14int00170

Proactief

Transparant

Daadkrachtig

Samenhangend Handhavingsbeleid

Gemeente Overbetuwe 2014-2019



Voorwoord

Voor u ligt de nota 'Samenhangend Handhavingsbeleid Gemeente Overbetuwe 2014-2019'. Deze nota beschrijft hoe we als gemeente de komende zes jaar omgaan met handhaving. In de visie van het college willen we vooral proactief en daadkrachtig met toezicht en handhaving omgaan, maar wel steeds rekening houdend met de maatschappelijke belangen die aan de orde zijn. Dit doen we door vooraf helder te communiceren over prioriteiten, taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en deze te verbinden met de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, ondernemers en instellingen. Hierbij is toezicht en handhaving geen doel op zich maar een middel voor een veilige en leefbare gemeente.

Natuurlijk hebben we altijd al voor toezicht en handhaving gezorgd, om zo Overbetuwe leefbaar en veilig te maken. Met deze nota professionaliseren we dit proces. Niet alleen worden nu duidelijke keuzes gemaakt op welke zaken we intensief en minder intensief gaan handhaven. Ook pakken we toezicht en handhaving samenhangend aan. We richten ons zowel op de fysieke leefomgeving als op de openbare veiligheid en kijken daarbij naar de verschillende beleidsvelden:

- Ruimtelijke Ordening
- Bouwen
- Wonen
- Milieu
- Brandveiligheid
- APV
- Bijzondere wetten

Deze nota beschrijft de strategie op hoofdlijnen: de prioriteiten die we als college stellen en de instrumenten die beschikbaar zijn, worden gekoppeld aan de wijze waarop het beleid geborgd wordt in de organisatie. In een uitvoeringsprogramma wordt dit verder uitgewerkt. Dit uitvoeringsprogramma wordt per jaar opgesteld en geëvalueerd zodat we de handhavingstaken van de gemeente blijvend toetsen op maatschappelijke relevantie.

De coördinerend wethouder voor handhaving

Ruud Mooij

1. INLEIDING

1.1 Wat is handhaving?

De gemeente Overbetuwe is verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van wetten en regels. Daarom neemt de gemeente allerlei maatregelen om ervoor te zorgen dat mensen de wetten en regels naleven. Dit zijn ***preventieve*** maatregelen, zoals voorlichting, of ***repressieve*** maatregelen, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Deze maatregelen worden genomen omdat de gemeente daarmee gevaar, overlast en schade voor burgers en ondernemers kan voorkomen of kan opheffen.

1.2 Waarom handhavingsbeleid?

Voor u ligt het handhavingsbeleid van de gemeente Overbetuwe. Dit beleid is geschreven om drie redenen:

1. Handhaving is een middel om de *leefbaarheid en veiligheid* binnen de gemeente te beschermen en te verbeteren.
2. Handhaving draagt bij aan de *rechtsgelijkheid* tussen burgers, instellingen en ondernemers.
3. De gemeente heeft een *wettelijke plicht* om handhavingsbeleid vast te stellen[1].



Handhaving als middel voor een leefbare en veilige gemeente

[1] Deze verplichting is opgenomen in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). De WABO staat voor één loket, één bevoegd gezag, één omgevingsvergunning, één rechtsbeschermingprocedure en één handhavend bestuursorgaan. Het doel van de wet is minder administratieve lasten voor burger en bedrijven, betere dienstverlening, kortere en transparantere procedures, minder toezichtsdruk en geen tegenstrijdige voorschriften.

1.3 Aanpak

Handhaving is een middel waarmee de gemeente een aantal doelen nastreeft. Of deze doelen bereikt worden is ook afhankelijk van zaken die de gemeente niet direct kan beïnvloeden zoals het gedrag van mensen.

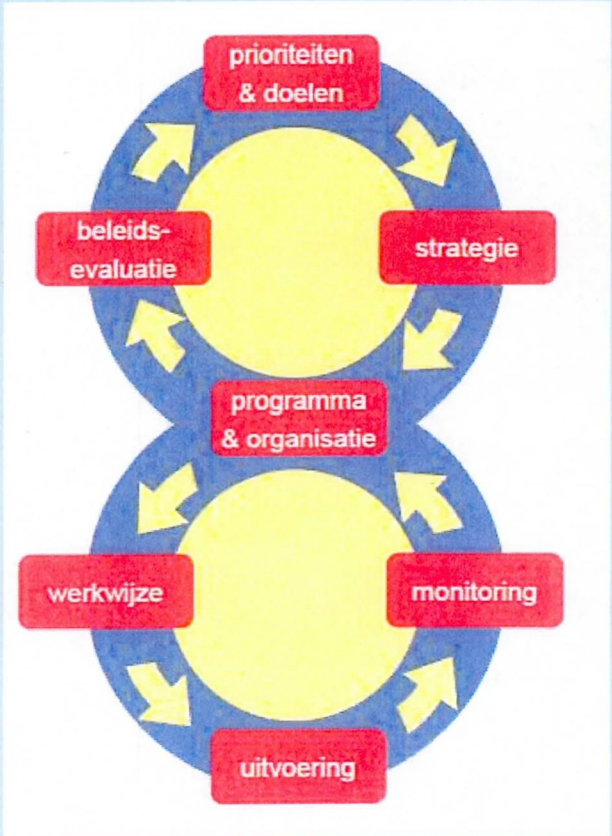
Ook kan de gemeente niet continu en overal op de naleving van regels toezien. Daarom wordt in dit handhavingsbeleid aangegeven waar de aandacht wel en niet op komt te liggen. Het handhavingsbeleid biedt daarbij wel de mogelijkheid om in dringende gevallen af te wijken van de vastgestelde prioritering.

Dit handhavingsbeleid beschrijft ***de visie*** die Overbetuwe heeft op handhaving, ***de keuzes*** die Overbetuwe maakt over de handhaving van regels en ***de instrumenten*** die beschikbaar zijn voor handhaving. Het beleid geeft daarmee invulling aan het collegeprogramma, de toekomstvisie+ en de verschillende beleidsprogramma's.

Een gemeentelijke projectgroep met vertegenwoordigers uit de vakdisciplines ruimtelijke ordening, bouwen, wonen, milieu en veiligheid heeft het beleid geschreven. De opdrachtgever is de manager van het team Veiligheid.

Professionele handhaving

Met het handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma wordt een stap gezet naar een ***nieuwe manier van werken.*** Door vooraf aan inwoners en bedrijven inzichtelijk te maken welke keuzes gemaakt worden, werkt de gemeente toe naar een programmatische en professionele manier van handhaven. De gemeente doorloopt duidelijke stappen die samen een cyclus vormen van beleidsvorming, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling.



Figuur 1.1: Professioneel handhaven in de beleidscyclus

1.4 Periode

Dit beleidsplan wordt voor zes jaar vastgesteld (2014-2019). Vervolgens wordt per jaar in het uitvoeringsprogramma beschreven wat de concrete uitvoering van dit beleid is. Hierin staat aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het gemeentebestuur het komende jaar uit gaat voeren en welke taken minder aandacht krijgen. Dit op basis van gestelde doelen en prioriteiten.[2]

Het team Veiligheid stelt het uitvoeringsprogramma op, het wordt vastgesteld door het college en daarna ter kennisname aan de raad aangeboden.

Zoals in de beleidscyclus is beschreven wordt het handhavingsbeleid na zes jaar geëvalueerd. Dit kan leiden tot bijstelling van het beleid.

1.5 Leeswijzer

Visie en doelen (hoofdstuk 2)

De visie van de gemeente Overbetuwe op handhaving is samengesteld door bestudering van relevante documenten en door een sessie met collegeleden. Ook is de visie voorgelegd aan raadsleden op de politieke avond. Ten slotte zijn landelijk en regionaal beschikbare gegevens toegepast op de ervaringen en kenmerken van de gemeente Overbetuwe. Naast de visie wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de doelstellingen, de uitgangspunten en de afbakening van het beleid. De visie op handhaving wordt door de gemeenteraad, als bestuursorgaan dat de kaders moet stellen, vastgesteld. Dit beleid komt daarmee in de plaats van de Kadernota handhaving, die de gemeenteraad in mei 2006 heeft vastgesteld, en het Handhavingsbeleid Openbare Orde & Veiligheid en Natuur, dat de gemeenteraad in oktober 2007 heeft vastgesteld.

Van visie naar prioriteiten (hoofdstuk 3)

In het tweede deel zijn de wettelijke handhavingstaken in beeld gebracht in een zogenaamde takenlijst (zie bijlage). De prioritering bij de handhavingstaken is vastgesteld door deze taken te koppelen aan risico's. Ook is deze prioritering gemaakt door te kijken naar de doelstellingen die de gemeente in de verschillende beleidsprogramma's heeft gesteld. Het college heeft deze keuzes besproken in een bestuurlijke sessie en meningsvormend voorgelegd aan de raad op de politieke avond.

Zie voor de prioriteitenmatrix bijlage 1.

---

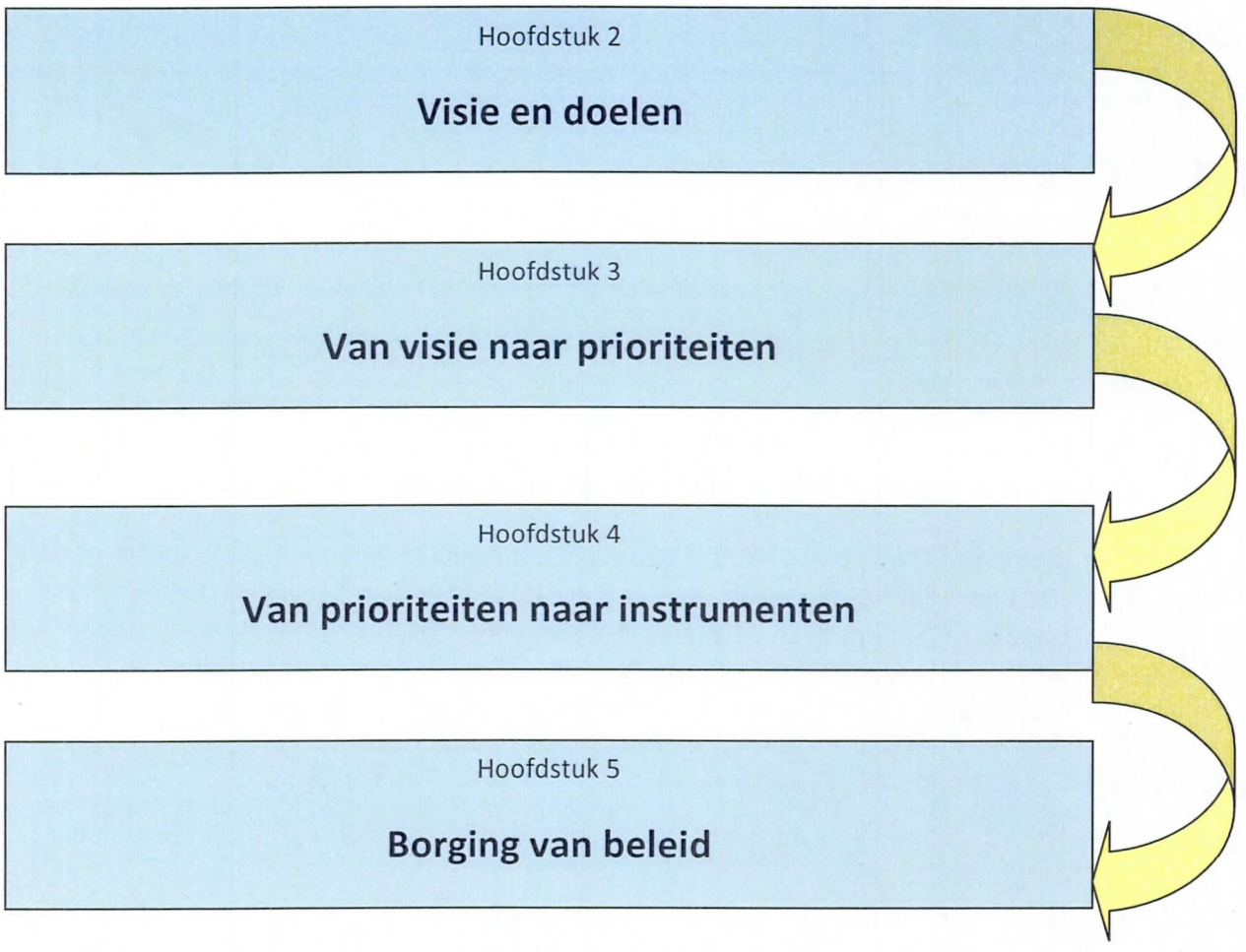
[2] In Overbetuwe wordt dit uitgewerkt in het HUP (Handhavings Uitvoering Programma). Het HUP moet afgestemd worden met de partners die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

Van prioriteiten naar instrumenten (hoofdstuk 4)

Hierin een beschrijving van de instrumenten die de gemeente inzet om de handhavingstaken te realiseren.

Borging van beleid (hoofdstuk 5)

Dit hoofdstuk beschrijft de borging van het beleid in de organisatie. Het beschrijft de rol van het uitvoeringsprogramma, de organisatie en het bestuur.



1.6 Afbakening

Het samenhangend handhavingsbeleid richt zich op de fysieke leefomgeving en de openbare veiligheid. Hieronder vallen de beleidsvelden: ruimtelijke ordening, bouwen, wonen, milieu, openbare orde en (brand)veiligheid. Ook de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de bijzondere wetten vallen onder dit beleid.



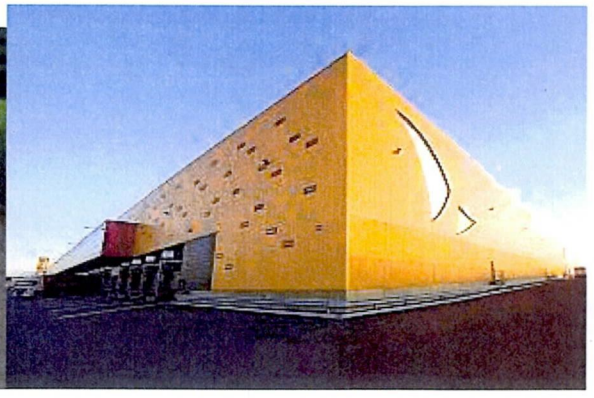
Ruimtelijke ordening



Bouwen en wonen



Algemene Plaatselijke Verordening (APV)



Milieu

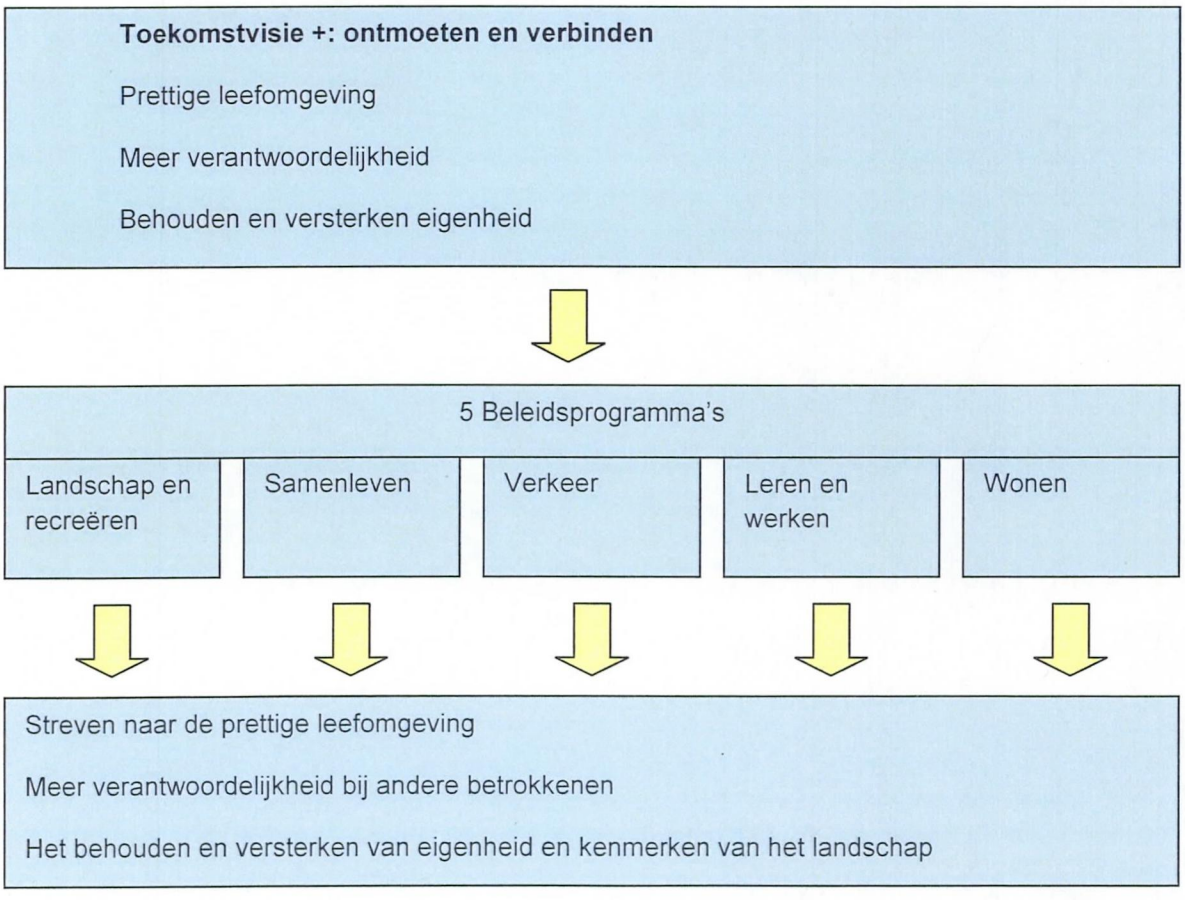
2 Visie en doelen

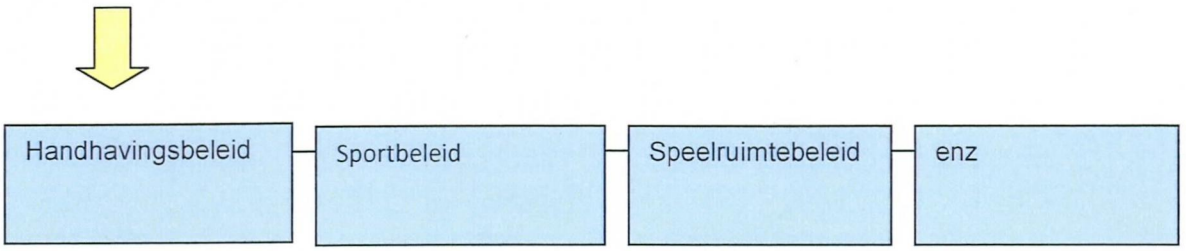
Dit hoofdstuk beschrijft de visie die de gemeente Overbetuwe heeft op handhaving. Deze visie is tot stand gekomen door interviews met sleutelfiguren en door bestudering van relevant beleid. Ook is met bestuurders gesproken over hun visie op handhaving in een bestuurlijke sessie met het college. Ten slotte is handhavingsbeleid, ter voorbereiding op de besluitvorming door de raad, onderwerp van gesprek geweest op een politieke avond met de raad. Al deze informatie is als input gebruikt om de doelstellingen van het handhavingsbeleid te formuleren.

2.1 Visie Overbetuwe

De gemeente maakt op verschillende niveaus beleid. Het handhavingsbeleid sluit aan op andere beleidsdoelstellingen die de gemeente heeft. In onderstaand schema is de samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten gevisualiseerd. De toekomstvisie+ bestaat uit 21 opgaven. In het schema staan de drie opgaven die samenhang hebben met handhavingsbeleid. Deze zijn concreter gemaakt in 5 beleidsprogramma's, die van zichzelf weer een aantal strategische doelen hebben. Deze doelen wil de gemeente bereiken door het opstellen en uitvoeren van beleid. Handhavingsbeleid is daar één van. Het handhavingsbeleid is ook weer uitgewerkt in concrete doelen van handhaving. Zo werkt dit schema van abstract naar concreet.

Voor meer informatie over de toekomstvisie+ zie bijlage 2





Visie op handhaving
De gemeente Overbetuwe handhaaft *proactief, transparant en daadkrachtig.*

Proactief: inwoners en ondernemers zijn zelf primair verantwoordelijk voor het naleven van wet- en regelgeving, de gemeente kan onmogelijk op alle wet- en regelgeving toezien en kiest een meer proactieve rol. Proactief betekent dat de gemeente in eerste instantie inzet op toezicht en preventie. Hierbij hoort dat de gemeente vooraf helder communiceert over prioriteiten, taken en verantwoordelijkheden van de gemeente. Door preventie en heldere communicatie kan handhaving verbonden worden met de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, ondernemers en instellingen.

Transparant: door het handhavingsbeleid te verbinden met het uitvoeringsbeleid en de begroting, maakt de gemeente verbinding tussen beleid en uitvoering en wordt duidelijk of de doelstellingen uit het beleid gehaald worden. De uitvoering van handhaving is niet statisch maar wordt jaarlijks geëvalueerd. Als het noodzakelijk is, worden prioriteiten aangepast. Het college communiceert actief over de jaarlijkse evaluatie van het beleid naar inwoners en naar gemeenteraad.

Daadkrachtig: de gemeente Overbetuwe kiest voor daadkracht bij handhavingstaken die prioriteit hebben gekregen. Door te zeggen wat je doet en vervolgens te doen wat je zegt, straalt de gemeente signalen uit naar de omgeving waardoor naleving van de regels wordt bevorderd.

Concrete doelstellingen van het handhavingsbeleid

1. Het leveren van een bijdrage aan een gemeente waar inwoners veilig en gezond kunnen wonen, werken en recreëren.
2. Het stimuleren van de eigenheid en verantwoordelijkheid van inwoners/ondernemers/verenigingen.
3. Het bieden van duidelijkheid aan inwoners, instellingen en ondernemers over handhavingstaken met prioriteit, hiernaar handelen en daardoor rechtsgelijkheid bevorderen.
4. Het waarborgen van de veiligheid en kwaliteit van de bouwkundige staat van gebouwen en objecten.
5. Het bestrijden van verloedering en overlast in de openbare ruimte.
6. Het waarborgen van het planologisch vastgelegd gebruik van gebouwen en gronden in bestemmingsplannen.
7. Het uitvoering geven aan de materiële en formele eisen die de wet- en regelgeving stelt.

Hoe doelen te realiseren?

H 3: Het stellen van ***prioriteiten*** in handhavingstaken.

H 2: Het toepassen van ***verschillende vormen van toezicht*** (objectgericht, signaalgericht en gebiedsgericht) gericht op samenhang tussen taken en passend bij het streven naar een prettige leefomgeving.

H 4: Inzetten op ***proactieve toezicht*** en handhaving (communicatie, advisering, beleidsontwikkeling). Gericht op informeren, stimuleren, afspreken en bemiddelen/mediation.

H 4: Waar nodig ***daadkrachtig*** inzetten op repressieve handhaving (vooraankondiging, aanschrijving, last onder bestuursdwang, last onder dwangsom).

H 5: Beleid uitwerken in een ***uitvoeringsprogramma*** en daarover jaarlijks transparant communiceren en waar nodig bijstellen.

2.2 Samenwerking met externe partners

Nu de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) van kracht is, moet de gemeente Overbetuwe meer dan voorheen samenwerken met externe partners. Een van deze partners is de Provincie Gelderland. Het gaat daarbij bijvoorbeeld over de adviserende rol van de gemeente Overbetuwe naar de Provincie Gelderland over taken waar de gemeente voor inwerkingtreding van de WABO bevoegd gezag was en waarvoor nu de provincie bevoegd gezag is geworden. Ook gaat het om wederzijdse advisering tijdens het vooroverleg, vergunningverlening, toezicht, handhaving, klachten etcetera. Om deze wensen in de praktijk goed te laten verlopen is inmiddels een 'Samenwerkingsovereenkomst Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Gelderland' overeengekomen. Hierin is vastgelegd wat de provincie van de gemeente mag en kan verwachten. Andersom is dit nog niet vastgelegd.

Verder moet nog afstemming plaatsvinden over het handhavingsbeleid met het Waterschap, het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit handhavingsbeleid wordt in ieder geval ter kennisname aangeboden aan de externe handhavingspartners.

2.3 Trends en beleidsontwikkelingen

Regionale uitvoeringsdienst

Rijk, provincie en gemeenten willen de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu verbeteren. Zij hebben afgesproken regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) op te richten. Voor de gemeente Overbetuwe is dit verder uitgewerkt in de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). Doel is het uitvoeren van gemeentelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze regionale uitvoeringsdiensten houden toezicht op en doen de handhaving van complexe, bovenlokale milieutaken. Het college heeft besloten om de milieutaken over te hevelen naar de ODRA. Op een later moment wordt onderzocht of en welke WABO taken eventueel nog overgeheveld worden. In deze fase van het proces is het echter nog niet mogelijk om een concrete doorvertaling te maken naar het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma. Om het niveau van de dienstverlening te kunnen waarborgen is bij verdere uitwerking afstemming nodig tussen de taken die de ODRA doet en gemeentelijke taken. Dit geldt ook voor de rapportages over handhaving van de gemeente en rapportages van de ODRA.

Drank en horecawet

De Tweede Kamer is op 30 juni 2011 akkoord gegaan met de nieuwe Drank- en Horecawet. De wet is aangescherpt om drankmisbruik door jongeren beter aan te kunnen pakken. Per 1 januari 2013 is de wet in werking getreden. Hierdoor is het toezicht op de naleving van de wet geheel bij de gemeente komen te liggen (voorheen bij de Voedsel- en Warenautoriteit). Gemeenten hebben meer bevoegdheden gekregen op het gebied van regelgeving en handhaving. Overbetuwe heeft gedurende 4 jaar deelgenomen aan de landelijke pilot decentralisatie toezicht Drank- en Horecawet. Hierdoor is al veel ervaring opgedaan met deze vorm van toezicht.

Toezicht- en handhavingactiviteiten die onder de Drank en Horecawet vallen zijn bijvoorbeeld:

- controleren of horeca-inrichtingen, slijterijen, organisatoren van evenementen, etc. beschikken over de benodigde drank- en horecavergunning.
- controleren naleving voorschriften vergunning, waarbij accent ligt op het verstrekken/verkopen van drank aan personen jonger dan 16 resp. 18 jaar.

Het toezicht drank- en horeca gebeurt ook op grond van de APV. Bijvoorbeeld controle op naleving sluitingsuur en het gebruik van drank in de openbare ruimte.

Concreet zicht op legalisatie

Voor de gemeente geldt de beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat de gemeente in beginsel handhavend moet optreden als er een verzoek tot handhaving wordt ingediend. Eén van dé omstandigheden om af te kunnen zien van handhaving is concreet zicht op legalisatie. Dat zicht moet concreet zijn, in die zin dat legalisatie

van een overtreding in aantocht is. Een aanhangig wetsvoorstel bij de Tweede of Eerste Kamer geldt nog niet als een concreet zicht op legalisatie, omdat er dikwijls nog gemeentelijke besluitvorming nodig zal zijn om de overtreding écht te legaliseren. Anticiperend echter op veranderende wetgeving wil dit beleidsplan het bevoegde bestuursorgaan de mogelijkheid bieden om in die gevallen, waarin een wetsvoorstel aanhangig is dat uitzicht biedt op legalisering van de overtreding, niet handhavend op te hoeven treden.

Zolang een wetsvoorstel aanhangig is en nog niet tot wet verheven, zou dit het bevoegde bestuursorgaan de mogelijkheid moeten bieden om in die situaties (vooralsnog) niet handhavend op te treden. Leidend hierbij is de maatschappelijke relevantie om te handhaven.

Bestuurlijk is aandacht gevraagd voor de vestiging van ondernemers die starten of zich nieuw vestigen in de gemeente Overbetuwe. Wat betreft handhaving is de vraag specifiek gericht op ondernemers die nieuwe werkzaamheden starten op een plek waar dat niet toegestaan is. Indien bij handhaving geconstateerd wordt dat de bedrijfsactiviteiten (in strijd met het bestemmingsplan) niet legaliseerbaar zijn, zal de gemeente een passende begunstigingstermijn hanteren (indien ruimtelijk acceptabel) waardoor de ondernemer zijn activiteiten voort kan zetten op de oude locatie tot het moment dat hij de activiteiten verplaatst moet hebben naar een nieuwe geschikte locatie.

3 Van visie naar prioriteiten

3.1 Inleiding

Handhaving is voor de gemeente geen doel op zich. Het wordt gezien als een middel om de leefbaarheid en veiligheid binnen de gemeente Overbetuwe te beschermen of te verbeteren. Concreet betekent dit dat de handhaving is gericht op het voorkomen en opheffen van gevaar, overlast en schade voor burgers, ondernemers, beheerders en instanties ten gevolge van het overtreden van regels door derden. De gemeente kan niet alle wetten en regels handhaven. Hiervoor ontbreken de capaciteit en de budgetten. Er moeten keuzes gemaakt worden waardoor duidelijk wordt welke prioriteiten de gemeente stelt. Bij deze keuzes wordt altijd meegewogen welk maatschappelijk belang met de handhaving wordt gediend.

3.2 Prioriteitenmatrix

PRIORITEIT = RISICO x OVERTREDINGSKANS

De prioriteiten zijn bepaald met behulp van een zogenaamde *prioriteitenmatrix (zie bijlage 1)*. Hierbij is steeds gekeken naar het risico (wat is het effect als het risico zich voordoet) en de overtredingskans (de kans dat een overtreding daadwerkelijk voorkomt).

In de prioriteitenmatrix zijn alle handhavingstaken opgenomen die vallen onder de WABO, de APV, bijzondere wetten en (brand)veiligheid. Per taak is door de projectgroep, de handhavers uit het veld en door bestuurders beoordeeld welke prioriteit de handhaving hiervan heeft.



foto 1: hoog risico = hoge prioriteit

Risico

Het effect van het risico is steeds beoordeeld aan de hand van de volgende criteria.

- Fysieke veiligheid: letstel, pijn en dood van mensen
- Sociale veiligheid: inperking van de bewegingsruimte van mensen
- Volksgezondheid: schade aan de gezondheid van mensen
- Milieu: aantasting van het natuurlijk milieu, de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten.

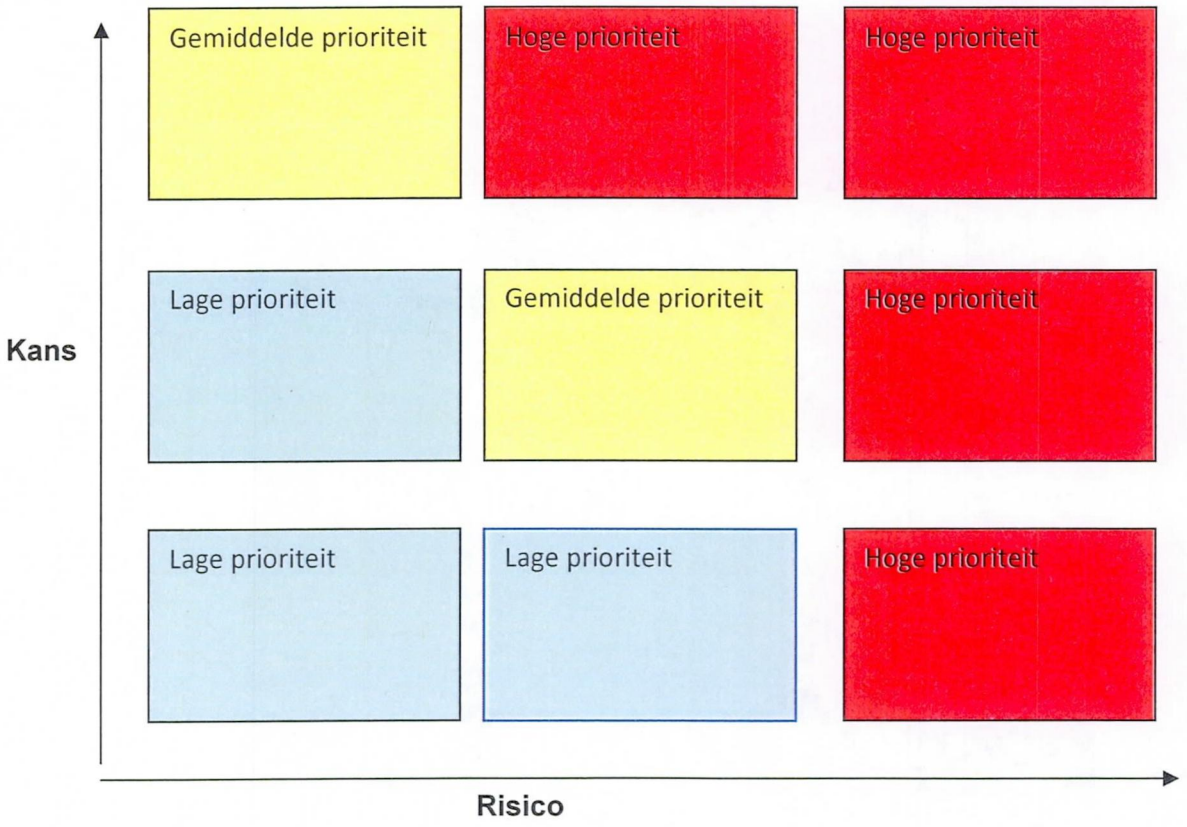
Ook financieel economische risico's en imagoschade zijn meegewogen.

Overtredingskans

De overtredingskans is voornamelijk bepaald op basis van beschikbare ervaringscijfers en ervaring van de verschillende handhavers. Los van de ernst van de overtreding is gekeken hoe vaak een bepaalde regel in de praktijk wordt overtreden. Proactief toezicht, goede voorlichting en het repressief handhaven van taken met een hoge overtredingskans zullen de overtredingskans verkleinen.

3.3 Het bepalen van prioriteiten

De prioriteit van een handhavingstaak wordt dus bepaald door het risico en de overtredingskans. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen: hoog, gemiddeld en laag.



Hoge prioriteit

Als het risico van een handhavingstaak hoog is dan krijgt deze een hoge prioriteit, ongeacht of de overtredingskans hoog of laag is. Dit heeft als reden dat de gevolgen van een overtreding groot zijn, ook al worden de regels in principe wel goed nageleefd. Een hoge prioriteit betekent dat actief wordt gehandhaafd. Er wordt zo snel mogelijk gecontroleerd en waar nodig direct opgetreden. Bij het toezicht houden op vergunningen met een hoge prioriteit, wordt vaker en diepgaander gecontroleerd.

Gemiddelde prioriteit

Als het risico laag of gemiddeld is en de overtredingskans hoog, dan krijgt de handhavingstaak een gemiddelde prioriteit. Omdat het risico laag is hoeft niet direct te worden opgetreden. De intensiteit van toezicht en handhaving blijft zo beperkt mogelijk. Afhankelijk van de oorzaak van de hoge overtredingskans wordt op een passende manier opgetreden. Taken met een gemiddelde prioriteit worden ***themagewijs*** aangepakt. Met een proactieve aanpak en met inzet van communicatiemiddelen wordt de kennis van een bepaalde regel vergroot. Doel is om taken met een gemiddelde prioriteit terug te dringen naar een lage prioriteit door de overtredingskans te verlagen.

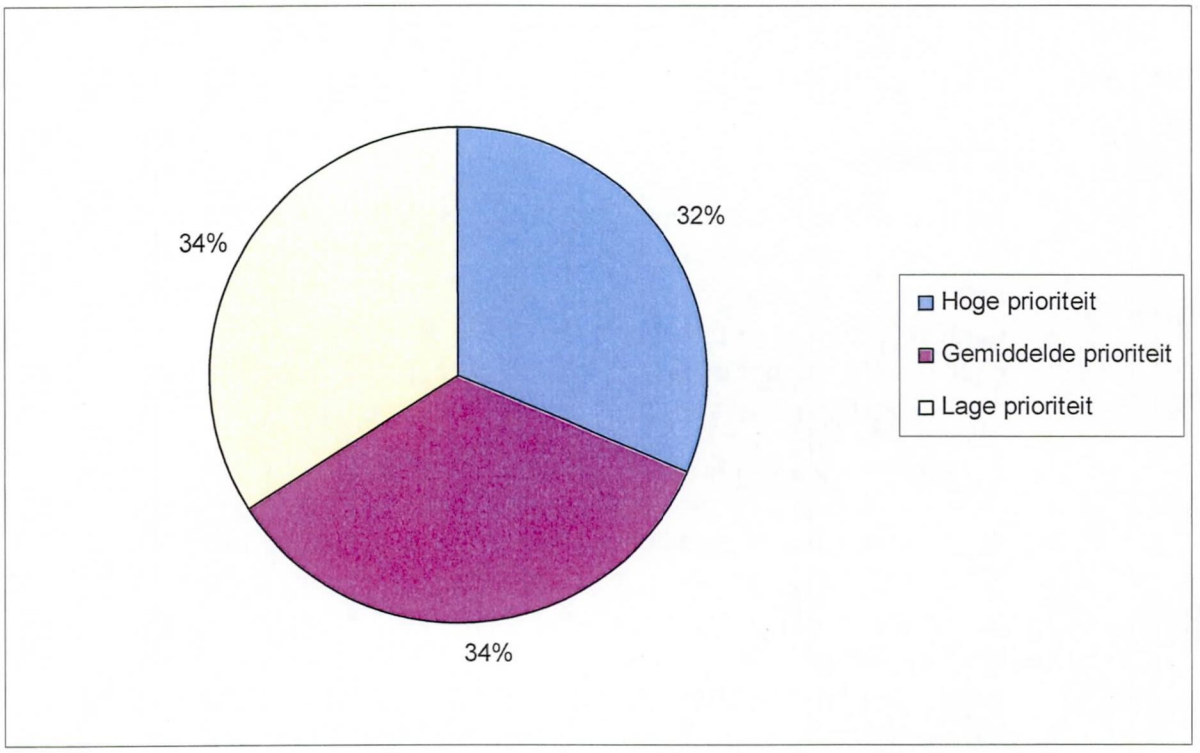
De thema's kunnen voortvloeien uit wensen van de eigen organisatie (bijvoorbeeld naar aanleiding van het naleefgedrag op bepaalde aspecten of vanwege nieuwe wetgeving) of vanuit de regio (MRA/provincie) of prioriteiten vanuit het landelijk overleg milieu (LOM).

Lage prioriteit

Als het risico en de overtredingskans laag zijn dan wordt een lagere prioriteit aan deze taak gegeven. Is een handhavingstaak laag geprioriteerd dan zal er niet actief op worden gehandhaafd. Handhaving op taken met lage prioriteit zal voornamelijk plaatsvinden naar aanleiding van signalen van buiten: na klachten, geuite vermoedens van overtredingen of concrete verzoeken om ergens handhavend op te treden. Formele schriftelijke handhavingsverzoeken en klachten en meldingen 'moeten' immers na een (belangen)afweging worden opgepakt, ook al heeft de taak een lage prioriteit. Mocht blijken dat een aanvankelijk laag geprioriteerde handhavingstaak vaker voorkomt dan ingeschat dan zal deze taak misschien een hogere prioriteit krijgen. Dit kan uitgewerkt worden in het uitvoeringsprogramma. Het handhavingsbeleid biedt daarbij wel de mogelijkheid om in dringende gevallen af te wijken van de vastgestelde prioritering

3.4 Wat heeft prioriteit?

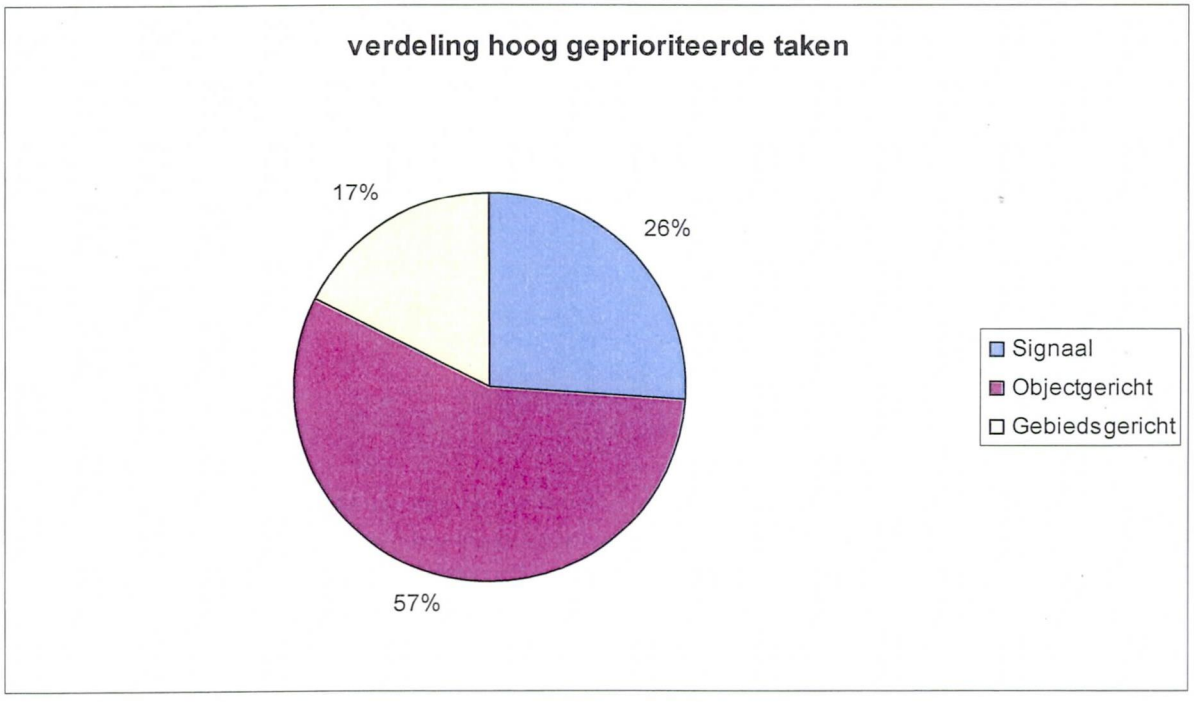
In de prioriteitenmatrix zijn in totaal 73 verschillende handhavingstaken beoordeeld op risico. Van deze taken heeft 32% een hoge prioriteit gekregen, 34% een gemiddelde en 34% een lage.



De taken waar prioriteit aan wordt gegeven zijn in onderstaande tabellen weergegeven. Er wordt onderscheid gemaakt in *objectgericht toezicht, gebiedsgericht toezicht en signaaltoezicht.* Afhankelijk van de risico's voor fysieke veiligheid of milieukwaliteit worden bedrijven ingedeeld in een bepaalde milieucategorie.

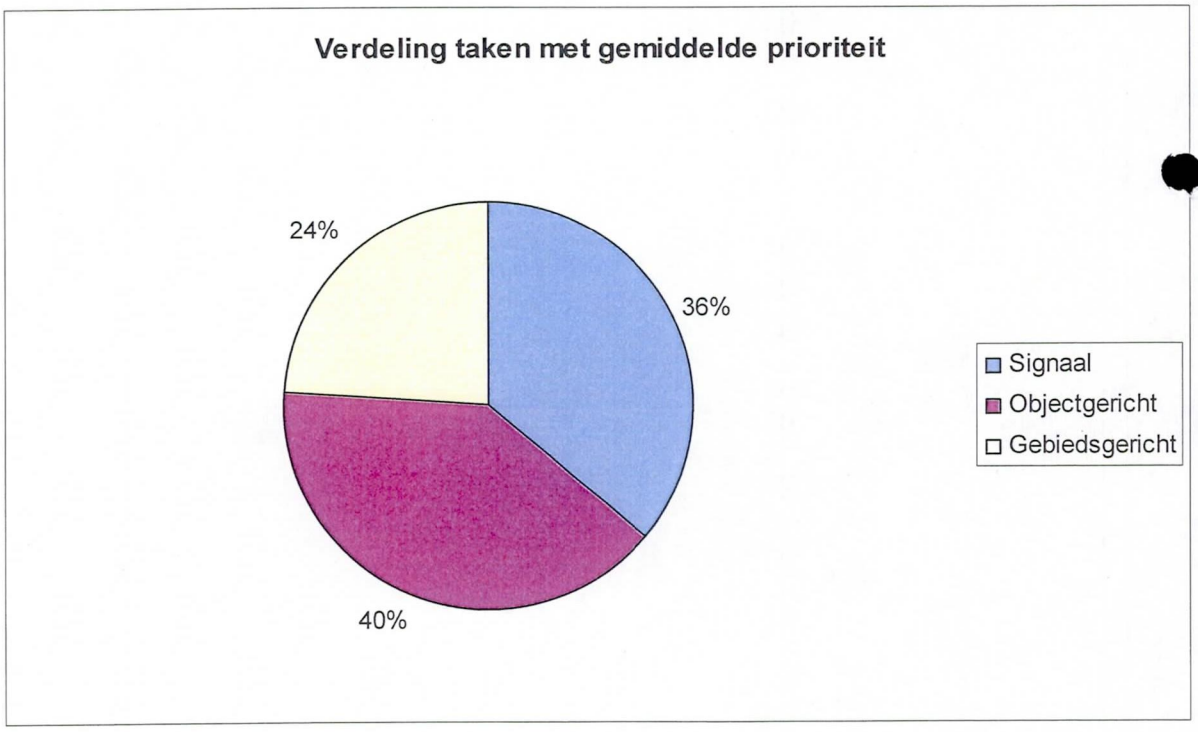
Hoog geprioriteerde handhavingstaken

	Handhavingstaak	Signaal
1	Verstoren van de openbare orde en veiligheid	Overlast en baldadigheid (plakken, kladden, hinderlijke fietsen, drank)
2	Verstoren van de openbare orde en veiligheid	Drugsoverlast
3	Omgaan met afval en milieu	Zwerfafval en dumpen grote partijen
4	Gebruiken bouwwerken en percelen in strijd met regels planologie	Illegale woningsplitsing en kamerbewoning
5	Het lozen van afvalwater	Het lozen van afvalwater
	Handhavingstaak	**Objectgericht**
6	Exploiteren van horeca-inrichting	Inrichtingen die nachtverblijf verschaffen (hotels)
7	(Ver)bouwen van een bouwwerk	Woongebouwen, appartementen en kamerverhuur
8	(Ver)bouwen van een bouwwerk	Maatschappelijke gebouwen; (kinder)dagverblijven, BSO, scholen, zorg, sport
9	Brandveilig gebruiken van een bouwwerk	Inrichtingen prioriteitklasse A, bv sportfunctie> 1000 personen
10	Brandveilig gebruiken van een bouwwerk	Inrichtingen prioriteitklasse B, bv woongebouw niet zelfredzame bewoners
11	Exploiteren van een milieu-inrichting	C4 en C5 inrichtingen - agrarisch
12	Exploiteren van een milieu-inrichting	C4 en C5 inrichtingen - overig bv. Betonfabriek
13	Exploiteren van een milieu-inrichting	D4 en D5 inrichtingen - agrarisch
14	Exploiteren van een milieu-inrichting	D4 en D5 inrichtingen - overig, bv distributiecentrum
15	Exploiteren van een milieu-inrichting	Vuurwerkopslag
16	Slopen van een bouwwerk	Particuliere sloopasbest
17	Slopen van een bouwwerk	Bedrijfsmatige sloopasbest
18	Slopen van een bouwwerk	Risicovol sloopwerk
	Handhavingstaak	**Gebiedsgericht**
19	Gebruiken van de openbare ruimte	Milieu en natuurschoon (gebruik gemeentelijk groen)
20	Gebruiken van de openbare ruimte	Ontsiering en stankoverlast (bv hondepoep)
21	Organiseren van economische activiteiten	Evenementen
22	Parkeren	Parkeerexcessen (bv blauwe zone)
23	Gebruiken van de bodem	Kwaliteit van de bodem (ter voorkoming van sanering)



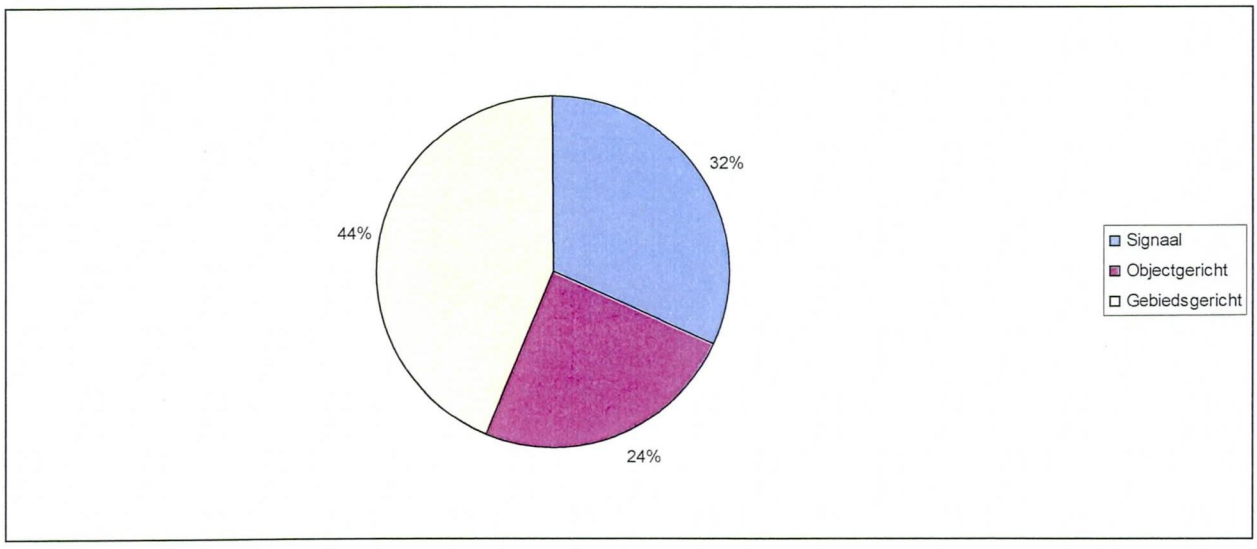
Gemiddeld geprioriteerde handhavingstaken

	Handhavingstaak	Signaal
1	Gebruiken van de openbare ruimte	Vuurwerk
2	Gebruiken van de openbare ruimte	Verboden vuur te stoken
3	Verstoren van de openbare orde en veiligheid	Bestrijding van ongeregeldheden
4	Verstoren van de openbare orde en veiligheid	Betoging
5	Gebruiken van de openbare ruimte	Bruikbaarheid tav de weg (plaatsen van voorwerpen op/of aan de weg, borden spanddoeken e.d.)
6	Gebruiken bouwwerken en percelen in strijd met regels planologie	In strijd met woonbestemming
7	Gebruiken bouwwerken en percelen in strijd met regels planologie	Strijd met kantoor/detailhandel/bedrijf/horeca/maatschappelijke bestemming
8	Gebruiken bouwwerken en percelen in strijd met regels planologie	Strijd met verkeers-/groenbestemming en aanlegstelsel
9	Gebruiken bouwwerken en percelen in strijd met regels planologie	Illegaal bouwen voorzijde en naar openbaar gebied gericht zijkant
	Handhavingstaak	**Objectgericht**
10	(Ver)bouwen van een bouwwerk	Logiesgebouw/restaurant/café/horeca/bedrijf/kantoor/winkel
11	Verbouwen van een bouwwerk	Grote gebouwen geen gebouw zijnde (viaducten, tunnels ed)
12	Verstoren van de openbare orde en veiligheid	Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie
13	Exploiteren van horeca-inrichting	Toezicht op openbare inrichting (sluitingstijden, verstoren openbare orde)
14	Exploiteren van horeca-inrichting	Speelgelegenheden (kanspelen e.d.)
15	Brandveilig gebruiken van een bouwwerk	Inrichtingen prioriteitklasse C, bv sportfunctie 50-250 personen
16	Exploiteren van een milieu-inrichting	B3 inrichtingen, bv lichte metaal
17	Exploiteren van een milieu-inrichting	C3 inrichtingen - agrarisch
18	Exploiteren van een milieu-inrichting	C3 inrichtingen - overige, bv garagebedrijf
19	Wijzigen van een monument	Grote aanpassing
	Handhavingstaak	**Gebiedsgericht**
20	Gebruiken van de openbare ruimte	Veiligheid op de weg (opbrekingen e.d.)
21	Verstoren van de openbare orde en veiligheid	Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden
22	Aanleggen, beschadigen of wijzigen van een weg	Doorgaande weg korter dan 3 uur
23	Aanleggen, beschadigen of wijzigen van een weg	Doorgaande weg langer dan 3 uur
24	Vellen van houtopstand	Met herplantplicht
25	Uitvoeren van een werk	Met name buitengebied (dempen van sloten e.d.)



Laag geprioriteerde handhavingstaken

	Handhavingstaak	Signaal
1	Verstoren van de openbare orde en veiligheid	Verspreiding van gedrukte stukken (pamfletten)
2	Gebruiken van de openbare ruimte	Vertoning op de weg (bijv. straatartiest)
3	Gebruiken van de openbare ruimte	Verstrooiing van as (verbod op incidentele asverstrooiing)
4	Gebruiken bouwwerken en percelen in strijd met regels planologie	Illegaal bouwen achtererfgebied
5	Gebruiken bouwwerken en percelen in strijd met regels planologie	Illegale bouwwerken geen gebouw zijnde
6	Onderhouden van gebouwen en percelen	Staat van bestaande gebouwen en bouwwerken
7	Onderhouden van gebouwen en percelen	Staat van open erven en terreinen
8	Onderhouden van gebouwen en percelen	Strijd met welstandsbeleid/advies
	Handhavingstaak	**Objectgericht**
9	(Ver)bouwen van een bouwwerk	Kleine bouwwerken en aan-, uit- en bijgebouwen
10	Brandveilig gebruiken van een bouwwerk	Inrichtingen prioriteitklasse D, bv sportfunctie lage bezetting
11	Slopen van een bouwwerk	Niet risicovol sloopwerk
12	(Ver)bouwen van een bouwwerk	Woningen
13	Exploiteren van een milieu-inrichting	A1 en A2 inrichtingen, bv detailhandel
14	Exploiteren van een milieu-inrichting	B1 en B2 inrichtingen, bv kantoor
	Handhavingstaak	**Gebiedsgericht**
15	Gebruiken van de openbare ruimte	Kamperen buiten kampeerterrein
16	Organiseren van economische activiteiten	Collecteren
17	Organiseren van economische activiteiten	Venten
18	Organiseren van economische activiteiten	Standplaatsen
19	Organiseren van economische activiteiten	Snuffelmarkt
20	Aanleggen, beschadigen of wijzigen van een weg	Niet doorgaande weg korter dan 3 uur
21	Aanleggen, beschadigen of wijzigen van een weg	Niet doorgaande weg langer dan 3 uur
22	Aanleggen of wijzigen van een uitweg	Geen impact op constructie weg
23	Aanleggen of wijzigen van een uitweg	Wel impact op constructie weg
24	Vellen van houtopstand	Zonder herplantplicht
25	Voeren van handelsreclame	Reclameborden e.d.



3.5 Uitvoeringsprogramma

In het uitvoeringsprogramma worden de prioriteiten nader uitgewerkt en wordt nader ingegaan het toezicht, op basis van een drietal onderdelen:

- frequentie: hoe vaak en op welk moment wordt er gecontroleerd?
- breedte: wordt alles gecontroleerd of één of meerdere aspecten?
- diepte: wordt via een scan op hoofdlijnen gecontroleerd of wordt ieder detail meegenomen?

Ook wordt een deel van de capaciteit gereserveerd voor calamiteiten.

Beginselplicht

Van belang is te vermelden dat in de jurisprudentie een beginselplicht tot handhaving is ontwikkeld.

Beginselplicht

Het algemeen belang is gediend bij het beëindigen van een overtreding en het handhaven van de wettelijke bepaling. Als geen sprake is van een overtreding van zeer geringe aard en ernst, is het college, niet alleen bevoegd, maar gelet op het algemeen belang in beginsel ook verplicht om handhavend op te treden.

Deze beginselplicht kan door een verzoek om handhaving worden afgedwongen. Dit betekent dat verzoeken tot handhaving een effect kunnen hebben op de gestelde prioriteiten. Bij de behandeling van verzoeken tot handhaving is de gestelde prioritering leidend.

3.6 Vormen van toezicht

In de prioriteitenmatrix zijn de handhavingstaken onderverdeeld naar verschillende vormen van toezicht. Het controleren van een verleende vergunning voor een woning is bijvoorbeeld heel wat anders dan toezicht houden op zwerfafval. De verdeling die in dit beleid gemaakt is, wordt in het uitvoeringsprogramma verder uitgewerkt.

Zie bijlage 3 voor meer uitleg over de verschillende vormen van toezicht.

4. Van prioriteiten naar instrumenten

In het vorige hoofdstuk is aangegeven aan welke handhavingstaken prioriteit wordt gegeven. Dit hoofdstuk beschrijft hoe die prioriteiten vertaald worden naar een strategie. Hiermee wordt duidelijk welke instrumenten de gemeente wil inzetten om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. De strategie richt zich op twee zaken:

1. Proactie: het stimuleren van naleving door preventie en toezicht. Hierbij ligt de nadruk op het geven van advies, samenwerken met andere partijen en voorlichting.

2. Repressieve instrumenten: het reduceren van risico's voornamelijk door *controle en repressieve instrumenten.*

4.1 Proactie en preventie; voorkomen is beter dan genezen

Proactie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij inwoners, ondernemers en beheerders. Het doel is om de spontane naleving van wet- en regelgeving op een positieve manier te beïnvloeden. Hierdoor kunnen onveilige situaties worden voorkomen en hoeven minder tijdrovende en kostbare repressiemaatregelen te worden toegepast. De gemeente Overbetuwe gaat daarom haar inwoners op een actieve wijze benaderen langs drie sporen:[3]

Communicatie:
Omdat veel regelgeving uiterst gecompliceerd is, zijn burgers in hoge mate afhankelijk van de informatie die hen door de gemeente wordt verstrekt. Uit de tafel van 11 blijkt dat als deze informatie op de juiste wijze wordt gegeven, dan is deze persoon gemotiveerder om deze regels ook na te leven en zijn omgeving er op te wijzen. Daarom kiest de gemeente Overbetuwe ervoor om dit handhavingsbeleid en de regels voor de bebouwde en onbebouwde omgeving op een actieve wijze te communiceren aan de inwoners van de gemeente. Dit begint met dit handhavingsbeleid zelf. Via de website en het gemeentenieuws wordt bekend gemaakt dat de gemeente handhavingsbeleid heeft vastgesteld en wat dit betekent voor de inwoners. Daarna wordt jaarlijks bij de evaluatie van het uitvoeringsprogramma gecommuniceerd hoe de handhaving is verlopen en op welke thema's de gemeente het komend jaar in gaat zetten. Hierbij worden voorbeelden van goed naleefgedrag benoemd, zodat gezocht wordt naar de sociale norm in plaats van de formele regels. Tenslotte spelen de gemeentelijke toezichthouders ook een grote rol in de communicatie. Zij functioneren als 'front office' in het veld.

Advisering om te komen tot duidelijke en handhaafbare wet- en regelgeving en beleid
De gemeente Overbetuwe zorgt ervoor dat normstellingen in verordeningen, bestemmingsplannen en vergunningsvoorschriften duidelijk en handhaafbaar geformuleerd worden. Daarnaast moeten bijvoorbeeld bestemmingsplannen

[3] *gebaseerd op de Tafel van Elf (T11). De T11 is ontstaan vanuit de praktische behoefte om inzicht te krijgen in de factoren die de gehoorzaamheid van mensen aan regelgeving bepalen en de invloed die de rechtshandhaving daarop heeft.*

regelmatig aangepast worden aan de actuele ontwikkelingen. Dit moet in ieder geval elke tien jaar gedaan worden. Ook gaat de gemeente inzetten op preventief toezicht. Het preventief toezicht kenmerkt zich door controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. Het heeft dan ook een meer adviserend en toelichtend karakter. In het uitvoeringsprogramma wordt preventief toezicht uitgewerkt onder meer door:

- het vooraf toezenden van controlelijsten, zodat men zich kan voorbereiden;
- adviserende brieven betreffende regels die minder goed worden nageleefd;
- methoden van zelfcontroles met een monitoring achteraf bij minder risicovolle aspecten.

Deze vorm van toezicht grijpt ook terug op de eigen verantwoordelijkheid die in de visie op handhaving omschreven is (hoofdstuk 2).

Beleidsontwikkeling:
De gemeente Overbetuwe gaat het thema handhaving proactief een plek geven in de beleidstukken waar dit relevant is. Er wordt intensief ingezet op de communicatie over (nieuw) beleid, regelgeving en daaruit voortvloeiende handhaving. Inwoners zullen waar mogelijk worden gestimuleerd om zelf mee te denken over situaties en betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen. Hierbij hoort ook dat de evaluatie van het handhavingsbeleid breder wordt gebruikt en ingezet dan alleen het taakveld handhaving. Samenhang in beleid vraagt ook dat de gegevens rondom handhaving gebruikt worden bij (evaluaties van) andere beleidsvelden en bij onderzoeken zoals de leefbaarheidsmonitor.

4.2 Repressieve instrumenten; "Handhaving van een gestelde norm"

Als preventieve instrumenten geen of te weinig effect hebben, dan kunnen repressieve instrumenten ingezet worden. Repressief handhavend optreden is primair gericht op herstel en/of ontmoediging, kortom op het beëindigen van een illegale situatie. De verschillende repressieve (of sanctionele) instrumenten worden in bijlage 4 beschreven. In het uitvoeringsprogramma worden de instrumenten gekoppeld aan de prioriteiten.

Hoofdstuk 5: Borging van beleid

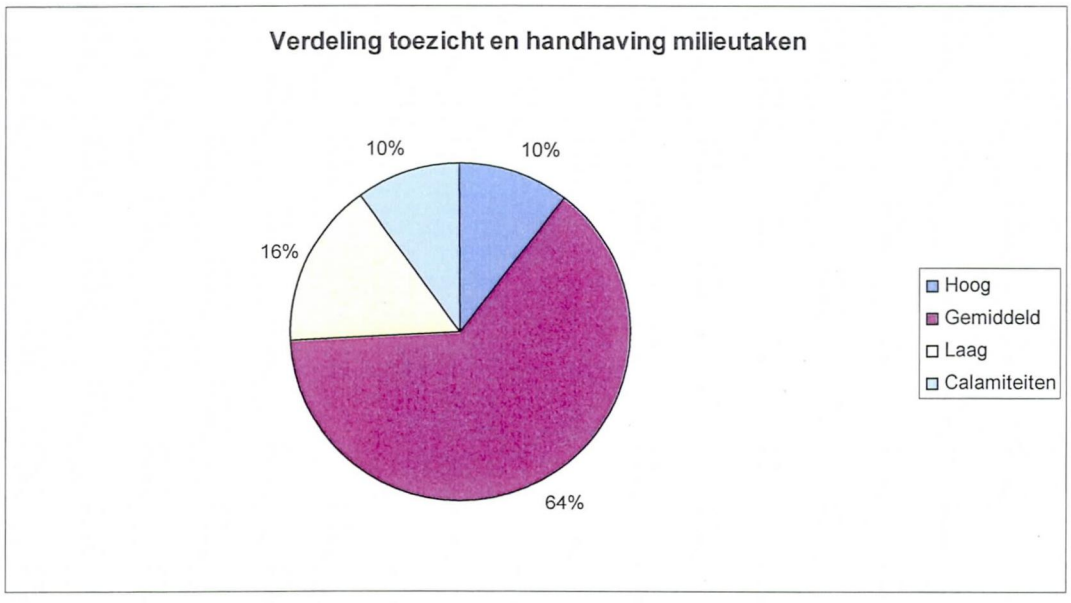
5.1 Inleiding

In de visie van de gemeente moet het handhavingsbeleid transparant zijn. Daarom wordt in dit hoofdstuk besproken hoe het handhavingsbeleid geborgd wordt in de organisatie en welke middelen er beschikbaar zijn om handhavingstaken uit te voeren.

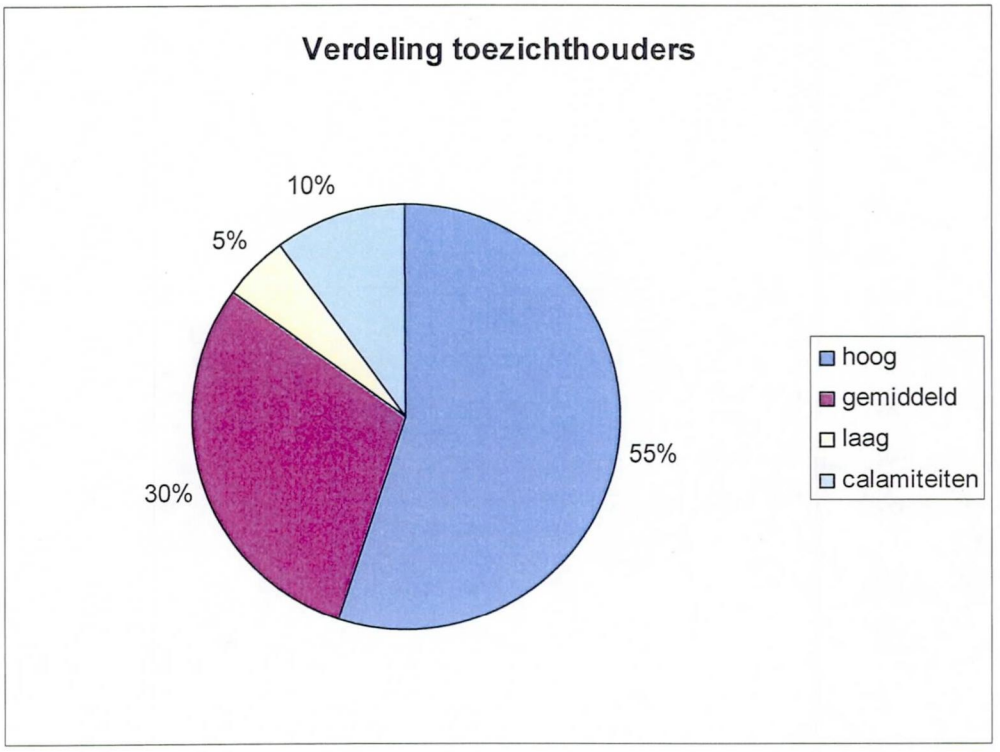
5.3 Verdeling taken

Als aanzet naar het uitvoeringsprogramma is een bijeenkomst gehouden met handhavers uit het veld. Hierin is op basis van kennis en ervaring een inschatting gemaakt van de tijdsbesteding over de verschillende taken (hoog-midden-laag-calamiteiten).

De toezicht en handhaving op milieutaken is als volgt verdeeld.

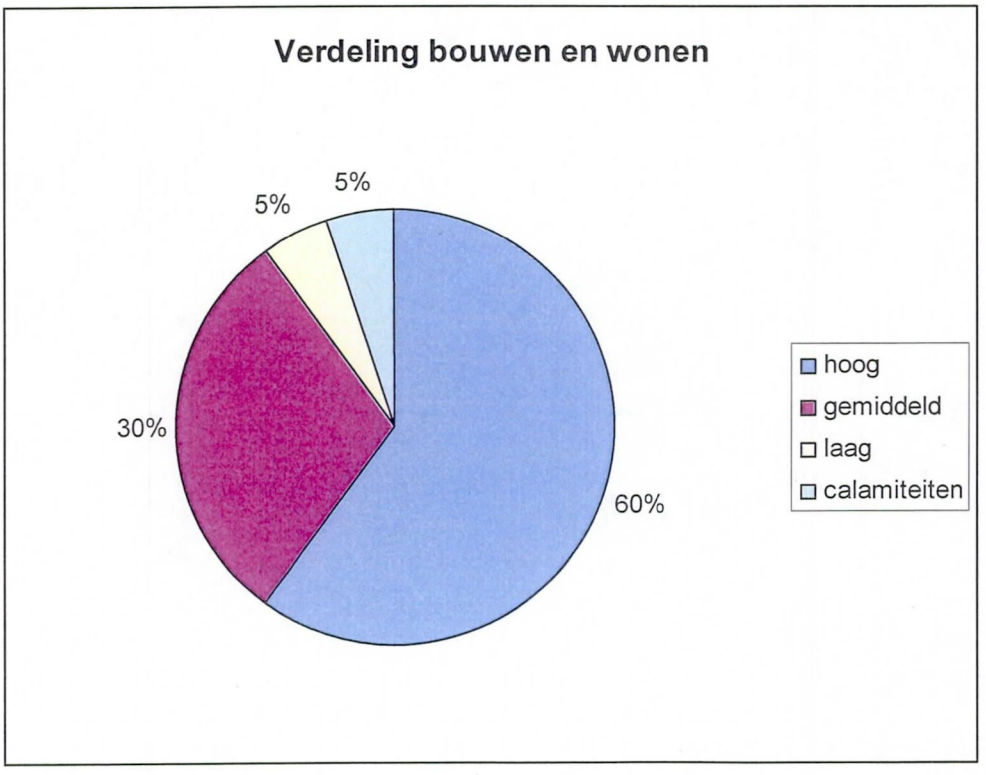


De toezichthouders APV en bijzondere wetten (Boa's) hebben hun taken als volgt verdeeld:



In de huidige formatie is voor deze taken 4 Fte beschikbaar.

Vanuit bouwen en wonen is de volgende inschatting aangedragen.



De huidige formatie voor toezicht en handhaving als volgt:

Functieomschrijving	Aandachtsveld	Fte
Medewerker beleidsuitvoering A	Omgevingsjurist	0,7
Medewerker beleidsuitvoering A	Integrale Veiligheid	1.3
Medewerker uitvoering en beleidsondersteuning A	Toezicht en handhaving (Bouwen, Wonen, Milieu)	1.8
Toezichthouder A	Algemeen toezicht ook APV	4
Totaal		8.1

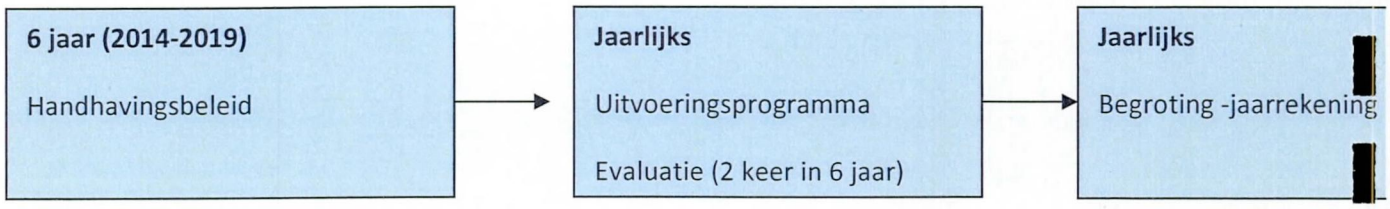
5.2 Rol organisatie

De taken, prioriteiten en beschikbare capaciteit wordt door de organisatie nader uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, met bovenstaande verdeling als basis. Het uitgangspunt voor uitvoering van de taken is dat uitgegaan wordt van de huidige beschikbare capaciteit. Hierbij zorgt de organisatie voor een goede vastlegging van de gegevens over handhaving. Op dit moment is er sprake van een groeimodel. Voor een aantal taakvelden is er een overzicht van de uren per taak, voor andere taken moeten deze gegevens verder verfijnd worden. Het komend jaar worden gegevens opgebouwd over het aantal handhavingszaken, de bestede uren per handhavingstaak en de uitgevoerde thema's. Dit wordt vastgelegd in rapportages en vertaald in het uitvoeringsprogramma. Daarbij gebruiken we deze gegevens bij de evaluatie van beleidsdoelen en ook als input voor begroting en jaarrekening.

5.4 Rol B&W en Raad

Het gemeentebestuur wil op een transparante manier verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering en verdere ontwikkeling van het handhavingsbeleid. Daarom wordt niet alleen beleid vastgesteld maar laat het college zich periodiek op de hoogte stellen van de uitvoering en stuurt bij waar dat nodig is. Dit doet het college door het beleid per jaar uit te werken in een uitvoeringsprogramma en een koppeling te maken tussen het uitvoeringsprogramma en de begroting. Ook evalueert het college de komende zes jaar minimaal twee keer. Onderwerp van deze evaluaties is de bijdragen die handhaving heeft geleverd aan de in het beleid gestelde doelen. In de

evaluatie wordt ook gekeken in hoeverre de ambities gerealiseerd zijn en wordt de relatie tussen ambities en uit te voeren taken opnieuw gelegd. Tot slot rapporteert het college jaarlijks over de uitvoering van het beleid aan de raad, voor zover dit past binnen de reguliere P&C cyclus. Zowel het uitvoeringsprogramma, de evaluatie van het beleid als de jaarlijkse rapportage over het beleid worden bekend gemaakt aan de gemeenteraad via de jaarrekening.



Bijlage 1: Prioriteitenmatrix

Bijlage 2: toekomstvisie + en handhavingsbeleid

De gemeenteraad van de gemeente Overbetuwe heeft de opgaven voor de toekomst beschreven in de toekomstvisie+. Het handhavingsbeleid sluit aan op de toekomstvisie+ en zorgt daarmee voor verbinding tussen de verschillende terreinen waar de gemeente op handhaaft (integrale handhaving).

Het centrale thema van deze visie is *'verbinden.'* Het verbinden van mensen, maatschappelijke organisaties en ondernemers, maar ook van verleden, heden en toekomst. De Toekomstvisie+ beschrijft 21 'opgaven' waar handhaving direct van invloed op kan zijn.

De toekomstvisie+ beschrijft de gewenste identiteit van de gemeente. Hoe willen we in de verschillende dorpen en wijken in Overbetuwe (met elkaar) leven? Deze identiteit is de verbinding naar de gewenste ontwikkelingsrichting en de 21 opgaven die daarvoor gegeven zijn. Hoe willen we in Overbetuwe (uitgaande van de eigenheid aan kernen) samen deze identiteit behouden, uitbouwen en benutten?

Hierbij wordt de vraag gesteld hoe we in de verschillende dorpen en wijken gaan samenwerken aan een prettige leefomgeving. Er is immers niet voor niets aangegeven dat de 21 opgaven dienen om prettig te wonen, te werken én te leven! Hierbij gaan we uit van de kracht in de kernen; waarbij we meer verantwoordelijkheid bij inwoners, verenigingen en instellingen willen leggen. Tenslotte werken we samen door aan (het behouden of versterken van) een sterke, samenhangende structuur met een eigen Overbetuwse identiteit. In het handhavingsbeleid wordt hierop ingespeeld door in te zetten op een proactieve en gebiedsgerichte handhaving (zie hoofdstuk 4).

Om voldoende samenhangend en effectief te kunnen sturen op de gewenste maatschappelijke effecten heeft het college afgesproken de opdrachten voor de komende jaren op te pakken door de 21 opgaven van de Toekomstvisie+ te verbinden in vijf centrale thema's.

De vijf centrale thema's krijgen verder vorm binnen de volgende samenhangende beleidsprogramma's:

1. Samenleven
2. Werken en leren
3. Wonen
4. Verkeer
5. Landschap en recreëren



In deze beleidsprogramma's wordt handhaving niet specifiek genoemd. Wel heeft het streven naar de prettige leefomgeving, meer verantwoordelijkheid bij andere betrokkenen én het behouden en versterken van eigenheid een duidelijke link met handhaving.

Bijlage 3: vormen van toezicht

Met toezicht wordt bedoeld "het uitoefenen van de bevoegdheid om te controleren of men zich aan de gestelde regels houdt". In afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een aantal bevoegdheden opgenomen die een toezichthouder heeft, waaronder het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, en het betreden van plaatsen. Als handhaving leidt tot verdenking van een strafbaar feit, kan handhaving overgaan in 'opsporing'. De vormen van toezicht moeten zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Door het verrassingselement wordt een vollediger beeld verkregen van de werkelijke toestand.

Objectgericht toezicht

Objectgericht toezicht richt zich op toezicht tijdens de realisatie en beheersfase van objecten. Bijvoorbeeld het periodiek controleren van café's op het gebied van brandveiligheid. Objecten worden bekeken op basis van verleende vergunningen, ontheffingen en algemene regels voor bestaande objecten. Het gaat om periodiek toezicht op omgevingsvergunningen en/of op algemene voorschriften, evenementen en om de instandhoudingtermijn van tijdelijke bouwwerken en/of tijdelijke ontheffingen.

Gebiedsgericht toezicht

Gebiedsgericht toezicht is gerelateerd aan geografische gebieden. Bijvoorbeeld een gebied binnen de gemeente waar veel overlast geconstateerd wordt. Het gaat over:

- toezicht op de kwaliteit van de openbare ruimte
- welstandstechnische en cultuurhistorische aspecten
- monumenten en beschermde archeologische gebieden
- strijdig en/of onrechtmatig gebruik van bouwwerken en openbare gronden
- de kwaliteit en veiligheid van bestaande bouwwerken (technische voorschriften)
- het gebruik en de staat van bestaande erven, terreinen, lig- en standplaatsen
- het bouwen en/of veranderen van bouwwerken zonder vergunning
- milieuovertredingen buiten inrichtingen (bedrijven).

Gebiedsgericht toezicht gaat over algemene wet- en regelgeving en niet over objectgebonden beschikkingen (vergunningen). Overtredingen kunnen naar aanleiding van een actieve controle of naar aanleiding van signalen (klachten) worden geconstateerd.

Signaaltoezicht

Tot slot is signaaltoezicht een overkoepelende vorm van toezicht waarbij een toezichthouder, een inwoner, een bedrijf of de politiek een signaal doorgeeft van een

geconstateerde overtreding of een vermoeden van een overtreding. Tijdens het houden van toezicht kan een toezichthouder iets tegenkomen wat niet binnen zijn beleidsveld valt. Bijvoorbeeld een bouwinspecteur die tijdens een controle gebreken ziet (of een vermoeden heeft van een gebrek) op het gebied van brandveiligheid. Signaaltoezicht kan worden toegepast bij elk van de hierboven beschreven vormen van toezicht. Klachten worden ook tot signaaltoezicht gerekend.

Bijlage 4: repressieve instrumenten

Het is aan het bevoegde bestuursorgaan om te bepalen welke van de onderstaande instrumenten in een (handhavings)traject zullen worden ingezet.

Vooraankondiging (artikel 4:8 Awb)
Voorafgaand aan de aanschrijving krijgt de overtreder bijna altijd een schriftelijke vooraankondiging van het te nemen handhavingbesluit. Met de vooraankondiging wordt de gelegenheid geboden om zienswijzen tegen het voornemen om een bestuurlijke maatregel te nemen kenbaar te maken. Het is verplicht om de gelegenheid te bieden zienswijzen in te dienen. Dit met uitzondering van gevallen waarin de spoed vereist dat direct opgetreden wordt, zoals bij een zogenaamde 'bouwstop' of bij direct gevaar voor personen en/of goederen.

Aanschrijving
De zogenoemde aanschrijving vormt het laatste instrument voor de gemeente om de regels op bestuursrechtelijke wijze te kunnen handhaven. De term 'aanschrijving' staat voor een procedure die start bij constatering van een overtreding en die, zo nodig, eindigt bij het verbeuren en invorderen van een last onder dwangsom of het uitvoeren van een last onder bestuursdwang. De aanschrijving is een besluit van burgemeester en wethouders waarin aan de overtreder of de persoon die ook daadwerkelijk de overtreding ongedaan kan maken, wordt bekendgemaakt dat deze dat binnen een in de aanschrijving gestelde termijn moet doen (de zogenoemde begunstigingstermijn). Ook wordt bekendgemaakt dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang wordt toegepast als de overtreding niet ongedaan wordt gemaakt.

Last onder bestuursdwang (artikel 5:21 Awb)
Een last onder bestuursdwang is te kwalificeren als een preparatoire maatregel, dat wil zeggen dat de toepassing ervan is gericht op het ongedaan maken van de overtreding. Het toepassen van een last onder bestuursdwang is een ingrijpend middel: de gemeente gaat zelf over tot daadwerkelijk feitelijk handelen. Naast dat het middel ingrijpend is, is het middel zeer effectief: de overtreding is beëindigd. De daarmee gepaard gaande kosten kunnen verhaald worden op de overtreder. Het risico is echter aanwezig dat de overtreder de kosten niet kan betalen. Bovendien is relatief veel personele inzet nodig. Om die reden maakt de gemeente Overbetuwe bij voorkeur gebruik van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb)
Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan ook een last onder dwangsom opleggen. Een dwangsombevoegdheid houdt in dat aan een overtreder een verplichting (last) kan worden opgelegd om binnen een bepaalde termijn iets te doen of na te laten, op straffe van het verbeuren van een dwangsom. De last strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen.
De dwangsom moet zijn gericht op herstel of het in stand houden van de legale toestand en kan als zodanig in plaats van bestuursdwang worden opgelegd. De dwangsombevoegdheid mag alleen worden toegepast als het belang dat de

overtreden norm beoogt te beschermen, zich daar niet tegen verzet. In spoedeisende situaties is direct feitelijk ingrijpen door het toepassen van bestuursdwang noodzakelijk. Het opleggen van een last onder dwangsom is alleen mogelijk als vaststaat dat de overtreding ongedaan kan worden gemaakt. Als sprake is van een overmachtsituatie, is er geen ruimte voor het opleggen van een last onder dwangsom.

Preventieve bestuursdwang/dwangsom

Naast de bovengenoemde repressieve handhavinginstrumenten zijn er situaties denkbaar waarbij het overduidelijk is dat een overtreding zal worden begaan. Bijvoorbeeld wanneer een burger aangeeft dat hij de regelgeving zal gaan overtreden ("ik ga die garage toch bouwen...."). In de rechtspraak is aanvaard dat preventieve handhaving onder de volgende bijzondere omstandigheden kan plaatsvinden:

- er moet een klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding zijn
- het moet gaan om een overtreding van een concreet voorschrift, en
- de overtreding moet duidelijk kunnen worden omschreven.

Gedoogstrategie

Gedogen mag geen alternatief zijn voor een goed handhavingsbeleid. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties is het (tijdelijk) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhavend optreden. Handhaven is een bevoegdheid van het gemeentebestuur. Het is echter een allesbehalve vrijblijvende bevoegdheid. Uit de diverse wettelijke regelingen en een constante stroom aan jurisprudentie is duidelijk af te leiden dat het bij handhaven gaat om een verplichting, waarvan we slechts in bijzondere gevallen afwijken. Gedogen is het bewust afzien van handhavend optreden tegen normovertredingen. Naleving van de gestelde normen moet echter het uitgangspunt blijven. Op rijksniveau is gedoogbeleid vastgesteld in de nota 'Grenzen aan gedogen' uit 1998. In deze nota staat welke grenzen naar het oordeel van het kabinet aan gedogen moeten worden gesteld en ook welke voorwaarden vanwege de vereiste zorgvuldigheid bij het gedogen in acht moeten worden genomen. Het kabinet meent dat gedogen alleen aanvaardbaar is in de volgende drie gevallen, als:

- handhaving apert onbillijk is;
- het in het belang van de norm is om te gedogen;
- er een zwaarder wegend belang is dan het belang van handhaving van de norm.

Deze beleidslijn wordt nog steeds onderschreven.

Priorititeitenmatrix handhavingsbeleid gemeente Overbetuwe

	Hoofdactiviteit	Handhavingstaak	realisatie- of beheerfase	objectgericht, gebiedsgericht, signaalgericht	Risico										Naleefgedrag			Prioriteit?		
					veiligheid	volksgezondheid	natuur, milieu, omgevingswaarde	leefbaarheid	financieel economisch	imago	risicoscore	totaal risico			kans op overtreding			Prioriteit	keuze	geen prioriteit
												hoog	gemiddeld	laag	groot	gemiddeld	klein			
1	Verstoren van de openbare orde en veiligheid	Bestrijding van ongeregeldheden	B	S	3	3	1	4			11	hoog					klein			
		Beloging	B	S	3	2	2	3			10		gemiddeld			gemiddeld				
1		Verspreiding van gedrukte stukken (pamfletten)	B	S	1	1	1	2			5			laag			klein			
		Overlast en hinderlijkheid (plakken, kladden, hinderlijke liftsten, drank)	B	S	2	3	2	3			10		gemiddeld		groot					
		Drugsoverlast	B	S	4	4	3	4			15	hoog				gemiddeld				
		Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie	B	O	3	3	3	4			13	hoog					klein			
		Crossterreinen en gemotoriseerd en ruiterverkeer in natuurgebieden	B	G	3	3	3	4			14	hoog					klein			
2	2 Gebruiken van de openbare ruimte	Vertoning op de weg (bev. straatartiest)	B	S	2	1	2	3			8		gemiddeld				klein			
		Bruikbaarheid tav de weg (plaatsen van voorwerpen op/of aan de weg, borden spanddoeken e.d.)	B	S	3	1	1	3			8		gemiddeld			gemiddeld				
		Veiligheid op de weg (opbrekingen e.d)	B	G	2	2	2	3			9		gemiddeld			gemiddeld				
		Vuurwerk	B	S	2	1	2	3			8	hoog				gemiddeld				
		Milieu en natuurschade (gebruik gevaarlijke stoffen)	B	G	3	3	4	3			13	hoog				gemiddeld				
		Ontsteking en/of explosiegevaar	B	G	2	3	3	3			11	hoog				gemiddeld				
3		Kamperen buiten kampeerterrein	B	G	2	2	3	3			10		gemiddeld				klein			
		Verboden vuur te stoken	B	S	2	1	1	3			7		gemiddeld				klein			
4		Verstrooiing van as (verbod op incidentele asverstrooiing)	B	S	1	1	2	3			8		gemiddeld				klein			
	3 Organiseren van economische activiteiten	Evenementen	R	G	4	3	2	2			11	hoog					klein			
5		Collecteren	R	G	2	1	2	2			7		gemiddeld				klein			
6		Venten	R	G	1	1	2	2			6		gemiddeld				klein			
7		Standplaatsen	R	G	1	1	3	2			7		gemiddeld				klein			
8		Snuffelmarkt	R	G	1	1	3	2			7		gemiddeld				klein			
	4 Parkeren	Parkeerexcessen	B	G	3	3	3	4			13	hoog				gemiddeld				
	5 Exploiteren van horeca-inrichting	Toezicht op openbare inrichting (sluitingstijden, verstoren openbare orde)	B	O	2	3	2	3			10		gemiddeld			gemiddeld				
		Speelgelegenheden (kanspelen e.d.)	B	O	1	3	2	2			8		gemiddeld			gemiddeld				
		Inrichtingen, die nachtverblijf verschaffen, (hotels)	B	O	3	3	2	3			11	hoog					klein			
	6 Omgaan met afval en milieu	Zwerfafval en dumpen grote partijen	B	S	2	2	2	3			9		gemiddeld		groot					
9	7 (Ver)bouwen van een bouwwerk	Woningen	R	O	2	1	0	2			5	laag				gemiddeld				
		Woongebouwen, appartementen, bg kamerverhuur	R	O	5	2	1	4			12	hoog				gemiddeld				
		Logiesgebouw/restaurant/café/horeca/bedrijf/kantoor/winkel	R	O	4	1	1	4			10		gemiddeld			gemiddeld				
		Maatschappelijke gebouwen, (kinderdagverblijven, BSO, scholen, zorg, sport	R	O	5	2	1	5			13	hoog				gemiddeld				
10		Kleine bouwwerken en aan- uit- en bijgebouwen	R	O	1	0	1	1			3			laag			klein			
		Grote bouwwerken geen gebouw zijnde (viaducten, tunnels e.d.)	R	O	4	0	1	4			9		gemiddeld			gemiddeld				
	8 Uitvoeren van een werk	m.n. buitengebied (dempen van sloten e.d.)	R	G	0	0	5	3			8		gemiddeld			gemiddeld				
	9 Gebruiken bouwwerken en percelen in strijd met regels planologie	Strijd met woonbestemming	B	S	2	1	2	3			8		gemiddeld			gemiddeld				
		Strijd met kantoor/detailhandel/bedrijf/horeca/maatschappelijke bestemming	B	S	2	1	1	2			6		gemiddeld			gemiddeld				
		Strijd met verkeers-/groenbestemming en aanlegstelsel	B	S	2	0	2	3			7		gemiddeld			gemiddeld				
		Illegaal bouwen voorzijde en naar openbaar gebied gericht zijkant	B	S	1	1	2	3			7		gemiddeld			gemiddeld				
11		Illegaal bouwen schiterfgebied	B	S	1	1	1	2			5			laag		gemiddeld				
		Illegale woningsplitsing/en/kamerbewoning	B	S	3	1	2	2			8	hoog				gemiddeld				
12		Illegale bouwwerken geen gebouw zijnde	B	S	1	0	1	2			4			laag			klein			
	10 Brandveilig gebruiken van een bouwwerk	Inrichtingen, prioriteitklasse A	RB	O	3	1	2	2				hoog				gemiddeld				
		Inrichtingen prioriteitklasse B	RB	O	3	1	2	2				hoog				gemiddeld				
		Inrichtingen prioriteitklasse C	RB	O	1	1	2	3					gemiddeld			gemiddeld				
13		Inrichtingen prioriteitklasse D	RB	O	1	0	1	2						laag						
14	11 Exploiteren van een milieu-inrichting	A1 en A2 inrichtingen	RB	O	1	1	2	3						laag			klein			
15		B1 en B2 inrichtingen	RB	O	1	1	2	3						laag			klein			
		B3 inrichtingen	RB	O	1	1	0	2					gemiddeld			gemiddeld				
		C3 inrichtingen - agrarisch	RB	O	1	1	0	2					gemiddeld			gemiddeld				
		C3 inrichtingen - overig	RB	O	1	1	0	2					gemiddeld			gemiddeld				
		C4 en C5 inrichtingen - agrarisch	RB	O	3	1	2	2				hoog			groot					
		C4 en C5 inrichtingen - overig	RB	O	3	1	2	2				hoog			groot					
		D4 en D5 inrichtingen - agrarisch	RB	O	3	1	2	2				hoog			groot					
		D4 en D5 inrichtingen - overig	RB	O	3	1	2	2				hoog			groot					
		Vuurwerkopslag	RB	O	3	1	3	2				hoog			groot					
	12 Wijzigen van een monument	Grote aanpassing	R	O	0	0	5	3			8		gemiddeld			gemiddeld				
	13 Slopen van een bouwwerk	Particulier sloopbesl	R	O	3	1	3	2			9	hoog				gemiddeld				
		Bedrijfsmatige sloopbesl	R	O	3	2	3	2			10	hoog				gemiddeld				
16		Niet risicovol sloopwerk	R	O	1	1	1	1			4			laag		gemiddeld				
		Risicovol sloopwerk	R	O	4	3	0	5			12	hoog			groot					
	14 Aanleggen, beschadigen of wijzigen van een weg	Doorgaande weg korter dan 3 uur	R	G	3	0	0	3			6		gemiddeld			gemiddeld				
		Doorgaande weg langer dan 3 uur	R	G	3	0	0	3			6		gemiddeld			gemiddeld				
17		Niet doorgaande weg korter dan 3 uur	R	G	2	0	0	2			4			laag		gemiddeld				
18		Niet doorgaande weg langer dan 3 uur	R	G	2	0	0	2			4			laag		gemiddeld				
19	15 Aanleggen of wijzigen van een uitweg	Geen impact op constructie weg	R	G	0	0	0	1			1			laag			klein			
20		Wel impact op constructie weg	R	G	3	0	0	2			5			laag			klein			
	16 Vellen van houtopstand	Met herplantplicht	R	G	0	0	4	3			7		gemiddeld			gemiddeld				
21		Zonder herplantplicht	R	G	0	0	5	3			8		gemiddeld				klein			
22	17 Voeren van handelsreclame	Reclameborden e.d.	B	G	0	0	0	4			4			laag			klein			
	18 Gebruiken van de bodem	Gebruiken van de bodem	RB	S	3	3	4	1			11	hoog				gemiddeld				
	19 Lozen afvalwater	Lozen afvalwater	B	S	3	1	3	2			9	hoog				gemiddeld				
23	20 Onderhouden van gebouwen en percelen	Staat van bestaande gebouwen en bouwwerken	B	S	1	1	1	2			5			laag		gemiddeld				
24		Staat van open erven en terreinen	B	S	1	1	1	2			5			laag		gemiddeld				
25		Strijd met welstandsbeleid/advies	B	S	0	0	2	3			5			laag		gemiddeld				