

Toezicht en Handhaving

Samen vooruit in Lansingerland

Gemeente Lansingerland

9 november 2015

Voorwoord

Toezicht en Handhaving is gericht op de beïnvloeding van het gedrag van inwoners, bedrijven of instellingen zodat zij wet- en regelgeving ook naleven. Het zijn inspanningen die er vooral voor moeten zorgen dat regels (beter) worden nageleefd. Er zijn veel alternatieve termen voor deze inspanningen, zoals controle, inspectie en opsporing en soms is er sprake van repressief dan wel preventief optreden, hard of zacht toezicht. Regelgeving en handhaving vormen slechts één van de vele factoren die van invloed zijn op het gedrag van inwoners, bedrijven en instellingen. Handhaving is een samengestelde activiteit, die in engste zin enkel het toepassen van een (civiel-, bestuurs- of strafrechtelijke) sanctie omvat en in ruimste zin, elke handeling die erop is gericht naleving van rechtsregels te bevorderen of overtreding daarvan te beëindigen. Meestal associeert men handhaving met een repressieve manier van optreden tegen regelovertreding, waarbij de repressie bestaat uit het toepassen van dwang. Dit initiatiefvoorstel is er vooral op gericht om de beïnvloeding van nalevingsgedrag te bevorderen. Voor Lansingerland is het van groot belang dat het feitelijke nalevingsniveau (meer) in overeenstemming wordt gebracht met het nalevingsniveau dat de verantwoordelijke politieke bestuurders en handhavers minimaal noodzakelijk en realiseerbaar achten. Hoe we dit willen bereiken zal in de navolgende alinea's aan de orde komen.

Regie Lokaal Veiligheidsbeleid

De gemeente vervult ten aanzien van het lokale Veiligheidsbeleid een steeds grotere regierol bij onder meer de aanpak van overlastfeiten. De gemeenteraad stelt (minimaal) eens in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast. Daar staat in wat de gemeente zelf doet en wat zij van andere organisaties en instellingen verwacht. De regierol omtrent de handhaving van de Openbare Orde en Veiligheid op lokaal niveau ligt in handen van de burgemeester. De politie heeft een belangrijke rol in de handhaving en wordt aangestuurd onder verantwoordelijkheid van de minister. Hierdoor heeft de burgemeester geen grip op de aansturing van de politie. De politie richt zich meer op de kerntaken en gemeenten krijgen steeds meer mogelijkheden om de taken die de politie niet langer als kerntaak ziet, op te pakken. Veiligheid is hiermee een kerntaak geworden voor gemeenten; zij zijn regisseur van het lokale veiligheidsbeleid en vanuit die rol verantwoordelijk voor de beleidsvoering. Voor de taken die de politie niet langer als kerntaak ziet, zetten gemeenten buitengewoon opsporingsambtenaren (Boa's) en Toezichthouders Algemene wet Bestuursrecht (Awb) in.

In Lansingerland worden boa's ingezet voor taken die feitelijk uitgevoerd zouden kunnen worden door een Toezichthouder Awb. Uit de praktijk blijkt ook dat Lansingerland aan dit integrale veiligheidsbeleid uitvoering probeert te geven, maar door het huidige niveau en de capaciteit van de boa's beperkt wordt, omdat de boa's voor taken worden ingezet die door een toezichthouder Awb kunnen worden uitgevoerd.

Omdat de rol van boa's bij de strafrechtelijke handhaving steeds groter wordt en zij steeds meer taken van de politie overnemen, is het noodzakelijk om in Lansingerland het boa-beleid aan te scherpen en daarmee dan ook de kwaliteit van de (strafrechtelijke) handhaving door de boa's te vergroten. Hierdoor kunnen zij invulling geven aan hun opsporingstaak als waardevolle informatiefunctie voor de politie fungeren en een brug slaan tussen de eigen organisatie, het OM en de politie, waardoor de gemeente Lansingerland daadwerkelijk in staat is om op het gebied van handhaving en toezicht de regierol op zich te nemen.

In de volgende alinea's wordt beschreven wat er onder een buitengewoon opsporingsambtenaar en een toezichthouder Algemene wet Bestuursrecht wordt verstaan

Buitengewoon Opsporingsambtenaar (Boa)

Een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde

bevoegdheden en middelen, zorg draagt voor de opsporing van strafbare feiten, alsmede voor de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten. Gelet op de grote impact die het gebruik van opsporingsbevoegdheid en geweldsmiddelen op burgers en ondernemingen kan hebben, blijven deze bevoegdheden voorbehouden aan de overheid. Dit betekent dat boa's in beginsel in bezoldigde dienst moeten zijn van een publiekrechtelijk rechtspersoon of een privaatrechtelijk rechtspersoon die voldoet aan de navolgende voorwaarden. Deze privaatrechtelijke rechtspersoon kan een beveiligingsbedrijf zijn. De driehoek (Burgemeester, Politiechef en OM) dient in te stemmen met het onderbrengen van de boa-taken in de betreffende rechtspersoon. Het is raadzaam om voor de organisatorische inbedding instemming van de lokale driehoek te vragen. Dit sluit aan op het vereiste van inbedding in het lokale veiligheidsbeleid. De boa's dienen onder operationele regie van de politie te werken.

Een tegenhanger van de boa is de toezichthouder Algemene wet Bestuursrecht, die zonder bemoeienis van de driehoek vanuit zijn gemeentelijke taak kan handhaven op feiten van de Algemene Plaatselijke Verordening en de Afvalstoffenwet, of door middel van bestuursdwang, of door middel van een last onder dwangsom of door middel van de bestuurlijke boete.

De boa's en toezichthouders Awb kunnen samen optrekken tijdens de opsporing van strafbare feiten, alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten.

Toezichthouders Algemene wet Bestuursrecht (Awb)

Gemeenten hebben de taak hun eigen verboden en geboden te controleren. Gemeentelijke toezichthouders voeren deze taak uit. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft toezichthouders een standaardpakket met bevoegdheden, zoals het vorderen van inlichtingen en het inzien van het identiteitsbewijs.

De bevoegdheden zijn vastgelegd in Hoofdstuk 5 van de Awb. Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Ook kunnen extra bevoegdheden aan een toezichthouder worden toegekend, bijvoorbeeld het onder voorwaarden betreden van een woning zonder toestemming van de eigenaar.

Voor het uitoefenen van toezicht moeten toezichthouders voldoen aan de legitimatieplicht (artikel 5:12 Awb) en de materiële zorgvuldigheids- en evenredigheidsnorm (artikel 5:13 Awb). Het toezicht mag niet verder gaan dan nodig is, dit is in principe het beginsel van de minste pijn (artikel 3:4 lid 2 Awb). Met de komst van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking zullen gemeentelijk toezichthouders, ook bevoegd zijn boetes uit te delen.

Boa domeinen

De domeinen hebben betrekking op de openbare ruimte, milieu, welzijn, infrastructuur, onderwijs, openbaar vervoer, werk, inkomen en zorg. Generieke opsporing biedt een breed optioneel pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen. De domeinen bevatten maximale opsporingspakketten. De boa in bezoldigde dienst kan formeel beschikken over alle opsporingsbevoegdheden binnen het betreffende domein. Met het oog op nut en noodzaak wordt er echter van uitgegaan dat de werkgever van de boa het pakket aan opsporingsbevoegdheden koppelt aan de taakomschrijving van zijn boa's. Het gebruik van opsporingsbevoegdheden dient immers altijd gekoppeld te zijn aan de vervulling van de aan de functie gerelateerde taken. Boa's kunnen voor één domein benoemd worden in de gemeente waar zij werkzaam zijn.

Domein I - Openbare ruimte

De openbare ruimte boa ter bestrijding van kleine ergernissen, overlast en andere feiten die de leefbaarheid aantasten. De boa openbare ruimte heeft een breed pakket aan bevoegdheden, waardoor het lokale veiligheidsbeleid gericht op de aanpak van overlast en kleine ergernissen binnen de openbare ruimte kan worden gehandhaafd.

Domein II - Milieu, welzijn en infrastructuur

Het domein voor de boa's die zich bezighouden met natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel & waren controles, dierenwelzijn, openbare gezondheid, fysieke leefomgeving en infrastructuur (waaronder deelaspecten bouwen, wonen, monumenten en ruimte). Milieuboa's in de zin van deze circulaire zijn:

- alle krachtens een categoriale aanwijzing functionerende boa's van de gemeente en de regionale milieudienst, met opsporingsbevoegdheden voor in elk geval de wetten genoemd in artikel 1a en ten dele ook artikel 1 van de Wet op de economische delicten;
- alle boa's die zijn aangesteld in de functiegroep 'milieuopsporingsambtenaar' dan wel een andere functiegroep, maar met een vergelijkbare taak;
- alle boa's die zijn aangesteld in de functiegroep 'flora- en faunabeheerder';
- alle boa's die zijn aangesteld in de functiegroep 'controleur openbare ruimte', 'gemeentelijk opsporingsambtenaar' of 'controleur vaarwegen', waarvan de werkgever het wenselijk acht dat zij mede milieudelicten opsporen, niet zijnde delicten in de sfeer van leefbaarheid.

Buiten de hierboven gespecificeerde groep boa's kunnen ook andere boa's en hun werkgevers in het domein milieu, welzijn en infrastructuur worden opgenomen.

Een milieuboa is in hoofdzaak belast met de opsporing van (economische) milieudelicten. De milieuboa is doorgaans primair toezichthouder op grond van één of meer milieuwetten en treedt in voorkomende gevallen op als boa. Hierdoor vervullen de meeste milieuboa's een schakelfunctie tussen het bestuur, particuliere organisaties, het OM (i.c. het Functioneel Parket) en de politie.

Domein III - Onderwijs

Onder het domein onderwijs vallen de huidige leerplichtambtenaren. Zij zijn primair belast met het handhaven van de leerplichtwet en alle andere daar aan gerelateerde relevante wet- en regelgeving. Gelet op het specialistische karakter van deze functie en het feit dat er voor de uitoefening van deze functie door de wetgever veelal een hogere opleiding wordt verlangd, is besloten deze functie als aparte functie te handhaven.

Sanctie-instrumenten

In de bijlage 'Overzicht mogelijkheden sanctie-instrumenten' worden de sanctiemogelijkheden voor boa's en toezichthouders Awb beschreven. Tevens zijn twee voorbeelden toegevoegd waarin de mogelijkheden tot sanctieverzwaring zijn weergegeven.

Financiële gevolgen

De gemeente Lansingerland hoeft niet uitsluitend buitengewoon opsporingsambtenaren in te zetten om op strafbare feiten te handhaven. De gemeente kan ook toezichthouders Awb inzetten. Voor de administratieve afhandeling van strafbare feiten is een backoffice (handhavingadministratie) noodzakelijk.

De herprioritering van boa-taken is op grond van vorenstaande informatie niet nodig, want voor de handhaving op de afvalstoffenverordening kan door toezichthouders Awb worden uitgevoerd. Dit zou een prachtige taak zijn voor de wijkmanagers van de verschillende dorpskernen.

Door het breder, meer gestructureerd en resultaatgericht inzetten van boa's (al dan niet in combinatie met een toezichthouder Awb) dient het aantal boa's uitgebreid te worden. Zij verdienen zichzelf dubbel en dwars terug, enerzijds door het schoon, heel en veilig houden van de buitenruimte en het gericht handhaven op overlastsituaties die voor de burger een doorn in het oog zijn.

In bedoeld overzicht wordt op de regel 'Verwachte aantallen op jaarbasis' de verwachte resultaten en het aan de overtreding gelinkte boetebedrag beschreven en op basis van deze gegevens berekent.

Aanbeveling

- Brede, gestructureerde en resultaatgerichte inzet van boa's en uitbreiding van het aantal boa's, twee per dorpskern, die binnen domein I bevoegd zijn. Aanwijzen van toezichthouders Awb, één per dorpskern
- Geen herprioritering van boa-taken zoals in de kadernota 2015 als bezuiniging opgevoerd.

Bijlage

- Overzicht mogelijkheden sanctie-instrumenten