gemeente Lelystad



Nota Integrale handhaving 2021-2025



INHOUDSOPGAVE

1) Inleiding 3
2) Handhaving in een notendop 4
3) Input politiek en publiek 5
4) Betrokken partijen 6
5) Handhavingsthema's in Lelystad 7
6) Handhavingsbeleid 8
7) Trends en ontwikkelingen 9
8) Doelstelling en uitgangspunten 10
9) Prioriteiten 2021-2025 12
10) Lelystadse handhavingsstrategie 13
11) Handhaafbaarheidstoets 15
12) Informatie en privacy 16
BIJLAGE 1: Interventies 17
BIJLAGE 2: Repressieve handhaving 18
BIJLAGE 3: Boa en toezichthouder 21
BIJLAGE 4: Virtuele handhavingsmarkt 22
BIJLAGE 5: Handhaving sociaal domein 25
BIJLAGE 6: Doelgroepbenadering 26
BIJLAGE 7: Uitwerking toets 27



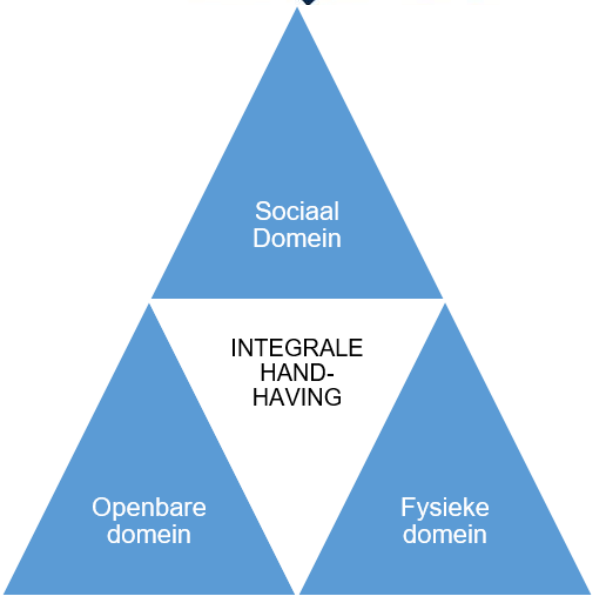






1) INLEIDING

Waarom deze nota?
Handhaving is een kerntaak van de gemeente. In beleidsnota's wordt beschreven hoe deze kerntaak wordt uitgevoerd. De vorige nota Integrale handhaving ging over de periode 2015 tot en met 2018. In die nota staat de visie, uitgangspunten en werkwijze van de gemeente Lelystad bij het handhaven van wet- en regelgeving. Eind 2018 koos de gemeenteraad 'handhaving' als één van de vier onderwerpen voor de eigen strategische agenda. Daarom is in 2019 een initiatiefvoorstel vanuit de raad ingediend om te komen tot een nieuwe nota met allerlei activiteiten zoals een handhavingsmarkt, een bewonersonderzoek en opstellen van handhavingstrategieën. Door de coronacrisis moesten deze activiteiten anders worden ingericht. De elementen uit het initiatiefvoorstel zijn in afgeslankte vorm gebruikt om toch te komen tot een nieuwe nota Integrale handhaving. Daarbij wordt de termijn van vier jaar gekozen, om aan de ene kant invulling te geven aan een strategisch kader, maar ook oog te houden voor een snel veranderende samenleving en nieuwe ontwikkelingen.



Wat willen we bereiken?
Het doel van integrale handhaving is zorgen dat regels worden nageleefd. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid dat de samenleving zo gezond, leefbaar en veilig mogelijk is. Dat kan bereikt worden door op te treden tegen overtredingen, integrale controles uit te voeren, verbinding te leggen tussen de drie domeinen en samen te werken in de handhavingsketen. Daarmee kan overlast en misbruik worden voorkomen dan wel beëindigd. Uitgangspunten zijn eigen verantwoordelijkheid van bewoners en ondernemers, voorlichten als het kan en handhaven als het moet. We willen een gedragsverandering gericht op goede naleving. Handhaving vindt zodanig plaats dat er zo min mogelijk (administratieve) lasten zijn. De gemeente voert daarbij de regie. Doel van deze nota is om inzicht te geven in het beleid, de samenhang en de uitvoering. De doelstellingen en uitgangspunten worden verder toegelicht op blz. 10.

Wat hebben we daarvoor over?
Deze nota gaat niet nader in op de totale kosten van handhaving in Lelystad. Handhaving zit in de gemeentelijke Programmabegroting verspreid over meerdere taakvelden. De grootste bedragen zitten bij Milieubeheer (inzet Omgevingsdienst voor 1,3 miljoen), Openbare orde en veiligheid (inzet team Stadstoezicht voor 740.000 euro), maar ook in Crisisbeheersing (inzet brandweer), Volksgezondheid (inzet GGD op kinderopvang en toezicht op de Wmo), Wonen en Bouwen (inzet team Wabo) en Onderwijsbeleid (inzet Leerplichtambtenaren). Uiteraard zijn nog tal van andere instanties betrokken bij integrale handhaving in Lelystad, zoals de politie, Staatsbosbeheer, Inspectiediensten, ISZW, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, etc.

Hoe gaan we deze aanpak evalueren?
In de beleidsplannen van de drie onderliggende domeinen staan de concrete indicatoren om te meten of de doelstellingen zijn behaald. Het gaat daarbij om de veiligheidsgevoelens van bewoners, het aantal leerplichtigen dat niet staat ingeschreven op een school, de mate van tevredenheid over het functioneren en optreden van handhavers, rapportcijfer leefbaarheid in de buurt, meldingen sociale overlast en het rapportcijfer voor de veiligheid in Lelystad. Verder wordt elk jaar in de jaarrekening van de gemeente per taakveld verantwoording afgelegd over de doelstellingen, behaalde resultaten en de gemaakte kosten.

2) HANDHAVING IN EEN NOTENDOP

De gemeente Lelystad is verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving van veel wet- en regelgeving. De burgemeester en het college zijn betrokken bij zo'n **190 wetten en onderliggende regelgeving**. Die worden onder meer gesteld om bepaalde doelen op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en gezondheid te bereiken. Deze nota gaat nader in op de gemeentelijke handhavingstaken en benoemt ook de samenwerking met andere organisaties die ook toezicht en handhavingstaken uitvoeren, zoals de Omgevingsdienst, politie en de GGD.[1]

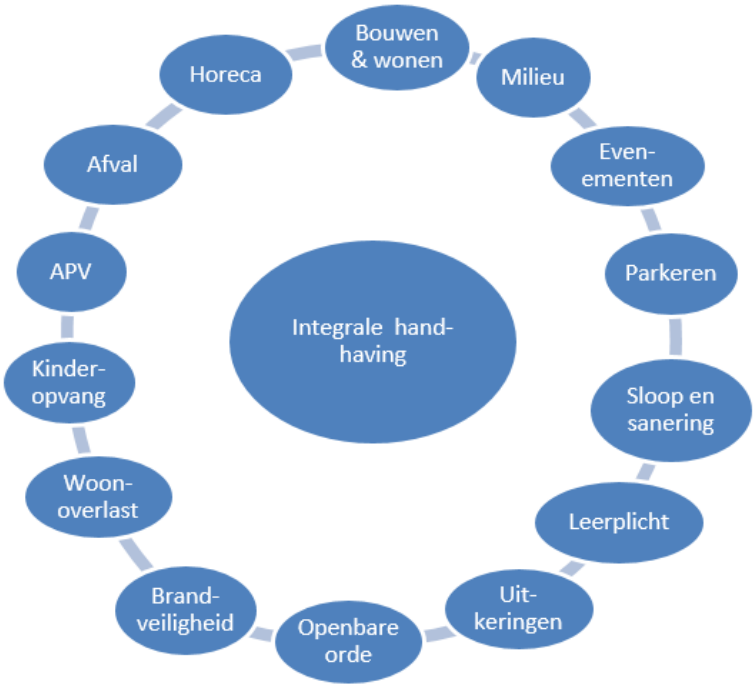
Omschrijving handhaving

Handhaving gaat over de naleving van de door de overheid gestelde wet- en regelgeving. Integrale handhaving wordt in deze nota breed gezien. Het gaat om een keten van activiteiten, die gericht is op het doen naleven van de regels en voorschriften. Handhaving wordt dus niet alleen gezien als het afdwingen met sancties, maar als het gehele proces van opstellen van duidelijke regelgeving, voorlichting, advisering, toezicht, bemiddeling tot sanctionering. Toezicht is daarbij vooral bedoeld om na te gaan of conform de regels wordt gehandeld. Is dat niet het geval, dan wordt actie ondernomen om de situatie weer in overeenstemming met de regels te brengen.

Drie domeinen

Handhaving vindt plaats op verschillende terreinen, ook wel domeinen genoemd:

- handhaving in het fysieke domein (omgevingswet, milieutaken, bouwen en gebruik);
- handhaving van het openbare domein: de openbare orde en veiligheid / openbare ruimte (APV, Drank- en horecawet, prostitutie, drugsoverlast, parkeren);
- handhaving in het sociaal domein (leerplicht, Wmo, kinderopvang, uitkeringen, welzijn, jeugdzorg).



Instrumenten

De gemeente heeft een aantal informele en formele instrumenten om regels te handhaven:

- het geven van voorlichting en advies
- het voeren van gesprekken / bemiddeling
- inzet van waarschuwingsbrieven
- inzet van voornemen tot een dwangsom of bestuursdwang
- het daadwerkelijk opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang
- het intrekken van een vergunning dan wel ontheffing
- terugvorderen onrechtmatig verstrekte bijstand
- het opleggen van een bestuurlijke boete

Zie verder de uitwerking over de handhavingsketen in de Bijlage op blz. 17 en het overzicht aan repressieve middelen op blz. 18. Voor de gemeente geldt een beginselplicht tot handhaving: bij overtreding van een wettelijk voorschrift moet een bestuursorgaan handhavend optreden, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoet (zicht op legalisatie of onevenredigheid).

[1] Er wordt geen uitputtende opsomming gegeven op handhavingstaken van partijen waar de gemeente beperkte bemoeienis mee heeft, zoals vreemdelingenwetgeving, kustwacht of handhaving van dierziekten.

3) INPUT POLITIEK EN PUBLIEK

Dit zegt de politiek en de bevolking over handhaving in Lelystad.

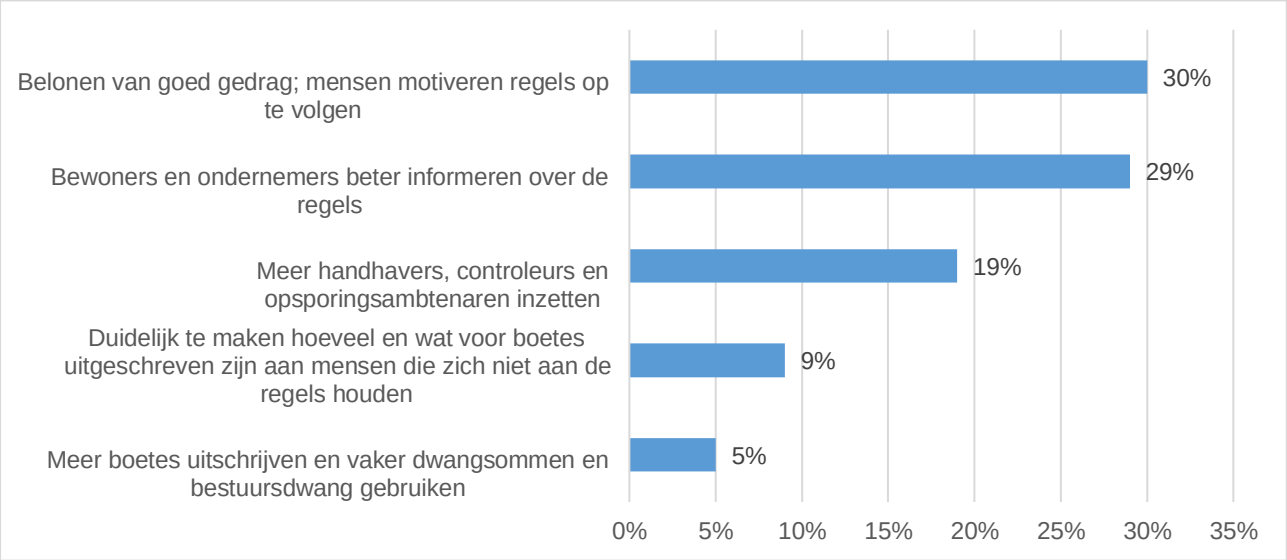
Raadsprogramma en programmabegroting

Het **Raadsprogramma** 2018-2022 gaat beperkt in op de thema's vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er worden wel veertien andere thema's benoemd die prioriteit hebben, zoals duurzaamheid, wonen, economie, ontwikkeling Stadshart, sociaal domein, et cetera. Een aantal onderwerpen worden wel benoemd zoals aanpak illegale kamerverhuur, sancties bijstandsfraude, omgevingswet en aanpak ondermijning. In de jaarlijkse **Programmabegroting** komt 'handhaving' vaker langs, zoals bij Milieubeheer, samenwerking met de Omgevingsdienst, Parkeerbelasting, Openbare orde en veiligheid, handhaving afvalbeleid en bij de Wabo.

Uitkomsten enquête onder bewoners

In maart 2021 hebben we aan een grote groep bewoners gevraagd wat zij vinden van handhaving in Lelystad (respons van 1.166 leden van het LelyStadspanel).
De eerste vraag was: welke uitgangspunt vindt u het beste passen bij handhaving? Op de eerste plek kwam de wens dat de gemeente samen met bewoners per buurt moet bepalen waar behoefte aan is (36%), met name in Zuiderzeewijk, Waterwijk en Landerijen. Op de tweede plek staat de mening dat de woon- en leefomgeving alleen maar veiliger, duurzamer of gezonder wordt door meer toezicht en controles (19%), met name in de Boswijk. 16% kiest voor het uitgangspunt dat het voorkomen van overtredingen het belangrijkste is, vooral in Lelystad-Haven.

De tweede vraag ging over hoe de gemeente toezicht en handhaving kan verbeteren. Hieronder staan de uitkomsten. Een relatief groot deel van de Lelystedelingen vindt dat de gemeente toezicht en handhaving kan verbeteren door (1) het belonen van goed gedrag en (2) bewoners en ondernemers beter te informeren over de regels. De inwoners van de Zuiderzeewijk hebben de hoogste score voor meer handhavers, controleurs en opsporingsbeambten inzetten, namelijk 32%.



Prioriteiten Burgerpanel
De laatste vraag ging over welke vorm van handhaving in Lelystad extra aandacht moet krijgen.

1)	Toezicht op jeugdoverlast, criminaliteit, vernielingen, drugsoverlast, etc.,	59%
2)	Controle en handhaving op afval (zwerfafval, afvaldumpingen),	55%
3)	Handhaving buurtproblemen (hondenpoep, rommel op straat, geluidsoverlast),	45%
4)	De aanpak van misbruik en fraude van (bijstands)uitkeringen,	28%
5)	Controle op milieu,	23%

4) BETROKKEN PARTIJEN

Tal van instanties, organisaties, overheden en andere partijen zijn betrokken bij vergunningverlening, toezicht, handhaving en veiligheid in Lelystad. Als eerste natuurlijk onze inwoners, ondernemers en de bijbehorende verenigingen. Belangrijke handhavingspartners zijn onder meer de Omgevingsdienst, politie en de brandweer. Voor uitvoering van de Drank- en Horecawet werken we samen met de GGD en Tactus verslavingszorg. Op deze pagina staat het overzicht van de betrokken partijen.

Bewoners en ondernemers

- Bewoners en buurtorganisaties
- Ondernemers en ondernemersverenigingen
- Koninklijke Horeca Nederland

Gemeentebestuur

De gemeenteraad stelt het integrale handhavingsbeleid en het integrale veiligheidsbeleid vast. Het college stelt de uitvoeringsplannen vast. De bevoegdheid tot oplegging van een dwangsom of bestuursdwang wordt uitgeoefend door het college. De burgemeester heeft een eigen verantwoordelijkheid op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Gemeentelijke organisatie

Vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt plaats op verschillende beleidsterreinen.

- Team Stadstoezicht (handhaving APV, boa's, vergunningverlening, juristen).
- Team Wabo en bestemmingsplannen (bouwen en wonen, ruimtelijke ordening, milieu).
- Team Openbare orde en veiligheid (ondermijning, veilige wijken, jeugdoverlast).
- Team Sociaal domein (uitkeringen, rechtmatigheid, sociale recherche).
- Team Jeugd (leerplichtambtenaren).



Externe overheden

- Provincie
- Politie
- Brandweer
- Belastingdienst
- UWV/SVB
- GGD
- Zorg- en Veiligheidshuis Flevoland
- Waterschap Zuiderzeeland
- RIEC Midden Nederland
- Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
- Openbaar Ministerie
- Andere gemeenten in Flevoland
- Veiligheidsregio Flevoland
- Marechaussee (denk aan Lelystad Airport)
- Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
- Douane
- Reclassering en jeugdreclassering
- FIOD
- Bureau Regionale Veiligheidsstrategie
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)

Overige externe partijen

- Centrada
- Hulpverlenende instanties
- Sociaal wijkteam
- Zorginstanties (IDO, Triade, Kwintes, etc.)
- Gecertificeerde instellingen
- Onderwijsinstanties
- Raad voor Kinderbescherming
- Andere woningverhuurders

5) HANDHAVINGSTHEMA'S IN LELYSTAD

Dit zijn de belangrijkste wet- en regelgeving voor handhaving:

I Wabo, Wet ruimtelijke ordening, Woningwet, Wet Milieubeheer, Bouwbesluit, Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet, Verordening fysieke leefomgeving Lelystad.

II Opiumwet, Wet Wapens en munitie, Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

III Leerplichtwet 1969, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet, Participatiewet.

Onder deze wetten hangen een aantal concrete handhavingsthema's, taakvelden en onderwerpen:

AD I Fysiek domein

1) Kamerverhuur, woningsplitsing en illegaal gebruik van gebouwen
2) Brandveiligheid [2]
3) Bouw- en woningtoezicht
4) Toezicht sloopwerkzaamheden
5) Omgevingsvergunningen
6) Strijdigheid met bestemmingsplan
7) Asbest
8) Milieu en bodemkwaliteit [3]

AD II Openbare domein

9) Veiligheid: drugspanden, coffeeshops en drugsproblematiek
10) Veiligheid: aanpak woonoverlast
11) Veiligheid: jeugdoverlast
12) Veiligheid: jaarwisseling en vuurwerk
13) Veiligheid: prostitutie
14) Veiligheid: alcohol
15) Veiligheid: lachgas
16) Veiligheid: evenementen
17) Veiligheid: drank- en horecawet
18) Veiligheid: coronaregels
19) Veiligheid en zorg: verwarde personen
20) APV: afval, zwerfafval, afvaldumpingen
21) APV: hondenpoep, gevaarlijke honden
22) APV: geluidshinder
23) APV: heling
24) APV: caravans, aanhangers, autowrakken, boten
25) APV: betaald parkeren, gevaarlijk parkeren, verkeerd parkeren
26) APV: standplaatsen[4]
27) APV: voorwerpen aan de weg
28) APV: terrassen / uitstallingen
29) APV: reclame
30) APV: andere onderwerpen zoals kamperen, winkels, collecteren, etc.

AD III Sociaal domein

31) Leerplicht
32) Bijstand en bijzondere bijstand
33) Uitkeringsfraude [5]
34) Zorgfraude [6]
35) Adresonderzoek
36) Kinderopvang

In het sociaal domein is handhaving gericht op de naleving van veelal inkomensverstrekkende regels. Dit wordt nader toegelicht in de Bijlage op blz. 25.

[2] Tussen de gemeente en brandweer is een overeenkomst afgesloten rond (brand)veiligheid bij vergunningverlening en bij het gebruik van bouwwerken. Ook controleert de brandweer via het 'Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen' bij evenementen, campings en jachthavens.
[3] De brandweer is betrokken bij de brandveiligheid verbonden met milieu. De brandweer adviseert de provincie en OFGV. Zo komen de adviezen ook bij de gemeente terecht bij handhavingszaken.
[4] Zie ook op de website de beleidsregel over gebruik van standplaatsen (snacks, ijs, oliebollen, etc.).
[5] Uitkeringsfraude houdt in dat iemand door eigen toedoen of nalatigheid een uitkering krijgt waar hij of zij geen recht op heeft, of een hogere uitkering dan waar die persoon recht op heeft.
[6] Bij fraude in de zorg eigenen partijen zich onrechtmatig gelden toe die bedoeld zijn voor de behandeling van een patiënt. Denk hierbij aan fraude met een persoonsgebonden budget (PGB). Of alle andere vormen waarbij zorggegevens worden gemanipuleerd teneinde onrechtmatig gelden te kunnen verkrijgen.

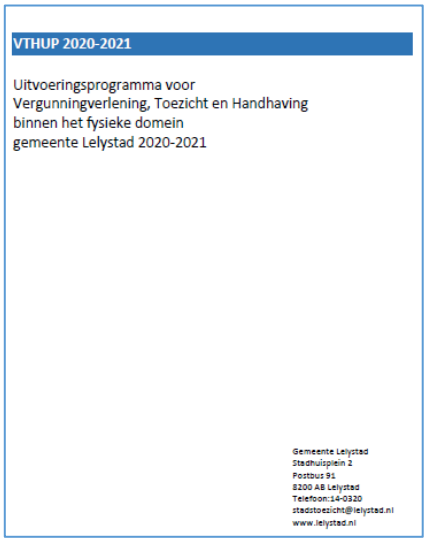
6) HANDHAVINGSBELEID

De gemeente Lelystad heeft voor de drie domeinen diverse plannen opgesteld. Vanuit de Wabo en het Besluit omgevingsrecht ligt er een verplichting om handhavingsbeleid vast te stellen. Tevens is de gemeente verplicht om een uitvoeringsprogramma vast te stellen. Op het domein van Openbare orde en veiligheid is er in Lelystad ook al een lange traditie van integrale veiligheidsplannen en uitvoeringsplannen. Verder is de gemeente verplicht bij de uitvoering van drank- en horecawetgeving een preventie- en handhavingsplan vast te stellen. Ook in het sociaal domein is beleidskader vastgesteld en ligt er de nota Aanpak Sociaal Domein.

Relevante beleidsplannen en uitvoeringsnota's

- ☑ In het **Beleidsplan VTH** 2019-2022 staat het kader hoe vergunningverlening en toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving is georganiseerd, hoe er wordt samengewerkt en wat de verantwoordelijkheden zijn van de betrokken partijen. Het plan gaat over de uitvoering op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, openbare ruimte, bouwen en slopen.
- ☑ In het **Regionaal Beleidskader** VTH 2019-2022 staat het beleid en de afspraken over de Wabo-taken en de milieutaken. De milieutaken worden namens gemeente Lelystad voor het grootste deel uitgevoerd door de Omgevingsdienst (OFGV).
- ☑ Jaarlijks wordt er een uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving (**VTHUP**) vastgesteld. In het VTHUP staan ook diverse speerpunten uit het veiligheidsbeleid, vanwege de verbinding tussen veiligheid en handhaving.
- ☑ Na elke raadsverkiezing wordt er weer een nieuw **integraal veiligheidsplan** (IVP) voor vier jaar door de raad wordt vastgesteld. In het veiligheidsplan gaat het om jeugdoverlast, veilig uitgaan, ondermijning, evenementen, veilige buurten, coffeeshop- en prostitutiebeleid, huiselijk geweld, radicalisering, milieucriminaliteit, crisisbeheersing, etc. Elke twee jaar wordt er een **uitvoeringsplan veiligheid** gemaakt. Daarin staat ook de verbinding met handhaving.
- ☑ Voor een effectieve alcoholpreventie hebben we een **Preventie- en handhavingsplan alcoholgebruik** (PHP). Centraal staat de omgeving van de jonge drinker. Het meest succesvol zijn strategieën die vooral deze omgeving beïnvloeden. Alcoholverstrekkers, scholen en ouders spelen een belangrijke rol. Verder is ons verslavingsbeleid onderdeel van het lokale gezondheidsbeleid. Handhaving, veiligheid en gezondheidszorg trekken samen op.







Evaluatie 2015-2020

In diverse rapporten, evaluaties en jaarverslagen wordt teruggekeken op de afgelopen periode. Denk aan de diverse evaluaties van het veiligheidsbeleid, het jaarverslag VTHUP en het beleidsplan VTH, het jaarverslag van de Veiligheidsregio / brandweer. In de jaarrekening van de gemeente wordt per taakveld verantwoording afgelegd over de resultaten en de gemaakte kosten.

7) TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

	De **coronacrisis** heeft een enorme impact op de samenleving, economie, gezondheidszorg en uiteraard op vrijwel alle andere beleidsterreinen. Deze crisis heeft er ook voor gezorgd dat de samenwerking tussen politie en boa's een enorme impuls kreeg en dat de boa's een volwassen onderdeel van de handhaving van de noodverordeningen, coronawet en avondklok werden.
	Lelystad is in ontwikkeling en het **inwonersaantal** groeit naar 100.000, dit heeft gevolgen voor toezicht handhaving. Lelystad Airport zal bij opening een grote impact hebben op toezicht en handhaving. Bedrijventerreinen zijn in ontwikkeling (Flevokusthaven, Lelystad Airport Businesspark). Het Porteum geeft een eigen uitdaging op gebied van veiligheid, schoolverzuim en handhaving.
	De inzet van **data en nieuwe technologieën** voor toezicht en handhaving neemt alleen maar toe. Er komen nieuwe methoden van toezicht waarin de analyse van data en signalen centraal staat. Denk aan het gebruik van drones, big data, algoritmes, slimme camera's en artificial intelligence. Dit biedt kansen zoals beter risicogestuurd toezicht houden en sneller werken. De nadelen van algoritmes worden ook steeds duidelijker, zoals pijnlijk duidelijk werd bij de Toeslagenaffaire.
	De **Omgevingswet** vervangt 26 bestaande wetten over de fysieke leefomgeving. Toezicht en handhaving zal mogelijk een grotere rol gaan krijgen. Doordat in het nieuwe stelsel minder vergunningen zijn, meer zorgplichten en meer algemene regels van toepassing zijn vindt in het nieuwe stelsel vaker een toets achteraf plaats.
	De werelden van **zorg en veiligheid** krijgen steeds meer met elkaar te maken. In allerlei overleggen worden bewoners met zogenaamde multi problematiek besproken: psychische klachten, verstandelijke beperking, verslaving, schulden, werkloosheid en gebrekkige integratie. Zonder hulp leidt dit tot meer onveiligheid en overlast. We verwachten een stijging van situaties van woonoverlast en een grotere vraag naar handhaving in de wijken en buurten van Lelystad.
	De **politie** gaat zich onder invloed van schaarste en landelijke prioriteiten steeds meer richten op de **kerntaken**. Sommige taken verschuiven naar de gemeente. Denk aan de aanpak van overlastfeiten. Het is ook zichtbaar bij de controle op seksinrichtingen, controle heling, jongerenoverlast en inzet bij evenementen.
	De rol van de **boa's** wordt steeds groter. Ontwikkelingen in de maatschappij, de decentralisaties in het sociaal domein en de terugtrekkende politie zorgen ervoor dat er steeds meer wordt verwacht van boa's. Het verder professionaliseren van de boa's (landelijk uniform, communicatiemiddelen) is een belangrijk punt in het kader van de **professionalisering** van de handhavingsorganisatie.
	De positie van de **wijkboa** gaat de komende jaren groeien. Wijkgerichte taken zoals verwarde personen, jeugd (inzet jeugdboa's), verkeersovertredingen, toezicht illegale sanering, bijzondere wetten gaan meer naar de gemeentelijke handhaving.
	De boa's krijgen steeds meer positie in de aanpak van **ondermijning**. De komende jaren verwachten we mooie resultaten van het districtelijk team ondermijning (DTO). Dit is een samenwerking tussen gemeenten, politie, OM en Belastingdienst, opererend vanuit het stadhuis te Lelystad.
	De komende jaren zal handhaving van **verkeersveiligheid** meer op de agenda komen. Gemeentelijke handhavers kunnen momenteel niet optreden tegen lichte verkeersovertredingen, zoals snelheidsovertredingen in een 30-kilometerzone, rijden door rood licht en fietsen zonder verlichting. De politie heeft te weinig capaciteit om goed aan de behoefte te kunnen voldoen.

8) DOELSTELLING EN UITGANGSPUNTEN

Gelet op voorgaande hoofdstukken wordt hierna de strategische koers voor de komende jaren geformuleerd.

Strategische doelstelling

Handhaving is samen met vergunningverlening en toezicht een belangrijk instrument om de gezondheid, veiligheid en leefbaarheid en duurzaamheid in Lelystad te borgen. De strategische doelstelling is dan ook: **Het behoud en het verder verbeteren van een veilige, duurzame en gezonde woon-, werk- en leefomgeving in Lelystad**.

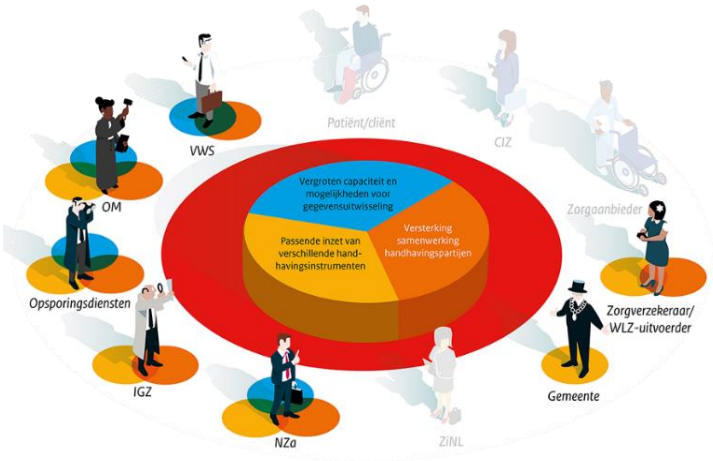
Uitgangspunten handhaving

De gemeente heeft de bijzondere positie om de naleving van regelgeving af te dwingen. Daar moet zorgvuldig mee omgegaan worden. Waar mogelijk wordt ingezet op het voorkomen van overtredingen, waar nodig zetten we in op handhaving. Verder zoeken we naar een balans tussen de roep om 'strengere regels en harde handhaving' en het pleidooi voor 'minder knellende regels, minder toezichtlast en meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en ondernemerschap'. De onderstaande uitgangspunten komen overeen met de handhavingsenquête (zie blz. 5).[7]

1) Burgers, bedrijven en verenigingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor naleving.
2) De gemeente is verantwoordelijk voor voorlichting en preventie.
3) We hanteren handhaafbare regels.
4) Onze kernwaarden zijn 'vertrouwen' en 'klantgericht'.
5) We conformeren ons aan de 'Landelijke Handhavingsstrategie'.[8]
6) Handhaving wordt zoveel mogelijk integraal opgepakt.
7) We handhaven programmatisch.
8) We handhaven zoveel mogelijk informatie- en risicogestuurd.
9) Handhaving kent een innovatief karakter.

Integrale handhaving

De essentie van integrale handhaving is dat de betrokken partijen elkaar kennen en waar nodig samenwerken. De activiteiten worden afgestemd binnen de verschillende schakels van de keten. Dit betekent dat er afstemming is over de informatie, analyse en duiding. Er wordt gezamenlijk een plan van aanpak opgesteld, uitgevoerd, geëvalueerd en er komt een verantwoording van resultaten en effecten. En er is afstemming over de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken actoren. Tenslotte is er zicht op de waarschijnlijke gevolgen van de activiteiten.



Een goed voorbeeld van integrale handhaving is de wijze waarop de **ondermijning** in Lelystad wordt aangepakt. In deze overleggen komen partijen bijeen (politie, Belastingdienst, OM, diverse teams van gemeente) om informatie te delen, interventies af te spreken en na afloop te evalueren.

[7] Uitwerking van de uitgangspunten staat ook in het Beleidsplan Vergunningen Toezicht en Handhaving Fysieke leefomgeving 2019-2023 inclusief bijlagen (lelystad.nl)

[8] Het IPO en het OM namen het initiatief om een Landelijke handhavingsstrategie op te stellen, samen met de VNG, de Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), de politie en de vereniging van Omgevingsdiensten (Omgevings-dienstNL). Zie verder ook hier.

Menselijke maat

De werkwijze in Lelystad is gebaseerd op het principe dat toezicht in eerste instantie een preventieve werking moet hebben die eruit bestaat dat wettelijke voorschriften worden nageleefd zonder sancties. Overtredingen kunnen zo al in een vroegtijdig stadium worden voorkomen. In de Lelystadse praktijk blijkt dat handhavers vaak met aanwijzingen en waarschuwingen ervoor zorgen dat boetes of dwang niet te hoeven worden ingezet. Waar het kan wordt de menselijke maat gehanteerd. De handhavers hebben discretionaire bevoegdheden om deze menselijke maat te hanteren en maatwerk te leveren.

Regierol

Naast de uitvoerende rol in het toezicht en handhaven is de regierol van de gemeente ten aanzien van integrale handhaving en integrale veiligheid steeds prominenter geworden. De gemeente Lelystad heeft de afgelopen jaren onder andere via overleg en uitvoeringsprogramma's gestuurd op een gezamenlijk beeld over de wijze waarop afspraken/regels (moeten) worden nageleefd. De gemeenteraad heeft een belangrijke rol door allerlei beleidsplannen en deze nota vast te stellen. Verder vindt er structureel afstemming en overleg plaats met tal van betrokken partijen op basis van onder meer gemeenschappelijke regelingen, bestuursovereenkomsten, convenanten en werkafspraken. Binnen de gemeente zijn er diverse werkoverleggen, stuurgroepen en portefeuillehoudersoverleggen, zoals het PHO Handhaving, PHO Veiligheid en de stuurgroep Veiligheid. Het college stelt de uitvoeringsprogramma's vast.

Samenwerking

Bij integrale samenwerking gaat het vooral om afstemming en samenwerking, zoals recentelijk de banden met de ISZW zijn aangetrokken na de problematiek in de Eurotower. In de praktijk van handhaving zijn er zo'n vier manieren waarop dat gestalte krijgt.

1) **Delen van informatie:** Handhaven betekent vaak weten waar de overtreding plaatsvindt. Informatieuitwisseling is dan ook van cruciaal belang. Denk daarbij aan informatiedeling ten behoeve van de eigen handhavingsactiviteiten en beleidsontwikkeling. Ook het versterken van de interne afstemming tussen diverse gemeentelijke toezichthouders is voor de komende periode een belangrijk aandachtspunt.
2) **Delen van deskundigheid:** Vaak wordt elkaars deskundigheid gebruikt om de professionaliteit van de handhaving te verbeteren. Handhavers delen gespecialiseerde kennis, ervaring en vaardigheden met elkaar. Bijeenkomsten voor het bespreken en oplossen van technische problemen zijn voorbeelden hiervan.
3) **Gecoördineerd optreden:** Dit betekent afstemming op het gebied van de verschillende verantwoordelijkheden, sancties en bevoegdheden. In Lelystad wordt waar het kan integraal toezicht gehouden, bijvoorbeeld tijdens de jaarlijkse handhavingsestafette met de OFGV of integrale controles in de horeca.
4) **Inzet van mensen:** Door samen te werken en de inzet van mensen te delen, kan hetzelfde werk vaak met minder mensen worden gedaan. Zoals diensten met de politie samenwerken, zodat die meteen kan ingrijpen als dat nodig is. Bijvoorbeeld als de FIOD een boekhouding in beslag gaat nemen of de gemeente de vergunning van een seksinrichting gaat controleren.



SMART doelstellingen

In de beleidsplannen van de drie domeinen staan de concrete indicatoren om te meten of de doelstellingen zijn behaald. Het gaat daarbij om de veiligheidsgevoelens van bewoners, het aantal leerplichtigen dat niet staat ingeschreven op een school, de mate van tevredenheid over het functioneren en optreden van handhavers, rapportcijfer leefbaarheid in de buurt et cetera.

9) PRIORITEITEN 2021-2025

Uit de vorige hoofdstukken wordt duidelijk dat de gemeente Lelystad te maken heeft met een groot aantal handhavingstaken uit zo'n 190 verschillende wet- en regelgeving. En ook nog eens op een drietal domeinen. Dit zorgt ervoor dat het niet mogelijk is om elke handhavingstaak op hetzelfde niveau uit te voeren. De beschikbare capaciteit en middelen brengen met zich mee dat er keuzes moeten worden gemaakt: wat doen we wel en wat niet?

Paradox

Handhaving kent een problematische paradox. Als er lange tijd geen problemen zijn geweest, wordt handhaving vaak gezien als een extra kostenpost of onnodige lastendruk voor bewoners en ondernemers. Maar als er een groot incident of calamiteit is geweest, wordt al snel de vraag gesteld of het toezicht en de handhaving voldoende was. In de praktijk komt het er in ieder geval op neer dat bijna alle gemeenten een handhavingstekort ervaren. Omdat de beperkte capaciteit niet overal ingezet kan worden wordt prioriteit gegeven aan die onderwerpen die de grootste effecten hebben op de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid en waar de risico's het grootst zijn.[9] Zie ook de negatieve gevolgen van niet-handhaven op blz. 20.

Prioriteiten drie domeinen

Fysiek domein	- Omgevingswet - Illegale kamerverhuur - Sloop en sanering
Openbare orde / openbare ruimte	- Ondermijning - Veilige wijken - Jeugd en veiligheid
Sociaal domein	- Uitkeringsfraude - Handhaving leerplicht - Basisregistratie personen



Deze geprioriteerde taken krijgen de meeste aandacht door uitvoering van actief en frequent toezicht. Wanneer een melding of handhavingsverzoek betrekking heeft op een geprioriteerde handhavingszaak, dan wordt het handhavingstraject direct opgestart. Waar nodig wordt direct opgetreden door bijvoorbeeld (spoedeisende) bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen met een korte begunstigingstermijn (voor uitleg zie volgende bladzijde). Verder wordt er op **alle** onderwerpen en thema's gehandhaafd, niet alleen op deze prioriteiten. Bij alle meldingen en elk verzoek wordt er altijd onderzocht of handhaving nodig is. De intensiteit van de handhaving is wel verschillend. Bij een prioriteit wordt er actiever gehandhaafd. Zie verder de uitwerking van de handhavingstrategieën op blz. 13.

Wensen bewoners

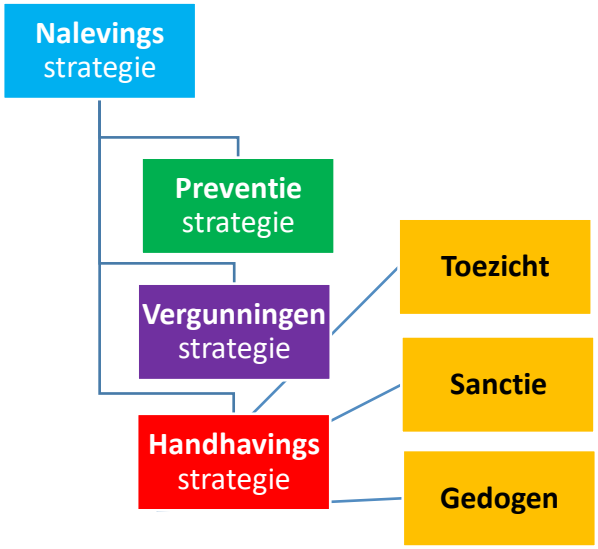
De wensen uit de enquête voor het Burgerpanel over handhaving komen verder overeen met de uren die daarvoor zijn gereserveerd in het VTHUP. De wijkboa's nemen deze wensen mee in de dagelijkse uitvoering en kunnen waar mogelijk extra aandacht geven aan de handhaving van de gevraagde onderwerpen. Verder is de organisatie van politie ook wijkgericht ingericht. Wijkagenten houden ook rekening met de specifieke eigenheid van een buurt of een wijk. Ook in trajecten zoals het gebiedsplan Lelystad Oost wordt de input van bewonersenquêtes gebruikt.

[9] Hoge prioriteit wordt gegeven aan situaties met bedreiging van de volksgezondheid (zoals corona, giftige stoffen), openbare orde en veiligheid (bijvoorbeeld betogingen, maatschappelijke onrust), milieu (zoals bodemverontreiniging). Maar ook aantastingen van cultuurhistorische kwaliteit en ruimtelijke ordening.

10) LELYSTADSE HANDHAVINGSSTRATEGIE

Er staan de gemeente Lelystad verschillende instrumenten ten dienste om de naleving van regels te bevorderen. In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Dit varieert van kennis van de regels, het nut en de noodzaak er van inzien, tot het bewust overtreden ervan. Bij niet-naleving is de keuze van het reactiemiddel situatie- en onderwerpafhankelijk. Daar waar sprake is van lichte overtredingen die voortkomen uit onbekendheid wordt ingezet op voorlichting (preventie). In geval van zware overtredingen die voortkomen uit calculerend gedrag wordt ingezet op formele handhaving en waar nodig strafrechtelijke vervolging (sanctie). Daarmee zijn de twee uitersten van het handhavingsspectrum genoemd. In de praktijk zullen allerlei tussenvarianten en combinaties van instrumenten worden gehanteerd. Ook wordt rekening gehouden met verschillende doelgroepen, zie de Bijlage op blz. 26. De nalevingsstrategie is het totaal van strategieën dat wordt gehanteerd om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Deze strategie bestaat uit drie andere strategieën:

- preventiestrategie;[10]
- vergunningenstrategie;[11]
- **handhavingsstrategie**.



Toezichtstrategie

Onderdeel 1 van de handhavingsstrategie is de toezichtstrategie waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. In Lelystad zetten we de onderstaande toezichtvormen in: Controleren met elkaar. Controleren na elkaar. Controleren voor elkaar. Signaleren voor elkaar. Ad hoc controle. Projectmatige controle. In de diverse uitvoeringsprogramma's wordt dit nader toegelicht en toegepast. Zie ook de paragraaf over 'samenwerking' op blz. 11.

Sanctiestrategie

Onderdeel 2 van de handhavingsstrategie is de sanctiestrategie waar de basis voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. Voorbeelden van uitwerking van deze strategie zijn in Lelystad het Horecasanctiebeleid, sanctiebeleid Kinderopvang en Damoclesbeleid rond de sluiting van drugspanden. Het is afhankelijk van de situatie wat een passende bestuurlijke sanctie is. Het college heeft de keuze uit een herstelsanctie of een bestraffende sanctie. Bij een herstelsanctie gaat het om het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van een overtreding of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Bij de bestraffende sanctie gaat het om het toevoegen van leed, straf aan de overtreder.

---

[10] De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven waardoor mensen het logisch vinden om de regels na te leven. Communicatie en voorlichting worden vooral ingezet bij nieuw beleid en bij thema's waarop de meeste overtredingen worden gesignaleerd en/of waarover veel onduidelijkheid blijkt te bestaan. Ook communicatie over de resultaten valt hieronder.

[11] Vergunningenstrategie: voor diverse deelactiviteiten is apart beleid vastgesteld. De Wabo vergunningen worden getoetst conform het beleid zoals dat is opgenomen in het beleidsplan VTH. De evenementenvergunningen worden getoetst aan de kaders van het Evenementenbeleid. Drank- en horecavergunningen worden getoetst aan de Drank- en Horecawet en op het Bibob-beleid. Het Bibob-beleid is ook van belang in de aanpak van ondermijning en kan ook worden ingezet bij de omgevingsvergunning.

In deze tabel staat per sanctiemiddel enkele voorbeelden van de toepassing in Lelystad (niet uitputtend / niet limitatief). In de Bijlage op blz. 18 worden alle instrumenten verder toegelicht.

Sanctie	Duiding	Toepassing
Dwangsom	De dwangsom kan worden vastgesteld per overtreding, per tijdseenheid of per bedrag ineens	- Financiële prikkel, in beginsel bij alle overtredingen, behalve als het belang van het voorkomen van direct (milieu)gevaar, ernstige overlast of groot gevaar voor de gezondheid, openbare orde of veiligheid zich daartegen verzet. - Bij overtreding van gedragsvoorschriften.
Bestuursdwang	Het op kosten van de overtreder ongedaan maken van de overtreding, waaronder ook sluiting van de inrichting	- Bij bepalingen met direct (milieu)gevaar, ernstige overlast of groot gevaar voor de gezondheid, openbare orde of veiligheid (zware overtreding, spoedeisend). - Indien opgelegde en geïnde dwangsom geen effect heeft gehad en aannemelijk is dat deze ook geen effect meer zal hebben.
Proces-verbaal	Hiermee wordt justitie op de hoogte gebracht van een overtreding	- Leerplichtambtenaren maken een proces-verbaal op rond schoolverzuim.
Intrekken vergunning	tijdelijk of permanent intrekken van (een deel) van de vergunning	- Bij overtreding van sommige APV-bepalingen. - Met name voor het handhaven van de voorschriften voor markten en standplaatsen. - Bij harddrugs of wapens in de horeca. - Bij milieuovertredingen: indien bij voortduring niet wordt voldaan aan de voorschriften, volgt intrekking.
Bestuurlijke boete	Bestraffende sanctie, kan zonder tussenkomst van het OM of een rechter worden opgelegd. De gemeente int de boete zelf	- Wordt toegepast bij de handhaving van de Wet kinderopvang. Zie beleidsregel Kinderopvang. - Ook is de bestuurlijke boete opgenomen in het Horecasanctiebeleid en bij uitkeringsfraude. - Daarnaast biedt de Woningwet de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij herhaaldelijke overtreding van de Woningwet en het Bouwbesluit.
Bestuurlijke strafbeschikking	Voor overlastfeiten in de openbare ruimte	- Overlast van loslopende of poepende honden; - Wildplassen; - Onjuist aanbieden van afval.

Gedoogstrategie

Onderdeel 3 van de handhavingsstrategie is de gedoogstrategie waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. Voorbeeld: situatie van anti-kraak. Het uitgangspunt van de gemeente Lelystad is dat er niet wordt gedoogd. Gedogen kan alleen onder zeer bijzondere omstandigheden (overmacht, onevenredigheid, zicht op legalisatie). Bij het afzien van handhaven staat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang centraal. Er moeten dan zodanig strikte voorwaarden aan het gedogen worden verbonden dat dit belang voldoende is gewaarborgd en er geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. In het fysieke domein wordt altijd een gedoogbeschikking opgesteld, voorzien van heldere voorwaarden. Aan de gedoogsituatie wordt een duidelijke termijnstelling verbonden.

11) HANDHAAFBAARHEIDSTOETS

De gemeente Lelystad stelt regelmatig beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften op. Deze lokale regels moeten wel voldoende waarborgen bevatten voor de praktische handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Wanneer regels niet goed gehandhaafd en/of uitgevoerd kunnen worden, gaat dit ten koste van de effectiviteit. Bovendien leidt het tot situaties van rechtsongelijkheid en is schadelijk voor de geloofwaardigheid van de gemeente.

Criteria voor nieuw beleid

Goede naleving van wet- en regelgeving is belangrijk. In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Om spontane naleving mogelijk te maken moeten regels duidelijk, eenduidig en dus handhaafbaar zijn en voor iedereen bekend zijn. Handhaafbare regels zijn:

- **relevant** (regels zijn nodig, actueel en uitvoerbaar);
- **eenduidig** (regels zijn op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig);
- **controleerbaar** (regels zijn gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten).

Met deze criteria voor ogen wordt vanuit handhaving in de komende jaren actief getoetst of nieuw op te stellen regels handhaafbaar zijn. Het is belangrijk om de aspecten die de handhaafbaarheid beïnvloeden al in een vroeg stadium van voorbereiding te bezien. Dan bestaat nog de mogelijkheid om het voorgenomen beleid bij te stellen.

Handhaafbaarheidstoets bij nieuw beleid

De gemeente heeft op tal van terreinen maatschappelijke doelen gesteld en beleid ontwikkeld om deze doelen te bereiken. Bij veel van deze beleidsterreinen is handhaving een noodzakelijk aspect om corrigerend op te treden indien de regels die zijn vastgesteld niet worden nageleefd. Op het moment dat voor een onderwerp of thema het beleid wordt geactualiseerd of nieuw beleid wordt opgesteld is het daarom wenselijk om van te voren na te gaan wat er nodig is op gebied van handhaving. Een zogenaamde **handhaafbaarheidstoets** ondersteunt de integrale afweging bij beleidsvoorstellen. Bij een nieuw beleidsvoorstel helpt de toets om vast te stellen welke handhavingsstrategie wordt toegepast. Op dat moment wordt beoordeeld of, met het oog op de te bereiken doelen en maatschappelijke effecten, een slimme keuze wordt gemaakt over de inhoud van beleid in relatie tot de inspanning die nodig is op het gebied van handhaving om het gewenste gedrag te bereiken. Deze werkwijze ondersteunt een integrale afweging aan de voorkant. In de Bijlage op blz. 27 staat een uitwerking van vragen die beantwoord moeten worden om tot een oordeel over de handhaafbaarheid te kunnen komen.

Interne afstemming

We streven naar een situatie waarbij de beleidsmakers in alle drie domeinen het beleid (en bijbehorende beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften) in de voorbereidingsfase toetsen bij de toezichthouders en handhavers. Deze werkwijze moet geïncorporeerd worden in het proces van beleidsvorming. Stadstoezicht, team Wabo en de andere teams betrokken bij de uitvoering van handhaving binnen de gemeente kunnen op die manier aan de voorkant meedenken over de wijze waarop vergunningverlening, toezicht en handhaving een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van gewenste maatschappelijke effecten.

Preventieve handhaving

Bij preventieve handhaving gaat het niet om formele handhaving op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Preventieve handhaving is gericht op bevordering van de naleving van regels en dient juist ter voorkoming van een formeel repressief handhavingstraject. De handhavingstoets maakt onderdeel uit van de eerder genoemde preventiestrategie. Andere onderdelen zijn deregulering, voorlichting en communicatie, mediation en toezicht.

12) INFORMATIE EN PRIVACY

Bij een efficiënte samenwerking hoort efficiënte onderlinge communicatie, zie ook de paragraaf over samenwerking op blz. 11. Dit betekent bijvoorbeeld het organiseren van gezamenlijke briefings, toegang tot elkaars gebouwen en het (gedeeltelijk) kunnen raadplegen van elkaars informatie. Informatie-uitwisseling is toegestaan bij uitvoering van een wettelijke plicht en leidt vaak tot belangrijke inzichten. Hiermee kan ook gerichter aandacht worden gegeven aan de grootste risico's. Op die manier kunnen we meer bereiken met minder middelen, minder toezichtlast en meer draagvlak en meer resultaten.

Voorbeelden

In alle drie domeinen (fysiek, openbaar en sociaal) lopen verschillende handhavers met taken op deze terreinen. Zij constateren problemen die onlosmakelijk verbonden zijn met de leefbaarheid en veiligheid van wijken. De brandveiligheid van panden, vervuilde woningen of woonoverlast hebben impact op tal van portefeuilles en beleidsterreinen. Illegaal bouwen en saneren, drugspanden, afvaldumpingen, fout parkeren: dit zijn ook voor de inwoners van Lelystad grote ergernissen. Op al die problemen is informatiedeling belangrijk. Bij jeugdoverlast kunnen handhavers contact zoeken met het sociaal domein of met team Veiligheid als het gaat om problematische jeugdgroepen.

AVG

Een veelgehoord knelpunt is de beperking van het delen van informatie. Onderling informatie uitwisselen wordt vaak in het kader van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) als lastig gezien. Ook als er bovenregionaal samengewerkt moet worden, is het delen van gegevens vaak een obstakel. Een belangrijke vraag daarbij is wie, welke informatie op welk moment mag uitwisselen. Zo is er binnen de gemeente een schat aan informatie beschikbaar. Maar de ene gemeentelijke afdeling mag die veelal niet delen met de andere afdeling vanwege doelbindingsvereisten uit de privacywetgeving of specifieke sectorale geheimhoudingsplichten. Er kan echter meer gedeeld worden dan vaak wordt gedacht. Dat laat de aanpak van Ondermijning in Lelystad wel zien. Ook kunnen de politie, de Koninklijke Marchaussee (denk aan Lelystad Airport) en bijzondere opsporingsdiensten op basis van de Wet politiegegevens informatie delen. Binnen het programma Sociaal domein loopt het traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy (UPP) dat zich onder meer richt op het aanpakken van enkele knelpunten in de gegevensdeling. Het doel is om steeds op het juiste moment te zijn daar waar het nodig is.

Data-analyse

De integrale aanpak van problemen vraagt naast informatiedeling ook om het koppelen van verschillende informatiesoorten en om de analyse daarvan door gemeenten, politie en andere ketenpartners. Het maken van de juiste analyses op basis van beschikbare informatie wordt steeds essentiëler. Daar waar informatie eenvoudig in steeds grotere mate beschikbaar komt (big data), gaat het er juist om daar zinvolle duiding aan te kunnen geven. De mogelijkheden van intelligence zijn vrijwel oneindig en dat brengt allerlei privacy-gerelateerde vraagstukken met zich mee. De gemeente Lelystad is de afgelopen periode druk geweest met het opbouwen van een goede informatiepositie. Dit wordt de komende jaren steeds belangrijker.

Conclusie

De samenleving verwacht dat de overheid de informatiedeling op orde heeft zodat zij effectief onveiligheid kunnen bestrijden en de leefbaarheid vergroten. De informatie-uitwisseling binnen de gemeentelijke organisatie en met externe (overheids)partners is cruciaal, bijvoorbeeld op het snijvlak van zorg en veiligheid en voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De informatiesystemen van de gemeente moeten hiervoor op orde zijn. Daarom wordt er de komende periode verder geïnvesteerd in processen en de registratie van data.

BIJLAGE 1: INTERVENTIES

Vanuit handhaving zijn er verschillende interventies mogelijk. Van licht naar zwaar zijn dit: aanspreken/informeren van de overtreder, waarschuwen, bestuurlijk gesprek, verscherpt toezicht, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang tot tijdelijk stilleggen.

Preventie

De eerste stap in de handhavingsketen is preventie. Het uitgangspunt hierbij is dat door het actief betrekken van de doelgroep bij de uitvoering en handhaving van beleid het aantal overtredingen kan worden verminderd. Dit kan met name door het wegnemen van onduidelijkheden over de interpretatie van regelgeving en het communiceren van het handhavingsbeleid en de daarin opgenomen stappen bij geconstateerde overtredingen. Normconform gedrag is namelijk groter naarmate de burger beter begrijpt waarom de handhaver een bepaald besluit neemt. Daarom vinden we het belangrijk om met burgers en bedrijven in gesprek te gaan; uitleggen welke afwegingen aan onze zijde worden gemaakt en waarom. Burgers en bedrijven willen een eerlijke afweging ervaren en willen serieus worden genomen.

Voorlichting en communicatie

Onderdeel van preventie is goede voorlichting en communicatie. Adequate preventie houdt in dat de wet- en regelgeving op zichzelf duidelijk is en ook bekend is bij burgers en bedrijven. Informatievoorziening en voorlichting naar de burger zal daarom een bijdrage moeten leveren aan het transparant maken van onze gemaakte keuzes. Met goede voorlichting en communicatie over de invulling en uitvoering van ons beleid willen we bewerkstelligen dat burgers, bedrijven en instellingen binnen de gemeente Lelystad weten welke visie we hebben op toezicht en handhaving en welke visie we hebben op het evenwicht in verantwoordelijkheden tussen de handhavende partijen en de samenleving. Kortom, de burgers moeten weten wat er van hen wordt verwacht en wat zij van ons kunnen verwachten.

Toezicht

Onder toezicht verstaan we het controleren of, en in hoeverre, wettelijke bepalingen worden nageleefd. Toezicht vormt een belangrijke fase in onze handhavingsketen. Toezicht vindt plaats op basis van verleende vergunningen en ontheffingen, in het kader van projecten en naar aanleiding van meldingen, handhavingsverzoeken en klachten/calamiteiten. Een overzicht van al deze toezichtactiviteiten in Lelystad wordt jaarlijks opgenomen in de uitvoeringsprogramma's, zoals het VTHUP. De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd, hangt af van de prioriteit die aan een handhavingstaak is toegekend.



Sanctioneren

Diverse instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van handhaving in Lelystad beschikken over een gevarieerd palet aan sanctie-instrumenten. Uiteenlopende sancties die, afhankelijk van het wettelijk regime, kunnen worden ingezet zijn: bestuursdwang, opleggen van een last onder dwangsom, intrekken van de vergunning, en strafrechtelijke instrumenten zoals een boete. In de Bijlagen hierna wordt dit verder toegelicht.

BIJLAGE 2: REPRESSIEVE HANDHAVING

De gemeente Lelystad heeft verschillende formele en informele instrumenten ter beschikking in de handhavingspraktijk, zoals voorlichting, bemiddeling, waarschuwing en een dwangsom. Bij repressieve handhaving is sprake van niet-naleving van een regel en is een overtreding gaande. De instrumenten zijn dan ook gericht op beëindiging van die overtreding. Er wordt onderscheid gemaakt in bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving. De keuze voor de inzet maakt onderdeel uit van de sanctiestrategie.

Bestuursrechtelijke handhaving

Binnen de bestuursrechtelijke handhaving kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende instrumenten. De belangrijkste instrumenten betreffen de last onder bestuursdwang of dwangsom en de bestuurlijke boete.



- **Bestuursdwang / dwangsom**: De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom betreffen beiden herstelsancties waarbij de overtreder een last tot beëindigen en beëindigd houden van de overtreding krijgt opgelegd. Indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om de last door feitelijke handelen ten uitvoer te leggen of de verplichting tot betaling van een geldsom op te leggen. Uitgangspunt is dat in beginsel het instrument last onder dwangsom wordt ingezet, tenzij, gezien de aard van de overtreding, een last onder bestuursdwang meer in de rede ligt.[12]
- De gemeente kan in sommige gevallen ook **preventief een dwangsom** opleggen. Dit is een dwangsom die de gemeente oplegt als er nog geen overtreding plaatsvindt, maar het zeer waarschijnlijk is, dat op zeer korte termijn een overtreding zal gaan plaatsvinden.
- **Bestuurlijke boete**: Een bestuurlijke boete is daarentegen een bestraffende sanctie die zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het betreft een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom en kan naast bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang worden opgelegd.
- **Vergunning of ontheffing**: Soms is het intrekken van een verleende vergunning of ontheffing een passende interventie. De wet- en regelgeving op basis waarvan de vergunning of ontheffing is verleend bevat regels ten aanzien van het intrekken van betreffende vergunning of ontheffing. Ook bestaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld een uitkering te beëindigen of een registratie in de BRP ambtshalve aan te passen.

Strafrechtelijke handhaving

Strafrechtelijke handhaving is gericht op leedtoevoeging (het bestraffen van de overtreder) en onderscheidt zich daarin van de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang die juist gericht zijn op herstel. Binnen de strafrechtelijke handhaving kan onderscheid worden gemaakt tussen een proces-verbaal en een bestuurlijke strafbeschikking. Beiden kunnen worden opgesteld door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa).

- **Proces-verbaal**: Een PV is een schriftelijke verslaglegging waarmee justitie op de hoogte wordt gebracht van een overtreding van wet- en regelgeving. Het is vervolgens aan de officier van justitie om te beslissen of tot vervolging wordt over gegaan. Indien tot vervolging wordt overgegaan wordt het proces-verbaal door de rechter gebruikt om een rechtvaardig besluit te nemen ten aanzien van een verdachte.

[12] De dwangsom is ook efficiënt bij (toekomstige) herhalingen: de sanctie werkt voor onbepaalde tijd en blijft dus bestaan na het stoppen van de overtreding. Na een jaar zonder herhaling van de overtreding kan de overtreder verzoeken het besluit tot dwangsom in te trekken.

- **Bestuurlijke strafbeschikking:** Op grond van de zogenaamde Wet OM-afdoening hebben boa's de bevoegdheid om een strafbeschikking (een soort boete) af te vaardigen voor een aantal relatief kleine overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. Denk aan veel voorkomende en overlast veroorzakende, lichte overtredingen van de APV en de Afvalstoffenverordening. Een bestuurlijke strafbeschikking kan niet alleen door een gemeentelijke BOA, maar ook door de politie worden opgelegd. Het is een instrument dat in beginsel zonder tussenkomst van het OM kan worden opgelegd en wordt ingezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De gemeente ontvangt per ingediend proces verbaal een vaste vergoeding.

Privaatrechtelijke handhaving

De gemeente treedt ook op als private partij, bijvoorbeeld bij het sluiten van koop- en huurovereenkomsten (bijvoorbeeld voor standplaatsen op woonwagenlocaties). De gemeente kan in bepaalde gevallen privaatrechtelijk handhaven door bijvoorbeeld een actie tot nakoming van de overeenkomst of een onrechtmatige daad in te stellen of door het claimen van een contractuele boete. Als de gemeente de keuze heeft tussen privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke instrumenten in de regel gekozen moet worden voor de bestuursrechtelijke weg omdat daarbij betere rechtswaarborgen gelden voor de burger. In de praktijk zijn de mogelijkheden tot privaatrechtelijke handhaving daarom beperkt.

Afstemming bestuursrecht met strafrecht

Bij ernstige overtredingen kan parallel aan bestuursrecht ook een strafrechtelijke handhavingstraject worden ingezet. Dit gebeurt in Lelystad bijvoorbeeld al bij de huisverboden en het sluiten van drugspanden. Het bestuursrecht en het strafrecht kunnen elkaar op verschillende handhavingsthema's versterken, bijvoorbeeld als het gaat om ondermijning en andere taakvelden die zijn genoemd in het Integraal Veiligheidsplan van Lelystad. Afhankelijk van het taakveld worden de verschillende partners betrokken en worden er afspraken gemaakt. De strafrechtelijke handhaving valt primair onder justitie en politie. Afstemming vindt plaats met de burgemeester in onder meer de driehoek.

Convenanten

Via een aantal convenanten is de verantwoordelijkheid van verschillende partijen op elkaar afgestemd. Daarnaast is een belangrijk doel van deze convenanten om ook de eigen verantwoordelijkheid bij de naleving van wet- en regelgeving van de doelgroep te benadrukken, hetgeen bijdraagt aan de effectiviteit. Het maken van concrete afspraken met bijvoorbeeld horecaondernemers over de eigen acties en verantwoordelijkheden en over de consequenties van het niet voldoen aan deze afspraken, vergroot de legitimiteit van zowel de regelgeving als de handhaving en sanctionering. Zo zijn in het kader van het hennepconvenant afspraken gemaakt met politie, het Openbaar Ministerie, woningcorperaties, Belastingdienst, en energieleveranciers. Verder hebben we convenanten met horeca-ondernemers (convenant Veilig Uitgaan), met het onderwijs (convenant veilig in en om school), convenant voor de aanpak van ondermijning (convenant RIEC Midden Nederland).

Begunstigingstermijn

Op grond van jurisprudentie moet de overtreder een redelijke termijn gegund worden om de overtreding ongedaan te maken. De begunstigingstermijn wordt vooral bepaald door de ernst van de overtreding en de tijd die nodig is om de overtreding ongedaan te maken. Hoe zwaarder de overtreding, des te korter de termijn. Wanneer sprake is van acuut gevaar, kan spoedshalve bestuursdwang worden toegepast. Bezwaar en beroep zijn achteraf mogelijk.

Hoogte dwangsom

Het doel van de last onder dwangsom is de overtreding ongedaan te maken of nieuwe overtredingen te voorkomen. Geeft de overtreder hieraan geen gehoor of wordt het maximumbedrag van de dwangsom bereikt, dan kan het bedrag van de dwangsom worden verhoogd, of kan bestuursdwang worden toegepast. Hoe zwaarder de overtreding, des te hoger de dwangsom. De sanctie moet in verhouding staan tot de overtreding (proportionaliteit).

Strafrecht en sociaal domein

Dossiers in het sociaal domein in Lelystad die na onderzoek een vermoedelijk benadelingsbedrag hebben van meer dan € 50.000 worden aangeboden voor strafrechtelijk onderzoek. Dit geldt ook voor dossiers die vallen onder een uitzonderingscategorie (denk aan samenloop met strafbare feiten zoals drugs). De strafrechtelijke opsporing wordt integraal op Lelystad uitgevoerd. Gebruikte methodieken zijn veelal hetzelfde, de juridische opsporingsmogelijkheden en bevoegdheden zijn in de opsporingssfeer ruimer en worden getoetst door de Officier van Justitie.

Negatieve gevolgen van niet-handhaven

De vraag is waarom de gemeente Lelystad zich druk moet maken over handhaving. Hieronder staan zes soorten negatieve effecten die we proberen te voorkomen, maar zeker wel denkbaar zijn als regels niet worden nageleefd of gehandhaafd. Deze effecten worden ook gebruikt om een adequate inschatting te maken van de prioriteit van handhavingstaken.

Fysieke veiligheid	Dit effect betreft situaties waarin de veiligheid van mens en dier fysiek wordt bedreigd. Denk aan het ontstaan van lichamelijk letsel in de vorm van licht gewonde/zwaar gewonde/dodelijke slachtoffers, zoals bij kankerverwekkende of explosieve stoffen.
Volksgezondheid	Dit effect betreft situaties waarin de gezondheid van mens en dier wordt bedreigd. Denk aan het kunnen ontstaan van tijdelijke/chronische gezondheidsklachten of ernstige ziekten met dodelijke afloop.
Bestuurlijk imago	Dit effect leidt tot aantasting van het beeld dat burgers en bedrijven hebben van de gemeente Lelystad. Denk aan het kunnen ontstaan van situaties waarbij het bestuur niet/ nauwelijks/regelmatig/veelvuldig wordt aangesproken en ook wordt afgerekend.
Kwaliteit van de sociale leefomgeving/leefbaarheid	Dit effect betreft een negatieve invloed op de kwaliteit van de sociale leefomgeving. Denk aan het ontstaan van beperkte/enige/ernstige verloedering van de leefomgeving en/of een beperkte/enige/ernstige aanwezigheid van het gevoel van onveiligheid.
Natuur-/Stadsschoon/Ruimtelijke kwaliteit	Dit effect betreft een negatieve invloed op de kwaliteit van de natuur-/cultuurhistorische waarden. Denk hierbij aan het kunnen ontstaan van tijdelijke of onherstelbare natuurschade of de beschadiging van monumenten. Ook wordt hiermee bedoeld de kwaliteit van de ruimtelijke ordening inde gemeente.
Financiële schade / aansprakelijkheid	Dit effect betreft de eventuele financiële schade / aansprakelijkheid van de gemeente Lelystad. Denk hierbij aan het kunnen ontstaan van geringe/middelmatige/hoge schade en/of kosten.
Normvervaging	Meer sociale fraude ondermijnt direct de houdbaarheid van het sociaal stelsel en het draagvlak bij de burgers, het heeft een aanzuigende werking en wordt zo onbetaalbaar.

BIJLAGE 3: BOA EN TOEZICHTHOUDER

Binnen handhaving wordt een onderscheid gemaakt tussen handhavers in de rol van toezichthouder en in de rol van buitengewoon opsporingsambtenaar.

Boa's



Een boa is een ambtenaar met een beperkte opsporingsbevoegdheid. Een boa is bevoegd om strafbare feiten op te sporen die tot zijn takenpakket behoren én die in de bijhorende domeinenlijst staan, zie opsomming hieronder. Boa's die veel in contact komen met publiek dragen een boa-insigne en een uniform. Niet elke boa heeft dezelfde bevoegdheden. Er worden zes boa-werkterreinen onderscheiden, ook wel domeinen genoemd:

- ☑ domein I: openbare ruimte
- ☑ domein II: milieu, welzijn en infra
- ☑ domein III: onderwijs / leerplicht
- ☑ domein IV: openbaar vervoer
- ☑ domein V: werk, inkomen en zorg
- ☑ domein VI: generieke opsporing

De boa's in domein I bestrijden kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid in de openbare ruimte aantasten. De boa's in Lelystad zijn uitgerust met beperkte geweldsmiddelen (handboeien). Stadstoezicht houdt zich ook bezig met de handhaving op gebied van parkeren. Daarnaast heeft de gemeente Lelystad boa's in domein III. Ook zijn er boa's die werkzaam zijn in domein V. Ze houden zich bezig met het handhaven van regelingen op het gebied van de sociale zekerheid. Voor de handhaving op gebied van fraude heeft Lelystad een zelfstandig team.

Boa's en politie

Toezicht en handhaving in de openbare ruimte is een gedeelde verantwoordelijkheid van de gemeente en de politie, waarbij de boa's en de politie elkaar aanvullen. Kern van het werk van de gemeentelijke boa in domein I is dat hij in de openbare ruimte aanwezig is en toezicht houdt, en handhavend optreedt waar nodig in geval van kleine ergernissen, overtredingen en overlastsituaties die de leefbaarheid in wijken en buurten aantasten. In beginsel treedt de boa op in situaties waarin er geen sprake is van een te verwachten gevaarzetting. Wanneer de boa situaties tegen komt waar geweld plaatsvindt of dreigt of waar sprake is van criminaliteit, zal hij een beroep doen op de politie.

Toezichthouders

Een toezichthouder onderzoekt namens en onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur of wetten en regels worden nageleefd. Een toezichthouder draagt een legitimatiebewijs bij zich dat is uitgegeven door het gemeentebestuur. Op verzoek is de toezichthouder verplicht om dit legitimatiebewijs te tonen. In titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is aan de toezichthouders een standaard pakket met bevoegdheden toegekend. Aanvullend daarop zijn aan de toezichthouder in bepaalde wetten extra bevoegdheden toegekend, bijvoorbeeld het onder voorwaarden betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. Een toezichthouder mag van zijn bevoegdheden slechts gebruik maken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Een ieder is vervolgens verplicht om medewerking te verlenen aan een toezichthouder.

BIJLAGE 4: VIRTUELE HANDHAVINGSMARKT

In 2020 was het de bedoeling om een handhavingsmarkt te organiseren met alle uitvoerende partijen die betrokken zijn bij handhaving. In deze nota worden de belangrijkste partijen hieronder kort toegelicht om toch een beeld te geven.

Naam	Taken
Stadstoezicht	Team Stadstoezicht heeft zo'n 12 fte voor handhaving / boa's / inspecteurs. Dit team is actief en zichtbaar aanwezig in de openbare ruimte. Ze spreken mensen aan op hun verantwoordelijkheid en treden handhavend op als dat nodig is. Ze werken hierbij nauw samen met interne en externe (keten)partners. Naast boa's en toezichthouders bestaat er nog een cluster met Juristen (6 fte) en cluster Veiligheidsvergunningen (5 fte). Lelystad is verdeeld in vier wijken en iedere wijk heeft twee boa's die aanspreekpunt zijn voor de betreffende wijk. Verder is er een wekelijkse briefing met alle boa's en toezichthouders, waarbij ook de politie aanwezig is. Waar nodig vindt de handhaving in samenwerking met de politie, brandweer, OFGV of andere partners plaats.
Leerplicht-ambtenaren	De gemeente Lelystad heeft 5 leerplichtambtenaren. Om het volgen van onderwijs voor zo veel mogelijk kinderen te realiseren is een gecoördineerde en optimale inzet van alle betrokken ketenpartners in het sociaal domein en/of de jeugdstrafrechtketen vereist (scholen, gemeenten, RvdK, Halt, politie, gemeentelijke jeugdhulp (wijkteams e.d.), Inspectie van het onderwijs, OM, rechter). De leerplichtambtenaren werken volgens de principes van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). Ze hebben diverse taken en verantwoordelijkheden, waaronder: - naleving van de Leerplichtwet voor het behalen van een startkwalificatie; - toeleiding of terugleiding naar een passend onderwijsprogramma; -vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim en ketensamenwerking door deelname aan multidisciplinaire (zorg)overleggen; - handhaving indien nodig in de vorm van een verwijzing naar HALT of het opmaken van een proces-verbaal schoolverzuim.
Sociale recherche	Het team 'Sociaal domein' heeft zo'n 6 fte aan Sociale rechercheurs in dienst. Bij fraude met een uitkering of zorggelden is de Sociale recherche de opsporingsinstantie. Ze zijn gespecialiseerd in het opsporen zwartwerken, het verzwijgen van vermogen, woonfraude, etc. Er is aandacht voor de menselijke maat (zie blz. 11). Als de Sociale Recherche iemand op het spoor is, kan in bepaalde gevallen een strafrechtelijk onderzoek volgen. De Sociale recherche maakt daarvan een proces-verbaal op voor het Openbaar Ministerie. Op grond daarvan besluit de officier van justitie om de fraudepleger wel of niet te vervolgen. De fraudepleger loopt het risico een hoge boete of gevangenisstraf te krijgen. Daarnaast vordert de gemeente de ten onrechte betaalde uitkering terug.
Toezicht BRP	In de Basisregistratie Personen (BRP) registreert de gemeente de persoonsgegevens van de Lelystedelingen. Veel overheidsinstanties en andere organisaties gaan uit van de in de BRP geregistreerde persoonsgegevens. Het is daarom belangrijk dat de gegevens in de BRP correct zijn. Deze systeemverantwoordelijkheid ligt bij de gemeente, primair bij het team Stadswinkel. Naar aanleiding van signalen over een onjuiste inschrijving vindt een adresonderzoek plaats. Onderdeel van de onderzoeken zijn de spookwoningen, waar al lange tijd geen bewoners zijn geregistreerd. Dit kan een signaal zijn van (woon)fraude, uitbuiting of andere vormen van criminaliteit.

Team Wabo en bestemmings-plannen	Voor bouwtoezicht is er 5 fte beschikbaar voor onder meer integraal toezicht voor de Wabo taken (in hoofdzaak ruimtelijke ordening, bouwtoezicht, brandveiligheid en milieu) en APV (bouwkundige onderdelen bij evenementen). Dit team adviseert bij geconstateerde afwijkingen of niet vergunde situaties over de technische toetsing van WABO-onderdelen op het gebied van bouwen (o.a. vergunningsvrij bouwen), slopen, brandveiligheid, constructie, welstand, milieu.
Havenmeester	De havenmeester is degene die mondeling of schriftelijk aanwijzingen geeft in het belang van de orde en veiligheid in de haven, regeling van het scheepvaartverkeer, ligplaats en ter voorkoming van gevaar/schade/hinder.
Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- en Vechtstreek (OFGV)	De OFGV is in 2012 opgericht en heeft als vestigingsplaats Lelystad. De OFGV voert namens dertien gemeenten en twee provincies de milieutaken uit. Het basispakket concentreert zich vooral op vergunningverlening en het toezicht op en handhaving van milieuregelgeving. De gemeente Lelystad heeft het toezicht en de handhaving wat betreft het Besluit bodemkwaliteit en horecageluid belegd bij de OFGV. Asbest is deels belegd. De OFGV stelt jaarlijks een uitvoeringsprogramma op voor de gemeente Lelystad.
Politie	Het basisteam voor Lelystad - Zeewolde bestaat uit 155 fte. De wettelijke taak van de politie brengt verschillende aspecten met zich mee zoals toezicht houden, strafbare feiten opsporen en hulpverlenen. De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag (burgemeester en Openbaar Ministerie) en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.
Brandweer	Bij zowel het bouwen van een nieuw gebouw als tijdens het gebruik van het gebouw komt de eigenaar / gebruiker in contact met de brandweer. De gemeente heeft als bevoegd gezag een duidelijke wettelijke taak in toezicht en handhaving. De brandweer adviseert en het bevoegd gezag beslist. Vaak vraagt de gemeente de brandweer om haar te ondersteunen in haar wettelijke toezichts- en handhavingstaken.
GGD	In de wet Kinderopvang zijn de minimale eisen opgenomen waaraan de kinderopvang moet voldoen. De wet is van toepassing op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, gastouderbureaus en gastouders. De gemeente is verantwoordelijk voor registratie, controle en handhaving op basis van de wettelijke eisen. De uitvoering van het toezicht is belegd bij de GGD. Het toezicht op de Wmo is ook belegd bij de GGD.
Inspectie SZW	De ISZW de toezichthouder op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid. Dat toezicht is gericht op de naleving van de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden (zoals de kwestie Eurotower), de arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en het sociale zekerheidsstelsel. De ISZW zet onder het gezag van het OM strafrechtelijke handhaving in. Dit kan noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn om constructies te ontrafelen, strafbare feiten zichtbaar te maken en te bewijzen, faciliteerders van overtredingen in beeld te krijgen en overtreders financieel aan te pakken.
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	NVWA heeft als kerntaak het toezicht houden bij bedrijven en instellingen op de naleving van wetten en voorschriften. Hiervoor heeft de organisatie dierenartsen, inspecteurs en toezichthouders in dienst die op verscheidene terreinen op de naleving toezien en zo nodig sancties opleggen. Ze houden o.m. toezicht op de Warenwet, de Tabaks- en rookwarenwet, de Wet dieren. Tot 2013 hield de NVWA volledig toezicht op de Drank- en Horecawet. Sinds 2013 houden de gemeenten voor het grootste deel toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet.

Inspectie leefomgeving en Transport	De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Ze werken aan veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid in transport, infrastructuur, milieu en wonen. Denk aan veilig en betrouwbaar openbaar vervoer, een woning huren van een betrouwbare woningcorporatie of zonder risico water uit de kraan drinken. Maar ook droge voeten houden achter de dijken is een taak van de ILT. Het aandachtsgebied van de ILT omvat ongeveer 150 onderwerpen waaronder geluidsoverlast in de luchtvaart, vaartijden in de binnenvaart, taxivergunningen, woningcorporaties, vervoer van gevaarlijke stoffen, afval, genetisch gemodificeerde organismen en energielabels van woningen.

Zoals al vermeld is samenwerking een belangrijk onderdeel van handhaving. De gemeente Lelystad participeert of heeft connecties met onder andere de onderstaande samenwerkingsverbanden.

Samenwerkings verband	Taken
RIEC	De gemeente Lelystad is aangesloten bij het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Midden-Nederland. Het RIEC richt zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Het RIEC heeft geen zelfstandige bevoegdheden op gebied van handhaving, opsporing of toezicht. Ze verbindt informatie, expertise en de slagkracht van de verschillende overheidsinstanties (zoals gemeenten, politie, OM, Belastingdienst). Daarnaast stimuleert en ondersteunt het RIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning.
DTO	In Midden Nederland is per district een Districtelijk Team Ondermijning (DTO), waarbij het RIEC ondersteunt. Doel is steeds, de faciliterende rol van bepaalde sectoren en groepen binnen de ondermijnende criminaliteit te doorbreken en de samenwerkingsverbanden te verstoren. Het DTO Flevoland is gehuisvest in het stadhuis Lelystad.
Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)	De 'Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams' wordt gebruikt om handhaving in het sociale zekerheidsdomein meer integraal te benaderen. Thema's: belasting- en premiefraude, toeslagenfraude, uitkeringsfraude en overtredingen van arbeidswetgeving. Deelnemende partijen: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie SZW, UWV, Sociale Verzekeringsbank, Belastingdienst, het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (de IND), de politie, het college van procureurs-generaal (Openbaar Ministerie) en diverse gemeenten.
Veiligheidsregio Flevoland (VRF)	De Veiligheidsregio Flevoland is een samenwerkingsverband van alle gemeenten in Flevoland, Politie, Brandweer Flevoland en de geneeskundige zorg. Kerntaak van Veiligheidsregio is om iedereen die in Flevoland woont, werkt of verblijft tegen risico's en rampen te beschermen. De VRF is ook een adviesorgaan voor de gemeente bij het verstrekken van vergunningen (evenementen, gebouwen).
Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)	Een belastingschuld ontwijken, ten onrechte huursubsidie ontvangen, illegaal onderverhuren: een met opzet verkeerde inschrijving in de BRP (of juist géén inschrijving) biedt volop mogelijkheden voor fraude. Met de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA) verbetert de overheid de kwaliteit van de BRP en bestrijdt zo fraude met adresgegevens. LAA is een samenwerking van de rijksoverheid, uitvoeringsorganisaties en meer dan 260 gemeenten.

- De gemeente heeft een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid binnen het sociaal domein. Een verantwoordelijkheid die komt met een brede reeks van taken die zich laten groeperen om twee centrale thema's: inkomensondersteuning en ondersteuning bij maatschappelijke participatie.
- In het kader van de inkomensondersteuning worden uitkeringen verstrekt aan burgers die niet zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Of er sprake is van een recht op uitkering kan in de uitvoering worden vastgesteld aan de hand van voorhanden wet- en regelgeving (de rechtmatigheidstoets). Ten aanzien van de ondersteuning bij maatschappelijke participatie worden burgers gecompenseerd in de vorm van dagbesteding, huishoudelijke ondersteuning of anderszins indien zij conform de wet maatschappelijke ondersteuning daartoe zelf, inclusief het sociale netwerk, niet in staat zijn.
- Waar sprake is van gebruik kan ook sprake zijn van misbruik, zij het bewust of onbewust. De gemeente heeft daarom ook de verantwoordelijkheid om toe te zien op het feit dat er geen of in ieder geval zo weinig als mogelijk sprake is of kan zijn van misbruik. En van misbruik is sprake wanneer een burger een voorziening geniet zonder dat hij of zij daar recht op heeft. Deze taak is vastgelegd in de wet en strekt zich uit langs twee lijnen: het voorkomen van misbruik (preventie) en het signaleren en beëindigen van misbruik (repressief handhaven).
- Handhaving wordt in Lelystad niet gezien als primair een repressief sluitstuk in de uitvoering om fraude te bestrijden, maar vooral gezien wordt als een integraal onderdeel van het dienstverleningspakket, gericht op een sfeer van wederzijds vertrouwen tussen de klant en de gemeente.
- Menselijke maat: handhaven en terugvorderen heeft grote consequenties voor bewoners en gezinnen. Integrale handhaving in het sociaal domein betekent dat handhavers met een brede blik naar een inwoner kijken. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de sociaal wijkteams in Lelystad waar de sociale context binnen een gezin wordt besproken. Daarmee wordt voorkomen dat de gemeente via handhavers hard ingrijpt in een gezin, terwijl via wijkteam wordt geprobeerd het gezin weer zelfredzaam te krijgen. Het is de uitdaging om in ieder specifiek geval de wettelijke speelruimte te zoeken om op maat te handhaven.



Uitkeringsfraude

Er kunnen vier soorten uitkeringsfraude worden onderscheiden. Sommige vormen van fraude kunnen bij alle uitkeringen (onder meer bijstand, WW, WAO, WIA, Anw, AKW en AOW) voorkomen, andere slechts bij bepaalde uitkeringen. De vormen van fraude zijn identiteitsfraude, inkomstenfraude, vermogensfraude en leefvormfraude.

Zorgfraude

Zorgfraude leidt tot benadeling van zowel de overheid als zorgbehoevenden. Bij fraude met pgb's gaat het om bedragen die oplopen tot in de honderdduizenden euro's. Slachtoffers zijn vaak kwetsbare mensen; cliënten met een lichamelijke en/of geestelijke beperking, vaak met beperkte kennis van de Nederlandse taal of het zorglandschap. Deze mensen krijgen niet de ondersteuning die zij nodig hebben en waar de overheid voor betaalt. Bij de gemeente kunnen signalen binnenkomen van mogelijke onrechtmatigheid binnen de Wmo en Jeugdwet. De grootste risico's op onrechtmatigheden bij de Wmo en Jeugdwet liggen, in tegenstelling tot de bijstand waar het voornamelijk om cliënten gaat, bij de zorgaanbieder. Dit maakt toezicht en handhaving in de zorg complexer. Belangrijk is dat het belang van de cliënt altijd voorop dient te staan. Onderdelen van de aanpak van zorgfraude is preventie (werkinstructies, training medewerkers, communicatie), opsporing (meldpunt, informatie-uitwisseling, registratie) en straffen (afspraken met politie, IGJ, ISZW, OM). De VNG heeft een factsheet gemaakt voor het gemeentebestuur over wat te doen bij vermoedens van zorgfraude. Zie ook: https://vng.nl/naleving.

BIJLAGE 6: DOELGROEPBENADERING

Per doelgroep wordt rekening gehouden met de inzet van middelen.
Iemand die doelbewust strenge regels overtreedt, hoeft niet nog een keer te worden gewaarschuwd. De onderstaande tabel maakt de benadering per doelgroep zichtbaar:

Doelgroep	Toelichting type nalever/overtreder	Benadering en inzet instrumenten
Spontane en bewuste nalever	Kent de regels en leeft die ook spontaan of bewust na, ongeacht wel of geen toezicht van toezicht en handhaving.	Informeren over nieuwe regels, waarbij de focus ligt op argumenten en feiten, en hen begeleiden in regelgeving (makkelijker maken bij de uitvoering van de geldende regels).
Goedwillende en onbewuste overtreder	Overtreedt per ongeluk de regels en is in de basis goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen.	- Motiveren om de regels op te volgen waarbij de focus ligt op gewenst gedrag en bewustwording van eigen gedrag. - Bekendmaken met geldende regels en inzet van positieve handhavingsacties, zoals belonen van bij goed gedrag.
Afgedwongen nalever	Leeft de regels na omdat hij afgeschrikt wordt door controles en sancties. Heeft vaak een ‘moet kunnen’/ onverschillige houding en neemt het niet zo nauw met het algemeen belang.	- Bekendmaken met het nut van geldende regels. - Informeren over de pakkans en sanctiedreiging. - Benadrukken van de nadelen van niet-naleving.
Calculerende en bewuste (structurele) overtreder	Iemand die willens en wetens de regels overtreedt en daarbij bewust het risico neemt om gepakt te worden.	Inzetten van handhavingsinstrumenten.

InterventieKompas

Mocht er een gebrek aan inzicht zijn waarom een bepaalde groep zich in Lelystad niet aan de regels houdt, dan is het InterventieKompas een goed instrument. Het onderzoekt welke gedragsmechanismen een rol spelen en geeft voorbeelden van (gedrags)interventies die kunnen worden gebruikt voor een passende aanpak. Het is gemaakt volgens de laatste inzichten binnen de gedragswetenschap. De komende jaren willen we dit instrument gaan inzetten voor de thema’s waar een handhavingstekort wordt ervaren.



Illegale dumping wietafval in Lelystad

BIJLAGE 7: UITWERKING TOETS

Het beoordelen van effecten van ontwerpregelgeving voor handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid vindt plaats in twee fasen. De eerste fase betreft het stadium waarin beleidsvoornemens tot stand worden gebracht in samenwerking met of door raadpleging van uitvoerders en handhavers. De tweede fase betreft de fase waarin het beleid of regelgevingsvoorstel in concept gereed is. Als er sprake is van substantiële (neven)effecten voor de uitvoerende instanties, worden ze om een oordeel gevraagd over de handhaafbaarheid.

Vragen handhaafbaarheidstoets

1) Welke **doelgroep**(en) worden met de effecten van de ontwerpregeling geconfronteerd en wat is hun omvang?
2) **Uitvoerbaarheid**
   a. Welk gemeentelijk team of welke organisaties gaan de ontwerpregeling uitvoeren?
   b. Is hen helder wat de opgedragen taak is?
   c. Is de uitvoeringsorganisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
   d. Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering?
   e. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling?
3) Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de **handhavingsinzet en de handhavings-behoefte**? Besteed in de toelichting aandacht aan:
   a. de verwachte mate van spontane naleving;
   b. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van controle;
   c. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van sancties;
   d. zijn de gehanteerde definities eenduidig , helder en duidelijk afgebakend?
   e. welk fraudemogelijkheden biedt de voorliggende ontwerpregelgeving, hoe groot schat u de kans dat de fraudemogelijkheden zich in de praktijk voordoen en wat is de impact hiervan?
   f. hebben de partijen betrokken bij de uitvoering van de ontwerpregelgeving voldoende controle- en handhavingsmogelijkheden? Zijn er lacunes? Zo ja, welke?
   g. hebben de ketenpartners (uitvoering, toezicht, opsporing en vervolging) afspraken gemaakt over een gezamenlijke en sluitende handhavingsstrategie?
4) **Handhaafbaarheid**
   Welke organisaties zullen de ontwerpregeling handhaven; wat is hun oordeel over handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?
5) Wat zijn de gevolgen voor de **belasting van het juridische systeem**? Kijk ook naar het aantal voor beroep vatbare beslissingen, bezwaren en beroepen.

Handhavingsstructuur

Het verdient verder de aanbeveling om in nieuw beleid een aparte paragraaf over handhaving op te nemen waarin aandacht wordt besteed aan de handhavingsstructuur.

- Wie belast is met het toezicht, controle en opsporing?
- Wat hun bevoegdheden zijn of waar deze staan?
- Welke sancties zijn mogelijk?

