

Handhavingsbeleid 2019-2022





Inhoudsopgave

■ 1	Samenvatting	
■ 2	Inleiding	
	2.1 Aanleiding	10
	2.2 Wat is handhaving?	11
	2.3 Handhavingsbeleid	12
	2.4 Belang van handhaving	13
	2.5 Kwaliteitscriteria	14
	2.6 Uitsluiting van dit beleid	15
■ 3	Probleemanalyse	
	3.1 PAK-model	17
	3.2 Probleembeschrijving	18
	3.3 Risicoanalyse	22
■ 4	Doelen	
	4.1 Beleidsvisie en -kaders	26
	4.2 Beleidsdoelen	30
■ 5	Activiteiten	
■ 6	Strategie	
	6.1 Interventiestrategie	37
	6.2 Communicatie	38
	6.3 Toezicht	41
	6.4 Bestuursrechtelijke handhaving	43
	6.5 Strafrechtelijke handhaving	47
	6.6 Overtredingen door de overheid	49
■ 7	Samenwerking met andere overheden	
	7.1 Samenwerking	51
	7.2 Afstemming - bestuursrechtelijk	52
	7.3 Afstemming - strafrechtelijk	54
■ 8	Uitvoering	
	8.1 Formatie	56
	8.2 Bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren	57
	8.3 Opleiding personen belast met handhaving	58
	8.4 Werkprocessen, procedures en informatievoorziening	59
	8.5 Staat en onderhoud instrumenten en apparaten	60
■ 9	Borging van de middelen	
■ 10	Monitoring	
	10.1 Monitoring en registratie	64
	10.2 Verslaglegging en verbeteringen doorvoeren	65
■ 11	Evaluatie en effectmeting	
■ 12	Beleidsafstemming	
	12.1 Handhaafbaarheid regels	70

- 13 | Bekendmaking
- 14 | Bijlage I (uitkomsten risicomatrix)
- 15 | Bijlage II (prioritering)
- 16 | Bijlage III (rapportage van bevindingen)



Hoofdstuk 1

Samenvatting



Voor de jaren 2019-2022 stellen we als college (en de burgemeester als bevoegd bestuursorgaan) dit nieuwe handhavingsbeleid vast. Daarnaast stellen we per jaar een uitvoeringsprogramma vast. De gemeenteraad stellen we op de hoogte via het jaarlijkse Voortgangsbericht.

Preventie

Onze handhavende rol willen we laten aansluiten op outreachend werken. Feitelijk gebeurt dat al bij handhaving, maar die trend zet zich verder voort. Ook sluiten we aan op de doelen en visie van het project Voorst onder de Loep. Kern van dit innovatief en interactief werken is dat preventie een betere plek krijgt, naast de repressieve rol die inherent aan handhaving is. Preventief werken is niet iets extra's bovenop het bestaande werk, maar onderdeel van het reguliere werk dat zich daaraan aanpast. Met preventie willen we proberen overtredingen meer te voorkomen.

Uitgangspunten

De uitgangspunten die we hanteren voor dit handhavingsbeleid zijn:

- We zetten - net zoals voorgaande jaren - in op het (spontaan) naleven van regels. Daarbij zijn we *streng doch rechtvaardig*. Onacceptabele situaties tolereren we niet.
- We willen meer inzetten op verbinding, zowel tussen inwoners onderling als tussen inwoners en de gemeentelijke overheid.
- We willen meer uitgaan van vertrouwen. Vertrouwen in het individu dat misschien een overtreding begaat, met als doel dat we vertrouwen krijgen van de rest van de samenleving. Want afspraak is afspraak. Dat betekent dat we ons daar allemaal aan moeten houden. Handhaving is er om erop toe te zien dat afspraken worden nagekomen. Uitgaan van vertrouwen wordt ook door de komst van de Omgevingswet meer mogelijk gemaakt. Daarbij blijft staan dat handhaving juist extra nodig zal zijn als meer flexibiliteit wordt geboden.
- We denken goed na voordat we handhavend optreden, in het besef dat elke vorm van handhaving een 'druk op de knop' is die allerlei neveneffecten kan opleveren.
- We willen maatschappelijke problemen meer voorkomen, ook vanuit onze handhavende rol. Dit vergt kennis en herkenning bij handhaving zodat zij signalen effectief kan doorgeven.
- We richten ons meer dan voorheen op (intensieve) samenwerking met andere overheidspartners, met name op het gebied van veiligheid.
- We richten ons meer op samenwerking met inwoners en (maatschappelijke) instellingen. We hoeven onze handhavende rol niet alleen te doen. We gaan daarmee uit van gedeelde verantwoordelijkheid van samenleving en overheid. Samenwerken werkt beter.
- We willen met het nieuwe handhavingsbeleid faciliteren dat de bedoeling van de Omgevingswet qua handhaving gerealiseerd kan worden. Daarmee wordt het ook mogelijk om het Voorster kwaliteitsniveau van de ruimtelijke omgeving te behouden.

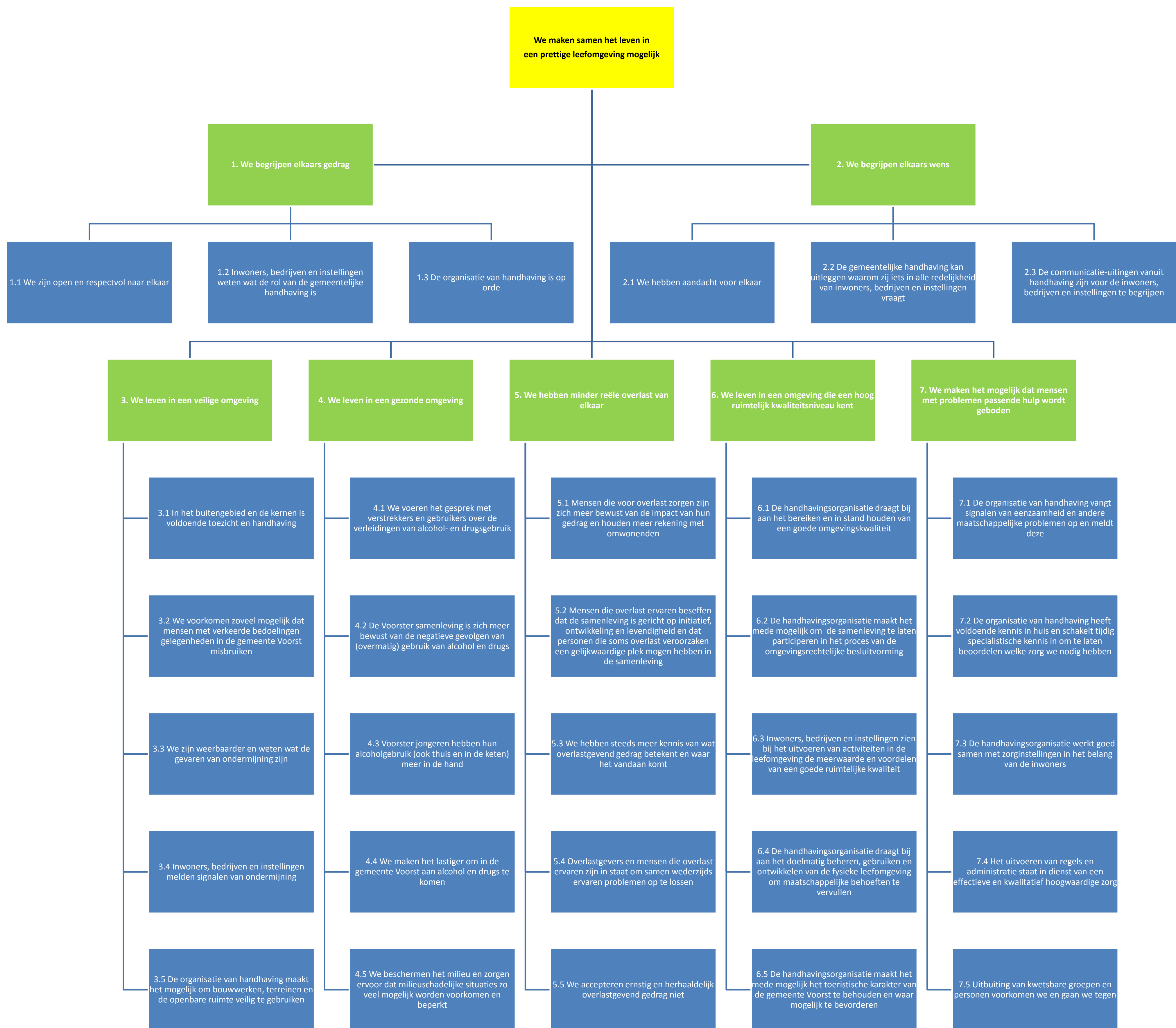
Doelen

Deze uitgangspunten zijn terug te vinden in de doelen van het handhavingsbeleid. De doelen zijn in een schema weergegeven (zie pagina 8). Daaraan is te zien dat begrip van elkaars gedrag en elkaars wens de voorwaarde vormt om inhoudelijke doelen en resultaten te kunnen halen. De groene blokken zijn doelen, neergezet als streefbeelden, steeds als stip op de horizon. De blauwe blokken zijn te behalen resultaten.

Uitvoeringsprogramma

Het uitvoeringsprogramma bevat de acties die bijdragen aan de doelen van het handhavingsbeleid. Daar staan ook de problemen benoemd. Per probleem is een doel geformuleerd. De doelen staan zoals gezegd in een schema genoemd. Door in het uitvoeringsprogramma op een bepaald doel te klikken komt de lezer uit bij de bijbehorende acties. De acties dragen bij aan het bereiken van het doel. Bij de acties is te zien voor welk jaar ze staan gepland. Het uitvoeringsprogramma is net zoals dit beleidsplan in te zien via de gemeentelijke website onder [Beleid en regelgeving > Overzicht Regelgeving > Programma Veilig Voorst > Beleidsnota's](#).





Hoofdstuk 2

Inleiding



2.1 Aanleiding

Eens in de vier jaar herzien het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester als bestuursorgaan het handhavingsbeleid en stellen dit eventueel bij. Het handhavingsbeleid uit 2014 is tot op heden gecontinueerd. Er zijn diverse (maatschappelijke) ontwikkelingen die maken dat de gemeentelijke handhavingsinzet wordt bijgesteld. Dit handhavingsbeleidsplan voorziet in deze bijstelling. De belangrijkste (maatschappelijke) ontwikkelingen zijn:

- de komst van de Omgevingswet;
- de mogelijke privatisering van het bouwtoezicht;
- de vergrote aandacht voor het fenomeen ondermijning;
- de uitkomsten van het project Voorst onder de Loep.

Daarnaast geldt nog de Kadernota integrale handhaving 2013 die de gemeenteraad heeft vastgesteld. Het college zal de gemeenteraad voorstellen de Kadernota in te trekken, omdat deze geen aanvullende werking meer heeft ten opzichte van dit nieuwe beleid. Op die wijze wordt beter invulling gegeven aan de wijze waarop handhaving wettelijk is geregeld en ontstaat er een vereenvoudiging en vermindering van beleidsdocumenten. De hoeveelheid hiervan werkt in de praktijk verwarrend, met name omdat ze op veel punten hetzelfde regelen. Het alternatief is dat het college en de burgemeester als bestuursorganen de gemeenteraad informeren over dit voorliggende beleid via een raadsmededeling.

2.2 Wat is handhaving?

Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Het gaat mede om het beïnvloeden van het gedrag van burgers en bedrijven (normadressanten) en heeft als doel normconform gedrag te bewerkstelligen.

Dat begint in feite al met goede wetgeving en goede wetgeving begint met goed inzicht in gedrag. Om normconform gedrag te bevorderen, is duidelijke informatievoorziening en communicatie van groot belang. Handhaving betekent immers ook het hebben en onderhouden van contacten met burgers en bedrijven, het vormen van handhavingsbeleid, het verschaffen van informatie en voorlichting over het naleven van wet- en regelgeving, het houden van toezicht en het bespreken van normconform én normafwijkend gedrag met de burger.

In ruime zin heeft handhaving ook betrekking op de interne organisatie binnen onze gemeente, de samenwerking tussen de handhavingspartners, certificeringsmogelijkheden en andere 'slimme' instrumenten. Handhaving is tevens onderdeel van het bredere veiligheidsbeleid in de gemeente. Het gaat daarbij om fysieke veiligheid en om sociale veiligheid. In deze zin gaat handhaving niet alleen om de 'harde' kant, het opleggen van sancties, maar ook om (het creëren van) de randvoorwaarden.



2.3 Handhavingsbeleid

Artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) zegt:

De bestuursorganen (...) stellen ieder voor zich voor de taken, het uitvoerings- en handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen zij zichzelf stellen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren.

In dit beleidsplan zijn de doelen en activiteiten opgenomen. We beschikken niet over een dusdanige handhavings- en toezichtcapaciteit dat alle overtredingen kunnen worden opgelost en voorkomen. Daarom moeten we verantwoorde keuzes maken. Die keuzes worden hier vertaald naar handhavingsbeleid. Aan de hand van geformuleerde prioriteiten bepalen we wanneer, op welke wijze en aan de hand van welke instrumenten we handhavend optreden. Daarbij is vaak sprake van een voelbaar spanningsveld tussen de beginselplicht tot handhaving enerzijds en de onmogelijkheid om alle overtredingen op te merken en daar vervolgens tegen op te treden.

Dit beleid publiceren we op de website van de gemeente Voorst als beleidsnota (en niet als beleidsregel). Vervolgens voeren we dit beleid uit. Jaarlijks stellen we daarvoor een uitvoeringsprogramma vast.

2.4 Belang van handhaving

Waarom is handhaving noodzakelijk? Handhaving gebaseerd op doordacht handhavingsbeleid is noodzakelijk om:

1. de naleving van democratisch vastgestelde regels te bewerkstelligen en te bevorderen;
2. beoogde beleidsdoelstellingen te behalen;
3. rechtszekerheid en gelijke behandeling van burgers te waarborgen;
4. geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders te bevorderen;
5. normvervaging tegen te gaan;
6. civiele claims van burgers wegens inadequate handhaving en onverzekerbare risico's tegen te gaan.

2.5 Kwaliteitscriteria

De insteek van dit beleid is te voldoen aan de kwaliteitscriteria die het Besluit omgevingsrecht in samenhang met de Regeling omgevingsrecht stelt. De kwaliteitscriteria gelden niet voor activiteiten artikel 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; zie tweede volzin van artikel 5.3, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Toch sluit het college voor wat betreft deze activiteiten zoveel mogelijk aan bij de gestelde kwaliteitscriteria, om eenheid van uitvoering en rechtszekerheid voor de burgers van de gemeente Voorst te waarborgen.

Bij het opstellen van dit handhavingsbeleid is veelvuldig gebruik gemaakt van de uitgave van de VNG 'Handhaving door en voor gemeenten', versie 2013-06-24.

2.6 Uitsluiting van dit beleid

De volgende onderwerpen worden niet opgenomen in dit beleidsplan. Hieronder is gemotiveerd waarom daarvoor is gekozen.

Kinderopvang en peuterspeelzalen

Voor wat betreft de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen heeft het college al handhavingsbeleid opgesteld, genaamd: "Handhavingsbeleid kinderopvang en peuterspeelzalen". Wij verwijzen hier slechts naar dat vastgestelde beleid.

Milieu bij inrichtingen

De uitvoerende milieutaken van het college zijn goeddeels gemandateerd aan de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ). Die taken beperken zich overigens meestal tot milieuovertredingen binnen inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Het college is echter bevoegd en verantwoordelijk voor deze taken, ook voor het beleid daarvoor. Het beleid voor taken van de omgevingsdienst wordt afzonderlijk geformuleerd, onder andere vanwege de andere vorm van de uitvoeringsorganisatie, de borging van middelen en de monitoring. Dit beleidsplan richt zich nog wel op milieuovertredingen die zich voordoen buiten inrichtingen.





Hoofdstuk 3

Probleemanalyse

3.1 PAK-model

In Voorst hanteren we het PAK-model. Deze afkorting staat voor Probleemverkenning, Alternatieven en Keuzemogelijkheden. We willen graag beginnen bij het begin: is er in een bepaalde situatie sprake van een *probleem*? Bij de beoordeling en aanpak van een onderwerp/situatie willen we achtereenvolgens de Probleemverkenning, de Alternatieven en de Keuzemogelijkheden in beeld brengen. De eerste vraag is dus altijd of er überhaupt een probleem is. Pas daarna komen eventuele alternatieven en/of keuzemogelijkheden aan bod. Daarmee proberen we het in onze vrij ingewikkelde maatschappij met haar vele regelgeving simpel te houden, voor zover mogelijk.



3.2 Probleembeschrijving

In onderstaande beschrijving nemen we de problemen op die zich voordoen in de gemeente Voorst. Een groot deel van deze probleembeschrijving is afkomstig van het project Voorst onder de Loep. In dat project zijn 411 personen geïnterviewd. Aan de hand van deze interviews zijn de ervaren problemen geanalyseerd en in beeld gebracht. Er zijn hier alleen probleembeschrijvingen genoemd voor zover de handhavende rol van de gemeente een positieve bijdrage kan leveren aan het oplossen van problemen. Verder zijn de beschrijvingen verkregen aan de hand van praktijkervaringen die vakgroep Veiligheid en Handhaving in de afgelopen jaren heeft opgedaan. Hieronder staan de problemen per alinea en per thema genoemd.

Gedrag en wensen

Uit het onderzoek dat Voorst onder de Loep deed blijkt dat het een trend in de maatschappij is dat mensen meer oordelen en veroordelen. Veel mensen vinden overal maar wat van en andere mensen afbranden is makkelijk. Er zit dreiging in de maatschappij. Dit wordt versterkt door populisme in de politiek en de media. De handhavingsorganisatie komt van nature vaak pas in beeld als er dingen mis gaan. Zij ziet niet altijd welke zaken wel goed gaan, omdat haar taak erop is gericht problemen die zich voordoen, op te lossen. Daardoor heeft de handhavingsorganisatie soms een ander beeld van de werkelijkheid.

In contacten met de gemeente blijken mensen wel eens andere opvattingen te hebben over de handhavende rol van de gemeente. Men is snel geneigd te denken dat de gemeente aan zet is problemen op te lossen. De gemeente heeft een plicht om te onderzoeken of bepaalde activiteiten te legaliseren zijn, vóórdat zij overgaat tot handhaving. Dat zorgt ervoor dat inwoners vaak niet begrijpen waarom de gemeente niet doorpakt.

De formatieve bezetting in de handhavingsorganisatie was tot voor kort op een te laag niveau. Daarin is verandering gekomen. Door vele nieuwe ontwikkelingen zoals de opkomst van het fenomeen "ondermijning", de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging in de bouw gaan veel taken veranderen. De organisatie is daar nog niet op ingericht. Dat vraagt veel professie.

Mensen zijn tegenwoordig druk en gejaagd. Door individualisering zijn mensen meer op zichzelf gericht en minder op elkaar. Ook verenigen mensen zich minder snel. Daardoor ontmoeten mensen elkaar minder en verdwijnt het persoonlijk contact. Ook de handhavingsorganisatie moet zuinig met haar tijd omgaan. Dat levert een spagaat op, want te weinig aandacht zorgt voor minder wederzijds begrip.

Als de gemeentelijke organisatie teveel leunt op bestaande regels en kaders en deze tot onveranderlijke norm verheft, dan kan het contact met de inwoners daaronder lijden. In dat geval krijgt de organisatie bepaalde insteken of besluiten moeilijk of niet uitgelegd. Oog voor realiteit ontbreekt dan. Het komt anderzijds voor dat mensen onwetend zijn over bepaalde regelgeving, terwijl die ontstaan is met het oog op een nuttig doel en ook niet makkelijk zal wijzigen.

We bereiken grote groepen mensen niet met de huidige informatievoorziening en wijze van communiceren. Om mee te komen moet je goed kunnen lezen, schrijven en begrijpen. Dit terwijl de maatschappij steeds ingewikkelder wordt, door onder andere bureaucratisering en digitalisering.

Veiligheid

In de dorpen en het buitengebied is soms sprake van kleine criminaliteit en georganiseerde criminaliteit, zo blijkt uit het onderzoek van Voorst onder de Loep. In de dorpen en het buitengebied voelen de inwoners onvoldoende aanwezigheid van politie, toezicht en handhaving om de veiligheid te waarborgen.

In de gemeente Voorst komt relatief weinig criminaliteit voor. Toch zijn we kwetsbaar omdat we een groot landelijk gebied hebben. Criminaliteit rukt duidelijk vanuit Zuid-Nederland op naar Oost-Nederland. Daar komt bij dat de gemeente Voorst als uitvalsbasis kan worden gezien voor de drie omliggende steden Apeldoorn, Deventer en Zutphen. Deze centrale positie kan aantrekkelijk zijn voor criminelen, ook vanwege de goede bereikbaarheid via de A1.

Veel mensen weten niet wat de gevaren van ondermijnende criminaliteit zijn. Het is criminaliteit die op het eerste gezicht niet zichtbaar is, in tegenstelling tot bijvoorbeeld High Impact Crimes zoals inbraak en dergelijke. Toch tast ondermijnende criminaliteit de samenleving en de rechtsstaat aan. Zeker als mensen financieel kwetsbaar zijn, lonkt de verleiding om op een snelle manier geld te verdienen.

Ook als mensen weten wat ondermijnende criminaliteit is, is er op dit moment een lage meldingsbereidheid. Dat zien we terug in meldingscijfers. Reden hiervoor kan zijn dat men er zelf geen last van heeft ("leven en laten leven") of dat men niet durft te melden, uit angst voor represailles.

In de gemeente Voorst is al sprake van een relatief goede situatie op gebied van brandveiligheid, constructieve veiligheid en verkeersveiligheid. Bij het ontbreken van aanhoudende controles zou dit niveau dalen. Met name op gebied van brandveiligheid is nog een inhaalslag te maken vanwege gebrek aan voldoende formatie in de afgelopen tijd. Opkomende hennepteelt zorgt voor meer brandonveilige situaties.

Gezondheid

Het gebruik van alcohol, drugs en andere middelen is van iedere dag. Waar mensen zijn, zijn verleidingen. Waar verleidingen zijn, ligt overmatig gebruik op de loer. Vaak onderkennen we deze verleidingen niet, en gaat de overheid over tot gebod en verbod.

Het gebruik van alcohol en drugs is van alle tijden. Vooral alcoholgebruik is normaal. De mogelijke nadelige gevolgen hiervan (met name op langere termijn) worden echter vaak onderschat.

Het drankgebruik onder jongeren in Voorst is hoog. Dit wordt versterkt door het (thuis) indrinken en door het drankgebruik in keten. Hierop is nauwelijks toezicht. Handhaving van te strak beleid (gemeente) lijkt het drinken buiten toezicht juist in de hand te werken. Overmatig drankgebruik leidt tot grote problemen.

In onze samenleving hoort het gebruik van alcohol en drugs erbij. Er lijkt een toename van gebruik maar het is niet goed zichtbaar. Op evenementen, sportkantines en in de omliggende steden kun je gemakkelijk aan middelen komen.

Bij branden komt er soms asbest vrij. Dat kan schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid. Afvaldumpingen zijn een regelmatig voorkomend probleem. Ook in kleinere vorm, namelijk zwerfafval, komt dit probleem tot uiting. Door het oprukken van criminaliteit vanuit Zuid-Nederland komen er meer drugslaboratoria. Deze hebben een grote impact op de volksgezondheid doordat het drugsafval vanuit het laboratorium wordt geloosd en/of wordt gedumpt.

Overlast

Initiatiefnemers hebben vaak goede ideeën, maar voeren ze soms te snel uit. Dat gebeurt dan zonder voorafgaand overleg met bijvoorbeeld omwonenden. Daardoor

ervaren omwonenden dat zij voor het blok worden gezet. En ervaren ze overlast van de nieuwe initiatieven.

De trend in de samenleving is dat er meer ruimtelijke initiatieven mogelijk moeten zijn. De komst van de Omgevingswet speelt daarop in. De rol van de overheid verschuift van "nee, tenzij" naar "ja, mits". Verder herkennen mensen afwijkend gedrag vaak niet. Onbekend maakt onbemind. Dit terwijl er in het straatbeeld steeds meer mensen met afwijkend gedrag voorkomen.

Vaak weten we niet waarom sommige mensen gedrag vertonen waardoor we overlast ervaren. We weten soms ook niet welk doel die mensen hebben met het gedrag dat zichtbaar is.

Steeds vaker krijgt de gemeente meldingen van een (buren)conflict zonder dat de betrokkenen eerst zelf met elkaar gesproken hebben. Het is niet altijd duidelijk waarom mensen soms te snel melden zonder eerst in gesprek te gaan.

Er is meer asociaal gedrag, de maatschappij verruwt en normen vervagen. Mensen spreken elkaar hier niet makkelijk op aan en er wordt naar het gevoel van mensen zacht opgetreden tegen deze misdragingen.

Ruimtelijke kwaliteit

Er worden wel eens initiatieven uitgevoerd waarbij de balans tussen innovatie en omgevingskwaliteit kwijt lijkt te zijn. Dan wordt het leef- en werkklimaat voor burgers en bedrijven op onaanvaardbare wijze beschadigd. Ook als door verbeteringen de gewenste situatie is bereikt, wordt die verbetering soms niet in stand gehouden.

De medewerkers van handhaving komen veel buiten. Zij hebben contacten met de inwoners en bedrijven. Er ligt een te behalen meerwaarde om inwoners te stimuleren te participeren in het proces van de omgevingsrechtelijke en handhavingsrechtelijke besluitvorming. Dat vereist gedegen kennis van het proces en van de ambtelijke, bestuurlijke en politieke processen.

De meeste mensen zien de meerwaarde en voordelen van een goede ruimtelijke kwaliteit. Dat bleek ook uit een VOXY-onderzoek in het kader van de nieuwe Ruimtelijke Toekomstvisie Voorst. Men gaf aan dat men meer groen/bomen in de dorpen belangrijk vond en dat de gemeente het groene hart van de Stedendriehoek moet blijven. Soms zien inwoners en bedrijven de meerwaarde en voordelen van een goede ruimtelijke kwaliteit minder goed. Dat is dan vaak in gevallen waarin zij iets willen ontwikkelen. Dat zorgt ervoor dat de balans zoekraakt.

De maatschappij verandert snel. Nieuwe maatschappelijke opgaven vragen om een antwoord. De transitie naar duurzame energie bijvoorbeeld wordt in de samenleving steeds belangrijker gevonden. De huidige regelgeving staat vaak in de weg van de ontwikkeling van innovatieve, duurzame initiatieven. Dat zorgt er soms voor dat uitvoering van bepaalde initiatieven een of meerdere overtredingen opleveren. Daardoor lijkt het dan alsof steeds tegen de uitvoering handhavend moet worden opgetreden.

De marketing van onze gemeente als toeristische bestemming kan worden verbeterd. Wat de gemeente Voorst zo uniek maakt, de combinatie van zoveel verschillende landschapstypen, is minder bekend en moeilijker in te zetten als 'merk' dat mensen trekt. De bestaande recreatierterreinen kenden voorheen een groot gehalte aan permanente bewoners. De betreffende objecten konden zo niet worden verhuurd aan toeristen. Daarbij ging de vakantiebeleving verloren. Hoewel er minder permanente bewoning plaatsvindt, is die er soms nog steeds. Een vraag is hoe recreatieve ondernemers aankijken tegen het fenomeen permanente bewoning.

Maatschappelijke betrokkenheid

Er is te weinig kennis om te signaleren en signalen worden niet op tijd herkend. Het is moeilijk om te ontdekken of iemand eenzaam is. Mensen zitten alleen thuis, zijn moeilijk bereikbaar of geven geen signalen af. Soms worden de signaleren ook niet op tijd herkend. De gemeente en maatschappelijke organisaties komen ook te weinig bij mensen achter de voordeur. Ook kijken mensen minder naar elkaar om en weten zij minder van elkaar. Hulpverleners hebben door bezuinigingen minder contactmomenten met mensen. Al met al wordt de kans dat iemand signalen van een probleem opvangt minder groot. Pas als het probleem al groot is, vangen we signalen op en wordt er gehandeld.

De gemeente Voorst is een relatief kleine gemeente. Daarom ontbreekt het soms aan kennis voor bepaalde problemen. De hoeveelheid informatie over het zorgaanbod is complex en verwarrend. Mensen weten niet altijd wat het CJG, MNV of Wmo-loket is en waarvoor ze daar terecht kunnen. Met de huidige informatievoorziening en de wijze van communiceren zijn we er nog niet in geslaagd mensen goed te bereiken.

De samenwerking tussen zorgpartijen wordt vaak belemmerd door gebrek aan afstemming en gebrek aan informatiedeling uit het oogpunt van privacy. Soms gedragen zorgpartijen zich als elkaars concurrenten. Het eigen organisatiebelang lijkt dan voorop te staan. Dit komt het belang van cliënten niet ten goede.

De zorg besteedt noodgedwongen steeds meer tijd en geld aan niet-zorg taken. De ontstane bureaucratie leidt ertoe dat mensen later of minder zorg krijgen. De aandacht voor de inwoner komt onder druk te staan. Ook komt het voor dat handhaving een tegengesteld belang heeft, waardoor de besluitvorming niet voldoende is afgestemd op een integraal maatschappelijk resultaat.

Juist gemeenten zijn, vanuit hun positie dichtbij de burger, in staat om maatschappelijke problemen aan te pakken. Dat geldt zeker ook voor de bestrijding van mensenhandel en seksueel geweld. Hoewel beide fenomenen qua aard en omvang van elkaar verschillen, hebben zij gemeen dat zij zich veelal afspelen in het verborgene. Om het ook als gemeentelijk toezichthouder te kunnen waarnemen, moet je erkennen dat het voorkomt, er meer over willen weten en er oog voor hebben.

3.3 Risicoanalyse

Het fenomeen "probleem" hangt nauw samen met het fenomeen *risico*. Een groot risico kan problematischer zijn dan een klein risico. Een probleem bestaat bij de gratie van de risicogrootte. Twee voorbeelden. Als een bepaalde situatie onveilig is, hoeft dat niet per definitie direct te betekenen dat er een probleem is. Het gaat erom of de onveilige situatie een risico inhoudt. Hoe hoog dat risico is hangt af van de kansen in verhouding tot de effecten die een bepaalde situatie heeft of kan hebben. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld een situatie waarbij het imago van de overheid zou kunnen worden aangetast. Die situatie hoeft geen probleem te zijn als het risico op imagoschade klein is. Ook hier moeten twee vragen worden beantwoord, alvorens het risico kan worden ingeschat: hoe groot is de kans dat het imago wordt aangetast en hoe groot is het effect als daar sprake van is?

Basis handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid is gebaseerd op toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, beleidskaders en een analyse van inzichten, technieken en werkwijzen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering. Het is ook gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de wet en de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan het college en de burgemeester is opgedragen.

Gevolgen en kansen

De analyse van inzichten en de analyse van de problemen geven inzicht in de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van overtredingen en de kansen dat overtredingen zullen plaatsvinden. In dit hoofdstuk is een analyse van de problemen opgenomen die zich volgens het college en de burgemeester kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van wetten en verordeningen die de fysieke en sociale leefomgeving aangaan. Dit betreft alleen de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan het college of de burgemeester is opgedragen. Een niet-limitatieve opsomming van wet- en regelgeving op basis waarvan de bestuursorganen handhavend kunnen optreden is:

- Opiumwet,
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
- Erfgoedwet/Monumentenwet 1988,
- Wet bodembescherming,
- Wet geluidhinder,
- Wet inzake de luchtverontreiniging,
- Wet milieubeheer,
- Wet ruimtelijke ordening,
- Woningwet,
- Drank- en Horecawet,
- Wet op de kansspelen,
- Wet veiligheidsregio's,
- Winkeltijdenwet,
- Crisis- en herstelwet,
- Leegstandwet,
- Huisvestingswet 2014,
- Wegenverkeerswet 1994,
- Wet basisregistratie personen,
- Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen,
- bouwverordening,
- Erfgoedverordening 2010 Gemeente Voorst,
- Afvalstoffenverordening 2009,

- Brandbeveiligingsverordening 2012,
- Algemene plaatselijke verordening.

De eerste stap in programmatisch handhaven is het inventariseren en prioriteren van de risico's. Deze stap helpt om te onderbouwen waarom we het ene onderwerp actief en het andere onderwerp passief of niet oppakken. G.F. Kinney en A.D. Wiruth hebben deze benadering in de volgende formule verwoord.

$$Risico = Kans \times Effect \ (R = K \times E)$$

De berekening is zo feitelijk mogelijk, hoewel problemen niet altijd honderd procent feitelijk zijn; ze worden juist ook *ervaren*. Per situatie moet worden beoordeeld of er sprake is van een probleem, ofwel of er sprake is van onaanvaardbare risico's. In de risicomatrix in bijlage II zijn de risico's opgenomen. Deze zijn in beeld gebracht door een achterliggend berekeningsmodel.

Enquête risico-prioritering

Prioritering gebeurde op basis van de ingeschatte kans op aantasting van publieke belangen bij niet naleven. Hierbij is rekening gehouden met publieke rechtsbelangen, regelgeving, gedragingen en doelgroepen. Aan de hand van een interne enquête zijn de risico's geprioriteerd. Aan deze enquête hebben 58 personen meegedaan. Deze personen waren op het moment van de enquête werkzaam in het fysieke domein en het sociaal domein en hadden een rol waarbij zij in enig opzicht samenwerken met de vakgroep Veiligheid en Handhaving. Verder hebben de collegeleden en het managementteam meegedaan aan de enquête. De uitkomst van de enquête is te zien in bijlage II.

We hanteren enkele uitgangspunten bij het stellen van prioriteiten:

1. Prioriteiten stellen houdt in dat – simpel gezegd – voorrang wordt gegeven aan bijvoorbeeld handhaving bij overtreding van regels die de veiligheid en/of volksgezondheid beschermen, of juist cultuurhistorie. Dit kan worden bepaald aan de hand van de volgende indeling:
 1. aard van de overtreding;
 2. precedentwerking;
 3. de te beschermen waarden;
 4. de mate van gevaar, schade of hinder;
 5. het gedrag van de overtreder (bewust handelen, recidivist);
 6. bestuurlijke keuzes en bestaand beleid.
- Handhavingsbeleid is voor ons een belangrijk houvast op basis waarvan prioriteiten kunnen worden aangebracht in de aanpak van overtredingen. Inwoners kunnen daaruit opmaken wanneer op welke wijze bij overtredingen wordt opgetreden. Daarmee is het voor de inwoner duidelijk wat hij kan verwachten (rechtszekerheid), hoewel de praktijk vaak uitwijst dat een bepaalde situatie genuanceerd ligt. Dergelijk beleid kan ook preventief werken. Beleid bevordert tevens rechtsgelijkheid.
- Bij het opstellen van handhavingsbeleid moet het bestuurlijk uitgangspunt zijn dat in principe alles wordt gehandhaafd. Omdat dit in de praktijk echter niet altijd mogelijk is, kan aan de hand van het vastleggen van prioriteiten door het college of de burgemeester worden bepaald dat eerst de zaken worden aangepakt die de hoogste prioriteit hebben. Dit laat onverlet dat andere handhavingszaken bestuurlijk nog altijd opgepakt moeten kunnen worden en dat bij een minder zware werklust – niet prioritaire – zaken ook aan bod komen.

- Vaak wordt de handhavingsopgave gefaseerd door het stellen van prioriteiten. Criteria die wij daarvoor gebruiken zijn bijvoorbeeld: naleving van regelgeving op gebieden waarbij burgers grote risico's lopen: brand, ontploffing (veiligheid), overlast (geluidhinder); gedetailleerde regelgeving versus meer globale regelgeving; situaties waarbij derden in grote(re) mate afhankelijk zijn van handhaving; kosten gemoeid met toezicht in relatie tot het effect van toezicht.
- En in het verlengde daarvan, duidelijk moet zijn wat de toekomstige aanpak zal zijn van de verschillende categorieën waar verschillende prioriteit aan is toegekend.
- Het stellen van prioriteiten mag er niet toe leiden dat in reactie op een handhavingsverzoek, een feitelijk onderzoek naar de vraag of sprake is van een overtreding achterwege blijft. Afhankelijk van de uitkomst van zo'n onderzoek wordt de keuze gemaakt om wel of niet op te treden.
- Aparte aandacht verdient de rol van belanghebbenden die een handhavingsverzoek indienen. We bepalen wat het te volgen traject is na een dergelijk verzoek. Daarbij nemen we de Handhavingswijzer van de Nationale Ombudsman als leidraad. Als uitgangspunt geldt dat op klachten serieus wordt gereageerd en dat een onderzoek wordt ingesteld. Dat begint meestal met het aangaan van het gesprek met de verzoeker om handhaving en de (vermeende) overtreder.
- Prioriteiten zijn niet statisch. Met het verloop van de tijd kunnen prioriteiten achterhaald blijken. Er moet dus continue aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre tijdsverloop invloed heeft gehad op eenmaal vastgelegde prioriteiten. Dat betekent dat met enige regelmaat de prioriteiten opnieuw moeten worden bekeken. Een prioriteitstelling dient altijd actueel te zijn en de flexibiliteit te hebben om te kunnen inspelen op nieuwe beleidsontwikkelingen, op nieuwe gebeurtenissen of concrete initiatieven. Het kan gewenst zijn de prioriteitstelling in dit beleidsplan gewijzigd vast te stellen aan de hand van tussentijdse bevindingen en evaluaties van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

Hoofdstuk 4

Doelen



4.1 Beleidsvisie en -kaders

Toezicht en handhaving bevinden zich meestal aan het eind van een proces, maar moeten een integraal en sluitend onderdeel uitmaken van het gemeentebrede beleid op gebied van de fysieke en sociale leefomgeving. Met gemeentebreed beleid doelen we bijvoorbeeld op de Algemene plaatselijke verordening, het monumenten- en archeologiebeleid, bestemmingsplannen, (brand)veiligheidsbeleid, de welstandsnota, het hiervoor geldende handhavingsbeleid. Hieronder is een aantal beleidsdocumenten genoemd en uitgewerkt dat zijn weerslag heeft op het toezicht en de handhaving binnen de gemeente Voorst.

Veiligheidsbeleid

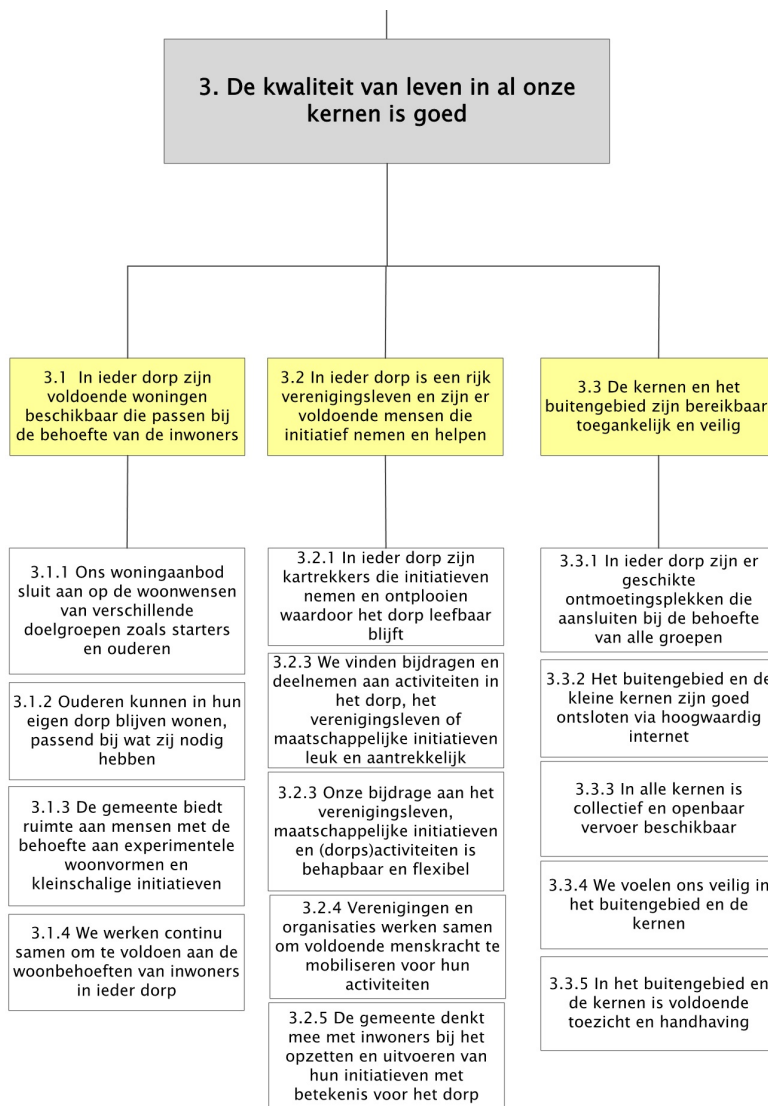
Het Integraal Veiligheidsplan 2016-2019 dat is opgesteld door de gemeenten Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen verwoord drie topprioriteiten: (1) High Impact Crimes (focus op woninginbraken), (2) de aanpak van ernstige overlast door verwarde personen alsmede jeugdigen en (3) de aanpak van maatschappelijk ondermijnende criminaliteit. Het Integraal Veiligheidsplan is gebaseerd op de Bestuurlijke Nota Veiligheidsstrategie 2015-2018 Oost-Nederland. Inmiddels is er een concept van een nieuwe Veiligheidsstrategie voor de jaren 2019-2022. Met de prioriteiten in die strategie is rekening gehouden in dit handhavingsbeleidsplan.

In de Beleidsregel handhaving Opiumwet gemeente Voorst staat omschreven welke maatregelen de burgemeester neemt als er een handelshoeveelheid drugs worden aangetroffen. Dit handhavingsbeleidsplan sluit een-op-een aan bij deze beleidsregel. Nieuw in de regio is dat de burgemeester gebruik maakt van het instrument van de last onder dwangsom. De last onder dwangsom heeft vaak een betere en langere preventieve werking dan de sluitingsmaatregel. Soms kan de last onder dwangsom een sluitingsmaatregel aanvullen.

Verder is het Beleidsplan VNOG 2017-2020 van belang. In dit plan staat vermeld dat een regionaal brandrisicoprofiel wordt ontwikkeld. Dat is een risicotool, die gekoppeld is aan de 'risicogestuurde slagkracht'-tool. Met het brandrisicoprofiel worden de risico's voor de basisbrandweezorg inzichtelijk gemaakt en kan daar op worden ingespeeld. Daarmee wordt duidelijk waar risicobeheersing op in moet zetten om risico's te verlagen. Door de koppeling van het brandrisicoprofiel met de 'risicogestuurde slagkracht'-tool, kan ook de bestaande slagkracht op de risico's worden aangepast.

In hoofdstuk 4 van de Nota evenementenbeleid 2018 gaat het over de handhaving met betrekking tot evenementen. Toezicht en handhaving op evenementen is van groot belang omdat de activiteiten kort van duur zijn, maar een grote impact kunnen hebben op de veiligheid van de bezoekers. Van belang is dus om toegangen, podia, tenten en dergelijke strikt te controleren en in te zetten op handhaving als de veiligheidsregels niet in acht worden genomen. Samenwerking tussen de gemeente, politie en brandweer is zeker bij grotere evenementen vereist. In de Nota evenementenbeleid 2018 staat gedetailleerd omschreven wat de inzet van handhaving dient te zijn.

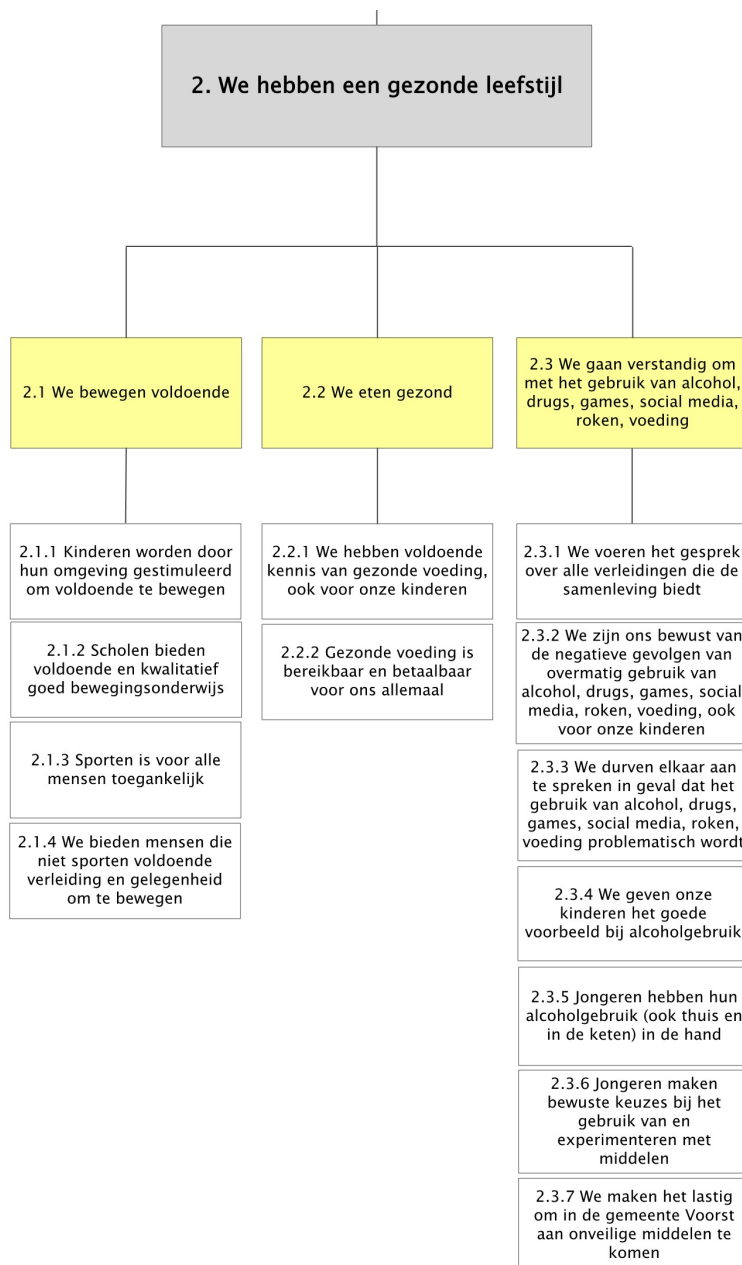
De gemeente Voorst denkt dat we vaker maatschappelijke problemen kunnen voorkomen. Het projectteam 'Vorst onder de Loep' onderzoekt met de samenleving hoe we dit kunnen bereiken. De visie en doelen zijn vastgesteld in september 2018. Het geeft een diepgaande doorkijk naar te herformuleren beleid op allerlei thema's die in de maatschappij spelen. Zo ook over veiligheid. Hieronder een uitsnede van de visie en de doelen.



Gezondheidsbeleid

In de Drank- en Horecawet staan de kaders waarbinnen alcohol kan worden verstrekt. De Nota Vitaal Voorst voorziet onder andere in een handhavingsplan alcoholpreventie. De handhaving richt zich voornamelijk op de verkoop van alcohol aan jongeren onder de 18 jaar bij tentfeesten en evenementen. Als daar een overtreding wordt geconstateerd dan treedt het Stappenplan sancties overtreding DHW in werking. Niet het opleggen van een sanctie is het doel, maar het bereiken dat jongeren onder de 18 jaar geen alcohol kunnen kopen op evenementen, in sportkantines, supermarkten en jeugdcentra. Bewustwording van jongeren zelf, hun ouders en de omgeving van jongeren, medewerkers van winkels en vrijwilligers bij evenementen is de schakel naar alcoholpreventie bij jongeren.

In dit beleidsplan zal ook rekening worden gehouden met een aantal doelen van het project 'Vorst onder de loep'. Hieronder is een gedeelte van die visie en doelen weergegeven.



Overlast

De Nationale ombudsman heeft het rapport "De kunst van handhaven" opgesteld. Dit rapport gaat voornamelijk over de behandeling van klachten inzake overlast. Dit handhavingsbeleid voorziet erin dat zo veel mogelijk aan het rapport kan worden voldaan.

Ruimtelijke kwaliteit

Als we het over de ruimtelijke kwaliteit hebben, dan is deze ook vastgelegd in bestemmingsplannen (waaraan in sommige gevallen beeldkwaliteitsplannen ten grondslag liggen). Deze zijn immers niet alleen een houvast voor eigenaren van percelen en omwonenden, zodat zij weten wat hun rechten en plichten zijn. De bestemmingsplannen zijn ook een vorm van beleidsbeschrijving: hoe ziet de gemeenteraad, als vaststellend orgaan, bepaalde gebieden de komende tien jaar? Om dat doel te bereiken dienen bestemmingsplannen dus te worden gehandhaafd.

De Uitvoeringsagenda Ruimtelijke Toekomstvisie Voorst geeft inhoud aan de Ruimtelijke Toekomstvisie. Dit handhavingsbeleid houdt rekening met de (Uitvoeringsagenda) Ruimtelijke Toekomstvisie Voorst.

De welstandsnota die de gemeenteraad heeft vastgesteld, noemt de landgoederenzone het visitekaartje van de gemeente Voorst. Ook de buitendijkse ontginningen en de polder Nijbroek krijgen een nadrukkelijke aandacht in de welstandsnota. Daarnaast onderscheiden de gebieden Terwoldse bandijk, historische kern en dorpslint zich van de overige gebieden. Daarom komen deze zes gebieden terug in de prioriteitenstelling (zie bijlage II).

In de Nota monumentenbeleid, die overigens aanzienlijk oud is (uit 1984), staat verwoord hoe de gemeente aankijkt tegen haar monumenten. De gemeente Voorst heeft een fors aantal monumenten. De aanwezigheid van deze monumenten is een belangrijke kwaliteit van de gemeente. Er dient dus een minimaal even grote inspanning te worden verricht als voor ruimtelijke kwaliteit. Deze twee hangen immers nauw met elkaar samen.



4.2 Beleidsdoelen

De doelen van het handhavingsbeleid zijn hieronder opgesomd. De schematische weergave ervan is te vinden onder de opsomming. De nummering van de beleidsdoelen komt overeen met die van het schema. Als we hieronder spreken over "we", dan hebben we het over de uitvoeringsorganisatie van handhaving maar ook over de samenleving in gemeente Voorst. In zoverre hebben de doelen iets in zich van streefbeelden. Niet elk doel is even haalbaar binnen de beleidscyclus. Toch hebben we besloten het streefbeeldgehalte zo op te nemen, omdat we daarmee een langetermijnvisie neerzetten, een stip op de horizon. Hieronder staat een schema van de handhavingsdoelen. Het schema staat ook in het uitvoeringsprogramma en is daar interactief: door op het doel te klikken komt de lezer uit op de probleemstelling en de acties om het betreffende doel te halen.

1. We begrijpen elkaars gedrag

1.1 We zijn open en respectvol naar elkaar

1.2 Inwoners, bedrijven en instellingen weten wat de rol van de gemeentelijke handhaving is

1.3 De organisatie van handhaving is op orde

2. We begrijpen elkaars wens

2.1 We hebben aandacht voor elkaar

2.2 De gemeentelijke handhaving kan uitleggen waarom zij iets in alle redelijkheid van inwoners, bedrijven en instellingen vraagt

2.3 De communicatie-uitingen vanuit handhaving zijn voor de inwoners, bedrijven en instellingen te begrijpen

3. We leven in een veilige omgeving

3.1 In het buitengebied en de kernen is voldoende toezicht en handhaving

3.2 We voorkomen zo veel mogelijk dat mensen met verkeerde bedoelingen gelegenheden in de gemeente Voorst misbruiken

3.3 We zijn weerbaarder en weten wat de gevaren van ondermijning zijn

3.4 Inwoners, bedrijven en instellingen melden signalen van ondermijning

3.5 De organisatie van handhaving maakt het mogelijk om bouwwerken, terreinen en de openbare ruimte veilig te gebruiken

4. We leven in een gezonde omgeving

4.1 We voeren het gesprek met verstrekkers en gebruikers over de verleidingen van alcohol- en drugsgebruik

4.2 De Voorster samenleving is zich meer bewust van de negatieve gevolgen van (overmatig) gebruik van alcohol en drugs

4.3 Voorster jongeren hebben hun alcoholgebruik (ook thuis en in de keten) meer in de hand

4.4 We maken het lastiger om in de gemeente Voorst aan alcohol en drugs te komen

4.5 We beschermen het milieu en zorgen ervoor dat milieuschadelijke situaties zo veel mogelijk worden voorkomen en beperkt

5. We hebben minder reële overlast van elkaar

5.1 Mensen die voor overlast zorgen zijn zich meer bewust van de impact van hun gedrag en houden meer rekening met omwonenden

5.2 Mensen die overlast ervaren beseffen dat de samenleving is gericht op initiatief, ontwikkeling en levendigheid en dat personen die soms overlast veroorzaken een gelijkwaardige plek mogen hebben in de samenleving

5.3 We hebben steeds meer kennis van wat overlastgevend gedrag betekent en waar het vandaan komt

5.4 Overlastgevers en mensen die overlast ervaren zijn in staat om samen wederzijds ervaren problemen op te lossen

5.5 We accepteren ernstig en herhaaldelijk overlastgevend gedrag niet

6. We leven in een omgeving die een hoog ruimtelijk kwaliteitsniveau kent

6.1 De handhavingsorganisatie draagt bij aan het bereiken en in stand houden van een goede omgevingskwaliteit

6.2 De handhavingsorganisatie maakt het mede mogelijk om de samenleving te laten participeren in het proces van de omgevingsrechtelijke besluitvorming

6.3 Inwoners, bedrijven en instellingen zien bij het uitvoeren van activiteiten in de leefomgeving de meerwaarde en voordelen van een goede ruimtelijke kwaliteit

6.4 De handhavingsorganisatie draagt bij aan het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke behoeften te vervullen

6.5 De handhavingsorganisatie maakt het mede mogelijk het toeristische karakter van de gemeente Voorst te behouden en waar mogelijk te bevorderen

7. We maken het mogelijk dat mensen met problemen passende hulp wordt geboden

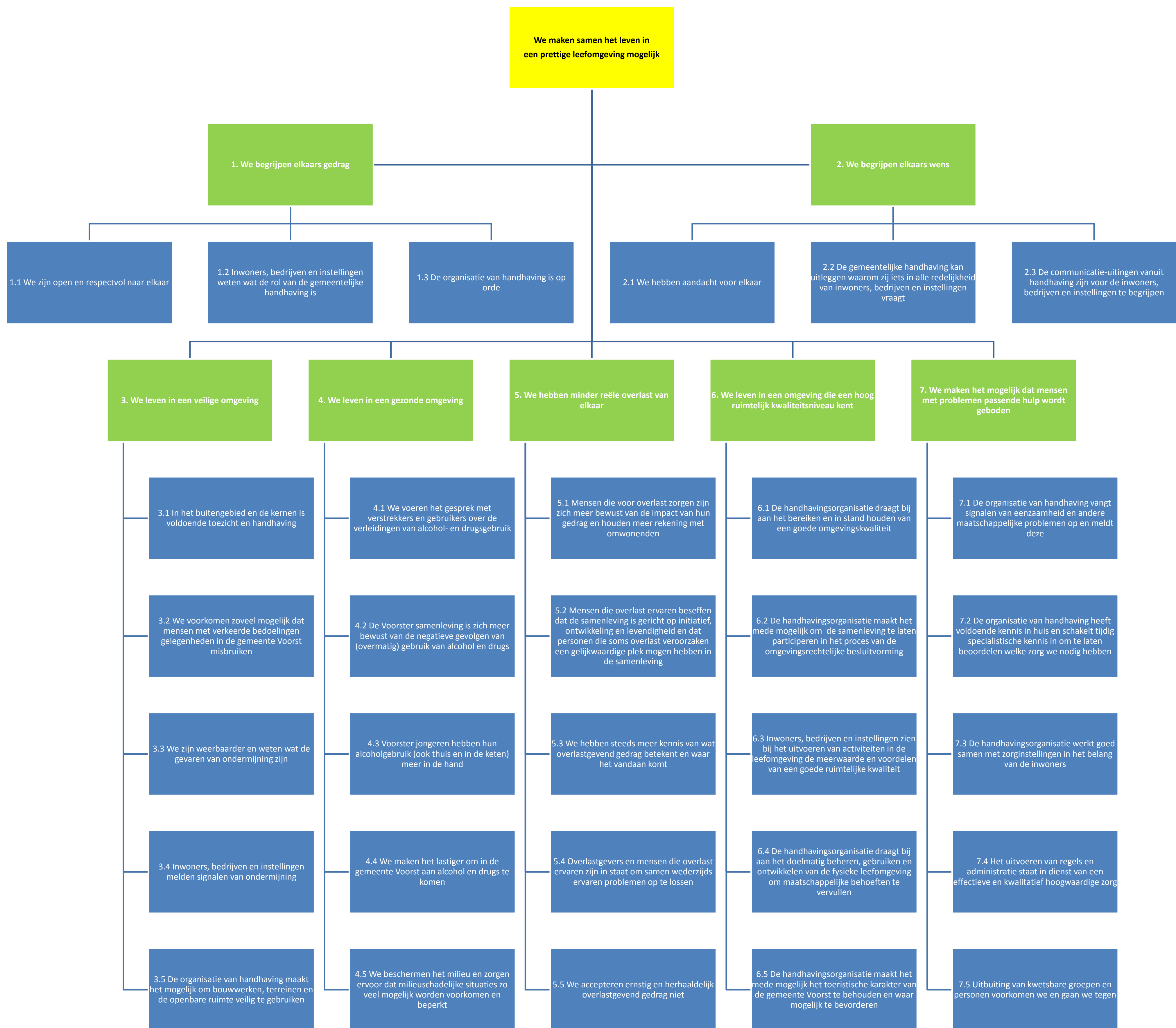
7.1 De organisatie van handhaving vangt signalen van eenzaamheid en andere maatschappelijke problemen op en meldt deze

7.2 De organisatie van handhaving heeft voldoende kennis in huis en schakelt tijdig specialistische kennis in om te laten beoordelen welke zorg we nodig hebben

7.3 De handhavingsorganisatie werkt goed samen met zorginstellingen in het belang van de inwoners

7.4 Het uitvoeren van handhavingsregels en -administratie staat in dienst van een effectieve en kwalitatief hoogwaardige zorg

7.5 Uitbuiting van kwetsbare groepen en personen voorkomen we en gaan we tegen



Hoofdstuk 5

Activiteiten



De centrale vraag hier is: Wat gaan we doen in de komende vier jaar? Het antwoord op deze vraag is uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma handhaving 2019 dat het college en de burgemeester tegelijk met dit beleidsplan vaststelt. Het uitvoeringsprogramma bevat activiteiten voor de komende vier jaar om overzicht te houden en beter in beeld te krijgen of de doelen aan het einde van de vierjaarstermijn kunnen worden gehaald. Elk jaar stellen het college en de burgemeester een uitvoeringsprogramma vast. Het uitvoeringsprogramma is afzonderlijk raadpleegbaar op de gemeentelijke website.

Hoofdstuk 6

Strategie



De hoofdvraag die in dit hoofdstuk speelt is: Hoe gaan we het doen?

Een strategie met betrekking tot het toezicht op de naleving ziet bijvoorbeeld op de voorbereiding en het afleggen van periodieke of incidentele controlebezoeken, de wijze van controle (administratief, verificatie van zelfcontrole), controlefrequenties voor routinematige bezoeken, het afleggen van incidentele bezoeken naar aanleiding van klachten, meldingen, ongevallen enz. (NvT, *Stb.* 2010, 143, p. 107).

De sanctie- of interventiestrategie geeft inzicht in de wijze waarop het bestuur handhavend optreedt, zoals welke termijnen en sancties er in veel voorkomende gevallen worden gehanteerd, en het bestuursrechtelijk optreden afstemt met de strafrechtelijke handhaving. Hiertoe hoort uitdrukkelijk ook de strategie inzake het afzien van handhaving. De grenzen daarvoor worden bepaald door de zogenoemde 'beginselplichtjurisprudentie' van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en door het landelijk gedoogkader, zoals uiteengezet in de kabinetsnota *Grenzen aan gedogen* (*Kamerstukken II* 1996/97, 25085, 2), aldus de NvT (*Stb.* 2010, 143, p. 107). Als het bestuursorgaan een redelijk te achten handhavingsbeleid voert, bijvoorbeeld een stappenplan dat voorziet in een waarschuwing voordat tot sanctieoplegging wordt overgegaan, mag en moet het bestuur zich in beginsel aan dat beleid houden (ABRvS 5 oktober 2011, *AB* 2011/307, m.nt. F.R. Vermeer).

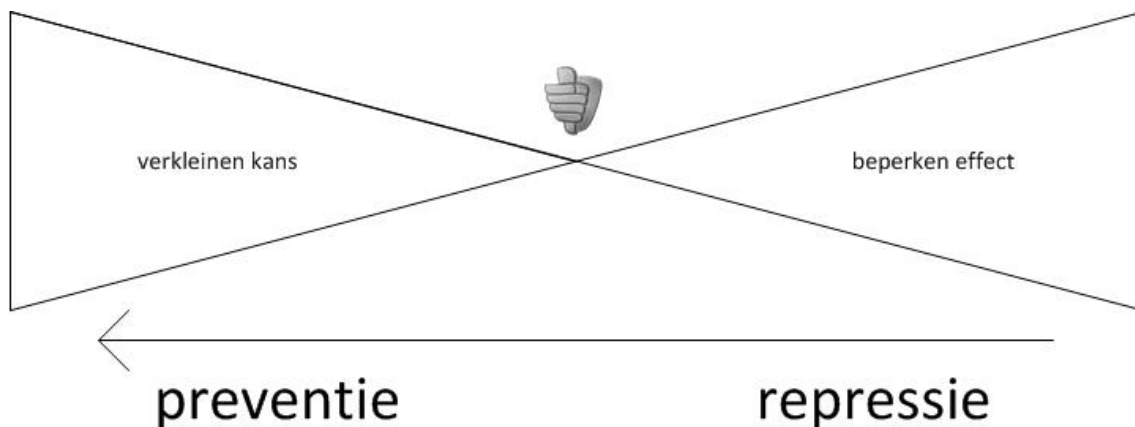
6.1 Interventiestrategie

Een goede interventiestrategie heeft de volgende kenmerken:

- kent duidelijke en uitdagende doelen en subdoelen;
- maakt onderscheid naar doelgroep (waar nodig en waar mogelijk);
- richt zich eerst op preventie en daarna pas op repressie;
- kent een brede mix aan interventies (zowel beleids-, gedrags- en handhavingsinterventies);
- is in bredere context gepland (bijvoorbeeld ontwikkelingen);
- is uitvoerbaar en (bij)stuurbaar.

In de beleidsdoelen is met deze strategische kenmerken rekening gehouden.

Ten eerste is niet alleen rekening gehouden met technische instrumenten zoals de risicoanalyse, maar ook met de maatschappelijke bijdrage van handhaving. Ze richt zich op meerdere doelgroepen, waaronder de kwetsbaren in de samenleving. We zetten innovatieve instrumenten in en blijven ontwikkelen, kijkend naar de maatschappelijke ontwikkelingen die op de gemeente afkomen. Verder is mede door het onderzoek dat werd uitgevoerd door het project Voorst onder de Loep meer nadruk komen te liggen op preventie. Dat geven we als volgt weer.



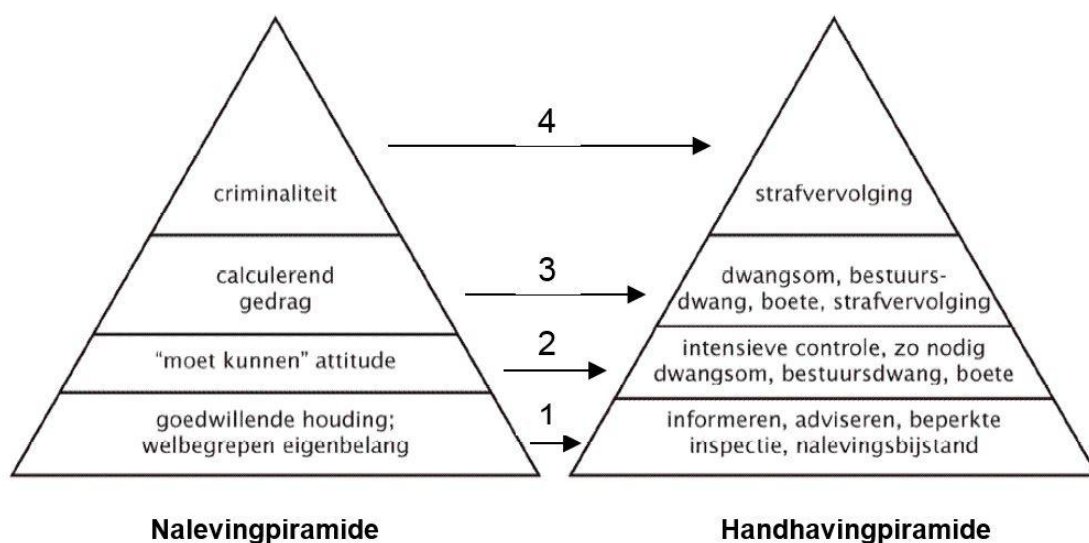
In het midden doet zich een overtreding voor (het boa-logo). De rechterkant van de liggende zandloper beeldt de repressieve kant van handhaving uit. Dat wil zeggen dat zich al een overtreding heeft voorgedaan, waarvan de gevolgen worden beperkt door inzet van handhaving. De linkerkant beeldt de preventieve kant van handhaving uit. Dit is nog een relatief onontgonnen terrein. Daarom staat de pijl voor de richting waarheen handhaving in Voorst zich beweegt. Het beleid voor de komende vier jaar maakt deze beweging mogelijk.

6.2 Communicatie

Door persoonlijke contact, te informeren over de situatie en uitleg te geven over mogelijke consequenties, wordt gepoogd mensen te motiveren tot naleefgedrag. Handhavingscommunicatie of het aankondigen van bezoeken kunnen bijvoorbeeld helpen het naleefgedrag te verbeteren. Ook kan het belonen van goed gedrag de toekomstige naleving versterken. Het is goed te investeren in de relatie met de overtreder en vanuit een open houding wordt verkend waar het mis is gegaan en wat dat over en weer betekent. Er wordt in beginsel dus ook bij handhaving gewerkt vanuit vertrouwen in de bereidheid van de overtreder om tot duurzame oplossingen te komen in wederzijds belang. Bij handhaving geldt uiteraard ook dat er wel degelijk harde en strenge interventies op het conflicthanteringspalet blijven staan. Niet elke zaak noch indiener is geschikt voor deze aanpak, het gaat in veel gevallen om maatwerk. Echter, dit onderzoek toont aan dat in een aantal handhavingskwesaties partijen alsnog in goed onderling overleg tot oplossingen zijn gekomen waarbij de grenzen en de belangen van de gemeente niet worden losgelaten.

Voorlichting

Vorst wil in een zo vroeg mogelijk stadium overtredingen voorkomen. Daarvoor is voorlichting en communicatie van groot belang. Immers, de gemeente is er voor de burger en niet andersom. Mocht de (intensieve) inzet op voorlichting en communicatie niet slagen, dan komen de vervolgstappen in beeld. In onderstaande nalevings- en handhavingspyramide is deze werkwijze weergegeven.



De voorlichting begint al bij planvorming van initiatiefnemers. Zij komen als het goed is aan de (fysieke, telefonische of digitale) balie van vergunningverlening. Aan die balie worden de mogelijkheden en begrenzingen besproken. Als eenmaal een vergunning is aangevraagd, kunnen er tussendoor communicatiemomenten zijn om te komen tot een kwalitatief goede vergunning. Ook is het bijvoorbeeld mogelijk dat al snel duidelijk is dat een bepaalde activiteit vergunningvrij is. In dat geval zal de ambtenaar vertellen wat de randvoorwaarden zijn en dat als er afwijkende activiteiten plaatsvinden er een probleem in de handhavings sfeer ontstaat.

Een tweede voorlichtingsmogelijkheid is preventief toezicht. Aan de hand van vergunningen die zijn verleend zal de toezichthouder (afhankelijk van de aard/risicoklasse van een activiteit) controles uitvoeren. Daarbij is het de insteek om het proces te begeleiden. Zichtbare handhaving draagt ten slotte ook bij aan betere naleving. De mogelijkheid tot begeleiding bestaat omdat de vergunninghouder verplicht wordt gesteld de gemeente in te lichten over de start van de activiteiten. Omdat de

toezichthouder in een vroegtijdig stadium begeleidt, is het mogelijk om voor te lichten en eventueel bij te sturen. Op die wijze wordt de naleving van wet- en regelgeving bevorderd.

De derde mogelijkheid om voor te lichten is om op de gemeentelijke website en in het Voorster Nieuws situaties te schetsen waarin de gemeente handhavend optreedt.

Communicatie met overtreders

De inzet moet er in eerste instantie op gericht zijn in goed overleg te treden met overtreders. De gesprekken die de gemeente met hen heeft beogen te werken aan een acceptabele oplossing. Pas als het (intensieve) overleg niet leidt tot het gewenste resultaat, komt een vervolgstap in beeld. Dat kan inhouden dat de gemeente zich toch genoodzaakt weet om dwingender maatregelen te nemen.

Deze werkwijze lijdt uitzondering als er sprake is van bijvoorbeeld spoedeisende situaties, en/of kortdurende overtredingen, en/of herhaaldelijke veelplegers en/of andere situaties waarin een (uitgebreid) communicatietraject het nalevingseffect van optreden door de gemeente negatief beïnvloedt. Snel(ler) optreden is dan geboden.

Communicatie met personen die overlast ervaren van overtredingen

Het college en de burgemeester kiezen ervoor bij klachten en handhavingsverzoeken in eerste instantie een informele aanpak te kiezen. Leidraad daarbij is onder andere de Handhavingswijzer van de Nationale ombudsman.

Wat is de informele aanpak?

Met 'de informele aanpak' ofwel 'mediationvaardigheden' wordt bedoeld dat een ambtenaar in geval van een klacht of handhavingsverzoek, snel en persoonlijk (telefonisch) contact opneemt met de betrokken burger(s). De ambtenaar doet dit vanuit een open, eerlijke en nieuwsgierige houding en gebruikt communicatieve vaardigheden zoals actief luisteren, samenvatten en doorvragen. De focus wordt gewijzigd van proceduregericht naar proactief en oplossingsgericht.

Het eerste telefoongesprek met de burger dient een aantal doelen:

- Het snel en persoonlijk contact opnemen met de burger.
- Het bespreken wat er precies speelt.
- Het samen met de burger bekijken wat de beste aanpak van zijn klacht of handhavingsverzoek is.
- Het gesprek biedt bovendien al een eerste mogelijkheid om ergernis weg te nemen en in te gaan op eventuele vragen of problemen.

Soms is één telefoongesprek al voldoende om een probleem op te lossen. Vaak is een vervolgggesprek nodig, zowel met de burger als met (betrokken) vakambtenaren. Deze vervolgggesprekken vinden zowel telefonisch als in de vorm van een informeel overleg plaats.

Waarom de informele aanpak?

De proactieve en oplossingsgerichte aanpak sluit beter aan bij de wensen en behoeften van de burger. Burgers willen namelijk op een eerlijke en respectvolle manier behandeld worden. Zij willen goed worden geïnformeerd, begrijpen waarom de overheid een bepaald besluit neemt en een eerlijke afweging ervaren. Burgers hebben rechtvaardigheid én goede informatie nodig om ambtenaren, politici en de overheid te kunnen vertrouwen en overheidsbesluiten te kunnen aanvaarden. De formele behandeling van klacht- en bezwaarprocedures wordt al jaren zeer slecht gewaardeerd

door de burger. Het brengt administratieve lasten voor de burger mee en staat in de top 10 van de belangrijkste knelpunten voor burgers in de publieke dienstverlening. De informele aanpak biedt hier een oplossing voor.

De informele aanpak:

- vergroot de tevredenheid van de burger over de overheid (40%) en kan het vertrouwen in de overheid versterken;
- vergroot de aanvaardbaarheid van overheidsbesluiten, in het bijzonder wanneer deze negatief zijn;
- zorgt voor een wijziging in focus van proceduregericht werken naar proactief en oplossingsgericht werken;
- vergroot de arbeidstevredenheid van de ambtenaar met ongeveer 20%;
- vult een belangrijke leemte in de huidige formele uitvoering van de Awb-procedures;
- heeft gemiddeld een snellere doorlooptijd van procedures;
- leidt tot 60-70% minder formele procedures en bespaart daarmee tijd (23%) en kosten (27%).

Kortom, de informele aanpak is een voorwaarde voor behoorlijk bestuur en leidt daarbij ook nog tot een efficiëntere en effectievere overheid.

Mediation/bemiddeling

In een situatie kan een burger overlast ervaren. Is er altijd een probleem? Vaak wel. Maar soms niet vooral in de sfeer van de fysieke leefomgeving, maar in die van de onderlinge communicatie. In die situaties wil de gemeente evengoed faciliteren, maar dan niet in de eerste plaats door optreden, maar door te bemiddelen. Daarmee wordt de kern van het probleem in die situaties aangepakt: het stroef lopen of zelfs ontbreken van communicatie. In deze situaties houdt de gemeente echter wel in het oog hoe groot de belasting is voor het bestuurlijk en ambtelijk apparaat. Een te grote druk zou qua kosten teveel neerkomen op de schouders van andere burgers en bedrijven in de gemeente Voorst. Daarmee zouden die belastingbetalers betalen voor de partijen die een conflict met elkaar hebben. Dat is niet acceptabel. Kern hierin is blijft dat de gemeente het ervaren probleem bij de bron wil aanpakken, maar niet koste wat het kost.

De keerzijde van deze faciliterende aanpak is dat de gemeente echter minimaal investeert in (buren)conflicten waarin men elkaar blijvend niet wil spreken en niet bereid is tot het doen van (minimale of maximale) concessies. Dergelijke situaties komen vaak tot uiting in het bestoken van elkaar (feitelijk: van de gemeente) met formele handhavingverzoeken en bezwaar- en beroepsprocedures. Als in dergelijke gevallen duidelijk is dat de faciliterende rol van de gemeente geen begaanbare weg (meer) is, zal de gemeente kiezen voor een minimale inzet op die zaken, juist omdat de kern van het probleem niet kan worden aangepakt.

6.3 Toezicht

Toezichthouders

Het college en de burgemeester zijn verplicht toezicht te houden op de naleving van wetten en regels die binnen hun bevoegdheidssfeer liggen. Daarvoor hebben zij toezichthouders aangewezen. Toezichthouders hebben verschillende formele bevoegdheden om bestuursrechtelijk of soms strafrechtelijk op te treden. Zij kunnen sancties uitdelen. Het toepassen van sancties heeft meerdere functies. Het is zowel gericht op herstel (reparatoire functie), op vergelding (retributieve functie) als op afschrikking (repressieve functie). Goed sanctiebeleid gaat uit van doelen, legt een relatie met de situatie (schaderisico, omkeerbaarheid en de intentie) en geeft duidelijkheid over de discretionaire ruimte van een inspecteur.

Het beeld van de toezichthouder als iemand die op pad gaat om overtreders te betrappen, is inmiddels achterhaald. De toezichthouder van nu beoogt maatschappelijke risico's te beperken. Door slagvaardig te reageren op wat hij aantreft ('zacht waar het kan, hard waar het moet'), kan de toezichthouder de naleving van regels bevorderen. Tegelijkertijd zijn er verschillende situaties geweest waaruit is gebleken dat het op zijn plaats was geweest 'ouderwets' te controleren of de regels daadwerkelijk worden nageleefd. Voorbeelden waar dit ten onrechte achterwege is gebleven zijn CMI, Chemiepack en Odfjell. In die situaties lijkt te zeer te zijn vertrouwd op systemen en rapportages en met name op overleg en 'onderhandeling' over het houden van toezicht en naleving. Door de Onderzoeksraad voor Veiligheid is dit toezicht wel aangeduid als 'onderhandelingstoezicht'. De toezichthouder zal een evenwicht moeten zoeken tussen constatering ter plaatse enerzijds en het beoordelen van de situatie op basis van rapportages en het gedrag van de ondertoezichtstaanden anderzijds. Daarom zullen de toezichthouders, naarmate de risico's groter zijn, meer controles ter plaatse uitvoeren. Praktische uitvoering en het houden van toezicht op basis van geïdentificeerde risico's maken onderdeel uit van dit handavingsbeleid.

Wijze van toezicht

Om de gestelde doelen van het handavingsbeleid te bereiken dient de wijze van het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op die doelen te zijn afgestemd.

Vorbereiding en uitoefening controle

Voordat een controle plaatsvindt, wordt deze voorbereid door degene die een bezoek ontvangt vooraf te bellen voor een afspraak of aan te bellen bij de voordeur. Als dat na meerdere pogingen niet lukt, gaat de toezichthouder naar de locatie. Ter plaatse informeert de toezichthouder waarom hij langskomt en wat hij tijdens het bezoek gaat doen. Op verzoek van degene die het bezoek ontvangt toont de toezichthouder zijn toezichthouderspas. Uit deze pas blijkt dat hij is aangewezen als toezichthouder. Van het bezoek maakt de toezichthouder een verslag op. Op verzoek van degene die het bezoek ontving, zendt de toezichthouder het verslag digitaal of fysiek toe.

Frequentie van routinematige controlebezoeken

In het uitvoeringsprogramma wordt de frequentie van routinematige controlebezoeken –afhankelijk van de risicoklasse van een activiteit– bepaald. De frequentie is gekoppeld aan de risicoklasse van een onderwerp of object.

Controle zakelijke gegevens en bescheiden

Als er documenten worden aangeleverd die het doel hebben te bewijzen dat een overtreding is opgeheven, worden niet alleen deze gecontroleerd, maar wordt ook een controlecheck gedaan of de overtreding in de praktijk ook daadwerkelijk is opgeheven.

Stoffen, trillingen, warmte en geluid

Bij de uitvoering van activiteiten wordt apart –zij het met ondergeschikte– aandacht besteed aan neveneffecten, zoals het vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem brengen van stoffen, trillingen, warmte en geluid. Deze omstandigheden worden gereguleerd in bijvoorbeeld de artikelen 7.22, 8.4, 8.5 en 8.6 van het Bouwbesluit 2012. Als er daadwerkelijk klachten zijn op dit gebied, dan worden die direct behandeld en wordt een controlebezoek gebracht aan de locatie van de bron.

Rapportage van de bevindingen

Volgens jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2018:2920) moeten rapportages van bevindingen voldoen aan enkele eisen, in ieder geval voor zover het gaat om vaststelling van verbeurte van dwangsommen. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met foto's of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd. Voor zover de vastgestelde feiten en omstandigheden in een geschrift zijn vastgelegd, dient een inzichtelijke beschrijving te worden gegeven van hetgeen is vastgesteld of waargenomen. Een schriftelijke rapportage dient voorts in beginsel te zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een dagtekening. Aan het ontbreken van een ondertekening en een dagtekening kan worden voorbijgegaan, indien op andere wijze kan worden vastgesteld dat de opsteller van de rapportage degene is die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling of waarneming heeft plaatsgevonden.

De toezichthouder geeft vervolg aan de bevindingen door intern te overleggen over de vervolgstappen. Die kunnen heel divers zijn, afhankelijk van de situatie die zich voordoet. In elk geval moet voor de (vermeende) overtreder duidelijk worden wat het vervolg wordt. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een overtreding die geconstateerd wordt een te lage prioritering heeft om direct opgepakt te worden. In dergelijke gevallen wordt de overtreder hierover schriftelijk geïnformeerd en wordt hij zelf in de gelegenheid gesteld de overtreding ongedaan te maken. In dat geval wordt ook aangegeven dat in de (mogelijk nabije) toekomst alsnog kan worden opgetreden. Anderzijds kunnen bevindingen ook leiden tot (verder) handhavend optreden.

6.4 Bestuursrechtelijke handhaving

Beginselplicht en belangenafweging

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.

Binnen de grenzen van de beginselplicht is handhaving een kwestie van belangenafweging en deugdelijk motiveren. In de belangenafweging dient op de eerste plaats (veel) gewicht te worden toegekend aan het algemene belang dat is gediend met handhaving. Dat belang staat voorop. Dus niet alleen de belangen van de overtreder (bij het kunnen laten voortduren van de overtreding) en die van de benadeelde belanghebbende (bij het doen beëindigen van de overtreding) worden gewogen; juist het algemene belang dat is gediend met handhaving zal, afhankelijk van de situatie van het geval, zwaar meewegen. Samengevat moet het algemene belang dat is gediend met handhaving, (eventueel) het belang van een belanghebbende verzoeker tot handhaving, de belangen van de overtreder en eventueel andere belangen gewogen worden.

Bijzondere omstandigheden

Als vaststaat dat het bestuursorgaan bevoegd is handhavend op te treden, moet toch nog worden bezien of er bijzondere omstandigheden zijn waaronder van handhaving kan worden afgezien. Dit kan zich voordoen als concreet zicht op legalisering 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. Met betrekking tot deze laatste zin is een aantal aandachtspunten te noemen waarbij er sprake is of kan zijn van onevenredig handhaven:

1. Overgangssituaties.
2. Er is sprake van zwaarwegende belangen die zich tegen handhaving verzetten.
3. Het achterliggende belang of een ander beschermenswaardig belang wordt beter gediend met gedogen dan met handhaven (lozen zonder vergunning kan onder omstandigheden beter zijn voor het milieu).
4. Handhaving leidt anderszins tot aperte onevenredigheid.
5. Het handhavingsbelang is gering. Gezien de uitleg die de Afdeling geeft aan de wettelijke bepalingen over toepassing van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom, mag een bestuursorgaan er bij afweging van de belangen niet voor kiezen om af te zien van handhavend optreden uitsluitend omdat het een overtreding van geringe omvang betreft. Dit levert op zichzelf beschouwd geen bijzondere omstandigheid op. Wel is het mogelijk dat in een concrete situatie het belang bij handhaving van een overtreding van geringe omvang zodanig onevenredig is in verhouding tot de belangen die daartegen pleiten, dat van handhavend optreden moet worden afgezien. Dit zal moeten worden beoordeeld aan de hand van een afweging van alle in de concrete situatie spelende belangen (ABRvS 21 juli 2010, JB 2010, 201).
6. Er wordt een geslaagd rechtstreeks beroep gedaan op strijd met het evenredigheidsbeginsel.
7. Wanneer de overtreding een incidenteel karakter heeft, dan kan dat een omstandigheid vormen die afzien van handhaving rechtvaardigt (ABRvS 4 augustus 2004, ECLI:NL:RvS:2004:AQ6030; ABRvS 1 april 2009, ECLI:NL:RvS:2009:BH9229). Ook de geringe ernst van de overtreding kan daartoe aanleiding geven (ABRvS 21 juli 2004, AB 2004, 293).

8. Handhaving komt in strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur: het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel of het beginsel van fair play.

Gedogen

Hiermee hangt het fenomeen gedogen nauw samen. Wanneer wordt er wel en wanneer wordt er niet gedoogd? Gedogen is slechts beperkt en onder omstandigheden toegestaan. Gedogen is – samengevat – aanvaardbaar:

1. mits beperkt in omvang en/of in tijd;
2. wanneer dit expliciet gebeurt bij beschikking. Gelet op de rechtsbeschermingsmogelijkheden van derden-belanghebbenden dient die beschikking aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht te voldoen;
3. op basis van een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
4. onder voorwaarden (bijvoorbeeld de voorschriften verbonden aan een geëxpireerde vergunning, in afwachting van een nieuw te verlenen vergunning), en
5. wanneer regelmatig wordt bezien of de situatie nog zodanig is dat gedogen gerechtvaardigd is, en of aan de voorwaarden die aan het gedogen zijn gesteld wordt voldaan.

Gedogen moet beperkt blijven tot uitzonderingssituaties:

1. overgangs- en overmachtsituaties (waaronder concreet zicht op legalisatie, bedrijfsverplaatsing, experimenteersituaties, wetwijziging, et cetera);
2. wanneer het door de wettelijke regeling beschermde belang uiteindelijk beter gediend is door gedogen, bijvoorbeeld een milieubelang dat is gediend met een overtreding;
3. zwaarwegende andere belangen een zodanige rol spelen dat gedoogd moet worden;
4. handhaving in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Stappenplan

Voordat daadwerkelijk handhavend wordt opgetreden met een bestuursdwang- of dwangsombeschikking wordt de overtreder veelal in de gelegenheid gesteld de overtreding(en) te beëindigen. Toezicht heeft in het kader van handhaving een preventieve werking die eruit bestaat dat wettelijke voorschriften worden nageleefd zonder enige sanctionering. Overtredingen kunnen zo al in een vroegtijdig stadium worden voorkomen. In de praktijk blijkt dat in een heel aantal gevallen toezichthouders die controles ter plaatse uitvoeren, met aansporingen en waarschuwingen ervoor (kunnen) zorgen dat de daadwerkelijk bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten niet behoeven te worden ingezet.

Het stappenplan ziet er in principe als volgt uit:

1. bij het bereiken van een gezamenlijke acceptabele oplossing: het schriftelijk bevestigen van de gemaakte afspraak;
2. bij het niet bereiken van een gezamenlijke acceptabele oplossing: het geven van een schriftelijke/digitale waarschuwing;
3. het verzenden van een vooraankondiging van een last (dit kan ook digitaal of telefonisch gebeuren);
4. het bekendmaken van de bestuursdwang- of dwangsombeschikking.

De stappen 1, 2 en/of 3 kunnen in voorkomende situaties echter worden overgeslagen. Een voorbeeld van zo'n situatie is het opleggen van een bouwstop. Een ander voorbeeld daarvan is het optreden tegen een milieuovertreding. In dergelijke gevallen en in spoedeisende situaties worden de stappen 1 en 2 overgeslagen. Bij kortdurende

overtredingen, bij herhaaldelijke veelplegers en/of in andere situaties waarin het vooraf geven van een waarschuwing het nalevingseffect negatief zou beïnvloeden, worden stappen 1 en 2 overgeslagen.

Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang

De vraag welke herstelsanctie het meest geschikt is om aan de geconstateerde overtreding een einde te maken, wordt steeds beantwoord aan de hand van de feiten, de omstandigheden en de belangen die aan de orde zijn. Artikel 5:32, tweede lid, van de Awb bepaalt dat voor een last onder dwangsom niet wordt gekozen indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet. Een dwangsom zal niet het juiste middel zijn als sprake is van een levensbedreigende of risicovolle situatie. In een café waarvan de brandveiligheid niet in orde is, is het onmiddellijk (of binnen zeer korte termijn) treffen van maatregelen vereist. Bestuursdwang (al dan niet spoedeisend) is dan een veel effectiever instrument, mits bestuursdwang een uitvoerbaar alternatief is.

Begunstigingstermijnen

De begunstigingstermijn strekt ertoe de overtreding op te heffen, waarbij als uitgangspunt geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Omdat elke situatie zodanig specifiek is, is op voorhand niet vast te leggen hoe lang begunstigingstermijnen per geval mogen zijn. Van belang is dat er intern goed onderzoek wordt gedaan naar de specifieke situatie en dat jurisprudentie op dit gebied goed wordt bijgehouden.

Hoogte van dwangsommen

Het opleggen van een last onder dwangsom heeft ten doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem geldende regels. Om dit doel te bereiken kan de hoogte van het bedrag worden afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Omdat ook op dit punt elke situatie zodanig specifiek is, is het niet op voorhand vast te leggen hoe hoog dwangsommen per geval mogen zijn. Van belang is dat er intern goed onderzoek wordt gedaan naar de specifieke situatie en dat jurisprudentie op dit gebied goed wordt bijgehouden.

Kostenverhaal, invordering en executie

De daadwerkelijke effectuering van handhavingsbeschikkingen is van belang voor de geloofwaardigheid van handhaving. Wanneer we wel handhavingsbeschikkingen zouden geven, maar vervolgens deze niet effectueren, dan 'voelt' de burger en/of het bedrijf de gevolgen van handhaving niet. En dat is niet het probleem; het punt is dat het naleefgedrag daardoor niet in gunstige zin wordt gewijzigd. Het gevolg daarvan is dat de effectiviteit van handhaving onder druk staat.

De kosten die zijn gemaakt bij het (voorbereiden en) toepassen van bestuursdwang worden dan ook voor zover mogelijk verhaald op de overtreder. Hiermee wordt recht gedaan aan het principe 'de overtreder betaalt'.

Dwangsommen verbeuren van rechtswege op het moment dat de overtreding na verstrijken van de begunstigingstermijn niet is opgeheven of zich heeft herhaald. Verbeurde dwangsommen worden altijd ingevorderd, voor zover (nog) mogelijk en voor zover er zich geen bijzondere omstandigheden voordoen die aanleiding geven om af te zien van invordering.

Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie. Deze boete houdt in een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom (artikel 5:40 Awb). Deze sanctie is er op gericht om een overtreder te bestraffen (leed toe te voegen), anders dan de herstelsanctie die er op is gericht om de overtreding ongedaan te maken of om herhaling daarvan te voorkomen. Omdat de beide sancties een ander doel dienen, kunnen deze sancties naast elkaar worden opgelegd. Vooral op het gebied van de handhaving van de Drank- en Horecawet (DHw) en de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkip) kunnen bestuurlijke boeten worden opgelegd. De Awb kent niet zelf de bevoegdheid toe om een bestuurlijke boete op te leggen. Dat gebeurt in de bijzondere wetgeving. In die bijzondere wetgeving kan de boetebevoegdheid direct zijn gegeven, zoals in de DHw en de Wkkip.

Het opstellen van een Preventie- en handhavingsplan alcohol met betrekking tot de DHw is een bevoegdheid van de gemeenteraad, zo volgt uit artikel 43a van de DHw. Wij verwijzen in dit beleidsplan daarom slechts naar het vastgestelde Preventie- en handhavingsplan alcohol.

Voor wat betreft de Wkkip heeft het college reeds handhavingsbeleid opgesteld, genaamd: 'Handhavingsbeleid kinderopvang en peuterspeelzalen'. Ook hier verwijzen wij slechts naar dat vastgestelde beleid.

6.5 Strafrechtelijke handhaving

Positie strafrecht

Het strafrecht behoort, evenals het bestuursrecht, tot het publiekrecht. Het bestuursrecht betreft de verhouding tussen de burger en de overheid. Het strafrecht richt zich op het beschermen van de openbare orde en het garanderen van de veiligheid in de samenleving door de opsporing, vervolging en berechting van strafbaar gestelde feiten. Vóór de introductie van de strafbeschikking was het belangrijkste verschil tussen strafrecht en bestuursrecht dat de sancties in het strafrecht exclusief door een onafhankelijke en onpartijdige rechter worden opgelegd. In het bestuursrecht worden de sancties door het bestuur opgelegd. Beoordeling vindt pas achteraf plaats door een rechter. Strafrecht is sanctierecht: het treedt in werking als een reactie op een eerdere normovertreding. Door het toevoegen van leed beoogt het de inbreuk op de rechtsorde die door de normovertreding is ontstaan, te compenseren. Als zodanig staat het strafrecht ten dienste van het bestuursrecht. De rechtsgebieden hebben weliswaar overeenkomsten, maar zij worden ieder op eigen wijze genormeerd. De Awb is uitdrukkelijk niet van toepassing op de opsporing van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (artikel 1:6, aanhef en sub a Awb). Hiermee is een, theoretisch strikte, scheiding aangebracht.

Keuze: strafrecht en/of bestuursrecht?

Strafrecht is altijd beschouwd als ultimum remedium. In het algemeen kan worden gesteld dat bij de keuze tussen strafrecht en bestuursrecht, het handhaven door middel van bestuursrechtelijke sancties de voorkeur moet hebben. Samenloop is echter mogelijk. Onder bepaalde omstandigheden kan het zelfs wenselijk zijn om, in aanvulling op het toepassen van bestuursdwang of het innen van een dwangsom, strafrechtelijk op te treden. In artikel 5:44 Awb is een afstemmingsregeling opgenomen voor het OM en bestuursorganen. Artikel 5:44 Awb ziet op de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties. Wanneer voor een overtreding aan iemand reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd. En omgekeerd geldt hetzelfde. Dan geldt tevens het in artikel 5:43 Awb neergelegde beginsel 'ne bis in idem'. Deze regelingen zijn van belang omdat het nogal eens voorkomt dat de wet op overtreding van een voorschrift zowel een strafsancie als een bestuurlijke boete stelt. Het gaat er niet slechts om dat geen twee straffen worden opgelegd. Voorkomen moet worden dat iemand nodeloos tweemaal in een sanctieprocedure wordt betrokken voor dezelfde overtreding. De keuze voor een van beide wegen dient op enig moment definitief te zijn. Het kan niet zo zijn dat als de ene weg uiteindelijk niet tot het opleggen van een sanctie leidt, de overheid het dan zonder meer nog eens langs de andere weg kan proberen. Artikel 5:44 Awb regelt dit 'una-via'-principe.

Wanneer strafrechtelijk handhaven?

In bepaalde gevallen zal er worden aangestuurd op strafrechtelijke handhaving. Deze omstandigheden zijn in ieder geval aanwezig bij: recidive, een notoire overtreder, een verklaring van de overtreder zelf over het bewuste karakter van de overtreding en de kennelijke bewustheid (calculerend gedrag) blijkt uit de aard of de zwaarte van de overtreding, en de grootte van het financieel gewin dat de overtreder bereikt met de overtreding.

In het geval een overtreding heeft geleid tot een onomkeerbare situatie (bijvoorbeeld illegale sloop van een monument of illegale kap van een boom), zal handhaving via alleen de bestuursrechtelijke weg (welke zich slechts richt op herstel) niet toereikend zijn. Ook in die gevallen zal het strafrecht aanvullend worden ingezet.

Buitengewoon opsporingsambtenaren

De rol van de buitengewoon opsporingsambtenaren bij de strafrechtelijke handhaving wordt groter. Dat heeft onder andere te maken met innovatievere inzet van bestuursrechtelijke instrumenten en met de ontwikkeling van het thema ondermijning. Zij nemen steeds meer taken van de politie over in zowel het stedelijke als het landelijke gebied. Het doel van het BOA-beleid is dan ook om de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving door de BOA's te vergroten zodat BOA's aan deze belangrijker wordende rol ook daadwerkelijk invulling kunnen geven. Zij vergroten het handhabingsbewustzijn binnen de eigen organisatie en slaan een brug tussen de eigen organisatie, het OM en de politie. Momenteel zijn er vier BOA's in dienst bij de gemeente. Zij zijn aangesteld in Domein II (Milieu, welzijn en infrastructuur).

6.6 Overtredingen door de overheid

Een ander belangrijk element is het optreden tegen de gemeente Voorst zelf of tegen een andere overheid. Overtredingen door een overheid dienen op gelijke wijze te worden aangepakt, juist ook omdat zij geloofwaardig dient te zijn. De wetgever staat in principe geen andere aanpak voor dan van andere overtreeders. De reden dat een apart onderdeel van de sanctiestrategie aandacht besteedt aan de aanpak van overtredende overheden is dat in de procedure die daarop volgt extra zorgvuldig moet worden gehandeld met betrekking tot transparantie en openbaarheid (NvT, *Stb.* 2010, 143, p. 109).

Overigens betreffen de twee 'Pikmeerarresten' van de Hoge Raad (HR 23 april 1996, NJ 1996, 513 en HR 6 januari 1998, NJ 1998, 367) de vraag of, en in welke gevallen, handelingen van de provinciale of gemeentelijke overheid strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Na een "heroverweging en precisering" van de eerdere beslissing kwamen de rechters met een nieuwe conclusie dat het overheidshandelen eigenlijk uit twee componenten bestaat: typische bestuurshandelingen en overheidshandelingen die geprivatiseerd kunnen worden. Het uitdiepen van een publiek vaarwater werd zo een exclusieve overheidstaak, het dumpen van vervuild slib werd een in theorie te privatiseren handeling. Dit laatste type handelingen mag door het Openbaar Ministerie worden vervolgd.





Hoofdstuk 7

Samenwerking met andere overheden

7.1 Samenwerking

Ingewikkelde vraagstukken vragen om goede samenwerking tussen uitvoerende partijen. Samenwerken kan dan bijdragen aan een sterkere informatiepositie of het beter afstemmen van bevoegdheden. Samenwerken kan ook bijdragen aan een betere afstemming van preventieve en repressieve maatregelen.

Een effectieve natuurlijke samenwerking is gebaseerd op een gedeelde probleemdefinitie, een gedeelde waarde, belang of doel, goed vertrouwen en een hoge gunfactor tussen partijen. Soms vereist een goede samenwerking ook formele sturing of regie. In uitzonderlijke gevallen is er sprake van volledige integratie van functies. Enkele voorbeelden van lichtere en zwaardere vormen van samenwerking binnen het toezicht zijn:

- Signaaltoezicht: partijen maken afspraken over door te geven signalen.
- Gezamenlijke controles: partijen voeren samen controles uit met behoud van eigen rol.
- Coördinatie in regie: partijen stemmen in een regiegroep verschillende activiteiten op elkaar af, iedere partij behoudt zijn eigen rol en verantwoordelijkheid.
- Integratie: een nieuwe organisatie.

Samenwerking met andere overheidsorganen maakt het werk robuuster en kwalitatief beter. We werken samen met de Politie, het OM, Belastingdienst, omliggende gemeenten zoals Apeldoorn, Deventer, Epe, Brummen, Zutphen en Lochem. Ook werken we samen met de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ) die de milieutaken voor inrichtingen binnen de gemeente Voorst waarneemt. Verder hebben we contacten met interne partners zoals het Maatschappelijk Netwerk Voorst (MNV) en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) voor zover zich maatschappelijke problemen (zullen) voordoen. Signalering doen we voor zover nodig naar diensten als het UWV, de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Sociale Verzekeringsbank.

7.2 Afstemming - bestuursrechtelijk

Onderhavig handhavingsbeleid is nu zoveel mogelijk afgestemd met de drie omliggende gemeenten: Apeldoorn, Brummen en Epe.

Gemeente Apeldoorn

Deze gemeente hanteert het Strategisch Handhavingsplan 2014-2017. Dat plan sluit aan bij het zogenoemde proces 'Apeldoorn Anders'. In het plan wordt daar invulling aan gegeven door meer verantwoordelijkheid aan de samenleving te geven, net zoals in Voorst. Apeldoorn zet stevig in op preventie:

- a. Goede voorlichting
- b. Zichtbare handhaving
- c. Uitvoerbare en handhaafbare regels

Opvallend is dat Apeldoorn dezelfde speerpunten heeft als de gemeenteraad van Voorst: veiligheid, gezondheid, overlast en ruimtelijke kwaliteit.

Gemeente Brummen

Brummen heeft in de Nota "Vergunningen, Toezicht en Handhavingsbeleid fysieke leefomgeving 2015-2019" vastgelegd dat vergroten van het gevoel van veiligheid en het verminderen van overlast de belangrijkste thema's zijn. Het handhavingsbeleid van Brummen lijkt veel op dat van Voorst. Deze gemeenten zijn vanwege hun landelijke karakter ook goed met elkaar te vergelijken.

Gemeente Epe

Deze gemeente noemt vooral het thema 'veiligheid', en heeft overigens nog speerpunten die per jaar verschillen. Epe heeft veel recreatieparken (in tegenstelling tot Voorst) en daarom is er in Epe meer aandacht voor het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Een andere reden van de verschillen met Voorst is dat de gemeente Epe een andere filosofie hanteert, namelijk die van 'regiegemeente'.

Daarnaast wordt er samengewerkt met de volgende organisaties.

Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ)

De Omgevingsdienst Veluwe IJssel is door gemeente Voorst, de omliggende gemeenten en de provincie Gelderland opgericht. De omgevingsdienst voert taken namens het college uit, met name op gebied van milieuaspecten bij inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Er is een vergaande samenwerking omdat de taken die bij de dienst liggen nauw zijn verweven met de taken die binnen de gemeente worden uitgevoerd. Er kunnen behalve milieu binnen een inrichting immers meerdere aspecten aan de orde komen, zoals ruimtelijke ordening, bouwen, kappen, enz.

Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, Brandweercluster Epe-Voorst-Apeldoorn

De brandweer voert regelmatig samen met onze toezichthouders controles uit bij risicovolle objecten/activiteiten, zoals zorgcomplexen en grote evenementen. Deze samenwerking kan verder worden uitgebreid door nog meer in beeld te krijgen welke objecten/activiteiten wel en niet in aanmerking komen voor gezamenlijke controles. Ook hierbij heeft het college een sturende rol omdat deze taken behoren tot zijn bevoegdheid en verantwoordelijkheid.

Provincie Gelderland

De provincie heeft thans de meeste contacten lopen via de OVIJ, vanwege de nadruk op milieutaken. De samenwerking met de provincie zal zich meer richten op het behalen van de benodigde kwaliteit van handhaving binnen onze gemeente.

Waterschap Vallei en Veluwe

Het waterschap heeft een aantal milieugerelateerde taken op gebied van water. Ook hier zal de samenwerking vooral kunnen worden aangegaan met de OVIJ.

(Milieu)politie

Evenals bij de provincie en het waterschap ligt de nadruk van taken op milieudelicten. Ook hier zal de samenwerking vooral kunnen worden aangegaan met de OVIJ.

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

Op gebied van flora en fauna heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit een taak die relatie heeft met taken van de gemeente, zoals het beschermen van houtopstanden. De samenwerking is reeds op een goed niveau, waarbij het belangrijk is hetzelfde niveau aan te houden.



7.3 Afstemming - strafrechtelijk

Over de vraag, of de overtreding strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk zal worden afgedaan, treden we in overleg met het openbaar ministerie (OM). Bij grotere aantallen overtredingen is het echter niet doelmatig en uit een oogpunt van een consistent beleid ook minder gewenst, dat dit overleg over iedere individuele overtreding plaatsvindt. De praktijk is dan ook dat OM en gemeente in dergelijke gevallen in onderling overleg criteria formuleren voor de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. Om te beginnen zijn deze criteria zijn al vastgelegd in de Aanwijzing handhaving milieurecht. Met het OM is besproken en afgestemd wat in dit beleidsplan is beschreven over strafrechtelijke afdoening van zaken. Bij specifieke gevallen waarin niet is voorzien in het OM-beleid wordt met het OM overlegd wat de te volgen route is.

Hoofdstuk 8

Uitvoering



8.1 Formatie

Het toezicht en de handhaving maken onderdeel uit van de vakgroep Veiligheid en Handhaving. De senior (0,5 fte* voor onderdeel handhaving) stuurt de vakgroep inhoudelijk aan. Daarnaast is er 4,89 fte beschikbaar voor de toezichttaken en 1,78 fte voor de handhavingstaken. Daarmee komt de formatie van toezicht en handhaving uit op 7,17 fte. Dit is ook de formatie die benodigd is. Tot voor kort bestond er een tekort aan formatie waardoor sommige taken niet voldoende konden worden uitgevoerd.

Niet in dit aantal fte meegenomen is de behandeling van bezwaar- en beroepschriften. De organisatie van de gemeente Voorst is zodanig ingericht dat vanaf het inkomen van een bezwaar tot en met de uitspraak in een hoger beroep tegen een (primaire) handhavingsbeschikking, de vakgroep Juridische en Administratieve Ondersteuning de handhavingszaak (tijdelijk) wordt overgenomen.

*Fte staat voor fulltime-equivalent. Het is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt. Eén fte is gebaseerd op een volledige werkweek van 36 uren. Het totaal aantal uren van 1 fte is 1829. Er kunnen 379 uren als 'improductief' gerekend in verband met bijvoorbeeld algemeen intern overleg en het volgen van opleidingen. Daarom worden hier voor 1 fte 1450 uur gehanteerd als 'productieve uren'.

8.2 Bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren

De gemeente Voorst is buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar via het telefoonnummer (0571) 27 93 44. Op dit nummer is de dienstdoende toezichthouder piket bereikbaar en beschikbaar.



8.3 Opleiding personen belast met handhaving

De toezichthouders en de handhavingsjuristen houden hun kennis op peil door opleidingen, cursussen en seminars te bezoeken. In het organisatieplan zijn (interne) trainingen en lunchbijeenkomsten benoemd als nieuwe alternatieve vorm voor het volgen van opleidingen. Het is de bedoeling dat zij in ieder geval eenmaal per jaar een dergelijke opleiding bezoeken. Verder is overleg met collega's in omliggende gemeenten een nieuw en kostenbesparend alternatief om kennis uit te wisselen.

8.4 Werkprocessen, procedures en informatievoorziening

De werkprocessen en procedures zijn beschreven in het 'Werkproces toezicht en handhaving'. De informatievoorziening wordt geregeld en ondersteund door de vakgroep 'Documentaire informatievoorziening'. Zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschreven zijn er juridische en administratieve voorzieningen beschikbaar via de in die paragraaf genoemde vakgroep. Met deze vakgroep wordt ook zeer regelmatig de kennis op gebied van bijvoorbeeld jurisprudentie gedeeld.



8.5 Staat en onderhoud instrumenten en apparaten

De vakgroep Veiligheid en Handhaving beschikt over allerlei instrumenten en apparaten, zoals meetapparatuur en fotoestellen. Het apparaat dat onderhoud behoeft is de geluidmeter. Deze wordt eenmaal per twee jaar gekalibreerd. Hiervoor is een contract afgesloten.

Hoofdstuk 9

Borging van de middelen



De Meerjarenprogrammabegroting 2019-2022, die de gemeenteraad vaststelt, ziet op dezelfde looptijd als dit beleidsplan. Voor wat betreft de personele middelen is in paragraaf 4.5 (Paragraaf Bedrijfsvoering) opgenomen wat de totaal geraamde loonsomuitgaven in 2019 zijn. Thans beschikt de gemeente Voorst over 6,67 fte voor toezicht en handhaving (exclusief bezwaar- en beroepsprocedures).

In paragraaf 3.6 van de Meerjarenprogrammabegroting 2019-2022 is het beleidsdeel programma Veilig Voorst opgenomen, onder Openbare orde en veiligheid. Wij verwijzen voor de bedragen en berekeningen naar deze paragraaf van de meerjarenprogrammabegroting. Daar vloeien onder andere de financiële middelen voor toezicht en handhaving uit voort. In de Activiteitenraming 2019 zijn de specificaties opgenomen onder de noemer 'Integrale handhaving'.

Hoofdstuk 10

Monitoring



10.1 Monitoring en registratie

Er is veel bekend over de effecten van bepaalde interventies. Toch is op voorhand niet met zekerheid te zeggen of een strategie ook echt het gewenste resultaat oplevert. Iedere context kent zijn eigen dynamiek en elke situatie is weer anders. Daarom is het belangrijk om voorafgaand aan de uitvoering te bepalen welke informatie nodig is om te monitoren of de bedachte strategie ook het gewenste effect heeft. Een uitgebreide voor-, tussen- en nameting kan daarbij helpen, maar is niet altijd mogelijk of noodzakelijk.

Het vooraf expliciet maken van de onderliggende beleidstheorie en het tussentijds toetsen van uitkomsten helpen om te bekijken of de aanpak gaandeweg moet worden bijgesteld. Daarnaast kunnen we gemaakte keuzes achteraf beter verantwoorden.

De bestuursorganen dragen zorg voor de registratie van gegevens die zijn verkregen in het kader van de uitvoering en handhaving. Tot deze gegevens behoren in ieder geval gegevens betreffende het aantal:

- uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen;
- opgelegde bestuurlijke sancties;
- processen-verbaal;
- over mogelijke overtredingen ontvangen klachten

Om een goed oordeel te kunnen vormen over de resultaten en de effecten van de handhaving is het belangrijk dat er monitoring en registratie plaatsvindt van alle uit te voeren taken. Door monitoring en registratie wordt handhaving meetbaar. Getallen zeggen niet alles over het handhavingsproces. Wel maakt dit het handhavingsproces inzichtelijk(er) en kunnen handhavingsperiodes met elkaar vergeleken worden. In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma worden de resultaten van de voorliggende periode kenbaar gemaakt.

We zetten per kwartaal de activiteiten uit en monitoren dus per kwartaal hoe we ervoor staan. Dat voorkomt dat we pas aan het eind van een jaar zien dat bepaalde activiteiten nog niet zijn uitgevoerd.

10.2 Verslaglegging en verbeteringen doorvoeren

De resultaten van het uitvoeringsprogramma, inzichtelijk gemaakt aan de hand van een monitoring- en registratiesysteem, worden vervolgens opgenomen in de evaluatie die onderdeel uitmaakt van een volgend uitvoeringsprogramma. Op grond daarvan kunnen conclusies worden getrokken en indien nodig, kunnen het eerder vastgestelde beleid (op onderdelen) en het daaraan te koppelen uitvoeringsprogramma, gemotiveerd worden bijgesteld. Andere van belang zijnde invalshoeken of ontwikkelingen kunnen redenen zijn om het beleid of programma bij te stellen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan nieuwe visies en inzichten op het gebied van de uit te voeren toezicht- en handhavingstaken. Ook kunnen wijzigingen in beleid/regelgeving en aanpassing van de organisatie redenen zijn om het beleid bij te stellen. Het beleidsplan biedt overigens op een aantal punten behoorlijk wat rek en binnen de bandbreedte van het plan kunnen de accenten in de loop van de tijd verschuiven. Als gevolg daarvan kunnen in uitvoeringsprogramma's de doelen concreter worden weergegeven. Het is daarom niet nodig of wenselijk om het beleidsplan gelijktijdig met het uitvoeringsprogramma jaarlijks te herzien. Verbeterpunten ten aanzien van het beleidsplan moeten geregistreerd worden, zodat ze periodiek in een nieuw plan kunnen worden verwerkt.



Hoofdstuk 11

Evaluatie en effectmeting

Vierjaarlijks

Voor de komende vier jaren moet duidelijk worden of we de toezicht- en handhavingstaken per jaar efficiënt en effectief uitvoeren. Het college en de burgemeester rapporteren na verstrijken van de looptijd van dit beleidsplan over:

- het bereiken van de gestelde doelen van dit beleid;
- de uitvoering van voorgenomen activiteiten in verhouding tot de prioriteitenstelling;
- de uitvoering van de afspraken met andere overheden.

Jaarlijks

Het college en de burgemeester evalueren jaarlijks of de activiteiten die zijn opgenomen in de uitvoeringsprogramma's zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen.





Hoofdstuk 12

Beleidsafstemming

In het handhavingsbeleid zijn afspraken opgenomen die met andere handhavende instanties zijn gemaakt, zoals de Politie en het Openbaar Ministerie en met de IJsselstreekgemeenten. Afstemming met deze partijen is van belang, zowel voor situaties waarin meer dan één orgaan bevoegd kan zijn, als in andere situaties. Te denken valt aan afspraken over de uitwisseling van informatie, over de werkzaamheden van de bij het bestuursorgaan werkzame bijzondere opsporingsambtenaren en over de ketenhandhaving. De meeste van deze afspraken zullen zijn of worden gemaakt in het kader van de per provincie gesloten bestuursovereenkomsten.



12.1 Handhaafbaarheid regels

Regels hebben alleen zin als die ook te handhaven zijn. Als dat niet het geval is, kunnen ze beter niet worden gesteld. De gemeente Voorst werkt eraan om alleen regels vast te stellen als die te handhaven zijn. Om telkens scherp te blijven op dit punt, dient er een goede terugkoppeling plaats te vinden vanuit de handhavingsresultaten, mede gedacht vanuit de beleidscyclus.

12.2 Terugkoppeling handhavingsresultaten

Soms pakt de praktijk anders uit dan in regelgeving is voorzien. In die gevallen is het belangrijk om de ervaringen vanuit de praktijk te delen met beleidsafdelingen binnen de gemeente. Dan kan het beleid worden aangepast. Dit geldt niet alleen voor bijvoorbeeld ruimtelijk beleid, openbare ordebeleid en gezondheidsbeleid, maar ook voor dit handhavingsbeleid zelf. In toekomstige evaluaties worden deze punten benoemd.





Hoofdstuk 13

Bekendmaking

In de eerste plaats maken het college en de burgemeester dit beleid bekend aan de gemeenteraad. Dit gebeurt via het Voortgangsbericht.

In de tweede plaats wordt dit plan met de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's gepubliceerd op de gemeentelijke website onder [Beleid en regelgeving > Overzicht Regelgeving > Programma Veilig Voorst > Beleidsnota's](#). Deze publicatie is geen bekendmaking in de zin van de Awb.





Hoofdstuk 14

Bijlage I (uitkomsten risicomatrix)

In september en oktober 2018 is een enquête gehouden onder het college, de burgemeester en medewerkers van het fysiek en sociaal domein. Er hebben 58 personen meegedaan aan de enquête. In deze enquête is met een rekenmethode gewerkt aan de hand waarvan is bepaald welke thema's hogere, gemiddelde en lagere risico's inhouden. In de prioritering wordt aanvullend rekening gehouden met deze risicomatrix. Hieronder staat de risicomatrix op volgorde van hog naar laag risico.

Themagewijze risicomatrix

1	voorkomen en aanpak synthetische drugsproductie (in het buitengebied)
2	constructieve veiligheid en brandveiligheid evenementen
3	bevorderen constructieve veiligheid gebouwen
4	aanpak mensenhandel, waaronder prostitutie en leefomstandigheden arbeidsmigranten
5	toezicht op vandalisme, samenscholing en ongeregelde heden, hinderlijk gedrag, verboden drankgebruik
6	voorkomen en aanpak hennepcultuur
7	aanpak overlast drugsgebruik
8	bevorderen brandveiligheid gebouwen
9	aanpak hinder van veilig en doelmatig gebruik van de weg
10	tegengaan woonoverlast/verrommeling en signalering/ verwijzen multi-probleemgezinnen
11	toezicht op alcoholverstrekking aan minderjarigen
12	bevorderen veilige vakantieparken / aanpak permanente bewoning
13	controle naleving van sluitingstijden evenementen / horeca / winkels
14	toezicht op gebruik oude industrieterreinen / mob-complexen
15	aanpak (zwerf)afval, afvalverbranding
16	bevordering kwaliteit uiterlijk van bouwwerken en toezicht op monumenten
17	toezicht op asbest/slopen
18	toezicht op illegaal gebruik weilanden/natuur/bossen
19	algemene bouwcontroles op uitvoering omgevingsvergunningen (excl. constructieve en brandveiligheid)
20	optreden tegen illegaal gekapte houtopstanden en controle op herplantplicht en uitvoering van landschappelijke inpassingsverplichtingen
21	aanpak plakken en kladden
22	optreden tegen teveel bebouwde oppervlakte aan bijgebouwen
23	bestrijding vervoer inbrekerswerktuigen of geprepareerde voorwerpen
24	aanpak bewoning van bijgebouwen
25	reguleren houden van hinderlijke dieren (waaronder hondenpoep, blaffende honden)
26	toezicht op gebruik gemeentegrond / groenstroken / landjepik
27	tegengaan hinderlijke reclame-uitingen
28	aanpak heling van goederen zoals fietsen
29	toezicht op kamperen buiten kampeerplaatsen, crossterreinen
30	toezicht op kansspeelautomaten



Hoofdstuk 15

Bijlage II (prioritering)

Onderstaande prioriteitenstelling is gebaseerd op de risicomatrix. De puntentelling is een afgeleide daarvan. Bij toepassing per casus dienen de punten per aandachtsveld bij elkaar opgeteld te worden. Hieronder volgen de kwaliteiten en kwantiteiten onder elkaar, met daarachter het aantal punten dat wordt toegekend aan een casus in geval van toepassing. Het toepassen van de telling op concrete handhavingszaken gebeurt met behulp van het vierogenprincipe.

Kwaliteit	Punten
<i>1. Belanghebbende</i>	
overlast/rekening houden met belanghebbende	20
<i>2. Leefbaarheid</i>	
- veiligheid (publieke functie)	30
- veiligheid (private functie)	15
- gezondheid (publieke functie)	30
- milieuhinder	30
<i>3. Gebied</i>	
Overtreding vindt plaats in één van volgende welstandsgebieden:	10
- Landgoederenzone	
- Buitendijkse ontginningen	
- Polder Nijbroek	
- Terwoldse bandijk	
- Historische kern	
- Dorpslint	
<i>4. Ruimtelijke uitstraling</i>	
- zeer storend	20
- storend	10
- half storend	5
<i>5. Duur situatie</i>	
- situatie duurt korter dan 5 jaar	4
- situatie duurt al 5-10 jaar	2
<i>6. Aantasting imago gemeente</i>	
- groot	20
- gemiddeld	10

Kwantiteit	Punten
Grootte van de overtreding(en)	
- zeer zwaar	25
- zwaar	15
- gemiddeld	10
- licht	5
- zeer licht	0

Toelichting

"Kwaliteit" staan voor de kwaliteiten van de overschrijding van regels. Daarbij is een zestal bij elkaar opgetelde waarden van belang.

"Kwantiteit" staat voor de kwantiteit van de overschrijding van regels. Hierbij is de hoeveelheid, de omvang en/of de ernst van de overschrijding van belang.

- Kwaliteit 1: Een zaak waarvoor een handhavingsverzoek is ingediend heeft altijd een hoge prioriteit in het kader van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen en dient dus met voorrang te worden behandeld.
- Kwaliteit 2: Een publieke functie kan ook een kantoorfunctie betreffen omdat daar personeel werkt (dus geen private functie). Bij een woning is in de zin van dit beleidsplan bijvoorbeeld wel sprake van een private functie.
- Kwaliteit 4: De ruimtelijke uitstraling betreft stedenbouwkundige, monumentale, natuur-, landschappelijke en welstandsbelangen.
- Kwaliteit 5: De duur van de situatie betreft de tijd sinds het moment dat de overtreding voor het eerst formeel is geconstateerd en er door toedoen of bewust nalaten van de gemeente zelf niet adequaat is opgetreden.
- Kwaliteit 6: Bij "aantasting imago gemeente" kan ook sprake zijn van een gemeentebreed belang en/of een gemeentelijk speerpunt/project. Het opnemen van deze kwaliteit is heeft met name als doel het tegengaan van de kansverhoging dat (nogmaals) een overtreding wordt begaan. Als bijvoorbeeld sprake is van bedrog (willens en wetens) en/of recidive, is de aantasting imago gemeente "groot". Als bijvoorbeeld sprake is van "heeft duidelijk kunnen weten", is de aantasting imago gemeente "gemiddeld".
- Kwantiteit: Bij kwantitatieve overschrijding wordt de norm als vertrekpunt genomen. De hoeveelheid, de omvang en/of de ernst van de overtreding(en) bepaalt de kwantiteit.

Hoofdstuk 16

Bijlage III (rapportage van bevindingen)



In deze bijlage is een model controlerapport opgenomen. Dit rapport voldoet aan de eisen in de regelgeving en jurisprudentie.

Onderwerp	
Kenmerk	
Plaats van waarneming	
Datum van waarneming	
Tijdstip van waarneming	
Wat is er gebeurd? (een inzichtelijke beschrijving van hetgeen is waargenomen)	
Welke werkwijze is toegepast? (een inzichtelijke beschrijving van de gehanteerde werkwijze)	
Vervolg dat we geven aan de bevindingen	
Dagtekening	
Handtekening toezichthouder	
Toezichthouder	