Kadernota Handhaving

Fysieke leefomgeving en veiligheid



Gemeente Leeuwarden

Foto omslag:
Evenement waarbij gezamenlijke inzet is vanuit meerdere handhavingsdomeinen.

Kadernota Handhaving fysieke leefomgeving en veiligheid

Vastgesteld bij raadsbesluit van 31 maart 2014.



Parkeerbeheer.

Inhoud

Samenvatting 5

1. Inleiding 7
   - 1.1 Herijking Kadernota Handhaving 7
   - 1.2 Doel 8
   - 1.3 Waarom een Kadernota Handhaving 8
   - 1.4 Reikwijdte 9
   - 1.5 Leeswijzer 9

2. Context en begrippenkader 11
   - 2.1 Bevoegdheid 11
   - 2.2 Kwaliteitscriteria 11
   - 2.3 Handhavingsdocumenten 11
   - 2.4 Sleutelbegrippen in het handhavingsbeleid 12
   - 2.4.1 Toezicht, handhaven en gedogen 12
   - 2.4.2 Programmatisch handhaven 12
   - 2.4.3 Naleefgedrag, nalevingsniveau 13
   - 2.4.4 Effectiviteit en efficiency 14
   - 2.4.5 Toezichtlast 14

3. Visie, uitgangspunten en ambities 15
   - 3.1 Visie 15
   - 3.2 Uitgangspunten 16
   - 3.2.1 Aandacht voor actualiteit en handhaafbaarheid 16
   - 3.2.2 Realistisch en uitvoerbaar 16
   - 3.2.3 Handhaven is ook keuzes maken 16
   - 3.2.4 Organisatie en middelen 17
   - 3.3 Ambities 17
   - 3.3.1 Behouden/verhogen nalevingsniveau van regels door doelgroepen 17
   - 3.3.2 Afhandeling van meldingen (klachten) 17
   - 3.3.3 Verder professionaliseren, versterken programmatisch handhaven 17

4. Kaders voor uitvoering 19
   - 4.1 Programmatisch handhaven 19
   - 4.2 Risicoanalyse 19
   - 4.3 Totstandkoming van het HUP 20
   - 4.4 Communicatie 20
   - 4.5 Werkwijze 21
   - 4.5.1 Mix van preventie en repressie 21
   - 4.5.2 Herstelmogelijkheden en/of sanctie 21
   - 4.5.3 Consequent en vasthoudend 22
   - 4.5.4 Gelijke monniken, gelijke kappen 22
   - 4.5.5 Handhavingsverzoeken 22
   - 4.5.6 Meldingen (klachten) 22
   - 4.5.7 Gedogen in Leeuwarden 22
   - 4.5.8 Samenwerking 22
   - 4.5.9 Aandachts- en ontwikkelpunten 23

5. Organisatie en middelen 25
   - 5.1 Sturing en coördinatie 25
   - 5.1.1 Coördinerend bestuurder 25

5.1.2 Stuurgroep Handhaving 25
5.1.3 Coördinatieteam handhaving 26
5.1.4 Portefeuille overleggen 26
5.2 Financieel Kader 26

Bijlage 1. Kwaliteitscriteria 27
Bijlage 2. Risicoanalyse 29
Bijlage 3. Toelichting handhavingsdomeinen 31
Bijlage 4. Handhavingscapaciteit gemeente Leeuwarden 2014 35

Samenvatting

De Kadernota Handhaving bevat het beleidsmatig kader voor de handhaving van regels voor fysieke objecten en de fysieke omgeving.

De kadernota biedt een eenduidig kader voor de sturing van de uitvoering. Voor burgers en bedrijven is duidelijk hoe de gemeente haar handhavingstaak vervult.
De gemeenteraad stelt de kadernota vast. Het handhavingsbeleid is daarmee democratisch gelegitimeerd. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering.

Programmatisch handhaven

De gemeente kiest voor programmatisch handhaven. Een aanpak waarbij de uitvoering van de handhaving gebaseerd is op een handhavingsprogramma. Daarin zijn handhavingsprioriteiten en handhavingsdoelen gesteld en de handhavingsactiviteiten zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. In een programmatische aanpak wordt beleidsvaststelling gevolgd door uitvoering. De uitvoering wordt steeds gevolgd, geëvalueerd en bijgesteld. Deze fasen maken deel uit van een zich herhalend cyclisch proces.

Visie op handhaving

Handhaving wordt gezien als een instrument om bij te dragen aan een veilige, leefbare, schone en toegankelijke stad. Bij de totstandkoming van regelgeving en beleid let Leeuwarden op noodzakelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels en voorschriften. Ook de toezichtlast voor burgers en bedrijven wordt daarbij betrokken. Leeuwarden streeft er naar dat de normen duidelijk zijn, zodat burgers, bedrijven, instellingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich overeenkomstig de voor hen geldende regels te gedragen. Leeuwarden heeft een voorkeur voor preventief optreden boven repressief optreden.

Handhaven is keuzes maken

Het is niet mogelijk dat de gemeente continu en overal op de naleving van alle regels toeziet. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt. Op basis van een

risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Veiligheids- en gezondheidsrisico's wegen daarbij zwaar.

Ambities

Leeuwarden blijft de komende jaren werken aan het behouden/verhogen van het nalevingsniveau van regels door doelgroepen. Daarvoor is van belang dat het inzicht in het naleefgedrag toeneemt. De nalevingsniveaus staan omschreven in het Handhavings UitvoeringsProgramma (HUP). Op deze manier kan gericht worden ingezet op behoud of verbetering van het nalevingsniveau en wordt stapsgewijs toegewerkt naar hogere niveaus van naleving.

Particulieren en bedrijven die overlast, hinder en nadeel ervaren moeten met hun meldingen bij de gemeente terecht kunnen. Deze signalen registreren we via Melddesk. Meldingen zijn aanleiding voor toezicht in de vorm van onderzoek en controle. De analyse van de meldingen vormt input voor het jaarlijkse HUP.

De komende jaren worden de methodiek en instrumenten van programmatisch handhaven verder versterkt. Bij de verschillende handhavingsdomeinen streven we naar het hanteren van dezelfde methodiek en een gezamenlijk HUP.

Organisatie

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders zijn de tot handhaving bevoegde bestuursorganen. De burgemeester heeft de rol van coördinerend bestuurder en de verantwoordelijkheid dat het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd en de cyclus van programmatisch handhaven blijft functioneren.

Voor wat betreft de budgettaire afstemming tussen raad en college wordt aangesloten bij de reguliere planning- en controlecyclus.



Verboden opslag van schrootafval.

1. Inleiding

1.1 Herijking Kadernota Handhaving

De voorliggende Kadernota Handhaving (hierna: Kadernota) bevat het beleidsmatig kader voor de invulling van de gemeentelijke handhavingstaak. Er staat in omschreven op welke wijze we handhaven en toezicht houden. Kernbegrippen daarbij zijn naleving van regels en programmatisch handhaven.

Het doel van de nota is kaderstelling. De praktische uitwerking, wat we doen (zoals welke doelgroep/branches bepaalde prioriteit krijgen in het toezicht), staat in een jaarlijks Handhavingsuitvoeringsprogramma (hierna: het HUP) en -jaarverslag.

Op 2 juli 2013 is de evaluatie Kadernota 'Gericht handhaven in Leeuwarden' door de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) vastgesteld. De conclusies en aanbevelingen, hieronder geciteerd, vormen de aanleiding tot herijking van genoemde nota. Deze Kadernota vervangt de in 2009 door de gemeenteraad vastgestelde Kadernota 'Gericht Handhaven in Leeuwarden'.

"Afgelopen jaren is de Gemeente Leeuwarden vooruitstrevend geweest in het toepassen van de methodiek van programmatisch handhaven. Uit de evaluatie blijkt dat het concept van programmatisch handhaven een goede basis is voor het vaststellen van beleidskaders en uitvoeringsprogramma's (HUP's). De gestelde ambities uit de Kadernota blijven bij een actualisatie dan ook overeind. Wel moet daarbij rekening worden gehouden dat er niet te fijnmazig op het naleefgedrag wordt ingegaan en dat dit feitelijk wel uitvoerbaar en meetbaar moet zijn.
Verder blijkt dat door het opnemen van de risicoanalyse in de Kadernota er niet altijd ruimte wordt geboden aan actuele zaken en/of nieuwe ontwikkelingen.
Bij het actualiseren van de Kadernota moet een meer praktische balans gevonden worden tussen theorie (kaders) en praktijk (HUP's).
Uit de evaluatie komen voornamelijk interne organisatorische aspecten naar voren, waar qua efficiency een verbeterslag in valt te behalen.
De aanbeveling is tot actualisatie van de Kadernota 'Gericht handhaven in Leeuwarden' over te gaan en deze in 2014 ter vaststelling aan de nieuwe gemeenteraad voor te leggen."



Potentiële bron van bodemverontreiniging.

1.2 Doel

Het doel van de Kadernota is drieledig:

- *Eenduidig kader voor de sturing van uitvoering*: Handhaven is een uitvoeringstaak, handhaven is doen. Deze nota bevat de kaders van het gemeentelijk handhavingsbeleid en hoe dit door de ambtelijke organisatie nader ingevuld en uitgevoerd moet worden.
- *Democratische legitimatie:* Deze wettelijke eis betekent dat de gemeenteraad de beleidsmatige richting bepaalt en de kaders van het handhavingsbeleid aangeeft. Het is aan het college, de tot handhaving bevoegde bestuursorganen, om dit beleidsmatig kader nader in te vullen, daar uitvoering aan te geven en over het gevoerde beleid verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.
- *Transparantie*: De bevoegdheid tot handhaving ligt eenzijdig bij de overheid. Het is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat burgers, bedrijven en instellingen de mogelijkheid hebben om te weten waarop het bevoegd bestuursorgaan handhaaft en op welke wijze zij hun handhavingsbevoegdheden inzetten. Dat vraagt om een transparant handhavingsbeleid.

1.3 Waarom een Kadernota Handhaving?

Bij de opstelling van de Kadernota wordt rekening gehouden met de wet- en regelgeving waaraan gemeentelijk handhavingsbeleid anno 2013/2014 moet voldoen. Vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) is het verplicht te beschikken over een afgestemd handhavingsbeleid (Kadernota) en een jaarlijks vastgesteld uitvoeringsprogramma (HUP) inclusief risicoanalyse en jaarverslag. In het Besluit omgevingsrecht (BOR) zijn hiervoor criteria opgenomen waaraan ieder bevoegd gezag moet voldoen. Deze criteria gaan vooral over de beleidscyclus, borging en monitoring.
Daarnaast proberen we zoveel mogelijk aan te sluiten bij landelijke richtlijnen. Een voorbeeld hiervan is 'Handhaving voor en door gemeenten, een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk'[1].

1 VNG heeft in 2013 de publicatie 'Handhaving door en voor gemeenten, een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk' ontwikkeld.

Buiten de wettelijke verplichting vinden we het belangrijk om duidelijke kaders voor onze handhaving vast te stellen.

Wat levert toezicht en handhaving de gemeente op?

Het zou de uitvoering van toezicht en handhaving te kort doen om te zeggen dat handhaving alleen een instrument is om te komen tot realisering van beleid. Handhaving heeft tot doel de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en meer in het bijzonder illegale en/of onveilige situaties te voorkomen en ongedaan te maken. Daarmee wordt het behoud of een verhoging van de omgevingskwaliteit en het leefmilieu bereikt. Zo levert toezicht en handhaving een bijdrage aan het woon-, werk- en leefplezier en een veilige omgeving. Om een beeld te geven wat handhaving ons financieel oplevert, is in bijlage 4 een schatting van de opbrengsten voor 2014 opgenomen.

1.4 Reikwijdte

De Kadernota is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij de handhaving door de gemeente Leeuwarden van regels voor de fysieke leefomgeving en veiligheid.

Binnen de nota valt de handhaving van een breed scala aan landelijke en gemeentelijke regelgeving, zoals de Woningwet, Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet Bodembescherming, Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Parkeerverordening en de bijzondere wetten (Drank- en horecawet, Wet op de Kansspelen, Coffeeshopbeleid en Prostitutiebeleid). Omdat bijzondere wetten ook onder de reikwijdte vallen, horen ook veiligheids- en openbare orde vraagstukken onder werking van deze nota.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een omschrijving van de context en een aantal sleutelbegrippen van deze nota. In Hoofdstuk 3 staat een omschrijving van de visie, de uitgangspunten en de ambities.
In hoofdstuk 4 worden de kaders voor onze uitvoering omschreven. In Hoofdstuk 5 staat een beschrijving van sturing en coördinatie, de rol van de coördinerend bestuurder en een schets van het financieel kader.
Tot slot staan in de bijlagen nadere toelichtingen over de kwaliteitscriteria, risicoanalyse, de handhavingsdomeinen en is een overzicht van de handhavingscapaciteit van de Gemeente Leeuwarden 2014 bijgevoegd.



Wapening bij bouwproject.

2. Context en begrippenkader

2.1 Bevoegdheid

De gemeenteraad stelt de Kadernota Handhaving vast. De burgemeester en het college zijn de tot handhaving bevoegde bestuursorganen. De bevoegdheid tot handhaving vindt zijn wettelijke grondslag in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en specifieke regelgeving.
De burgemeester en het college wijzen ambtenaren aan en belasten hen met de uitvoering van het toezicht en de handhaving. De bevoegdheden van ambtenaren belast met toezicht en handhaving vloeien voort uit wetten en verordeningen.

2.2 Kwaliteitscriteria

In de Packagedeal die de VNG, het IPO en het Rijk in juni 2009 hebben gesloten, is afgesproken dat er kwaliteitscriteria worden ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht moeten voldoen. De verwachting is dat de kwaliteitscriteria vanaf 1 januari 2015 een wettelijke grondslag krijgen. De criteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven, instellingen, overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken. Met behulp van een zelfevaluatietool kunnen organisaties toetsen in hoeverre aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan[2]. In bijlage 1 staat meer informatie over de kwaliteitscriteria.

2.3 Handhavingsdocumenten

Het handhavingsbeleid wordt vastgelegd in verschillende documenten (zie onderstaande tabel).

Tabel 1: Handhavingsdocumenten.

(Werk)titel	Verschijnt medio	Vaststelling
Kadernota Handhaving, Fysieke leefomgeving en veiligheid	2e kwartaal 2014	gemeenteraad
HUP	jaarlijks in het 4e kwartaal	college
Jaarverslag	jaarlijks in het 1e/2e kwartaal	college

2 Bron: Infomil.nl

Indien ontwikkelingen daartoe aanleiding geven wordt de Kadernota geëvalueerd. Op basis van de bevindingen uit de evaluatie wordt de nota geactualiseerd. Het college legt het geactualiseerde beleid aan de gemeenteraad ter vaststelling voor. In paragraaf 4.3 gaan we nader in op de totstandkoming van het HUP en het jaarverslag.

2.4 Sleutelbegrippen in het handhavingsbeleid

Omdat we willen dat het handhavingsbeleid duidelijk is, worden in deze paragraaf enkele sleutelbegrippen van het handhavingsbeleid toegelicht.

2.4.1 Toezicht, handhaven en gedogen

Toezicht gaat over de controlerende activiteiten van de overheid en is te omschrijven als een proces in drie stappen:

- informatieverzameling;
- beoordelen, is er sprake van een overtreding;
- stappen bepalen, waar nodig optreden tegen een overtreding.

Toezicht kan een preventieve werking hebben omdat het naleefgedrag ook afhankelijk is van de pakkans.

Handhaven wordt omschreven als "het doen naleven van rechtsregels". Dat kan goedschiks of kwaadschiks, met respectievelijk preventieve of repressieve maatregelen. Voorbeelden van preventieve maatregelen zijn voorlichting of overleg. Repressieve maatregelen kunnen bestaan uit bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties. In spreektaal wordt met de term handhaven vaak gedoeld op handhaven in enge zin: het opleggen van sancties.

De titel van deze nota is Kadernota Handhaving. In dit verband wordt met handhaving ook toezicht bedoeld. Toezicht en handhaving kunnen niet los van elkaar worden gezien. In het handhavingsbeleid is vaak sprake van een combinatie van toezicht en handhaving, respectievelijk preventief en repressief.

Gedogen is de tegenpool van handhaven: "Het bewust niet optreden tegen de overtreding van rechtsregels door een orgaan dat tot zodanig optreden wel bevoegd en feitelijk in staat is".

Het laatst vastgestelde beleidskader over gedogen is weergegeven in de nota "Gedogen in Nederland" (TK 1996-1997, 25 085, nr.'s 1-2). Deze nota is opgesteld door de Ministers van VROM (nu ministerie van Infrastructuur en Milieu, I&M) en V&W. Dit beleid, en eventuele herzieningen hierop, vormen het uitgangspunt voor gedogen in onze gemeente.

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar, maar kan soms noodzakelijk zijn. In elk geval moet met de bevoegdheid tot gedogen terughoudend, zorgvuldig en verantwoord worden omgegaan.

Gedogen is alleen aanvaardbaar:
- in uitzonderingsgevallen, en;
- als dit beperkt is in omvang en/of in tijd.

Verder mag gedogen:
- alleen plaatsvinden na zorgvuldige en kenbare belangenafweging, en;
- moet het aan controle zijn onderworpen.

Gedogen kan bovendien gerechtvaardigd of noodzakelijk zijn indien:
- handhaving zou leiden tot grove onbillijkheden;
- het achterliggende belang aantoonbaar beter gediend is met gedogen dan met strikte handhaving, of;
- een zwaarder wegend belang gedogen rechtvaardigt.

In paragraaf 4.5.7 staat omschreven hoe wij als gemeente met gedogen omgaan.

2.4.2 Programmatisch handhaven

Aan ons handhavingsbeleid ligt het concept van programmatisch handhaven ten grondslag. Programmatisch handhaven is een proces waarin het bestuur van een beleidsdossier, handhavingsdomein of een wet eerst de risico's inschat van niet-naleving, op basis daarvan de prioriteiten vaststelt, om vervolgens aan de hand van de uitkomsten de meest geëigende interventiestrategie te kiezen.

Programmatisch handhaven heeft als kenmerk dat het gedrag van mensen als uitgangspunt wordt genomen. Het gedrag van mensen is immers een bepalende factor bij het naleven van de regels en hierdoor het bereiken van beleidsdoelen. Als de overheid de naleving van regels wil verbeteren, dan moet zij weten waarom mensen zich niet aan die regels houden. Vervolgens kunnen dan interventies worden gekozen die mensen ertoe bewegen om de regels wel na te leven. Het gaat

daarbij om meer dan alleen het uitoefenen van toezicht en het opleggen van sancties. Gedrag is immers op talloze andere manieren te beïnvloeden. Handhaving in de zin van repressief optreden kan dan een van de middelen zijn.
Een tweede kenmerk van programmatisch handhaven is dat het gaat om informatiegestuurd handhaven. In veel organisaties is de informatie over de mate waarin regels worden nageleefd vooral bij de individuele toezichthouder aanwezig (expert based). In gezamenlijke werksessies met deze medewerkers komt deze informatie breder beschikbaar en kan als input worden gebruikt voor een afgewogen risicoanalyse.

Programmatisch handhaven kent een aantal bijzondere eigenschappen. Zo gaat het om een *integrale* benaderingswerkwijze. Dat geldt zowel voor de betrokkenen als voor de inhoud. Het is een zaak voor toezichthouders, handhavers, beleidsmakers én andere partijen die nalevingsgedrag kunnen beïnvloeden, zoals vertegenwoordigers van brancheorganisaties.
Ook qua inhoud is de werkwijze integraal, omdat het hele domein of dossier vanuit meerdere perspectieven onder de loep wordt genomen.

Integraal heeft hier dus een andere betekenis dan in de samenvoegingen van "een integrale toezichthouder" (bedoeld wordt iemand met kennis op een breed aantal handhavingsdomeinen), en een "integrale controle" (bedoeld wordt bijvoorbeeld een controle waarbij alle vergunningvoorschriften worden gecontroleerd - in tegenstelling tot aspect- of themacontrole). Enkele voorbeelden van integraliteit, bedoeld in deze Kadernota, zijn:
- gezamenlijk bedrijfsbezoek van toezichthouders van verschillende handhavingsdomeinen;
- vervullen van oog- en oorfunctie bij het houden van toezicht, waardoor een toezichthouder signalen opvangt en die doorgeeft aan een andere, deskundige/bevoegde toezichthouder;
- indien mogelijk taakoverdracht, een toezichthouder die op een bepaald handhavingsdomein tegelijk toezicht houdt op naleving van regelgeving van een ander domein.

Daarnaast is de wijze waarop de keuzes bij programmatisch handhaven worden gemaakt *transparant*.
De betrokkenen baseren hun keuzes op de analyse van hun kennis en ervaring. De manier waarop zij tot bepaalde keuzes komen, wordt zichtbaar gemaakt door deze vast te leggen in het HUP.

De werkwijze leidt bovendien tot een interventiestrategie waarvoor de betrokken bestuurder daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan nemen. Programmatisch handhaven maakt duidelijk waaruit de handhaving bestaat en waarom voor deze strategie is gekozen.

De gemeenteraad stelt de Kadernota vast. Onderliggende programma's waarin het handhavingsbeleid nader wordt uitgewerkt, worden door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raad aangeboden. Programmatisch handhaven is daarmee *democratisch* geborgd.

Tot slot is programmatisch handhaven een *cyclisch* geheel. De gemaakte keuzes en de effectiviteit van de interventies worden steeds opnieuw geëvalueerd. Zo wordt er bekeken of de gemaakte afwegingen nog steeds adequaat zijn en of gestelde doelen worden bereikt. De evaluatie levert input voor de volgende cyclus van programmatisch handhaven. Hoe we aan programmatisch handhaven vorm en inhoud geven staat in hoofdstuk 4.

2.4.3 Naleefgedrag, nalevingsniveau

Handhaving richt zich op naleving van rechtsregels. In het handhavingsbeleid worden de termen naleefgedrag en nalevingsniveau veel gebruikt.

Onder *naleefgedrag* wordt verstaan: alle gedragingen van een normadressant[3] om aan de geldende rechtsregels te voldoen. Naleefgedrag omvat in de praktijk een grote diversiteit aan handelingen en niet-handelingen.

De term *nalevingsniveau* wordt gebruikt om aan te duiden welk deel van een doelgroep zich aan de voor hen geldende rechtsregels houdt. Bij doelgroepen van kleine omvang die regelmatig worden gecontroleerd (bijvoorbeeld tankstations) kan het naleefniveau uit beschikbare gegevens worden berekend.
Bij grote diffuse doelgroepen, waarbij overtredingen alleen op heterdaad kunnen worden geconstateerd (bijvoorbeeld wildplassen en hondeneigenaren die de hondenpoep niet opruimen), is het vaak moeilijk tot onmogelijk om het nalevingsniveau vast te stellen.

De mate van niet-naleving wordt uitgedrukt in de term nalevingstekort; het verschil tussen het feitelijke en

3 Hiermee wordt degene aangeduid tot wie een rechtsregel zich richt. Zowel particulieren, bedrijven, instellingen en overheden kunnen normadressant zijn

gewenste nalevingsniveau. Door het nalevingsniveau te monitoren ontstaat zicht op de effectiviteit van de handhaving.

2.4.4 Effectiviteit en efficiëntie

De overheid wil graag dat handhaving *effectief* is: de handhavingsinspanning leidt ertoe dat mensen zich (weer gaan) gedragen overeenkomstig de gestelde norm en dit blijven doen.
In deze Kadernota koppelen we de term effectief direct aan het geformuleerde handhavingsdoel:

> effectieve handhaving
> = handhavingsdoelen
> bereiken

Er zijn drie verschillende typen handhavingsdoelen;

- inputdoelen geven aan welke menskracht wordt ingezet. Deze doelen worden uitgedrukt in uren of fte's;
- prestatiedoelen geven aan welke prestaties worden nagestreefd. Deze doelen worden uitgedrukt in aantallen of percentages (voorbeelden: 25% van verleende kapvergunningen wordt gecontroleerd);
- naleefdoelen geven aan hoe regels en voorschriften door een doelgroep worden nageleefd. Deze doelen worden uitgedrukt in een percentage (voorbeeld: bij 80% van de gecontroleerde tankstations wordt geen overtredingen geconstateerd) of een verandering (absoluut of in percentage) ten opzichte van eerdere gegevens (voorbeeld: het aantal bedrijven dat de brandblussers jaarlijks heeft gecontroleerd stijgt van 75% naar 95%).

Handhavingsdoelen worden vooral omschreven als input- of prestatiedoelen. Waar mogelijk worden ook naleefdoelen omschreven.
Er is sprake van *efficiënte* handhaving wanneer de handhavingsdoelen met de voorgenomen menskracht en binnen de gestelde termijn zijn bereikt. Wanneer dat niet het geval is, moet overwogen worden de aanpak of doelstellingen (menskracht, interventies, tijdpad) te herzien.

2.4.5 Toezichtlast

Met het begrip toezichtlast wordt gedoeld op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven die voortvloeien uit het houden van toezicht.
Toezichtlast heeft een objectieve en subjectieve kant. Objectieve elementen zijn bijvoorbeeld de tijdsinzet en kosten die de ondernemer moet maken om gegevens te registreren of een toezichthouder te begeleiden bij een bedrijfsbezoek. Met subjectieve elementen wordt gedoeld op de beleving van het toezicht.



Verboden opslag bedrijfsafval.

3. Visie, uitgangspunten en ambities



Asbestsanering.

3.1 Visie

Onze visie op handhaving omvat de volgende punten.

- Handhaving is een instrument om bij te dragen aan een veilige, leefbare en schone stad. Inwoners, bezoekers, bedrijven en instellingen ervaren in de gemeente een goed woon-, werk- en uitgaanskli-maat. Veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit zijn daarbij belangrijk.
- In een complexe, gevarieerde en dynamische gemeente gaat dat niet vanzelf. Met een stelsel van regelgeving en beleid worden ontwikkelingen en activiteiten binnen de fysieke omgeving gestuurd en gereguleerd.
- Daar waar normen gelden, verdienen die het te worden nageleefd. Daarom streven we er naar dat normen duidelijk zijn, zodat burgers, bedrijven, instel-lingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich overeenkomstig de voor hen geldende regels te gedragen. Naleefgedrag neemt in de visie een centrale plaats in.
- De rol van de gemeente als sturende beleidsmaker is veranderd. Deze bestaat nu meer uit: samenwerking, partner in het veld, maatwerkoplossingen binnen (of buiten) het beleid, flexibel in het beleid.
- Bij de totstandkoming van regelgeving en beleid wordt gelet op de noodzakelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels en voorschriften. Ook de toezichtlast voor burgers en bedrijven wordt daarbij betrokken.
- We kunnen en willen niet overal en altijd op de nale-ving van normen toezien. De handhavingsinspanning concentreert zich daarom op een aantal prioriteiten.
- We kiezen voor een gerichte aanpak om naleef-gedrag te verbeteren. De aanpak bestaat uit een doordachte mix van handhavingsinstrumenten en wordt op de situatie toegesneden. Preventieve instrumenten hebben de voorkeur boven repressieve instrumenten. Een voorbeeld van een preventief instrument is communicatie. Communicatie, in de vorm van voorlichting, wordt bij handhaving ingezet om het naleefgedrag te verbeteren.

3.2 Uitgangspunten

We hanteren bij onze visie de volgende uitgangspunten.

3.2.1 Aandacht voor actualiteit en handhaafbaarheid
Aan de basis van handhaving ligt regelgeving. Voor een groot aantal van deze regels worden vergunningen en ontheffingen afgegeven.
Om zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoering te geven aan handhaving is het belangrijk dat bij beleidsontwikkeling nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid en regelgeving. Ook is het van belang dat er nadrukkelijk aandacht is voor de consequenties in de uitvoeringsfase. Hierbij wordt ook de toezichtlast voor burgers en bedrijven betrokken.

3.2.2 Realistisch en uitvoerbaar
Daar waar normen gelden moeten die worden nageleefd. Daarom streven we naar duidelijke regelgeving zodat burgers, bedrijven, instellingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich aan de voor hen geldende regels te houden. We willen in ons HUP een beeld geven op welke onderwerpen, doelgroepen en/of gebieden de gemeentelijke handhavingscapaciteit wordt ingezet. Daarbij staat het verbeteren van het naleefgedrag van doelgroepen centraal. Het is belangrijk om hierbij oog te hebben voor een realistische invulling. Het heeft geen enkele zin (en het komt de geloofwaardigheid van het handhavingsbeleid niet ten goede) om ambitieuze handhavingsdoelen te formuleren die in de praktijk niet haalbaar blijken.

3.2.3 Handhaven is ook keuzes maken
We willen en kunnen niet overal en altijd op de naleving van alle regels toezien. Onze handhavingsinspanning concentreert zich daarom op een aantal prioriteiten. Op basis van een risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Veiligheids- en gezondheidsrisico's wegen daarbij zwaar. Deze belangen worden meegewogen voor zover zij bij het betreffende onderwerp aan de orde zijn.

Bij het kiezen van een aanpak wordt onderzocht op welke manier een samenhangende aanpak mogelijk is waarbij de beperkte handhavingscapaciteit zo efficiënt mogelijk wordt ingezet om het beoogde handhavingsdoel te realiseren. Bij een samenhangende aanpak zijn verschillende vormen van samenwerking mogelijk tussen gemeentelijke toezichthouders en/of toezichthouders van andere handhavingsorganisaties. Bij het



Gasflessenopslag.

kiezen van een aanpak wordt getracht de toezichtlast zo beperkt mogelijk te houden.

3.2.4 Organisatie en middelen
Bij het opstellen van het handhavingsbeleid vormen het budget voor handhaving en de formatieomvang het vertrekpunt. Binnen deze randvoorwaarden wordt inzichtelijk gemaakt op welke onderwerpen de handhaving zich richt, welke doelen zijn gesteld en welke aanpak is gekozen om deze doelen te realiseren. In paragraaf 5.2 staat hierop een nadere toelichting.

Ingezette handhavingstrajecten worden in principe afgemaakt. Handhavingstrajecten die vallen binnen de prioriteiten hebben daarbij voorrang. Dit uitgangspunt in combinatie met de beschikbare (beperkte) middelen kan er toe leiden, dat op terreinen waaraan lage prioriteit is toegekend, niet of pas later handhavend wordt opgetreden.



Verwijderen balkons Antillenflat.

3.3 Ambities

Met de visie en uitgangspunten streven we de volgende ambities na.

3.3.1 Behouden/verhogen nalevingsniveau van regels door doelgroepen
Om deze ambitie te realiseren is het allereerst van belang dat het inzicht in het naleefgedrag toeneemt. Op basis daarvan zullen voor doelgroepen waar het mogelijk is nalevingsniveaus worden gekozen. Deze nalevingsniveaus staan omschreven (vaak in de vorm van percentages) in het HUP. Op deze manier kan gericht worden ingezet op behoud of verbetering van het nalevingsniveau en wordt stapsgewijs toegewerkt naar hogere niveaus van naleving.

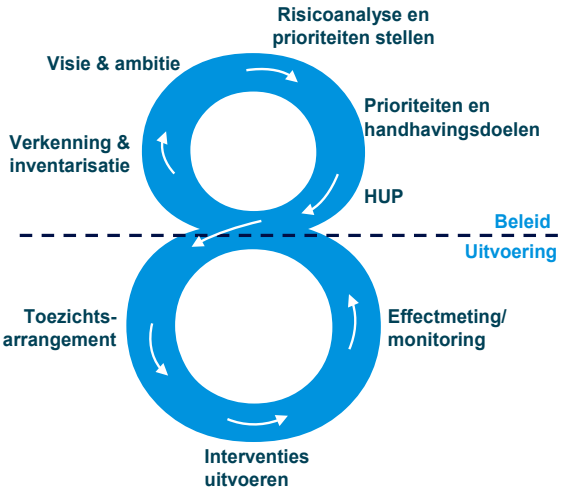
3.3.2 Afhandeling van meldingen (klachten)
We vinden het van belang dat particulieren en bedrijven die overlast, hinder en nadeel ervaren, met hun meldingen bij de gemeente terecht kunnen. Deze signalen worden via één centraal punt, Melddesk, geregistreerd. Meldingen kunnen een indicatie zijn dat regels niet goed worden nageleefd. Vooral bij doelgroepen waar het niet mogelijk is nalevingsniveaus te kiezen. Hierbij valt te denken aan diffuse doelgroepen zoals wildplassers, hondenbezitters (hondenpoep) en foutparkeerders. Deze en overige meldingen zijn aanleiding voor toezicht in de vorm van onderzoek en controle. De analyse van de meldingen vormt input voor het jaarlijkse HUP.

3.3.3 Verder professionaliseren, versterken programmatisch handhaven
De komende jaren willen we de methodiek en instrumenten van programmatisch handhaven verder versterken. Bij programmatisch handhaven wordt beleidsvaststelling gevolgd door uitvoering. Bij dit proces wordt ingeschat wat de risico's zijn van het niet naleven van de regels en voorschriften. Door gezamenlijk het HUP op te stellen hanteert elk betrokken handhavingsdomein dezelfde methodiek.



Bodemsanering.

4. Kaders voor uitvoering



Figuur 1: Programmatisch handhaven.

4.1 Programmatisch handhaven

Programmatisch handhaven is een cyclisch, informatie-gestuurd proces waarin verschillende stappen worden doorlopen. Deze stappen zijn in de figuur hiernaast weergegeven.

In de lus wordt het handhavingsbeleid geformuleerd. De laatste stap in de beleidslus wordt gevormd door het HUP.

De methodiek van de risicoanalyse en het formuleren van handhavingsdoelen staat omschreven in de Kadernota. Het daadwerkelijk uitvoeren van de risicoanalyse en het opstellen van handhavingsdoelen wordt gedaan voorafgaand aan het opstellen van het HUP.

In het HUP wordt namelijk aangegeven op welke onderwerpen de handhaving zich richt, welke handhavingsdoelen worden beoogd, voor welke aanpak daarbij is gekozen en welke menskracht de uitvoering van deze aanpak vergt.

Het HUP is een sturingsdocument dat jaarlijks wordt opgesteld en vormt met de Kadernota de centrale spil.

De onderste lus is de uitvoeringslus. Hierin staat de feitelijke handhaving in de praktijk centraal. Via monitoring en effectmetingen worden gegevens verzameld die op hun beurt de input vormen voor de volgende jaarcyclus van het HUP. Met monitoring en effectmeting is het niet de bedoeling de visie en ambities van de Kadernota aan te passen. Hoe je daar in je HUP mee omgaat kan met monitoring en effectmeting wel veranderen.

4.2 Risicoanalyse

Voor de uitvoering van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van een aanpak die door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie is ontwikkeld in het kader van programmatisch handhaven.

Bij het bepalen van een risico kijken we onder meer naar het product van het negatief effect en de kans op niet-naleving. Naast het toekennen van scores op het gebied van negatief effect en kans op niet-naleving worden er scores toegekend voor bestuurlijke aandacht

en aspecten die iets zeggen over de uitvoering (zoals beschikbare menskracht, kennis/vaardigheden en samenwerking).
De analyse wordt zo mogelijk gevuld met gegevens uit de handhavingspraktijk. Daar waar deze gegevens ontbreken wordt gewerkt op basis van expert judgement: inschattingen en aannames van gemeentelijke toezichthouders over de handhaving in hun gemeente.

De basisgedachte is dat de beschikbare handhavingscapaciteit het meest effectief wordt ingezet op handhavingsonderwerpen die in de risicoanalyse het hoogst scoren. Jaarlijks wordt, bij het opstellen van het HUP, beoordeeld of de prioritering uit de risicoanalyse nog actueel is. Dit omdat de kijk op risico's in de loop van enkele jaren kan veranderen. Er kan daardoor beter ingespeeld worden op onverwachte ontwikkelingen of belangrijke politieke speerpunten. De risicoanalyse wordt per handhavingsdomein uitgevoerd en per domein worden prioriteiten gesteld. Het is belangrijk dat er bij de prioritering een goede afstemming is tussen de handhavingsdomeinen zodat prioriteringen elkaar in de uitvoering niet bijten. Zo kunnen bij het formuleren van handhavingsdoelen desgewenst verbindingen worden gelegd, zoals het per gebied of per doelgroep koppelen van handhavingsacties.

Nadat voor de prioritaire onderwerpen de handhavingsdoelen zijn geformuleerd, wordt bepaald welke aanpak wordt gekozen om deze doelen te realiseren. Meestal zal sprake zijn van een mix van verschillende interventies. In bijlage 2 wordt de methodiek van de risicoanalyse nader toegelicht.

4.3 Totstandkoming van het HUP

De Kadernota bevat de kaders voor het jaarlijks op te stellen HUP. In het HUP wordt het handhavingsbeleid concreet uitgewerkt. Bij het opstellen ervan wordt de beschikbare capaciteit zo slim en efficiënt mogelijk ingezet. Het college stelt het HUP vast en legt dit ter informatie aan de gemeenteraad voor.

Tevens informeert het college jaarlijks middels een jaarverslag de gemeenteraad over het door haar uitgevoerde handhavingsbeleid.

De handhavingsverslagen moeten tevens worden toegezonden aan Gedeputeerde Staten van Fryslân in haar rol van provinciaal handhavingsregisseur. Deze verantwoording kent een wettelijke grondslag (zie artikel 7.7 Besluit omgevingsrecht) voor zover het de handhaving van regelgeving betreft die valt binnen de reikwijdte van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO).

4.4 Communicatie

Tegenwoordig zijn overheden goed in staat te communiceren over handhaving. Nieuwe media zijn daarbij een grote steun, naast de al bestaande communicatiemiddelen. Met nieuwe en bestaande media wordt een breder 'publiek' bereikt dan voorheen.

Algemene uitgangspunten bij communicatie over handhaving zijn:
- bestaande gemeentelijke richtlijnen voor communicatie worden gevolgd;
- er wordt terughoudend met Naming and Shaming omgegaan. Het principe waarbij onbevredigende situaties en de veroorzakers daarvan met naam en toenaam publiekelijk aan de kaak worden gesteld. Een voorbeeld van inzet van Naming and Shaming is het communiceren over het naleefgedrag van bepaalde doelgroepen. Hierbij kan gedacht worden aan hondenbezitters die hondenpoep niet opruimen. Dit zonder de veroorzakers bij toenaam te noemen. Dit kan de druk om de hondenpoep op te ruimen verhogen en daarmee een positief effect hebben op het naleefgedrag van deze doelgroep;
- bij communicatie over resultaten en effecten wordt (zo mogelijk) ook achtergrondinformatie over regels en het belang van naleving daarvan gegeven;
- de boodschap is (mede) gericht op het bewerkstelligen van een positieve gedragsverandering bij de ontvanger.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen communicatie voorafgaand aan handhaving en communicatie als handhavingsmiddel.
Communicatie vooraf heeft vooral een preventieve werking. Er wordt informatie gedeeld met de ontvanger en regels worden bekend gemaakt (voorlichting). Ook kan er een specifiek (handhavings-)onderwerp of probleem onder de aandacht worden gebracht.
Als onderdeel van handhaving wordt communicatie gebruikt om bijvoorbeeld controlebezoeken aan te kondigen of resultaten en effecten van handhaving bekend te maken. Hiermee wordt aangegeven dat tegen overtredingen handhavend wordt opgetreden

(de gemeente als handhaver) en dat wanneer regels niet worden nageleefd, de kans reëel is dat er een sanctie volgt.

Communicatie vergroot de kans op naleving. Een positief effect van communicatie kan zijn dat er minder handhaving nodig is. Er zal per doelgroep gekeken moeten worden of communicatie ingezet kan worden, welk type communicatie mogelijk is en welk effect dit zal hebben.

4.5 Werkwijze

In de handhavingsstrategie[4] is de basisaanpak vastgelegd van het gemeentelijke optreden na constatering van overtredingen. De hoofdlijn van de gemeentelijke handhavingsstrategie bestaat uit de volgende punten.

4.5.1 Mix van preventie en repressie

Om handhaving te effectueren beschikken we over een breed aanbod van handhavingsinstrumenten die preventief en repressief ingezet kunnen worden.

Zo kunnen we gebruik maken van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten. Per handhavingssituatie wordt het instrumentarium ingezet dat daartoe het meest geëigend is. Bij de keuze spelen overwegingen van effectiviteit en efficiëntie vanzelfsprekend een belangrijke rol.

Het staat de handhavende overheid echter niet zomaar vrij om naar believen gebruik te maken van het publiekrecht dan wel van het privaatrecht. Hiervoor zijn door de Hoge Raad criteria ontwikkeld. Deze criteria worden ook wel aangeduid als de 'doorkruisingsleer'. Dit leerstuk komt erop neer dat de overheid geen gebruik kan maken van het privaatrecht, als dat de publiekrechtelijke regeling onaanvaardbaar zou doorkruisen. Een voorbeeld waarbij de gemeente gebruik zou kunnen maken van privaatrecht (door haar eigenaarsbevoegdheid) is bij door de burger onrechtmatig in gebruik genomen groenstroken.

In de praktijk betekent dit dat veelal gebruik zal worden gemaakt van bestuursrechtelijke handhaving. Afhankelijk van de situatie kan aanvullend of ondersteunend gekozen worden voor het inzetten van flankerend instrumentarium. Hierbij kan gedacht worden aan een reclamecampagne voorafgaand aan een specifieke handhavingsactie tegen drinken op straat of het inzetten van een strafrechtelijk instrument naast een bestuursrechtelijk instrument bij ernstige milieuovertredingen.

Bij voorkeur wordt gebruik gemaakt van preventieve instrumenten. Dit omvat communicatie in de vorm van algemene voorlichting, gerichte informatieverstrekking of advisering aan specifieke doelgroepen en individuen. Door deze preventieve inzet krijgen burgers en bedrijven de gelegenheid om uit eigen beweging aan regelgeving te voldoen. We hanteren in de gemeente verschillende vormen van preventief toezicht:
- surveillance;
- inventariserende controles;
- periodieke controles;
- incidentele controles;
- steekproefsgewijze controles;
- gerichte observatie/opsporing.

De inzet van preventieve vormen van toezicht is effectiever wanneer burgers en bedrijven weten dat de gemeente zo nodig ook repressief optreedt. Dit betekent dat in de uitvoering vaak sprake zal zijn van een mix van preventieve en repressieve instrumenten. Vormen van repressieve sancties zijn:
- stilleggen van werkzaamheden;
- dwangsom;
- bestuursdwang;
- opleggen van een boete;
- intrekken van een vergunning.

4.5.2 Herstelmogelijkheid en/of sanctie

Bij constatering van een overtreding wordt de overtreder de mogelijkheid tot herstel of legalisatie achteraf geboden. Na een (schriftelijke) waarschuwing volgt een hercontrole.
Deze benadering is in een aantal gevallen niet mogelijk. Bij incidentele overtredingen (zoals fout parkeren of wildplassen), ernstige overtreding waarbij onmiddellijk de veiligheid/gezondheid in het geding is of bij onomkeerbare gevolgen (bijvoorbeeld bodemverontreiniging of risico op letsel of gezondheidsschade) is het noodzakelijk om direct een repressieve sanctie toe te passen. Er zal dan worden afgeweken van de standaardprocedure en er volgt dan direct aanschrijving en/of anderszins direct ingrijpen. Zo kan bij een

4 De handhavingsstrategie (of sanctiestrategie) is een wettelijke kwaliteitseis en is vastgelegd in artikel 7.2 lid 4 van het Besluit omgevingsrecht. Bij het onderdeel bijzondere wetten en veiligheid wordt gebruik gemaakt van een handhavingsarrangement.

bouwproject een bouwstop worden opgelegd indien wordt afgeweken van de vergunning.

Momenteel wordt gewerkt aan een landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht. Wij zoeken hier als gemeente aansluiting bij. Hierdoor wordt ook landelijk naar eenzelfde werkwijze gestreefd.

4.5.3 Consequent en vasthoudend

Een eenmaal ingezet handhavingstraject wordt doorgezet. Consequent en vasthoudend optreden is nodig om redenen van geloofwaardig overheidsoptreden. Bovendien gaat hiervan een preventieve werking uit naar derden. Consequent en vasthoudend betekent ook dat opgelegde sancties worden geëffectueerd.

4.5.4 Gelijke monniken, gelijke kappen

De handhaving van de gemeentelijke overheid en andere overheden vindt op overeenkomstige wijze plaats als de handhaving van particulieren en bedrijven. Als instantie met handhavingsbevoegdheid heeft de gemeente een voorbeeldfunctie. Niet-naleving door de gemeente tast naast de geloofwaardigheid van de gemeente ook de geloofwaardigheid van individuele toezichthouders aan. Dit werkt negatief door naar slagvaardig en efficiënt optreden. De gemeente is verplicht[5] om in haar handhavingsbeleid (HUP en jaarverslag) expliciet aandacht te besteden aan de wijze waarop aan de handhaving van de eigen organisatie invulling is gegeven.

4.5.5 Handhavingsverzoeken

Burgers en bedrijven kunnen een verzoek tot handhaving aan de gemeente richten. De gemeente moet op een dergelijk verzoek reageren. Dit betekent niet dat dan ook altijd tot handhaving moet worden overgegaan. Tegen de beslissing van de gemeente op een handhavingsverzoek bestaat de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

4.5.6 Meldingen (klachten)

Vanuit het oogpunt van dienstverlening wordt op meldingen over (vermoedelijke) overtredingen adequaat gereageerd. De wijze van afhandelen is mede afhankelijk van de handhavingsprioriteit en de beschikbare capaciteit. Klager/melder wordt in alle gevallen over de afhandeling geïnformeerd.

4.5.7 Gedogen in Leeuwarden

Kern van het gedoogbeleid is dat er in principe niet gedoogd wordt, tenzij. Indien er sprake is van gedogen gebeurt dit alleen met een gedoogbeschikking of een andere manier van belangenafweging en kenbaarmaking. Hierdoor zijn de principes van het gedogen bekend en is controle door de gemeenteraad of rechter mogelijk. Een goed voorbeeld van gedogen is het gemeentelijk coffeeshopbeleid.

Een gerechtvaardigde en benodigde inzet van gedogen is op voorhand moeilijk te voorspellen. In onderstaande situaties (en bij andere bijzondere omstandigheden) kan gedogen zeker meerwaarde hebben ten opzichte van reguliere handhaving en kan de inzet van gedogen overwogen worden:

- overmachtsituaties;
- legalisatietrajecten;
- nieuwe wetgeving;
- feitelijke beëindiging van de illegale activiteit;
- experimenteersituaties;
- vernietiging vergunning op formele gronden;
- het te beschermen belang is bij gedogen gebaat;
- verlenging eerdere gedoogbeschikking.

4.5.8 Samenwerking

Een groot deel van de handhaving kan doelmatig en effectief worden uitgevoerd door taken onder te brengen binnen een cluster van enkele medewerkers. Voor een goede taakuitvoering is samenwerking onontbeerlijk.

Samenwerking is een middel dat bijdraagt aan:

- het optimaal benutten van (specialistische) expertise;
- het verminderen van de kwetsbaarheid en het waarborgen van de continuïteit;
- de informatie-uitwisseling tussen verschillende toezichthouders en instanties;
- het versterken van de slagvaardigheid en effectiviteit van de handhavingsinzet;
- het doelmatig benutten van de beschikbare handhavingscapaciteit;
- het beperken van de toezichtlast voor burgers en bedrijven.

Op het gebied van handhaving wordt veel samengewerkt met diverse externe partners, zoals Provincie

5 Deze verplichting staat in artikel 7.2 lid 4d van het Besluit omgevingsrecht. Citaat: Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.

Fryslân, Wetterskip Fryslân, de GGD en het ministerie van I&M. Samenwerking vindt plaats op tal van onderwerpen (bijv. aanpak ernstig vervuilde woningen) en bij tal van gelegenheden (bijv. milieuproject op provinciaal niveau).

Er bestaan diverse gestructureerde samenwerkingsverbanden tussen gemeente en externe partners. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het Toezichtmodel binnenstad. Dit is een samenwerkingsverband tussen gemeente, politie en particuliere beveiligingsbedrijven in de binnenstad van Leeuwarden. Een ander voorbeeld is het handhavingsoverleg horeca. Dit is een samenwerkingsverband tussen gemeente en politie, gericht op veiligheid en naleving van horeca gerelateerde wetgeving. Tot slot als voorbeeld de samenwerking binnen het Veiligheidshuis[6], waarin de sociale teams van de gemeente zijn vertegenwoordigd, wanneer er sprake is van meervoudige problematiek, zoals in het geval van woonoverlast.

Uiteraard is er binnen de gemeente ook sprake van interne samenwerking. Dit komt tot uiting in diverse overleggen over lopende handhavingszaken zoals het coördinatieteam handhaving (zie paragraaf 5.1). Daar waar het mogelijk is ondersteunen toezichthouders elkaar door bijv. een gezamenlijk bedrijfsbezoek uit te voeren, vervullen van oog- en oor functie en indien mogelijk taakoverdracht. Dit om de toezichtlast te verminderen en een eenduidige communicatie richting het bedrijf of de burger na te streven. Zo worden er tijdens een evenement vanuit verschillende handhavingsdomeinen controles uitgevoerd. Na afloop wordt aan de organisatie van het evenement één brief gestuurd met hierin de bevindingen van alle uitgevoerde controles.
Ook kan er gedacht worden aan samenwerking tussen verschillende afdelingen. Zo worden er met startende horecaondernemers intakegesprekken gevoerd. Deze gesprekken zijn in samenwerking met vergunningverlening, handhaving en de frontoffice. Dit zorgt ervoor dat startende ondernemers vooraf met regelgeving op de hoogte zijn en daarop kunnen anticiperen. Met goede voorlichting wordt geprobeerd problemen/overtredingen achteraf zoveel mogelijk te voorkomen. Na afloop wordt er over het gesprek één gezamenlijke brief richting de ondernemer gestuurd.

In het HUP worden samenwerking en meer langdurige samenwerkingsverbanden per handhavingsdomein in- en extern benoemd wanneer deze in een bepaald jaar aan de orde zijn.

4.5.9 Aandachts- en ontwikkelpunten
Handhaving is een taakveld waarbinnen constant veranderingen optreden. Het is zaak om deze veranderingen tijdig waar te nemen. Om flexibel met ontwikkelingen om te kunnen gaan is dit elk jaar bij het opstellen van het HUP een aandachtspunt. Per jaar wordt dan bekeken hoe wij met belangrijke ontwikkelingen in relatie tot onze handhavingsinzet om gaan. Bij ontwikkelingen kan gedacht worden aan het inspelen op nieuwe wet- en regelgeving, effecten economische ontwikkelingen en veranderingen in de informatievoorzieningen.



Toezicht kunstwerken Haak om Leeuwarden.

6 Het Veiligheidshuis Fryslân houdt zich voor de gehele provincie bezig met de persoonsgerichte aanpak van meerderjarige veelplegers, jeugd, huiselijk geweld, criminele overlast gevende Antillianen, Overlast gevende personen, ex-gedetineerden (nazorg). Bron: website Veiligheidshuis Fryslân.



Doelesteeg.

5. Organisatie en middelen

5.1 Sturing en coördinatie

5.1.1 Coördinerend bestuurder

De burgemeester en het college zijn de tot handhaving bevoegde bestuursorganen. De burgemeester is bestuurlijk verantwoordelijk voor de handhaving waarvoor hij het bevoegd bestuursorgaan is. Binnen het college zijn de collegeleden bestuurlijk verantwoordelijk voor het gevoerde handhavingsbeleid dat binnen hun portefeuille valt.

Als coördinerend bestuurder bewerkstelligt de burgemeester dat, daar waar nodig, op bestuurlijk niveau afstemming plaatsvindt zodat er slagvaardig richting burger, bedrijf, instelling of overheid wordt opgetreden. Daarnaast draagt hij bestuurlijk verantwoordelijkheid dat het beleid wordt uitgevoerd en de cyclus van programmatisch handhaven blijft functioneren. De voorzitter van de stuurgroep handhaving zorgt voor de ambtelijke ondersteuning en fungeert hierbij als tussenpersoon.

5.1.2 Stuurgroep handhaving

De stuurgroep handhaving (hierna: stuurgroep) voert de regie over de uitvoering van het handhavingsbeleid zoals dat in deze nota is opgenomen.
In de stuurgroep zijn de managers van de handhavingsdomeinen (bouwtoezicht, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, inrichting gebonden milieutoezicht, bodemtoezicht, bijzondere wetten, toezicht in de openbare ruimte en veiligheid) vertegenwoordigd. Vanwege de afstemming tussen beleid en uitvoering is ook de voorzitter van het coördinatieteam handhaving lid van de stuurgroep.
De stuurgroep faciliteert en bewaakt de cyclus van programmatisch handhaven. Niet alleen vanwege de wettelijke verplichting daartoe, maar om zo gericht en efficiënt mogelijk de beschikbare handhavingscapaciteit in te zetten, dat wil zeggen daar waar die het meest nodig is.

De stuurgroep:
- faciliteert en bewaakt de cyclus van programmatisch handhaven;
- verzorgt de regie om programmatisch handhaven binnen de handhavingsdomeinen verder te ontwikkelen;
- bereidt een samenhangend handhavingsbeleid voor;
- past relevante ontwikkelingen toe in het gemeentelijk handhavingsbeleid en de uitvoeringspraktijk.

Leden van de stuurgroep hebben frequent overleg met de verschillende portefeuillehouders over individuele handhavingszaken, de voortgang van het HUP en ontwikkelingen op het gebied van handhaving.

5.1.3 Coördinatieteam handhaving
Het coördinatieteam handhaving richt zich op de operationele taakuitvoering van de handhaving.

Het coördinatieteam
- bewaakt een eenduidige taakverdeling;
- bevordert de interne afstemming en samenwerking;
- bewaakt de algemene voortgang;
- signaleert knelpunten en lost deze in overleg met andere eenheden op.

In het overleg zitten vertegenwoordigers vanuit de handhavingsdomeinen, het MOL (Meldpunt Overlast) en de politie. De voorzitter van dit overleg maakt deel uit van de stuurgroep handhaving. Dit om een goede balans te houden tussen theorie (beleid) en praktijk (uitvoering).

5.1.4 Portefeuilleoverleggen
Collegeleden hebben frequent portefeuilleoverleg met de ambtelijke organisatie. In deze overleggen komen zonodig individuele handhavingszaken aan de orde en wordt gesproken over de voortgang van het HUP en ontwikkelingen op het gebied van handhaving. Bestuurlijk gevoelige handhavingszaken worden vooraf met de portefeuillehouder afgestemd. De portefeuillehouder wordt geïnformeerd over handhavingsacties en over opgelegde sancties bij individuele handhavingszaken.

5.2 Financieel Kader
De kosten van handhaving bestaan uit personele kosten, inhuur van derden en overige kosten zoals apparatuur, vervoersmiddelen en overige noodzakelijke voorwerpen. Het is wenselijk voldoende capaciteit en middelen ter beschikking te hebben voor een adequaat handhavingsapparaat dat binnen de kaders van de Kadernota uitvoering geeft aan het jaarlijkse HUP. In bijlage 4 staat een overzicht opgenomen van de handhavingscapaciteit van de Gemeente Leeuwarden voor 2014.

We vinden dat toezichthouders en handhavers voldoende moeten zijn toegerust voor hun taak. Veranderingen op het gebied van wet- en regelgeving, opleidingseisen en apparatuur vergen dat naast de beschikbare capaciteit ook voldoende middelen beschikbaar moeten zijn voor het op niveau houden van kennis en kunde van toezichthouders en handhavers.

De uitwerking van personele en financiële middelen wordt opgenomen in het jaarlijkse HUP en is een verantwoordelijkheid van het college. Het HUP wordt jaarlijks ter kennisname aan de raad gestuurd.

Het HUP is gebaseerd op de programmabegroting die aan de raad is aangeboden en is gekoppeld aan de reguliere jaarlijkse planning- en control cyclus. Door deze koppeling is er (ook) budgetcontrole door de raad. Deze koppeling bestaat eruit dat het benodigde budget voor de in het HUP genoemde taken opgenomen is in de begroting die aan de raad wordt aangeboden. Hiermee is de raad op de hoogte van het handhavingsbudget en maakt het handhavingsbudget onderdeel uit van de begroting. Het vaststellen van de begroting door de raad vindt plaats in het najaar. Daarna wordt het HUP aangeboden aan het college. Na vaststelling van het budget door de raad en het HUP door het college kan de handhaving in het komende jaar worden uitgevoerd.

Rapportage vindt jaarlijks plaats in het jaarverslag. In het jaarverslag staat waar het geld voor is ingezet, hoeveel fte's/uren en hoeveel controles er binnen de domeinen hebben plaats gevonden. Ook staat er in omschreven of gestelde doelstellingen uit het HUP wel of niet zijn bereikt.

Bijlage 1. Kwaliteitscriteria

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) werkt met het Transitieprogramma "Werk in Uitvoering" aan de realisatie van een robuust georganiseerd bestuurlijk stelsel. Op basis van dit stelsel moet het ruimtelijk economisch- en milieubeleid van het kabinet op effectievere wijze doorwerken in de omgevingsvergunning en de toezichtprioriteiten. Dit moet vervolgens leiden tot minder administratieve lasten en minder bestuurlijke drukte.
Een belangrijk onderdeel van het transitieprogramma is het bewaken van de samenhang tussen diverse vraagstukken die nauw met elkaar zijn verbonden. Deze vraagstukken gaan over hoe de uitvoering van de I&M wet- en regelgeving moet worden georganiseerd, zijnde:

- aanpak fragmentatie en vrijblijvendheid in de uitvoering van de handhaving (Mans);
- decentralisatie van taken en bevoegdheden aan het gemeentebestuur (d'Hondt);
- coördinerende rol van provincies in het beleid van de fysieke leefomgeving (Lodders);
- versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht (Oosting);
- verhogen niveau van de kwaliteit van vooral de gemeentelijke taakuitvoering (Wabo).

Eén van de projecten van het Transitieprogramma "Werk in Uitvoering" is het project "Ontwikkelen Kwaliteitscriteria Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving". Doel van dit project is het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor de vergunningverlening Wabo en het toezicht en de handhaving van I&M-regelgeving voor de fysieke leefomgeving. In het kader van Mans/Wabo/Oosting zijn in 2009 conform de voorstellen van IPO en VNG kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De kwaliteitscriteria zijn met behulp van de expertise van circa 90 praktijkdeskundigen (verdeeld over project- en werkgroepleden uit gemeenten, provincies en milieudiensten) tot stand gekomen.

Er is gekeken naar de belangrijkste elementen voor het opstellen van de kwaliteitscriteria om de uitvoeringspraktijk op een steeds hoger plan te krijgen.

1. Kritieke massa: Het fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vooral vakmanschap nodig. De criteria voor kritieke massa adresseren dit vakmanschap in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Organisaties die aan deze

criteria voldoen moeten in de kern in staat zijn om producten af te leveren met de gewenste kwaliteit.
2. Proceskwaliteit: Voor de totstandkoming van producten zoals vergunningen, controles en handhavingsacties zijn ook diverse werkprocessen nodig, waarbij transparantie en bestuurlijke vastlegging een belangrijke rol spelen. De procescriteria samen leiden tot een sluitende beleidscyclus en kwaliteitsborging.
3. Inhoud en prioriteiten: De criteria voor inhoud en prioriteiten bepalen ten slotte een minimale ondergrens binnen de werkprocessen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om criteria met betrekking tot de diepgang waarmee getoetst wordt en landelijke prioriteiten.

De criteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is om taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (inclusief de hiervoor benodigde activiteiten) in principe tijdig, met de juiste procedurele en inhoudelijke kwaliteit en in continuïteit te kunnen uitvoeren.
Met behulp van een zelfevaluatietool kunnen organisaties toetsen in hoeverre aan de gestelde kwaliteitscriteria wordt voldaan.

Bijlage 2. Risicoanalyse

Het Besluit omgevingsrecht bevat kwaliteitseisen waaraan het professioneel handhavingsproces op beleids- en strategisch niveau moet voldoen. Er moet onder meer sprake zijn van bestuurlijk vastgelegde handhavingsdoelen die gebaseerd zijn op een analyse van de handhavingsproblemen die zich kunnen voordoen.

Voor de uitvoering van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van een aanpak die door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie is ontwikkeld in het kader van programmatisch handhaven. In deze aanpak wordt voor het bepalen van het risico de volgende formule gehanteerd:

Risico = negatief effect x kans op niet-naleving

Het risico wordt berekend door de scores van het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans op niet-naleving. De basisgedachte achter de formule is dat de beschikbare handhavingscapaciteit het meest effectief kan worden ingezet op handhavingsonderwerpen met een hoger risico.

We vinden dat het inschatten van risico's niet puur en alleen met een formule bepaald kan worden. De scores die worden gegeven aan bepaalde aspecten zijn gebaseerd op praktijkervaringen van toezichthouders en kunnen subjectief zijn.
Naast het toekennen van scoren op het gebied van negatief effect en kans op niet-naleving worden er scores toegekend voor bestuurlijke aandacht en aspecten die iets zeggen over de uitvoering.

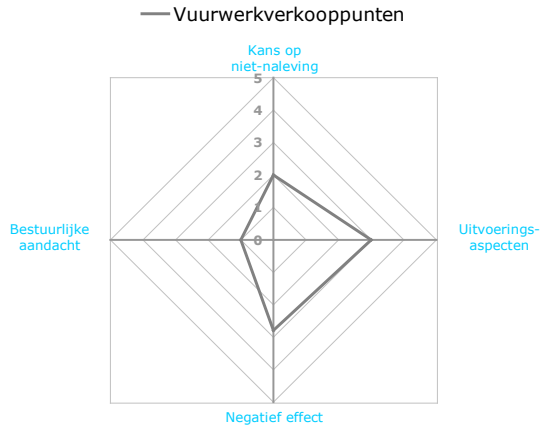
Vanuit het taakveld milieu is de analyse methode doorontwikkeld en verbreed naar de verschillende handhavingsdomeinen die vallen onder deze Kadernota te weten bouwtoezicht, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, inrichting gebonden milieutoezicht, bodemtoezicht, bijzondere wetten, toezicht in de openbare ruimte en veiligheid.

De risicoanalyse wordt per domein uitgevoerd en er worden ook per domein prioriteiten gesteld. Bij het formuleren van handhavingsdoelen kunnen desgewenst verbindingen worden gelegd, zoals het per gebied of doelgroep koppelen van handhavingsacties.

De risicoanalyse is uitgevoerd door achtereenvolgens de volgende stappen te doorlopen.

Per handhavingsdomein worden circa 20-25 handhavingsonderwerpen gekozen die voor de gemeente relevant zijn.
Aan deze handhavingsonderwerpen worden scores toegekend. De scores zijn grotendeels gebaseerd op de praktijkervaring van toezichthouders. De volgende aspecten worden gescoord:
Negatief effect (1): hoe groot zijn de negatieve gevolgen als regels niet worden nageleefd?
Kans op niet-naleving (2): hoe groot is de kans dat een doelgroep de regels niet naleeft?
In aanvulling op deze aspecten worden per onderwerp scores toegekend voor bestuurlijke *aandacht* (3) en aspecten die iets zeggen over de *uitvoering* (4) (zoals beschikbare menskracht, kennis en vaardigheden en samenwerking).

Alle ingevoerde scores worden weergegeven op een vijfpuntsschaal: 1 t/m 5. Het resultaat van de risicoanalyse wordt zichtbaar gemaakt in een risicodiagram zoals hieronder afgebeeld.



De risicodiagrammen lenen zich goed voor bespreking met bestuurders, medewerkers en/of derden. In deze fase is het van belang dat het beeld wat uit de analyse naar voren komt, herkend en erkend wordt.

Nadat alle onderwerpen zijn gescoord, worden deze op aflopend risico geordend. Dit resulteert in een ordinale schaal met bovenaan de onderwerpen met een hoog risicoprofiel en onderaan de onderwerpen met een laag risicoprofiel. Door per handhavingsdomein aan maximaal vijf tot zes onderwerpen de hoogste prioriteit toe te kennen, wordt het beter mogelijk om de beperkte menskracht op deze prioritaire onderwerpen in te zetten.

Enkele belangrijke aspecten van de risicoanalyse:
- de risicoanalyse is een hulpmiddel dat inzichtelijk maakt welke risico's zijn verbonden aan verschillende onderwerpen, zodat daarover met de verantwoordelijke bestuurder(s) het gesprek kan worden aangegaan;
- de risicoanalyse draagt bij aan bestuurlijk gedragen keuzes die uiteindelijk worden vastgelegd in het HUP;
- de risicoanalyse is nadrukkelijk geen wetenschappelijke of objectieve methode. De analyse wordt zo mogelijk gevuld met gegevens uit de handhavingspraktijk. Daar waar deze gegevens ontbreken wordt gewerkt op basis van expert judgement: inschattingen en aannames van gemeentelijke toezichthouders over de handhaving in hun gemeente.

Interventies kiezen en programmeren
Nadat het handhavingsdoel is geformuleerd wordt per handhavingsdomein bepaald welke aanpak wordt gekozen om het doel te realiseren. Meestal zal sprake zijn van een mix van verschillende interventies. De totaal benodigde capaciteitsinzet wordt berekend en de beschikbare menskracht wordt over de verschillende onderwerpen verdeeld.

Wanneer binnen een handhavingsdomein de beschikbare menskracht beperkt is, zal onderzocht worden op welke wijze pieken in de werkbelasting kunnen worden opgevangen. Dit kan door temporiseren, het alloceren van middelen (mits deze over de benodigde deskundigheid en bevoegdheid beschikken) of het inhuren van externe capaciteit.

Wanneer deze opties niet tot een uitvoerbare taakstelling leiden, behoeft de vraag bijstelling. Dit kan door de aanpak en de doelomschrijving aan te aanpassen en/of aan onderwerpen geen aandacht te geven.

Registreren en monitoren
Gedurende het gehele jaar worden er gegevens over de uitvoering verzameld. Deze informatie levert input voor de volgende jaarcyclus.

Door registratie en monitoring is het mogelijk om uitspraken te doen over:
- de mate van realisatie van handhavingsdoelen;
- de omvang van de handhavingsinzet op verschillende onderwerpen;
- het naleefgedrag en nalevingsniveau van een doelgroep.

Bijlage 3. Toelichting handhavingsdomeinen

In deze bijlage staat beknopte informatie over de handhavingsdomeinen bouwtoezicht, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, inrichting gebonden milieutoezicht, bodemtoezicht, bijzondere wetten, toezicht in de openbare ruimte en veiligheid.

Bouwtoezicht

Bouwtoezicht richt zich op naleving van het bouwbesluit, de bouwverordening, het welstandsbeleid en het bestemmingsplan. Dit is sterk gekoppeld aan de verleende bouw-, monumenten-, en sloopvergunningen. Het toezicht concentreert zich voornamelijk op de fase tijdens de bouw. Daarnaast is er ad hoc toezicht op bijvoorbeeld de bestaande woningvoorraad, aandacht voor beschermd stadsgezicht en reclamebeleid. Dit kan gaan over illegale bouw, achterstallig onderhoud etc. Ook wordt binnen dit domein toezicht gehouden op het slopen van asbest zonder vergunning.

Ruimtelijke ordening

Het toezicht op naleving van bestemmingsplannen (ruimtelijke ordening) is deels gekoppeld aan bouwvergunningen. Toezicht op illegale bouw (bouwen in strijd met het bestemmingsplan) of strijdig gebruik (gebruik in strijd met het bestemmingsplan) vindt niet structureel plaats maar op basis van excessen. Vanuit het toezicht wordt tevens gereageerd op meldingen van derden.

Brandveiligheid

Voorschriften betreffende brandveiligheid zijn opgenomen in het bouwbesluit. Er wordt binnen dit domein gecontroleerd op de brandveiligheid van gebouwen zoals kinderdagverblijven, scholen, verpleegtehuizen/ zorginstellingen, pensions, kamerbewoning en horeca. Er wordt dan gekeken naar het gebruik van het pand, de bouwkundige en installatietechnische aspecten (sprinklers, compartimentering, e.d.) op het gebied van brandveiligheid.

Inrichting gebonden milieutoezicht

Inrichting gebonden milieutoezicht richt zich op toezicht van Wet milieubeheer plichtige bedrijven. Er wordt voornamelijk gecontroleerd op naleving van de voorschriften uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, aanverwante regelgeving en/of de milieuvergunning. Aspecten waarop gecontroleerd wordt zijn bijv. opslag van gevaarlijke stoffen en kans op bodemverontreiniging. Een aantal voorbeelden van doelgroepen waar milieutoezicht wordt gehouden zijn

autoherstelbedrijven, tankstations, jachthavens, gasdrukregel- en meetstations en landbouwinrichtingen. Er is een zelfstandige toezichtstaak op het gebied van geluid. Er wordt structureel toezicht gehouden op dit aspect bij horecagelegenheden en evenementen. Geluid is een belangrijke bron van overlast. Een deel van de handhavingscapaciteit wordt ingezet voor de afhandeling van geluidsklachten.
Daarnaast wordt er geparticipeerd bij landelijke of regionale projecten. Hierbij valt te denken aan energieprojecten en ketenhandhaving asbest.

Bodemtoezicht
De Wet bodembescherming en het Besluit bodemkwaliteit bevatten regels voor de bescherming van de bodem. De uitvoering van bodemtoezicht betreffende de Wet bodembescherming omvat taken zoals het behandelen van meldingen, beoordelen van en beschikken op evaluatieverslagen, toezicht en handhaving tijdens bodemsaneringen en de nazorgfase.
De uitvoering van het toezicht op het Besluit bodemkwaliteit omvat taken zoals toezicht en handhaving op toepassingen van grond en baggerspecie op of in de bodem, de opslag van grond, bagger en bouwstoffen, toepassingen van bouwstoffen (menggranulaat, asfaltgranulaat, betonklinkers e.d.).
De gemeente Leeuwarden is per 1 januari 2003 op eigen verzoek aangewezen als één van de zogenoemde bevoegd gezag gemeenten. Het college is daarmee het bevoegd bestuursorgaan en verantwoordelijk voor de handhaving van de Wet Bodembescherming. In andere gemeenten wordt deze wetgeving onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten uitgevoerd.

Overige Wabo wetgeving
De Flora- en Faunawet is gericht op soortenbescherming. In de Natuurbeschermingswet draait het om het beschermen van gebieden. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid wijst deze gebieden aan. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning zal getoetst moeten worden aan de regels uit deze wetten. Het college kan ontheffing verlenen van verbodsbepalingen uit de Flora- en Faunawet.

Waterwet; ten aanzien van indirecte lozingen (lozingen die via het rioolstelsel naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie gaan) is het college het bevoegd gezag in plaats van het dagelijks bestuur van het Wetterskip Fryslân. Het toezicht van deze wetgeving ligt bij het Wetterskip.

Bijzondere wetten
Binnen het handhavingsdomein bijzondere wetten valt de handhaving van de Drank- en Horecawet, de Wet op de Kansspelen en de Opiumwet. De belangrijkste doelgroepen zijn de reguliere horeca, de para commerciële instellingen (sportkantines, wijkcentra en dorpshuizen), evenementen, supermarkten, slijterijen, coffeeshops en prostitutiebedrijven.

De Drank- en Horecawet (DHW) regelt de bedrijfsmatige verstrekking van alcoholhoudende dranken. Het doel van de wet is het voorkomen van gezondheidsschade en verstoring van de openbare orde door alcoholgebruik. Het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet ligt sinds 1 januari 2013 bij de gemeenten. Daarvoor was de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) hiervoor toezichthoudend.

De Wet op de Kansspelen (WOK) reguleert de kansspelen. De uitvoering ligt deels op gemeentelijk niveau. Op grond van de WOK heeft de gemeenteraad aan de burgemeester de bevoegdheid gegeven om een vergunning te verlenen voor één speelautomatenhal. Daarnaast verleent de burgemeester aanwezigheidsvergunningen voor het hebben van een speelautomaat. Dit kan voor een horeca-inrichting zijn of voor een speelautomatenhal.

Artikel 13b van de Opiumwet is het juridische instrument om op te treden tegen illegale verkooppunten van verdovende middelen. Ten aanzien van coffeeshops wordt een gedoogbeleid gevoerd. Daarbij gelden de landelijk vastgestelde AHOJGI-criteria:

A: geen affichering
H: geen harddrugs
O: geen overlast
J: geen aanwezigheid / verkoop aan jeugdigen
G: geen verkoop van grote hoeveelheden (meer dan 5 gram per transactie)
I: geen toegang en verkoop aan niet-ingezetenen

Prostitutieregelgeving staat in hoofdstuk 3 van de APV. Doel daarvan is het voorkomen van verstoring van de openbare orde en het regelen van een gezonde en veilige werkomgeving. De burgemeester is bevoegd vergunning te verlenen voor een seksinrichting terwijl het college bevoegd is vergunning te verlenen voor een escortbedrijf.

De landelijke wetgeving m.b.t. dit onderwerp heeft ernstige vertraging opgelopen en treedt vermoedelijk niet eerder in werking dan 1 januari 2015.

De verwachting is dat het toezicht op de vergunningen en de illegale prostitutie in de nabije toekomst naar de gemeente gaat. Toezicht ligt nu nog bij het Mensenhandel Interventie Team (MIT) van de politie. De controle op mensenhandel en het daadwerkelijk constateren van illegale prostitutie blijft een taak van de politie.

De GGD Fryslân voert één keer per jaar een inspectie uit naar de hygiëne van de prostitutiebedrijven. De GGD houdt tevens een medisch spreekuur. Daarnaast is er ook een sociaal-maatschappelijk spreekuur, dat wordt verzorgd door Fier Fryslân.

Toezicht openbare ruimte
Het handhavingsdomein toezicht openbare ruimte bestaat uit de deelgebieden honden, parkeren, reclame, graffiti, gebruik openbare grond, groen / bomen, afval, ligplaatsen en ambulante handel.

Op grond van de APV is het laten loslopen van honden verboden (m.u.v. de losloopgebieden), is het opruimen van uitwerpselen verplicht en mogen honden in bepaalde gebieden niet komen. Toezicht en handhaving richt zich op verbetering van het naleefgedrag met als resultaat schonere wijken en parken.

Leeuwarden kent betaald parkeren, vergunninghouders en blauwe zones. In deze gebieden wordt doorlopend gesurveilleerd (intensiever in de binnenstad) met als doel de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren en de betalingsbereidheid te verhogen.
Het verwijderen van verkeerd gestalde fietsen, weesfietsen en wrakken valt ook onder het deelgebied parkeren, net zoals de uitvoering van de wegsleepregeling.

Er worden met regelmaat gevelreclames, reclameposters, -borden en overige reclame-uitingen in de openbare ruimte geplaatst of aangebracht. Toezicht en handhaving richt zich op de uitgangspunten zoals beschreven in de nota Oog voor Reclame en de verbodsbepalingen in de APV.

Toezicht op graffiti richt zich op het in de APV verboden 'kladden' in de openbare ruimte.

Doorgaans is voor het gebruik van openbare grond op basis van de APV een vergunning nodig. Er wordt gecontroleerd op de naleving van verleende vergunningen.

Groen / bomen; om kaalslag en illegale kap tegen te gaan is op grond van de APV een kapvergunning nodig voor de kap van houtopstanden (monumentale bomen of 9 of meer bomen). Veelal wordt met het verlenen van een kapvergunning een herplantplicht opgelegd. Er is controle op naleving van verleende vergunningen, controle op uitvoering van de herplantplicht en optreden bij illegale activiteiten en niet naleving van vergunningvoorschriften.

Controle in het kader van afval richt zich op naleving van de Afvalstoffenverordening. De nadruk ligt hierbij op huishoudelijke afvalstoffen en dumping van grofvuil.

In Leeuwarden zijn naast de APV ook het Ligplaatsenbeleid en het Aanwijsbesluit Ligplaatsen, kaden en wallen van kracht. Controle hierop heeft vooral betrekking op illegaal ingenomen ligplaatsen.

Ambulante handel; de gemeente kent diverse week- en jaarmarkten. Door gericht toezicht tijdens verschillende markten wordt er voor gezorgd dat de Marktverordening en het Marktbeleid wordt nageleefd.

Veiligheid
Bij het handhavingsdomein veiligheid gaat het onder andere om de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van het toezichtsmodel, cameratoezicht, de aanpak van overlast gevende jeugdgroepen, het Meldpunt Overlast en de AFAC.

Het toezichtsmodel binnenstad is het samenwerkingsverband tussen politie, gemeente en diverse (particuliere winkel-)beveiligingsorganisaties. De aandachtspunten vanuit het toezichtsmodel zijn o.a. het aanspreken/doorgeven van personen met verblijfsverboden/winkelverboden, fietsendiefstal, overlast door (verslaafde) dak- en thuislozen, drugsdealers en groepen jongeren, parkeerexcessen, APV en graffiti. De aandachtsgebieden zijn het winkelgebied binnenstad, stationsgebied, Weaze en de Prinstentuin.

Sinds enkele jaren maakt cameratoezicht onderdeel uit van het toezicht op de uitgaansdagen (donderdag, vrijdag en zaterdag) tijdens de nachtelijke uren.

Cameratoezicht wordt ingezet ter ondersteuning van de politie.

Onderdeel van de werkzaamheden van Stadstoezicht is het tijdens surveillance en controles in kaart brengen van overlastgevende jeugdgroepen. Hierbij wordt actief samengewerkt met politie en straatcoaches. Daarnaast wordt een actieve bijdrage geleverd aan het samenwerkingsverband Taskforce Jeugdoverlast.

Via het Meldpunt Overlast worden meldingen van overlast in wijken doorgegeven aan bijvoorbeeld Stadstoezicht. Deze locaties kunnen dan worden meegenomen bij de surveillances. De aanpak is afhankelijk van de aard van het probleem en kan variëren van het aangaan van gesprekken tot handhavend optreden.

De Algemene Fietsen Afhandel Centrale (AFAC) is het samenwerkingsverband tussen de gemeente, politie en Omrin/Estafette dat gericht is op het tegengaan en oplossen van fietsendiefstal.

Bijlage 4. Handhavingscapaciteit Gemeente Leeuwarden 2014

Bron: begroting 2014

			FTE (incl. management/coördinatie)					Budgetten derden			Opbrengsten
Domein/Wetten, regelingen	**Sector**	**Nr. beleidsprodukt**	**Toezicht**	**Handh.**	**Juridisch**	**Management en onderst.**	**Totaal**	**Bedrag**	**Inhuur derden**	**Overige kosten**	**Totale kosten**	**Bedrag**
Bouwen, Ruimtelijke Ordening en brandveiligheid	BWM	025	8,94	1,90	2,25	0,69	13,78	1.365.399	-	19.800	1.385.199	602.381
Milieu-inrichtingen en bodem	BWM	025; 046	0,56	9,55	0,40	0,31	10,82	1.219.847	-	191.064	1.410.911	-
Veiligheid	Wijkz./Stadstoezicht	020	15,00	-	0,42	1,69	17,11	1.607.736	-	-	1.607.736	40.000
Fysieke openbare ruimte	Wijkz./Stadstoezicht	019;043;059;060; 009;077;090	20,40	-	0,58	2,31	23,29	2.188.843	-	-	2.188.843	1.228.123
Bijzondere wetten	JVZ	020		1,83	0,55	0,20	2,58	168.198	-	-	168.198	47.916
Totaal FTE/lasten			**44,90**	**13,28**	**4,20**	**5,20**	**67,58**	**6.550.023**	**-**	**210.864**	**6.760.887**	**1.918.420**