



Handhaven in Wormerland 2010-2014

mei 2010

	pag.
Inhoudsopgave	3
Samenvatting en beslispunten	5
1 Inleiding	7
2 Handhaving in Wormerland	
2.1. actuele situatie	9
2.2. overzicht handhavingsthema's	9
3 Bestuurlijke ambities	11
3.1. doelen en acties	11
3.2. uitgangspunten	11
3.3. naast repressie ook preventie	13
4 Clusters van handhavingstaken	15
5 Risicoanalyse	17
6 Prioriteitenafweging	19
7 Handhaving	23
7.1. stappen in de handhaving	24
7.2. organisatie van de handhaving	24
8 Handhavingsjaarplannen	27
8.1 uitvoeringsprogramma 'toezicht en handhaving'	28
Bijlagen	
Bijlage 1: actuele stand van zaken 'handhaving'	35
Bijlage 2: risicoscores van alle respondenten	38
Bijlage 3: themakaart	40
Bijlage 4a: gespreksdocument Regionaal College inzake bestuurlijke boete/ bestuurlijke beschikking	42
Bijlage 4b: achtergrondnotitie bij gespreksdocument	44

Samenvatting en beslispunten

Bestuurlijke samenvatting

Het bestuur heeft zich in het laatste half jaar van 2009 samen met het ambtelijk management en de Regionale Milieudienst Waterland gebogen over een integraal handhavingsprogramma voor Wormerland voor de periode 2010-2014.

De ambitie voor het handhavingsbeleid is als volgt geformuleerd:

Om het naleefgedrag van de burgers van Wormerland te verbeteren, zal er sprake zijn van een consequent en samenhangend handhavingsbeleid.

Om het handhavingsprogramma samen te stellen zijn de toezicht- en handhavingstaken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is in logische clusters verdeeld en op grond van een risicoanalyse 'gewogen'.

De mate van risico is bepaald door het negatieve effect van het overtreden van een wet of regel te vermenigvuldigen met de kans dat zich een dergelijk overtreding voordoet. De mogelijke effecten zijn daartoe verdeeld in een zestal typen: fysieke -, sociaal-maatschappelijke -, financieel-economische -, natuur/milieu-, volksgezondheid- en imago-effecten. De uitkomsten van de risicoanalyse zijn daarna ook geordend op grond van het belang dat wordt beschermd.

De risico-inventarisatie geeft helder zicht op de belangrijkste handhavingsprioriteiten in Wormerland, te weten: bouw- en woningtoezicht incl. vergunningen, brandveiligheid, evenementen, gebruiksvergunningen, jeugdoverlast, verkeersveiligheid.

In het verlengde van de prioritering is ook een model opgesteld waarin stapsgewijs is uitgewerkt hoe tegen (herhaalde) overtredingen zal worden opgetreden.

Op grond van de risicoanalyse en de prioriteiten die nu bestuurlijk zijn vastgelegd, zullen de milieudienst Waterland en de afdeling Gebied- en Wijkzaken jaarlijks voor 1 november per cluster een 'handhavingsjaarplan' samenstellen dat door B&W wordt vastgesteld.

De bestuurlijke regie voor het toezicht- en handhavingsbeleid ligt bij de burgemeester, de ambtelijke regie bij het hoofd van de afdeling Gebied- en Wijkzaken.

Bestuurlijke beslispunten

De gemeenteraad wordt gevraagd:

- als ambitie voor het handhavingsbeleid **vast te stellen**: Om het naleefgedrag van de burgers van Wormerland te verbeteren, wordt in de gemeente een consequent, samenhangend handhavingsbeleid geïntroduceerd, en **in te stemmen met**:
- de in de nota onderbouwde risicoanalyse en prioritering in de handhaving.

B&W wordt gevraagd **in te stemmen met**:

- het principe van jaarlijkse handhavingsplannen;
- de voorgestelde personele inzet (totaal 6.8 fte);

1 Inleiding

Introductie

Na de professionalisering van de milieuhandhaving (het zgn. 'grijze spoor') en vaststelling van de Handhavingsnota VROM (2004) waarin de handhaving van bouwregelgeving en ruimtelijke ordening (het 'rode spoor en "groene" spoor') zijn samengebracht, resteren in Wormerland nog een aantal bestuurlijke handhavingstaken die in een 'praktisch' gemeentelijk handhavingsbeleid moeten worden samengebracht. Het betreft dan handhavingstaken in het openbare domein, handhaving van brandveiligheidsvoorschriften, handhaving van de APV, handhaving van drank- en horecawetgeving, handhaving van sociale wetgeving, etc.

Bij het schrijven van de nota is het bestuur en het ambtelijk management op een tweetal cruciale momenten betrokken: zij voerden de risicoanalyses uit en prioriteerden de handhavingstaken.

Om er zeker van te zijn dat de nota ook voldoet aan de departementale eisen, is gebruik gemaakt van de adviezen van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie.

Grondslag

Niet alleen de calamiteiten in de afgelopen jaren, maar ook de maatschappelijke wens om minder te gedogen en meer te handhaven, vormen de aanleiding om op gemeentelijk niveau het handhavingsbeleid te herijken. Die herijking heeft niet slechts een inhoudelijke kant, maar zeker ook een operationele. Beleid en uitvoering vragen in de handhaving om samenhang, maar ook om proportionaliteit.

In deze beleidsnotitie worden daarom naast de beleidskaders ook voorstellen gedaan voor clustering van handhavingstaken, voorstellen voor prioritering en worden op grond van risicoprofielen, voorstellen voor prioritering gedaan.

Leeswijzer

Op grond van interviews wordt in hoofdstuk 2 inzage geven in de actuele handhavingspraktijk in Wormerland. In hoofdstuk 4 worden alle handhavingstaken (met daarin 250 à 300 verschillende deeltaken) 'hanteerbaar' geordend in clusters.

Na werksessies met bestuur en management, kwam een risicoanalyse tot stand waarvan hoofdstuk 5 de weerslag is. Daarna beschrijft de nota de prioritering (hfst 6) en de wijze waarop de handhaving wordt georganiseerd (hfst. 7).

2 Handhaving in Wormerland (actueel)

2.1. Actuele situatie

In de Wormerland wordt momenteel gehandhaafd op het grijze spoor (milieu), het rode en groene spoor (bouw- woningtoezicht, ruimtelijke ordening) spoor. Door recente aangescherpte wet- en regelgeving zijn deze handhavingstaken beleidsmatig verankerd bij de afdeling Gebied- en Wijkzaken en de Regionale Milieudienst Waterland. In 2008 is het gemeentelijk bouwbeleidsplan geactualiseerd waarbij capaciteit is toegerekend voor toezicht en handhaving op het rode spoor. De Regionale Milieudienst heeft de kennis en capaciteit in huis voor handhaving van het grijze spoor. Sinds de onderlinge afstemming tussen Wormerland en Regionale Milieudienst, vindt de handhaving op het grijze, rode en groene spoor nu integraal en gecoördineerd plaats. Tot ieders tevredenheid kan men vaststellen. (Een goed voorbeeld van de productieve samenwerking is het gecoördineerde toezicht op agrarische bestemmingen in het buitengebied).

Getracht moet worden die goede afstemming en organisatie ook te bewerkstelligen in het kader van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) welke per 1 juli 2010 van kracht zal zijn.

Voor wat betreft de handhaving op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de handhaving van het beleid dat valt onder 'Bijzondere wetten' (drank- en horecawet, wet op kansspelen) moet worden vastgesteld dat daar nog wel 'gaten zijn te vullen'. Er werd/wordt, eerlijk gezegd, niet of nauwelijks gehandhaafd. In maart 2009 is een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) aangesteld om te handhaven op de APV, Algemene wet bestuursrecht en Afvalstoffenverordening. Vooral nog wordt de BOA ad hoc ingeschakeld op de bewuste handhavingsthema's.

Op het gebied van brandveiligheid zijn, bij nader inzien, de preventieve bevoegdheden en verantwoordelijkheden in organisatorisch opzicht niet optimaal ingebed. Afstemming en communicatie rond de preventietaken tussen RbZw en de gemeente Wormerland verliepen daardoor niet optimaal. Per 01-01-2010 zijn deze taken ondergebracht bij de milieudienst Waterland.

2.2 Overzicht handhavingsthema's

In 2007 is een groslijst gemaakt van de gemeentelijke handhavingstaken. Rijk en groen door elkaar kwam het totaal op 250 à 300 handhavingstaken. In een nadere analyse die tot stand kwam in interviews met de ambtelijk verantwoordelijken zijn de handhavingstaken in brede zin (dwz. in beleidsmatig -, organisatorisch - en operationeel opzicht) tegen het licht gehouden. Na het samenbrengen van alle taken in logische 'handhavingclusters'* zijn in werksessies met de verantwoordelijk ambtelijk experts, per cluster de knelpunten, mogelijke gevolgen en oplossingsrichtingen vastgelegd.

Hieronder enkele belangrijke constatering van de zijde van de experts:

- er is geen/nauwelijks controle op illegale bewoning van vaartuigen
- het bestemmingsplan houdt geen rekening met de veranderingen in mn de agrarische bestemmingen in het buitengebied
- vergunningverleners stemmen onderling te weinig af.
- de milieuhandhaving is goed georganiseerd
- Handhaving APV en Bijzondere Wetten behoeft absoluut verbetering
- Coördinatie en communicatie tussen vergunningverlening en handhaving moet per sé beter.

* *handhavingclusters: ruimtelijke ordening & bouwen, milieu, brandveiligheid, bijzondere wetten & APV).*

3 Bestuurlijke ambities

Ambities

Wormerland wil een aantrekkelijke gemeente zijn waarin het goed wonen en leven is. Daartoe wordt geïnvesteerd in leefbaarheid en veiligheid, in buurtgericht werken en in de kwaliteit van het openbare gebied. Het is aan de gemeente om de kaders te scheppen waarin het 'goed wonen en leven' wordt geborgd. Daarom worden tal van initiatieven genomen om die ambitie waar te maken. Dat zijn niet uitsluitend beleidsinitiatieven, maar in een aantal gevallen ook regels en verordeningen (APV, hondenbeleid, parkeren, vergunningen etc.) Alles om de leefbaarheid, veiligheid, het dagelijkse reilen en zeilen in zekere mate 'te sturen'. Daar hoort nadrukkelijk ook het 'handhaven' bij, aangezien wel is gebleken dat zonder handhaving het naleven van afspraken en regels soms onvoldoende gebeurt.

We omschrijven de handhavingsambitie van Wormerland als volgt:

Om het naleefgedrag van de burgers van Wormerland te verbeteren, wordt in de gemeente een consequent, samenhangend handhavingsbeleid geïntroduceerd.

Wij omschrijven 'samenhangend handhavingsbeleid' als alle activiteiten in het gemeentelijk beleid die er op zijn gericht de naleving van regels door burgers en bedrijven te bevorderen

Dit betekent dat naast repressie, ook preventie (bijvoorbeeld door regelmatige surveillance en controle), en zeker ook communicatie tot het handhavingsbeleid kunnen worden gerekend.

Door 'het bevorderen van het naleefgedrag' in de ambitie op te nemen, geeft Wormerland te kennen dat het de inzet is om de naleving van regels door burgers en bedrijven op een hoger plan te brengen.

3.1. Doelen en acties

Vanuit deze ambities kan het doel voor het programmatisch handhaven als volgt worden geformuleerd:

- het verbeteren van het naleefgedrag van regels en verordeningen door burgers en bedrijven;
- een effectieve en efficiënte bestuurlijke en ambtelijke aansturing van de handhaving;

De acties die daar bij worden voorzien:

- het aanstellen van een bestuurlijk verantwoordelijke (portefeuillehouder) voor het toezicht- en handhavingsbeleid;
- het jaarlijks vaststellen van een handhavingsprogramma;
- het inrichten van een efficiënte en effectieve toezicht- en handhavingsorganisatie die ook preventieve en communicatieve taken heeft.

3.2. Uitgangspunten

De ambitie, doelen en acties zijn gerelateerd aan de uitgangspunten van het gemeentebestuur.

We beschrijven die uitgangspunten hier in korte bewoordingen:

Betrokken bestuur

De bestuurlijke ambitie en doelen vormen de grondslag. Maar dat is niet het enige. Er is voor wat betreft de gemeente ook nog zoiets als de '*beginselverplichting tot handhaving*'. Dat betekent dat, indien er sprake is van een niet-legale omstandigheid, de gemeente gehouden is aan handhaving; niet alleen het recht om te handhaven dus, maar ook de plicht. Al met al voldoende reden om toezicht en handhaving bestuurlijk net als bij

andere taakvelden ook te borgen door een van de collegeleden aan te wijzen als 'portefeuillehouder toezicht en handhaving'.

Prioriteiten stellen

Handhaven veronderstelt keuzes maken. Keuzes maken niet alleen voor wat betreft de repressie, maar juist ook op het terrein van pro-actie en preventie. Die keuzes betreffen bestuurlijke keuzes. Inhoudelijke keuzes (wat komt in het middelpunt van onze aandacht te staan?) maar ook personele en materiële. Middelen en personele capaciteit vormen vaak het knelpunt in ad-hoc prioritering. Daarom past een handhavingsbenadering vanuit een programmatisch perspectief. Dat leidt tot prioritering, afweging en afstemming.

Programmatisch handhaven

Programmatisch handhaven staat voor een integrale, gestructureerde aanpak van toezicht en handhaving. Programmatisch handhaven vindt plaats in een cyclisch proces dat wordt ingericht op basis van bestuurlijke doelen die gelden voor een zekere periode. We kiezen in Wormerland voor 'jaarlijks'. Dit komt er op neer dat ieder jaar een toezicht- en handavingsprogramma wordt samengesteld waarin de handavingsactiviteiten zijn opgesomd en waarin (wanneer ook maar enigszins mogelijk) de afstemming tussen handhavers is vastgelegd[†]. Programmatisch handhaven veronderstelt coördinatie, inhoudelijke voorbereiding en een goede afstemming. Maar bovendien vereist programmatisch handhaven ook 'evaluatie' of 'monitoring', aangezien daarmee de effectiviteit in beeld komt, maar ook bouwstenen worden gevonden voor de volgende cyclus. De kwaliteit van de handhavers neemt door evaluatie/beoordeling van opbrengst en proces, toe.

Communicatie

Communicatie is onmiskenbaar één van de belangrijkste instrumenten om naleefgedrag onder burgers te bevorderen. Communicatie verheldert, versterkt de uitwerking van acties en bevordert de geloofwaardigheid van de overheden. Veel gebruikte communicatiemiddelen zijn de lokale media (bijv. de wekelijkse huis-aan-huis krant), verenigingsbladen, persoonlijke brieven en de gemeentelijke website. In paragraaf 3.3. komen we nader terug op het belang van communicatie.

Uniforme werkwijze

Het is van belang om toezichthouders en handhavers te instrueren zodat allen een vergelijkbare/zelfde werkwijze hanteren in de handhaving. Bijv. 'Waarschuwen doen we één keer, daarna verbaliseren we'. Een dergelijk uitgangspunt ware goed af te stemmen binnen de groep handhavers, zodat alle overtreders wel op een gelijke manier worden bejegend. Daarmee is de duidelijkheid, gelijkvormigheid en rechtsgelijkheid van burgers gediend.

Handhaven en Wabo

De Wabo (invoering juli 2010) vervangt ongeveer 25 vergunningstelsels. De wijzigingen in wet- en regelgeving stellen eisen aan de handhaving: samenwerking tussen betrokken afdelingen zoals bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ordening, milieu en brandweer. Dat vraagt om voldoende afstemming en soms misschien om het overdragen van bevoegdheden. Die afstemming moet plaatsvinden in de fase van het 'vergunning verlenen', en ook in de fase van de handhaving.

De minimale kwaliteitscriteria uit de Wabo zijn formeel juridisch uitgewerkt in het 'Besluit omgevingsrecht'(Bor) en de 'Ministeriële regeling omgevingsrecht' (Mor) (mei 2009). De omgevingsvergunning maakt onderscheid tussen enkelvoudige vergunningen (bijv. bouwvergunning voor een dakkapel) en meervoudige vergunningen (bijv. verbouw- en milieuvergunning uitbreiding van een bedrijf). Per situatie kan worden besloten om al of niet gecoördineerd toezicht in te zetten.

[†]bijv. een controle in het kader van de drank- en horecawet of op een bouwplaats biedt volop kans om veel handhavers tegelijk actief te hebben....

Voor de wijze waarop de handhavingorganisatie wordt ingericht, bestaat geen 'blauwdruk'. Handhaving is afhankelijk van ambities, samenwerkingsverbanden, de mate waarin BWT, RO en Milieu op één lijn zitten, de stappen die gezet moet worden etc. Hoever de gemeente hierin gaat, is haar eigen keuze.

Op dit moment wordt door de 'task force WABO' gewerkt aan de voorbereiding van de invoering van de Wabo in onze gemeente. De dienstverleningsovereenkomsten met de Regionale Milieudienst, het waterschap de provincie en de 'interne' partners zijn in ontwikkeling en omstreeks 1 juli zullen deze worden ondertekend. Alles WABO-proof!. Deze nota 'Handhaven in Wormerland' is de ruggengraat voor alle uitvoeringsprotocollen en dienstverleningsovereenkomsten die in de eerste helft van 2010 zullen worden geschreven.

3.3 Naast repressie ook preventie

Handhaving begint in een vroeg stadium met preventie. Preventie is gericht op het voorkomen van situaties waarbij regels worden overtreden.

Dat vraagt in het proces van de regelgeving grote voorzichtigheid en accuratesse. Naast het stellen van regels is het ook van belang dat wordt bezien of die regels überhaupt handhaafbaar zijn...: zijn de regels in concreet (overtredings)gedrag vertaalbaar en zijn ze te begrijpen? Maar ook: beschikken we over de personele capaciteit om te handhaven...? Een en ander is wezenlijk voor toezicht en handhaving. Het beste zou zijn als de regels ook nog op begrip zouden kunnen rekenen bij de burgers, maar dat zal ongetwijfeld niet altijd het geval zijn.

Communicatie als preventiemiddel

Preventie en gedrag van burgers waarin regels worden nageleefd, veronderstelt ook goede overheidscommunicatie. Communicatie waarin wordt uiteengezet wat de overheid veronderstelt en verwacht van burgers als het om regels gaat. Het meest effectief is daarbij 'doelgroep-gerichte' communicatie die ook door stijl, vorm en inhoud aansluit bij de doelgroep die wordt aangesproken. Met behulp van goede communicatieactiviteiten is veel te bereiken. Gezien het feit dat gemeenten meestal gebruikmaken van huis-aan-huisbladen (h.a.h.-bladen) om hun formele publiekrechtelijke mededelingen te doen, is dit ook voor een deel van de handhavingcommunicatie een goede en goedkope manier om de bewoners voor te lichten. Wormerland maakt hiervoor gebruik van de Zaankanter. Communicatie naar jongeren zal echter niet effectief zijn via de h.a.h.-bladen. Voor hen zullen andere wegen gezocht moeten worden.

Er zijn meerdere momenten waarop gecommuniceerd kan worden over handhaving. Uiteraard op momenten dat de gemeente in het openbaar spreekt over toezicht en handhaving (bijvoorbeeld bij het bespreken van deze nota). Dan zijn er natuurlijk ook de momenten dat specifiek handhavingsbeleid (bijv. horecavergunningen of regels rond het 'varen' in Wormerland) aan de orde is. Het heeft geen zin dat beleid in de volle breedte van de gemeente te verduidelijken. Daar ligt het voor de hand doelgroepgericht te communiceren. Ook zijn er communicatiemomenten voorafgaand aan bijvoorbeeld 'integrale handhavingsacties'. De ervaring leert dat die aankondigingen een aanzienlijk preventief effect sorteren. De uitkomsten van handhavingacties (aantal snelheidsovertredingen, parkeerovertredingen bij scholen e.d.) zijn ook een moment voor communicatie.

Al met al meerdere momenten, doelgroepen, verschillende regels zijn de grondstoffen voor een gedegen communicatieprogramma rond 'toezicht en handhaving'. Dit is absoluut werk voor specialisten in overheidscommunicatie.

Reden waarom voor het handhavingsbeleid een meerjarig **communicatieplan** onontbeerlijk is.

4 Clusters van handhavingstaken

Zoals al eerder vermeld, bedraagt het aantal handhavingstaken in Wormerland 250 à 300. Voor een deel waren deze handhavingstaken al in clusters verdeeld, maar er bleek dat niet alle toezicht- en handhavingstaken al een plek hadden gekregen in de clusters. De uiteindelijke clustering ziet er nu als volgt uit:

clusters	handhavingsthema's
Ruimtelijke ordening en bouwen	<ol style="list-style-type: none"> 1. bestaande bouw 2. bestemmingsplan 3. bouw- en woningtoezicht 4. illegaal gebruik panden (incl. woonboten) 5. illegale bedrijvigheid 6. kamerbewoning 7. kwaliteit woningen 8. slopen zonder vergunning 9. vergunningen/meldingen bouw- en woningtoezicht 10. vergunningsvrije en illegale bouw 11. woning/woonomgevingsklachten
Milieubeheer	<ol style="list-style-type: none"> 1. afval/lozingen 2. bouwstoffenbesluit 3. milieutoezicht 4. milieuvergunningen/-meldingen 5. opslag ondergrondse tanks 6. stroperij 7. vervoer gevaarlijke stoffen
Openbare orde en veiligheid	<ol style="list-style-type: none"> 1. brandveiligheid gebouwen 2. brandveiligheid horeca 3. evenementen 4. gebruiksvergunning/brandveiligheid 5. geluidsoverlast 6. geweld 7. hard- en softdrugs 8. horeca 9. hotspots 10. markten 11. openbare orde algemeen (prostitutie, overlast op straat, graffiti, vandalisme e.d.) 12. openbare orde horeca-gerelateerd (overlast op straat en vergunningen gokken, alcohol, roken, terras, e.d.) 13. openbare orde: vergunningen 14. overlast jeugd/vandalisme 15. reclame/winkeluitstallingen 16. venten/standplaatsen 17. verkeersveiligheid (w.o. scholen, 30 km zones, water)
Openbare ruimte	<ol style="list-style-type: none"> 1. afval 2. caravanstallingen 3. gebruik openbare ruimte (wegen, trottoirs, groenvoorzieningen) 4. honden 5. kabels en leidingen 6. parkeerbelasting 7. parkeeroverlast 8. zwerfafval (w.o. caravans, (auto)wrakken aan de weg en oever)
Sociaal	<ol style="list-style-type: none"> 1. bijstand (incl. huursubsidie en alle uitkeringen) 2. kinderdagverblijven/peuterspeelzaal 3. leerplicht 4. sport (incl. subsidies) 5. zwembad (incl. subsidies)

De handhavingsthema's worden vaak ingedeeld in kleursporen. Deze zijn niet gekoppeld aan een ambtelijke afdeling of sector. Bij integrale handhaving is dat ook minder relevant.

De kleursporen

Grijs	Milieu
Blauw	Grond- en oppervlaktewater
Rood	Bouw en ruimtelijke ordening
Groen	Natuur en landschap
Wit	APV, verordeningen en bijzondere wetten
Paars	Openbare orde en veiligheid
Geel	Sociale zekerheid en financiën

Het grijze, blauwe, rode, groene en witte spoor hebben betrekking op de fysieke leefomgeving. Het paarse kleurspoor op openbare orde en veiligheid, het gele kleurspoor op financiën en sociale wetgeving.

In de clustering die wij voorstellen is met deze kleursporen en hun specifieke accenten rekening gehouden, zodat de handhaving relatief eenvoudig is te organiseren (zie hfst 7).

5 Risicoanalyse

Van handhavingsthema naar handhavingscluster

De lokale handhavingsthema's zijn samengevoegd tot clusters. Die samenvoeging is arbitrair, maar voor Wormerland bundelen zij vergelijkbare gemeentelijke taken en thema's, maar tegelijk blijven de specifieke handhavingstaken goed herkenbaar.

Risicoanalyse

Aan een weloverwogen handhavingsbeleid ligt een goede risicoanalyse ten grondslag. Het stellen van prioriteiten bij handhaven is onvermijdelijk. Niet alle toezicht- en handhavingstaken kunnen permanent worden uitgevoerd. Op grond van een gedocumenteerd risicoprofiel kan een verantwoord handhavingsbeleid worden opgesteld. Om de risico's te kunnen inschatten is een risicomatrix opgesteld naar analogie van het model van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. Een risicomatrix is een middel om te prioriteren. De matrix helpt bij het rationaliseren van de keuzes die gemaakt moeten worden. Het bepalen van risico komt op grond van de volgende berekening tot stand:

$$r = ne * k$$

De formule voluit uitgeschreven:

Het risico: het negatieve effect (bij de huidige handavingsinspanning) vermenigvuldigd met de kans dat het zich voordoet.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een zestal soorten negatieve effecten (van overtredingen):

1. fysieke veiligheid (fys): letsel...
2. kwaliteit (kwa): teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven (sociale onveiligheid neemt toe)
3. financieel-economische schade (finec);
4. schade aan de natuur (nat);
5. schade aan de (volks)gezondheid (gez);
6. schade aan het bestuurlijke imago/bestuurlijk belang (ima).

De 'kans' wordt gescoord op grond van de verwachte overtredingskans van de regels. Referentie daarbij is de huidige handavinginspanning.

Om 'de kans' op overtreding te waarderen wordt een vijfpuntenschaal gehanteerd:

- 0 = kans is hier n.v.t.
- 1 = kans is heel klein
- 2 = kans is klein
- 3 = kans is gemiddeld
- 4 = kans is groot
- 5 = kans is heel groot

Enkele voorbeelden ter illustratie:

Handhavings-thema	Fys. 1	Kwal. 2	Finec. 3	Nat. 4	Gez. 5	Im. 6	Gem. 7 (1-6)	Kans 8	Risico 9 (7*8)
gebruiksvergunning	3	3	2	1	2	5	2.7	4	10.8

Het potentiële fysieke effect van overtreding van de plicht tot een gebruiksvergunning, brengt mensen ernstig in gevaar. De invloed op de veiligheidsbeleving is groot en de

financieel-economische schade is er zeker. De kans dat de regels overtreden wordt is groot. Dit alles leidt al met al tot een hoog risicoprofiel, wanneer de plicht tot het aanvragen en naleven van een gebruiksvergunning wordt genegeerd.

Handhavings-thema	Fys. 1	Kwal. 2	Finec. 3	Nat. 4	Gez. 5	Im. 6	Gem. 7 (1-6)	Kans 8	Risico 9 (7*8)
winkeluitstallingen	1	1	1	1	1	1	1	2	2

Het negatieve effect bij overtreding van de regels rond uitstallingen is minimaal. Kleine negatieve effecten bij overtredingen zijn een 'verrommeling' van het straatbeeld en bestuurlijke imagoschade. Een rommelig ingerichte winkelstraat kan illustratief zijn voor een gebrek aan gemeentelijke daadkracht in de openbare ruimte. De gevolgen zijn verwaarloosbaar. De kans dat de overtreding zich voordoet is gemiddeld. Het risicoprofiel is heel klein.

Handhaving-thema	Fys. 1	Kwal. 2	Finec. 3	Nat. 4	Gez. 5	Im. 6	Gem. 7 (1-6)	Kans 8	Risico 9 (7*8)
Brandveiligheid horeca	5	5	4	1	4	5	4	5	20

De negatieve effecten bij bewuste overtreding van de brandveiligheidsvoorschriften kunnen heel groot zijn. Indien controles op brandveiligheid in horeca onvoldoende wordt uitgevoerd, is de kans op ernstige rampen aanzienlijk. De voorbeelden hoeven we hier niet te noemen. Mensen kunnen in levensbedreigende situaties komen, wanneer voorschriften niet worden nageleefd. De financiële schade is dan meestal zeer fors. Het zal duidelijk zijn dat de bestuurlijke schade enorm is. De kans dat deze regels overtreden worden, schatten we op 'groot'.. Dit alles leidt tot een zeer hoog risico.

Risicoscore per handhavingcluster

Een ambtelijke werkgroep van experts, maar ook de leden van het college van B&W en van het managementteam hebben de risicoscores per handhavingthema bepaald. De ernst van het gemiddelde negatieve effect (kolom 7[‡]) vermenigvuldigd met de geschatte kans dat overtredingen voorkomen (kolom 8), leidden tot een risicoscore (kolom 9) per thema. Uiteraard bestaan er verschillende opvattingen over de ernst van de negatieve effecten en de kans op overtreding. Daarom is in Wormerland met ongeveer 15 individuele meningen van bestuurders, managers en ambtelijke experts gewerkt. De uitkomst is daarmee een 'gemiddelde' van de afzonderlijke groepen respondenten. Het overzicht van de scores is als bijlage II toegevoegd.

[‡] Kolomnummer in de voorbeelden

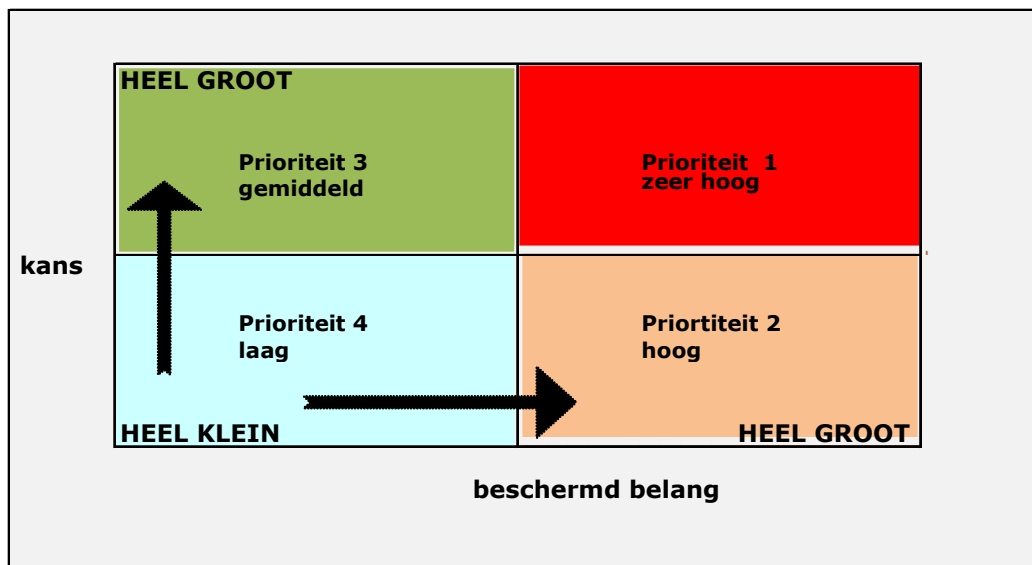
6 Prioriteitenafweging

Risicoanalyse en belangen

De risicoanalyse legt de vinger op de zere plek. De omvang van het risico zegt echter nog niet alles over de prioritering van de handhavingstaken. Er zijn handhavingstaken waar het mogelijke negatieve effect groot is (score 4 of 5), terwijl de kans op de overtreding (bijv. door een hoge handhavingsinspanning) laag of gemiddeld is. Voor de handhaving kunnen deze taken een hoge prioriteit hebben omdat er grote belangen zijn die beschermd moeten worden. Als voorbeeld: Het vervoer van gevaarlijke stoffen is in potentie een groot gevaar, het belang is groot, maar de kans op overtreding is niet erg groot, gezien het verantwoorde gedrag van transporteurs die dit vervoer verzorgen en de systematische controle op de weg.

Op grond van deze redenering kunnen tbv de prioriteitstelling vier gradaties worden onderscheiden.

In schema:



Oftewel:

Prioriteit 'zeer hoog': groot belang en grote kans op overtreding

Prioriteit 'hoog': groot belang, kleine kans op overtreding

Prioriteit 'gemiddeld': klein belang, grote kans op overtreding

Prioriteit 'laag': klein belang, kleine kans op overtreding

Op deze wijze is het mogelijk alle handhavingsthema's weloverwogen te prioriteren. Niet alleen het risico en de kans, maar ook 'het beschermde belang' (potentieel negatief effect) speelt hierbij een rol.

Met het ambtelijk management is bepaald hoe hoog, gegeven het risico enerzijds en het beschermd belang anderzijds, de prioriteit zou moeten zijn.

De uitkomsten van deze exercitie:

Cluster ruimtelijke ordening en bouwen	risico	prioriteit
bestaande bouw	7.6	laag
bestemmingsplan	6.8	gemiddeld
bouw- en woningtoezicht	10.9	zeer hoog
illegaal gebruik woningen en overige panden (w.o. woonboten)	11.3	hoog

illegale bedrijvigheid	11.9	laag
kamerbewoning	3	laag
kwaliteit woningen	8.1	laag
slopen zonder vergunning	7.8	laag
vergunningen/meldingen bouw- en woningtoezicht	11.1	zeer hoog
vergunningsvrije en illegale bouw	12.5	hoog
woning/woonomgevingsklachten	6.6	laag
Cluster milieu	risico	prioriteit
afval/lozingen	11	hoog
bouwstoffenbesluit	7	laag
milieutoezicht	9.9	gemiddeld
milieuvergunningen/-meldingen	9.9	gemiddeld
opslag ondergrondse tanks	5	laag
stroperij	1.2	laag
vervoer gevaarlijke stoffen	5.9	gemiddeld
Cluster openbare orde en veiligheid	risico	prioriteit
brandveiligheid gebouwen	10.8	zeer hoog
brandveiligheid horeca	15.6	zeer hoog
evenementen	13.7	zeer hoog
gebruiksvergunning / brandveiligheid	7.3	zeer hoog
geluidsoverlast	8.1	hoog
geweld	5	hoog
hard- en softdrugs	8.7	laag
horeca	6.7	hoog
hotspots	3.4	laag
markten	2	laag
openbare orde algemeen (prostitutie, overlast op straat, graffiti, vandalisme e.d.)	9.3	gemiddeld
openbare orde horeca (overlast op straat en vergunningen gokken, alcohol, roken, terras e.d.)	9.3	hoog
openbare orde: vergunningen	5.8	hoog
overlast jeugd/vandalisme/hangplekken	15.3	zeer hoog
overlast watersport	14.4	hoog
reclame/winkeluitstallingen	2.3	laag
venten/standplaatsen	1.8	laag
verkeersveiligheid (w.o. scholen, 30 km zones, water)	16.8	zeer hoog
Cluster openbare ruimte	risico	prioriteit
afval	10	hoog
caravanstallingen	6.4	laag
gebruik openbare ruimte (wegen, trottoirs, groenvoorzieningen)	12	hoog
honden	6.1	laag
illegale stalling boten	7	gemiddeld
kabels en leidingen	2.1	laag

parkeerbelasting	3.4	laag
parkeeroverlast	9.9	hoog
zwerfafval (w.o. wrakken op de weg)	7.5	gemiddeld
Cluster 'sociaal' en financiën	risico	prioriteit
bijstand (incl. huursubsidie en overige uitkeringen)	8.9	hoog
Kinderdagverblijven / peuterspeelzaal	8.4	gemiddeld
leerplicht	7.2	gemiddeld
sport (w.o. subsidies)	4.8	laag
zwembad (w.o. subsidies)	4	gemiddeld

Op grond van deze rangordening van prioriteiten kan naar evenredigheid de handhavingsinspanning worden bepaald: de meeste inspanning op de hoogste prioriteiten en de minste op de thema's met een lage prioriteit.

De prioritering bepaalt de gradatie in de handhaving. In zekere zin geeft het richting aan de frequentie van het toezicht en de handhaving, de aspecten waarop wordt gelet, de inzet van mensen en van middelen. Bij thema's met een lage prioriteit zal er sprake zijn van incidentele controle, thema's met een zeer hoge prioriteit zullen regelmatig onderwerp zijn van onderzoek.

Ook **het toezicht** kan worden gegradeerd:

Toezicht bij prioriteit 'zeer hoog': Opzoeken van aanwijzingen (op locatie) voor niet-legale bezigheden/situaties.

Toezicht bij prioriteit 'hoog': Opzoeken van aanwijzingen (op locatie) voor niet-legale bezigheden/situaties.

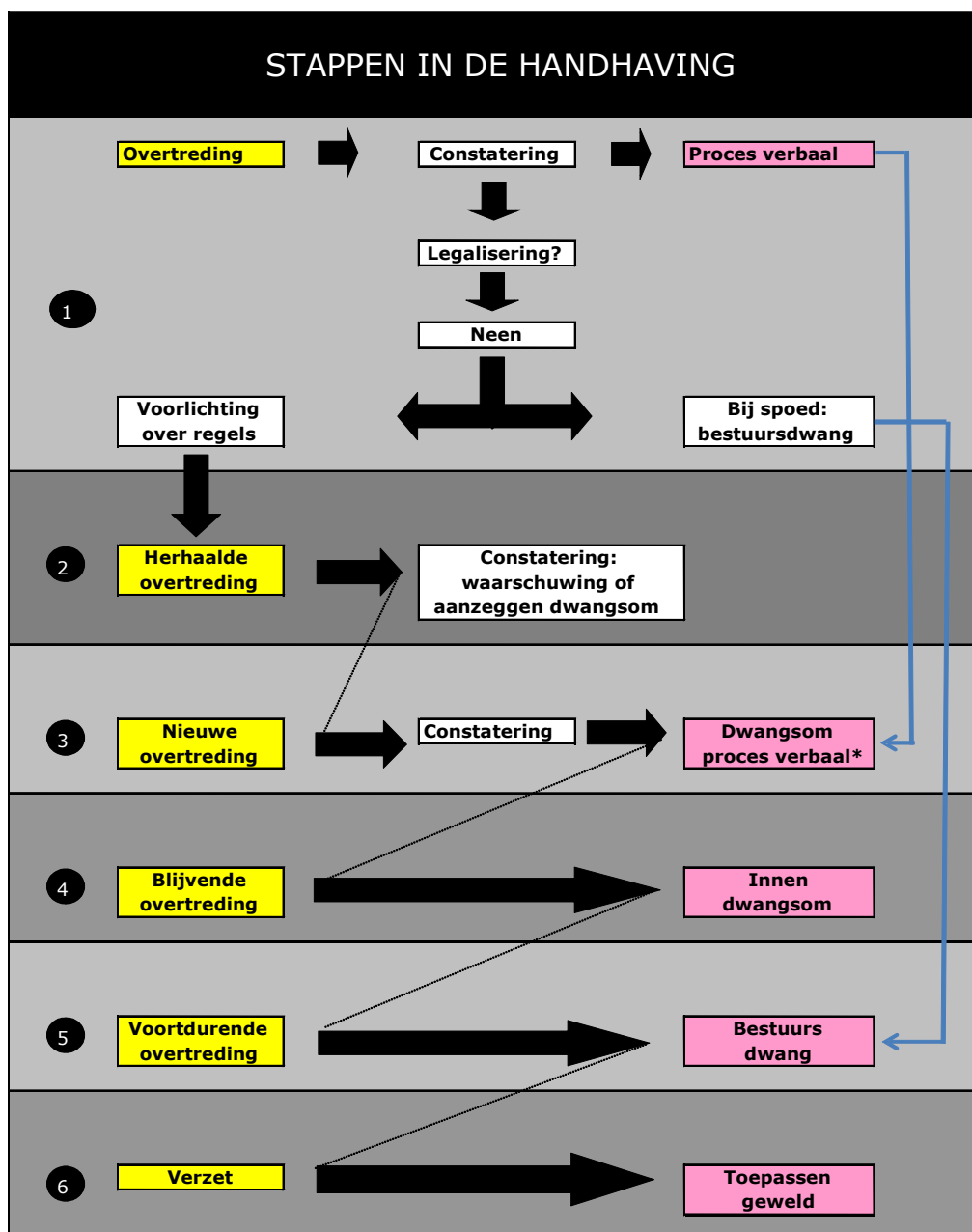
Toezicht bij prioriteit 'gemiddeld': met enige regelmaat controleren van bezigheden en situaties op het voldoen aan wet- en regelgeving

Toezicht bij prioriteit 'laag': incidenteel controleren op bezigheden en situaties op het voldoen aan wet- en regelgeving.

7 Handhaving

7.1 Stappen in de handhaving

In het vorige hoofdstuk werd toegelicht welke vorm van toezicht kan worden gebruikt bij de vier verschillende prioriteiten. Bij de prioriteiten 'hoog' en 'zeer hoog' is er (onder de noemer toezicht) sprake van actief onderzoek naar overtredingen. In onderstaand schema zijn de stappen opgenomen die bij overtreding van een wet of regelment moeten worden gevolgd.



Kort samengevat komt het er op neer, dat op het moment van een eerste constatering van een overtreding, er altijd een reactie volgt. De eerste vraag is dan of er reden is de overtreding direct te sanctioneren, de overtreder te waarschuwen/voor te lichten of om te overwegen de situatie te legaliseren. Daarna wordt bij een volgende overtreding het bovenstaande stappenplan gevolgd.

***Intermezzo**

Bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking, òf dwangsom, bestuursdwang, proces verbaal en kostenverhaal.

In recent overleg van het Regionaal College is een afweging gemaakt over de inzet van de mogelijke handhavinginstrumenten na het beschikbaar komen (2009) van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Daar was/is reden voor aangezien deze twee instrumenten niet naast elkaar gebruikt kunnen worden.

In het overleg van het Regionaal College is geconcludeerd dat de effectiviteit van de bestuurlijke strafbeschikking geen meerwaarde heeft als er wordt vergeleken met het huidige instrumentarium (toepassen van bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht, anders gezegd: dwangsom, pv en kostenverhaal). Bovendien kan beter worden gewacht op de resultaten die geboekt zijn in gemeenten die direct in 2009 gestart zijn met de inzet van de bestuurlijke beschikking.

Het Regionaal College heeft besloten de ervaringen met de bestuurlijke beschikkingen af te wachten, alvorens te overwegen deze al of niet in te voeren. Burgemeester vindt dit een wijze koers. Zie ook bijlage 4a & b.

7.2 Inhoudelijke voorbereiding van toezicht en handhaving.

Een degelijke inhoudelijke voorbereiding van de handhaving mag niet ontbreken. Vakambtenaren/vakafdelingen zullen de belangrijkste inhoudelijke informatie moeten aanleveren.

In Wormerland zal daarom per handhavingsthema een themakaart worden ingevuld, waarin per thema de kernbepalingen uit wet- en regelgeving zullen moeten zijn benoemd en welk negatief effect er uit gaat van het niet-naleving van die wet en die regel.

Alle themakaarten bij elkaar omvatten het totale handhavingsbeleid van Wormerland.

De handhavers putten hieruit hun handhavingeninformatie.

Een voorbeeld van een dergelijke themakaart is toegevoegd als **bijlage III**. In de voorbereiding van de feitelijke handhavingsactiviteiten moeten deze kaarten beschikbaar zijn.

7.3 Organisatie van de handhaving

Inleiding

Van belang is, om naast een inhoudelijke onderbouwing van het handhavingsbeleid, ook een bekwame, goed georganiseerde toezicht- en handhavingsorganisatie te installeren. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt in personele, financiële en materiële zin. Er is voor het ontwikkelen van dit deel van het handhavingsbeleid gebruik gemaakt van de praktijkervaringen in Wormerland, de opvattingen die er ambtelijk en bestuurlijk leven, nationale adviezen en regionale ontwikkelingen.

Sturing

Integrale handhaving vraagt om een samenhangende programmering. Bijvoorbeeld: een intensieve en efficiënte horecacontrole vraagt om de aanwezigheid van meerdere specialisaties: milieudienst, brandweer, bouw- en woningtoezicht, arbeidsinspectie, belastingdienst, politie e.a. Een dergelijke handhavingsactie kan niet zonder gedegen voorbereiding en afstemming, maar markeert tegelijk hoe nodig het is om samen te werken en af te stemmen.

Naast inhoudelijke afstemming, gaat het om een heldere programmering en daarbij dan tegelijk om bestuurlijke en ambtelijke coördinatie. Discipline-overstijgende coördinatie is een must. Bestuurlijk zowel als ambtelijk. Bestuurlijk ligt het voor de hand, o.a. gezien het omvangrijke openbare ordedeel in de handhaving, de coördinatie bij de burgemeester te leggen. Ambtelijk ligt het voor de hand de regie te leggen bij het management van de afdeling 'Gebied- en Wijkzaken'.

Uitvoering

De uitvoering kan, gezien de goede ervaring die er in Wormerland is opgedaan met de kwaliteit van het werk van de Milieudienst Waterland, het beste worden gesplitst in twee delen: een deel van de handhaving bij de Regionale Milieudienst en een deel van de handhaving bij de afdeling Gebied- en Wijkzaken.

Dit leidt tot de volgende ordening van de handhavingsvelden:

(legenda)

Regionale Milieudienst Waterland	
Afdeling Gebied- en Wijkzaken	
Diverse handhavers	

cluster ruimtelijke ordening en bouwen	
bestaande bouw	
bestemmingsplan	
bouw- en woningtoezicht	
illegaal gebruik woningen en overige panden (w.o. woonboten)	
illegale bedrijvigheid	
kamerbewoning	
kwaliteit woningen	
slopen zonder vergunning	
vergunningen/meldingen bouw- en woningtoezicht	
vergunningsvrije en illegale bouw	
woning/woonomgevingsklachten	

cluster milieu	
afval/lozingen	
bouwstoffenbesluit	
milieutoezicht	
milieuvergunningen/-meldingen	
opslag ondergrondse tanks	
vervoer gevaarlijke stoffen	
stroperij	

cluster openbare orde en veiligheid	
brandveiligheid gebouwen	
brandveiligheid horeca	
evenementen	
gebruiksvergunning / brandveiligheid	
geluidsoverlast	
geweld	
hard- en softdrugs	
horeca	
hotspots	
markten	
openbare orde: algemeen (overlast op straat, graffiti, vandalisme, prostitutie)	
openbare orde horeca-gerelateerd (overlast op straat en	

vergunningen gokken, alcohol, roken, terras, e.d.)	
openbare orde: vergunningen	
overlast jeugd/vandalisme/hangplekken	
overlast watersport	
reclame/winkeluitstallingen	
venten/standplaatsen	
verkeersveiligheid (w.o. scholen, 30 km zones, water)	

cluster openbare ruimte	
Afval	
gebruik openbare ruimte (wegen, trottoirs, groenvoorzieningen)	
honden	
kabels en leidingen	
Parkeerbelasting	
Parkeeroverlast	
zwerfafval (w.o. caravans, (auto)wrakken op de weg en oever)	

cluster 'sociaal' en financiën	
bijstand (incl. huursubsidie en alle uitkeringen)	gem. Zaanstad
Kinderdagverblijven / peuterspeelzaal	afd. samenleven
leerplicht	gem. Zaanstad m.i.v. 1-8-2010
sport (incl. subsidies)	afd. samenleven
zwembad (incl. subsidies)	afd. samenleven

7.4 Personele handhaving capaciteit

Voor het bepalen van de benodigde personele handhaving capaciteit is gebruik gemaakt van Wormerlandse ervaringscijfers en gegevens van de handhaving formatie uit andere gemeenten.

Regionale Milieudienst Waterland	5400 uur: 3 fte*
Afdeling Gebied- en Wijkzaken	6300 uur: 3.8 fte
Overige handhaving	pm

1 fte (full time): ±1800 uur formele arbeidsduur (bruto aantal uren).

Met deze personele capaciteit is het mogelijk de handhaving in Wormerland verantwoord, methodisch en planmatig in te richten.

Zoals gezegd is de afdeling Gebied- en Wijkzaken ambtelijk verantwoordelijk voor de handhaving. De ambtelijk verantwoordelijke stelt voor de formatie (6.8 fte) vooralsnog niet te wijzigen en in de komende twee 'uitvoeringsjaren' te bepalen of bijstelling van de handhaving capaciteit nodig is. Daaromtrent zal de Raad eind 2011 worden geïnformeerd. De afdeling Gebied- en Wijkzaken regisseert de uitvoering van het toezicht- en handhaving beleid in samenspraak met de bestuurlijk verantwoordelijke (burgemeester). De handhaving praktijk wordt voor 1 juli a.s. vastgelegd in WABO-proof protocollen.

8 Handhavingsjaarplannen

De handhavingsprioriteiten zijn nu in deze nota vastgelegd. Uitgangspunt is dat deze prioriteiten voor de komende vier jaar vastliggen. Na vier jaar kan opnieuw een risicoanalyse worden gemaakt en kan het zo zijn dat de prioritering er anders uit zal zien.

Jaarplannen

De handhavingsactiviteiten worden jaarlijks vastgelegd in jaarplannen die onder verantwoordelijkheid van de afdeling Gebied- en Wijkzaken aan B&W en gemeenteraad worden voorgelegd. Ook wordt er jaarlijks gerapporteerd over de uitkomsten van de handhaving in een 'handhavingsverslag'.

In de jaarplannen zal, afgeleid van het communicatieplan, ook telkens worden beschreven welke communicatie-activiteiten zijn voorzien. Immers, als we verwachten dat burgers op de hoogte zijn van wet- en regelgeving, dan zullen we hen ook adequaat moeten informeren. Burgers moeten weten wat er van hen wordt verwacht.

De jaarplannen zullen jaarlijks voor 1 november worden opgesteld.

Uiteraard kan gedurende het jaar incidentele besluitvorming plaatsvinden over actuele handhavingszaken. Deze besluiten worden dan geacht deel uit te maken van het lopende handhavingsprogramma.

8.1 Uitvoeringsprogramma 'toezicht en handhaving'

Cluster ruimtelijke ordening en bouwen

	prioriteit	taak	T,C,H [§]	frequentie T,C,H	verantw.
<i>bestaande bouw</i>	laag	controle naleving regelgeving		incidenteel	G&W**
<i>bestemmingsplan</i>	gemiddeld	controle naleving bestemmingsplan	C,H		G&W
<i>bouw- en woningtoezicht</i>	zeer hoog	controle naleving bouwbesluit	C,H		G&W
<i>illegaal gebruik panden, schepen</i>	hoog	controle van alle 'twijfelgevallen'	C,H		MW**
<i>illegale bedrijvigheid</i>	laag	controle van alle 'twijfelgevallen'	C,H		MW
<i>kamerbewoning</i>	laag	controle naleving regelgeving	C,H		MW
<i>kwaliteit woningen</i>	laag	controle o.g.v melding	C,H		MW
<i>slopen zonder vergunning</i>	laag	stopzetten/handhaven van illegale sloop	C,H		MW
<i>vergunningen/meldingen bouw- en woningtoezicht</i>	zeer hoog	controle naleving regelgeving	C,H		MW
<i>vergunningsvrije en illegale bouw</i>	hoog	controle naleving regelgeving	C,H		MW
<i>woning/woonomgevingsklachten</i>	laag	meldingen/klachten opvolgen	C,H ism G&W		MW G&W***

[§] T: Toezicht, C: Controle, H: Handhaving

** G&W: Gebied- en Wijkzaken, MW: Milieudienst Waterland

Cluster milieu

	prioriteit	taak	T,C,H*	frequentie T,C,H	verantwoordelijk
<i>afval/lozingen</i>	hoog	controle lozingen en illegale stort	C,H		MW
<i>bouwstoffenbesluit</i>	laag	controle naleving bouwst.besluit	C,H		MW
<i>milieutoezicht</i>	gemiddeld	controle naleving milieuregelgeving	T,C,H		MW
<i>milieuvergunningen/-meldingen</i>	gemiddeld	controle naleving milieuregelgeving	T,C,H		MW
<i>ondergrondse tanks (opslag)</i>	laag	controle	C,H		MW
<i>vervoer gevaarlijke stoffen</i>	laag	controle naleving regelgeving	C,H		MW
<i>stroperij</i>	gemiddeld		H		G&W

Cluster openbare orde en veiligheid

	Prioriteit	taak	T,C,H*	frequentie T,C,H	Verantwoordelijk
brandveiligheid gebouwen	zeer hoog	controle op brandveiligheid	C,H	jaarlijks	MW
brandveiligheid horeca	zeer hoog	controle op brandveiligheid	C,H	jaarlijks	MW
evenementen	zeer hoog	check alle vergunningsaspecten	T	tijdens voorbereiding	MW
			C,H	100% van alle vergunningen	
gebruiksvergunning	zeer hoog	controle op vergunningsaspecten	T	tijdens voorbereiding van elk evenement	MW
			C,H		MW
gebruiksvergunning	zeer hoog	controle op vergunningsaspecten	C,H	jaarlijks	MW
geluidoverlast	hoog	controle op vergunning	T	ieder jaar: 50% van alle vergunningen	MW
	hoog	incidentele geluidoverlast	C,H	repressief (op basis van klachten)	politie
geweld	hoog	elke uiting van geweld	C,H	repressief (op basis van meldingen)	politie
hard- en softdrugs	laag	elke overtreding	C,H	repressief (op basis van meldingen)	politie
horeca	hoog	controle op alle vergunningen	C,H	jaarlijks	G&W
hotspots	laag	registreren/observeren	C,H	repressief op basis van meldingen	politie & G&W
markten	laag	controle op vergunningen	C	wekelijks	marktmeester
openbare orde	Gemiddeld	elke melding van dit type	C,H	repressief (op basis van meldingen)	G&W & relevante diensten

	Prioriteit	taak	T,C,H	frequentie T,C,H	Verantwoordelijk
openbare orde horeca-gerelateerd	hoog	controle op naleving wet-regelgev.	C,H		G&W
		idem	C,H		
		idem	C,H		
		idem	C,H		
openbare orde (vergunningen)	hoog				G&W
overlast jeugd/hangplekken/vandalisme	zeer hoog	primair: signaleren	T	primair: outreaching jongerenwerk incl. normstelling	G&W ism Bestuur en Management- ondersteuning
		communiceren daarna: corrigeren verbaliseren	C,H		politie
overlast watersport	hoog	registratie	C,H	controle op registratie en vaarbewijs doorlopend tijdens vaarseizoen	politie
winkeluitstallingen/ rec lame	laag	opsporen illegale uitingen	C,H	10 dagdelen per jaar	G&W
venten/standplaatsen	laag	controle ventvergunningen		incidenteel	G&W
verkeersveiligheid	zeer hoog	prioriteiten: snelheid		iom politie handhavingscam	politie i.o.m.
		parkeren		pagnes	G&W
		30km zones	C,H		

Cluster openbare ruimte

	Prioriteit	taak	T,C,H	frequentie T,C,H	Verantwoordelijk
<i>afval</i>	hoog	opsporen illegale lozingen/stort	C,H	10 dagdelen per jaar	MW
		elke overtreding	C,H	repressief (op basis van meldingen)	MW
<i>caravanstallingen</i>	laag	opsporen overtredingen		2* per jaar gemeentebreed	G&W
		elke overtreding	C,H	repressief (op basis van meldingen)	G&W
<i>gebruik openbare ruimte (wegen,trottoirs, groen)</i>	hoog	opsporen overtredingen. primair: waarschuwen daarna handhaven	T,C,H	4* per jaar een gemeentebrede schouw, aandachts' plekken: maandelijks!	G&W
<i>honden</i>	laag	elke overtreding	C,H	repressief	G&W
<i>illegale stalling boten</i>	Gemiddeld	opsporen overtredingen	C,H	2* per jaar gemeentebreed	G&W
<i>kabels en leidingen</i>	laag	????		incidenteel	G&W
<i>parkeeroverlast</i>	hoog	opsporen overtredingen. reageren op meldingen	C,H	dagelijks dagelijks	G&W
<i>zwerfafval (zoals wrakken aan de weg)</i>	Gemiddeld	meenemen in surveillance primair: waarschuwen daarna handhaven	C,H	dagelijks	G&W

Cluster 'sociaal en financiën bijstand' (alle soorten)

	Prioriteit	taak	T,C,H*	frequentie T,C,H	verantwoordelijk
	hoog				Zaanstad
<i>kinderdagverblijven</i>	Gemiddeld	jaarlijks controle op vergunningen		jaarlijks	G&W
<i>leerplicht</i>	Gemiddeld	op grond van meldingen	C,H		Purmerend
<i>sport (incl. subsidies)</i>	laag	jaarlijks controle op vergunningen		jaarlijks	G&W
<i>zwembaden</i>	Gemiddeld	controle op naleving wet-regelgeving	C,H	zomer: wekelijks rest v/h jaar: maandelijks	G&W

Bijlagen

Bijlage 1: actuele stand van zaken handhaving

Een beschrijving van de actuele stand van zaken is tot stand gekomen door:

- een beleidsscan
- interviews met onderstaande experts:
 - dhr. J. Bloem (procesmanager groen en afval)
 - dhr. R. Burgers (coördinator buitendienst openbare werken)
 - dhr. T. Entius (ambtenaar bijzondere wetten/openbare orde en veiligheid)
 - dhr. F. Pfersich (buiteninspecteur bouw- en woningtoezicht)
 - dhr. J. van der Stoop (hoofd afdeling VROM)
 - dhr. J. Zeeman (brandweercommandant Wormerland)
 - mevr. L. Marijnissen (beleidsmedewerkster openbare orde en veiligheid)
 - dhr. M. van der Vlugt (teamleider milieudienst Waterland)

De beschrijving van de actuele handhavingssituatie is gebundeld in de clusters: 1. Ruimtelijke Ordening en bouwen; 2. Milieu; 3. Brandveiligheid; 4. Bijzondere Wetten APV en veiligheid

1. Ruimtelijke Ordening en bouwen

Wet ruimtelijke ordening, bestemmingsplan, Woningwet, Bouwverordening, Bouwbesluit, Bouwbeleidsplan

Handhaving en toezicht vinden plaats in overeenstemming met het door het College vastgestelde bouwbeleidsplan (2008). Gekozen is voor het patrouillemodel: toezicht op basis van direct opvallende zaken, waarbij de controles onafhankelijk van inspecties worden geïnitieerd en plaatsvinden tijdens een algemene toezichtronde. In het buitengebied wordt 4 maal per jaar een patrouille uitgevoerd, in nieuwbouwoongebieden 2 maal per jaar en in bestaande woongebieden 1 maal per jaar.

Gesignaleerde problemen

- Op (illegale) bewoning van boten wordt niet gecontroleerd.
- Bestemmingen in het buitengebied (85% van oppervlak gemeente) zijn aan functieverandering onderhevig. De agrarische sector neemt af, vrijkomende agrarische gebouwen worden veelal heringevuld met andere functies. Het bestemmingsplan is daardoor niet altijd actueel.
- De communicatie tussen vergunningverlening en overige vergunningen (bijv. gebruik openbare ruimte tijdens bouw) is gering. Het ontbreekt aan juridische dwangmiddelen (bijv. het opleggen van waarborgsommen).

Gevolgen

- Te weinig controle kan imagoschade opleveren en de fysieke veiligheid van burgers in gevaar brengen (bijv. de afgebrande woonboot in de Zaan).
- Het niet structureel controleren kan leiden tot willekeur en daardoor tot rechtsongelijkheid. Tevens heeft het een negatief effect op het naleefgedrag.

Mogelijke oplossingen

- Ontwikkelen samenhangende visie op buitengebied, verankering in bestemmingsplan.
- Opstellen plan van aanpak onrechtmatige bewoning woonboten.
- Integrale coördinatie vergunning bouwwerkzaamheden: aan- en afvoerroutes, veiligheid, tijdstippen, bouwwegen bepalen, rijrichtingen e.d. in kaart brengen tijdens vergunningtraject.
- Bij elkaar horende vergunningen koppelen om integraliteit te bevorderen (Wabo).

2. Milieu

Wet milieubeheer, Activiteitenbesluit, Wet bodembescherming, Waterwet

De gemeenten Landsmeer, Oostzaan, Waterland en Wormerland voeren gezamenlijk hun gemeentelijke milieutaken uit onder de naam Milieudienst Waterland. De groeiende specialisering op milieugebied en de hogere eisen aan de handhaving van milieuwetgeving hebben de vier gemeenten ertoe aangezet kennis en capaciteit te bundelen om de taakuitvoering op een hoger niveau te brengen. Op grond van de Wet milieubeheer geeft de Milieudienst Waterland vergunningen af en behandelt zij meldingen. Daarnaast controleert de milieudienst op naleving van de, in de wet opgenomen, voorschriften. De milieudienst informeert bedrijven bij het terugdringen van de milieubelasting en bij het beperken van risico's voor mens en milieu. Ook zorgt de milieudienst ervoor dat, bij de inrichting en het beheer van de woonomgeving, milieuaspecten meegewogen worden. Om dat te bereiken voert de milieudienst alle milieutaken uit in goed overleg met bewoners, bedrijven, gemeenten en andere (overheids)instellingen.

Gesignaleerde problemen

- Er zijn geen knelpunten geconstateerd.

3. Brandveiligheid

Bouwverordening, Bouwbesluit, Bouwbeleidsplan, Prevap

Brandpreventie valt onder de verantwoordelijkheid van de brandweer Zaanstreek. Het betreft het houden van toezicht op de brandveiligheid van bouwwerken die beschikken over een gebruiksvergunning. Er wordt nagegaan of de bouwwerken voldoen aan de voorschriften zoals die zijn opgenomen in de gebruiksvergunning. De gebruiksvergunning wordt verleend door de brandweer Wormerland.

Gesignaleerde problemen

- De samenwerking tussen de brandweer Wormerland en de Regionale brandweer Zaanstreek-Waterland (RbZW) op het gebied van brandpreventie is te gering om voldoende niveau van brandpreventie te garanderen.
- In de praktijk heeft de brandpreventie in Wormerland onvoldoende prioriteit bij de regionale brandweer waardoor de grip op brandpreventie ontbreekt.

Gevolgen

- Te weinig aandacht voor brandpreventie kan rampzalige gevolgen hebben voor de fysieke veiligheid van burgers (cafébrand Volendam).
- De gemeente dient een voorbeeldfunctie te vervullen. Indien de gemeente zelf niet aan de gestelde regels voldoet heeft dit een negatief effect op het naleefgedrag van burgers.

Mogelijke oplossingen

- Brandpreventie zal in de bestaande situatie onder de verantwoordelijkheid van de brandweer Wormerland moeten vallen om grip op brandpreventie te krijgen.

4. Bijzondere Wetten, APV en veiligheid

Drank- en Horecawet, Winkelsluitingstijdenwet, Wet op Kansspelen, APV Wormerland

Klachten komen vooral binnen door meldingen. Overtredingen van de APV en Bijzondere wetgeving worden massaal gedoogd.

Gesignaleerde problemen

- Er is een gebrek aan flankerend beleid met betrekking tot de voorschriften die zijn gesteld in de bijzondere wetgeving en APV.
- Geen toetsing vergunning bijzondere wetten en evenementen.
- Lage prioriteit handhaving verkeersveiligheid rondom scholen en 30 km zones door politie.

- Geen handhaving op stalling boten. Incidenteel worden de boten (wrakken) verwijderd door de brandweer.
- Geen handhaving oneigenlijk gebruik openbare ruimte.
- Hoge mate van 'actie en reactie' houding bij betrokken taakvelden.
- Jeugd en jongeren: grote afstand tussen pro-actie, preventie (welzijn, jongerenwerk) en repressie (politie, openbare orde en veiligheid).
- De communicatie en coördinatie tussen vergunningverlening en handhaving gebruik openbare ruimte is matig.
- Verschillende bloedgroepen zijn betrokken waardoor afstemming en communicatie moeizaam kan zijn.

Gevolgen

- De gemeente dient een voorbeeldfunctie te vervullen. Indien de gemeente zelf niet aan de gestelde regels voldoet heeft dit een negatief effect op het naleefgedrag van burgers.
- Onvoldoende communicatie leidt tot onduidelijkheden tussen overheid en burgers, die de handhaving niet ten goede komt.

Mogelijke oplossingen

- Afstemming, communicatie en integraal handelen bevorderen.
- Opstellen flankerend beleid

Bijlage 2: Risicoscores van alle respondenten (gemiddeld)

Handhavingcluster	negatie feffect	kans	risico	risico
bestaande bouw	1.9	4	7.6	gemiddeld
bestemmingsplan	2.2	3.1	6.8	klein
bouw- en woningtoezicht	3	3.6	10.9	groot
illegaal gebruik woningen en overige panden (w.o. woonboten)	2.9	3.9	11.3	groot
illegale bedrijvigheid	3.3	3.6	11.9	groot
kamerbewoning	1.3	2.3	3	heel klein
kwaliteit woningen	2.3	2.5	8.1	gemiddeld
slopen zonder vergunning	2.8	2.8	7.8	gemiddeld
vergunningen/meldingen bouw- en woningtoezicht	2.7	4.1	11.1	groot
vergunningsvrije en illegale bouw	3.2	3.9	12.5	groot
woning/woonomgevingsklachten	2.5	3.3	6.6	klein
Handhavingcluster				Risico
afval/lozingen	3.8	2.9	11	groot
bouwstoffenbesluit	2.7	2.6	7	gemiddeld
milieutoezicht	3.4	2.9	9.9	gemiddeld
milieuvergunningen/-meldingen	3.3	3	9.9	gemiddeld
opslag ondergrondse tanks	2.4	2.1	5	klein
stroperij	.9	1.3	1.2	heel klein
vervoer gevaarlijke stoffen	4.2	1.4	5.9	klein
Handhavingcluster				Risico
brandveiligheid gebouwen	3.6	3.3	10.8	groot
brandveiligheid horeca	4	3.9	15.6	heel groot
evenementen	3.9	3.5	13.7	heel groot
gebruiksvergunning / brandveiligheid	2.9	2.5	7.3	gemiddeld
geluidsoverlast	2.6	3.1	8.1	gemiddeld
geweld	2.8	1.8	5	klein
hard- en softdrugs	3.1	2.8	8.7	gemiddeld
horeca	2.4	2.8	6.7	klein
hotspots	2.1	1.6	3.4	heel klein
markten	1.4	1.4	2	heel klein
openbare orde algemeen (prostitutie, overlast op straat, graffiti, vandalisme e.d.)	3.2	2.9	9.3	gemiddeld
openbare orde horeca-gerelateerd (overlast op straat en vergunningen gokken, alcohol, roken, terras, e.d.)	3.1	3	9.3	gemiddeld
openbare orde: vergunningen	2.4	2.4	5.8	klein
overlast jeugd/vandalisme	3.2	4.7	15.3	heel groot
overlast watersport	3.2	4.5	14.4	heel groot
reclame/winkeluitstallingen	1.2	1.9	2.3	heel klein
venten/standplaatsen	1.2	1.5	1.8	heel klein
verkeersveiligheid (w.o. scholen, 30 km zones, water)	3.5	4.8	16.8	heel groot
Handhavingcluster				Risico

afval	2.5	4	10	groot
caravanstallingen	1.6	4	6.4	klein
gebruik openbare ruimte (wegen, trottoirs, groenvoorzieningen)	2.8	4.3	12	groot
honden	1.6	3.8	6.1	klein
illegale stalling boten	1.7	4.1	7	gemiddeld
kabels en leidingen	1.6	1.3	2.1	heel klein
parkeerbelasting	1.3	2.6	3.4	heel klein
parkeeroverlast	2.3	4.3	9.9	gemiddeld
zwerfafval (w.o. wrakken op de weg)	2.5	3	7.5	gemiddeld
Handhavingcluster				Risico
bijstand (incl. huursubsidie en overige uitkeringen)	3.7	3.7	8.9	gemiddeld
Kinderdagverblijven / peuterspeelzaal	2.9	2.9	8.4	gemiddeld
leerplicht	3	3	7.2	gemiddeld
sport (w.o. subsidies)	2.1	2.1	4.8	klein
zwembad (w.o. subsidies)	1.6	1.6	4	klein

Legenda

heel klein	> - 3.9
klein	4 - 6.9
gemiddeld	7 - 9.9
groot	10 - 13.9
heel groot	14 - >

Bijlage 3: Themakaart

NB.

De afd. Gebied-en Wijkzaken vult vraag 1, 11 en 12 in.

De vakafdeling de vragen 3 t/m 10 .

1. Ordening	Hoofdfunctie: (bijv. openbare orde en veiligheid) Vakgebied/werkterrein: (interne gemeentelijke ordening).)																								
2. Handhavingstaken in het thema	de kernbepalingen:																								
3. Aard en omvang beschermd belang/potentieel negatief effect	Scoor op schaal 1-5 Indien niet van toepassing: 0 Fysieke veiligheid Kwaliteit leefomgeving Financieel-economisch Natuur Volksgezondheid																								
4. Omvang taak	Aantal vergunningaanvragen per jaar: Aantal vergunning/meldingplichtige inrichtingen: Omvang toezichtgebied:																								
5. Toezicht en handhavingsmodaliteiten	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Typering</th> <th>Mogelijk</th> <th>Wie</th> <th>Toegepast ja/nee</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Administratieve controle</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Waarneming Ter Plaatse (WTP)</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Proces Verbaal (PV)</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Bestuursdwang/som</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Overige</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Typering	Mogelijk	Wie	Toegepast ja/nee	Administratieve controle				Waarneming Ter Plaatse (WTP)				Proces Verbaal (PV)				Bestuursdwang/som				Overige			
	Typering	Mogelijk	Wie	Toegepast ja/nee																					
	Administratieve controle																								
	Waarneming Ter Plaatse (WTP)																								
	Proces Verbaal (PV)																								
	Bestuursdwang/som																								
Overige																									
6. Geschiedenis/overtredingskansen	Aantal controles afgelopen vijf jaar: Aantal overtredingen: Aantal handhavingsacties: Schatting omvang illegale activiteiten:																								
7. Vastgesteld handhavingsbeleid	Nee/Ja (nota....																								

8. Partner	(met welke overheidspartner voert u dit toezicht uit?)
9. Beschikbare capaciteituren
10. Knelpunten	Organisatorisch: geen boa's, jarenlang gedoogd, politie ontbeert menskracht e.d....)

11. Ambitie/handhavingsinspanning	Typering	Ja/ne e	Wi e	Ambitie
	Administratieve controle			
	WTP			
	PV Bestuursdwang/so m			
	Overige maatregelen			
12. Benodigde minimale capaciteit en gewenste capaciteit				

Bijlage 4a

Begeleidingsformulier stukken ter bespreking / instemming Regionaal College Politie Zaanstreek-Waterland

Vergadering Regionaal College	26 maart 2010
Onderwerp:	Handhaving door middel van de bestuurlijke boete/de bestuurlijke strafbeschikking.
Nummer:	xxx
Opsteller:	Platform Integrale Veiligheid

Inleiding

In 2009 zijn er twee nieuwe handhavinginstrumenten voor de aanpak van overlast, onveiligheid en ergernissen in de openbare ruimte geïntroduceerd. Dit zijn de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Met deze instrumenten krijgen de gemeenten meer mogelijkheden om samen met de politie overtredingen die een dagelijkse terugkerende ergernis zijn, zoals hondenpoep, verkeerd gestalde fietsen en het aanbrengen van graffiti aan te pakken.

De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking kunnen niet beide door de gemeenten worden ingezet om overlast in de openbare ruimte aan te pakken. De gemeente moet daarin een keuze maken. Echter de gemeente kan ook afzien in een keuze voor een van de instrumenten en voor een derde optie kiezen. Deze derde optie wat betreft handhaving wordt gekenmerkt door het toepassen van bestuursrecht (dwangsom of bestuursdwang) of strafrecht (proces-verbaal) of privaatrecht (kostenverhaal bij afvaldumping). De laatste optie wordt nu toegepast in gemeenten die al een handhavingssysteem hebben (bijvoorbeeld de gemeente Zaanstad).

De introductie van de nieuwe instrumenten biedt aan alle gemeenten in Nederland de gelegenheid om de bestaande handhavingpraktijk om overlast aan te pakken in de openbare ruimte te heroverwegen.

Opdracht PIV

Het Platform Integrale Veiligheid geeft in bijgaande notitie duidelijkheid over de volgende vragen:

- willen de gemeenten in Zaanstreek-Waterland de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking invoeren?
- zo ja, waar gaat de voorkeur dan naar uit?
- of gaat de gemeente voor de derde optie.

In de notitie worden eerst de overeenkomsten en de verschillen van de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking op een rij gezet. Vervolgens wordt de vraag gesteld hoe het instrument, de voor- en nadelen daarvan en de kosten zich verhouden tot optie 3.

Invoering van de bestuurlijke strafbeschikking

Om het invoeringstraject beheersbaar te houden is in 2008 besloten om de bestuurlijke strafbeschikking stapsgewijs in te voeren.

De eerste stap betrof de invoering vanaf 1 januari 2009 van de verruimde vergoedingsregeling voor alle gemeenten.

De tweede stap was de start van de bestuurlijke strafbeschikking in de G4-gemeenten per 1 januari 2009, inclusief de rechtstreekse aanlevering van zaken aan het CJIB.

De derde stap is de gefaseerde invoering vanaf 1 januari 2010 van de bestuurlijke strafbeschikking bij de andere gemeenten. Het CJIB coördineert deze gefaseerde uitrol.

Uiterlijk drie maanden voor de start van de uitrol van het betreffende, krijgen de gemeenten van het CJIB een uitnodiging voor een voorlichtingsbijeenkomst waarin alle praktische zaken aangaande de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking door het CJIB (in samenwerking met het Openbaar Ministerie en de politie) worden toegelicht. De implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in ons arrondissement staat gepland op 1 september 2010.

Conclusie

Als alle in bijgaande notitie beschreven aspecten van de twee nieuwe instrumenten tegen elkaar worden afgewogen, is de conclusie dat de bestuurlijke strafbeschikking voor de gemeente de minste organisatielast oplevert en de minste kosten met zich meebrengt.

Wordt de bestuurlijke strafbeschikking afgezet tegen optie 3 dan is er qua effectiviteit van de bestuurlijke strafbeschikking ten opzichte van de huidige instrumenten in de openbare ruimte en de openbare orde geen meerwaarde.

De bestuurlijke strafbeschikking kan in ons arrondissement eerst vanaf 1 september 2010 door de gemeenten worden ingezet. Dit biedt daarom mogelijkheden om even een pas op de plaats te maken en nader onderzoek af te wachten bij andere gemeenten. Tot die tijd wordt voorgesteld om aan de slag te gaan met optie 3.

Voorstel om te beslissen

- vooralsnog om voor optie 3 te kiezen en (nog) niet over te gaan tot invoering van de bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking;
- de ervaringen van de gemeenten elders in het land die gekozen hebben voor de bestuurlijke strafbeschikking in 2009 nauwlettend te volgen;
- het Regionaal College vóór 1 september 2010 omtrent de bevindingen nader te informeren.
- ter kennisname van het Regionaal College van 26 maart 2010.

Bijlage 4b:

Notitie de (on)mogelijkheden van de handhaving door middel van de bestuurlijke boete, de bestuurlijke strafbeschikking en afzien van het gebruikmaken van deze instrumenten.

Inleiding

In 2009 zijn er twee nieuwe handhavinginstrumenten voor de aanpak van overlast, onveiligheid en ergernissen in de openbare ruimte geïntroduceerd. Dit zijn de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Met deze instrumenten krijgen de gemeenten meer mogelijkheden om samen met de politie overtredingen die een dagelijkse terugkerende ergernis zijn, zoals hondenpoep, verkeerd gestalde fietsen en het aanbrengen van graffiti aan te pakken.

De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking kunnen niet beide door de gemeenten worden ingezet om overlast in de openbare ruimte aan te pakken. De gemeente moet daarin een keuze maken. Echter de gemeente kan ook afzien in een keuze voor een van de instrumenten en voor een derde optie kiezen. Deze derde optie wat betreft handhaving wordt gekenmerkt door het toepassen van bestuursrecht (dwangsom of bestuursdwang) of strafrecht (proces-verbaal) of privaatrecht (kostenverhaal bij afvaldumping). De laatste optie wordt nu toegepast in gemeenten die al een handhavingsapparaat hebben (bijvoorbeeld de gemeente Zaanstad).

De introductie van de nieuwe instrumenten biedt aan alle gemeenten in Nederland de gelegenheid om de bestaande handhavingpraktijk om overlast aan te pakken in de openbare ruimte te heroverwegen.

De centrale vraag in het voorstel zal zijn:

wil een gemeente de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking invoeren?

Zo ja, waar gaat de voorkeur dan naar uit?

Of gaat de gemeente voor de derde optie.

In dit voorstel worden eerst de overeenkomsten en de verschillen van de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking op een rij gezet. Vervolgens wordt de vraag gesteld hoe het instrument, de voor- en nadelen daarvan en de kosten zich verhouden tot optie 3.

Beoogd resultaat

- Inzicht in de twee nieuwe lik-op-stuk instrumenten voor de handhaving.
- Continuering van de bestaande handhavingpraktijk.
- Bijdrage aan een veilige samenleving.

Kader

- ***Op 18 december 2007 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de invoering de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Deze wet bestaat uit wetgeving voor het aanpakken van overtredingen op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Onderdeel van deze wet is een Algemene Maatregel van Bestuur (het Besluit bestuurlijke boete). Deze wet is op 1 januari 2009 in werking getreden.***
- In december 2007 is ook ingestemd met de invoering Wet OM-afdoening. Kern van deze wet is dat de officieren van justitie, de opsporingsambtenaren en daarvoor aangewezen bestuursorganen zonder de inschakeling van de rechter een

strafbeschikking kunnen opleggen. Doel van de OM-afdoening is om minder zaken voor de rechter te brengen en daarmee te komen tot meer efficiency in de strafrechtketen. Onderdeel van deze wet is de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking zal gefaseerd worden ingevoerd. Alleen de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) mogen dit instrument met ingang van 2009 volledig inzetten. Al deze vier gemeenten hebben gekozen voor de strafbeschikking. Vanaf 1 januari 2010 kunnen de overige gemeenten gefaseerd met de strafbeschikking aan de slag.

- Bij beide instrumenten hoort een lijst met een opsomming van overtredingen van de voorschriften uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de Afvalstoffenverordening. Deze zogenaamde “positieve feitenlijsten“ sluit aan bij het bestaande Transactiebesluit 1994 waarin alle overlastfeiten en bijbehorende tarieven zijn opgenomen, op basis waarvan op dit moment wordt gehandhaafd.
- Lichte verkeersovertredingen zoals fout en hinderlijk parkeren, vallen **niet** onder de nieuwe instrumenten. Deze overtredingen blijven voorlopig onder de Wet Mulder vallen.

Argumenten

1. Achtergrond

Met de introductie van bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking bestaan er voor de gemeente nu drie mogelijkheden om overlast in de openbare ruimte aan te pakken:

1. bestuurlijke boete of,
2. bestuurlijke strafbeschikking of,
3. dwangsom, bestuursdwang, proces verbaal en kostenverhaal (Optie 3).

1. Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete stelt de gemeente in staat zelf tegen kleine overtredingen in de openbare ruimte op te treden en de overtreeders boetes op te leggen. De bevoegdheid geldt voor nagenoeg alle voorschriften uit de APV en de Afvalstoffenverordening, uitgezonderd de feiten die gevaarstelling betekenen (zoals samenscholing, betogingen en drugshandel). De voorschriften staan vermeld in een feitenlijst, waaruit het bestuur zelf feiten kan kiezen waarvoor zij de bestuurlijke boete oplegt.

NB. parkeerovertrredingen (zgn. fout parkeren) vallen NIET onder de bestuurlijke boete.

2. Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking stelt de gemeente in staat zelf tegen kleine overtredingen in de openbare ruimte op te treden en de overtreeders als sanctie een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen. De feiten waarvoor de gemeente een strafbeschikking kan opleggen zijn gelijk aan die van de bestuurlijke boete. Alleen kan het gemeentebestuur niet zelf de feiten kiezen waarvoor zij een strafbeschikking oplegt. De feiten zijn door het OM bepaald en staan vermeld in het zogenoemde feitenboekje.

Het OM en de politie krijgen ook elk een eigen strafbeschikking die ook voor zwaardere feiten kan worden opgelegd. De drie strafbeschikkingen (van het OM, de politie en de gemeente) vormen samen de OM-afdoening.

NB. parkeerovertrredingen (zgn. fout parkeren) vallen NIET onder de bestuurlijke strafbeschikking.

3. Optie 3

Handhaving van APV- overtredingen gebeurt door gemeentelijke Boa's en toezichthouders. Het gaat dan om overtredingen die een dagelijkse terugkerende ergernis zijn. Het zijn de bekende zaken als loslopende honden, hondenpoep, wildplassen, graffiti, afval op straat gooien, overlast van verkeerd gestalde fietsen, enzovoort. Allemaal zaken die staan vermeld in de APV en de Afvalstoffenverordening van de gemeente.

Opgemerkt moet worden dat de werkwijze van afdoening op basis van het strafrecht (proces-verbaal) in de bestaande handhavingspraktijk in ieder geval gaat veranderen. De transacties die via de politie worden opgelegd door de wet OM-afdoening zullen wijzigen in de politie strafbeschikking. Dit betekent dat de gemeente net als nu het geval is de processen verbaal aanleveren bij de politie. Maar dat de burger in plaats van een transactie een politiestrafbeschikking krijgt opgelegd.

2. De nieuwe instrumenten: een afweging

Ten einde een voorkeur uit te spreken is het allereerst van belang inzicht te hebben in de overeenkomsten en verschillen in hoofdlijnen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking.

Overeenkomsten tussen beide instrumenten

- Effectiviteit: beide instrumenten zijn gelijkwaardig en geschikt voor gemeenten om de bestrijding van veel voorkomende overlastgevende overtredingen in de openbare ruimte aan te pakken d.m.v. lik-op-stuk benadering. Ook zijn beide instrumenten geschikt om eenmalige overtredingen en overtredingen die onomkeerbaar zijn aan te pakken, zoals overlast van hondenuitwerpselen en wildplassen.
- Feiten: beide instrumenten zijn geschikt voor het aanpakken van de overlastfeiten uit de APV en de Afvalstoffenverordening.
- Opleggen sanctie: de Boa's kunnen overtredingen beboeten.
- Hoogte boete: de gemeente heeft voor beide instrumenten geen invloed op de hoogte van de boetes. De hoogte van de boete is bij beide instrumenten gelijk.

Verschillen tussen beide instrumenten

Bestuurlijke boete	Bestuurlijke strafbeschikking
➤ Onderdeel van het bestuursrecht	➤ Onderdeel van strafrecht
➤ Gemeente legt zelf besluit op en int de boete	➤ CJIB int de boete
➤ Bezwaar bij de gemeente	➤ Bezwaar bij OM
➤ Kosten uitvoering, inning en rechtsbescherming in zijn geheel voor de gemeente	➤ Kosten uitvoering deels voor de gemeente
➤ Opbrengsten geheel voor de gemeente	➤ Opbrengsten deels voor de gemeente

- Mogelijke verwarring voor de burger: de ene keer ontvangst bestuurlijke boete (gemeente) en andere keer strafbeschikking (politie)

- Automatisering Justitie en CJIB
- Gemeente en politie hanteren zelfde systeem

Belangrijkste verschillen tussen de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking

De belangrijkste verschillen voor de gemeente zitten in de afhandeling van de opgelegde sancties en in de opbrengsten en kosten van de verschillende instrumenten.

Innen van het geldbedrag

Het grote verschil tussen de bestuurlijke boete en strafbeschikking is, dat bij de bestuurlijke boete de gemeente zelf het innen van de boete en het bezwaartraject moet organiseren. De politie blijft daarnaast strafrechtelijk handhaven. In de strafbeschikking zorgt het CJIB voor het innen. Het OM handelt de eventuele bezwaarprocedure af.

Kosten en opbrengsten

De bestuurlijke boete heeft als voordeel dat alle opbrengsten in de gemeentekas belanden, maar als nadeel dat alle kosten van administratie, bezwaar en invordering daarop in mindering gebracht moeten worden. De afhandeling zal ook consequenties hebben voor de financiële administratie en de juridische afdeling voor bezwaar- en beroepszaken. De juridische afdeling bij met name de kleine gemeenten zal er bijvoorbeeld naar alle waarschijnlijkheid niet op ingericht zijn om alle bezwaarschriften af te handelen.

Bij de bestuurlijke strafbeschikking zijn alle kosten voor invordering CJIB en bezwaar/beroep voor het OM. De opbrengst van de bestuurlijke strafbeschikking gaat naar het Rijk en de gemeente krijgt een vergoeding voor iedere uitgeschreven strafbeschikking.

3. Voorkeur voor één van de nieuwe instrumenten

Nu de verschillen tussen de bestuurlijke boete en strafbeschikking duidelijk zijn, is het de vraag waar de voorkeur naar uitgaat. Hierbij spelen een aantal aspecten een rol:

Principieel

Bij de keuze voor de bestuurlijke boete kan er verwarring voor de burger ontstaan. De burgers krijgen te maken met verschillende boetesystemen voor overtredingen in de openbare ruimte (bestuurlijke boete, Wet Mulder-beschikking bij fout parkeren en een proces-verbaal voor overige overtredingen). De burger kan de ene keer voor overlastfeiten een bestuurlijke boete van de gemeente krijgen en de andere keer een strafbeschikking van de politie. Dit is niet erg duidelijk voor burgers.

Praktisch

Voor de samenwerking tussen gemeente en de politie heeft de keuze ook consequenties. Er is immers steeds sprake van aanvulling op elkaar in de uitvoering. Die aanvulling over en weer

is verzekerd met de keuze voor de strafbeschikking. Zowel de politie als de gemeentelijke handhavers kunnen dan tegen dezelfde feiten blijven optreden. Dit pleit dus voor de strafbeschikking.

Opbrengsten en kosten

Voor de bestuurlijke boete wordt uitgegaan van een gemiddelde opbrengst van € 60,-- per overtreding. De vergoeding voor een door de gemeente geschreven bestuurlijke strafbeschikking is € 40,--.

De rekensom kan –indien enigszins bekend is hoeveel bestuurlijke boetes of bestuurlijke strafbeschikkingen per jaar worden verwacht- snel worden gemaakt.

Berekeningen van het ministerie van Justitie onder een aantal geselecteerde gemeenten laten een heel verschillend beeld zien. In sommige gemeenten zou de bestuurlijke boete een lichte netto-opbrengst opleveren, maar er zijn ook gemeenten die forse tekorten zouden hebben. In ieder geval is het nettoresultaat nooit meer dan de € 40,-- die als vergoeding voor de bestuurlijke strafbeschikking wordt verkregen. Er is dus geen financieel argument om voor de bestuurlijke boete te kiezen. De kosten die gemoeid zijn met de bestuurlijke strafbeschikking liggen hoofdzakelijk in opleiding van medewerkers en inzet capaciteit.

Op basis van de overeenkomsten en de verschillen tussen de beide instrumenten wordt de voorkeur uitgesproken voor de **bestuurlijke strafbeschikking**, omdat (samenvattend):

1. dit meer duidelijkheid geeft voor de burger; er wordt alleen strafrechtelijk gehandhaafd; dit is duidelijker dan bij de bestuurlijke boete, waarbij strafrechtelijk door politie en bestuursrechtelijk door gemeente wordt gehandhaafd;
2. de afhandeling van de bestuurlijke strafbeschikking het meeste lijkt op de huidige strafrechtelijke afhandeling; dit is voor de uitvoerende handhavers een herkenbare werkwijze;
3. de inning van boetes en bezwaar en beroepsprocedures bij de instanties blijven die deze taken in de huidige praktijk ook uitvoeren; er hoeven dus geen investeringen te worden gedaan voor het inrichten van voorzieningen voor de inning van de boete en de behandeling van bezwaar en beroep;
4. de feiten waarvoor een bestuurlijke strafbeschikking mogelijk is, kunnen worden uitgebreid, zoals de parkeerfeiten en andere kleine verkeersovertredingen (bij de bestuurlijke boete zit deze rek er niet in).

4. Meerwaarde bestuurlijke strafbeschikking ten opzichte van optie 3

Met de bestuurlijke strafbeschikking krijgt de gemeente de bevoegdheid om voor eenvoudige overlastfeiten een strafbeschikking op te leggen.

Maar heeft de gemeente de bestuurlijke strafbeschikking nodig om de overtredingen van kleine ergernissen aan te pakken? Met andere woorden, wat is de meerwaarde van de bestuurlijke strafbeschikking ten opzichte van de huidige optie 3?

Overlast in de openbare ruimte

Het bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht bieden de gemeente voldoende mogelijkheden om te ‘straffen’ en de overtredingen op te heffen.

Het bestuursrechtelijke instrument is gericht op beëindiging van de overtreding en heeft niet tot doel om te straffen. Het is een effectief instrument om caravans, voertuigwrakken en aanhangers van de openbare weg te halen. Echter het is minder effectief voor ergernissen als diverse vormen van hondenoverlast, illegale kap etc. Deze zaken worden in de praktijk door

bijvoorbeeld de gemeente Zaanstad daarom bestraft met toepassing van het strafrecht. Voor afvaldumpingen geldt dat de kosten van het weghalen op privaatrechtelijk wijze wordt verhaald op de overtreder. Dat is ook effectief. De openbare ruimte wordt op deze wijze schoon, heel en veilig gehouden.

De bestuurlijke strafbeschikking is geschikt om eenmalige overtredingen die onomkeerbaar op basis van de lik-op-stuk benadering aan te pakken. Maar dit heeft het huidige strafrecht ook. De conclusie is dat de gemeenten die reeds een handhavingsapparaat hebben de bestuurlijke strafbeschikking **niet** nodig hebben voor het toezicht in de openbare ruimte.

Overlast van de openbare orde

De meeste overlastfeiten vermeld op de feitenlijst van de bestuurlijke strafbeschikking kan de gemeente nu ook al oppakken. Feiten die de gemeenten over het algemeen nog niet oppakken, zijn feiten die te maken hebben met de overlast van de openbare orde. De feiten die te maken hebben met de overlast van de openbare orde staan vermeld in de APV van de gemeente en ook in bestuurlijke strafbeschikking feitenlijst.

Moelijk is te achterhalen waarom alleen de politie en niet de gemeenten de overlastfeiten die betrekking hebben op de openbare orde uit de APV aanpakken. Er wordt vanuit gegaan dat dit historisch zo gegroeid is. De politie ziet graag dat de gemeente zich meer gaat bemoeien met de overtredingen die verband houden met de openbare orde, zodat de politie zich meer bezig kan houden met de zwaardere overtredingen/ vergrijpen.

Het gaat dan om feiten uit de APV (en feitenlijst bestuurlijke strafbeschikking) die te maken hebben met hinderlijk gedrag zoals:

- je zonder doel in een portiek of poort ophouden of tegen een raamkozijn of drempel van een gebouw zitten of liggen;
- je zonder redelijk doel en op een voor anderen hinderlijke wijze ophouden of verontreinigen van een publiek toegankelijk portaal, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling, gemeenschappelijke ruimte van een flat of een andere soortgelijke ruimte
- hinderlijk drankgebruik;
- het bespieden van personen;
- klimmen op een vaartuig, voertuig, beeld, straatmeubilair, hek, overkapping zodat anderen daar overlast of hinder van ondervinden;
- je op of aan de weg of in het water zodanig op te houden dat anderen daar overlast of hinder van ondervinden.

Concreet gaat het dan om:

- rondhangen van jongeren in speeltuinen, schoolpleinen, portieken van flatgebouwen of in de stegen bij woningen en daar veel overlast veroorzaken;
- alcohol gebruik op plekken waar dat niet mag;
- met mooi weer van bruggen in het water springen.

De voordelen van het oppakken van deze nieuwe feiten:

- Optreden tegen deze APV-bepalingen door de gemeente levert een extra bijdrage aan het schoon, heel en veilig houden van de gemeente. De burgers merken met de bijdrage van de gemeente dat er effectiever gehandhaafd wordt, doordat er meer wordt opgetreden, asociaal gedrag minder wordt geaccepteerd en er meer (effectief) gezag op straat is. Naar verwachting leidt dit tot een afname van het aantal klachten.

- Er treedt versterking op van de samenwerking tussen de politie, gemeente, wijkmanagement en het Openbaar Ministerie. Hierdoor neemt de gezamenlijke slagkracht toe. De gemeente kan met de ruimere bevoegdheden en mogelijkheden een sterkere aanvullende en ondersteunende rol spelen naar de politie toe.

Conclusie is dat voor het aanpakken van overlastfeiten m.b.t. de openbare orde de gemeente de bestuurlijke stafbeschikking **niet** nodig heeft. Op basis van nieuwe werkafspraken met de politie kunnen deze bepalingen uit de vigerende APV ook door de gemeente worden gehandhaafd. Voorgesteld wordt om daar als gemeente in de toekomst meer op in te zetten. Randvoorwaarde daarvoor is dan wel een specifieke opleiding voor de medewerkers.

Opbrengsten huidige handhavingspraktijk

Vanaf 1 juli 2008 krijgen gemeenten een vergoeding voor elke ‘overlastboete’. Vanaf 1 januari 2009 is het € 40,-. Deze vergoeding is dus gelijk aan de vergoeding die de gemeente krijgt voor de bestuurlijke strafbeschikking.

Daar staan in principe geen extra kosten tegenover. Er dient over het algemeen wel geïnvesteerd te worden in opleiding/ training medewerkers. Ook als de gemeente in 2010 niet over zou gaan tot invoering van de bestuurlijke strafbeschikking ontvangt zij gewoon deze vergoeding. Door managementsturing op verhoging van het aantal overlastboetes zal ook de opbrengst stijgen.

Opleiding en competenties van medewerkers (BSB/APV)

Het uitschrijven van een parkeerboete vraagt andere competenties/ vaardigheden dan het aanspreken van hangjongeren in een portiek. Het aanleren van gesprekstechnieken en ontwikkelen van relevante vaardigheden is randvoorwaarde om dit extra taakveld adequaat uit te kunnen voeren.

24-uurs verantwoordelijkheid voor de openbare orde (BSB/APV)

De gemeente is 24 uur verantwoordelijk voor het aanpakken van de kleine ergernissen. Dit vraagt om een discussie over inzet buiten kantooruren. De samenwerking met en de prioritering van de politie zal ook hierbij betrokken worden.

Verschuiving van de beleidsaccenten (BSB/APV) en meldingen/ klachten

Door het oppakken van de overlast aangaande de openbare orde zal een verschuiving optreden in de vastgestelde prioriteiten van de sector Handhaving. Dit betekent dat de risicoanalyse opnieuw uitgevoerd moet worden. Meenemen van de nieuwe feiten zal leiden tot nieuwe prioriteiten wat consequenties heeft voor de inzet op de bestaande prioriteiten. Het gevolg hiervan kan zijn dat aan andere zaken die de leefbaarheid van de stad verbeteren – bij gelijkblijvende capaciteit - minder aandacht zullen krijgen. Een daling van de klachten/ meldingen op het gebied van openbare orde kan daarom een negatief effect hebben op de andere taakvelden (bijv. stijging meldingen over aanhangers, caravans, autowrakken etc.).

5. Invoering van de bestuurlijke strafbeschikking

Om het invoeringstraject beheersbaar te houden is in 2008 besloten om de bestuurlijke strafbeschikking stapsgewijs in te voeren.

De eerste stap betrof de invoering vanaf 1 januari 2009 van de verruimde vergoedingsregeling voor alle gemeenten.

De tweede stap was de start van de bestuurlijke strafbeschikking in de G4-gemeenten per 1 januari 2009, inclusief de rechtstreekse aanlevering van zaken aan het CJIB.

De derde stap is de gefaseerde invoering vanaf 1 januari 2010 van de bestuurlijke strafbeschikking bij de andere gemeenten. Het CJIB coördineert deze gefaseerde uitrol.

Uiterlijk drie maanden voor de start van de uitrol van het betreffende, krijgen de gemeenten van het CJIB een uitnodiging voor een voorlichtingsbijeenkomst waarin alle praktische zaken aangaande de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking door het CJIB (in samenwerking met het Openbaar Ministerie en de politie) worden toegelicht. **De implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in ons arrondissement staat gepland op 1 september 2010.**

6. Juridische consequenties

Zonder toepassing van de nieuwe instrumenten blijven de Boa's en de toezichthouders hun werk gewoon doen en worden de bestaande sanctiemiddelen toegepast met het bijbehorende bezwaar en beroep.

De huidige situatie zal echter toch wijzigingen kennen. Alle overtredingen die nu met een transactie door de politie of de Boa's worden afgedaan, zullen in de toekomst met een zogenoemde politiestrafbeschikking worden afgehandeld.

7. Conclusie

Als alle beschreven aspecten van de twee nieuwe instrumenten tegen elkaar worden afgewogen, is de conclusie dat de bestuurlijke strafbeschikking voor de gemeente de minste organisatielast oplevert en de minste kosten met zich meebrengt.

Wordt de bestuurlijke strafbeschikking afgezet tegen optie 3 dan is er qua effectiviteit van de bestuurlijke strafbeschikking ten opzichte van de huidige instrumenten in de openbare ruimte en de openbare orde geen meerwaarde.

De bestuurlijke strafbeschikking kan in ons arrondissement eerst vanaf 1 september 2010 door de gemeenten worden ingezet. Dit biedt daarom mogelijkheden om even een pas op de plaats te maken en nader onderzoek af te wachten bij andere gemeenten. Tot die tijd wordt voorgesteld om aan de slag te gaan met optie 3.

8. Advies

- vooralsnog om voor optie 3 te kiezen en (nog) niet over te gaan tot invoering van de bestuurlijke boete of bestuurlijke stafbeschikking;
- de ervaringen van de gemeenten elders in het land die gekozen hebben voor de bestuurlijke strafbeschikking in 2009 nauwlettend te volgen.