

Toezicht en Handhavingsbeleid 2018-2022

Gemeente Zevenaar

datum 6 september 2018
versie 1.0
status Definitief



Inhoud

1	Voorwoord	5
2	Inleiding	6
3	Doelstellingen en Uitgangspunten	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Doelstellingen	8
3.3	Uitgangspunten	9
3.3.1	Inleiding	9
3.3.2	Wij zetten in op preventie	9
3.3.3	Wij houden actief toezicht	9
3.3.4	Wij houden gebieds- en procesgericht toezicht	9
3.3.5	Wij toetsen de effectiviteit van ons beleid	10
3.3.6	Wij sturen data gedreven	10
4	Kwaliteitseisen en effectiviteit beleid	11
4.1	Inleiding	11
4.2	Kwaliteitseisen	11
4.3	Beleidsvaluatie en toetsen effectiviteit van beleid	12
5	Preventie en toezicht	13
5.1	Inleiding	13
5.2	Preventie	13
5.3	Toezicht	14
5.3.1	Algemeen	14
5.3.2	Actief toezicht	14
5.3.3	Integraal toezicht	14
5.3.4	Gebiedsgericht- en procesgericht toezicht	14
6	Toezicht in uitvoering	16
6.1	Toezicht op basis van meldingen	16
6.2	Toezicht op basis van thema's	16
6.2.1	Inleiding	16
6.2.2	Thema Openbare Orde en Veiligheid	16
6.2.3	Thema Omgevingsrecht	18
7	Handhaven en sanctioneren	21
7.1	Inleiding	21
7.2	Bestuursrechtelijke sancties	21
7.2.1	Algemeen	21
7.2.2	Last onder dwangsom	21
7.2.3	Last onder bestuursdwang	22
7.2.4	Stilleggen activiteiten	22
7.2.5	Intrekken vergunning	22
7.3	Bestuursrechtelijk Handhavingsproces	23
7.4	Strafrechtelijke sancties	24
7.4.1	Algemeen	24
7.4.2	Bestuurlijke boete	24
7.4.3	Bijzondere sanctiestrategieën	24

7.5	Afzien van handhaven	25
7.5.1	Inleiding	25
7.5.2	Concreet zicht op legalisatie	25
7.5.3	Handhavend optreden is onevenredig	25
8	Financiën	26



1 Voorwoord

Wij zijn en voelen ons verantwoordelijk voor het beschermen van door wet- en regelgeving gediende belangen. Om een prettige samenleving te zijn en te blijven zijn nu eenmaal regels nodig.

Als we als gemeente, wanneer het nodig is, niet handhaven, tast dit het vertrouwen in de overheid aan, maar ook de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De belangen die door wet- en regelgeving gediend worden zijn dan onvoldoende beschermd. Het vaststellen van een beleid op toezicht en handhaving biedt waarborg aan onze inwoners dat wij als overheid legitiem en controleerbaar handelen.

Wij hebben als gemeente gekozen voor een positionering in de samenleving als een verbindende gemeente. Dat betekent dat we steeds bij ons handelen op zoek gaan naar verbindingen in de samenleving, verbindingen tussen en met mensen en organisaties. De verbindende rol is in ons handelen overwegend aanwezig. Bij toezicht en handhaving gaat het echter om te bewaken dat wet- en regelgeving wordt nageleefd door toezicht te houden, door te handhaven en door te sanctioneren. We staan hier, omdat het gaat om vraagstukken van orde en veiligheid, in verticale verhouding tot onze inwoners, verenigingen en bedrijven. Er is sprake van een gezagsverhouding. Toezicht en handhaving van regelgeving is een kerntaak van de overheid waarbij de regulerende rol dominant is.

Bij de totstandkoming van dit beleidsplan hebben wij daarom niet gekozen voor een participatief traject voor de totstandkoming. Dit neemt niet weg, dat we bij de uitoefening van deze kerntaak zoeken naar mogelijkheden om verbindingen te leggen en onze inwoners, verenigingen en ondernemers te betrekken.

Met dit Toezicht- en handhavingsbeleid voldoen we aan de wettelijke regelgeving en beschikken we over een geharmoniseerd beleidsplan. Dit beleid zien we als een eerste aanzet naar een nieuwe aanpak van toezicht – en handhaving in de gemeente Zevenaar, waarbij preventie en actief toezicht houden centraal staan.

2 Inleiding

Sinds de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is wettelijk geregeld hoe de gemeente tot een handhavingsbeleid moet komen. Dit is vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht¹ (Bor), waarin eisen worden gesteld aan vorm en inhoud van het handhavingsbeleid. Deze regels hebben tot doel de integraliteit en de kwaliteit van het gemeentelijk handhavingsbeleid te garanderen. Zo is daarin bepaald, dat gemeenten in hun handhavingsbeleid moeten benoemen welke doelen zij nastreven en welke activiteiten zij willen inzetten om deze doelen te bereiken. Daarnaast wordt voorgeschreven dat vastgelegd moet worden op welke wijze de gemeente omgaat met overtredingen die het gevolg zijn van haar eigen handelen. Het is vanzelfsprekend dat voor ons eigen handelen hetzelfde regime geldt als voor overtredingen van inwoners, verenigingen of ondernemers.

De wet schrijft een doorlooptijd van vier jaar voor het beleid voor. Het handhavingsbeleid moet door de gemeenteraad worden vastgesteld. Daarmee bepaalt de raad de kaders. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het jaarlijks opstellen en uitvoeren van een uitvoeringsprogramma. Jaarlijks dienen de resultaten van het uitvoeringsprogramma te worden verwerkt in een jaarverslag. Het jaarverslag wordt ter kennisname aan de raad voorgelegd, zodat de raad haar controlerende taak kan uitoefenen.

Daarnaast hebben we, naar aanleiding van de herindeling tussen de voormalige gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar, de opgave om het handhavingsbeleid te harmoniseren. Met het Toezicht- en handhavingsbeleid Gemeente Zevenaar 2018-2022 (hierna te noemen: Toezicht- en handhavingsbeleid), dat voor u ligt, voldoen wij aan de wettelijke verplichting om een actueel en geharmoniseerd Toezicht- en handhavingsbeleid te hebben.

Met het vaststellen van dit beleidskader wordt de slagvaardigheid van ons bestuur bij het afdwingen van naleving van wet- en regelgeving vergroot. Wij kunnen naar dit beleid verwijzen in onze besluiten en daardoor eenduidige besluiten nemen. Ons Toezicht- en handhavingsbeleid is helder. Wij willen overtredingen zoveel mogelijk voorkomen. Wanneer het nodig is handelen wij daadkrachtig en treden wij handhavend op. Wij maken duidelijk en inzichtelijk hoe we optreden wanneer regels niet worden nageleefd. Hierdoor kunnen we gericht ons werk doen en onze doelstellingen realiseren. We gaan onze informatiebronnen beter benutten. Dit stelt ons in staat te sturen op basis van data. Dit wordt onderdeel van onze werkprocessen. De uitgangspunten voor dit beleid (preventie, actief toezicht, gebieds- en projectgericht toezicht en toetsen van de effectiviteit van ons beleid) ondersteunen dit.

We richten ons met dit beleid op toezicht en handhaving vanuit een integrale aanpak. Dat betekent dat we ons richten op handhaving van de fysieke leefomgeving in brede zin. Daaronder verstaan we het omgevingsrecht, maar ook openbare orde en veiligheid, milieu en flora & fauna. Dit integrale handhavingsbeleid heeft dus betrekking op de fysieke leefomgeving en ziet niet op:

- Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
- Leerplichtwet;
- Opiumwet;
- Prostitutiebeleid.

¹ Artikel 7.2 BOR



Voor dit beleidsplan hebben we deze onderwerpen ondergebracht in twee thema's. De thema's zijn openbare orde-en veiligheid en omgevingsrecht. Voor elk thema geven we de prioriteiten in dit beleidsplan aan (zie hoofdstuk 8).

Op handen zijnde wetswijzigingen zoals de verwachte invoering van de Omgevingswet, de Wet kwaliteitsborging en het verbod op asbesthoudende dakbedekking zullen invloed hebben op het door ons te voeren beleid. Deze (en andere) ontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd en kunnen tussentijds leiden tot actualisatie van dit beleidsplan.

Met vaststelling van dit beleidsplan komen onderstaande handhavingsnota's te vervallen:

- Handhavingsnota Bouwen, Ruimtelijke Ordening en Milieu "een zaak van afwegen" 2003 (Zevenaar);
- Handhavingsnota Bijzondere Wetten en Algemene Plaatselijke Verordening (Zevenaar);
- Het Handhavingsplan Rijnwaarden 2009;
- Actualisatie Handhavingsplan Rijnwaarden, 2014.

3 Doelstellingen en Uitgangspunten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk treft u de doelstellingen voor dit beleid aan. Deze zijn afkomstig uit het Coalitieakkoord "Vernieuwend Verder" en het Collegeprogramma 2018-2022. Daarnaast geven we een toelichting op de uitgangspunten die we voor dit beleid hebben geformuleerd. De uitgangspunten vormen de basis voor de activiteiten die in de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's Toezicht- en handhaving worden uitgewerkt. Deze uitgangspunten en de daaruit voortkomende activiteiten dragen bij aan de realisatie van onze doelstellingen. Tot slot gaan we in op het data gedreven sturen. Met het data gedreven sturen als sturingsinstrument willen we meer focus in de uitvoering van onze toezichtstaken aanbrengen.

3.2 Doelstellingen

In het Collegeprogramma 2018-2022 zijn in hoofdstukken 3 (Sociaal Domein en Leefbaarheid) en 5 (Duurzaamheid) doelstellingen opgenomen ten aanzien van toezicht en handhaving. De doelstellingen in het collegeprogramma hebben betrekking op de onderdelen openbare orde en veiligheid, leefbaarheid en milieu. In het collegeprogramma 2018-2022 zijn voor toezicht en handhaving de volgende doelstellingen beschreven:



In het Collegeprogramma hebben we aangegeven dat het nodig is een nieuw handhavingsbeleid te ontwikkelen. We hebben hierbij aangegeven dat we een doortastend handhavingsbeleid willen gaan voeren, waarbij we actief illegale situaties willen opsporen en aanpakken. Dit hebben we ook in de Kadernota 2018-2022 opgenomen, welke door uw raad is vastgesteld. De onderdelen die betrekking hebben op dit Toezicht- en handhavingsbeleid zijn in de programma's 1 (Veiligheid) en 2 (Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Stedelijke vernieuwing) van de Kadernota ondergebracht. Met dit beleid kunnen we deze activiteiten gaan uitvoeren.



3.3 Uitgangspunten

3.3.1 Inleiding

Voor de realisatie van onze doelstellingen hebben we de volgende uitgangspunten geformuleerd voor de uitvoering van dit beleid:

1. Wij zetten in op preventie;
2. Wij houden actief toezicht;
3. Wij houden gebieds- en projectgericht toezicht;
4. Wij toetsen de effectiviteit van ons beleid;
5. Wij sturen data gedreven.

Wij werken deze uitgangspunten hieronder verder uit.

3.3.2 Wij zetten in op preventie

Het is beter dat vastgestelde regels bekend zijn en niet overtreden worden, dan dat er een handhavingstraject moet worden gestart. Om dit te bereiken formuleren wij duidelijke regels en zijn wij helder over hoe wij toezicht houden en handhaven. Wij willen vooraf de bewustwording over de regels vergroten, zodat inwoners, verenigingen en bedrijven hun gedrag hierop afstemmen en zo onveilige en ongewenste situaties voorkomen, maar ook tijdrovende en kostbare handhavingssaken. Wij gaan al tijdens het aanvraagtraject actief in gesprek met aanvragers van vergunningen of ontheffingen. Wij geven duidelijk aan binnen welke regels zij hun activiteiten (bouwen, evenementen, bedrijfsvoering etc.) mogen uitvoeren en aan welke grenzen zij zich daarbij moeten houden. Wij bespreken vooraf het nut en de noodzaak van voorschriften die mogelijk aan de vergunning worden verbonden. Hiermee wordt expliciet gemaakt wat kan en wat niet kan. Door tevoren helderheid te geven over de voorschriften en voorwaarden is het achteraf ook makkelijker om te toetsen of de regels wel of niet worden nageleefd. Het houden van toezicht op naleving van de regels wordt daarmee transparanter en effectiever.

3.3.3 Wij houden actief toezicht

Wij willen de kwaliteit van de leefomgeving en de veiligheid van onze inwoners waarborgen. Dit kunnen wij niet realiseren door vast te houden aan een reactief toezichtbeleid, waarbij alleen wordt gereageerd naar aanleiding van klachten of handhavingverzoeken. Dit vraagt om een actief toezichtbeleid. Wij verhogen de intensiteit van onze toezichtstaken. Onze toezichthouders, Buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's), inspecteurs Wet Onroerend Zaakbelasting (WOZ-inspecteurs) en andere toezichthouders (o.a. politie en brandweer) zijn onze ogen en oren. Ook de medewerkers van de buitendienst hebben nadrukkelijk een signalerende rol. Zij zijn werkzaam en zichtbaar in de straten van onze gemeente. Onze toezichthouders houden actief toezicht, registreren overtredingen die zij constateren, delen hun bevindingen en zien erop toe dat dit ook leidt tot actief handhavend optreden.

3.3.4 Wij houden gebieds- en projectgericht toezicht

Wij zetten in op gebieds- en projectgericht toezicht, waardoor wij op een meer integrale wijze toezicht gaan uitoefenen. Met gebiedsgericht toezicht willen wij binnen een afgebakend fysiek gebied (bijvoorbeeld een straat, wijk, dorp) gericht toezicht houden. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop vooruitlopend op een bestemmingsplanherziening het gehele plangebied in kaart wordt gebracht en voor het gehele plangebied een passend traject (toezicht, handhaving en legalisatie) in gang wordt gezet. Wij willen ook een efficiencyslag maken bij het houden van toezicht op overtredingen van soortgelijke aard door projectgericht toezicht te houden. Door op verschillende locaties, in een bepaald seizoen of in

verschillende dossiers, gericht toezicht te houden op naleving van dezelfde regel kunnen wij efficiënter werken. Belangrijk hierbij is dat vanuit verschillende disciplines binnen de organisatie en daarbuiten input en informatie geleverd wordt om dit mogelijk te maken. De uitvoering hiervan en wijze waarop dit georganiseerd wordt, zal in het uitvoeringsprogramma worden uitgewerkt. Deze werkwijze vraagt om meer afstemming, overleg en anticiperend handelen.

3.3.5 Wij toetsen de effectiviteit van ons beleid

Bij het houden van toezicht en bij handhavend optreden staan wij als gemeente in een verticale verhouding tot inwoners, verenigingen en ondernemers. Ons belang is hierbij primair toezicht te houden op naleving van wet- en regelgeving en handhavend op te treden bij overtredingen. Wij kunnen sancties opleggen om een bepaald gedrag af te dwingen. Wij acteren dan nadrukkelijk vanuit onze regulerende rol, waarbij wij verschillende belangen met elkaar moeten afwegen en in een gezagspositie verkeren. Toch zien wij mogelijkheden om onze inwoners, verenigingen en ondernemers te betrekken bij de uitvoering van het Toezicht en handhavingsbeleid. Dit gaan we doen bij de jaarlijkse evaluatie van ons uitvoeringsprogramma. Het doel is hierbij om te toetsen of de door ons beoogde en behaalde effecten aansluiten bij de veiligheidsbeleving van inwoners, verenigingen en ondernemers.

3.3.6 Wij sturen data gedreven

We hebben verschillende informatiesystemen in huis waarin wij data registreren. Data zijn onbewerkte feiten en informatie. Het analyseren van deze data en deze gebruiken als sturingsinformatie biedt mogelijkheden om te sturen op de toezicht- en handhavingstaken op basis van feitelijke gegevens. Dit maakt het mogelijk om de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving effectiever in te zetten en onze werkprocessen efficiënter in te richten. We kunnen onze toezichthouders beter in staat stellen om op hoofdlijnen en meer integraal te controleren. Binnen het werkveld van toezicht en handhaving is veel data beschikbaar, o.a. het aantal en de aard van klachten, registraties in de Basisregistratie Personen of Basisregistratie Gebouwen. Al deze data, bijvoorbeeld het aantal en aard van klachten, geven input voor alle vormen van toezicht die wij met dit beleid willen gaan toepassen. Wij willen de beschikbare data in onze systemen benutten om zo meer focus aan te brengen in de uitvoering van onze toezichtstaken. Het gaat vooral over de wijze waarop wij onze werkzaamheden organiseren. Het data gedreven sturen is daarmee een essentieel onderdeel van de aanpak uit dit beleid en ondersteunend aan onze inzet op preventie, actief toezicht, gebieds- en projectgericht toezicht en het toetsen van de effectiviteit van ons beleid. Het gebruik van data als sturingsinstrument is voor de overheid is relatief nieuw. Het is echter geen trend, maar een blijvende ontwikkeling. Voor de uitvoering van beleid gaan we het data gedreven sturen steeds meer inzetten.

Ter illustratie:

Regelmatig worden klachten geregistreerd uit de omgeving van een pand. De klachten zijn onsamenvattend en divers (geluid, stank, verkeersoverlast, ongedierte). De klachten zijn niet gericht op het pand, maar zijn wel afkomstig uit een straal waarvan het pand het middelpunt vormt. Dit kan aanleiding geven om gericht een controle uit te voeren. De resultaten van de controle (al dan niet met constatering van een overtreding) leveren weer nieuwe informatie (data) op.

Die data kunnen weer gebruikt worden om te analyseren of de gerichte controles tot resultaat hebben geleid. De klachten kunnen verminderd zijn waardoor de leefomgeving is verbeterd. Ook kan in de toekomst eerder worden gecontroleerd omdat verschillende klachten samen signalerend kunnen zijn voor een type overtreding.



4 Kwaliteitseisen en effectiviteit beleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk benoemen we de eisen die het Besluit omgevingsrecht (Bor) stelt ten aanzien van de kwaliteit van toezicht en handhaving en aan het beleid dat daaraan ten grondslag ligt. We gaan in op de systematiek voor uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken (BIG "8") die wettelijk is voorgeschreven. In dit hoofdstuk geven daarnaast aan op welke wijze wij de effectiviteit van dit beleid samen met inwoners, verenigingen en bedrijven willen gaan toetsen.

4.2 Kwaliteitseisen

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn ten aanzien van de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken op het gebied van het omgevingsrecht kwaliteitseisen gesteld. De kwaliteitseisen schrijven een programmatische, strategische en integraal afgestemde uitvoering van het toezicht voor.

Om dit te realiseren moet op systematische wijze uitvoering worden gegeven aan de toezichtstaken. Dit draagt bij aan de professionalisering en kwaliteit. Het beleid moet het mogelijk maken om op transparante wijze verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad, de provincie en de samenleving.

De systematiek die hiervoor wordt gebruikt is de dubbele regelkring, ook wel bekend als de "BIG 8". De elementen uit de "BIG 8" zijn in de Wabo als kwaliteitseisen verplicht gesteld. De "BIG 8" is de basis voor de beleidscyclus die we met dit Toezicht- en handhavingbeleid doorlopen. De beleidscyclus bestaat uit de volgende stappen:

Prioriteiten & doelen en strategie

De raad stelt dit toezicht- en handhavingbeleidsplan vast (groene cirkel). Hierin worden de doelen en prioriteiten vastgelegd. Het Bor schrijft een doorlooptijd voor, van vier jaar, voor het toezicht- en handhavingbeleidsplan. We bevinden ons met het vaststellen van dit beleidsplan in deze fase van de dubbele regelkring.

Programma & organisatie, werkwijze en uitvoering

De doelstellingen en prioriteiten worden jaarlijks in een uitvoeringsprogramma uitgewerkt. De organisatie is zodanig ingericht dat een adequate en behoorlijke uitvoering van de taken gewaarborgd is. In het uitvoeringsprogramma dat volgt op dit beleidsplan worden de activiteiten uitgewerkt, ook hoe en wanneer deze worden uitgevoerd wordt daarin opgenomen.



Figuur 1 Big 8

Monitoring en evaluatie

Om te monitoren of de beleidsdoelstellingen en de geplande werkzaamheden worden gehaald is het belangrijk dat de resultaten van onder andere uitgevoerde controles, behandelde klachten, opgelegde dwangsommen in beeld worden gebracht. Deze gegevens worden vastgelegd in de programma's Squit en Fixi. Op basis van deze gegevens wordt geëvalueerd. De resultaten van de evaluatie worden in een jaarverslag verwerkt en zijn input voor het uitvoeringsprogramma van het daaropvolgende jaar.

4.3 Beleidsevaluatie en toetsen effectiviteit van beleid

We willen de fase van monitoring en evaluatie van de beleidscyclus benutten om de effectiviteit van het beleid te toetsen bij onze inwoners, verenigingen en bedrijven. We doen dit bij het jaarlijkse evaluatiemoment. Wij zoeken hiervoor nadrukkelijk aansluiting bij de bestaande of al in ontwikkeling zijnde mogelijkheden om onze inwoners te spreken en/of raadplegen. Hiervoor benutten we onze contacten met de dorps- en wijkraden, maar bijvoorbeeld ook de mogelijkheden die het in te voeren burgerpanel biedt om inwoners vragen te stellen over het door ons gevoerde beleid. We raadplegen informatie uit bronnen zoals waarstaatjegemeente.nl. Daarnaast willen we onderzoeken of het mogelijk is om van het handhavingstraject een klantreis te maken. Dat kan ons inzicht geven in onze klantgerichtheid, dat ook bij handhavingstrajecten een rol speelt. Deze resultaten zullen ons een beeld geven van de ervaring en veiligheidsbeleving van onze inwoners, verenigingen en ondernemers. Deze gegevens gebruiken wij om focus aan te brengen in de uitvoering en in de prioriteiten die wij in het uitvoeringsprogramma stellen.



5 Preventie en toezicht

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt aan de orde op welke wijze wij inzetten op preventie en toezicht. We lichten toe waarom we inzetten op preventie en hoe wij dit gaan doen. Daarnaast brengen we in beeld welke strategieën we volgen om een intensivering van toezicht op naleving van regel- en wetgeving te realiseren.

5.2 Preventie

Preventie is een uitgangspunt van dit Toezicht- en handhavingsbeleid. Met inzet op preventie willen wij risico's en onwenselijke effecten die ontstaan, wanneer voorschriften niet worden nageleefd, verminderen. Wij willen bewustwording bij inwoners, verenigingen en ondernemers vergroten over de regels en voorschriften die op hen of op hun activiteiten van toepassing zijn. We willen hiermee bereiken dat zij spontaan, uit zichzelf, de regels naleven. Er worden dan minder overtredingen begaan, er is dan minder toezicht nodig en repressieve handhaving hoeft niet of minder toegepast te worden. Dit kan alleen als de regels duidelijk, eenduidig en handhaafbaar zijn. Daarnaast moeten ze voor iedereen bekend zijn. Hieronder geven we aan wat we doen om dit bevorderen.

Handhaafbaarheid van regelgeving

Wetten worden landelijk vastgesteld door de regering. In deze wetten wordt bepaald of er een taak ligt voor de gemeente om deze wetten te handhaven. Voorbeelden van wetten waarin de gemeente toezichthoudende taken heeft zijn de Wabo, de Woningwet, het Bouwbesluit, de Wet ruimtelijke ordening en de Drank- en Horecawet. Wij maken ook zelf regels. Wij doen dit in onze verordeningen (o.a. Algemene Plaatselijke Verordening, bouwverordening), in ons beleid (o.a. welstand), in bestemmingsplanvoorschriften en vergunningvoorschriften (o.a. evenementen, bouw, milieu).

Handhaafbare regels voldoen aan de volgende criteria:

- Relevantie;
- Eenduidigheid;
- Controleerbaarheid.

Regels zijn relevant als ze nodig, actueel en uitvoerbaar zijn. Eenduidige regels zijn niet tegenstrijdig en op één manier uitlegbaar. Wanneer regels zijn gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten zijn ze controleerbaar. Bij het vaststellen van nieuwe regels toetsen wij hierop. Wij hanteren daarbij de bovenstaande criteria: Zijn de regels relevant, eenduidig en controleerbaar?

Voorlichting en overleg vooraf

Wij gaan er van uit dat inwoners, verenigingen en bedrijven het logisch vinden om de regels na te leven. Dit kan alleen als de regels bekend zijn voor degenen op wie ze van toepassing zijn. Als dit niet het geval is, neemt het risico toe dat overtredingen worden begaan. Wij vinden voorlichting daarom een belangrijk onderdeel van toezicht en handhaving. Wij zetten in op voorlichting over de onderwerpen waar de meeste overtredingen op worden gesignaleerd en/of waarover onduidelijkheid bestaat.

Wij geven in een vroeg stadium voorlichting over vergunning trajecten. Wij gaan actief met de aanvragers van vergunningen in gesprek om nut en noodzaak van de vergunning en de daaraan te verbinden voorwaarden kenbaar te maken en afspraken hierover te maken. Naast voorlichting is communicatie over

onze resultaten en het toetsen van de effectiviteit van ons handhavingsbeleid ook onderdeel van deze strategie om spontane naleving te stimuleren.

5.3 Toezicht

5.3.1 Algemeen

We gaan uit van vertrouwen in onze inwoners, verenigingen en ondernemers. Wij zetten in op preventie om spontane naleving te stimuleren. Dit neemt niet weg dat het belangrijk is dat wij ook daadwerkelijk toezicht houden op naleving van de regels. Wanneer regels niet worden nageleefd is ingrijpen noodzakelijk. Vanuit onze toezichthoudende rol voeren wij controles uit. Bij constatering van overtredingen gaan wij in gesprek met de overtreder over de naleving van de regels. Indien naleving niet (direct) volgt of overtredingen worden gecontinueerd wordt dit gevolgd door handhavend optreden. Met dit Toezicht- en handhavingsbeleid intensiveren we onze inzet op toezicht. In deze paragraaf geven we aan hoe wij dit gaan doen.

5.3.2 Actief toezicht

Met dit beleid wordt actief toezicht gehouden en wordt er niet alleen geacteerd op basis van ingekomen melding/ klachten of verleende vergunningen.

5.3.3 Integraal toezicht

Wij hanteren een integrale aanpak voor onze toezichthoudende taken. Gemeentelijke toezichthouders zijn bevoegd om op meerdere regels toezicht te houden. De toezichtmomenten van de verschillende vakdisciplines worden op elkaar afgestemd. Wij zijn niet alleen verantwoordelijk voor toezicht en handhaving van regels. Ook andere bestuursorganen, politie, brandweer (e.a.) hebben toezichthoudende taken. Wij werken samen met andere (overheids-) organisaties zoals politie, brandweer en de Nederlandse Voedsel – Warenautoriteit (NVWA). Bij integraal handhaven is dus ook niet alleen ons eigen optreden van belang.

5.3.4 Gebiedsgericht- en projectgericht toezicht

Jaarlijks zal in overleg met de interne en externe partners worden bekeken of er een bepaald fysiek gebied of proces is dat in aanmerking komt voor gebieds- of projectgericht toezicht en welke partijen daarbij betrokken moeten worden. Via het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag rapporteren wij over de voortgang. Hieronder geven we aan wat wij verstaan onder het gebiedsgericht en projectgericht toezicht.

Gebiedsgericht toezicht algemeen

Onder gebiedsgericht toezicht verstaan we het houden van toezicht binnen een specifiek fysiek gebied. Een bepaald plangebied, een straat of wijk wordt geselecteerd voor integrale controle. Dit betekent dat dan in dat gebied specifiek controles plaatsvinden op overtredingen. Hieronder nemen we twee voorbeelden op van gebiedsgericht toezicht: binnen een plangebied en op wijkniveau.

Gebiedsgericht toezicht binnen een plangebied

Vooruitlopend op de wijziging van een bestemmingsplan (of in de toekomst onder de Omgevingswet het opstellen van een omgevingsplan voor groot gebied) is het wenselijk om, naast het gebruik van luchtfoto's, ook door extra controles voor dat gebied duidelijk in beeld te brengen welke activiteiten in dat gebied worden verricht. Situaties die strijdigheid opleveren met de bestemmingsvoorschriften kunnen dan worden geregistreerd en indien legalisatie niet tot de mogelijkheden behoort, kan worden opgetreden.



Gebiedsgericht toezicht op wijkniveau

Gebiedsgericht toezicht kan ook worden ingezet op wijkniveau. Dit doen wij wanneer veel klachten geregistreerd worden vanuit een specifieke wijk, bijvoorbeeld over hondenpoep of zwerfafval of wanneer de Boa's constateren dat er sprake is van structurele overlast gevende situaties (oopenhoping van afval in tuinen, verloedering van een wijk). Het oplossen van dergelijke problematiek kan vaak niet alleen door meer toezicht en handhaving, maar ook door extra aandacht te besteden aan de inrichting van het openbaar gebied in die wijk.

Projectgericht toezicht

Onder projectgericht?? toezicht verstaan we het gebundeld inzetten van toezicht op naleving van een bepaalde regel. Een voorbeeld hiervan is het splitsen van een woning zonder vergunning. In plaats van elke constatering apart te behandelen bundelen wij de inzet op het toezicht van woningsplitsingen, waardoor wij meerdere soortgelijke dossiers gelijktijdig aanpakken en kunnen behandelen. Een ander voorbeeld van projectgericht toezicht is seizoensgebonden inzet.

6 Toezicht in uitvoering

In dit hoofdstuk geven aan op welke wijze en wanneer toezicht wordt uitgevoerd.

6.1 Toezicht op basis van meldingen

Meldingen (klachten en/of handhavingsverzoeken) kunnen telefonisch binnenkomen via het Klant Contact Centrum of andere kanalen (directe mail, collega's, politie, brandweer) en worden geregistreerd in Fixi.

Deze worden vervolgens door de toezichthouder als volgt opgepakt:

1. Melding wordt inhoudelijk beoordeeld, is sprake van:
 - a. Acuuut gevaar voor veiligheid en/of gezondheidsrisico, dan wordt toezicht direct opgepakt en is er contact met de melder;
 - b. Geen acuuut gevaar, dan wordt het toezicht ingepland. De planning wordt aan de melder aangegeven.
2. Na toezicht/controle, wordt:
 - a. een overtreding geconstateerd en wordt handhavend opgetreden conform hoofdstuk 7;
 - b. geen overtreding geconstateerd;
 - c. In beide gevallen wordt de melder in kennis gesteld.

NB. Op anonieme meldingen wordt in principe geen actie ondernomen. Dat doen we alleen als we op grond van ons handhavingsbeleid de klacht erg belangrijk vinden (bijvoorbeeld een groot illegaal bouwwerk of het dumpen van afval).

6.2 Toezicht op basis van thema's

6.2.1 Inleiding

Naast meldingen vindt er tevens planmatig toezicht plaats op basis van de volgende thema's:

1. Openbare Orde en Veiligheid;
2. Omgevingsrecht.

6.2.2 Thema Openbare Orde en Veiligheid

In het thema Openbare Orde en Veiligheid houden wij toezicht op basis van:

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV). In de APV regelt de gemeente de activiteiten in de leefomgeving. In wetgeving die sterk verbonden is met de plaatselijke omstandigheden biedt de landelijke wetgever ruimte aan de gemeente om nadere regels te bepalen, voorbeelden hiervan zijn prostitutie, vuurwerk en horecagelegenheden.
- Bijzondere wetten. Bijzondere wetten zien toe op een specifiek onderwerp zoals de Winkeltijdenwet, de Drank- en Horecawet en de Wet op de kansspelen.

NB. Met betrekking tot het toezicht van de Drank- en Horecawet werken we samen met de gemeenten Duiven en Westervoort. In de Liemers hebben we een gezamenlijk beleid ("Preventie- en Handhavingsplan Alcohol 2014-2018") hiervoor opgesteld en een samenwerkingsconvenant gesloten, dat mogelijk maakt dat Boa's op elkaars grondgebied kunnen optreden. Daarnaast zal in het kader van de herindeling het Para-commerciebeleid en de Drank- en Horecaverordening geharmoniseerd worden.



Toezicht binnen thema Openbare orde en veiligheid

Bij het uitvoeren van de toezichtstaken binnen dit thema maken we onderscheid in de volgende onderdelen:

1. Toezicht op vergunningen;
2. Projectmatig toezicht;
3. Surveillancetoezicht.

Ad. 1 Toezicht op vergunningen

Aan een verleende vergunning worden voorwaarden verbonden. Bij het houden toezicht op vergunningen die zijn verleend op grond van de APV of bijzondere wetgeving vindt controle plaats op naleving van de voorwaarden. Binnen dit thema voeren we controles uit op de volgende onderdelen:

- Evenementen waarvoor een vergunning is verleend of melding is geaccepteerd op grond van de APV;
- Vergunningen / meldingen op grond van de APV zoals standplaatsen, terrassen en aankondigingsborden;
- Bedrijven en organisaties met een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet;
- Bedrijven en organisaties met een vergunning op grond van de Wet op de Kansspelen.

Evenementen

Evenementen zijn onderverdeeld in 4 categorieën (vastgelegd in de APV). Het evenement wordt bij de aanvraag beoordeeld en valt daarmee in een bepaalde categorie. Per categorie is de volgende toezichtscenario van toepassing:

Soort activiteit	Risico	Toelichting
Categorie o	Laag	Naar aanleiding van meldingen.
Categorie A	Laag	Naar aanleiding van meldingen.
Categorie B	Gemiddeld	Steekproefsgewijze controles en naar aanleiding van meldingen.
Categorie C	Hoog	Controle.

Doel van het toezicht op evenementen is dat de veiligheid toeneemt door te handhaven op het vrijhouden van de doorgangen voor hulpverleningsdiensten, het vrijhouden van nooduitgangen, de toegepaste constructies en het bereikbaar houden van brandkranen. Verder wordt toezicht gehouden op het schenken van (alcoholhoudende) dranken in plastic bekertjes (geen glas), verstrekken van alcohol onder de minimale leeftijd, geluidhinder en parkeren.

Vergunningen / meldingen op grond van de APV

Binnen deze rubriek volgen we de volgende toezichtscenario's (per activiteit):

Soort activiteit	Risico	Toelichting
Terrassen	Gemiddeld	Steekproefsgewijze controles en naar aanleiding van meldingen.

Aankondigingsborden	Gemiddeld	Steekproefsgewijze controles en naar aanleiding van meldingen.
Standplaats	Gemiddeld	Steekproefsgewijze controles en naar aanleiding van meldingen.
Stoken	Laag	Naar aanleiding van meldingen.
Muilkorfverbod	Hoog	Controle.
Overig	Laag	Naar aanleiding van meldingen

Bedrijven en organisaties met een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet

Toezicht is vastgelegd in het vastgestelde preventie en handhavingsbeleid ("Preventie- en Handhavingsplan Alcohol 2014-2018").

Bedrijven en organisaties met een vergunning op grond van de Wet op de Kansspelen

Toezicht vindt plaats naar aanleiding van meldingen.

Ad. 2. Projectmatig toezicht

Hierbij wordt een controle actie ingezet op een project dat als speerpunt geldt in het toezichtprogramma. Op basis van analyse van klachten worden jaarlijks speerpunten benoemd die extra aandacht krijgen bij het buitentoezicht. De speerpunten worden benoemd in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma. In de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma zullen we onze inwoners, verenigingen en bedrijven bevragen naar de grootste ergernissen in de openbare ruimte. Op basis hiervan kunnen we speerpunten vaststellen voor de uitvoering in het daaropvolgend jaar.

Ad. 3. Surveillancetoezicht

We gaan actief toezicht houden in het openbaar gebied door inzet van surveillance.

6.2.3 Thema Omgevingsrecht

Het thema omgevingsrecht omvat toezicht op naleving van de regelgeving met betrekking tot het omgevingsrecht, meer in het bijzonder de Wabo en aanverwante regel- en wetgeving.

Toezicht binnen thema Omgevingsrecht

Bij het uitvoeren van de toezichtstaken binnen dit thema maken we onderscheid in de volgende onderdelen:

1. Toezicht op vergunningen;
2. Projectmatig toezicht;



3. Surveillancetoezicht.

Ad.1. Toezicht op vergunningen

Toezicht op bouw- en sloopactiviteiten

We willen op cruciale momenten van het bouwproces toezicht houden. We leggen hierbij de prioriteit op de onderdelen brandveiligheid, constructieve veiligheid en fundering en vloeren. De frequentie van de controlemomenten is afhankelijk van de grootte en aard van het bouwwerk en toegepaste bouwmethode.

Bij kleinere bouwwerken (zoals een dakkapel of kleine uitbouw) wordt volstaan met 1 of 2 controles, dit vindt plaats na melding start bouw.

Bij woningen en grotere bouwwerken wordt frequenter gecontroleerd (afhankelijk van o.a. bouwwijze zoals funderingswijze en vloertype). We houden in deze gevallen op 5 momenten in het bouwproces toezicht op naleving van de vergunningvoorschriften en de voorschriften van het Bouwbesluit. In elk geval controleren wij tijdens de volgende 5 momenten:

- A. Bij het uitzetten van de bouw
- B. Bij het storten van de fundering
- C. Bij het storten van de verdiepingsvloer
- D. Bij het realiseren van het dak
- E. Na gereed melding.

Toezicht op brandveilig gebruik (bij bouw –en gebruiksvergunning)

De afdeling Risicobeheersing van de Brandweer Gelderland-Midden, onderdeel van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden (VGGM), controleert of bestaande bouwwerken brandveilig worden gebruikt.

Er wordt gewerkt in overeenstemming met de overdrachtsovereenkomst en gebruiksovereenkomst. Daarin is vastgesteld dat de Brandweer adviseert en toezicht houdt op o.a. brandveilig gebruik, vergunningplichtige objecten voor activiteit brandveilig gebruik en meldingsplichtige objecten. Toezicht op omgevingsvergunningen voor de activiteit brandveilig gebruik en meldingen worden gecontroleerd overeenkomstig de regionale handreiking Prevap. Het toezicht wordt uitgewerkt in toezichtplannen waarbij de frequentie wordt ingericht op basis van het risico. In de gemeente Zevenaar zijn 255 objecten (stand 2018) die gecontroleerd moeten worden conform het toezichtplan. De Brandweer heeft in hoofdzaak een toezichthoudende en adviserende rol. Zij constateert overtredingen en brengt advies uit aan de gemeente. De gemeente is bevoegd om handhavend op te treden.

Toezicht op milieu

De uitvoering van alle toezicht- en handhavingstaken op het gebied van milieu worden uitgevoerd door de ODRA. Hiertoe is met de ODRA een dienstverleningsovereenkomst afgesloten. Jaarlijks wordt er een werkprogramma opgesteld op basis van reguliere taken en projecten. Dit jaarprogramma wordt jaarlijks vastgesteld door ons college. Verantwoording over de realisatie van het werkprogramma zowel in bestede uren als in gerealiseerde producten vindt per kwartaal plaats.

De ODRA hanteert voor de aan haar uitbestede taken in het kader van toezicht en handhaving op het gebied van milieu een nalevingsstrategie. In het besluit van 25 augustus 2015 is de preventie,- toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie van de ODRA vastgesteld.

Om de kwaliteit van de dienstverlening te waarborgen is uw raad op 29 juni 2016 de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving vastgesteld. In deze verordening zijn de kwaliteitseisen vastgelegd voor de taken die door de ODRA worden uitgevoerd.

Ad.2. Projectmatig toezicht

Hierbij wordt een controle actie ingezet op een project ingezet dat op dat moment als speerpunt geldt in het toezichtprogramma. Op basis van analyse van klachten worden jaarlijks speerpunten benoemd die extra aandacht krijgen bij het buitentoezicht. De speerpunten worden benoemd in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma. In de jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma zullen we onze inwoners, verenigingen en bedrijven bevragen naar de grootste ergernissen in de openbare ruimte. Op basis hiervan kunnen we speerpunten vaststellen voor de uitvoering in het daaropvolgend jaar.

Ad. 3. Surveillancetoezicht

De bouwregelgeving ziet o.a. toe op bescherming van belangen in het kader van brandveiligheid, constructieve veiligheid en ruimtelijke ordening.

Indien gebouwd wordt zonder vergunning, terwijl deze aangevraagd had moeten worden, zijn deze belangen onvoldoende gewaarborgd. Er is vooraf niet getoetst aan het bestemmingsplan en ook niet aan andere bouwvoorschriften. Bij een pand dat zonder vergunning is gebouwd (of waarvan de functie is gewijzigd) heeft op cruciale momenten geen toezicht kunnen plaatsvinden. Het is in die gevallen moeilijk inzichtelijk te maken of het bouwwerk wel of niet voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit.

Met behulp van actief toezicht (surveillance) willen we deze situaties in kaart brengen en analyseren.



7 Handhaven en sanctioneren

7.1 Inleiding

Handhaving vindt plaats naar redelijkheid en billijkheid. Dit maakt handhaven altijd maatwerk. Er zijn verschillende belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. Er is daarbij altijd een algemeen belang en ook het persoonlijk belang van de overtreder. De afweging van deze belangen moet zorgvuldig gebeuren. Het is daarbij belangrijk dat bij bewuste en/of langdurige overtreding van regels wij doorpakken.

Binnen het bestuursrecht is handhaven gericht op het opheffen van de illegale situatie, deze te herstellen en/of ervoor zorgen dat de ontstane situatie weer binnen de regels past. Een uitzondering hierop is de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete heeft een bestraffend karakter. Wij hebben bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten om de naleving van regelgeving af te dwingen. In dit hoofdstuk beschrijven we deze instrumenten en het bijbehorend proces.

Terugblik 2017-2018:

Het stringent aanpakken van overtredders heeft ook een preventieve werking. In de periode 2017-2018 heeft deze aanpak tot resultaten geleid. In 2017 was in 50% van de zaken nog een last onder dwangsom nodig om de geconstateerde overtreding ongedaan te krijgen gemaakt (nadat er eerst een waarschuwing was uitgegaan). In 2018 ligt dat percentage veel lager (onder de 25%). Eén van de oorzaken hiervan is zeker dat er in 2017 op overtredingen echt is doorgepakt. Het is niet gebleven bij alleen een waarschuwing. Overtreders weten nu dat er wordt doorgepakt zodra er een overtreding is geconstateerd.

7.2 Bestuursrechtelijke sancties

7.2.1 Algemeen

Bestuursrechtelijke sancties zijn herstelsancties en zien erop toe om de legale situatie te herstellen. Bij de constatering van een overtreding gaan wij eerst in overleg. Als dit niet leidt tot een oplossing en de overtreding duurt voort, gaan over op het opleggen van een sanctie. Wij hebben hiervoor de volgende instrumenten tot onze beschikking:

1. Last onder dwangsom;
2. Last onder bestuursdwang;
3. Stilleggen activiteiten (bouw- of sloopstop);
4. Intrekken vergunning.

Wij werken deze instrumenten hieronder verder uit.

7.2.2 Last onder dwangsom

Met dit instrument wordt de overtreder opgedragen om binnen een gestelde termijn de overtreding ongedaan te maken. Wanneer hij dit niet doet volgt een boete (last onder dwangsom). Dit gebeurt door middel van een brief waarin hij op de hoogte wordt gebracht dat een last onder dwangsom zal worden opgelegd. De overtreder wordt altijd in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen.

De zienswijze wordt meegenomen in de afweging van het college om al dan niet de last onder dwangsom op te leggen. Als de overtreding voortduurt, volgt een beschikking met een nieuwe termijn, waarbij de last onder dwangsom wordt opgelegd. Deze termijn wordt een begunstigingstermijn genoemd. De

begunstigingstermijn heeft tot doel om de overtreder een redelijke termijn geven om de overtreding ongedaan te maken. Als de overtreding niet binnen die gestelde termijn is beëindigd, verbeurt de overtreder van rechtswege de opgelegde dwangsom. Via een invorderingsbeschikking wordt deze dwangsom geïnd. Voor het vaststellen van de hoogte van de dwangsommen en de duur van de begunstigingstermijnen volgen wij de meest recente versie van de door het ministerie aangereikte "Leidraad handhavingsacties en termijnen".

7.2.3 Last onder bestuursdwang

Bij het instrument last onder bestuursdwang wordt hetzelfde proces doorlopen als bij de last onder dwangsom, met als verschil dat de gemeente zelf fysiek ingrijpt en de herstelmaatregelen treft als de overtreder dit niet doet of wil doen. De overtreder krijgt een termijn gegund om zelf de overtreding te beëindigen. Als de overtreding niet binnen die gestelde termijn is beëindigd, dan neemt de gemeente, op kosten van de overtreder, zelf de benodigde acties om de overtreding ongedaan te maken. Na afloop van de handhavingsactie worden de daarvoor gemaakte kosten via een kostenbeschikking op de overtreder verhaald. Het opleggen van een last onder bestuursdwang is een complexe procedure die grote financiële risico's voor de gemeente met zich kan brengen als de gemaakte kosten niet kunnen worden verhaald. Het is daarnaast het meest ingrijpende middel dat ons bestuursrechtelijk ter beschikking staat. Bij de toepassing van bestuursdwang grijpen wij als college zelf in door bijvoorbeeld voorzieningen te treffen of illegaal gestort afval te verwijderen. Dit instrument wordt daarom alleen in spoedeisende en bij ernstige overtredingen toegepast die directe dreiging vormen voor veiligheid, openbare orde of de volksgezondheid.

Acute bestuursdwang

Het college kan, bijvoorbeeld om onveilige situaties te voorkomen of weer veilig te maken, onmiddellijk herstelmaatregelen treffen. De overtreder ontvangt hiervoor achteraf de rekening. Het proces is hetzelfde als bij de last onder bestuursdwang met het verschil dat de gemeente direct handelt. Het proces wordt in dit geval na afloop doorlopen en op schrift gesteld, zodat alsnog achteraf een besluit is genomen.

7.2.4 Stilleggen activiteiten

Dit instrument wordt ingezet bij bouwen of slopen zonder de daartoe vereiste vergunning. Om te voorkomen dat verder wordt gegaan met bouwen of slopen, en daarmee de overtreding wordt vergroot, wordt bij constatering van de overtreding door de toezichthouder mondeling opdracht gegeven de activiteiten stil te leggen. Dit wordt daarna zo snel mogelijk schriftelijk bevestigd. Indien voor de activiteit vergunning kan worden verleend zal de overtreder worden aangeschreven om alsnog een vergunning aan te vragen. Indien geen vergunning kan worden verleend zal de situatie, voor zover mogelijk, naar de oude situatie moeten worden hersteld. Daarbij wordt alsnog de procedure van last onder dwangsom of bestuursdwang gevolgd.

7.2.5 Intrekken vergunning

Wanneer een vergunning is verleend en de vergunninghouder houdt zich niet aan de daarin gestelde voorwaarden kan de vergunning worden ingetrokken. Van dit instrument kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt als vergunningplichtige bedrijven consequent in afwijking van een verleende vergunning handelen. Als het opleggen van een last onder dwangsom niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, kan (alsnog) worden overgegaan tot het intrekken van de vergunning en daarna (indien van toepassing) met een last onder bestuursdwang sluiten van de inrichting of doen staken van de activiteiten.



7.3 Bestuursrechtelijk Handhavingproces

Hieronder beschrijven wij het handhavingproces dat wordt doorlopen bij de constatering van een overtreding. Het gaat hier om het proces waarbij een bestuursrechtelijke sanctie wordt opgelegd. Deze processtappen zijn voor de toepassing van de last onder dwangsom en last onder bestuursdwang grotendeels identiek.

NB. De in deze paragraaf beschreven procedure komt overeen met wat in Hoofdstuk 5 van de AWB wettelijk is bepaald ten aanzien bestuursrechtelijke handhaving.

Handhavingproces	
1^e controle	Er wordt een overtreding geconstateerd. Hiervan wordt een rapport gemaakt.
Aanzegging	De toezichthouder gaat in gesprek met de overtreder. Wij geven aan dat een overtreding is geconstateerd en geven hierover uitleg. De overtreder krijgt tijd om de overtreding ongedaan te maken. Wij maken met de overtreder afspraken over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de overtreding ongedaan moeten worden gemaakt. Wij maken duidelijk dat als de overtreding niet ongedaan wordt gemaakt dit kan leiden tot een sanctie (dwangsom of bestuursdwang).
Aanschrijving	De toezichthouder legt de gemaakte afspraken schriftelijk vast door middel van een brief.
Hercontrole	Wij controleren of de overtreding is beëindigd. Hiervan wordt een rapport gemaakt.
Overtreding is beëindigd	De overtreder krijgt een schriftelijke bevestiging dat geconstateerd is dat de overtreding is beëindigd.
Overtreding is niet beëindigd/vooraankondiging	Wanneer de overtreding niet is beëindigd, krijgt de overtreder een brief. In de brief kondigen wij aan dat een last onder dwangsom zal worden opgelegd. Ook de hoogte van de dwangsom wordt in de brief vermeld en de termijn waarbinnen de overtreding alsnog moet zijn beëindigd. De overtreder krijgt gelegenheid binnen een termijn van twee weken een zienswijze in te dienen. NB. Bij het opleggen van een last onder bestuursdwang (al dan niet acuut) kan deze termijn korter zijn.
Zienswijzetermijn en beschikking last onder dwangsom	Als de overtreder een zienswijze indient wordt deze meegewogen bij het besluit om wel of niet de sanctie op te leggen. Een zienswijze kan zwaarwegende argumenten naar voren brengen op basis waarvan kan worden afgezien van handhaving. Indien dit niet het geval is neemt het college een besluit om de sanctie op te leggen. De overtreder ontvangt een beschikking waarin het college aangeeft welke overtreding moet worden beëindigd, hoe hoog de dwangsom is die wordt opgelegd en binnen welke termijn (begunstigingstermijn) de dwangsom van rechtswege wordt verbeurd als geen gehoor wordt gegeven aan de last.
Dwangsomcontrole	Na het verlopen van de begunstigingstermijn wordt gecontroleerd of voldaan is aan de last onder dwangsom en of de overtreding is beëindigd. Hiervan wordt een rapport gemaakt.

Overtreding is beëindigd	Als voldaan is aan de last eindigt het handhavingstraject. De overtreder krijgt een schriftelijke bevestiging dat geconstateerd is dat de overtreding is beëindigd. De dwangsom verbeurt niet en het traject komt ten einde.
Overtreding is niet beëindigd	Als niet voldaan is aan de last volgt een invorderingstraject en kan een nieuwe last onder dwangsom (met een hogere dwangsom) of een last onder bestuursdwang opgelegd worden om de overtreding alsnog te doen beëindigen.

7.4 Strafrechtelijke sancties

7.4.1 Algemeen

In het strafrecht staat bestraffing van de dader centraal. De sancties die opgelegd worden hebben een bestraffend karakter. Dat betekent dat de overtreder of dader een straf krijgt voor het gepleegde feit. De strafrechtelijke sancties die we tot onze beschikking hebben zijn de volgende:

1. Bestuurlijke boete
2. Bijzondere sanctiestrategieën

7.4.2 Bestuurlijke boete

De bestuurlijke strafbeschikking (ook wel bekend als de bestuurlijke boete) is een bijzonder instrument. Het is een bestuurlijk handhavingsinstrument met een bestraffend karakter. Op de toepassing van dit instrument zijn naast de bepalingen uit de AWB, ook bepalingen uit het wetboek van Strafrecht en wetboek van Strafvordering van toepassing. Met dit instrument kunnen buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) van de gemeente – zonder tussenkomst van de rechter – straffen opleggen voor overtredingen van o.a. de Algemene Plaatselijke Verordening en de Afvalstoffenverordening.

Op dit moment maken wij nog geen gebruik van de mogelijkheid een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen. Weliswaar was in de voormalige gemeente Rijnwaarden besloten om dit instrument in te zetten, maar daar is nooit gebruik van gemaakt. Wij gaan de bestuurlijke strafbeschikking nu wel inzetten in Zevenaar. Een uitwerking hiervan zal plaatsvinden in het jaarlijks door het college op te stellen uitvoeringsprogramma's.

7.4.3 Bijzondere sanctiestrategieën

Bijzondere sanctiestrategieën zijn van toepassing op situaties waarin naast bestuursrechtelijke overtredingen ook strafbare feiten zijn gepleegd. In deze gevallen vindt overleg plaats met politie en het Openbaar Ministerie over de in die situatie wenselijke sanctiestrategie. Dit wordt per situatie afgewogen. Wij zoeken daarom in voorkomende gevallen altijd samenwerking en afstemming op.

In gevallen van zware overtredingen of zelfs misdrijven kan een combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden effectief zijn. Een voorbeeld hiervan is het aantreffen van een hennepkwekerij in een pand. In dat geval zullen politie en Openbaar Ministerie overgaan tot opsporing en vervolging binnen het strafrechtelijk regime, maar in het belang van bescherming van de openbare orde en veiligheid kan gelijktijdig de burgemeester binnen het bestuursrechtelijk regime besluiten tot sluiting van het pand.

Bijzondere sanctiestrategieën komen voor bij de handhaving van overtredingen op het gebied van vooral de Drank- en Horecawet. Voor deze onderwerpen zijn meer specifieke sanctiestrategieën opgesteld. Deze strategieën worden afzonderlijk vastgesteld en bekendgemaakt. Dit geldt ook voor de nalevingsstrategie



milieu van de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Conform de vastgestelde nalevingsstrategie kan de ODRA bij (verwachten) ernstige milieuschade al dan niet in combinatie met bewust en structureel het niet naleven van regels, in overleg met de politie en het Openbaar Ministerie, besluiten om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk handhavend op te treden.

7.5 Afzien van handhaven

7.5.1 Inleiding

Een overheidsorgaan dat bevoegd is handhavend op te treden heeft de plicht van deze bevoegdheid gebruik te maken. Als er sprake is van een overtreding van een regel dan moet in de regel van de handhavingsbevoegdheid gebruik gemaakt worden. Er is een algemeen belang dat gediend wordt met handhaving. Alleen in bijzondere situaties mag geweigerd worden handhavend op te treden. Dit kan wanneer er concreet zicht bestaat op legalisatie of handhavend optreden onevenredig is.

7.5.2 Concreet zicht op legalisatie

Een bevoegd bestuursorgaan kan afzien van handhaven als er sprake is van concreet zicht op legalisatie. Bij elke overtreding en handhavingszaak wordt onderzocht of er mogelijkheden zijn om de ontstane illegale situatie te legaliseren bijvoorbeeld door het verlenen van de vereiste omgevingsvergunning.

7.5.3 Handhavend optreden is onevenredig

Handhavend optreden kan onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien. Hiervan kan sprake zijn wanneer de overtreding een incident betreft of wanneer de overtreding niet zeer ernstig is. In de praktijk komt het echter niet vaak voor dat er sprake is van 'onevenredige handhaving'. Zaken zoals financiële draagkracht of een dreigend faillissement geven geen grond om te spreken van onevenredige handhaving.

8 Financiën

Een belangrijk uitgangspunt voor dit beleid is de omschakeling van reactief toezicht naar actief toezicht. Een reactief toezichtbeleid kenmerkt zich door vooral in te zetten op toezicht en handhaving naar aanleiding van klachten en handhavingsverzoeken. Alleen de meest noodzakelijk controles worden actief opgepakt. Met dit beleidsplan willen we een andere koers gaan varen. We willen actief toezicht houden en illegale situaties in beeld brengen en naleving van de regels stimuleren. Daar waar nodig door op te treden om dit af te dwingen. Om dit effectief en efficiënt te kunnen doen willen we ook onze informatiesystemen beter benutten om data te genereren en analyseren om in staat te zijn om sturing te geven aan onze inzet op toezicht en handhaving.

De beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving is gebaseerd op het uitgangspunt van een reactief handhavingsbeleid. De doelstellingen die we in dit beleidsplan ten doel hebben gesteld kunnen we niet uitvoeren op basis van deze capaciteit. Wanneer we actief toezicht gaan houden zal dit leiden tot meer constatering van overtredingen, welke weer leiden tot meer handhavingstrajecten.

Om de overschakeling te kunnen maken naar actief toezicht en om de overige ambities uit dit beleidsplan te kunnen realiseren is een verhoging van de bestaande capaciteit met 2,5 fte noodzakelijk (1 fte Inspecteur Bouwen, 1 fte Controleur openbare ruimte en 0,5 fte Juridisch medewerker).

We stellen de raad voor om als onderdeel van dit toezicht- en handhavingsbeleid een structureel bedrag van € 153.000,- beschikbaar te stellen.

De capaciteit voor toezicht en handhaving komt daarmee op 9 fte:

- 4 fte Inspecteur Bouwen (Omgevingsrecht);
- 3 fte Controleur openbare Ruimte (Openbare orde en veiligheid);
- 2 fte Juridisch medewerker (Omgevingsrecht en Openbare orde en veiligheid).