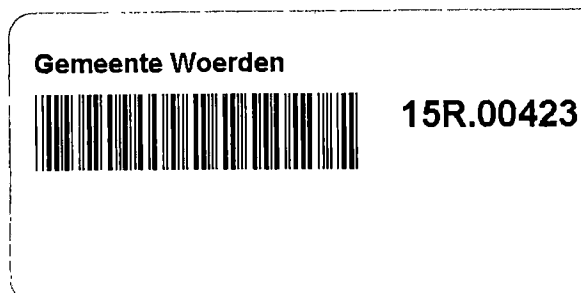


RAADSINFORMATIEBRIEF

15R.00423



Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 30 juni 2015
Portefeuillehouder(s) : wethouder de Weger
Portefeuille(s) : Handhaving
Contactpersoon : D. de Roock
Tel.nr. : 8504
E-mailadres : roock.d@woerden.nl



Onderwerp:

Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018

Kennisnemen van:

De nota "Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018 (versie 24 juni 2015)

Inleiding:

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. Samen met deze Wet is ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) in werking getreden. Op grond van de Wabo is het verplicht om een Integraal Handhavingsbeleid te hebben en op basis daarvan jaarlijks een Integraal Handhavingsuitvoeringsplan op te stellen. Het college is op grond van de Wabo en Bor de bevoegde instantie voor het vaststellen van het integraal handhavingsbeleid.

Op 8 mei 2012 is op basis van de Wabo voor het eerst een volledig integraal handhavingsbeleid door het college vastgesteld, dat voldeed aan het Bor. Nu deze beleidsperiode (2012-2014) is verstreken heeft een evaluatie plaatsgevonden (zie hoofdstuk 3 van de nota) en is een nieuw integraal handhavingsbeleid voorbereid voor de periode 2015-2018. *(NB: het college heeft op 3 maart 2015 vastgesteld dat de beleidsnota 2012-2014 van kracht blijft tot dat de nieuwe beleidsnota 2015-2018 is vastgesteld.)*

Dit nieuwe beleidsplan is de integrale uitwerking van het handhavingsbeleid in de gemeente Woerden voor de taakvelden Milieu, Bouw- en woningtoezicht (BWT), Ruimtelijke ordening (RO), Brandveilig gebruik bouwwerken en openbare ruimte (APV en bijzondere wetgeving). Dit beleid geldt voor een periode van vier jaar, van 2015 tot en met 2018. Deze periode is gekozen omdat er wordt aangesloten bij de huidige bestuursperiode waarbij tevens rekening wordt gehouden met de invoering van een nieuwe Omgevingswet (vermoedelijk in 2018).

Met dit beleidsplan geeft de gemeente Woerden invulling aan het programmatisch handhaven waarbij de belangrijkste en meest risicovolle zaken als eerste worden uitgevoerd. Aan de hand van een risicoanalyse is een prioritering en een capaciteitsraming voor handhavingstaken opgesteld. Dit zorgt voor een transparante en onderbouwde verdeling van handhavingstaken met een duidelijke personele capaciteitsraming. Dit integraal handhavingsbeleidsplan geeft daarnaast een duidelijke koers ten aanzien van de toezicht- en nalevingstrategie van de gemeente, waarmee ambtenaren en bestuur een eenduidig beleid hebben om handhavingszaken uniform te behandelen.

Deze nota is een product van regionale samenwerking. De huidige samenwerking is de afgelopen jaren uitgebreid en omvat nu de gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht, Woerden en IJsselstein en de HDSR, ODRU en VRU. Deze regionale werkgroep houdt periodiek contact met de regisseur handhaving van de Provincie Utrecht, het Openbaar Ministerie en de politie.

Door een optimale samenwerking is qua vorm, inhoud en aanpak een gelijklozend beleidsplan in de regio tot stand gekomen. Dit vergemakkelijkt ook de samenwerking in de regio met externe partners als de Omgevingsdienst, de Veiligheidsregio, het Hoogheemraadschap en het Openbaar Ministerie. De samenwerking tussen de gemeenten is gebaseerd op vorm, inhoud en aanpak. De analyse, prioritering en doelstelling zijn toegespitst op de specifieke gemeentelijke situaties. Daarmee wordt recht gedaan aan de specifieke cultuur en problematiek van iedere gemeente.

Rapportage, verantwoording en uitvoering

Jaarlijks moet een HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP) worden opgesteld, waarin uitvoering wordt gegeven aan het Handhavingsbeleid. Op grond van de Wabo en het Bor moet het college jaarlijks verantwoording afleggen over de uitvoering van het Handhavingsbeleid en het HUP.

Communicatie

Het Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018 wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website en wordt tevens kenbaar gemaakt via de gemeenterubriek in De Woerdense Courant:

- De beleidsnota met bijlagen liggen na vaststellingsdatum door het college, gedurende zes weken – tijdens openingstijden – voor een ieder ter inzage op het Stadskantoor;
- De nota 'Integraal handhavingsbeleid Woerden 2012-2014' wordt ingetrokken nadat de nieuwe beleidsnota door het college is vastgesteld en gepubliceerd is op de website en in De Woerdense Courant.

Kernboodschap:

Naast het feit dat het opstellen van een Integraal Handhavingsbeleid een verplichting is die voortvloeit uit de Wabo, de Bor en het Mor, geeft de inhoud van dit Integraal Handhavingsbeleid een heldere probleemanalyse, bevat het een duidelijke keuze met betrekking tot doelen en strategie en kan op grond van de sanctiestrategie efficiënt en eenduidig het beschikbare instrumentarium worden toegepast waardoor eenduidig en op niveau richting kan worden gegeven aan de invulling van toezicht en handhaving. Eenmaal per jaar wordt verantwoording afgelegd over de wijze waarop de bestuursrechtelijke handhaving wordt uitgevoerd middels een jaarverslag.

Vervolg:

N.v.t.

Bijlagen:

Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018 (corsanummer 15i 02287)

De secretaris

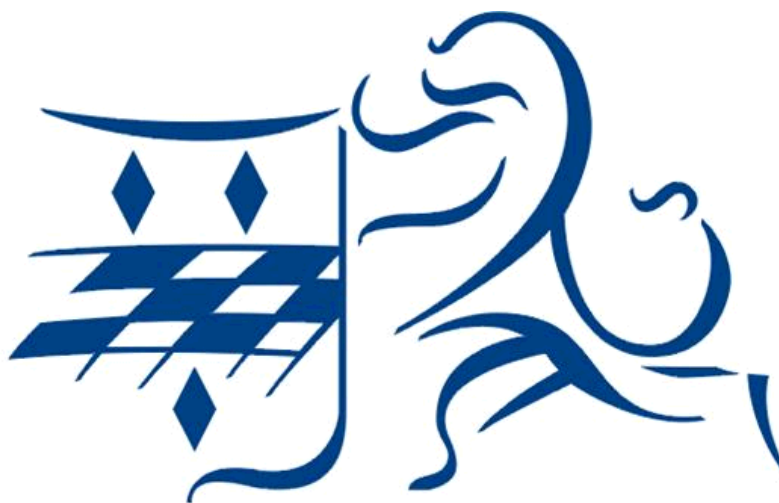
drs. M.H.J. van Kruijsbergen

De burgemeester

V.J.H. Moikenboer

Integraal Handhavingsbeleid Woerden

2015-2018



gemeente

WOERDEN

Milieu
Bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening
Brandveiligheid
APV en bijzondere wetgeving

Nienke Booms
Daus de Roock

Inhoudsopgave

Samenvatting Integraal Handhavingsbeleid Woerden	4
1. Inleiding	4
2. Samenvatting per hoofdstuk	4
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Reikwijdte van de nota	6
1.3 Totstandkoming van deze nota	6
1.3.1 Regionale samenwerking	6
1.3.2 Risicoanalyse	6
1.4 Samenwerking met handhavingspartners	7
1.5 Leeswijzer	7
2. Integraal handhaven	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Definitie (integrale) handhaving	8
2.3 Visie op integrale handhaving	8
2.3.1 Inleidend en achtergrond	8
2.3.2 Visie gemeente Woerden	8
2.3.3 Eigen verantwoordelijkheid	9
2.4 Handhaven: een zaak van iedereen	9
2.5 Bevoegdheid en instrumenten	9
2.6 Programmatisch handhaven	9
2.7 Kwaliteit van de handhaving	10
2.8 Ontwikkelingen wet- en regelgeving	11
2.9 Handhaving in Woerden	11
2.9.2 Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)	11
2.9.3 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)	12
2.9.4 Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid in 2014	12
2.10 Organisatie	12
Hoofdstuk 3 Evaluatie	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Evaluatie integraal en regionaal opgepakt	13
3.3 Relatie tot de Wabo	13
3.4 Evaluatie handhavingsbeleid	13
3.4.1 Afstemmen sanctiestrategie	13
3.4.2 Uitwerken slimme handhavingsmethoden	13
3.4.3 Heroverweging toezichtstrategie	13
3.4.4 Afwikkeling klachten	14
3.4.5 Benoeming handhavingsprojecten	14
3.4.6 Investeren in regionale samenwerking	14
3.4.7 Beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid	14
3.4.8 Evaluatie beleidsdoelstellingen	14
3.5 Samenvatting	16
4. Probleemanalyse en prioriteiten	17
4.1 Wettelijk kader toezicht en handhaving	17
4.3 Specificatie per taakveld	18
4.3.1 Specificatie Milieu	18
4.3.3 Specificatie Brandveiligheid	18
4.3.4 Specificatie Openbare Ruimte	18
4.4 Cijfermatige onderbouwing prioriteiten	18
4.4.1 Methodiek risicomodule	18
4.4.2 Indeling prioriteiten	19
4.4.3 Bestuurlijke prioriteiten	20
5. Doelen	21

5.1 Doelstellingen handhavingsbeleid	21
5.2 Uitwerking algemene doelstellingen	21
5.2.1 Kwaliteitsdoelstellingen	21
5.2.2 Naleefdoelstellingen	21
5.3 Doelstellingen Milieu	22
5.3.1 Beleidsuitgangspunten	22
5.3.2 Indicatoren	22
5.4 Doelstellingen Bouwen en wonen	22
5.4.1 Beleidsuitgangspunten	23
5.4.2 Indicatoren	23
5.5 Doelstellingen Ruimtelijke ordening	23
5.5.1 Beleidsuitgangspunten	23
5.5.2 Indicatoren	23
5.6 Doelstellingen Brandveiligheid	23
5.6.1 Beleidsuitgangspunten	24
5.6.2 Indicatoren	24
5.7 Doelstellingen Openbare ruimte	24
5.7.1 Beleidsuitgangspunten	25
5.7.2 Indicatoren	25
6. Handhavingstrategie	26
6.1 Inleiding	26
6.2 Preventiestrategie	26
6.3 Toezichtstrategie	28
6.3.1 Manier van werken bij toezicht en handhaving	28
6.3.2 Preventief: geprogrammeerd gebiedstoezicht	29
6.3.3 Actief: gebiedsgerichte controle	29
6.3.4 Actief: controle naar aanleiding van verleende vergunningen en/of meldingen	29
6.3.5 Reactief: controle naar aanleiding van klachten en/of verzoeken om handhaving	30
6.4 Sanctiestrategie	30
6.4.1 Interventiematrix	30
6.4.2 Optreden met de interventiematrix	32
6.5 Gedoogstrategie	34
6.5.1 Inleiding	34
6.5.2 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen	34
6.5.3 Situaties die van gedogen zijn uitgesloten	34
6.6 Privaatrechtelijke handhaving	35
6.7 Handhaving bij overtreding door eigen organisatie of andere overheid	35
6.8 Onvoldoende capaciteit om op te treden	35
7.1 HandhavingsUitvoeringsProgramma	36
7.2 Afstemming programma met handhavingspartners	36
7.3 Aanzet tot programmering van de handhaving	37
7.3.1 Programma Milieu	37
7.3.2 Programma Bouwen en wonen	37
7.3.3 Programma Ruimtelijke ordening	37
7.3.4 Programma Brandveiligheid	38
7.3.5 Programma Openbare ruimte	38
7.3.6 Projecten	39
7.3.7 Klachten en meldingen	39
8. Monitoren en evaluatie	40
8.1 Inleiding	40
8.2 Monitoring	40
8.3 Verantwoording	40
8.4 Evaluatie	40
8.5 Mutaties en dynamiek in de beleidscyclus	41
9. Organisatie van de handhaving	42
9.1 Rollen en verantwoordelijkheden	42
9.1.1 De rol van de gemeenteraad	43
9.1.2 De rol van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders	43

9.1.3 De rol van de wethouders	43
9.1.4 De rol van het management	43
9.1.5 De rol van de coördinator handhaving	43
9.1.6 De rol van handhavingpartners	43
9.2 Coördinatie en afstemming	43
10. Inwerkingtreding en communicatie	44
Bijlage 1: Lijst met veel gebruikte afkortingen	
Bijlage 2: Reikwijdte Integraal Handhavingsbeleid Woerden	
Bijlage 3: Toelichting Risicomodule en prioritering	
Bijlage 4: Uitleg / toelichting 'Tafel van Elf'	
Bijlage 5: Risicoanalyse per taakveld	
Bijlage 6: Sanctiestrategie Gemeente Woerden	
Bijlage 7: Begrippenlijst	

Samenvatting Integraal Handhavingsbeleid Woerden

1. Inleiding

Wettelijk kader

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. Samen met deze wet zijn ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Regeling omgevingsrecht (Mor) in werking getreden. Op grond van deze wet- en regelgeving is het voor gemeenten verplicht een integraal handhavingsbeleid te formuleren.

Integraal Handhavingsbeleid voldoet aan wettelijk kader

Met dit beleidsplan wordt voldaan aan de wet- en regelgeving en wordt het wettelijk voorgeschreven kader gevolgd. Gezien de omvang van het beleidsplan is deze samenvatting gemaakt.

College is bevoegd orgaan

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van de Wabo en het Bor de bevoegde instantie om het beleidsplan vast te stellen. Na vaststelling wordt het beleidsplan ter informatie gestuurd naar de gemeenteraad.

Wijze van totstandkoming

Het beleidsplan is de integrale uitwerking van het handhavingsbeleid in de gemeente Woerden. Het beleid geldt voor de periode van 2015 tot en met 2018. In het handhavingsbeleid zijn ook thema's die in de uitvoering zijn uitbesteed als brandveiligheid en milieu integraal opgenomen. Het plan is een product van regionale samenwerking tussen de gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht, Woerden en IJsselstein, de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) en de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Deze regionale werkgroep heeft gedurende het traject contact onderhouden met de regisseur handhaving van de provincie Utrecht. Samen met de Antea Group en een groot deel van de in de provincie Utrecht gelegen gemeenten is een risicoanalyse op verschillende taakvelden uitgevoerd. Deze analyse is uitgevoerd met behulp van de Risicomodule die risico's berekent op basis van cijfers omtrent effecten en naleefgedrag. Aan de hand van de risicoanalyse is een prioritering voor handhavingstaken opgesteld.

HandhavingsUitvoeringsProgramma is jaarlijkse uitwerking van het Handhavingsbeleid

Na vaststelling van het beleid wordt er jaarlijks een HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP) opgesteld waarin uitvoering wordt gegeven aan het Integraal Handhavingsbeleid. Dit programma wordt (net als het beleidsplan) in regionaal verband voorbereid en opgesteld, met ruimte voor de eigenheid (prioriteiten) van iedere gemeente. Ook het HUP wordt jaarlijks vastgesteld door het college en ter informatie doorgestuurd naar de gemeenteraad.

2. Samenvatting per hoofdstuk

Hieronder wordt in het kort per hoofdstuk besproken wat hierin aan de orde komt, vooral ook toegespitst op de prioriteiten in de gemeente Woerden. Voor toepassing van (een gedeelte van) dit beleidsplan adviseren we de integrale tekst van het specifieke hoofdstuk te lezen.

Hoofdstuk 1 - Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor het Integraal Handhavingsbeleid beschreven en wordt de context weergegeven waarbinnen het beleidsplan tot stand is gekomen.

Hoofdstuk 2 - Integraal handhaven

Het formuleren van handhavingsbeleid is de voornaamste opgave vanuit de Wabo ten aanzien van toezicht en handhaving. Met name het Bor is bepalend voor het handhavingsproces. In het beleidsplan is in elk hoofdstuk aangegeven welke artikelen uit het Bor van toepassing zijn op het bewuste onderdeel dat in het hoofdstuk uitgewerkt is.

Het Integraal Handhavingsbeleid geeft een duidelijke koers ten aanzien van de nalevingstrategie van de gemeente Woerden, waarmee ambtenaren en bestuur een eenduidig beleid hebben om handhavingzaken uniform te behandelen.

Hoofdstuk 3 - Evaluatie

Het college heeft op 8 mei 2012 de nota *Integrale Handhavingsbeleid Woerden 2012-2014* vastgesteld. Onderdeel van het beleid betreft is ook een rapportage- en evaluatiecyclus. In dat kader en naar aanleiding van de opnieuw ingevulde risicoanalyse is in de zomer van 2014 het handhavingsbeleid geëvalueerd. Deze evaluatie is als hoofdstuk 3 in de nota opgenomen en de uitkomsten zijn verwerkt in de nota *Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018*.

Hoofdstuk 4 - Probleemanalyse en prioriteiten

Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanningen van toezicht en handhaving. De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse is zowel beschrijvend (kwalitatief) als cijfermatig (kwantitatief) uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader voor toezicht aangegeven en aandacht besteed aan de gebiedsbeschrijving van de gemeente Woerden.

In dit hoofdstuk zijn eveneens de prioriteiten van elk taakveld weergegeven. Daarbij is aangegeven met welke frequentie toezicht gehouden wordt.

Door gebruik te maken van de Risicomodule zijn voor de vier taakvelden de spreiding van de risico's vastgesteld. Bij elk taakveld is hierdoor een rangschikking ontstaan van zeer groot risico naar zeer klein risico. Naar mate de berekende risico's afnemen, nemen ook de toezicht- en handhavinginspanning af. Dit betekent dat per object of groep van objecten een afweging wordt gemaakt waarop de capaciteit wordt ingezet.

Hoofdstuk 5 - Doelen

In dit hoofdstuk worden de doelstellingen van het handhavingsbeleid besproken (kwaliteits- en naleefdoelstellingen). Tevens worden, per taakveld, de beleidsuitgangspunten en indicatoren aangegeven.

Hoofdstuk 6 - Handhavingstrategie

De strategie sluit aan op de gestelde doelen en prioriteiten. Daarbij vraagt de Wabo vanwege het gelijkheidsbeginsel om eenduidigheid tussen de verschillende taakvelden. In de strategie is aangegeven op welke wijze de naleving bevorderd wordt en meer specifiek: welke instrumenten naast toezicht, handhaving en sanctioneren ingezet worden om dit doel te bereiken. In dit hoofdstuk worden de preventie-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie uitgewerkt.

Hoofdstuk 7 - Programmering

De uitgangspunten van dit beleid worden jaarlijks vertaald in een uitvoeringsprogramma. Het programma wordt inhoudelijk opgebouwd aan de hand van resultaten van recent geconstateerd naleefgedrag, prioriteiten, doelen en (landelijke) kengetallen. Bij de opstelling van het programma betrekken we het collegeprogramma. De prioriteiten worden in overleg met het college bepaald.

Hoofdstuk 8 - Monitoren en evaluatie

Het is belangrijk te weten of het gekozen beleid en de maatregelen succesvol zijn (geweest). Daarom wordt het beleid periodiek geëvalueerd en gemonitord. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op monitoring, verantwoording en evaluatie.

Jaarlijks ontstaan als gevolg van de uitvoering van het handhavingsprogramma nieuwe inzichten inzake de handhaving, mede als gevolg van de te controleren objecten. Aan de hand van de uitvoering wordt een jaarlijkse evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie kan aanleiding geven tot wijzigingen in het HUP voor het komende jaar.

Hoofdstuk 9 - Organisatie van de handhaving

Bij toezicht en handhaving, beleid(svoorbereiding) en uitvoering zijn diverse 'partijen' betrokken. Ambtenaren, managementteam, de wethouder, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. In dit hoofdstuk wordt ieders positie (en in onderlinge samenhang gezien) benoemd.

Hoofdstuk 10 - Inwerkingtreding en communicatie

In dit hoofdstuk staat wanneer het oude beleid vervalt en het nieuwe beleid in werking treedt

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2012 is op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het eerst een volledig integraal handhavingsbeleid opgesteld. Dat voldeed aan het Besluit omgevingsrecht (Bor). Nu deze beleidsperiode vrijwel geheel is verstreken heeft een evaluatie plaatsgevonden en is een nieuw integraal handhavingsbeleid voorbereid voor de periode 2015-2018.

Dit nieuwe beleidsplan is de integrale uitwerking van het handhavingsbeleid in de gemeente Woerden voor de taakvelden milieu, bouw- en woningtoezicht (BWT), ruimtelijke ordening (RO), brandveilig gebruik bouwwerken en openbare ruimte (APV en bijzondere wetgeving). Dit beleid geldt voor een periode van vier jaar, van 2015 tot en met 2018. Deze periode is gekozen omdat er wordt aangesloten bij de huidige bestuursperiode waarbij tevens rekening wordt gehouden met de invoering van een nieuwe Omgevingswet (vermoedelijk in 2018).

Met dit beleidsplan geeft de gemeente Woerden invulling aan het programmatisch handhaven waarbij de belangrijkste en meest risicovolle zaken als eerste worden uitgevoerd. Aan de hand van een risicoanalyse is een prioritering en een capaciteitsraming voor handhavingstaken opgesteld. Dit zorgt voor een transparante en onderbouwde verdeling van handhavingstaken met een duidelijke personele capaciteitsraming. Dit integraal handhavingsbeleidsplan geeft daarnaast een duidelijke koers ten aanzien van de toezicht- en nalevingstrategie van de gemeente, waarmee ambtenaren en bestuur een eenduidig beleid hebben om handhavingzaken uniform te behandelen.

1.2 Reikwijdte van de nota

Deze nota is een uitwerking van het gemeente brede handhavingsbeleid. De hoofddoelstelling van het beleid is de instandhouding van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving door middel van adequate handhaving. Ten aanzien van de fysieke leefomgeving worden binnen de gemeenten de globale beleidsvelden onderscheiden:

- Milieu;
- Bouwen en wonen;
- Ruimtelijke ordening;
- Brandveiligheid;
- Openbare ruimte.

Deze beleidsvelden zijn in dit handhavingsbeleid uitgewerkt tot handhavingsprogramma's met verschillende taakvelden. Wet- en regelgeving zijn echter aan verandering onderhevig. In bijlage 2 staat per programma uitgewerkt welke taakvelden op dit moment van toepassing zijn per programma. Dit kan per jaar wijzigen.

Voor de beleidsvelden openbare orde en veiligheid, de Drank- en Horecawet, het sociaal domein en de kinderopvang gelden afzonderlijke beleidsregels. Voor zover mogelijk en wenselijk zullen algemene processen zoveel mogelijk worden afgestemd op het Integraal Handhavingsbeleid van de gemeente.

1.3 Totstandkoming van deze nota

1.3.1 Regionale samenwerking

Deze nota is een product van regionale samenwerking. De huidige samenwerking is de afgelopen jaren uitgebreid en omvat nu de gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht, Woerden en IJsselstein en de waterschappen HDSR en Amstel, Gooi en Vecht (AGV), ODRU en VRU. Deze regionale werkgroep houdt periodiek contact met de regisseur handhaving van de provincie Utrecht.

De nota is in conceptvorm voorgelegd aan de Provincie Utrecht, het Openbaar Ministerie, de Politie en de HDSR. Naar aanleiding van deze consultatieronde zijn geen reacties ontvangen.

1.3.2 Risicoanalyse

Samen met Antea Group heeft de werkgroep de strategie bepaald, een koers uitgezet en een risicoanalyse op verschillende taakvelden uitgevoerd. Deze analyse is uitgevoerd met behulp van een uitgebreid rekenprogramma, de zogeheten Risicomodule. Deze analyse is in 2014 volledig

geactualiseerd. Bij deze actualisatie was een groot deel van de gemeenten in de provincie Utrecht betrokken.

Deze Risicomodule berekent risico's op basis van cijfers omtrent effecten en naleefgedrag. In paragraaf 2.6 en de bijlagen 3, 4 en 5 wordt verder ingegaan op de strekking van deze Risicomodule (bijlage 3), de uitwerking daarvan in de 'Tafel van Elf' (bijlage 4) en de gekozen prioritering (bijlage 5). Vanuit de samen bepaalde uitgangspunten heeft de werkgroep de nota verder uitgewerkt. Op onderdelen hebben de deelnemende gemeenten een eigen invulling gegeven, de zogeheten "couleur locale".

Samen met functionarissen die bij het (ruimtelijk) beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving van de gemeente betrokken zijn, is nagedacht over de risico's, prioriteiten en de daaraan gekoppelde inzet van capaciteit. Hierbij is gewerkt vanuit de gedachte: als de risico's helder zijn, zijn automatisch ook de prioriteiten in beeld. Deze prioriteiten geven inzicht in de noodzaak tot handhaving binnen de diverse taakvelden.

1.4 Samenwerking met handhavingspartners

Dit beleidsplan moet gezien worden als een vervolg op het professionaliseren van integrale handhaving. Dat geldt ook voor de samenwerking met externe handhavingspartners zoals het Openbaar Ministerie, de politie, de waterschappen HDSR en AGV, de provincie (provincie Utrecht) en andere gemeenten.

In de vorige beleidsperiode (2012-2014) is ervaring opgedaan met signaaltoezicht en de samenwerking binnen het onderlinge netwerk uitgebreid en in de praktijk ook geïntensiveerd. Naast het uitwisselen van ervaringen is er ook met elkaar gewerkt aan verhoging van het kennisniveau en zijn gezamenlijk nieuwe producten ontwikkeld.

Goed toezicht en handhaving zijn vaak alleen mogelijk door goede samenwerking met andere handhavingspartners. Bij de voorbereiding en totstandkoming van het jaarlijks op te stellen Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) zijn de diverse handhavingspartners betrokken zodat de programmering en uitvoering op elkaar afgestemd kunnen worden.

1.5 Leeswijzer

Dit beleidsplan bestaat uit tien hoofdstukken. Hoofdstuk één beschrijft kort de aanleiding en geeft de context weer waarbinnen dit beleidsplan tot stand gekomen is. In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat onder integrale handhaving wordt verstaan, de visie en de lokale toepassing (in het verleden). Hoofdstuk 3 bevat de evaluatie van de beleidsperiode 2012-2014. De hoofdstukken 4 tot en met 6 zijn de onderbouwing voor de aanzet tot het jaarlijks programma dat in hoofdstuk 7 toegelicht wordt. Het achtste hoofdstuk laat zien welke acties moeten volgen nadat het programma is vastgesteld. In het negende hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de actoren die bij toezicht en handhaving betrokken zijn en het slothoofdstuk bevat informatie over intrekken van het 'oude' en inwerkingtreding van het nieuwe beleid.

2. Integraal handhaven

2.1 Inleiding

Wetten en regels zijn noodzakelijk ter bescherming van kwetsbare, beschermingswaardige belangen, zoals (brand-) veiligheid, een gezond leefmilieu of de openbare ruimte. Een geloofwaardige overheid kan daarom onvoldoende naleving niet over haar kant laten gaan. Wettelijke normen worden nageleefd wanneer sprake is van handhaafbare regels, voldoende draagvlak voor de regels, faciliteren van het gewenste of verplichte gedrag, fysieke maatregelen om ongewenst gedrag te voorkomen, preventie door toezichthouders, adequate handhaving en geloofwaardige sancties. De overheid heeft tot taak een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van naleving te verwerklijken; zo mogelijk prikkelt de overheid door te faciliteren, zo nodig dwingt de overheid naleving af met behulp van sancties. In dit hoofdstuk leest u meer over de wettelijke verplichtingen, de systematiek van de 'Big Eight' en bevoegdheden.

2.2 Definitie (integrale) handhaving

Handhaving is een keten van activiteiten, die gericht is op het doen naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en overheid. Dit is een ruime definitie, omdat hierdoor alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van naleefgedrag van de doelgroep als onderdeel van de handhaving kan worden beschouwd.

Voorbeelden van deze activiteiten zijn het:

- geven van voorlichting over de wet- en regelgeving (proactief);
- houden van toezicht op naleving van de wet- en regelgeving (preventief);
- opmaken van proces verbaal (strafrechtelijk) bij overtreding van de wet- en regelgeving (repressief);
- nemen van maatregelen op basis van bestuurlijke sancties bij overtreding van de wet- en regelgeving (repressief).

Bij integraal handhaven staat de burger of ondernemer centraal. Dat wil zeggen dat bij de organisatie van de handhaving gedacht wordt vanuit de situatie van de burger of ondernemer. Hierdoor moet voorkomen worden dat de burgers en ondernemers met verschillende handhavende instanties te maken krijgen en dat discrepanties in de manieren van handhaven door de overheid worden voorkomen. Kernbegrippen hierbij zijn: coördinatie, afstemming en samenwerking op verschillende niveaus.

2.3 Visie op integrale handhaving

2.3.1 Inleidend en achtergrond

Regels moeten nageleefd worden. Gebeurt dit niet, dan moet de overheid handhaven. De gemeente is medeverantwoordelijk voor het democratisch vaststellen van regels en toezicht op de naleving daarvan.

De actualiteit heeft er voor gezorgd dat handhaving van wetten en regels tegenwoordig hoog op de politieke agenda staat. Rampen als in Enschede en Volendam, maar ook het instorten van een parkeerdak in Tiel, balkons in Maastricht en de calamiteiten bij Chemie-Pak en Odfjell, hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat toezicht en handhaven moet. Daarnaast wordt van de overheid verwacht dat zij er alles aan doet om ons te beschermen tegen maatschappelijke risico's, gevaarlijke incidenten en ongewenste activiteiten.

2.3.2 Visie gemeente Woerden

Een essentieel onderdeel van programmatisch handhaven is het formuleren van de 'visie op handhaving'. Waar willen we naartoe als het gaat om handhaving. De visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering en de keuze van de handhavingstaken. Een visie getuigt van een blik in de toekomst.

De visie die de gemeente Woerden heeft op handhaven is kort geformuleerd: '*handhaving geprogrammeerd uitvoeren, integraal en efficiënt opereren daar waar mogelijk is en inspelen op veranderingen van wet- en regelgeving*'.

Primair uitgangspunt van toezicht en handhaving is dat de door de overheid gestelde regels worden nageleefd. Hierbij dienen preventieve maatregelen, zoals voorlichting, bouwcontroles en dergelijke even zwaar te wegen als handhaving achteraf om overtredingen te repareren met bestuurlijke maatregelen. Vanuit oogpunt van efficiency, kwaliteit en de verlaging van de lastendruk voor burgers en ondernemers is het wenselijk om toezicht en handhaving zo integraal mogelijk vorm te geven.

Daarbij beoogt de integrale handhaving bij te dragen aan:

- borging van veiligheid en gezondheid ter voorkoming van gevaar, hinder en overlast;
- aan de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid;
- het bevorderen en het verbeteren van het naleefgedrag.

Sanctionering is daarbij geen doel op zich maar het sluitstuk van een proces waarbij in het voortraject zorgvuldig is gekeken naar mogelijke oplossingen.

Van niet te onderschatten belang is dat ook in preventief opzicht aandacht bestaat voor handhaving; moeten regels überhaupt gesteld worden (deregulering) en zo ja, zijn ze handhaafbaar? De nieuwste bestemmingsplannen laten over het algemeen een verruiming van de bouw- en gebruiksmogelijkheden zien, terwijl ook de Wabo meer mogelijkheden biedt dan onder de Woningwet was toegestaan.

2.3.3 Eigen verantwoordelijkheid

De eigen kracht en verantwoordelijkheid van de inwoner en ondernemer staat steeds meer centraal. Een dergelijk uitgangspunt sluit aan bij nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de toezicht- en handhavingstrategie. De zorgplicht kan het beste gekwalificeerd worden als een algemene plicht om toch vooral het gezonde verstand te gebruiken. Die plicht geldt niet alleen voor eigenaren en beheerders van bouwwerken en open erven en terreinen, maar ook voor activiteiten in de zin van de Wet milieubeheer of organisatoren van evenementen.

2.4 Handhaven: een zaak van iedereen

Handhaving van regels is niet alleen een bestuurstaak. Ook andere deelnemers aan de samenleving hebben een rol. Er zijn dan ook meerdere wegen te bewandelen. Het strafrecht is bij uitstek geschikt om een overtreder van overheidswege te straffen indien het rechtsgevoel in de samenleving geschokt is door het plegen van een strafbaar feit. Het Openbaar Ministerie neemt hierbij veelal het voortouw. Het privaatrecht is in eerste instantie vooral bedoeld en geschikt als middel om de rechtsverhouding tussen burgers (en bedrijven) onderling vast te stellen. Particulieren kunnen zelf, zonder tussenkomst van de overheid, het oordeel van de burgerlijke rechter inroepen. De bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid is primair bedoeld om een bepaalde situatie te herstellen en feitelijk in overeenstemming te brengen met de norm. Deze bevoegdheid is het bestuur toebedeeld in het algemeen belang. Het bestuur dient altijd af te wegen of het, gelet op alle betrokken belangen, gewenst is om een illegale situatie te beëindigen met bestuursrechtelijke middelen. Bij die afweging dient de specifieke rol die het bestuur dient te vervullen binnen het geheel van de voor handen zijnde rechtsmiddelen eveneens te worden betrokken.

2.5 Bevoegdheid en instrumenten

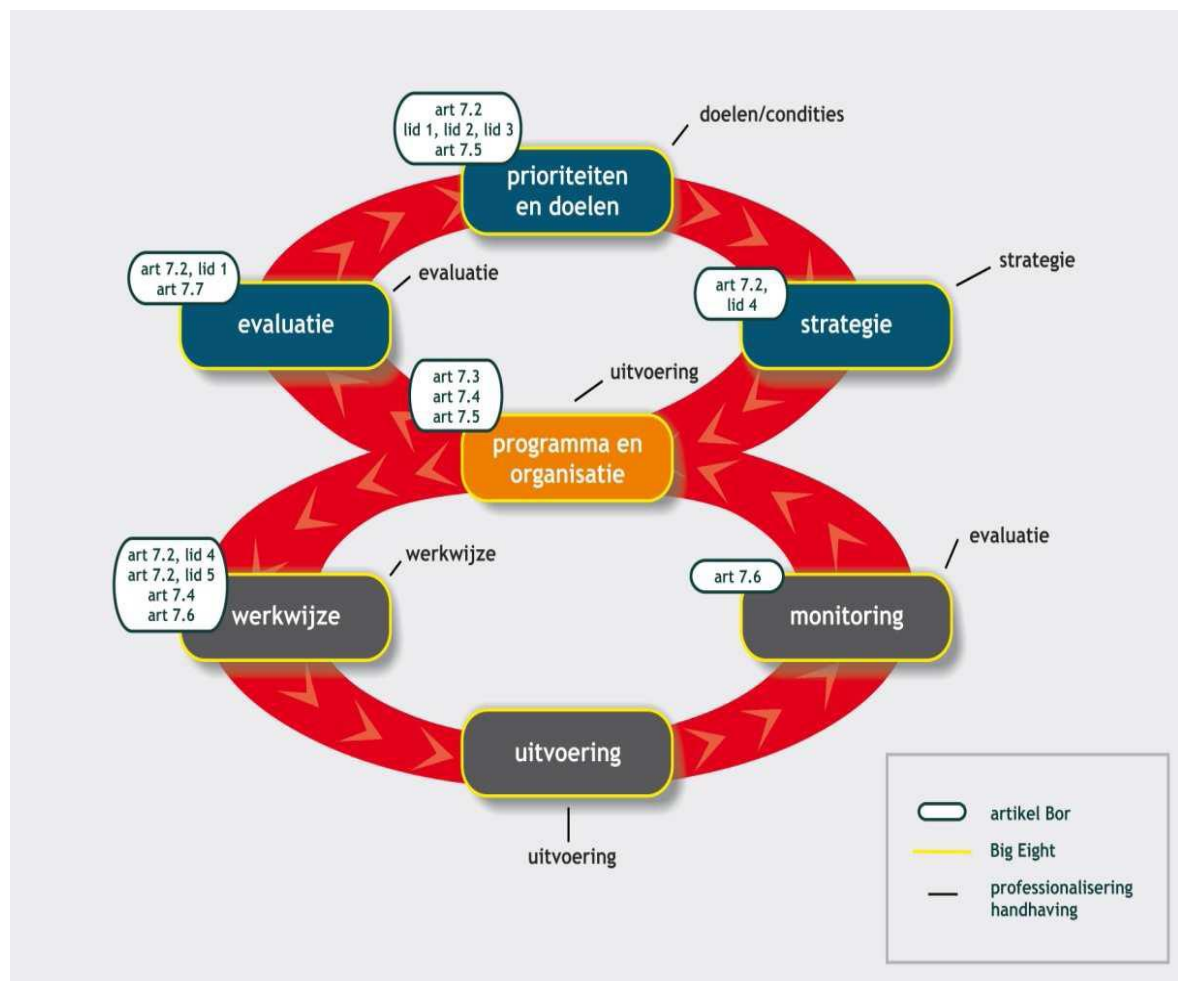
De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders zijn de bevoegde bestuursorganen als het om handhaving gaat. Bevoegdheden tot bestuursrechtelijk handhaven vinden hun wettelijke grondslag in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en specifieke regelgeving, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

Het college van burgemeester en wethouders, of via mandaat de ODRU en VRU, wijst ambtenaren aan en belast hen met de uitvoering van toezicht en handhaving. De bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren vloeien voort uit wetten en verordeningen. Om handhaving te effectueren beschikt de gemeente over verschillende juridische instrumenten. Bekende instrumenten zijn: de lasten onder dwangsom- respectievelijk bestuursdwang, de bestuurlijke strafbeschikking en het intrekken van de vergunning of het stopzetten/stilleggen van werkzaamheden door middel van spoedbestuursdwang.

2.6 Programmatisch handhaven

Programmatisch handhaven is een structurele en integrale aanpak van de handhaving, gebaseerd op programmatisch handhavingbeleid. Daarin zijn aan de hand van beleidsmatige keuzes en

beschikbare capaciteit, prioriteiten gesteld ten aanzien van wat er het komende jaar (uitvoeringsprogramma) concreet aan toezicht en handhaving wordt gedaan. Bovendien zijn de handhavingsactiviteiten hierin zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Het cyclisch proces hiervoor, in onderstaande figuur weergegeven, staat bekend als de 'Big Eight'.



Figuur 1: Dubbele regelkring met artikelen uit het Bor

In een programmatische aanpak wordt beleid en uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Daarmee is programmatisch handhaven nadrukkelijk een cyclisch proces waarbij dient te worden voldaan aan de volgende kenmerken:

- Het beleid wordt vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd;
- Het is beleid is, voor zover mogelijk, integraal en heeft betrekking op alle sectoren waarbinnen het bevoegd gezag met handhavingsactiviteiten op het gebied van het omgevingsrecht wordt geconfronteerd. Het beleid is bovendien integraal in de zin dat het alle omgevingsrechtelijke aspecten onderling verbindt om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken;
- Het beleid is transparant aangezien het ook bevat:
 - een visie op het handhaven;
 - een inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken en de knelpunten;
 - een prioriteitenstelling;
 - doelen zoals nalevingniveaus die met handhaving zouden moeten worden bereikt;
 - methoden om die doelen te bereiken.

Het maakt ook duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt.

2.7 Kwaliteit van de handhaving

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden kwaliteitseisen aan de handhaving gesteld. Hoewel het Bor primair gericht is op de lenM-taken en een groot deel van de handhaving van de openbare orde/ruimte en bijzondere wetten is geregeld, is bij de totstandkoming van het handhavingsbeleid nadrukkelijk rekening gehouden met de inhoud van kwaliteitscriteria en kwaliteitseisen (zie ook

paragraaf 2.8). Door analoge toepassing van de kwaliteitscriteria is hiermee ook de wettelijke status van het handhavingsbeleid vastgelegd. De kwaliteitscriteria zijn dan ook van toepassing op dit beleid. Naar verwachting volgen medio 2015 wettelijk vastgestelde kwaliteitscriteria. Nu baseren wij ons op het door KPMG ontwikkelde model en het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel.

2.8 Ontwikkelingen wet- en regelgeving

In 2010 is de ambitie om integraal te handhaven in de wet verankerd. In de Wabo zijn kwaliteitseisen op het gebied van integrale handhaving opgenomen. De toen voorgenomen integraliteit van de handhaving is hiermee een feit.

In de afgelopen drie jaar is hier praktisch invulling aan gegeven. Ook in de wetgeving heeft dit z'n vervolg gekregen. Er zijn twee nieuwe wetten die op dit gebied spelen. Er zit een overlap in, maar er zijn ook verschillen. De *Wet revitalisering generiek toezicht* (Wet RGT, in werking 1 oktober 2012), beoogt het eenduidiger weergeven van resultaten zodat toezicht (op de uitvoering door het college of de burgemeester) vooral door de gemeenteraad kan worden gedaan. Toezicht door Rijk/Provincie/Inspectie (op lagere overheden) zal als gevolg daarvan verminderen. Dit wordt ook wel Interbestuurlijk Toezicht (IBT) genoemd.

Het wetsvoorstel *Wet vergunningen, toezicht en handhaving*¹ (Wet VTH) komt deels met de Wet RGT overeen. Met de concept Wet VTH worden concrete kwaliteitseisen verplicht gesteld (naar verwachting medio 2015). De Wet RGT is breder, en gaat over het afleggen van verantwoording van veel meer gemeentelijke taken.

Gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en samenwerkingsverbanden krijgen tot 1 januari 2016 de tijd om ervoor te zorgen dat hun uitvoering van de VTH-taken aan de kwaliteitseisen voldoet. Uit ambtelijke invulling van de zelfevaluatiETOOL in 2013 blijkt dat Woerden op een aantal punten niet voldoet. In 2014 zijn gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders via een 'verbeterplan' geïnformeerd hoe de gemeente hier wel aan kan voldoen. Vanaf 2015 is de provincie belast met het interbestuurlijk toezicht op de VTH.

Het handhavingsprogramma blijft wel verplicht (Wabo en Bor). Bij vaststelling van de Wet VTH zullen gemeenten moeten voldoen aan kwaliteitscriteria. Dit betreft kwaliteitscriteria welke worden gesteld aan medewerkers van het bevoegd gezag en betreffen zowel opleidingsniveau als minimale personele bezetting die per taak beschikbaar moet zijn. Deze eisen hebben nu (nog) geen wettelijke verplichte status. Het is nog niet geheel duidelijk welke kwaliteitseisen exact zullen gaan gelden.

De nadruk van de provinciale professionaliseringswerkzaamheden zal de komende jaren verschuiven van het faciliteren en stimuleren aan de 'voorkant' naar controleren aan de 'achterkant'. Dit is conform de nieuwe provinciale IBT-Verordening. De beoordeling van (jaar)stukken als uitvoeringsprogramma en jaarverslag zal met ingang van 2015 plaatsvinden door de nu nog in opbouw zijnde provinciale unit 'Interbestuurlijk Toezicht'. Mogelijk is, dat overheden die wat betreft hun jaarstukken in gebreke blijven, gevraagd zullen worden om mee te werken aan een externe audit.

2.9 Handhaving in Woerden

2.9.1 Integraal Handhavingsbeleid 2012-2014

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. Naar aanleiding hiervan is in 2012 de nota 'Integraal Handhavingsbeleid 2012-2014' vastgesteld. In afwijking met de voorgaande beleidsnota's is in deze nota meer ingestoken op integraliteit, programmatisch handhaven en samenwerking met andere overheden en overheidsdiensten. In het voorjaar van 2014 heeft een evaluatie van het Integraal Handhavingsbeleid plaatsgevonden.

2.9.2 Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)

Vanaf 1 januari 2007 is de gemeente Woerden aangesloten bij de milieudienst Noord-West Utrecht. Deze milieudienst is in 2012 gefuseerd met de Milieudienst Zuid-Oost Utrecht (ZOU) waarna zij gezamenlijk de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) vormen. De Omgevingsdienst voert voor vijftien gemeenten milieutaken uit. Voor IJsselstein wordt het hele VTH terrein door de ODRU

¹ Dit is de werktitel. De Wet VTH gaat naar verwachting medio 2015 onderdeel uitmaken van de Wabo.

uitgevoerd voor deze gemeente. De gemeenten hebben onder andere de uitvoering van het toezicht en handhaving op de bedrijven in de gemeente opgedragen aan deze Omgevingsdienst.

2.9.3 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Vanaf 1 november 2010 is de brandweer geregionaliseerd en maakt het onderdeel uit van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Voor deze datum werden de preventie taken door de gemeente Woerden uitgevoerd. Op het gebied van brandveiligheid adviseert de VRU de gemeente op vergunningaanvragen (Wabo), houdt toezicht daarop. Tevens adviseert en houdt de VRU toezicht bij evenementen.

2.9.4 Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid in 2014

Ter voorbereiding is in het voorjaar van 2014 het beleid, en de uitvoering hiervan, geëvalueerd. Naast de handhavingspartners VRU en ODRU zijn daarbij ook het Hoogheemraadschap 'De Stichtse Rijnlanden' (HDSR), de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de provincie Utrecht betrokken. Van de VRU, ODRU en de provincie Utrecht is een reactie ontvangen. Deze evaluatie is nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

2.10 Organisatie

De gemeenten Oudewater en Woerden werken samen. De organisatie van Woerden werkt voor beide zelfstandige gemeenten. In de gemeente Woerden heeft het team Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH), ten opzichte van de andere teams, relatief veel te maken met overtredingen en daarmee met de handhaving in het kader van de rechtsgebieden genoemd in deze nota. Dit team behandelt daarnaast onder andere aanvragen om een omgevingsvergunning en aanvragen gebaseerd op de APV en Drank- en Horecawet en houdt zich daarnaast bezig met toezicht en controles.

De Omgevingsdienst Regio Utrecht ondersteunt en adviseert veertien gemeenten in de provincie Utrecht bij het uitvoeren van milieutaken en het ontwikkelen van milieubeleid. De ODRU verzorgt onder meer de vergunningen voor bedrijven, ziet toe op de naleving van milieuregels en adviseert bedrijven over duurzaam ondernemen. De intentie is dat de ODRU en de RUD Utrecht, die sinds 1 januari 2014 bestaat, op termijn één gezamenlijke uitvoeringsdienst voor de provincie Utrecht vormen.

De Veiligheidsregio Utrecht (VRU), is een samenwerkingsverband van 26 Utrechtse gemeenten op het gebied van brandweezorg, geneeskundige hulpverlening en gemeentelijke crisisbeheersing. De VRU geeft conform een Taakuitvoeringsdocument uitvoering aan de opgedragen taken vanuit de wet Veiligheidsregio's. Op het gebied van brandveiligheid betreft dit advisering en toezicht in het kader van de Wabo en Brandbeveiligingsverordening (evenementen). Een onderdeel van de Wabo is de omgevingsvergunning. Vergunningaanvragen en toezicht in het kader van de Wabo worden beoordeeld op diverse onderwerpen, waaronder brandveiligheid en veiligheid van gevaarlijke stoffen.

Hoofdstuk 3 Evaluatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Integraal Handhavingsbeleid 2012 - 2014 van de gemeente Woerden geëvalueerd. In dat beleid worden de algemene beleidsuitgangspunten van deze gemeente geformuleerd. Het beleid beperkt zich tot handhaving van de regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zoals: bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, brandveiligheid en de openbare ruimte. Overige beleidsterreinen zijn buiten beschouwing gelaten.

3.2 Evaluatie integraal en regionaal opgepakt

Deze evaluatie is tot stand gekomen in samenwerking met de gemeenten binnen de regio 'De Waarden' (Lopik, Montfoort, Oudewater en Woerden), de gemeenten Stichtse Vecht en IJsselstein, de ODRU en de VRU. Ook de andere handhavingspartners, de politie, het Openbaar Ministerie, het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en de provincie Utrecht is om een reactie gevraagd. Alleen van de provincie is een inhoudelijke reactie ontvangen.

3.3 Relatie tot de Wabo

Deze evaluatie is onderdeel van de wettelijk voorgeschreven beleidscyclus ('Big Eight', zie ook paragraaf '2.6 Programmatisch handhaven').

De evaluatie ziet op de periode 2012–2014 en is mede gebaseerd op de jaarverslagen met betrekking tot de uitvoering van de handhaving in deze beleidsperiode.

3.4 Evaluatie handhavingsbeleid

Hieronder worden de belangrijkste evaluatiepunten van het handhavingsbeleid beschreven. Denk daarbij aan elementen die zeker gecontinueerd moeten worden of onderwerpen die juist in het nieuwe beleid niet of anders geformuleerd moeten worden.

Hieronder de evaluatiethema's die vervolgens in subparagrafen worden uitgewerkt:

1. afstemmen sanctiestrategie (§ 3.4.1);
2. uitwerken slimme handhavingsmethoden (§ 3.4.2);
3. heroverweging toezichtstrategie (§ 3.4.3);
4. afwikkeling klachten (§ 3.4.4);
5. benoeming handhavingsprojecten (§ 3.4.5);
6. investeren in regionale samenwerking (§ 3.4.6);
7. beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid (§ 3.4.7);
8. evaluatie beleidsdoelstellingen (§ 3.4.8).

3.4.1 Afstemmen sanctiestrategie

De sanctiestrategie is in hoofdlijnen regionaal afgestemd en eenduidig. Met de implementatie van de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) wordt hier vervolg aan gegeven. Met de verdere ontwikkelingen van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking is het zinvol de reikwijdte en toepassing van deze instrumenten te onderzoeken. Uiteindelijk zal dit moeten leiden tot een provinciale sanctiestrategie met dezelfde uitgangspunten voor elke afzonderlijke gemeente

3.4.2 Uitwerken slimme handhavingsmethoden

Het contact met de bedrijven hoeft niet altijd fysiek te zijn. Het kan ook via voorlichting omtrent controles of met zelftoezicht plaats vinden. De toezichtslast kan ook worden verminderd door slechts te controleren op de meest relevante onderdelen van een vergunning of de meest risicovolle activiteiten/onderdelen van een bedrijf, gebaseerd op de (jaarlijks geactualiseerde) risicomodule. Onderzocht en uitgewerkt moet worden of en zo ja hoe in de praktijk nieuwe vormen van toezicht en handhaving kunnen worden ingezet.

3.4.3 Heroverweging toezichtstrategie

Wettelijk gezien moet er integraal toezicht worden gehouden. De komende wet VTH schrijft toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie voor. In het beleid zijn meerdere vormen van toezicht beschreven. In de praktijk wordt integraal toezicht nog als complex ervaren. Dit betekent dat de doelstellingen reëel moeten zijn maar de ambitie is om, bijvoorbeeld thematisch en projectmatig, intensievere vormen van integraal toezicht na te streven.

3.4.4 Afwikkeling klachten

Een substantieel deel van de handhavingscapaciteit wordt in beslag genomen door de behandeling van klachten van burgers. Deze klachten vloeien veelal voort uit conflicten tussen burens onderling en niet zo zeer door overige algemene vormen van overlast. De laatste jaren is er sprake van een serieuze toename van klachten. Om tot een efficiënte uitvoering te komen zal nog nadrukkelijker dan nu een directe relatie gelegd moeten worden tussen risico's, prioriteiten, capaciteit en doelen. Wellicht kunnen instrumenten als buurtbemiddeling een belangrijk onderdeel zijn om klachten in te perken of te voorkomen.

3.4.5 Benoeming handhavingsprojecten

De uitvoering van de handhaving wordt meer bepaald door input en minder door output. Met andere woorden, wat er in de maatschappij gebeurt wordt al dan niet ad hoc opgepakt in plaats van een risicogerichte, programmatische sturing van toezicht en handhaving vanuit regelgeving en beleid. Dit valt niet te voorkomen maar door middel van het concreet benoemen van prioriteiten en projecten die binnen de beleidsperiode worden opgepakt kan (organisatorisch) efficiënter worden gehandeld. Hierbij zijn de risico's die voortvloeien uit de risicomodule meer bepalend dan voorheen. Dit impliceert dat de ambtelijke capaciteit effectiever kan worden ingezet.

3.4.6 Investeren in regionale samenwerking

In de afgelopen beleidsperiode is de samenwerking tussen de gemeenten binnen de regio 'De Waarden' (Lopik, Montfoort, Oudewater en Woerden), ODRU en de VRU geïntensiveerd. Zo is op initiatief van deze samenwerking een provinciaal overleg geïnitieerd (2013, het 'rode kleurspooroverleg') en in 2014 in het kader van de komende wet VTH een opleidingsprogramma ontwikkeld. In 2014 zijn ook de gemeenten Stichtse Vecht en IJsselstein tot dit overlegplatform toegetreden. De wens is deze samenwerking voort te zetten en uit te bouwen.

Geconstateerd is dat, met uitzondering van de provincie Utrecht, de strategische en beleidsmatige samenwerking met de handhavingspartners politie, Openbaar Ministerie en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden niet echt van de grond komt. Op uitvoeringsniveau wordt echter wel intensiever en meer integraal samengewerkt. Het is wenselijk om bij de samenwerking met deze handhavingspartners vooral te investeren in concrete situaties of projecten.

3.4.7 Beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid

In het nieuwe handhavingsbeleid moet nog sterker de nadruk liggen op de integrale werkwijze. Niet alleen met onze handhavingspartners, maar ook met de interne afdelingen. Elk beleidsdocument dat uitvoerend van aard is moet een handhavingsparagraaf bevatten. Dit moet afgestemd worden binnen de taakvelden vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Indien bij uitvoering van werkzaamheden handhaving een rol speelt moet hetzelfde team aangehaakt te worden. Met behoud van de functiescheiding moeten beleid, besluitvorming, toezicht en handhaving wel eenduidig zijn.

3.4.8 Evaluatie beleidsdoelstellingen

In hoofdstuk vier van het Handhavingsbeleid 2012-2014 zijn doelstellingen geformuleerd. Volgens de hoofddoelstelling is handhaving niet een opzichzelfstaand onderdeel, maar vormt het een belangrijk onderdeel van de publieke taak en is het onlosmakelijk verbonden met het vergunning- en meldingstelsel binnen de Nederlandse wet- en regelgeving. Volgens artikel 21 van onze Grondwet: "*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.*" Deze algemene doelstelling is vervolgens gespecificeerd en vertaald naar vier soorten doelstellingen:

1. Inputdoelstellingen;
2. Outputdoelstellingen;
3. Kwaliteitsdoelstellingen;
4. Naleefdoelstellingen.

Ad. 1 en 2: Input- en outputdoelstellingen

Deze doelstellingen zijn opgenomen in de jaarlijkse HUP's en daar wordt jaarlijks verantwoording over afgelegd in het Jaarverslag. In de afgelopen beleidsperiode (2012-2014) is de systematiek uitgewerkt en geconcretiseerd. In de nieuwe beleidsperiode (2015-2018) worden deze doelstellingen niet meer in het beleid opgenomen maar in het HUP. De input en output zijn geen doel op zich maar een middel om de strategische doelstellingen te bereiken.

Ad. 3: Kwaliteitsdoelstellingen

In de afgelopen beleidsperiode is ervaring opgedaan met de kwaliteitsdoelstellingen. Dit heeft er toe geleid dat er meer inzicht is in de soorten klachten, overtredingen, termijnen en procedures waardoor er meer kennis en kengetallen beschikbaar zijn. Hierdoor wordt monitoring, bijsturen en verslaglegging vergemakkelijkt en kan in een volgend jaar in het HUP en ambtelijke inzet meer rekening mee worden gehouden.

De doorlooptijd van handhavingszaken is niet verkort. Aanbeveling is om het handhavingproces in de komende beleidsperiode 'Lean' te maken. Hierdoor zal de gemiddelde doorlooptijd en het onderhanden werk afnemen.

Het bewerkstelligen van de vermindering van de toezichtlast bij burgers en bedrijven is een proces dat stapsgewijs gebeurt. In de afgelopen beleidsperiode is hier, door toepassing van signaalkaarten, uitvoering aangegeven. Bij deze vorm van toezicht houdt de toezichthouder ook toezicht op aspecten buiten zijn primaire aandachtsveld. Een ander voorbeeld is dat uitvoeringsprogramma's (steeds meer) op elkaar worden afgestemd en op niveau van de toezichthouders wordt besproken waar, wanneer en hoe er gecontroleerd wordt. In de komende beleidsperiode moet, onder andere door meer projectmatig werken, hier een kwantitatieve en kwalitatieve slag gemaakt worden.

Ad. 4: Naleefdoelstellingen

In het Integraal Handhavingsbeleid 2012-2014 zijn naleefdoelstellingen geformuleerd. Door middel van registratie en (jaar)verslaglegging kan per taakveld bepaald worden in welke mate deze doelstellingen zijn behaald. Hieronder is dat per taakveld verder uitgewerkt.

Nalevingsgedrag Milieu

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving 2012	Doelstelling naleving 2014	Resultaat 2014
Zeer groot risico	40-60%	60-80%	
Groot risico	40-60%	60-80%	
Beperkt risico	40-60%	60-80%	
Klein risico	60-80%	70-90%	
Zeer klein risico	80-100%	90-100%	

Nalevingsgedrag BWT en Ruimtelijke Ordening

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving 2012	Doelstelling naleving 2014	Resultaat 2014
Zeer groot risico	60-80%	70-90%	90%
Groot risico	40-60%	70-90%	90%
Beperkt risico	40-60%	80%	80%
Klein risico	60-80%	90%	90%
Zeer klein risico	80-100%	90%	90%

Nalevingsgedrag Brandveiligheid

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving 2012	Doelstelling naleving 2014	Resultaat 2014
Zeer groot risico	60-80%	70-90%	80%
Groot risico	40-60%	70-90%	80%
Beperkt risico	40-60%	70-90%	80%
Klein risico	60-80%	70-90%	80%
Zeer klein risico	60-80%	70-90%	80%

Nalevingsgedrag APV en bijzondere wetgeving

Taakveld	Geschatte naleving 2012	Doelstelling naleving 2014	Resultaat 2014
APV en bijzondere Wetgeving (algemeen)	40-60%	70%	80%
Specificaties:			
Evenementen >100 pers.	60-80%	80%	80%
Horecaverunningen	60-80%	80%	80%

3.5 Samenvatting

In de beleidsperiode 2012-2014 is, naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, voor het eerst echt ervaring opgedaan met beleidsmatig én integraal toezicht en handhaving. Uit de jaarverslagen en doelstellingen blijkt dat het leren en implementeren niet altijd met die snelheid is verwezenlijkt dan was voorgenomen. In de komende beleidsperiode zal dit proces, ook in regionaal verband, verder worden uitgewerkt.

4. Probleemanalyse en prioriteiten

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.

3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:

- a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
- b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.

Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanningen van het toezicht en de handhaving. De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse (beschrijvend gedeelte) en een risicoanalyse (cijfermatig gedeelte).

4.1 Wettelijk kader toezicht en handhaving

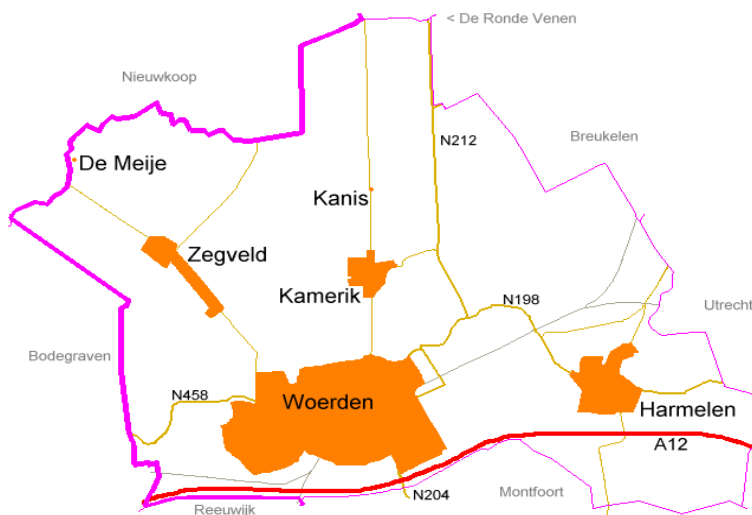
De verantwoordelijkheid voor toezicht vloeit voort uit wettelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld artikel 5.2 lid 1 Wabo en artikel 125 Gemeentewet. In de jurisprudentie is een ontwikkeling naar de plicht tot handhaving te bespeuren, met name wanneer derden de overheid vragen op te treden. De handhavingsplicht wordt als het ware geactiveerd door een handhavingsverzoek van een derde-belanghebbende. Alleen indien of de mogelijkheid bestaat tot legalisering, of er sprake is van bijzondere omstandigheden, zou van handhaving mogen worden afgezien. De zorg voor de naleving valt uiteen in twee deeltaken, namelijk toezicht en handhaving.

4.2 Gebiedsbeschrijving Woerden

4.2.1 Algemeen

De gemeente Woerden is een landelijke en groene gemeente, centraal gelegen tussen Utrecht en Gouda, midden in het Groene Hart. De ruim 50.000 inwoners van Woerden wonen verspreid over de kernen Woerden, Zegveld, Kamerik en Harmelen.

De gemeente Woerden is ontstaan uit de oorspronkelijke stad Woerden waaraan in 1964 (delen van) de gemeenten Barwoutswaarder, Rietveld en Waarder, in 1989 de gemeenten Kamerik (ontstaan in 1857 uit de gemeenten Kamerik Houtdijken, Kamerik Mijzijden, 's-Gravesloot, Teckop) en Zegveld en in 2001 de gemeente Harmelen (met als toevoegingen de gemeenten Indijk (1820), Gerverscop (1857) en een deel van Veldhuizen (1954)) werden toegevoegd.



4.3 Specificatie per taakveld

4.3.1 Specificatie Milieu

Binnen het bedrijvenbestand waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, zijn 6 bedrijven met een verhoogd risico. Het betreft in het bijzonder een tweetal IPPC bedrijven, 2 LPG-tankstations en enkele grotere industriële bedrijven. Binnen de gemeente is tevens 1 vuurwerkverkoop- en opslagpunt aanwezig, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Het aantal provinciale bedrijven bedraagt vier.

Inmiddels zijn overal in het land de RUD's operationeel en is de provinciale VVGB (verklaring van geen bedenkingen) komen te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat het opstellen van het milieudeel van de omgevingsvergunning en toezicht en handhaving van de voormalig provinciale bedrijven sinds 1 januari 2014 dan ook voor rekening van de gemeenten zijn gekomen. Het gaat hierbij in de gemeente Woerden om een viertal bedrijven.

Wat opvalt is dat bijna eenderde van het aantal bedrijven een agrarisch karakter heeft en dat scholen/kantoren en detailhandel een grote groep vormen op het totale bedrijvenbestand van de gemeente.

4.3.2 Specificatie Bouwen en wonen & Ruimtelijke ordening

In de gemeente Woerden worden jaarlijks ongeveer 600 omgevingsvergunningen aangevraagd. Daarvan heeft 85% betrekking op bouwen (waarvan 10% onlosmakelijk met monumenten), 4% op slopen, 7% aanleggen en 4% op overige activiteiten (waaronder kappen, inritten en dergelijke).

4.3.3 Specificatie Brandveiligheid

Het objectenbestand van de gemeente Woerden, waarmee de VRU uitvoering geeft aan de Taakuitvoeringsovereenkomst (TUO), bestaat uit vergunning- en meldingsplichtige bouwwerken brandveilig gebruik, evenementen, gebruik brandbeveiligingsverordening en bouwwerken algemeen gebruik. Deze laatste categorie objecten bestaat voor een groot deel uit industriegebouwen welke opgenomen zijn in het Activiteitenbesluit. Het objectenbestand, waarvoor de gemeente als bevoegd gezag verantwoordelijk is, komt voort uit het preventie onderzoek 2012 en wordt periodiek geactualiseerd.

4.3.4 Specificatie Openbare Ruimte

Binnen het taakveld APV en bijzondere wetten wordt toezicht gehouden op verschillende terreinen. Voorbeelden hiervan zijn:

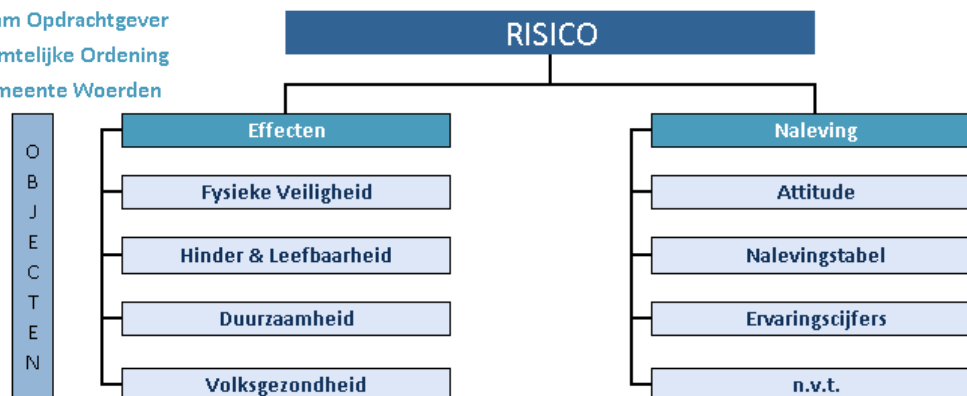
- controle (coördinatie) vóór en tijdens (grotere) evenementen;
- controle op het onjuist aanbieden en/of storten van afval in de openbare ruimte;
- controle op het onjuist plaatsen van objecten op en langs de openbare weg;
- controle op illegale reclame langs de openbare weg;
- controle op parkeerexcessen.

In 2013 zijn toezicht en handhaving in het kader van de Drank- en Horecawet van het rijk aan de gemeente overgedragen. Het 'Preventie- en handhavingsplan Drank- en Horecawet' is op 12 juni 2014 door de gemeenteraad vastgesteld. De 'Sanctiestrategie Drank- en Horecawet en horeca-exploitatie' is in voorbereiding en wordt medio 2015 vastgesteld.

4.4 Cijfermatige onderbouwing prioriteiten

4.4.1 Methodiek risicomodule

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van een methodiek die ontwikkeld is door de ANTEA Groep. Met behulp van de Risicomodule is het kwantitatieve deel van de probleemanalyse uitgevoerd. In het onderstaande figuur is de Risicomodule schematisch weergegeven.



Figuur 3: Risicomodule Woerden

Centraal in de systematiek van de Risicomodule staat de formule: $RISICO = KANS \text{ maal } EFFECT$. Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit van (onder andere) handhavingstaken. Het risico wordt berekend door de scores van het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans op niet naleving. De volgende aspecten worden gescoord:

- Negatief effect: Hoe groot zijn de negatieve gevolgen als regels niet worden nageleefd?
- Kans op niet-naleving: Hoe groot is de kans dat een doelgroep de regels niet naleeft?

De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn met behulp van Antea Group opgebouwd uit allerlei thema's en variabelen. De thema's zijn standaard van toepassing op elk taakveld, de variabelen binnen een thema zijn per taakveld verschillend.

De thema's die de negatieve effecten omvatten zijn:

- Fysieke veiligheid (o.a. gevaarsindicatie VNG, opslag en gebruik gevaarlijke stoffen);
- Hinder & leefbaarheid (hinder als gevolg van geur, geluid, licht, stof en verkeer);
- Duurzaamheid (bodem, water, afval, verbruik van gas en elektra);
- Volksgezondheid (gebruik toxische stoffen, locatie met asbest, emissie naar lucht).

De thema's die de kans op niet-naleving omvatten zijn:

- Attitude (politieke gevoeligheid, klachten, houding & gedrag);
- Nalevingstabel (spontane naleving van gedragsregels);
- Ervaringscijfers (naleving tijdens toezicht in afgelopen drie jaar).

Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde taak of object. Op basis van een automatisch rekenmodel komt de totaalscore tot stand. De risico's (conceptprioriteiten) die op basis van de Risicomodule zijn bepaald, zijn voorgelegd aan de medewerkers van de gemeente naar taakveld. Hierbij zijn de onderlinge wegen aangepast op de praktijksituatie in Woerden. Alle criteria kunnen zwaarder of lichter gewogen worden. Dit hangt af van de aanwezigheid van gegevens. Ontbrekende informatie voor de beoordeling kan niet in de beoordeling worden meegenomen. De Risicomodule wordt om die reden periodiek geëvalueerd en aangepast (zie hoofdstuk Monitoring). Deze totaalscore bepaalt in feite de prioriteit.

De risicomodule is uitgevoerd voor de taakvelden milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, bestaande bouw (gebiedstoezicht), brandveiligheid, APV en bijzondere wetgeving. Per taakveld is de methodiek gevuld met de specifieke gegevens van Woerden. Ieder taakveld heeft zodoende eigen prioriteiten. Per risicoanalyse zijn de prioriteiten bepaald. Dat wil niet zeggen dat de hoogste prioriteiten per taakveld automatisch de hoogste prioriteit krijgen in de integrale prioritering.

4.4.2 Indeling prioriteiten

In de risicomodule krijgen objecten of taken een kleur toegekend op basis van hun eindscore. Hoe groter de score, des te groter het risico.

De prioriteitenstelling uit de risicomodule moet richting geven aan de inzet van mensen, middelen, de frequenties van toezicht en handhaving en de aspecten waarop tijdens het toezicht wordt gelet. De

prioriteitenstelling wil zeggen dat overal aandacht aan wordt besteed, alleen met een verschillende handhavingsinzet. Klachten en verzoeken om handhaving worden eveneens getoetst aan dit beleid, hetgeen kan inhouden dat aan laag-prioritaire zaken niet direct aandacht wordt geschonken. Deze zaken worden, al dan niet projectmatig, op een nader te bepalen moment binnen de beleidsperiode 2015-2018 in behandeling genomen. Uiteraard wordt dit wel met de klager gecommuniceerd.

In de risicomodule worden vijf kleuren gebruikt: rood, oranje, geel, lichtgroen en donkergroen. De kleur bepaalt welke inzet gepleegd wordt op dat object of die taak. Hieronder een korte omschrijving wat betreft inzet en behandeling per kleur.

Categorie	Omschrijving
Rood = Zeer groot risico Oranje = Groot risico	<ul style="list-style-type: none"> - Structurele toekenning van een volledige capaciteit. - Toezicht op en handhaving van overtredingen: proactief beleid
Geel = Beperkt risico	<ul style="list-style-type: none"> - Inzet van een gemiddelde capaciteit. - Toezicht en handhaving projectmatig, gebieds- en steekproefsgewijs. - Nader onderzoek naar oorzaak overtredingen.
Lichtgroen = Klein risico Donkergroen = Zeer klein risico	<ul style="list-style-type: none"> - Inzet van een zeer beperkte capaciteit. - Registreren en analyseren van incidenten. Verder een gerichte inzet van de capaciteit op effecten in naleefgedrag met als doel het vergroten van de voorbeeldfunctie (bijv. door vooraankondigingen controles in media en publicatie van uitgevoerde controle- en handhavingsacties). - Altijd controle indien er sprake is van een cluster van incidenten.

4.4.3 Bestuurlijke prioriteiten

De uitwerking van de bestuurlijke prioriteiten is terug te zien in het overzicht uit de Risicomodule. Omwille van de dynamiek van een risicomodule zijn deze vormgegeven als addenda in het handhavingsbeleid. Op basis van de jaarlijkse evaluatie kan de risico analyse, en daarmee ook de prioriteitsstelling aangepast worden vastgesteld.

5. Doelen

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zo nodig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.

3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:

- a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
- b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.

5.1 Doelstellingen handhavingsbeleid

Handhaving is niet een opzichzelfstaand onderdeel, maar vormt een belangrijk onderdeel van de publieke taak en is onlosmakelijk verbonden met het vergunning- en meldingstelsel binnen de Nederlandse wet- en regelgeving. Volgens artikel 21 van onze Grondwet: "*De zorg van de overheid is gericht op de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.*"

De hoofddoelstelling is het zorgen voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. Deze doelstelling moet via een jaarlijks uitvoeringsprogramma vertaald worden naar concrete inzet van beschikbare capaciteit. De ervaring is dat er een spanningsveld bestaat tussen doelen en capaciteit. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 7 en het jaarlijkse HUP.

Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken worden de volgende algemene doelstellingen onderscheiden:

1. kwaliteitsdoelstellingen: deze doelstellingen omschrijven welke procesmatige verbeteringen er beoogd worden;
2. naleefdoelstellingen: deze doelstellingen beschrijven per taakveld welke resultaten er op het gebied van naleving worden nagestreefd.

5.2 Uitwerking algemene doelstellingen

5.2.1 Kwaliteitsdoelstellingen

- alle klachten, meldingen en verzoeken om handhaving binnen een redelijke termijn afhandelen (< 8 weken²);
- minder toezichtslasten voor burger en bedrijf (reduceren van de frequentie);
- gefaseerd invoeren van integraal toezicht (meer toezicht door minder toezichthouders door 'oog- en oorfunctie' toezichthouders);
- voldoen aan de (huidige en nog in de wet- en regelgeving te verankeren) kwaliteitscriteria;
- streven naar meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven (structureel publiceren, nieuwe media benutten, integraal informeren tijdens controle);
- investeren in samenwerking met handhavingspartners (zowel strategisch als operationeel).

5.2.2 Naleefdoelstellingen

In een ideale situatie zou de gemeente streven naar een naleefgedrag van honderd procent. Met naleving wordt in dit geval bedoeld het gewenste gedrag dat burgers en bedrijven spontaan de regels naleven. In de praktijk ligt het percentage naleving lager dan 100%. Om een beeld te krijgen van het naleefgedrag per doelgroep of handhavingscategorie is op basis van de praktijkervaring van de experts (toezichthouders en juridisch medewerkers) een inschatting gemaakt. Met behulp van de Tafel van Elf (bijlage 4) is geschat hoe groot de kans op naleving van de regels is. Hoe hoger het getal, hoe

² Conform artikel 4:13 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht (niet van toepassing op klachten en ook meldingen). Een besluit op een verzoek om een uitvoerings- of toepassingsbeschikking moet overigens binnen vier weken worden genomen; artikel 5:31a lid 3 Awb (toepassen bestuursdwang) en artikel 5:37 lid 3 Awb (invordering verbeurde dwangsom).

groter de kans dat regels niet worden nageleefd. Door toepassing van deze systematiek beogen wij het calculerend gedrag van burgers en ondernemers terug te dringen.

De gemeente Woerden streeft ernaar om de naleving van de wet- en regelgeving te verbeteren³. In het bijzonder de gevallen/zaken met de hoogste prioriteit. De indicatoren voor het bereiken van deze doelstellingen komen voort uit de Risicomodule en zijn:

- aantal en ernst overtreding conform sanctiestrategie;
- score op basis van Risicomodule;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen.

5.3 Doelstellingen Milieu

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het naleefgedrag per prioriteitsklasse. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het huidige naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens hieronder weergegeven.

Prioriteitsklasse	(geschatte) Naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	50-70%	70-80%
Groot risico	50-70%	70-80%
Beperkt risico	50-70%	70-80%
Klein risico	50-60%	70-80%
Zeer klein risico	50-60%	70-80%

Tabel: Inschatting huidige naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld Milieu

5.3.1 Beleidsuitgangspunten

- de componenten veiligheid, ketentoezicht, energie/duurzaamheid krijgen specifieke aandacht tijdens toezicht en handhaving;
- controles bij de grote bedrijven uit categorie 4 worden afgestemd met handhavingpartners als waterschap en veiligheidsregio;
- alle vuurwerkbedrijven voldoen elk jaar voor 100% aan de voorschriften (na controle en zo nodig een handhavingtraject);
- er vindt samenwerking plaats met andere handhavingpartners om het kennisniveau te verhogen en een eenduidig toezicht te verkrijgen.

5.3.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. In het bedrijfsinformatiesysteem Squit XO worden gegevens (gepleegde overtredingen, naleefgedrag, etc.) verzameld en geanalyseerd. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen zijn:

- aantal en ernst overtreding;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen etc.;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

Deze indicatoren worden geanalyseerd op projectniveau (zoals beschreven in HUP). Daarnaast vindt beoordeling plaats in de risicomodule.

5.4 Doelstellingen Bouwen en wonen

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag per prioriteitsklasse. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens hieronder weergegeven.

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	90%	70-90%
Groot risico	90%	70-90%
Beperkt risico	80%	80%
Klein risico	90%	90%
Zeer klein risico	90%	90%

Tabel: Inschatting huidige naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld Bouwen en wonen

³ Dat kan onder andere door gericht voorlichting te geven op specifieke thema's, veelvoorkomende overtredingen etc.

5.4.1 Beleidsuitgangspunten

- projecten en werkzaamheden worden conform de nota 'Toezicht op Maat' gecontroleerd⁴. Het aantal controles, en de diepgang daarvan, worden in het HUP verwerkt;
- BWT en VRU voeren (wanneer gewenst gezamenlijk) brandveiligheidscontroles uit tijdens de bouw, waarbij specifiek wordt gelet op compartimentering, brandscheiding en vluchtwegmogelijkheden;
- er vindt samenwerking plaats met andere handhavingpartners om het kennisniveau te verhogen, eenduidig toezicht te verkrijgen en de toezichtslast te verminderen.

5.4.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen:

- aantal en ernst overtredingen;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal stilleggingen van projecten;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

5.5 Doelstellingen Ruimtelijke ordening

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag per prioriteitsklasse. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens hieronder weergegeven.

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	90%	70-90%
Groot risico	90%	70-90%
Beperkt risico	80%	80%
Klein risico	90%	90%
Zeer klein risico	90%	90%

Tabel: Inschatting huidige naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld Ruimtelijke ordening

5.5.1 Beleidsuitgangspunten

- er wordt, op basis van de probleemanalyse, geprogrammeerd gebiedstoezicht georganiseerd;
- er wordt integraal toezicht gehouden op bestaand gebruik (aansluiten bij controles VRU en ODRU);
- er wordt, naar aanleiding van meldingen van toezichthouders van andere instanties, gecontroleerd (signaaltoezicht);
- er vindt incidenteel vrije veldtoezicht plaats;
- er vindt samenwerking plaats met andere handhavingpartners om het kennisniveau te verhogen, eenduidig toezicht te verkrijgen en de toezichtslast te verminderen.

5.5.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen:

- aantal en ernst overtredingen;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal stilleggingen van projecten;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

5.6 Doelstellingen Brandveiligheid

Vanaf 2012 werkt het district Rijn & Venen van de VRU, waar de gemeente Woerden deel van uitmaakt, met de risicomodule Brandveiligheid. Periodiek rapporteert de VRU de voortgang van het naleefniveau op hoofdlijnen. In onderstaande tabel is het naleefgedrag 2013 en de nieuwe doelstelling voor 2018 weergegeven. Voor 2013 is het naleefgedrag per risico klasse globaal in beeld gebracht. Doordat het workflow-programma preventie en de risicomodule nog verschillend zijn kunnen hier geen conclusies aan verbonden worden maar geeft het een beeld. In 2015 is dit knelpunt opgelost.

⁴ Toezicht op maat (vastgesteld door het college op 12 februari 2013)

Prioriteitsklasse	naleefgedrag 2013 (gemiddelde)	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	80%	75-95%
Groot risico	80%	75-95%
Beperkt risico	70%	70-90%
Klein risico	80%	75-95%
Zeer klein risico	80%	70-90%

Tabel: naleefgedrag 2014 in relatie gestelde doelstelling, doelstelling naleving 2018 taakveld Brandveiligheid Woerden

5.6.1 Beleidsuitgangspunten

- de VRU realiseert een adequaat niveau van brandweezorg dankzij de samenhang tussen alle schakels van de veiligheidsketen (proactie-preventie-preparatie-repressie-nazorg);
- de uitvoering van de taak Preventie is door de VRU gesplitst in reguliere en stimulerende preventie. De reguliere preventie bestaat uit de advies functie brandveiligheid en de klassieke toezicht en handhavingstaak. Stimuleren van (brand) veilig gedrag en verhoging bewustwording houdt Stimulerende Preventie in;
- de bouwwerken waarin verminderd zelfredzame personen verblijven krijgen specifieke aandacht op het gebied van bewustwording brandveiligheid. Voorbeelden hiervan zijn Geen Nood bij Brand voor de zorginstellingen, de samenwerking met gemeenten, thuiszorg en andere instanties voor verminderd-zelfredzame personen die zelfstandig wonen;
- bouwwerken die de norm overschrijden door ongewenste en/of onechte meldingen van een brandmeldinstallatie worden aan de gemeente overgedragen om een handhavingstraject te starten;
- alle risicovolle bedrijven algemeen gebruik (klasse I en II) voldoen elk jaar voor 90% aan de voorschriften (na controle en zo nodig een handhavingstraject);
- er vindt samenwerking plaats met andere toezicht (handhaving)partners om het kennisniveau te verhogen en een eenduidig toezicht te verkrijgen.

5.6.2 Indicatoren

De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen zijn als volgt:

- aantal en ernst overtredingen;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal stilleggingen van projecten;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject;
- percentage afname loze meldingen ten opzichte van de voorgaande periode.

5.7 Doelstellingen Openbare ruimte

Het gemeten naleefgedrag heeft betrekking op de objecten waarvoor een bepaalde toestemming nodig is, bijvoorbeeld evenementen of de standplaatsvergunning. Veel andere objecten worden gecontroleerd op basis van klachten. Om die reden is het naleefgedrag niet in een percentage uit te drukken. Wel kan het aantal klachten als indicator worden gezien.

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. In de tabel is ingezoomd op de meest risicovolle toestemmingen. Het huidige naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2014. Deze is eveneens weergegeven in de onderstaande tabel.

Taakveld	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
APV en bijzondere Wetgeving (algemeen)	40-60%	80%
Specificaties:		
Evenementen >100 pers.	60-80%	80%
Horecaverunningen	60-80%	80%

Tabel: Inschatting huidige naleefgedrag en doelstelling naleving 2014 taakveld APV en bijzondere wetgeving

5.7.1 Beleidsuitgangspunten

In de afgelopen jaren is er niet specifiek toezicht gehouden. De komende jaren zal daar ervaring mee worden opgedaan waarbij het volgende uitgangspunt wordt gehanteerd:

- er is specifieke aandacht voor evenementenvergunningen >100 personen en 50-100 personen. Voorafgaande aan het evenement wordt er tussen BWT, VRU en de politie afgestemd over de controles die moeten plaatsvinden. Na afloop vindt er een evaluatie plaats;
- er zal constant gekeken worden naar de meest efficiënte vorm van toezicht om het naleefpercentage op minimaal het zelfde niveau te houden.

5.7.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen komen voort uit de Risicomodule en zijn:

- aantal en ernst overtreding conform sanctiestrategie;
- score op basis van Risicomodule;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

6. Handhavingstrategie

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:

- a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
- b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
- c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- d. 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.

Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

2. Het bestuursorgaan draagt er tevens zorg voor dat:

- a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;
- b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende strategieën binnen de handhaving. Het tweesporenbeleid (toepassing van bestuurs- en strafrecht) en het stappenplan zijn onderdeel hiervan. De strategie sluit aan op de gestelde prioriteiten en doelen. Daarbij vraagt de Wabo vanwege het gelijkheidsbeginsel om eenduidigheid tussen de verschillende taakvelden. In paragraaf 1.2 en bijlage 2 is de reikwijdte benoemd voor dit handhavingsbeleid; zaken met betrekking tot milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, brandveiligheid en openbare ruimte. In hoofdlijn is onderstaande strategie ook van toepassing op elders uitgewerkte taakvelden; drank en horeca, kinderopvang, openbare orde & veiligheid en sociaal domein benoemd. Met deze brede insteek wordt voorgesorteerd op de doelstelling van de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2018 wordt verwacht.

In de strategie is aangegeven op welke wijze de naleving wordt bevorderd en welke instrumenten worden ingezet om verbetering van de naleving te bereiken.

Nadrukkelijk anticiperen wij op de uitgangspunten van de (concept) Landelijke Handhavingstrategie (LHS), voortvloeiend uit het wetsontwerp "(verbetering) Vergunningen, Toezicht en Handhaving" (Wet VTH), die naar verwachting in 2015 wettelijk wordt geborgd. Waar mogelijk anticiperen wij reeds op de verplichtingen uit de Wet VTH en de Omgevingswet.

Op verschillende niveaus zijn strategieën geformuleerd, te weten:

1. Preventiestrategie (§ 6.2);
2. Toezichtstrategie (§ 6.3);
3. Sanctiestrategie (nalevingstrategie) (§ 6.4);
4. Gedoogstrategie (§ 6.5);
5. Privaatrechtelijke handhaving (§ 6.6);
6. Handhaving eigen organisatie en/of andere overheid (§ 6.7).

6.2 Preventiestrategie

Preventiestrategie is de strategie die primair ziet op het bevorderen van spontane naleving van wet- en regelgeving. Belangrijke elementen van de preventiestrategie zijn voorlichting (communicatiestrategie) en de wijze van toezicht (toezichtstrategie).

Handhaving is meer dan het corrigeren van overtredingen door het opleggen van herstellende en/of bestraffende sancties. Aan toezicht en handhaving gaan een acceptatieproces (van de gestelde norm, door burgers en bedrijven) vooraf. Dit vergt een gedegen vorm van communicatie.

Zo kan er actief voorlichting worden gegeven wanneer blijkt dat bepaalde regelgeving onvoldoende bekend is. Ook kan ingespeeld worden op ontwikkelingen wanneer blijkt dat in een bepaalde branche (of objectencategorie) calculerend gedrag voorkomt.

Om inzicht te krijgen in de redenen van overtreden van wet- en regelgeving wordt gebruik gemaakt van de 'Tafel van Elf' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Deze methodiek sluit aan bij de Landelijke Handhavingstrategie (LHS).

De Tafel van Elf is een wetenschappelijk ontwikkeld model die inzage geeft in de redenen waarom mensen de regels overtreden. De methode laat zien dat er vóór het daadwerkelijke sanctietraject voldoende mogelijkheden zijn om middels gerichte communicatie overtredingen te voorkomen, danwel helderheid over normen te verstrekken (mochten die onvoldoende helder zijn).

De Tafel van Elf probeert het activeren van het sanctietraject te voorkomen door een verhoogde inzet op preventie. Dat wordt in onderstaande methode toegelicht:



Figuur 4: Tafel van Elf

Onderin de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal in de punt ziet u handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is met name van belang als een stok achter de deur. De ervaring leert dat effecten van sancties alleen gunstig zijn zolang de handhaving actief is. Bovendien gaat het om een aanpak die doorgaans ingrijpender is voor burgers en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

De Tafel van Elf beschrijft dimensies van spontane naleving. De dimensies uit de Tafel van Elf vormen daarom de basis van de preventiestrategie. Dat wordt verder vormgegeven onder invloed van de LHS. Zo wordt eenduidig sanctionerend opgetreden indien –ondanks preventie en communicatie– toch sprake is van een (herhaling van) een overtreding.

De elf dimensies voor naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen, elk met hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving. De bovenste twee onderdelen van de Tafel van Elf (zie figuur 4 en bijlage 4) omvatten de daadwerkelijke inzet van toezicht en handhaving. In bijlage 4 zijn de verschillende dimensies benoemd en verder uitgewerkt.

In het HUP wordt uitgewerkt op welke wijze en op welke onderdelen de gemeente Woerden actief communiceert. Hierin wordt opgenomen in welke concrete gevallen de gemeente Woerden wel of niet actief communiceert over haar toezicht- en handhavingstaken.

Onderdeel van preventiestrategie is verder het inschakelen van buurtbemiddeling of mediation. Dit is aanvulling op de Tafel van Elf. In geval van klachten kan buurtbemiddeling een sterkere oplossingskracht hebben dan de inzet van toezicht & handhaving. Waar mogelijk zetten we deze vorm van preventie in.

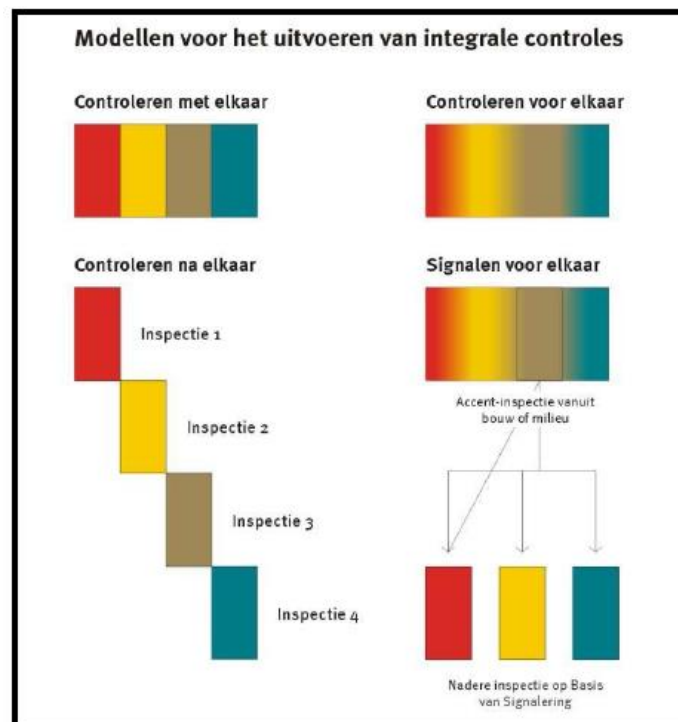
6.3 Toezichtstrategie

Toezichtstrategie is de strategie die beschrijft op welke manier en in welke vorm toezicht plaatsvindt. Dit is een leidraad bij het opstellen van het HUP en voor de toezichthouder in zijn dagelijkse werk. Toezicht vindt plaats op basis van de gestelde prioriteiten en doelen. Deze zijn vastgesteld op basis van de risicoanalyse (zie hoofdstuk 4). De prioritering is leidend voor de frequentie van het toezicht.

6.3.1 Manier van werken bij toezicht en handhaving

Verschillende handhavingspartners zijn actief in toezicht en handhaving in de leefomgeving. Zowel in de openbare ruimte als in het bebouwde gebied. Te denken valt aan toezicht door het waterschap, de Veiligheidsregio Utrecht, de provincie Utrecht, de politie, de ODRU en de gemeentelijke organisatie, waaronder de buitendienst.

Door informatiegestuurde handhaving en heldere werkafspraken zijn meerdere vormen van integraal toezicht mogelijk. Dat wordt hierna uitgewerkt.



Figuur 5: modellen voor het uitvoeren van (integrale) controle

Controleren met elkaar: Toezichthouders vanuit diverse taakvelden voeren gezamenlijk een integrale controle uit. Ieder voor de eigen discipline. Met name van toepassing in situaties die door een groter dan gemiddelde complexiteit of bestuurlijke prioriteit worden gekenmerkt. Soms is deze methode nodig, meestal is die arbeidsintensief en belastend voor de ondernemer of burger.

Na elkaar controleren: Verschillende toezichthouders van uiteenlopende instanties of afdelingen voeren zelfstandig en onafhankelijk van elkaar een controle uit. Omdat de inspecties over een relatief groter tijdsbestek worden uitgevoerd, heeft deze aanpak een sterkere preventieve uitwerking. Deze vorm van controleren is de klassieke vorm van toezicht. De toezichtlast neemt echter toe en de efficiëntie neemt af. Bovendien is het risico groot dat controles verschillende vakgebieden bestrijken, hetgeen kan leiden tot interpretatieverschillen.

Voor elkaar signaleren: Een toezichthouder kan tijdens zijn 'eigen' controle een mogelijke overtreding in een ander taakveld signaleren. Als deze constatering daartoe aanleiding geeft, zal de specialist van dat taakveld zelf een controle uitvoeren. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd. Deze aanpak vergt wel de nodige afstemming (en kunde) binnen een organisatie.

Voor elkaar controleren: Een toezichthouder neemt tijdens een integrale controle meerdere aandachtsvelden voor zijn rekening. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden

gekenmerkt door een geringe complexiteit. Dit is een vorm van signaaltoezicht, die prima kan worden uitgevoerd door een generalistisch toezichthouder, die bovendien dikwijls wordt ingezet voor uiteenlopende surveillances.

Bij toezicht wordt de gekozen voor de meest effectieve en efficiënte manier van toezicht. Dit is afhankelijk van het doel van het betreffende project in het HUP. Het streven is bij alle controles oog te hebben voor signaalpunten van andere taakvelden en/of bevoegd gezag. De belangrijkste signaalpunten zijn vastgelegd in de signaalkaarten⁵. Uitgangspunt is dat alle signaalpunten na afloop van de controle worden doorgegeven aan de betrokken handhavingspartner. In het HUP wordt de manier van controleren voor elk project vastgelegd.

De manier van werken bij toezicht & handhaving krijgt vorm in een soort controle. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in preventief, actief en reactief toezicht:

- geprogrammeerd gebiedstoezicht (preventief, § 6.3.2);
- gebiedsgerichte controles (actief, § 6.3.3);
- controle op de naleving van verleende vergunningen en/of meldingen (actief, § 6.3.4);
- controle naar aanleiding van klachten/handhavingverzoeken (reactief, § 6.3.5).

6.3.2 Preventief: geprogrammeerd gebiedstoezicht

De kwaliteit van de leefomgeving wordt ondermeer bepaald door de mate van controle op de naleving van de gestelde normen. Controle betekent ook “gezien worden” en dat werkt in de regel preventief. Gekoppeld aan handhavingcommunicatie zal dit een positief effect hebben op kwaliteit van de leefomgeving.

De surveillance kan door elke discipline worden uitgevoerd. Het gaat er dan om dat bevindingen bij de juiste handhavingspartner wordt gedeponereerd: ook dat is een vorm van signaaltoezicht. Dit kan een collega zijn of een ander bevoegd gezag. Periodiek wordt een gebied, al dan niet steekproefsgewijs, gecontroleerd of er overtredingen zijn. Deze controles vinden plaats aan de hand van incidentele fysieke perceelscontroles. Dat geldt voor Wabo-gerelateerde taken en ook het toezicht in de openbare ruimte vindt hierin plaats.

6.3.3 Actief: gebiedsgerichte controle

Een surveillance kan ook resulteren in een controle, op basis waarvan een handhavingstraject moet worden opgestart. Deze controle zal vooral in buitengebieden leiden tot het constateren van uiteenlopende vormen van strijdig (planologisch) gebruik, mede door de veranderingen in de wetgeving per 1 november 2014 (de uitbreiden van het vergunningvrij bouwen en de verruiming van de mogelijkheden tot planologisch afwijkend gebruik, ook buiten de bebouwde kom).

Het belang van een tijdige signalering is tweeledig:

- ernstige overtredingen worden eerder gesignaleerd en aangepakt (mits prioritair), en
- de informatie is direct bruikbaar in elke actualiseringsronde van de bestemmingsplannen.

De gebiedsgerichte controle kan ook worden ingezet voor de taakvelden milieu, bouwen en openbare ruimte. Tijdens de controle heeft de toezichthouder specifiek oog voor een of meerdere controlepunten. Voorbeelden hiervan zijn bebouwing in voorerfgebied, gevelinventarisatie milieu of foutief parkeren.

Met het afnemen van vergunningplichtige activiteiten en het toenemen van vergunningvrije of meldingsplichtige werkzaamheden neemt de kans op afwijkend handelen toe. Daar waar minder inzet nodig is voor vergunningverlening, blijkt uit de praktijk dat intensivering van toezicht en handhaving noodzakelijk is.

6.3.4 Actief: controle naar aanleiding van verleende vergunningen en/of meldingen

Deze vorm van controle is traditioneel en vloeit direct voort uit het nemen van beschikkingen, het stellen van voorschriften bij vergunningen en het accepteren van meldingen. Naleving van voorschriften is essentieel bij vergunningverlening, immers het gaat hier om zaken die expliciet vergund dienden te worden.

⁵ ‘Samen werken aan Samenwerken. Signaaltoezicht regio De Waarden’, versie april 2013

Alle verleende vergunningen worden, waar mogelijk, integraal gecontroleerd overeenkomstig het vastgestelde beleid en de eventuele controlefrequentie (zie hoofdstuk 7). In geval van overtredingen wordt – afhankelijk van het beleid - de sanctiestrategie toegepast.

6.3.5 Reactief: controle naar aanleiding van klachten en/of verzoeken om handhaving

Niet alle klachten en/of verzoeken om handhaving resulteren in een controle. Dat is afhankelijk van de prioriteitstelling en aard van de melding. Op anonieme meldingen wordt in beginsel niet gereageerd. Indien sprake is van een mogelijk acute situatie wordt uiteraard wel actie ondernomen. Bij dit onderwerp wordt de lijn van de constante jurisprudentie omtrent ‘de beginselplicht tot handhaving’ gevolgd.

6.4 Sanctiestrategie

Als een toezichthouder tijdens een controle een overtreding constateert, stelt hij of zij met behulp van de interventiematrix (zie figuur hieronder) van de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) de sanctie vast. De aard en inhoud moet bestuurlijk zijn vastgesteld. Voor het bepalen van aard en hoogte van dwangsommen en van begunstigingstermijnen geldt een vaste richtlijn (zie bijlage 6, Sanctiestrategie Gemeente Woerden).

6.4.1 Interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4				
	Van belang	3				
	Beperkt	2				
	Vrijwel nihil	1				
			A	B	C	D
			Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER						

Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 6: De blanco interventiematrix

De handhaver⁶ bepaalt ten eerste in welk segment van de interventiematrix de bevinding moet worden gepositioneerd. Dit gebeurt door:

1. te beoordelen welke gevolgen het geconstateerde heeft of kan hebben voor de leefomgeving en wat de maatschappelijke relevantie is, en;
2. door de overtreder te typeren.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen worden beoordeeld als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of gevolgen heeft voor volksgezondheid en de natuur; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige gevolgen heeft voor volksgezondheid en natuur.

Ad. 2

De normadressaat of normovertreder wordt getypeerd als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van toezichthouders, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de toezichthouder dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handavingshistorie mee in beschouwing. Als de toezichthouder niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'⁷ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.

⁶ Een handhaver kan zowel een toezichthouder als een jurist zijn

⁷ Gedogen in Nederland 25085, nr. 2, 1996-1997.

6.4.2 Optreden met de interventiematrix

De Landelijke Handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk (proportionaliteit) starten met interveniëren, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de overtreding eerder met behulp van stap 1 (§ 6.4.1) heeft gepositioneerd;
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.

Waar in de matrix 'PV' staat, betreft het de middelzware en zware segmenten die zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, kan worden overwogen om de in de matrix opgenomen bestuursrechtelijke interventies toe te passen. Deze zijn gericht op herstel en/of op bestraffing, ook kan de BSB⁸ als strafrechtelijke interventie worden toegepast.

⁸ Bestuurlijke strafbeschikking, waaronder ook de BSBmilieu (Bestuurlijke strafbeschikking milieu)

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	3 Van belang	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	2 Beperkt	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	1 Vrijwel nihil	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSB / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	B Moet kunnen: • Onverschillig	C Calculerend: • Bewust belem- merend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Figuur 7: De interventiematrix zoals deze toegepast wordt

De gemeente zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de gemeente bepaalde termijn uitblijft, wordt het proces vervolgd door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen. Recidive kan er toe leiden dat er in interventie wordt opgeschaald;
- in alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

6.5 Gedoogstrategie

6.5.1 Inleiding

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er moet een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag liggen (een gedoogbeschikking).

Gedogen is gebonden aan vrij concrete en strakke grenzen die zijn ontwikkeld in vaste jurisprudentie en zijn omschreven in de (rijks)nota 'Grenzen aan gedogen'. Het gedogen op het terrein van milieu wordt verder nog bepaald door het gezamenlijk beleidskader 'gedogen' dat is neergelegd in een brief van de Ministers van VROM en V&W⁹ en de brief van de minister van VROM die mede namens de Minister van V&W en Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden¹⁰. Er zal in de praktijk niet snel voor expliciet gedogen worden gekozen.

Slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kan besloten worden een situatie te gedogen. Het gedogen moet ook in omvang en tijd beperkt zijn. Het college acht gedogen – met in achtneming van de volgende uitgangspunten– aanvaardbaar:

1. als handhaving apert onredelijk is;
2. als de te handhaven regel niet in verhouding staat tot de gevolgen van handhavend optreden (disproportioneel);
3. als er expliciet wordt gedoogd, moet de gedoogbeschikking duidelijke en concrete voorschriften bevatten en voldoen aan de vereisten (voor het nemen) van een besluit (Algemene wet bestuursrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel).

6.5.2 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen

Op basis van de jurisprudentie kunnen de volgende inhoudelijke en procedurele voorwaarden worden onderscheiden om te gedogen:

- de te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;
- er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de te gedogen activiteit. De termijn of gedoogperiode zal daarbij beperkt zijn;
- indien vooruitlopend op besluitvorming over vergunningverlening wordt gedoogd, is een ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend. Er is tevens een inschatting gemaakt dat de activiteit vergunbaar is;
- er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen;
- er vooraf overeenstemming is over de voorwaarden van de gedoogbeschikking. De voorwaarden zijn er op gericht om tot een verantwoorde situatie te komen.

In geval van overmacht zijn de eerste drie aandacht voorwaarden niet van toepassing.

6.5.3 Situaties die van gedogen zijn uitgesloten

Er wordt niet tot gedogen overgegaan in de volgende situaties:

- indien aan de zijde van de overtreder - naar mening van de gemeente - sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;

⁹ Kamerstukken II 2003/2004, 22 343, nr. 82

¹⁰ Brief van 4 december 2003, Kamerstukken II, 22 343, nr. 82

- indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enig andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en kenbaar is gemaakt dat met bestuurlijke handhavingsinstrumenten tegen deze overtreding zal worden opgetreden, eventueel ook door een ander bevoegd gezag.

6.6 Privaatrechtelijke handhaving

In aanvulling op de hiervoor behandelde bestuurlijke handhavingsbevoegdheid heeft de gemeente ook privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden. De overheid mag in principe alleen dan gebruik maken van de privaatrechtelijke weg indien geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt of indien een ander belang gediend wordt dan het publiekrechtelijke belang. Onder bepaalde omstandigheden kan privaatrechtelijk worden opgetreden, indien de gemeente als rechtspersoon optreedt. Dit kan in geval van:

1. het plegen van een onrechtmatige daad door een natuurlijk- of rechtspersoon jegens de gemeente;
2. het niet-nakomen van een overeenkomst met de gemeente door een natuurlijk- of rechtspersoon;
3. de eigenaarsbevoegdheid van de gemeente, zoals ingebruikneming van gemeentegrond.

6.7 Handhaving bij overtreding door eigen organisatie of andere overheid

Handhaving van voorschriften bij een object van een andere overheid of van een onderdeel van de eigen organisatie is niet anders dan handhaving van voorschriften bij derden. Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en bedrijven, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de overheid.

6.8 Onvoldoende capaciteit om op te treden

Soms kan het voorkomen dat de gemeente niet direct kan optreden, omdat er veel handhavingszaken in procedure zijn en/of tijdelijk sprake is van beperkte capaciteit. In dat geval wordt schriftelijk aangegeven dat het bestuursorgaan zich het recht behoudt om handhavend op te treden, maar daar niet per direct aan toe komt. Als de handhavende instantie besluit om met betrekking tot deze overtreding dit ondubbelzinnig te kennen te geven aan de overtreder dan noemen we dit wraken. In een wrakingbrief staat dan dat er regels worden overtreden en dat hiertegen handhavend zal worden opgetreden. Er wordt dan echter geen termijn genoemd.

7. Programmering

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma

1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten.

Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:

- a. de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;
- b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet of met de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in artikel 8.40a, derde lid, van de Wet milieubeheer of het stellen van voorschriften als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet worden belast met:
 - 1°. het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot een inrichting, en
 - 2°. het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties met betrekking tot een inrichting;
- c. een krachtens artikel 5.10 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;
- d. de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.

7.1 HandhavingsUitvoeringsProgramma

De uitgangspunten van dit beleid worden jaarlijks vertaald in een HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP). Het programma wordt inhoudelijk opgebouwd aan de hand van resultaten van de probleemanalyse, het geconstateerd recent naleefgedrag (op basis van het jaarverslag), doelen en prioriteiten. Om te komen tot een concreet programma voor toezicht en handhaving is vervolgens nog één stap noodzakelijk: het koppelen van in- en (aanvullende) externe personeelsformatie aan de voorgestelde doelen en prioriteiten. Op basis van een voorstel, met zo mogelijk diverse varianten, stelt het college uiteindelijk het gemeentelijke ambitieniveau (inclusief handhavingsintensiteit) vast. Zij neemt daarbij ook een besluit over de daarvoor noodzakelijke personeelsformatie.

Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma bevat verschillende onderdelen. Deze sluiten aan op de 'hoofdthema's milieu, ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht, brandveiligheid en APV & bijzondere wetten. Het HUP is zo integraal mogelijk opgesteld. Het programma wordt door burgemeester en wethouders vastgesteld en ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden.

De voorgenomen activiteiten uit het handhavingsprogramma vloeien ten principale voort uit de prioriteiten, risico's en doelen. Aan de hand hiervan moet bepaald worden of deze uitgevoerd kunnen worden binnen de beschikbare capaciteit. Hiervoor is inzicht benodigd in de gewenste capaciteit en de huidige capaciteit, die voor handhaving beschikbaar is. Zijn de uren en capaciteit niet toereikend voor de voorgenomen activiteiten dan zal een keuze moeten worden gemaakt voor (tijdelijke) bijstelling van de ambities, de uitbreiding van de capaciteit of bijstelling van de te ondernemen activiteiten.

7.2 Afstemming programma met handhavingspartners

Het Bor en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) verplichten een afstemming en bekendmaking van het HUP aan betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke partners. Voor de gemeente Woerden zijn dit onder andere de Veiligheidsregio Utrecht (VRU), de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU), het waterschap Hoogheemraadschap 'De Stichtse Rijnlanden', de provincie Utrecht, de politie en het Openbaar Ministerie.

7.3 Aanzet tot programmering van de handhaving

In dit hoofdstuk wordt op basis van de in hoofdstuk 4 gestelde prioriteiten bepaald welke inzet noodzakelijk is om de beoogde ambities of beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. De daadwerkelijke inzet wordt in het (jaarlijkse) HandhavingsUitvoeringsProgramma opgenomen, toegespitst op de behoeften en wensen van dat moment. Dit conform de beleidscyclus ('Big Eight', zie paragraaf 2.6). Dit handhavingsbeleid geeft de kaders, waarbinnen de uitvoering plaatsvindt (prioriteiten, doelen, strategie). Door het jaarlijks monitoren van de activiteiten wordt ook inzichtelijk of en in hoeverre bijstelling van de uitvoering noodzakelijk is. Met de beoogde ambities wordt gestreefd naar een adequaat niveau van uitvoering van toezicht en handhaving.

7.3.1 Programma Milieu

De (reguliere) werkzaamheden voor handhaving omvatten de volgende producten:

- het uitvoeren van controles bij inrichtingen;
- het uitvoeren van geluidmetingen;
- het uitvoeren van gevelinventarisaties;
- het houden van toezicht op boven- en ondergrondse tanks (eveneens voor particulieren);
- het behandelen en afhandelen van klachten;
- burgers, bedrijven en gemeenten voorzien van de juiste informatie over beleid en regelgeving met betrekking tot bedrijven en milieu.

Op basis van de risicomodule wordt bepaald welke branches / bedrijven komend jaar worden bezocht. Hierbij is het uitgangspunt dat de inrichtingen minimaal met de volgende frequentie worden gecontroleerd:

Zeer groot risico	1 x per jaar
Groot risico	1 x per 2 jaar
Beperkt risico	1 x per 5 jaar
Klein risico	1 x per 10 jaar
Zeer klein risico	1 x per 20 jaar

Bij reguliere controles vindt er conform de afspraken met ODRU rapportage en eventueel vastlegging van de bevindingen in een brief plaats. Hieraan is geen termijn verbonden. De terugkoppeling van een klacht naar de indiener vindt binnen acht weken plaats

7.3.2 Programma Bouwen en wonen

Het toezicht op de naleving van verleende vergunningen krijgt een belangrijke rol in het uitvoeringsprogramma omdat:

- vaak alleen tijdens het bouwproces visueel kan worden toegezien op de naleving van vergunningsvoorschriften (waaronder constructieve veiligheidseisen en brandveiligheidseisen);
- veel overtredingen tijdens de bouw nog relatief eenvoudig verholpen kunnen worden;
- goede nieuwbouw voorkomt dat later handhavend moet worden opgetreden.

Toezicht op (asbest)sloop is belangrijk in verband met de risico's voor het milieu en de gezondheid. De controle van vergunningen vindt plaats in overeenstemming met 'Toezicht op Maat'. In dit protocol zijn per project (waaronder bouwwerken) de specifieke controlepunten aangegeven en de daarbij behorende controlefrequentie en niveau van toezicht. De prioriteiten en diepgang van controle zijn beleidsmatig afgestemd tussen vergunningverlening en toezicht.

De controles ten aanzien van bouwen en wonen vinden plaats conform het Landelijke toezichtsprotocol. Een samenvatting daarvan is opgenomen in bijlage 6.

7.3.3 Programma Ruimtelijke ordening

Om aan de wettelijke handhavingplicht te kunnen voldoen, is het noodzakelijk om overtredingen tijdig te constateren. Dit houdt in dat het gemeentelijke grondgebied structureel geheel moet worden geschouwd (gebiedsgericht toezicht). Het HUP doet uitspraken over de gewenste en beschikbare capaciteit.

Onderdelen van gebiedsgericht toezicht:

- jaarlijks minimaal 5 (van de in totaal 15) gebieden schouwen;
- iedere twee jaar, zo mogelijk ieder jaar, luchtfoto's laten maken;
- projectmatige controles uit te voeren (dit afhankelijk van problematiek, prioriteiten en doelen).

7.3.4 Programma Brandveiligheid

De afdeling Risicobeheersing van de VRU richt zich op de wettelijke taken en op advisering (Wabo/brandbeveiligingsverordening) en toezicht van (brand)veiligheidsrisico's voor wettelijke taken van gemeenten en provincie. De focus voor advisering en toezicht verschuift, op basis van een gedegen risicoanalyse, naar de meer complexe situaties. Dit zijn situaties waar sprake is van een verhoogd risico op slachtoffers bij brand (een concentratie van niet-zelfredzame, minder-zelfredzame of grote aantallen personen) en situaties waar bij brand sprake is van een verhoogd risico op slachtoffers onder hulpverleners.

Veiligheidsbewustzijn, zelfredzaamheid en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen wordt bevorderd. Stimulerende Preventie is een pijler van Risicobeheersing, naast advisering en toezicht. Risicobeheersing ondersteunt en adviseert burgers, bedrijven en instellingen bij het reduceren van risico's.

De VRU treedt - in het geval van een omgevingsvergunning ten behoeve van het bouwen en milieu wordt aangevraagd - hierbij in eerste instantie conform de afgesproken termijnen adviserend op.

In de taakuitvoeringsovereenkomst VRU is het HUP opgenomen waarmee het jaarprogramma ten aanzien van brandveiligheid is vastgelegd.

Op basis van de risicomodule wordt bepaald in welk bouwwerk toezicht wordt gehouden. Hierbij is het uitgangspunt dat de bouwwerken minimaal met de volgende frequentie worden gecontroleerd:

Risicoklasse I	1 á 2 x per jaar
Risicoklasse II	1 x per jaar
Risicoklasse III	1 x per jaar á twee jaar
Risicoklasse IV	1 x per vier jaar
Risicoklasse V	1 x per vier jaar

Bij reguliere en hercontroles vindt er conform de afspraken vastlegging van de bevindingen in een controlelijst plaats. De termijn hiervoor na een controle is één week.

Op basis van een risicoscan worden evenementen ter advisering voorgelegd aan de VRU (brandveiligheid en GHOR). Voor evenementen is het uitgangspunt dat bij alle grootschalige B- en C evenementen toezicht wordt gehouden. Het doel van het toezicht is om de veiligheid bij evenementen zoveel mogelijk te garanderen en de woon- en leefomgeving zo min mogelijk aan te tasten. Toezicht brandveiligheid zal worden gehouden op:

- doorgang voor hulpverleningsdiensten;
- nooduitgangen, blusmiddelen en bak- en braadkramen;
- gebruik van brandwerende materialen.

De taken op het gebied van Stimulerende Preventie bestaan uit preventiecommunicatie en risicobeheersingsmaatregelen vanuit Veiligheidszorg op Maat (VOM). zoals het bevorderen van veiligheidsbewustzijn, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. De maatregelen voor VOM zijn beschreven in een Brandveilig Leven (BVL)-catalogus.

Advisering, toezicht, stimulerende preventie en beleidszaken vinden plaats op basis van gedegen kennis van (brandveiligheid en uniformere processen). Daarnaast zijn de kwaliteitscriteria van het omgevingsrecht uitgangspunt voor de organisatie en het personeel.

7.3.5 Programma Openbare ruimte

Onder het thema openbare ruimte vallen de volgende taakvelden:

- openbare ruimte en leefomgeving;
- evenementen;
- horeca-inrichtingen;
- overige.

Deze taakvelden zijn opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening (APV), overige verordeningen en bijzondere wetten (Drank- en Horecawet). De APV beoogt de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het (woon- en leef)milieu. Ook de Afvalstoffenverordening wordt in dit kader meegenomen.

Het toezicht op de gemeentelijke verordeningen en bijzondere wetten is grotendeels aanbod-gestuurd. Dat wil zeggen dat de inzet van de capaciteit voor handhaving grotendeels afhankelijk is van meldingen en/of verleende vergunningen. Hierop kan enigszins worden geanticipeerd door de 'lopende' procedures (aanvraag om een vergunning) periodiek te analyseren.

7.3.6 Projecten

In de beleidsperiode 2015-2018 zal onderzocht worden of en zo ja op welke wijze vorm kan worden gegeven aan projectmatig toezicht en handhaving (informatiegestuurde handhaving). De ODRU en VRU zullen hierbij actief worden betrokken.

7.3.7 Klachten en meldingen

Jaarlijks ontvangt de gemeente veel klachten/meldingen op het gebied van bovenstaande taakvelden. Hier is sprake van een substantiële toename. Om hier adequaat mee om te kunnen gaan moet hiervoor capaciteit zijn gewaarborgd. In de paragrafen 4.4.2 en 6.3 staat hoe met klachten, meldingen en verzoeken om handhaving wordt omgegaan. In het HUP wordt hier rekening mee gehouden. Bij de jaarlijkse beleidsevaluatie zal worden bekeken in hoeverre de meldingen en handhavingsverzoeken (meer) gestructureerd toezicht op een bepaald terrein nodig maken.

8. Monitoren en evaluatie

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.6 Monitoring

1. Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
 - a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid;
 - b. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
2. In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

8.1 Inleiding

Sluitstuk van het adequate handhavingproces is de verantwoording over de handhavingsinspanningen en -resultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen. Daarmee wordt de beleidscyclus van handhaving gesloten. Het is dus belangrijk te weten of de maatregelen succesvol zijn geweest. Daarom moet beleid periodiek geëvalueerd en gemonitord worden.

De evaluatie bestaat uit het beoordelen van jaarresultaten en het effect van de jaarresultaten op de uitgangspunten en doelstellingen uit het handhavingsbeleid. Ten aanzien van het handhavingsbeleid wordt periodiek monitoring toegepast om de tussenresultaten te beoordelen, wordt jaarlijks verslag gelegd over het jaarprogramma en tussentijds het beleid geëvalueerd. Hieronder worden monitoring, verantwoording en evaluatie van het Handhavingsbeleid 2015-2018 verder toegelicht.

8.2 Monitoring

Een goede registratie van handhavingzaken vergemakkelijkt het vervolgtraject (repressief toezicht en sancties) en verschaft inzicht in de hele keten vanaf een geconstateerde overtreding tot en met de naleving. Het voordeel hiervan is dat alle handhavingspartners profiteren van de informatie. Het registreren van kwantitatieve en kwalitatieve handhavingsgegevens is met name van belang voor het te voeren beleid, de in te zetten capaciteit en de verantwoording naar het bestuur en management.

De voortgang van toezicht en handhaving wordt periodiek gemonitord. De monitoring geschiedt op basis van de productbladen van het HUP. Deze monitoring wordt gebruikt om te beoordelen of er voldoende voortgang wordt behaald in het HUP. ODRU en VRU rapporteren periodiek aan de gemeente over de behaalde resultaten.

8.3 Verantwoording

Na afloop van het kalenderjaar zal een jaarverslag worden opgesteld voor het college, waarin tenminste over de volgende onderwerpen wordt gerapporteerd:

- de toepassing van het handhavingsbeleid en de uitvoering van het HUP;
- het aantal geplande en uitgevoerde handhavingsprojecten en -activiteiten;
- het aantal geplande en bestede uren.

De verantwoording vindt plaats aan de hand van de productbladen bij het HUP.

Het college maakt het jaarverslag bekend aan de gemeenteraad.

8.4 Evaluatie

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonedig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.

Artikel 7.7 Rapportage

1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:
 - a. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;
 - b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;
 - c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid.
2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde toezicht- en handhavingactiviteiten effectief zijn en uitvoering geeft aan de gestelde doelen en prioriteiten is evalueren noodzakelijk. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) schrijft voor dat regelmatig moet worden gezien of het beleid aanpassing vergt. Jaarlijks vindt in ieder geval evaluatie van het uitvoeringsprogramma plaats.

Aan de opbouw van het jaarverslag zijn geen wettelijke eisen gesteld. Wel is gesteld dat rapportage plaatsvindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid. Een consistente opbouw vanuit de probleemanalyse, strategie, programmering en uitvoering is dus essentieel. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast wordt aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde handhavingsdoelstellingen en in lijn zijn met de gestelde prioriteiten.

Met deze rapportage en evaluatie wordt aangesloten bij het beoogde cyclische karakter van het handhavingproces; de evaluatie kan aanleiding zijn om het handhavingbeleid, de prioriteiten of het uitvoeringsprogramma bij te stellen.

8.5 Mutaties en dynamiek in de beleidscyclus

Beleid, programmering, monitoring en verslaglegging maken onderdeel uit van de Big Eight (zie onder andere paragraaf '2.6 programmering'). Dit is een dynamisch proces waarin periodiek mutaties plaatsvinden. Uiteindelijk leidt de evaluatie van het HUP tot mogelijke bijstelling van de beleidsuitgangspunten (bijvoorbeeld doelstellingen en strategie). En hiermee begint de hele cyclus (Big Eight) weer opnieuw.

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van mutaties en de dynamiek in het handhavingbeleid.

Mutatie/dynamiek	Bijwerken	Frequentie
Informatie over het naleefgedrag (resultaten)	Risicomodule	Eenmaal per twee jaar
Informatie over effecten (inschatting in Risicomodule)	Risicomodule	Eenmaal per twee jaar
Bijstellen prioriteiten	Risicomodule	Na afloop beleidsperiode. Indien jaarverslag en/of evaluatie risicomodule aanleiding vormen vaker
Bijstellen handhavingdoelen	Handhavingbeleid	Na afloop beleidsperiode. Indien jaarverslag en/of evaluatie risicomodule aanleiding vormen vaker
Registreren voortgang	Registratiesysteem	Voortdurend
Monitoren voortgang toezicht & handhaving	Registratiesysteem (tijdschrijfsysteem)	Ieder kwartaal/trimester
HandhavingUitvoeringsProgramma (HUP)	Handhavingbeleid (aanvulling)	Eenmaal per jaar

Tabel: Overzicht van mutaties en dynamiek van het handhavingbeleid

9. Organisatie van de handhaving

Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren.

6. Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het handhavingsbeleid bekend aan provinciale staten.

Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma

1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten

3. Burgemeester en wethouders maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het uitvoeringsprogramma bekend aan provinciale staten.

Artikel 7.4. Uitvoeringsorganisatie

1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:

a. de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd.

Artikel 7.5. Borging van de middelen

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat:

a. de voor het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de voor het uitvoeren van de in dat artikellid bedoelde activiteiten benodigde en beschikbare financiële en personele middelen inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd;

c. voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zonedig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma zo nodig wordt aangepast.

Artikel 7.7 Rapportage

1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:

a. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;

b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;

c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid.

2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.

3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten.

Het management en de directie hebben onder andere als taak interne processen aan te sturen. Daarvoor is het nodig om het (gewenste) verloop van primaire werkprocessen inzichtelijk te maken, te structureren en te bewaken. Naast de bestuurlijke verantwoordelijkheid, zal duidelijk moeten zijn wie operationeel verantwoordelijk is voor de uitvoering van de handhaving (wie is verantwoordelijk voor de activiteit, (tussen)resultaten en besluitvormingsmomenten).

9.1 Rollen en verantwoordelijkheden

Handhaving is een kerntaak van de gemeente, die hierin duidelijk haar verantwoordelijkheden heeft en neemt. In het kader van dit handhavingsbeleid past het dan ook om de diverse rollen en verantwoordelijkheden van de actoren in het handhavingproces nader te beschrijven.

9.1.1 De rol van de gemeenteraad

Als taken van de gemeenteraad binnen het integraal handhavingsbeleid kunnen worden genoemd:

- het op de politieke agenda plaatsen van het onderwerp toezicht en handhaving;
- het scheppen van randvoorwaarden - zoals formatie en budget - waarbinnen het beleid kan worden ontplooid;
- het uitdragen van de gemeentelijke handhavingsvisie.

9.1.2 De rol van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders

Voor het handhavingsbeleid is een belangrijke rol weggelegd voor de portefeuillehouder 'handhaving', uiteraard binnen de verantwoording op het niveau van het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester heeft ook een eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid.

Voorts is de burgemeester bestuurlijk verantwoordelijk voor het verkrijgen van structureel draagvlak en 'medeaansturing' van de lokale politie via het zogenaamde driehoeksoverleg. Bovendien is hij eerstverantwoordelijk bij rampen en zware ongevallen.

9.1.3 De rol van de wethouders

Actieve steun en betrokkenheid van het hele college bij het handhavingsbeleid is van groot belang. Handhaving heeft namelijk raakvlakken met bijna alle gemeentelijke werkvelden en loopt doorgaans door alle portefeuilles. Dit betekent dat:

- wethouders zich bewust moeten zijn van handhavingsaspecten met betrekking tot hun portefeuille;
- zij ervoor zorg dragen dat "handhaving" doordringt binnen hun portefeuille.

9.1.4 De rol van het management

Handhaving heeft, zoals gezegd, raakvlakken met bijna alle gemeentelijke werkvelden. Een actieve bijdrage hiervan is dan ook belangrijk en voor het management is dan ook een rol weggelegd, daar waar het betreft:

- het betrekken van het totale management bij het integraal beleid;
- het zorg dragen voor een goede coördinatie en samenwerking tussen de verschillende beleidsvelden;
- de aanjaagfunctie bij ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleid.

9.1.5 De rol van de coördinator handhaving

Bij bijna geen andere beleidsterrein is de functie van een coördinator zo van belang als bij het handhavingsbeleid. De coördinator:

- is de ambtelijke regisseur van het handhavingsbeleid;
- stelt de randvoorwaarden voor een structureel handhavingsbeleid;
- is de aanjager voor een integraal programma; initieert en coördineert de samenwerking op het gebied handhavingsactiviteiten.

9.1.6 De rol van handhavingspartners

Het doel is samen met politie, justitie, burgers, bedrijven en instellingen verder te werken aan handhaving. Een ieder zal daarom op zijn of haar eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken; elk individu, elke organisatie kan namelijk op eigen wijze in meer of mindere mate een bijdrage leveren aan een veilige leefomgeving. De samenwerking op verschillende niveaus zal de komende periode worden geïntensiveerd, waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande overlegvormen.

9.2 Coördinatie en afstemming

Bij nieuwe plannen voor bedrijfsvestigingen of het bouwen van bedrijven moeten vaak meerdere vergunningsprocedures worden doorlopen. Daarnaast zal in het bijzonder bij handhavingszaken, duidelijkheid moeten worden gegeven in de achtergronden ten aanzien van de te voeren handhavingstrategie en zullen er in het kader van regionale handhavingsacties, samengewerkt moeten worden. Het is van groot belang dat procedures goed op elkaar worden afgestemd.

Via regelmatige overleggen met de andere gemeentelijke disciplines, worden alle te doorlopen procedures op elkaar afgestemd. Dit bevordert de eenduidigheid en daarmee de consistentie van het gemeentelijk beleid tegenover burgers, bedrijven en instellingen.

10. Inwerkingtreding en communicatie

Het Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018 zal na vaststelling door het college bekend worden gemaakt aan de commissie Ruimte en de gemeenteraad. Van de vaststelling wordt openbaar kennis gegeven via De Woerdense Courant en de gemeentelijke website en vervolgens wordt de nota gedurende zes weken ter inzage gelegd. De nota *Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018* treedt per 1 juli 2015 in werking.

Met de inwerkingtreding van het *Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018* komt te vervallen de nota *Integrale Handhavingsbeleidsplan Woerden 2012-2014*.

Bijlage 1: Lijst met veel gebruikte afkortingen

Wetgeving en besluiten

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BSBm	Bestuurlijke Strafbeschikking milieu
BWT	Bouw- en woningtoezicht
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
HUP	HandhavingsUitvoeringsProgramma
LHS	Landelijke Handhavingstrategie
MDW	(project) Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
RO	Ruimtelijke Ordening
TUO	Taakuitvoeringsovereenkomst
VVGB	Verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet Bodembescherming
Wet RGT	Wet revitalisering generiek toezicht
Wet VTH	Wet vergunningen, toezicht en handhaving (is de werknaam)
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Organisaties

NVWA	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
HDSR	Hoogheemraadschap 'De Stichtse Rijnlanden'
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport (voorheen VROM Inspectie)
IPO	Interprovinciaal Overleg
ODRU	Omgevingsdienst Regio Utrecht
OM	Openbaar Ministerie
PMO	Provinciaal Milieuoverleg
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	(voormalig) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VRU	Veiligheidsregio Utrecht

Bijlage 2: Reikwijdte Integraal Handhavingsbeleid Woerden

Nr.	Taakveld	Onderdelen
1.	Milieu	Milieu-inrichtingen Aanbieden, storten of verbranden afvalstoffen Bodem Indirecte lozingen Klimaat
2.	Bouwen en wonen	Aanleg, bouw- en oprichtingsfase Verwijdering asbest Monumenten en archeologie BAG/Huisnummers Aanlegvergunning voor vellen houtopstand
3.	Ruimtelijke ordening	Illegaal gebruik van bouwwerken en gronden Illegale sloop, bouw of aanleg Woonkwaliteit/Onveilige bewoning arbeiders
4.	Brandveiligheid	Advies taak Wabo Advies brandveiligheid (waaronder evenementen) Toezicht tijdens de bouw Toezicht gebruik bouwwerken (zorginstellingen, bijeenkomst, onderwijs, sport, industrie, logies, kamerverhuur, winkel)
5.	Openbare ruimte	Afvalinzameling Algemene overlast (vernielingen, graffiti, etc.) Gebruik openbare ruimte en gemeentelijke eigendommen Hondenoverlast Parkeerexcessen Parkeren Reclame Standplaatsen Terrassen Uitstallingen Zwerfafval Markten Winkeltijdenwet
6.	Overige activiteiten	Klachten en meldingen Verzoeken tot handhaving

Bijlage 3: Toelichting Risicomodule en prioritering

Inhoud Risicomodule

De Risicomodule geeft inzicht in risico's met betrekking tot effecten en naleefgedrag. De volgende criteria zijn in de modules opgenomen:

APV

Fysieke veiligheid / Hinder/ Leefbaarheid

- aantal personen aanwezig
- aanwezigheid van (tijdelijke) bouwwerken of attracties
- bereikbaarheid en ontvluchting
- verspreiding van afval
- veroorzaken van geluidhinder
- veroorzaken van geurhinder
- verkeer aantrekkende werking

Duurzaamheid

- aantasting woongenot/leefbaarheid
- verstoring natuurwaarden
- veroorzaken zwerfafval

Volksgezondheid

- gebruik/aanwezigheid verdovende middelen
- drankgebruik

Bouw- en woningtoezicht

Fysieke veiligheid / Hinder/ Leefbaarheid

- aantal personen aanwezig
- complexiteit van de constructie
- wijziging in gebruik of functie
- vrijkomen gevaarlijke stoffen bij sloop
- impact op de beeldkwaliteit
- verloedering en sociale onveiligheid
- afval en verstoring
- gevolgen openbare orde/veiligheid/gezondheid

Duurzaamheid

- duurzaamheid materiaalgebruik
- levensduur gebouw
- energie- en waterverbruik

Volksgezondheid

- gevaarlijke stoffen bij sloop
- toegankelijkheid/bereikbaarheid
- ventilatie
- daglicht

Milieu

Fysieke veiligheid / Hinder/ Leefbaarheid

- gevaarsindicatie VNG
- bevi-inrichting ja of nee?
- opslag en gebruik gevaarlijke stoffen
- risicoregistratie RIVM (RRGS) ja of nee?
- geluidsafstanden
- geurafstanden
- stofproductie (luchtkwaliteit)
- lichthinder/ visuele hinder
- verkeer aantrekkende werking

Duurzaamheid

- aantasting woongenot/leefbaarheid
- verstoring natuurwaarden
- veroorzaken zwerfafval

Volksgezondheid

- gebruik en opslag toxische stoffen
- locatie met asbest ja of nee
- emissie naar lucht

Ruimtelijke ordening

Fysieke veiligheid / Hinder/ Leefbaarheid

- opslag gevaarlijke stoffen
- veiligheid constructie
- brandveiligheid gebouw
- bereikbaarheid
- aantasting leefomgeving (beeldkwaliteit)
- verloedering
- overlast illegale bewoners/gebruikers
- aantasten woongenot
- toename parkeerdruk/verkeer aantrekkende werking
- invloed milieucontour

Duurzaamheid

- toename bouwwerken/verhard oppervlak
- afname oppervlakte aan water
- schade aan waardevol gebied

Volksgezondheid

- ligging binnen zoning
- gezondheidsrisico's algemeen

Naleving

Attitude, per taakveld ingevuld:

- politieke gevoeligheid
- fraudegevoeligheid
- klachten
- interne organisatie

Tafel van Elf, per taakveld ingevuld:

- kennis van regels
- kosten/baten (kosten vergunning in relatie tot voordeel overtreding)
- mate van acceptatie van regels
- normgetrouwheid doelgroep
- informele controle (kans op controle door niet-overheid)
- informele meldingskans (kans op melding of klacht door derde)
- controlekans (kans op controle door overheid)
- detectiekans (kans op constatering overtreding tijdens controle)
- selectiviteit (kans op thematische controle)
- sanctiekans (kans op sanctie na constatering overtreding)
- sanctie-ernst

Ervaringscijfers, per taakveld ingevuld:

- naleefpercentage
- ernst van de overtreding
- snelheid herstelsanctie
- aantal opgelegde dwangsommen

Alle criteria kunnen zwaarder of lichter gewogen worden. Dit hangt af van de aanwezigheid van gegevens. Wat je niet weet, kun je ook niet beoordelen. De Risicomodule wordt om die reden periodiek geëvalueerd en aangepast. De volledige lijst met resultaten van de risicoanalyse zijn per taakveld weergegeven. De risico's zijn ingedeeld in vijf categorieën, van zeer groot tot klein risico.

De Risicomodules van de vier taakvelden zijn per taakveld gerangschikt naar prioriteit. Hoe interpreteer je zo'n risicoanalyse? Het betekent niet: categorie V pakken we op, categorie III wegen we eerst af en categorie I doen we niets mee. Er zal altijd een inhoudelijke afweging gemaakt worden.

De risicomodule geeft slechts aan waar de risico's die gepaard gaan met een overtreding het grootst zijn, en waar de kans op een overtreding het grootst is. Daaruit kun je afleiden waar toezicht het meest nodig is, en hoe je handhavend optreden moet (kan) inrichten. Met andere woorden: tegen een overtreding in categorie I zal sneller, 'harder' en daadkrachtiger worden opgetreden dan een overtreding in categorie III of IV. Ook hier geldt dat dit in beginsel zo is, maar dat na een belangenafweging de praktijk altijd anders kan zijn. Het kan dus zo zijn dat een bepaalde inrichting één keer in de tien jaar wordt gecontroleerd, maar dat tegen een overtreding fors wordt opgetreden. Het kan ook andersom: er wordt op een perceel ergens twee keer per jaar gecontroleerd maar treedt niet op tegen een overtreding elders.

De risicoanalyse heeft dus invloed op zowel preventief als repressief handhaven. De preventieve aspecten worden enerzijds vertaald in een toezichtsprotocol omtrent het controleren van vergunde activiteiten, anderzijds in een perceels (-of inrichtingsgewijs) controleprogramma over meerdere jaren.

Voor gevallen in de categorie II t/m V geldt dat er ook projectmatig kan worden opgetreden. Dit kan het geval zijn als blijkt dat er grote aantallen van bepaalde overtredingen worden vermoed of geconstateerd, gewijzigde inzichten, jurisprudentie of wetgeving daartoe noopt of wanneer dit een efficiencyvoordeel oplevert. Een verdere verfijning van prioriteiten is altijd maatwerk en niet effectief om van te voren in een prioriteitsstelling vast te leggen.

Toelichting prioritering

Per risicoanalyse zijn de prioriteiten bepaald. Dat wil niet zeggen dat de hoogste prioriteiten per taakveld automatisch de hoogste prioriteit krijgen in de integrale prioritering. De verschillende prioriteiten zijn naast elkaar gelegd en ten opzichte van elkaar nogmaals beoordeeld en ingedeeld door de vakspecialisten.

Bijlage 4: Uitleg / toelichting ‘Tafel van Elf’

1. Naleving in dimensies

De Tafel van Elf is een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De Tafel van Elf 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 rechtshandhaving daarop heeft. De basis wordt gevormd door een combinatie van in de literatuur voorkomende sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving.

De dimensies van de Tafel van Elf moeten worden beschouwd als gedragswetenschappelijke variabelen die nalevingsgedrag beïnvloeden. Door ze systematisch na te lopen, vormen ze een hulpmiddel voor de wetgever om te komen tot naleefbare wetgeving.

2. De Tafel van Elf als wetgevingsinstrument

De Tafel van Elf kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving. Dit geldt temeer wanneer het gedrag van mensen bijdraagt aan te bereiken beleidsdoelen. De Tafel van Elf is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht.

De Tafel van Elf is hiermee een hulpmiddel bij de totstandkoming van wetgeving. In het kader van het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) wordt de Tafel van Elf bij het onderdeel ‘toetsing van voorgenomen regelgeving’ aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) wetgeving. Deze vragen moeten beantwoord worden in de toelichting bij de regeling (in geval van een wet respectievelijk AMvB aangeduid als memorie of nota van toelichting). Het doel ervan is om inzichtelijk te maken wat de verschillende (neven-)effecten zijn van de voorgestelde regelgeving. Een goede, heldere toelichting op de verwachte mate van naleving verhoogt bovendien de kwaliteit van een wetsvoorstel.

Aan de hand van de Tafel van Elf worden hierna aanwijzingen gegeven over hoe een toelichting ten aanzien van deze aspecten op te bouwen. Er wordt verder op gewezen dat er meerdere instrumenten voor de wetgever beschikbaar zijn zoals bijvoorbeeld de ‘ketenbenadering’ van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de ‘Aanwijzingen voor de Regelgeving’ van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Deze uitleg handelt alleen over de Tafel van Elf. De Tafel van Elf is ontwikkeld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Veiligheid en het Sanders Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

3. Inhoud Tafel van Elf

- A. Dimensies voor spontane naleving
 - T1 Kennis van regels
 - T2 Kosten/baten
 - T3 Mate van acceptatie
 - T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep
 - T5 Informele controle
- B. Controle dimensies
 - T6 Informele meldingskans
 - T7 Controlekans
 - T8 Detectiekans
 - T9 Selectiviteit
- C. Sanctie dimensies
 - T10 Sanctiekans
 - T11 Sanctie-ernst

Op de volgende pagina's worden deze elf ‘tafels’ verder uitgewerkt en toegelicht.

Dimensies van spontane naleving		
1.	kennis van regels	Soms is de regelgeving vaag of complex. Het wordt niet begrepen door de doelgroep. Hier prevaleert communicatie boven sanctioneren
2.	kosten en baten	Hier is calculerend gedrag aan de orde: is een overtreding lonend? Hier past sanctioneren en communiceren, maar dan als 'naming and shaming'
3.	mate van acceptatie	Wordt het beleid door de doelgroep (burger of bedrijf) onderschreven? Betrek belangengroepen bij de formulering van het beleid.
4.	normgetrouwheid doelgroep	Het gaat hier om respect en vertrouwen. Een moeilijk te beïnvloeden dimensie, waarbij rekening moet worden gehouden met een sterke individualisering van de maatschappij
5.	niet-overheidscontrole	De door de doelgroep ingeschatte kans op een positieve- of juist een negatieve sanctionering van hun gedrag. In deze categorie bevindt zich de bewuste overtreder met een calculerend gedrag.
Handhavingsdimensies		
6.	meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreder door een derde wordt gemeld (het verzoek om handhaving of klacht) en dat er vervolgens door de overheid daadwerkelijk wordt opgetreden
7.	controlekans	De kans dat daadwerkelijk wordt gecontroleerd wordt ingeschat door de doelgroep. Als de overheid "bekend staat" als één, die nauwelijks controleert of sanctioneert dan geeft dat aan het begaan van overtredingen een onjuiste impuls. Handhavingsbeleid moet stellig zijn en uitvoeringsresultaat laten zien. Communicatie van handhavingsresultaat werkt in die zin weer preventief
8.	detectiekans	Als er wordt gecontroleerd, dan kan niet altijd alles worden waargenomen. In controlerapporten gaan wij altijd uit "van het moment van de controle, voor zover wij hebben kunnen vaststellen". Die laatste zin staat symbool voor de detectiekans, dikwijls behorend bij de calculerende overtreder
9.	selectiviteit	Bij dit item behoort het uitvoeren van toezicht op basis van een naleefstrategie, waarbij recidivisten nadrukkelijker en frequenter worden gecontroleerd. De categorie "bewuste overtreders" calculeren de pakkans al in bij de dimensies controlekans respectievelijk detectiekans
10.	sanctiekans	In deze categorie zit het bewuste calculerende gedrag van een potentiële overtreder. De overheid kan na constatering van overtredingen sancties opleggen. Dit gebeurt echter niet altijd. Dit hangt af van zaken als het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het eventuele gedoogbeleid. Daardoor is het relevant te beoordelen in hoeverre de doelgroep verwacht straf te krijgen voor bepaalde overtredingen, ofwel naar de gepercipieerde sanctiekans.
11.	sanctie-ernst	De hoogte van een sanctie heeft direct te maken met de hoogte van een dwangsom en/of de impact van bestuursdwang respectievelijk de gevolgen van een proces-verbaal. Ook kosten gerechtelijke kosten kunnen een rol spelen. Het proces van sanctieoplegging kan ook bijkomende, immateriële nadelen hebben zoals het verlies van reputatie. De hoogte en ernst van de verschillende soorten sancties zal niet op alle doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten, bijv. via het beleid van lik-op-stuk.

Bijlage 5: Risicoanalyse per taakveld

Samenvatting risicomodule Bouwen

Klasse	Opmaak	Van	tot en met
I	ZEER GROOT RISICO	15	18,5
II	GROOT RISICO	12,7	15,0
III	BEPERKT RISICO	10,7	12,7
IV	KLEIN RISICO	9,1	10,7
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	9,1

Code	Beschrijving	Totaal	Klasse
BOUW011	Bedrijf Cat. III > € 1.000.000 (bedrijfsgebouwen)	18,5	I
BOUW037	Overschrijden tijdelijke termijn gebruik/bouwen	17,8	I
BOUW008	Publiek Cat. III > € 1.000.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	17,8	I
BOUW005	Wonen Cat. III > € 1.000.000 (grote wooncomplexen/seriematige woningbouw)	16,2	I
BOUW007	Publiek Cat. II € 100.000 - € 1.000.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	15,5	I
BOUW017	Sloopmelding met asbest	15,3	I
BOUW010	Bedrijf Cat. II € 100.000 - 1.000.000 (bedrijfsgebouwen)	14,9	II
BOUW003	Wonen Cat. I < € 100.000 (complex: uitbouw/aanbouw/bijgebouw meerlaags)	14,9	II
BOUW006	Publiek Cat. I < € 100.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	14,6	II
BOUW029	Archeologiebescherming	14,6	II
BOUW004	Wonen Cat. II € 100.000 - € 1.000.000 (nieuwbouw van woningen/seriematige woningbouw)	14,1	II
BOUW043	Beschermd stadsgezicht	14,0	II
BOUW009	Bedrijf Cat. I < € 100.000 (bedrijfsgebouwen)	13,2	II
BOUW002	Wonen Cat. I < € 100.000 (uitbouw/aanbouw/bijgebouw 1 laag)	13,2	II
BOUW016	Sloopvergunningen (Rijksmonumenten / beschermd stadsgezicht)	12,6	III
BOUW028	Monumentenbescherming (gemeentelijke monumenten)	12,5	III
BOUW027	Monumentenbescherming (rijksmonumenten)	12,4	III
BOUW030	Uitvoeren van een werk (o.a. aanlegvergunning)	11,2	III
BOUW001	Wonen Cat. I dakkapel	11,0	III
BOUW012	Overig Cat. I+II+III (restcategorie, niet elders genoemd, waaronder infra, weg- en waterbouw, kassen, etc)	10,2	IV
BOUW018	Sloopmelding zonder asbest	9,9	IV

Samenvatting risicomodule Ruimtelijke Ordening

Klasse	Opmaak	Van	tot en met
I	ZEER GROOT RISICO	40	34
II	GROOT RISICO	30	40
III	BEPERKT RISICO	20	30
IV	KLEIN RISICO	16	20
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	16

Code	Beschrijving	Totaal	Klasse
RO024	Illegale bewoning	34,0	I
RO013	Illegale bouw wonen Cat. III > € 1.000.000 (grote wooncomplexen/seriematige woningbouw)	32,8	II
RO020	Illegale bouw publiek Cat. III > € 1.000.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	32,5	II
RO016	Illegale bouw bedrijf Cat. III > € 1.000.000 (grote bedrijfs(verzamel)gebouwen)	31,6	II
RO019	Illegale bouw publiek Cat. III > € 1.000.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	28,1	III
RO025	ONWAAR	27,4	III
RO015	Illegale bouw bedrijf Cat. II € 100.000 - 1.000.000 (bedrijfsgebouwen)	27,3	III
RO017	Illegale bouw overig Cat. I+II+III (restcategorie bedrijf)	26,1	III
RO028	illegaal gebruik agrarische gebouwen	25,8	III
RO012	Illegale bouw wonen Cat. II € 100.000 - € 1.000.000 (nieuwbouw van woningen/seriematige woningbouw)	25,3	III
RO021	Illegaal gebruik niet-agrarische gebouwen	24,8	III
RO009	Archeologiebescherming	23,9	III
RO007	Illegale bouw overig Cat. I+II+III (restcategorie, niet elders genoemd, waaronder infra, weg- en waterbouw, bouwkundige reclame)	23,8	III
RO027	Illegaal slopen (Rijksmonumenten / beschermd stadsgezicht)	23,6	III
RO018	Illegale bouw publiek Cat. I < € 100.000 (voor publiek toegankelijke gebouwen zoals bijv. winkels, café's, supermarkten, bioscopen, etc.)	23,5	III
RO014	Illegale bouw bedrijf Cat. I < € 100.000 (kleine bedrijfsgebouwen)	23,5	III
RO005	Illegaal bouwen aan, in of bij (Rijks)monument Gem. monument/Beschermd stadsgezicht	23,3	III
RO006	Illegaal bouwen (bedrijfs)woning	21,9	III
RO026	Illegaal slopen zonder asbest	21,8	III
RO002	Bouwen in strijd met Bouwbesluit	20,7	III
RO010	Illegale bouw wonen Cat. I < € 100.000 (complex: uitbouw/aanbouw/bijgebouw meerlaags)	19,1	IV
RO011	Illegale bouw wonen Cat. I < € 100.000 (uitbouw/aanbouw/bijgebouw)	18,2	IV
RO022	Indirecte lozingen	17,9	IV
RO003	Welstandsexces	17,7	IV
RO001	Uitvoeren van een werk	17,1	IV
RO023	Overschrijden tijdelijke termijn gebruik/bouwen	16,8	IV
RO008	Illegaal gebruik gemeentegrond	14,1	V
RO004	Illegaal kappen	11,4	V

Samenvatting risicomodule Milieu

Klasse	Opmaak	Van	tot en met	
I	ZEER GROOT RISICO	27	38	punten
II	GROOT RISICO	20	27	punten
III	BEPERKT RISICO	15	20	punten
IV	KLEIN RISICO	12	15	punten
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	12	punten

Beschrijving	Totaal	Klasse
Overige industrie chemisch	37,8	I
Tankstations met LPG	36,3	I
Garages met tankstation	28,2	I
Overige industrie	27,4	I
Afvalverwerkers	27,4	I
(Chemische) Wasserijen	27,1	I
Loonbedrijven cat 3/4	26,0	II
Opslag- en transportbedrijven cat 3/4	25,5	II
Garages zonder tankstation cat 3/4	24,4	II
Glastuinbouw cat 3/4	24,4	II
Autosloperij	24,1	II
Tankstations zonder LPG	23,8	II
Veehouderijen varkens/kippen	23,7	II
Metaal- en elektrabedrijven cat 3/4	23,3	II
Overige	23,2	II
Zwembaden	22,7	II
Drukkerijen cat 3/4	22,6	II
Loonbedrijven cat 1/2	21,7	II
Bouw- en houtbedrijven cat 3/4	21,3	II
Horecabedrijven cat 3/4	21,2	II
Jachthavens cat 3/4	21,1	II
Garages zonder tankstation cat 1/2	20,1	II
Overige industrie hout	20,0	II
Detailhandel en ambachtsbedrijven cat 3/4	19,6	III
Jachthavens cat 1/2	19,2	III
Rioolwaterzuiveringsinstallatie	18,9	III
Opslag- en transportbedrijven cat 1/2	18,5	III
Veehouderijen rundvee	18,2	III
Overige dienstverlening	18,1	III
Glastuinbouw cat 1/2	18,1	III
Drukkerijen cat 1/2	17,6	III
Metaal- en elektrabedrijven cat 1/2	17,5	III
Campings, bungalow- en recreatieparken	17,3	III
Sportcomplexen cat 3/4	16,3	III
Detailhandel en ambachtsbedrijven cat 1/2	16,2	III
Bouw- en houtbedrijven cat 1/2	16,1	III
Schildersbedrijven	15,7	III
Woon- en kantoorverblijven en scholen	15,7	III
Horecabedrijven cat 1/2	15,6	III
Medische gezondheidszorg	15,3	III
Zorginstellingen	15,0	IV
Dierenverblijven	14,2	IV
Veehouderijen graasdieren	13,6	IV
Instrument/tandtechniek	13,3	IV
Stookinstallatie	12,8	IV
Akkerbouw en fruitteelt	12,5	IV
Sportcomplexen cat 1/2	12,4	IV
Vuurwerk	12,1	IV
Tandartsen	11,8	V
Olietanks bij particulier	11,4	V
Propaanopslag	11,3	V
Paardenhouderijen	10,9	V
Telefooncentrale	10,5	V
Gasdrukregel- en meetstations	8,8	V
Riool- en poldergemalen	8,5	V

Samenvatting risicomodule APV / Bijzondere wetten

Klasse	Opmaak	Van	tot en met
I	ZEER GROOT RISICO	40	50
II	GROOT RISICO	30	40
III	BEPERKT RISICO	20	30
IV	KLEIN RISICO	16	20
V	ZEER KLEIN RISICO	0,0	16

Code	Beschrijving	Totaal	Klasse
APV019	Evenementen categorie C	45,4	I
APV029	incidentele festiviteiten inrichting	42,3	I
APV033	Kermis organiseren	41,8	I
APV059	Sluitingsuur horecabedrijven	41,0	I
APV043	Ontheffing tijdelijk schenken alcoholische dranken	39,9	II
APV018	Evenementen categorie B	37,6	II
APV040	Ontheffing geluidshinder	37,3	II
APV078	Vergunning Drank- en horecawet	36,0	II
APV049	overlast van hangjongeren	32,9	II
APV067	Terras exploiteren	32,3	II
APV046	openbare manifestaties	31,9	II
APV083	Vergunning voor het verkopen van vuurwerk	31,7	II
APV009	Betogingen	30,9	II
APV082	Vergunning Opiumwet	30,7	II
APV017	Evenementen categorie A	30,2	II
APV041	Ontheffing kampeertrein	29,9	III
APV022	exploitatievergunning	29,7	III
APV060	snoeproute middelbare scholen	29,7	III
APV003	Afsteken (professioneel) vuurwerk	28,9	III
APV005	autocross	27,2	III
APV061	Snuffelmarkt	26,9	III
APV069	Tijdelijke gebruiksvergunning	26,7	III
APV042	Ontheffing openstelling winkels	26,5	III
APV026	handelen in strijd met winkeltijdenwet	26,1	III
APV087	verontreiging van honden	26,1	III
APV048	overlast van fietsen en bromfietsen	24,8	III
APV064	Standplaatsen	24,0	III
APV079	Vergunning exploiteren sexinrichting\escort	23,9	III
APV084	Vergunningen standplaatsen	23,1	III
APV063	Speelautomaten exploiteren	22,5	III
APV075	Uitstalling exploiteren	22,3	III
APV023	fiets- en voetgangersgebied	22,2	III
APV001	aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg	21,7	III
APV037	Loterij organiseren	21,5	III
APV081	Vergunning inzameling geld of goederen	21,0	III
APV057	Reclamemateriaal verspreiden	21,0	III
APV027	houden van hinderlijke en schadelijke dieren	20,8	III
APV050	parkeerexcessen (Mulderfeiten)	20,7	III
APV044	Ontheffing vuur stoken	20,3	III
APV035	Ligplaatsen	19,4	IV
APV056	Reclame tijdelijk in de openbare ruimte	18,6	IV
APV055	plaatsen van voorwerpen op of aan de weg ism publieke functie (niet tijdelijke reclame)	18,4	IV
APV076	Venten	18,3	IV
APV012	Draaiorgel exploiteren	18,2	IV
APV014	dumpingen afval klein (verkeerd aanbieden huisvuil)	18,2	IV

APV028	In- en uittit 2:12 APV	18,1	IV
APV074	Uittitvergunningen (incl. inritten/duikers)/omgevingsvergunning	17,9	IV
APV077	Vergunning bruikbaarheid van de weg artikel 2:10 APV	17,9	IV
APV068	Textielinzameling	17,7	IV
APV045	Open vuur in bossen en natuurgebieden	17,5	IV
APV013	Duiven	17,4	IV
APV065	stankoverlast	17,2	IV
APV062	spandoek plaatsen	17,2	IV
APV054	parkeren van voertuigen van een autobedrijf e.d.	17,1	IV
APV052	parkeren kampeermiddelen	16,9	IV
APV025	Gevaarlijke honden	16,8	IV
APV053	parkeren van reclame voertuigen	16,7	IV
APV089	Vrijstelling verplichting met betrekking tot het verkoopregister	16,5	IV
APV036	loslopende honden	16,4	IV
APV051	parkeren grote voertuigen/uitzichtbelemmerende voertuigen	16,4	IV
APV038	luchtballonnen oplaten	16,3	IV
APV015	dumpingen grof vuil	16,3	IV
APV066	Straatartiest	15,7	V
APV088	Verwijzingsborden, ontheffing	15,6	V
APV090	Woonbootvergunning	14,1	V
APV010	Bijen	13,8	V
APV006	autowrakken	12,5	V
APV070	Tijdelijke wijziging sluitingstijden artikel 2:30	3,0	V

Samenvatting risicomodule Brandveiligheid

Beschrijving	effecten	beleving	risico	Totaal	lip 2015	quantiteit	Notities
Bejaardenoorden / verzorgingshuizen - Woonzorgcomplexen	8,3	6,3	I	3	6	200%	Bio/thema controle
Kinderdagverblijf > 10 pers.	8,1	5,5	I	2	2	100%	Bio controle
Klinieken (poli-, psychiatr., ...) > 10 pers.	7,9	5,4	I	2	4	200%	Bio/thema controle
Woning met zorg - zorgclusterwoning 24 uur zorg in een woongebouw	7,0	6,2	I	1	1	100%	Bio controle
Woning met zorg - groepszorgwoning op afspraak	6,8	6,3	I	1	1	100%	Bio controle
Hotel > 50 pers.	6,1	5,6	I	1	2	150%	Bio/thema controle
School (l.l < 12 jaar) 250 - 1000 pers.	5,9	5,6	I	1	2	150%	Bio/thema controle
Dagverblijf (kinderen / gehandicapten) 10-50 pers.	5,6	5,9	I	3	3	100%	Bio controle
Hotel 10-50 pers.	5,5	5,7	II	2	3	150%	Bio/thema controle
School (l.l < 12 jaar) 10 - 250 pers.	5,4	5,7	II	3	5	150%	Bio/thema controle
Woongeb. met inpandige gangen	5,1	5,2	II	1	1	100%	Bio controle
Cafés, discotheek, restaurant > 500 pers.	4,5	6,7	II	1	1	100%	Bio controle
School (l.l. > 12 jaar) > 1000 pers.	4,2	5,9	III	1	1	50%	Bio controle
Zwembad	3,9	5,8	III	1	1	50%	Bio controle
Winkelgebouwen incl. gevaarlijke stoffen	3,8	6,0	III	2	2	75%	Bio/thema controle
Museum, bibliotheek 50-250 pers.	3,7	5,6	III	2	1	50%	Bio controle
Markt (periodieke markten)	3,7	6,4	III	1	1	50%	Bio controle
Fabrieken 0-50 pers. - industrie - BEVI	3,6	5,8	III	1	1	50%	Bio controle
Cafés, discotheek, restaurant 50-250 pers.	3,6	6,1	III	15	8	50%	Bio controle
Buurthuis, ontm.centrum, wijkcentr. > 250 pers.	3,6	6,2	III	2	1	50%	Bio controle
Tijdelijke bouwsels > 50 pers.	3,5	5,9	III	1	1	50%	Bio controle
Gebedshuis > 250 pers.	3,6	5,5	IV	4	1	25%	Bio controle
Overige gebouwen met bijeenkomstfunctie > 50 pers.	3,3	5,8	IV	1	0	25%	Bio controle
Winkelgebouwen 50-250 pers.	3,3	6,0	IV	3	1	25%	Bio controle
Sportshal, stadion 50-250 pers.	3,3	5,8	IV	3	1	25%	Bio controle
Fabrieken 0-50 pers. - industrie - gevaarlijke stoffen 1.000 kg - 10.000 kg	3,3	5,8	IV	3	1	25%	Bio controle
Gebedshuis 50-250 pers.	3,2	5,2	IV	3	1	25%	Bio controle
Buurthuis, ontm.centrum, wijkcentr. 50-250 pers.	3,2	5,8	IV	4	1	25%	Bio controle
Fabrieken 0-50 pers. - industrie - gevaarlijke stoffen tot 1.000 kg	3,2	6,0	IV	12	3	25%	Bio controle
Fabrieken 0-50 pers.	3,0	5,7	IV	24	6	25%	Bio controle
Kantoren 50-250 pers.	3,1	4,9	V	3	1	25%	Bio controle
Kantine, eetzaal > 50 pers.	3,0	5,1	V	4	1	25%	Bio controle

Tabel: Prioritering taakveld Brandveiligheid gemeente Woerden

Bijlage 6: Sanctiestrategie Gemeente Woerden

Sanctiestrategie Gemeente Woerden

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Proces en Landelijke Handhaving Strategie	4
2.1 Aanleiding Landelijke Handhaving Strategie	4
2.2 Uitgangspunten van de Landelijke Handhaving Strategie	4
2.2.1 Onafhankelijke en slagvaardige handhavingsinstantie	4
2.2.2 Professionaliteit en vakmanschap	4
2.2.3 Betrouwbaarheid in relatie tot beginselplicht tot handhaving en verantwoording	4
2.2.4 Eenvoud	5
2.2.5 Gezamenlijkheid en informatie gestuurde handhaving	5
2.3 Toepassing van de Landelijke Handhaving Strategie	5
2.3.1 Inleiding	5
2.3.2 Uitwerking stappen	5
2.4 Toelichting	9
2.5 Afwijkend proces: incidenten, ongewone voorvallen en overtreding door eigen organisatie	9
3. Toelichting interventies van licht naar zwaar	10
3.1 Inleiding	10
3.2 Bestuursrecht herstellend	10
3.2.1 Aanspreken / informeren	10
3.2.2 Waarschuwen / brief met hersteltermijn	10
3.2.3 Bestuurlijk gesprek	10
3.2.4 Verscherpt toezicht	10
3.2.5 Last onder dwangsom	10
3.2.6 Last onder bestuursdwang	11
3.2.7 Tijdelijk stilleggen	11
3.3 Bestuursrecht bestraffend	11
3.3.1 Bestuurlijke boete	11
3.3.2 Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning	11
3.3.3 Exploitatieverbod en sluiting	11
3.4 Strafrecht	12
3.4.1 Bestuurlijke strafbeschikking	12
3.4.2 Proces-verbaal (PV)	12
4. Over dwangsommen	13
4.1 Algemeen	13
4.2 Dwangsomsoort	13
4.2.1 Bedrag ineens	13
4.2.2 Dwangsom per overtreding	13
4.2.3 Dwangsom per tijdseenheid	13
4.2.4 'Flexibele overtredingen'	13
4.3 Keuze gemeente Woerden	13
4.4 Hoogte van de dwangsom	13
4.5 Richtlijnen voor het verlengen van de begunstigingstermijn	16
4.6 Invordering dwangsom	16
4.7 Matigen van een dwangsom	16
4.8 Betalingsregeling	17
4.9 Opvolgende dwangsom	17
5. Registratie aanschrijving en zakelijke werking handhavingsbesluit	18

1. Inleiding

1. Inleiding

Bij het constateren van een overtreding die prioriteit heeft, treedt de sanctiestrategie in werking. De gemeente Woerden kent één sanctiestrategie voor de taakvelden: Milieu, Bouwwoningtoezicht, Ruimtelijke Ordening, Brandveiligheid en Openbare ruimte. Dit betekent dat bij overtredingen, onafhankelijk van het desbetreffende taakveld, op dezelfde wijze wordt opgetreden. In deze strategie wordt zowel het procesmatige deel als de hoogte van de dwangsom omschreven.

Het taakveld Openbare ruimte (APV en bijzondere wetten) kan soms van deze strategie afwijken omdat bij specifieke overtredingen hier ook (direct) het strafrechtelijke spoor van handhaving wordt gevolgd.

2. Proces en Landelijke Handhaving Strategie

Bij het constateren van een overtreding (of een naar grote waarschijnlijkheid te verwachten overtreding) wordt, zoals in § 6.4 aangegeven, in het Integraal Handhavingsbeleid aansluiting gezocht bij de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). Hieronder wordt de LHS eerst nader toegelicht.

2.1 Aanleiding Landelijke Handhaving Strategie

Aanleiding voor een Landelijke Handhavingstrategie is de uitgesproken wens van alle betrokken overheden om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een 'gelijk speelveld' voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt (normadressaten). En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat toezichthouders zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

De Landelijke Handhavingstrategie en daarmee ook dit handhavingsbeleid geeft inhoud aan deze wens door het centraal stellen van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties met een beginselplicht tot handhaven.

De LHS handelt primair om milieutaken. In principe is de strategie ook voor de overige taakvelden toepasbaar. In de Omgevingswet (2018) is dat ook nadrukkelijk aan de orde, althans zoals op dit moment het conceptwetsontwerp luidt. De Vereniging Nederlandse gemeenten is, op basis van een door hen gevraagd advies aan de Commissie Wolfsen, nog niet overtuigd of de LHS op de voorgestelde manier door de Rijksoverheid verplichtend wordt opgelegd aan de uitvoerende lagere overheden, de provincies, gemeenten en waterschappen. Gelet op het voorgaande wordt de keuze gemaakt om de LHS voor alle taakvelden van het Integraal Handhavingsbeleid van toepassing te verklaren.

2.2 Uitgangspunten van de Landelijke Handhavingstrategie

De LHS past binnen het nieuwe stelsel van VTH-taken en kent vijf uitgangspunten:

1. Onafhankelijkheid met sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties;
2. Professionaliteit en vakmanschap met training, opleiding, kennis en informatie-uitwisseling;
3. Betrouwbaarheid met een beginselplicht tot handhaving en het afleggen van verantwoording;
4. Eenvoud: een passende interventie bij iedere bevinding (en hoe daar te komen);
5. Gezamenlijkheid met overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden.

Hieronder worden deze uitgangspunten nader toegelicht.

2.2.1 Onafhankelijke en slagvaardige handhavingsinstantie

Er dient consequent te worden gehandeld. Transparant, zorgvuldig en goed gemotiveerd. Een slagkrachtige organisatievorm is bepalend voor het handhavingssucces. Bestuurlijke interventies zijn niet noodzakelijk, omdat de beleidsmatige afwegingen al hebben plaatsgevonden en verankerd in het handhavingsbeleid. De uitvoering resteert en die wordt bij voorkeur uitgevoerd door een uitvoeringsorganisatie. Voor milieuzaken betreft dat de Omgevingsdienst regio Utrecht en voor taken met betrekking tot de gebruiksveiligheid, de Veiligheidsregio Utrecht.

Op termijn kunnen andere toezichtstaken aan de uitvoeringsdiensten worden overgedragen en mogelijk zelfs (strategisch- en uitvoeringsgericht) geïntegreerd.

2.2.2 Professionaliteit en vakmanschap

De toezichthouder voldoet aan de landelijke kwaliteitscriteria (als persoon in zijn of haar functie) en werkt binnen een (uitvoerings)organisatie, die eveneens voldoet aan deze kwaliteitscriteria. Toezichthouders zijn in staat overtredingen als zodanig op juiste waarde in te schatten, daarnaar te handelen en dus conform de LHS op te treden.

2.2.3 Betrouwbaarheid in relatie tot beginselplicht tot handhaving en verantwoording

De beginselplicht tot handhaving wordt hier geborgd, gesteund door constante jurisprudentie. Het afleggen van rekening en verantwoording door het openbaar bestuur in combinatie met een

rechtvaardig optreden door de toezichthouder, maakt dat wordt voldaan aan de criteria voor een betrouwbare manier van optreden door een eveneens betrouwbare overheid.

2.2.4 Eenvoud

Een passende interventie bij iedere bevinding, gekoppeld aan enerzijds de veilige leefomgeving en anderzijds de financiële mogelijkheden en grenzen van redelijkheid en veiligheid. Dit is het werkveld van een overheid die met een gepaste beleidsmatige keuze een veilige en leefbare leefomgeving wenst te creëren of te behouden.

In dit uitgangspunt is de manier van optreden opgenomen, zowel de bestuursrechtelijke- als de strafrechtelijke. Dat wordt gedaan op basis van de interventieladder van de Landelijke Handhavingstrategie, die hierna verder wordt uitgewerkt. Met de preventiestrategie kan een groot deel van deze doelstelling ook worden bereikt.

2.2.5 Gezamenlijkheid en informatie gestuurde handhaving

Informatie gestuurde handhaving is een must. Er zijn meerdere handhavingpartners in het land actief en met name bij ketenhandhaving zijn de onderlinge (geautomatiseerde) schakels onmisbaar. Ook ingeval van recidive is herkenbaarheid van de overtreder essentieel. Ook handhavingprogramma's moeten op elkaar zijn afgesteld en prioritering dient zo veel als mogelijk parallel te lopen, Dat betekent ook dat risicoanalyses met elkaar dienen te worden gedeeld.

2.3 Toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie

2.3.1 Inleiding

Bij de LHS draait het om handhavingorganisaties, die passend interveniëren bij iedere bevinding, dat wil zeggen afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. En die in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.

In de LHS is "interveniëren" breder dan alleen het opleggen van sancties. Het gaat dan ook om aanspreken en informeren en die strategie sluit aan bij de eerder genoemde Tafel van Elf.

In de paragrafen hierna wordt beschreven hoe een toezichthouder tot een sanctie komt bij het constateren van een overtreding. Het is van belang te vermelden dat zoveel mogelijk aansluiting gezocht is bij de LHS. Er bestaat echter gemeentelijke beleidsvrijheid binnen de LHS. Er is geen belangen- of prioriteitsafweging meer mogelijk ingeval een overtreding is geconstateerd. De LHS is immers bedoeld als een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. In die zin is de LHS dus vooral een instrument voor de toezichthouder!

Als de toezichthouder bij een controle een overtreding heeft geconstateerd stelt hij of zij met behulp van de interventiematrix de sanctie vast. Daarbij zijn de volgende stappen aan de orde:

1. Positionering bevinding in de interventiematrix;
2. Bepalen verzwarende aspecten;
3. Onderzoek samenwerking bestuur, politie en Openbaar Ministerie;
4. Optreden met de interventiematrix;
5. Vastlegging.

2.3.2 Uitwerking stappen

Hieronder worden de stappen uit de interventiematrix uitgewerkt en toegelicht.

Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

De toezichthouder bepaalt ten eerste in welk segment van de in §6.4.1 opgenomen interventiematrix (figuur 6) hij de bevinding (die een overtreding is) positioneert door:

1. het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie, en
2. het typeren van de normadressaat.

Er wordt een nadrukkelijker rol weggelegd voor de toezichthouder, die nu een overtreder in een bepaalde positie binnen de LHS moet onderbrengen. Dat vergt een gedegen afwegingskader dat moet worden geborgd in een werkinstructie voor (de groep van) toezichthouders, opdat de LHS ook in de praktijk zorgvuldig wordt toegepast.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de toezichthouder als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of gevolgen heeft voor volksgezondheid en de natuur; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige gevolgen heeft voor volksgezondheid en natuur.

Ad. 2

De toezichthouder typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van toezichthouders, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de toezichthouder dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de toezichthouder niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De toezichthouder bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de Landelijke Handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹¹ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.

Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

In de deze bepaalt de toezichthouder of er verzwarende omstandigheden zijn die de sanctie moeten beïnvloeden.

De toezichthouder bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden.

¹¹ Gedogen in Nederland 25085, nr. 2, 1996-1997.

De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

Nr.	Verzwarende aspecten	Toelichting verzwarende aspecten
1.	Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)	De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2.	Status verdachte / voorbeeldfunctie.	De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3.	Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect	Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd
4.	Combinatie met andere relevante delicten	Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen
5.	Medewerking van deskundige derden	De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De toezichthouder moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6.	Normbevestiging	Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7.	Waarheidsvinding	Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

Stap 3 – Onderzoek samenwerking bestuur, politie en Openbaar Ministerie

In deze stap bepaalt de toezichthouder of overleg gevoerd moet worden met andere (strafrechtelijke) organisaties.

De toezichthouder bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke toezichthouders zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de toezichthouder de bevinding na stap 1 heeft geïndiceerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de toezichthouder weliswaar heeft geïndiceerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavinginstantie een Bestuurlijke Strafbeschikking (BSB) oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de toezichthouder concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavinginstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de

betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping;
- situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De Landelijke Handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren (proportionaliteit) gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De toezichthouder gebruikt de interventiematrix van figuur 6 daarbij als volgt:

1. De toezichthouder kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (§ 6.4.1) heeft gepositioneerd;
2. De toezichthouder kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

De gemeente zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de gemeente bepaalde termijn uitblijft, wordt het proces vervolgd door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen;
- in alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

De aard en inhoud van de sanctie zijn vastgesteld om willekeur te voorkomen. De voorgestelde termijnen en bedragen zijn opgenomen in de bijlage.

Indien een sanctie wordt opgelegd is het principe dat van een last onder bestuursdwang gebruikt wordt gemaakt in onomkeerbare resp. (levens)bedreigende en/of acute zaken. In alle andere gevallen zal het instrument van een last onder dwangsom worden ingezet.

Ingeval van toepassing van een last onder dwangsom wordt omwille van effectiviteit en efficiency gekozen voor een bedrag ineens, in plaats van – zoals tot nu toe dikwijls gebruikelijk – een bedrag per overtreding of gebeurtenis.

Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

2.4 Toelichting

Bij de toepassing van de interventiematrix kan het zijn dat er voor gekozen wordt om bestuursrechtelijk te handhaven. Als de overtreding geen direct en onomkeerbaar gevaar of schade (Dogs) oplevert of als dit gevaar zich pas later dan vier weken zal realiseren, dan kan er volstaan worden met een last onder dwangsom. De overtreder krijgt dan de gelegenheid, eventueel binnen korte tijd, om zelf de overtreding te doen beëindigen.

Als de overtreder dat niet doet, moet hij een dwangsom betalen. Daarna kan alsnog bepaald worden om een nieuw handhavingsbesluit te nemen, waarbij dan weer te kiezen valt tussen een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Als er wél sprake is van (een waarschijnlijke kans op) direct en onomkeerbaar gevaar of schade binnen 4 weken, dan ligt een last onder bestuursdwang meer voor de hand. Als de overtreder dan de overtreding zelf niet ongedaan maakt, dan kan het bestuur zelf de overtreding (doen) beëindigen en daarna de kosten op de overtreder verhalen. Voorbeelden die in deze categorie vallen: een voorgevel die over een maand zal instorten, een inrichting die pas over 3 weken actief zal worden.

Als het gevaar binnen twee weken dreigt, dan is een spoed of zelfs super spoed bestuursdwang de juiste keuze. Bij een spoed bestuursdwang (5:31 lid 1 Awb) moet er eerst een besluit worden genomen door het bevoegd gezag, maar als het besluit genomen is, dan krijgt overtreder geen kans meer zelf de overtreding ongedaan te maken: het bevoegd gezag zal dan gelijk tot uitvoering van bestuursdwang overgaan. Als het echt nodig is, kan er ook tot super spoed bestuursdwang (5:31 lid 2 Awb) overgegaan te worden: eerst worden de herstelmaatregelen uitgevoerd en pas later krijgt de overtreder een besluit toegestuurd¹².

2.5 Afwijkend proces: incidenten, ongewone voorvallen en overtredingen door de eigen organisatie

In twee gevallen wordt er van het bovengenoemd proces afgeweken: als er een incident of een ongewoon voorval is en als er een overtreding door de eigen organisatie wordt geconstateerd. De werkwijze bij deze categorieën wordt nader beschreven in de gelijknamige protocollen.

Als er sprake is van een incident, ongewoon voorval of overtreding door de eigen organisatie, dan heeft dit altijd prioriteit. Afhankelijk van de aard en de effecten kan er worden besloten kortere termijnen of hogere dwangsombedragen te hanteren. Ook kan er voor spoed of super spoed bestuursdwang gekozen worden. Als er matige spoed is, kan ook worden gekozen voor een last onder dwangsom met een korte termijn met het achterwege laten van de constateringsbrief. Voor meer informatie over de incidenten, ongewone voorvallen en overtredingen door de eigen organisatie wordt verwezen naar die protocollen.

¹² Voorbeelden die in deze categorie vallen: een oude eik die bij windkracht 2 op de weg zal vallen, een actief olielek bij een bedrijf, niet-hechtgebonden asbestplaten die langs een openbare weg liggen.

3. Toelichting interventies van licht naar zwaar

3.1 Inleiding

Bij het constateren van een overtreding die prioriteit heeft, treedt de sanctiestrategie in werking. De interventiematrix uit de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is hier in beginsel leidend. De te volgen 'stappenplan' staat beschreven in hoofdstuk 6 uit de nota 'Integraal Handhavingsbeleid Woerden 2015-2018'.

3.2 Bestuursrecht herstellend

3.2.1 Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

3.2.2 Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

3.2.3 Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

3.2.4 Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

3.2.5 Last onder dwangsom (LOD)

Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan ook een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb) 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 dient te 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 en is de last onder dwangsom niet toepasbaar. 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 kan een last onder dwangsom niet worden opgelegd.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

3.2.6 Last onder bestuursdwang (LOB)

De toepassing van bestuursdwang is gericht op het (gedeeltelijk) ongedaan maken van de overtreding. Deze bevoegdheid omvat bijvoorbeeld het afbreken van illegale bouwwerken. Het toepassen van bestuursdwang is een ingrijpend middel: de gemeente gaat zelf over tot daadwerkelijk feitelijk handelen. De daarmee gepaard gaande kosten kunnen verhaald worden op de overtreder. Het risico is echter aanwezig dat de overtreder de kosten niet zal kunnen betalen. Bovendien is relatief veel personele inzet nodig. Om die reden maken bestuursorganen bij voorkeur gebruik van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. →Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. →Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang (en verhalen kosten uitvoering).

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

3.2.7 Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

3.3 Bestuursrecht bestraffend

3.3.1 Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NWWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (onder andere CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

3.3.2 Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is in het bijzonder passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

3.3.3 Exploitatieverbod en sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

3.4 Strafrecht

3.4.1 Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking (BSB) is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSB kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet. De BSB is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat.

3.4.2 Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze Landelijke Handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

4. Over dwangsommen

4.1 Algemeen

Het opleggen van een dwangsom heeft tot doel overtredingen ongedaan te maken en eventuele vervolgovertredingen te voorkomen. Het bevoegde bestuursorgaan, in deze richtlijn het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woerden, stelt een dwangsom vast evenals een maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. De hoogte van een dwangsom is afhankelijk van de aard van de overtreding en staat in (redelijke) verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang (zie artikel 5:32 Awb). Daarnaast is de beoogde werking van de dwangsomoplegging van belang.

4.2 Dwangsomsoort

Op grond van artikel 5:32b Awb zijn er drie dwangsomsoorten:

1. Een bedrag ineens;
2. Een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd;
3. Een bedrag per overtreding van de last.

4.2.1. *Bedrag ineens*

In het algemeen, waar het te dienen belang zich hier niet tegen verzet, zal gebruik gemaakt worden van een bedrag ineens. De reden hiervoor ligt in het feit dat een overtreder niet noodzakelijkerwijs zwaarder getroffen wordt wanneer een dwangsom van een bedrag ineens opgelegd wordt dan wanneer een dwangsom van een bedrag per tijdseenheid of per overtreding, terwijl het in het kader van efficiencyoverwegingen en efficiëntieoverwegingen dit wel de voorkeur heeft.

4.2.2 *Dwangsom per overtreding*

Indien regelmatig voorschriften worden overtreden ligt het voor de hand om de dwangsom te bepalen per overtreding. Worden meerdere voorschriften overtreden dan kan per overtreden voorschrift een dwangsom worden opgelegd. Als het gaat om overtredingen die een continu karakter hebben, en dus niet op zichzelf staande overtredingen, dan kan uit het oogpunt van rechtszekerheid een dwangsom worden opgelegd per overtreding.

4.2.3 *Dwangsom per tijdseenheid*

Een dwangsom per tijdseenheid komt aan de orde als er sprake is van een continue overtreding van voorschriften. Deze vorm is aan te bevelen als het gaat om overtredingen die niet afzonderlijk zijn te constateren, omdat de overtreder constant in overtreding is. In dit soort situaties kan geen dwangsom per overtreding worden opgelegd. Denk hierbij onder andere aan strijdig gebruik van gebouwen.

4.2.4 *Flexibele overtreding*

Hierop wordt een uitzondering genoemd: "flexibele" overtredingen. Het gaat hierbij om overtredingen die eenvoudig te beëindigen zijn, maar ook eenvoudig te starten. Te denken valt hier aan bedrijfsmatige opslag op een agrarisch perceel: de opslag is eenvoudig weg te halen, maar ook eenvoudig weer terug te plaatsen. De effectiviteit van een dwangsom met een bedrag ineens is hier verminderd, omdat men aan de last kan voldoen en men vervolgens de overtreding opnieuw kan begaan. In dit soort gevallen is een dwangsom met een bedrag per overtreding effectiever: per overtreding zal dan een dwangsom verbeuren, zodat de overtreder de prikkel zal krijgen de overtreding niet meer opnieuw te begaan.

4.3 Keuze gemeente Woerden

Wanneer overtredingen door de overtreder door middel van één handeling, bijvoorbeeld het aanpassen van bouwwerken, het verwijderen van (bouw)werken en dergelijke ongedaan kunnen worden gemaakt dan wordt de dwangsom, bij verstrijken van de begunstigingstermijn, in twee keer verbeurd. Per situatie wordt in het handhavingsbesluit de periode van de eerste en de tweede controle bepaald. Uitzonderingen hierop zijn situaties waarbij het wenselijk is om een overtreding snel te laten beëindigen of waarbij zeer intensief toezicht zou moeten worden gehouden (voorbeelden: parkeerproblematiek, afval, terrassen etc.). In die situaties wordt een dwangsom in één keer verbeurd.

4.4 Hoogte van de dwangsom

Hoe de hoogte van een dwangsom zich precies laat berekenen, kan niet voor iedere situatie concreet worden vastgelegd. Duidelijk is dat de hoogte van een dwangsom afhankelijk is van:

1. de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen of met andere woorden, de dwangsom moet hoger zijn dan het (geschatte) financiële voordeel; het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
2. de dwangsom moet voldoende dwang tot gevolg hebben om de overtreding op te heffen c.q. te beëindigen;
3. voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
4. de bevestiging van normen gesteld in het bestuurlijk belang.

De onderstaande bedragen en termijnen betreffen veel voorkomende overtredingen en zijn indicatief. Dat betekent de termijnen en bedragen richtlijnen zijn waarvan in specifieke gevallen kan worden afgeweken. In spoedeisende situaties zal gekozen kunnen worden tussen het opleggen van een last onder bestuursdwang of wordt een korte(re) begunstigingstermijn gehanteerd.

Taakveld	Omschrijving	Dwangsom in €	Begunstigingstermijn
Milieu	Algemeen: het zonder toereikende melding op grond van een AMvB krachtens de Wet milieubeheer in werking hebben van een inrichting zonder dat aanvullende onderzoeksrapporten nodig zijn	Maximum van 1.000	2 weken
	Algemeen: het zonder toereikende melding op grond van een AMvB krachtens de Wet milieubeheer in werking hebben van een inrichting waarbij aanvullende onderzoeksrapporten nodig zijn	Maximum van 1.000 + kosten onderzoek(en), vermeerderd met prikkel-toeslag 20%	2 maanden
	Lucht: Overschrijden van emissie-eisen genoemd in artikel 2.5 Activiteitenbesluit	2.000 per keer/week met maximum van 10.000	3 maanden
	Energie: Het niet uitvoeren van een energiebesparingsonderzoek genoemd in artikel 2.15 Activiteitenbesluit	1.000 per maand met maximum van 5.000	2 maanden
	Geluid: Overschrijden van geluidnormen genoemd in artikel 2.17 Activiteitenbesluit	1.000 per keer/week met maximum van 5000	1 maand
	Bodem: Geen goedkeuring van vloeistofdichte vloer door erkende inspectie-instelling (artikel 2.1, lid 1 Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer)	2.000 per maand met maximum van 10.000	3 maanden
	Bodem: Geen jaarlijkse controle van vloeistofdichte vloer (artikel 2.1, lid 5 Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer)	500 per maand met maximum van 2.500	1 maand
	Bodem: Ontbreken lekbak van voldoende opvangcapaciteit (artikel 2.4, lid 3 Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer)	100 per week met maximum van 500	2 maanden
	Bodem: Ontbreken vloeistofdichte vloer bij wassen motorvoertuigen of carrosserie-onderdelen daarvan (artikel 3.27, lid 2 Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer)	100 per m2 per maand met maximum van 500 per m2	3 maanden
	Lucht: bij bereiden voedingsmiddelen schoorsteen op onvoldoende hoogte en geen doelmatige ontgeuringsinstallatie (artikel 4.107, lid 1 Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer)	1000 per week met maximum van 5000	1 maand
BWT en RO	Illegale bouw (kwalificatie licht)	Max. 5.000	1 – 2 maanden
	Illegale bouw (kwalificatie middel)	Max. 10.000	2 – 3 maanden
	Illegale bouw (kwalificatie zwaar)	Max. 25.000	2 – 4 maanden
	Illegaal aanleggen, slopen zonder asbest, of kappen, kwalificatie licht, middel of zwaar	Respectievelijk max. 2.500, 5.000 en 10.000	1 – 3 maanden
	Illegaal slopen met asbest aanwezig of waarschijnlijk aanwezig	10.000	1 – 3 weken

	In afwijking van de verleende vergunning bouwen, slopen, kappen of aanleggen, kwalificatie licht, middel of zwaar	Respectievelijk max. 5.000, 10.000 en 25.000	1 – 4 maanden
	Gebruik in strijd met het bestemmingsplan: illegaal wonen (bijvoorbeeld in een bijgebouw, keet of agrarische loods)	Max. 15.000	1 – 3 maanden
	Gebruik in strijd met het bestemmingsplan, overig illegaal gebruik, kwalificatie licht, middel of zwaar	Respectievelijk max. 5.000, 10.000 en 20.000	1 – 3 maanden
	Overige overtredingen, kwalificatie licht, middel of zwaar	Respectievelijk max. 5.000, 10.000 en 20.000	1 – 3 maanden
Brand-veiligheid	Nodeloze meldingen: overschrijden van het totaal van onechte en ongewenste meldingen brandmeldinstallaties op basis van de norm NEN2535. Het toepassen van last onder dwangsom, 750 euro per overtreding / maximum 5000	750	2 weken
	Bouwbesluit 2003: Hoofdstuk 2, Onderdelen veilig vluchten, (subbrandcompartimenten, toepassing materialen)	2500	4 weken
	Bouwbesluit 2003: Hoofdstuk 2 Veiligheid (overige onderdelen)	1000	3 maanden
	Gebruiksbesluit: (brandveiligheidsinstallaties)	2500	3 maanden
	Gebruiksbesluit: (brandveilig gebruik)	1000	4 weken
	Gebruiksbesluit (ontruimingsplan)	500	4 weken
APV Bijzondere wetgeving	Langdurig parkeren	max. 2.500	2 – 6 weken
	Reclame zonder vergunning	Max. 5.000	1 – 3 maanden
	Foutief aanbieden afval	Max. 1.000	Geen – 2 weken
	Terras zonder of in afwijking vergunning	Max. 5.000	Geen – 2 weken
	(nieuwe) inrichting zonder Drink- en Horecaverunning	Max. 5000	1 – 2 maanden
	Exploiteren horecabedrijf zonder- of in afwijking van exploitatievergunning	Max. 5.000	1 – 2 maanden

Figuur: Richtlijn dwangsommen en hersteltermijnen

Kwalificaties licht, middel en zwaar

Als niet evident blijkt uit de overtreding of de overtreding als licht, middel of zwaar gekwalificeerd kan worden, wordt advies ingewonnen worden bij de betreffende vakspecialist(en). De classificaties worden als volgt ingedeeld:

Illegaal bouwen, licht	bijbehorende bouwwerken <50m ² (mits voldaan aan eisen van welstand), erf- en perceelafscheidings <3m
Illegaal bouwen, middel	50m ² < bijbehorende bouwwerken <150m ² , hoofdgebouwen <50m ²
Illegaal bouwen, zwaar	woningen, bijbehorende bouwwerken >150m ² , hoofdgebouwen >50m ²
Illegaal aanleggen e.d., licht	verharding<50m ² , slopen zonder asbest <50m ²
Illegaal aanleggen e.d., middel	50m ² < verharding < 100m ² , slopen zonder asbest van bouwwerken niet zijnde hoofdgebouwen
Illegaal aanleggen e.d., zwaar	verharding >100m ² , kappen van bossen
In afwijking van vergunning realiseren, licht	een nieuw kozijn, een afwijkende brandcompartimentering zonder dat het effectief volume vermeerderd
In afwijking van vergunning realiseren, middel	meerdere nieuwe kozijnen, toename van bouwoppervlakte <25m ² , afwijkende kleurstelling die niet voldoet aan eisen van welstand
In afwijking van vergunning realiseren, zwaar	toename van bouwoppervlakte >25m ²
Strijdig gebruik, licht	een agrarisch perceel tussen twee woningen dat voor opslag ten behoeven van het woongebruik gebruikt wordt
Strijdig gebruik, middel	een perceel dat illegaal voor bedrijfsdoeleinden gebruikt wordt
Strijdig gebruik, zwaar	een woning in een dorpskern waar een chemisch bedrijf wordt gestart

4.5 Richtlijnen voor het verlengen van de begunstigingstermijn

In een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat de dwangsom verbeurt. De begunstigingstermijn is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Dit houdt in dat de termijn voldoende lang is om de opgelegde last te kunnen uitvoeren en in de omstandigheden van het geval redelijk is. Uitgangspunt is dan ook dat de begunstigingstermijn niet verlengd zal worden. In enkele gevallen kan overgaan worden tot verlenging:

1. Indien de overtreder om een verlenging van de begunstigingstermijn *verzoekt* en aan de hand van *objectieve* gegevens aannemelijk kan maken dat hij de opgelegde last niet binnen de daartoe gestelde termijn kan uitvoeren. Hierbij moet de overtreder tevens een *concrete termijn* geven waarbinnen hij de opgelegde last wel kan uitvoeren. Indien een overtreder zelf te laat is begonnen met het aanvragen van offertes of het geven van een opdracht, wordt de begunstigingstermijn niet verlengd.
2. Indien de overtreder aan de hand van *objectieve* gegevens aannemelijk maakt dat opheffing van de illegale situatie – bijvoorbeeld door bedrijfsverplaatsing/ omzetting van de bedrijfsvorm/pensionering – in het vooruitzicht ligt. Ook hierbij geldt dat de overtreder een concrete termijn voor het opheffen van de illegale situatie moet geven.

Het voorgaande houdt in dat een begunstigingstermijn niet automatisch wordt verlengd als de overtreder een bezwaarschrift (eventueel met verzoek om een voorlopige voorziening) indient. Een dergelijke automatische verlenging verhoudt zich namelijk niet met het uitgangspunt dat de oorspronkelijke begunstigingstermijn zorgvuldig tot stand is gekomen en in principe niet wordt verlengd. Bovendien schept een dergelijk automatische een ongelijke situatie ten opzichte van overtreders die in bezwaar niet om verlenging van de begunstigingstermijn verzoeken.

4.6 Invordering dwangsom

Indien de verbeurde dwangsommen niet vrijwillig worden betaald door de overtreder, kunnen deze via een dwangbevel worden ingevorderd. Artikel 5:35 Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart door verloop van 12 maanden na de dag waarop zij zijn verbeurd. Indien de dwangsombeschikking een jaar lang van kracht is zonder het verbeuren van een dwangsom, kan deze op verzoek van de overtreder worden ingetrokken (5:34 Awb). Wordt een zodanig verzoek niet gedaan, dan verdient het uit een oogpunt van zorgvuldigheid en rechtszekerheid aanbeveling de dwangsom ambtshalve in te trekken. Een brief waarin het bevoegd gezag bericht dat niet tot invordering van een verbeurde dwangsom wordt overgegaan is geen besluit, maar een mededeling

van feitelijke aard¹³. De invordering van kosten gemaakt voor bestuursdwang en verbeurde dwangsommen wordt verzorgd door de team Financiën van de gemeente Woerden.

4.7 Matigen van een dwangsom

Indien een overtreder na het verstrijken van de begunstigingstermijn aan de opgelegde last geen gehoor heeft gegeven, verbeurt de dwangsom van rechtswege. Het dwangsombedrag is altijd op een zorgvuldige wijze vastgesteld, volgens de hiervoor genoemde richtlijnen. Een verbeurde dwangsom kan in uitzonderlijke gevallen op verzoek van de overtreder gematigd worden.

Hieronder staan situaties waarin de dwangsom gematigd kan worden:

1. Tijdens de looptijd van de begunstigingstermijn heeft de overtreder een begin gemaakt met het voldoen aan de last. Door bijzondere omstandigheden, die de overtreder concreet moet aantonen, is het niet gelukt binnen de termijn geheel aan de opgelegde last te voldoen. Korte tijd na het verstrijken van de begunstigingstermijn –binnen de helft (50%) van de oorspronkelijke begunstigingstermijn– is alsnog volledig aan de last gehoor gegeven;
2. De overtreder is na het verbeuren van de dwangsom gedeeltelijk gelegaliseerd, waardoor de verhouding tussen de hoogte van de dwangsom en (het niet legaliseerbare deel van) de overtreder in een nieuw licht komt te staan;
3. Na het verbeuren van de dwangsom blijkt uit –door de overtreder aan te dragen– nieuwe, objectieve gegevens dat inning van het gehele verbeurde bedrag bijzonder ingrijpende gevolgen heeft voor de persoonlijke en/of bedrijfsmatige omstandigheden van de aangeschrevene (bijvoorbeeld: faillissement). Voorwaarde hierbij is dat de opgelegde last korte tijd na het verstrijken van de begunstigingstermijn alsnog is uitgevoerd.

Matiging kan tot maximaal 90% van het totaal verbeurde bedrag, met een minimum van € 100,=, om het effect van de opgelegde dwangsommen niet volledig ongedaan te maken. Uitzondering is de matiging van dwangsommen die zijn opgelegd aan overtreder aan wie een tweede last onder dwangsom en/of last onder bestuursdwang bekend is gemaakt. De matiging bedraagt in dat geval maximaal 50% van het totaal verbeurde bedrag. Er zal dus niet overgegaan worden tot het kwijtschelden van de verbeurde dwangsom.

Voor het definitief maken van de matiging geldt de voorwaarde dat de overtreder ongedaan is gemaakt. We gaan bovendien slechts over tot matiging indien de overtreder:

- afziet van bezwaar en beroep en eventuele lopende bezwaar- en beroepschriften dan wel verzoeken om een voorlopige voorziening intrekt, en;
- bereid is de dwangsom binnen een maand te betalen.

4.8 Betalingsregeling

De hoofdregel is dat een overtreder binnen de daarvoor gestelde termijn de kosten van toepassing van bestuursdwang of de verbeurde dwangsom worden betaald. Indien een overtreder (natuurlijk persoon of rechtspersoon) concreet aantoont dat hij de verbeurde dwangsom niet in zijn geheel of ineens kan betalen, kan een betalingsregeling getroffen worden. Hiervoor gelden dezelfde criteria als voor het matigen van een dwangsom. Om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling moet de overtreder een schriftelijk verzoek indienen bij de gemeente. Na overleg tussen de sector Ruimtelijke ontwikkeling, Economische zaken en Volkshuisvesting en de sector Middelen kan een volgende betalingsregeling worden opgesteld:

1. voor bedrijven: voor maximaal 4 maanden;
2. voor particulieren: voor maximaal 12 maanden.

Indien bedrijven of particulieren de betalingsregeling niet naleven wordt de invorderingsprocedure voortgezet en uit handen gegeven.

4.9 Opgelagde dwangsom

Als blijkt dat een overtreder geen gehoor geeft aan de opgelegde dwangsom, kan sprake zijn van een overtreder die bewust de regels blijft overtreden. Handhavend optreden blijft dan noodzakelijk om de overtreder te doen beëindigen; kennelijk gaf de opgelegde last onder dwangsom geen voldoende prikkel om de overtreder te doen beëindigen. In dit geval kan gekozen worden voor het opleggen van een last onder bestuursdwang of een opvolgende dwangsombeschikking. Wanneer voor de

¹³ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 10 januari 1995 (AB 1995 nr. 516)

opvolgende dwangsom wordt gekozen en de overtreder wel geloofwaardig blijkt geeft dat hij de overtreding wil beëindigen, dan wordt de dwangsom verdubbeld ten opzichte van het dwangsombedrag in de eerste dwangsombeschikking. Mocht de overtreder geen blijk geven dat hij de overtreding wil beëindigen (of hij doet dit niet geloofwaardig), dan wordt de dwangsom verdrievoudigd ten opzichte van de eerste dwangsombeschikking. Als echter blijkt dat hierdoor het dwangsombedrag niet meer in redelijke verhouding staat tot het geschonden belang, kan van de bovenstaande werkwijze afgeweken worden en kan er maatwerk toegepast worden.

Mocht overtreder na een tweede (dus opvolgende) last onder dwangsom de overtreding niet ongedaan hebben gemaakt, dan werkt kennelijk een last onder dwangsom niet voldoende om overtreder er toe te prikkelen de overtreding ongedaan te maken. In dat geval zal een last onder bestuursdwang opgelegd moeten worden.

5. Registratie aanschrijving en zakelijke werking handhavingsbesluit

Sinds 1 juli 2007 is de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb) van kracht. De Wkpb moet de registratie van alle publiekrechtelijke beperkingen van de overheid verbeteren, waardoor het voor een ieder makkelijker wordt inzicht te krijgen in de beperkingen die met betrekking tot een onroerende zaak gelden. Op basis van de Wkpb kunnen gemeentes (en andere overheden) alle besluiten van publiekrechtelijke beperkingen inschrijven in de openbare registers van het Kadaster. Als gevolg hiervan zullen bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten aan de gemeentelijke contactpersoon/beheerder van het systeem worden doorgegeven.

Aan handhavingsbesluiten zal, op grond van artikel 5:18 Wabo, een zakelijke werking toe te kennen. Dit betekent dat een handhavingsbesluit ook geldt jegens rechtsopvolger(s). In het specifieke handhavingsbesluit zal dit ook worden vermeld. Op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken wordt dit besluit ingeschreven in het openbare register van de gemeente.

Bijlage 7: Begrippenlijst

Begrip	Toelichting
Ambtelijke waarschuwing of constateringsbrief	Brief naar aanleiding van een controle waarbij wel een overtreding is vastgesteld. In de brief wordt aangegeven welke maatregelen getroffen moeten worden om de overtreding te beëindigen en binnen welke termijn (hersteltermijn) dit moet zijn uitgevoerd. In deze brief worden eventuele sancties aangekondigd.
Beginselplicht tot handhaving	<p>Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden).</p> <p>Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.</p> <p>Bij verzoek om handhaving kan voorlopig van handhaving worden afgezien omdat wegens het bestaan van een redelijk handhavingsbeleid betrokkenen eerst de gelegenheid krijgen om de overtreding ongedaan te maken. Klachten en verzoeken om handhaving worden eveneens getoetst aan dit beleid, hetgeen kan inhouden dat aan laag-prioritaire zaken niet direct aandacht wordt geschonken. Deze zaken moeten wel binnen de beleidsperiode in behandeling genomen.</p>
Begunstigingstermijn (artikel 5:24 lid 2 en artikel 5:32a lid 2 Awb)	Termijn die wordt gesteld in een bestuursdwang- of dwangsombeschikking waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan kan maken zonder dat de bestuursdwang wordt uitgevoerd of een dwangsom moet worden betaald.
Belangenafweging	<p>Bij de voorbereiding van besluiten moet het bevoegd gezag de betrokken belangen afwegen. Aan de ene kant kunnen dit bijvoorbeeld zijn de persoonlijke, economische en financiële belangen van een overtreder. Aan de andere kant de gemeentelijke taak om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving, veiligheid, voorkomen dat een dergelijke overtreding op meerdere locaties in de gemeente plaatsvindt (precedentwerking) en dergelijke.</p> <p>Mede op basis van deze belangenafweging bepaald het bevoegd gezag of er handhavend wordt opgetreden, welke termijn er wordt gehanteerd, of er een sanctie wordt opgelegd</p>
Bestuurlijk handhavingoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH onder leiding van de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst

Begrip	Toelichting
	zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bestuursdwangbeschikking (last onder bestuursdwang) (artikelen 5:21 t/m 5:31c Awb)	<p>Bestuursdwang is het optreden door het bevoegd gezag tegen een overtreding op kosten van de overtreder.</p> <p>De definitie van last onder bestuursdwang in de Awb luidt: <i>'Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en</i> <i>b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'</i> <p>Artikel 5:25 Awb bepaald dat de kosten van toepassing van bestuursdwang op de overtreder verhaald kunnen worden. Tegen een bestuursdwangbeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en (hoger) beroep worden ingesteld.</p>
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Bevoegd gezag	Het bestuursorgaan dat bevoegd is een handhavingsbesluit te nemen of een besluit te nemen op een aanvraag om omgevingsvergunning. Doorgaans is dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente. Uitzondering is bijvoorbeeld het college van Gedeputeerde Staten (bijvoorbeeld bij provinciale milieu-inrichtingen).
Dwangsombeschikking (last onder dwangsom) (artikel 5:31d t/m 5:36 Awb)	<p>Een last onder dwangsom betekent dat een overtreding binnen een bepaalde periode ongedaan moet worden gemaakt. Als dit niet binnen die periode is gebeurd, dan moet de overtreder een boetebedrag (dwangsom) betalen. Een last onder dwangsom is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of een herhaling van de overtreding te voorkomen.</p> <p>De definitie van een last onder dwangsom in de Awb luidt als volgt: <i>Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en</i> <i>b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.</i> <p>Tegen een last onder dwangsombeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en (hoger) beroep worden ingesteld.</p>
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.

Begrip	Toelichting
Gedoogbeschikking	Een schriftelijk besluit van het bevoegde gezag voor het afzien van het gebruik van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten voor een bepaalde termijn.
Geheel of gedeeltelijke intrekking vergunning of ontheffing	Naast een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang kan een bestuursorgaan ook als sanctie de vergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk intrekken. Door intrekking van een vergunning of ontheffing ontnemt het bevoegde gezag de overtreder de juridische basis van zijn activiteit.
Gelijkwaardige oplossing	Er is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning/ontheffing/vrijstelling, maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.
Handhaven	Door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of privaatrechtelijke middelen bereiken dat geldende rechtsregels worden nageleefd.
Handhaving	Zorgen dat de regels worden nageleefd door voorlichting, toetsing, toezicht en handhaving.
Handhavingsbeleid	Dit is een beleid(snota) voor alle betrokken beleidsvelden. Daarin staat een beschrijving van de gemeentelijke prioriteiten, de doelen, de strategieën en de activiteiten. Het beleid is afgestemd met andere betrokken bestuursorganen (zoals Waterschap, Provincie en dergelijke).
Handhavingsuitvoeringsprogramma	Jaarprogramma waarin wordt omschreven welke handhavingsactiviteiten er zullen worden uitgevoerd.
Integrale handhaving	Het afstemmen en samenbrengen van handhavingsactiviteiten binnen verschillende taakvelden en/of organisaties.
Legalisatie (concreet zicht op)	Het vooruitzicht dat een overtreding binnen de geldende regels toegestaan kan worden. Voorwaarde is dat er door de overtreder concreet om gevraagd moet worden, bijvoorbeeld door het aanvragen van een omgevingsvergunning.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat besluiten goed gemotiveerd moeten zijn, feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Overtreding	Een afwijking van een rechtsregel, waarbij geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing (zie artikel 5:1 lid 1 Awb).
Preventieve handhaving	Het vergunningsproces en het al dan niet vergunninggebonden toezicht op activiteiten en/of gebruik.
Preventiestrategie	De strategie is gericht om burgers en ondernemers spontaan wet- en regelgeving te laten naleven.
Privaatrechtelijke handhaving	Handhaven op grond van civiel recht in plaats van bestuurs- en/of strafrecht. Dit gebeurt bijvoorbeeld als het om eigendomsrecht gaat.
Programmatisch handhaven	Een structurele en integrale aanpak van de handhaving. Daarbij zijn prioriteiten gesteld en de handhavingsactiviteiten op elkaar afgestemd. Bij een programmatische aanpak worden beleid en uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturen. Het bevoegd gezag stelt een dergelijk uitvoeringsprogramma jaarlijks vast.

Begrip	Toelichting
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Repressieve handhaving	Met repressie wordt bedoeld het herstellen van situaties die in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving of een verleende vergunning.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgrond	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strafrechtelijke handhaving	Strafrechtelijke handhaving betekent dat, na het instellen van een proces-verbaal, strafvervolging wordt ingesteld.
Toezicht	<u>Preventief toezicht</u> : controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. <u>Repressief toezicht is</u> : controle op de naleving van regels/voorschriften ten behoeve van opsporing van strijdigheden, ten einde eventueel daar met een sanctie op te reageren
Toezichthouder	Toezichthouders zijn ambtenaren die door of namens het college benoemd zijn om te controleren of de rechtsregels worden nageleefd. In hun functie als toezichthouder mogen deze ambtenaren elke plaats, met uitzondering van een woning, betreden. Indien noodzakelijk kunnen ze ook met bijzondere toestemming van de burgemeester een woning zonder toestemming van de bewoner betreden, zelfs tegen de wil van de eigenaar of bewoner (op grond van de Algemene wet op het binnentreden).
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
Voorlopige maatregel	Een maatregel opgelegd door de rechter of de officier van justitie ter voorkoming van verdere overtreding van de wet.
Voornemen last of waarschuwing	Schriftelijke waarschuwing van het bevoegde gezag waarin wordt aangekondigd dat, vanwege een geconstateerde overtreding, het voornemens is een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen. In dit voornemen wordt een termijn gegeven waarbinnen de overtreder de gelegenheid krijgt om mondeling of schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen op de voorgenomen bestuursrechtelijke sanctie (artikel 4:8 Awb).

Begrip	Toelichting
VTH Kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken).
Wraken	Op schriftelijke wijze aangeven dat het bestuursorgaan zich het recht voorbehoudt om handhavend op te treden, maar daar niet per direct aan toe komt.
Zienswijze (artikel 4:8 Awb e.v.)	De belanghebbenden kunnen hun visie geven op de vraag of er sprake is van een overtreding, of er goede redenen zijn handhaving (tijdelijk) achterwege te laten en op de vraag welke belangen daarmee gediend zouden zijn. Daarnaast kan gereageerd worden op voorgenomen dwangsombedragen en begunstigingstermijn voor zover deze bij het vragen van een zienswijze al bekend zijn. De zienswijze kan mondeling of schriftelijk worden ingediend bij het bevoegde gezag.
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.