd haalbaar zijn dan wel bijstelling behoeven.

Monitoring en verantwoording

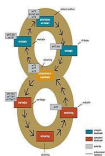
Uitvoering van beleid is een ontwikkelingsproces, ook van bestuurlijke handhaving. Beleid wordt voorbereid, vastgesteld, uitgevoerd, geëvalueerd en bijgesteld. Verbeteringen worden doorgevoerd, in beleid en aanpak. Dit is een dubbel cyclisch proces dat zich doorlopend herhaalt, zowel op strategisch (beleidsbepalend) als operationeel niveau (beleidsuitvoering)..

Beleid is erop gericht bestuurlijk-politiek gelegitimeerde doelstellingen te realiseren, door uitvoering van daarop gerichte activiteiten en werkzaamheden. Om te kunnen bepalen of en in welke mate die doelen ook gehaald worden, is het van belang de resultaten van de activiteiten en werkzaamheden te monitoren. Monitoren is het systematisch verzamelen, analyseren, gebruiken en communiceren van informatie over de voortgang van een project of activiteit. Inzicht in de mate van uitvoering van beleid en de effecten daarvan kan op verschillende manieren worden verkregen.

Op de eerste plaats kunnen aantallen worden geregistreerd en bijgehouden, van uiteenlopende indicatoren. Vergelijking met prestaties over voorafgaande periode(n) biedt informatie over de uitvoering van beleid. Voor deze kwantitatieve monitoring is de automatisering een praktisch hulpmiddel. Na inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010 is een nieuw integraal ICT-pakket voor vergunningen en toezicht en handhaving operationeel geworden. In 2012 volgt de implementatie van digitale toepassingen voor toezicht en handhaving, niet alleen voor omgevingsrecht, maar ook voor integrale toezicht en handhaving. Met behulp van deze informatie kunnen vervolgens ook kengetallen worden ontwikkeld.



Daarnaast kunnen beleidseffecten kwalitatief worden geanalyseerd. In de praktijk gebeurt dat overwegend door evaluatie van ervaringen, zowel intern als extern, met vergunninghouders. Specifiek gericht onderzoek, al dan niet periodiek, vindt (nog) niet plaats, in elk geval niet structureel. Uitzondering daarop vormt de Veiligheidsmonitor, waaraan de gemeente Nieuwkoop binnen de Veiligheidsregio 2-jaarlijks deelneemt. De nieuwe, digitale media, bieden inmiddels alternatieve, laagdrempelige mogelijkheden voor eventuele burgerraadpleging bij kwalitatieve metingen van beleidseffecten. Op die opties gaan wij ons nog nader oriënteren.



9. MIDDELEN

Personele capaciteit

Uitgangspunt voor het uitvoeringsprogramma Integrale Handhaving is dat de hiervoor beschikbare, formatieve capaciteit van het team Toezicht en Handhaving budgetneutraal is; er is in beginsel geen sprake van uitbreiding van capaciteit, voor zover de eigen gemeentelijke ambities niet tot inzet van extra capaciteit noodzaken. De bestaande formatie voor toezicht en handhaving ziet er als volgt uit:

| <u>Functie</u> | <u>Fte</u> |
|-------------------------------|------------------------|
| Teamleider | 1,0 |
| Toeziethouders - generalisten | 3,0 |
| Toeziethouders specialisten | 1,0 |
| Veiligheid en Handhaving | 3,0 |
| Milieu-coördinator | 0,7 |
| TOTAAL | <u>8,7⁵</u> |

Financiële middelen

Naast de personele kostenplaatsen is voor de verschillende producten Toezicht en Handhaving – Integrale Veiligheid, Apv en Bijzondere wetten en Bouw- en Woningtoezicht – jaarlijks een beperkt budget beschikbaar. Die budgetten zijn toereikend.

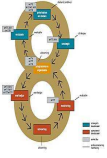
Ook voor de financiële middelen geldt als uitgangspunt dat het nieuwe handhavingsbeleid budgetneutraal moet zijn. De uitgaven voor uitbouw van mobiel toezicht, gelegitimeerd vanwege de sterke verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht en de handhaving door deze digitale technieken van vandaag de dag zijn in de begroting 2012 voorzien.

Kostenverhaal (bestuursdwang) / dwangsom

Verbeurde en geïnde dwangsommen vormen incidentele baten. Als een herstelsanctie, bedoeld om een overtreding te beëindigen, is een dwangsom geen inkomensinstrument. Om deze reden wordt in de begroting nooit rekening gehouden met deze vorm van mogelijke incidentele baten.

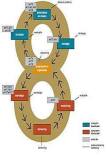
Bij toepassing van bestuursdwang – de gemeente doet op zijn kosten dat wat de overtreder niet tijdig binnen de gestelde termijn zelf heeft gedaan (of nagelaten) – is volledig kostenverhaal uitgangspunt. Wanneer dat niet lukt leidt dat tot een risico op incidentele lasten. Dit risico is op basis van de resultaten uit de voorbije jaren met een jaarlijkse budgetclaim in de begroting verschoven naar de Risicoparagraaf.

⁵ Exclusief ondersteuning Communicatie (0,4 fte), Marktmeesters (0,5 fte) en Administratieve ondersteuning VVH (0,7 fte).



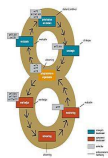
Persoonlijke standaarduitrusting en overige faciliteiten

Om een adequate uitvoering van de werkzaamheden mogelijk te maken staan de toezichthouders en handhavers diverse middelen en faciliteiten ter beschikking zoals dienstauto's, meetapparatuur, fotoestellen, mobiele telefoons, e-mailaansluitingen en literatuur. Voor deze middelen is in de begroting jaarlijks een – beperkt – budget beschikbaar, waarbij voor de dienstauto's als vervangingsinvestering is voorzien.

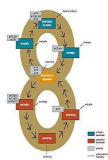


10. BIJLAGEN

- 10.1. Resultaten burgerenquête
- 10.2. Integraal Toezicht Protocol (landelijke vereniging BWT) | Toezichtmatrix
- 10.3. Wabo-werkafspraken met Omgevingsdienst West-Holland
- 10.4. Handhavingswijzer Ombudsman

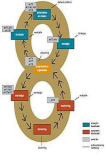


10.1. Resultaten burgerenquête

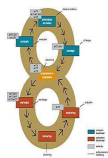


10.2. Integraal Toezicht Protocol (landelijke vereniging BWT)

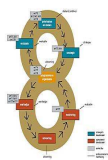
Toezihtmatrix



10.3. Wabo-werkafspraken met Omgevingsdienst West-Holland



10.4. Nationale Ombudsman – Rapport Helder Handhaven



10.5. Nationale Ombudsman – Brochure Handhavingswijzer