



Startnotitie handhaving gemeente Beemster

Inleiding

Voor u ligt een notitie over handhaving in de gemeente Beemster. Aanleiding voor deze notitie is de doelstelling van het college van burgemeester en wethouders om herkenbaar, duidelijk en consistent te handhaven en de handhaving waar nodig integraal op te zetten. Het college heeft in ieder geval tot doel uniformiteit in de handhaving te implementeren, waarbij gewerkt wordt met jaarprogramma's, en premediation in te zetten als onderdeel van het handhavingsbeleid. Daarbij zullen de handhavers niet alleen als inspecteurs, maar ook als adviseurs optreden.¹

Voordat zo'n integraal handhavingsbeleid ontwikkeld kan worden, is het van belang de huidige stand van zaken ten aanzien van de handhaving in de gemeente Beemster in kaart te brengen. Deze zogenaamde 'nulmeting' is in deze notitie uitgewerkt, waarmee een eerste stap is gezet naar een volwaardig handhavingsbeleid. Aan de hand de aangedragen aanbevelingen, kunnen een aantal bestuurlijke keuzes gemaakt worden aangaande de vervolgstappen. Er zal, onder andere, bepaald moeten worden door wie het handhavingsbeleid zal worden opgezet (intern / extern) en welke vorm het handhavingsbeleid zal krijgen (gemeentebreed, Wabo of Wabo+). Afhankelijk van de gemaakte keuze kan als vervolg op de nulmeting een plan van aanpak met tijdspad/planning worden opgesteld. In de conclusies en aanbevelingen zal hier nader op worden ingegaan.

Voor deze nulmeting hebben de volgende begrippen als uitgangspunt gediend:

Handhaving: het uitvoeren van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en het bereiken, met zo nodig toepassing van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen, dat de regelgeving wordt nageleefd.

Integrale handhaving: de integraliteit heeft vooral betrekking op de afstemming, coördinatie en / of gezamenlijkheid van de handhavingsactiviteiten door de verschillende handhavende disciplines zodat handhaving één geheel wordt.

Wabo+ taken: alle taken in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht plus een aantal taken die vanwege efficiency overwegingen geïntegreerd kunnen worden in de Wabo handhaving.

Om een beeld te krijgen van de huidige stand van zaken van de handhaving is gekozen om eerst te toetsen aan een aantal professionaliseringscriteria. Voor alle handhavingsterreinen is getoetst aan de volgende criteria: programmatisch handhaven, prioritering, integraliteit, verslaglegging, handhavingsdoelen, monitoring en gestandaardiseerde werkwijze. Voor alle duidelijkheid: de uitkomsten zeggen iets over de toegepaste structuur en eenduidigheid van de handhaving. Niet over de kwantiteit en de inhoudelijke kwaliteit. Verder wordt ingegaan op de procedures die thans gevolgd worden in het handhavingstraject. Om deze notitie overzichtelijk te houden, is de verkregen informatie verwerkt in een tabel en een stroomschema. Ook zullen we een aantal ontwikkelingen schetsen die van belang zijn voor het eventueel in de toekomst te formuleren handhavingsbeleid. Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen.

¹ Collegeprogramma gemeente Beemster 2010-2014, p. 6 en 7.

Geprofessionaliseerd handhaven

Milieuhandhaving

Naar aanleiding van de discussienota “Met recht verantwoordelijk” hebben het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterkwaliteitsbeheerders begin 2002 besloten om gezamenlijk een project te starten ter verbetering van de milieuhandhaving. Dit project heet ‘Professionalisering van de milieuhandhaving’. Het doel van dit project was dat per 1 januari 2005 handhavingorganisaties, aan de hand van overeengekomen criteria, een bepaald kwaliteitsniveau moesten halen. Door middel van een zelfevaluatie heeft elke organisatie kunnen nagaan welke maatregelen zij moesten ondernemen om deze professionele kwaliteit te halen.

In het kader van de professionalisering zijn allerlei documenten vastgesteld die er toe hebben geleid dat jaarlijks op basis van een analyse en vastgestelde prioriteiten, controles en handhaving in een jaarlijks programma plaatsvinden. Ook vindt door de provincie hierop een keer per vijf jaar een wettelijke controle plaats. De laatste controle heeft eind 2009 plaatsgevonden. Op een aantal verbeterpunten en een benodigde actualisatie na, voldoet de gemeente Beemster aan de kwaliteitscriteria van de professionalisering.

Uit de controle is ook gebleken dat de gemeente Beemster in staat is om alle ontwikkelingen en gevolgen van veranderende wet- en regelgeving door te voeren. Kanttekening hierbij is wel dat de volgende ontwikkelperspectieven worden voorgesteld:

- a) Ontwikkelen integrale handhaving. De beleidsvorming, aansturing en uitvoering van toezicht en handhaving op milieugebied vindt nu nog sectoraal plaats.
- b) Professionalisering van de handhaving op alle Wabo beleidsvelden. De aanpak, het optreden en de procedurele afhandeling van de handhavingbeleidsvelden is nog vaak een “geval per geval” afhandeling.

Het advies van de provincie: Opzetten van een meer integrale handhavingscyclus met de (on)mogelijkheden voor gecombineerd toezicht en met uniform beleid, werkprocessen en protocollen voor de Wabo handhaving.

Wabo handhaving

In 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met het besluit Besluit Omgevingsrecht (Bor) van kracht geworden. In deze wet zijn verplichtingen opgenomen om de handhaving integraal en op een aantal punten in de lijn van de milieuhandhaving te professionaliseren. In het hierboven genoemde advies van anticipeerde de provincie op deze nieuwe wetgeving.

De Wabo staat voor één loket, bevoegd gezag, behandelprocedure, omgevingsvergunning, rechtsbeschermingsprocedure en handhavend orgaan. Het doel is minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven, betere dienstverlening, kortere en transparantere procedures, minder toezichtdruk en geen tegenstrijdige voorschriften. De omgevingsvergunning vervangt vijftientig ‘oude’ vergunningsoorten; zoals de bouw-, sloop-, gebruiks, APV (uitrit, inrit, kappen), milieu- en monumentenvergunning. Ook moet de handhaving van deze vergunning zo gecoördineerd mogelijk plaatsvinden.

De Wabo stelt dan ook kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering van de handhaving. Deze kwaliteitseisen zijn verankerd in hoofdstuk 7 van de Besluit Omgevingsrecht (Bor). Omdat de handhaving van de verschillende regels moet worden gecoördineerd, is een integrale benadering van belang. Het gemeentebestuur moet aangeven hoe zij dit doet. Daarnaast moet zij aangeven waar zij op handhaaft. Dit betekent keuzes maken over wat prioriteit heeft. Het is immers niet mogelijk om elke

regel voor 100% te handhaven. Dit is ook niet wenselijk omdat burgers en bedrijven in principe zelf verantwoordelijk zijn om te voldoen aan de regels. Anderzijds zijn de middelen te beperkt om alles te kunnen handhaven.

Wabo+ taken

In de inleiding is de definitie van het begrip Wabo+ taken gegeven. Naast de uitvoering van een integrale Wabo handhaving met gecombineerd toezicht en uniform beleid, zou vanwege efficiency overwegingen hierop een aanvulling gemaakt kunnen worden met de handhaving op overige APV taken, drank- en horecawetgeving en Wet op de kansspelen. De Wabo+ taken omvatten bijna handhavingstaken op de sector grondgebied. Uitzondering is de handhaving van woonhygiëne. Dit project is echter zo speciaal en sectoroverstijgend dat er apart beleid voor is vastgesteld.

Handhaving overige gemeentelijk beleidsthema's

Overig APV

Handhaving op het gebied van de APV vindt voor een aanzienlijk deel plaats naar aanleiding van klachten. Daarnaast vinden er controles plaats naar aanleiding van de op basis van de APV verleende vergunningen en ontheffingen. Er is dikwijls geen sprake van geprogrammeerde handhaving. Ook een probleemanalyse en een prioritering ontbreekt.

Drank- en horecawetgeving / Wet op de kansspelen

De Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) is toezichthouder voor de Drank- en Horecawet. Dit betekent dat het gemeentebestuur de Drank- en Horecawet wel in medebewind uitvoert, maar niet direct kan handhaven. Dit zal in de nabije toekomst veranderen (zie onder *Ontwikkelingen*).

Hoewel er dus geen toezichthoudende bevoegdheden bij de gemeente liggen, kan er in bepaalde gevallen wel bestuursrechtelijk worden opgetreden op grond van de processen-verbaal van de VWA. Het intrekken van de vergunning behoort dan tot de mogelijkheden.

Gemeenten zijn, op grond van de Wet op de kansspelen, bevoegd voor de verstrekking van aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in horeca-inrichtingen. Het gemeentebestuur is tevens belast met het toezicht op de naleving van die vergunningen. Dit betekent dat gewerkt kan worden met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid verstrekte vergunningen in te trekken.

Woonhygiëne

Een van de integrale beleidsthema's niet behorende tot de Wabo is het vastgestelde woonhygiënebeleid.

Hierbij is bouw- en brandveiligheidswetgeving van belang en in sommige gevallen ook de APV. De hygiënische wooneisen staan genoemd in de Bouwverordening.

Een probleemanalyse en gestandaardiseerde werkwijze van de handhaving hierop is ook in het beleidsplan beschreven.

Dit integrale beleid zorgt er voor dat samenwerking en coördinatie nodig is. De eerste evaluaties hebben laten zien dat uitvoering op deze integrale handhaving effectief en efficiënt is.

Controleplan op rechtmatigheid uitkeringen

Ook de controles op de rechtmatigheid van uitkeringen vinden planmatig plaats en maken onderdeel uit van vastgesteld beleid.

Uitvoering hiervan geschiedt door de centrale uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken (intergemeentelijk samenwerkingsverband).

Tabel

Voor een duidelijk overzicht hebben we de stand van zaken van de handhaving aangaande de verschillende disciplines in een tabel samengevat. Gekozen is om te beoordelen op zeven belangrijke criteria voor “professionele” handhaving. In de inleiding is al aangegeven dat de uitkomsten in de tabel niets zeggen over de kwantiteit of inhoudelijke kwaliteit van de handhaving. Sterker; de conclusie is gerechtvaardigd dat de gemeente Beemster zeer goed scoort op “aantallen”. In veel gevallen kan ook worden gezegd dat de kwaliteit van de handhaving prima is. De tabel zegt iets over een structuur, werkwijze en wijze van verslaglegging. Onder de tabel worden de criteria toegelicht.

Parameters handhaving	Probleem-analyse	Prioritering	Programma	Integraliteit	Verslaglegging (monitoring en evaluatie)	Handhavingsdoelen	Uitvoering Uniforme werkwijze (strategie)
Disciplines							
Wabo							
- milieu	altijd ²	altijd	altijd	soms	altijd	altijd	altijd
- wabo overig	niet	niet	niet / n.v.t.	soms	niet/soms	niet	niet
APV	niet	niet	niet /n.v.t.	soms	Niet/soms	niet	niet
DHW / WOK	niet	niet	niet	soms	niet	niet	niet
Woonhygiëne	altijd ³	altijd	altijd	altijd	altijd	altijd	altijd
WWB	altijd	altijd	altijd	soms	altijd	altijd	altijd

Toelichting

Probleemanalyse:

Door middel van verkenning worden alle handhavingstaken in beeld gebracht. Daarbij wordt door middel van risicomatrix een risicoanalyse uitgevoerd. Hoe groot is het probleem (de risico's) als er niet wordt gehandhaafd. Normaliter wordt een dergelijke sessie uitgevoerd door de medewerkers die belast zijn met de handhaving.

Handhavingsdoelen:

Dit zijn goed gemotiveerde doelen, direct gebaseerd op de probleemanalyse en bij voorkeur geformuleerd in termen van outcome (naleefgedrag en kwaliteit).

Prioritering:

Uit de analyse van de handhavingstaken wordt een geprioriteerde werkljst samengesteld.

Programma:

De geprioriteerde werkljst zal dienen als input voor het geprogrammeerd handhaven. Jaarlijks worden aan de hand van de prioritering uitvoeringsprogramma's vastgesteld. Bij sommige handhavingsdisciplines is het echter moeilijk of onmogelijk een programma op te stellen.

² Actualisatie vereist ten aanzien van probleemanalyse en prioritering.

³ Prioritering en probleemanalyse in overleg met GGD.

Integraliteit:

De huidige handhavingspraktijk in Nederland kent een hoge mate van versnippering waardoor het geheel nog wel eens uit het oog wordt verloren. Integrale handhaving richt zich op het vergroten van de effectiviteit en efficiency van de handhaving door een verbetering van de samenwerking tussen de verschillende handhavingstaakvelden. De invulling hiervan kenmerkt zich door een hoge mate van coördinatie en uniformiteit.

Het landelijk beleid en regelgeving richt zich steeds meer op een integrale aanpak van handhaving. Ten aanzien van alle Wabo taken is in de BOR aangegeven dat de handhaving hiervan integraal en geprogrammeerd moet plaatsvinden.

Verslaglegging (monitoring en evaluatie).

In een jaarlijks handhavingsverslag wordt ingegaan op de behaalde handhavingsresultaten. In hoeverre zijn de handhavingsdoelen gehaald? Bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit en naleefgedrag. Verder wordt aangegeven of er bijsturende acties nodig zijn, en of er een verschuiving dient plaats te vinden van de prioriteiten (een aanpassing van het beleid) waarmee in het komende jaar rekening moet worden gehouden.

Uitvoering (uniforme werkwijze)

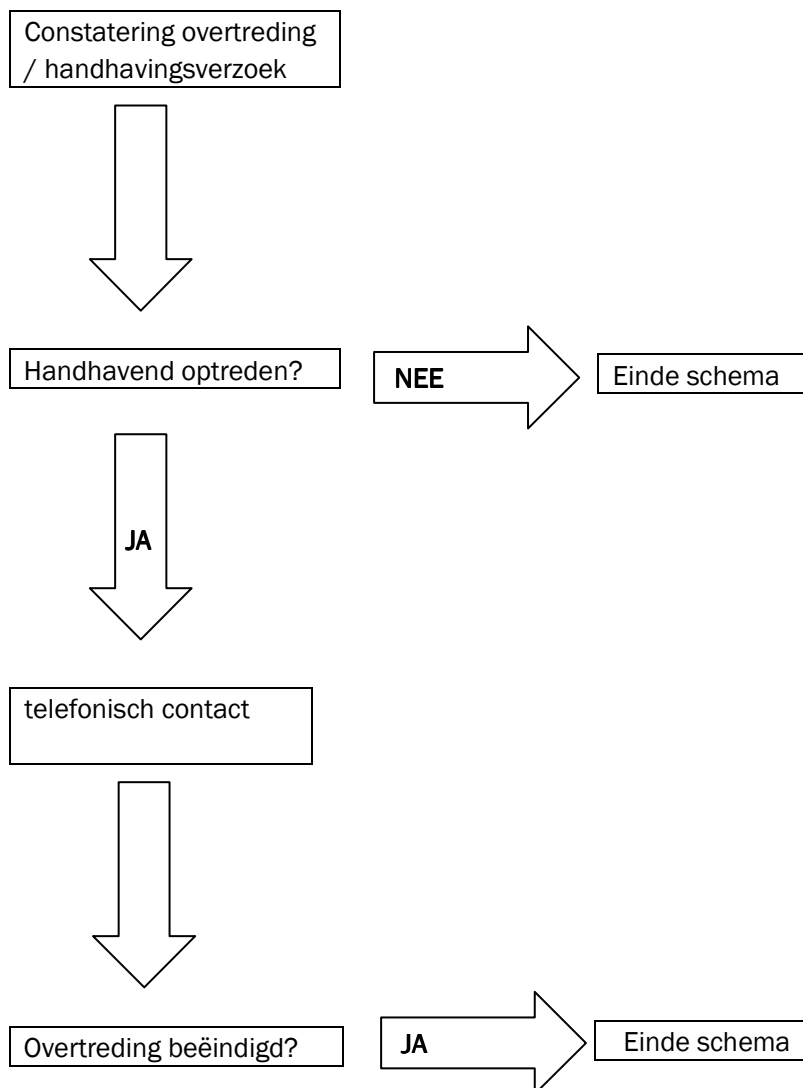
Dit betreft een beschrijving van de wijze waarop de organisatie wordt ingericht teneinde een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid te realiseren. Tevens worden alle werkprocessen en procedures beschreven.

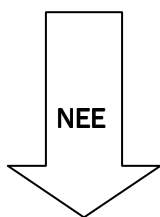
Procedures

Wanneer prioriteiten zijn gesteld en duidelijk is dat er handhavend zal worden opgetreden (hetzij op basis van een handhavingsprogramma, hetzij naar aanleiding van een klacht), zijn er een aantal procedures die gevolgd kunnen worden. Deze zijn, zoals bekend, niet vastgelegd in beleid en daarom bestaan er (enige) verschillen tussen de sectoren. In beginsel worden, na constatering van de overtreding, de volgende stappen gezet in het handhavingstraject:

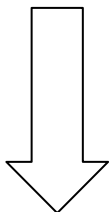
1. telefonisch contact in het kader van premediation
2. eerste aanschrijving
3. vooraankondiging
4. last onder bestuursdwang of last onder dwangsom
5. innen van de dwangsom

Schematisch ziet handhaving binnen de gemeente Beemster er als volgt uit.

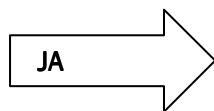




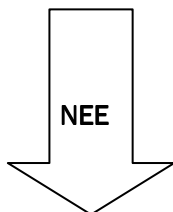
Eerste aanschrijving.



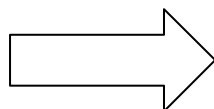
Overtreding beëindigd?



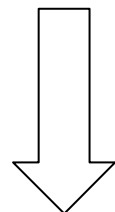
Einde schema



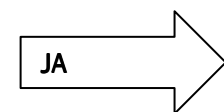
Voor aankondiging



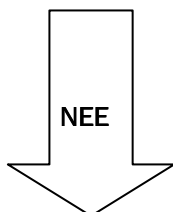
Mogelijkheid tot indienen
zienswijze

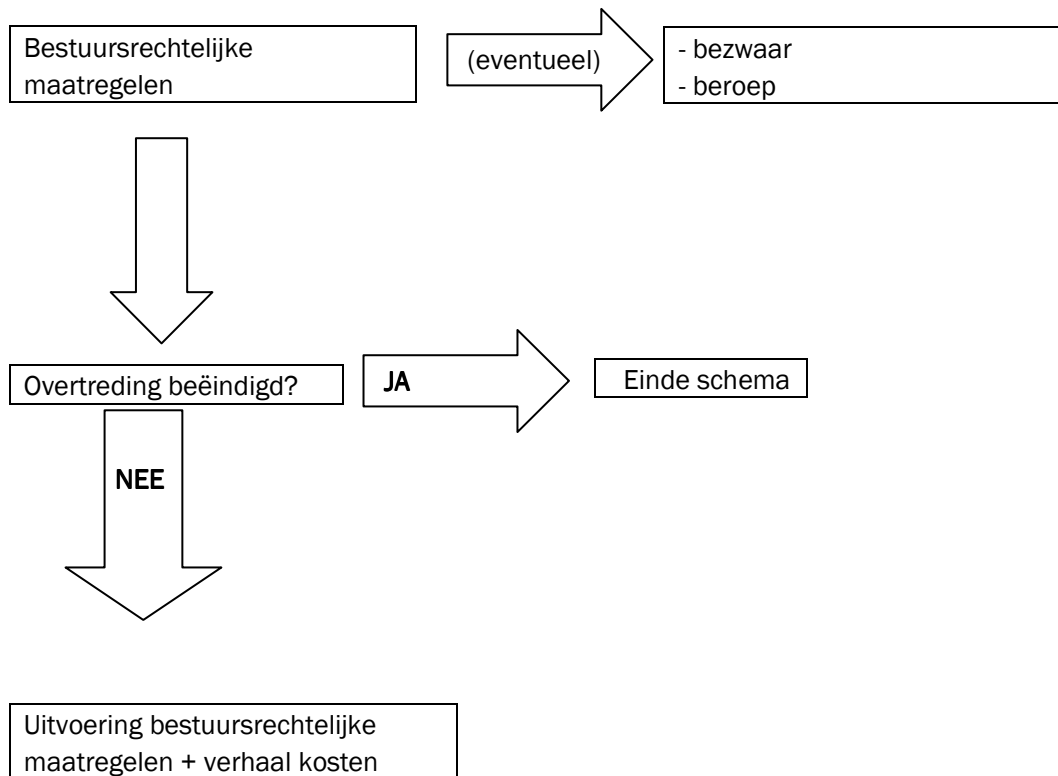


Overtreding beëindigd?



Einde schema





Toelichting

Telefonisch contact in het kader van premediation

Hoewel de inzet van premediation nog niet vast is gelegd in beleid en (dus) nog niet in de gehele organisatie is geïmplementeerd, is het op veel sectoren inmiddels wel vaste praktijk dat voor de eerste aanschrijving, telefonisch contact wordt gezocht met de overtreder. In dat gesprek wordt aangegeven dat een overtreding is geconstateerd en wordt de overtreder verzocht de overtreding te beëindigen.

Afhankelijk van het verloop van het gesprek, wordt hetgeen is afgesproken schriftelijk bevestigd of wordt direct de eerste aanschrijving verstuurd.

Eerste aanschrijving

In deze brief wordt uiteengezet welke gedraging is geconstateerd en welke overtreding dit oplevert. Hierbij wordt ook uitleg gegeven over de wettelijk regeling die in het geding is. Het kan zijn dat er meerdere voorschriften worden overtreden. In dat geval wordt per overtreding aangegeven op welke wijze de overtreding beëindigd dient te worden.

Er wordt een termijn gegeven waarbinnen de overtreding beëindigd dient te worden. Tevens wordt de overtreder gewezen op het feit dat het college beschikt over de mogelijkheid om bestuursrechtelijke maatregelen te nemen.

Na afloop van de termijn wordt gecontroleerd of de overtreding is beëindigd. Wanneer dit het geval is, wordt daarmee het handhavingstraject beëindigd. Indien de overtreding niet is beëindigd, wordt een vooraankondiging gestuurd.

Voor aankondiging

In de voor aankondiging wordt aangegeven dat de overtreding niet is beëindigd binnen de gestelde termijn. Hierbij wordt verwezen naar de eerste aanschrijving, waarvan ook een kopie als bijlage wordt toegevoegd. Indien contact heeft plaatsgevonden met de overtreder naar aanleiding van de eerste aanschrijving (bijvoorbeeld een verzoek om een langere termijn), wordt dit ook in deze brief vermeld.

Vervolgens wordt uiteengezet van welke overtredingen er op dat moment (nog) sprake is.

Daarbij wordt nogmaals ingegaan op de wettelijke bepalingen en op de wijze waarop de overtreding beëindigd dient te worden. Er wordt hierbij opnieuw een termijn gesteld.

Ook wordt de toepassing van een bestuursrechtelijke maatregel, te weten een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, aangekondigd. Er wordt uiteengezet op welke wijze en wanneer de overtreding van gemeentewege beëindigd zal worden (bij bestuursdwang) of wat de hoogte van de dwangsom zal zijn, indien de overtreding niet binnen de gestelde termijn wordt beëindigd. Ook wordt aangegeven dat alle kosten die gemoeid zijn met het beëindigen van de overtreding, op de overtreder worden verhaald.

De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen alvorens tot de bestuursrechtelijke maatregel wordt overgegaan.

Na afloop van de gestelde termijn wordt gecontroleerd of aan de voor aankondiging is voldaan. Zo ja, komt daarmee een einde aan het handhavingstraject. Indien de overtreding niet (volledig) zijn beëindigd en de eventueel ingediende zienswijzen geven geen aanleiding om van verdere actie af te zien, wordt een bestuursrechtelijke maatregel opgelegd.

Last onder bestuursdwang

Volgens artikel 5:21 van de Awb wordt onder een last onder bestuursdwang verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- 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.

Wanneer aan de overtreder een last onder bestuursdwang wordt opgelegd, wordt hij gelast de overtreding binnen een bepaalde termijn te beëindigen. Gebeurt dit niet, dan is het bestuursorgaan bevoegd om de last zelf uit te (laten) voeren. De kosten hiervan kunnen op de overtreder worden verhaald op grond van artikel 5:25 van de Awb, tenzij die kosten redelijkerwijs niet (geheel) voor de rekening van de overtreder dienen te komen. De beschikking tot opleggen van een last onder bestuursdwang moet voldoen aan de vereisten van artikel 5:24 van de Awb.

Last onder dwangsom

Onder een last onder dwangsom wordt verstaan (artikel 5:31d Awb): de herstelsanctie inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, is ook bevoegd om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. De overtreder wordt gelast de de overtreding binnen een bepaalde termijn te beëindigen. Gebeurt dit niet, dan verbeurt de overtreder de dwangsommen. De beschikking tot opleggen van een last onder bestuursdwang moet voldoen aan de vereisten van artikel 5:32a van de Awb.

Tegen het opleggen van de last onder bestuursdwang of last onder dwangsom staat bezwaar en beroep open.

Uitvoeren van de bestuursdwang / innen van de dwangsom

Het daadwerkelijk uitvoeren van de last onder bestuursdwang en het innen van de verbeurde dwangsom of de kosten van de bestuursdwang is van groot belang voor een effectieve en daadkrachtige handhaving. De betaaltermijn voor een verbeurde dwangsom is zes weken na verbeuring. Wanneer de verbeurde dwangsom binnen die termijn niet wordt betaald, dient het bestuursorgaan – voordat er een aanmaning verstuurd kan worden of een dwangbevel kan worden uitgevaardigd – een invorderingsbeschikking moeten nemen. De bevoegdheid tot het invorderen van een verbeurde dwangsom verjaard een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd. Afdeling 4.4.3 van de Awb is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de stuiting van de verjaring.

Overige mogelijkheden

Hiervoor zijn de procedures omschreven die, in de meeste gevallen, gevolgd (kunnen) worden in het handhavingstraject. Het is in bepaalde situaties echter ook mogelijk een begunstigende vergunning of ontheffing, al dan niet gedeeltelijk, in te trekken. Dit is de meest vergaande vorm van handhaving en komt dan ook niet vaak voor.

Het strekt verder tot de aanbeveling om de bestuurlijke boete in te voeren in de gemeente Beemster. De gemeenteraad dient hiertoe een verordening vast te stellen (artikel 154b Gemeentewet). Waar bovengenoemde bestuurlijke maatregelen gericht zijn op het voorkomen, beëindigen of ongedaan maken van een onrechtmatige situatie, is de bestuurlijke boete een bestraffende sanctie. De bestuurlijke kan slechts worden opgelegd voor zover een wettelijk voorschrift daarin voorziet. De procedurele regels zijn opgenomen in de Awb. Met de bestuurlijke boete kan effectief worden opgetreden tegen (APV)overtredingen (zoals wildplassen, parkeerovertredingen en verontreiniging door hondenpoep). Optreden middels een last onder dwangsom ligt in die gevallen immers niet erg voor de hand en is vaak ook als disproportioneel aan te merken. Een boete kan echter wel doeltreffend zijn.

Ontwikkelingen

Premediation

Naar verwachting zal door toepassing van premediation het aantal handhavingprocedures (d.w.z. het daadwerkelijk opleggen van een last) verminderd kunnen worden. De integratie van premediation in het toezicht- en handhavingproces betekent een omslag in de werkwijze van (met name) de toezichthouders (zie hieronder).

In de praktijk is reeds een aanvang gemaakt met de toepassing van premediation in het kader van toezicht en handhaving. Bij elke klacht of handhavingzaak wordt onderzocht of premediation een zinvol instrument kan zijn. Premediation is nog niet formeel in beleid vastgelegd..

Rol handhaver

In het kader van de ontwikkelingen op het gebied van premediation wordt een andere rol voor de handhaver toebedacht. Een rol waarin communicatie steeds belangrijker wordt. Een rol die steeds meer een adviserend karakter dient te krijgen. In een presentatie, gegeven door de sector Grondgebied, zijn de gemeenteraad van de gemeente Beemster en de Beemster Ondernemers enige tijd geleden al eens op de hoogte gebracht van deze mogelijke andere rolbenadering.

Nieuwe Drank- en Horecawet

Naar verwachting zal in 2012 de nieuwe Drank- en Horecawet in werking treden. In het kader van decentralisatie zullen meer taken op het bordje van de gemeenten terecht komen. Zo zal de burgemeester in medebewind belast worden met de uitvoering van de Drank- en Horecawet en ontstaat er verordenende bevoegdheid ten aanzien van (onder andere) toegangsleeftijden. Met de nieuwe Drank- en Horecawet zullen echter ook de toezichthoudende taken van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) overgaan naar de gemeenten. De burgemeester wordt bevoegd toezichthouders aan te wijzen. Dit heeft als voordeel dat de gemeenten meer grip kunnen krijgen op de lokale horeca. Bovendien komen de eventueel opgelegde bestuurlijke boetes (zie ook onder aanbevelingen) ten bate van de gemeente. Anderzijds brengt deze taakverschuiving een nieuwe belasting op de capaciteiten van de gemeente met zich mee. Het is dan ook van groot belang goed te onderzoeken welke taken er nu precies uit deze nieuwe Drank- en Horecawet voortvloeien en wat de gevolgen voor de gemeente Beemster zullen zijn.

RUD

Voor een deel van de Wabo-handhavingstaken dienen gemeenten binnenkort een definitieve keuze te maken welk deel door een Regionaal uitvoeringsdienst (RUD) moet worden uitgevoerd. Vanuit het ministerie wordt geëist dat een minimaal aantal taken "het zogenaamde basistakenpakket" wordt overgedragen naar een RUD. Het basistakenpakket, bestaand uit grotendeels milieutaken, zal voor de gemeente Beemster zal een formatie inhouden van minimaal 0,4 FTE. Aanleiding van de vorming van de RUDs in Nederland is de uitkomst van de commissie Mans ten aanzien van de kwaliteit van de WABO- handhaving.

KPMG kwaliteitscriteria

In het verlengde van de kwaliteitseisen die zijn verankerd in de Bor, zijn in opdracht van de minister van Infrastructuur en Milieu door de KPMG een set van output- en outcomecriteria (kwaliteitscriteria) voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wabo taken vastgesteld. Het bevoegde gezag kan door middel van een zelfevaluatie tool beoordelen of aan

de criteria wordt voldaan. Ondanks dat er geen sprake is van volkomen vrijblijvendheid zijn deze criteria (prestatieindicatoren) nog niet wettelijk verankerd. De verwachting is dat deze ontwikkeling heel binnenkort een nadere uitwerking met de provincie als regisseur zal gaan krijgen.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusies:

Geconcludeerd kan worden dat de milieuhandhaving en de handhaving op woonhygiëne en uitkeringen planmatig plaatsvindt conform een afgesproken werkwijze na probleemanalyse en prioriteitstelling. In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving dienen de basisdocumenten wel geactualiseerd te worden.

De handhaving van de overige beleidsvelden van de Wabo vindt nu overwegend zonder uniform beleid, programmering en prioriteitstelling plaats. Dit betekent dat de door de Wabo gestelde kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering van de handhaving in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) op dit moment nog niet worden nageleefd.

Het ontbreken van uniformiteit of een programmering van handhaving zegt niets over de kwantiteit en de inhoudelijke kwaliteit van de handhaving. Uit een eerste beoordeling blijken de aantallen en de inhoudelijke kwaliteit van de handhaving zelfs ruim voldoende.

Aanbevelingen:

Aan de hand van de bovengenoemde conclusies is de belangrijkste aanbeveling:

Het opzetten van een meer integrale handhavingscyclus met de (on)mogelijkheden voor gecombineerd toezicht en met uniform beleid, werkprocessen en protocollen voor de Wabo handhaving en daarmee voldoen aan wet- en regelgeving en het actualiseren van de basisdocumenten van de milieuhandhaving.

De bovenstaande aanbeveling kan op verschillende manieren worden ingevuld.

1. Het realiseren van een gemeentebreed handhavingsbeleid waarin alle belangrijke uitgangspunten worden meegenomen (Gemeentebreed beleid).
2. Het opzetten van slankere opzet waarbij minimaal aan de wettelijke eisen van de Wabo wordt voldaan (Wabo handhavingsbeleid).
3. Wabo+ taken waarin de Wabo handhaving plus APV, drank- en horeca wetgeving en de Wet op de kansspelen (Wabo + handhavingsbeleid).

Onze voorkeur gaat uit naar het Wabo + handhaving vanwege de volgende redenen:

- a. De Wabo handhaving voldoet niet aan de wetgeving. Hier ligt dus de prioriteit;
- b. De uitvoering van de Wabo + taken vindt grotendeels plaats op de sector Grondgebied. Door de korte lijnen die hierdoor ontstaan kan snel en efficiënt gewerkt worden;
- c. Vanwege financiële redenen en druk op de organisatie ligt de keuze voor de slankste versie voor de hand. Echter, uit efficiencyoverwegingen kunnen de Wabo + taken naast de Wabo handhaving zonder veel meerwerk worden meegenomen;
- d. Alleen de handhaving op de uitkeringen (sector Samenleving) en op woonhygiëne worden niet (geheel) op de sector Grondgebied uitgevoerd. Voor deze twee taakvelden geldt echter dat er op basis van de bekende criteria professioneel beleid is vastgesteld. Het zou daarom onevenredig veel inspanning kosten om deze twee beleidsvelden wederom in nieuw beleid te integreren;
- e. De kosten voor externe uitbesteding voor de slankste versie betreft € 25.000 euro en exclusief de benodigde ureninzet van de organisatie. Door zelf uit te voeren kunnen kosten worden bespaard;
- f. De gedachte is dat het beleid voor de Wabo + taken door de eigen organisatie kan worden uitgevoerd. Kennis is aanwezig. Tijd zal echter moeten worden vrijgemaakt. Zelf uitvoeren betekent tijdsdruk op organisatie. De verwachting is dat totaal verdeeld over

twee personen van de sector Grondgebied 400 uur besteed zal moeten worden. Daarnaast zullen ook uren door de inspecteurs en alle betrokkenen bij de handhaving binnen de organisatie gemaakt moeten worden. Deze laatste uren kunnen voor een groot deel worden geïntegreerd in reguliere uren;

- g. Vanwege de mogelijke toekomstige samenwerking met Purmerend zullen de mogelijkheden worden onderzocht om in dit kader vooruitlopend hierop zoveel gebruik te maken van elkaars expertise en daarmee op een efficiëntere wijze met ureninzet om te gaan.

Planning/plan van aanpak Wabo + handhavingsbeleid

Indien gekozen wordt voor het Wabo + handhavingsbeleid en voor een interne uitvoering, zal als eerste stap in een plan van aanpak (projectplan) een volledige projectopzet, werkwijze, planning en ureninzet worden weergegeven. Dit zal vervolgens wederom aan het college worden voorgelegd.

Overige aanbevelingen:

In het te formuleren beleid kunnen onderstaande aanbevelingen worden geïntegreerd:

1. Het formeel implementeren van premediation in het handhavingsbeleid en in de bestaande beleidsnota van de sector Samenleving en de Richtlijn woonhygiëne;
2. Het invoeren en implementeren van de bestuurlijke boete;
3. De ontwikkelingen van de RUD en KPMG criteria nauwlettend volgen en waar mogelijk invloed uitoefenen.



Startnotitie handhaving gemeente Beemster

Inleiding

Voor u ligt een notitie over handhaving in de gemeente Beemster. Aanleiding voor deze notitie is de doelstelling van het college van burgemeester en wethouders om herkenbaar, duidelijk en consistent te handhaven en de handhaving waar nodig integraal op te zetten. Het college heeft in ieder geval tot doel uniformiteit in de handhaving te implementeren, waarbij gewerkt wordt met jaarprogramma's, en premediation in te zetten als onderdeel van het handhavingsbeleid. Daarbij zullen de handhavers niet alleen als inspecteurs, maar ook als adviseurs optreden.¹

Voordat zo'n integraal handhavingsbeleid ontwikkeld kan worden, is het van belang de huidige stand van zaken ten aanzien van de handhaving in de gemeente Beemster in kaart te brengen. Deze zogenaamde 'nulmeting' is in deze notitie uitgewerkt, waarmee een eerste stap is gezet naar een volwaardig handhavingsbeleid. Aan de hand de aangedragen aanbevelingen, kunnen een aantal bestuurlijke keuzes gemaakt worden aangaande de vervolgstappen. Er zal, onder andere, bepaald moeten worden door wie het handhavingsbeleid zal worden opgezet (intern / extern) en welke vorm het handhavingsbeleid zal krijgen (gemeentebreed, Wabo of Wabo+). Afhankelijk van de gemaakte keuze kan als vervolg op de nulmeting een plan van aanpak met tijdspad/planning worden opgesteld. In de conclusies en aanbevelingen zal hier nader op worden ingegaan.

Voor deze nulmeting hebben de volgende begrippen als uitgangspunt gediend:

Handhaving: het uitvoeren van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en het bereiken, met zo nodig toepassing van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen, dat de regelgeving wordt nageleefd.

Integrale handhaving: de integraliteit heeft vooral betrekking op de afstemming, coördinatie en / of gezamenlijkheid van de handhavingsactiviteiten door de verschillende handhavende disciplines zodat handhaving één geheel wordt.

Wabo+ taken: alle taken in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht plus een aantal taken die vanwege efficiency overwegingen geïntegreerd kunnen worden in de Wabo handhaving.

Om een beeld te krijgen van de huidige stand van zaken van de handhaving is gekozen om eerst te toetsen aan een aantal professionaliseringscriteria. Voor alle handhavingsterreinen is getoetst aan de volgende criteria: programmatisch handhaven, prioritering, integraliteit, verslaglegging, handhavingsdoelen, monitoring en gestandaardiseerde werkwijze. Voor alle duidelijkheid: de uitkomsten zeggen iets over de toegepaste structuur en eenduidigheid van de handhaving. Niet over de kwantiteit en de inhoudelijke kwaliteit. Verder wordt ingegaan op de procedures die thans gevolgd worden in het handhavingstraject. Om deze notitie overzichtelijk te houden, is de verkregen informatie verwerkt in een tabel en een stroomschema. Ook zullen we een aantal ontwikkelingen schetsen die van belang zijn voor het eventueel in de toekomst te formuleren handhavingsbeleid. Afgesloten wordt met conclusies en aanbevelingen.

¹ Collegeprogramma gemeente Beemster 2010-2014, p. 6 en 7.

Geprofessionaliseerd handhaven

Milieuhandhaving

Naar aanleiding van de discussienota “Met recht verantwoordelijk” hebben het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterkwaliteitsbeheerders begin 2002 besloten om gezamenlijk een project te starten ter verbetering van de milieuhandhaving. Dit project heet ‘Professionalisering van de milieuhandhaving’. Het doel van dit project was dat per 1 januari 2005 handhavingorganisaties, aan de hand van overeengekomen criteria, een bepaald kwaliteitsniveau moesten halen. Door middel van een zelfevaluatie heeft elke organisatie kunnen nagaan welke maatregelen zij moesten ondernemen om deze professionele kwaliteit te halen.

In het kader van de professionalisering zijn allerlei documenten vastgesteld die er toe hebben geleid dat jaarlijks op basis van een analyse en vastgestelde prioriteiten, controles en handhaving in een jaarlijks programma plaatsvinden. Ook vindt door de provincie hierop een keer per vijf jaar een wettelijke controle plaats. De laatste controle heeft eind 2009 plaatsgevonden. Op een aantal verbeterpunten en een benodigde actualisatie na, voldoet de gemeente Beemster aan de kwaliteitscriteria van de professionalisering.

Uit de controle is ook gebleken dat de gemeente Beemster in staat is om alle ontwikkelingen en gevolgen van veranderende wet- en regelgeving door te voeren. Kanttekening hierbij is wel dat de volgende ontwikkelperspectieven worden voorgesteld:

- a) Ontwikkelen integrale handhaving. De beleidsvorming, aansturing en uitvoering van toezicht en handhaving op milieugebied vindt nu nog sectoraal plaats.
- b) Professionalisering van de handhaving op alle Wabo beleidsvelden. De aanpak, het optreden en de procedurele afhandeling van de handhavingbeleidsvelden is nog vaak een “geval per geval” afhandeling.

Het advies van de provincie: Opzetten van een meer integrale handhavingscyclus met de (on)mogelijkheden voor gecombineerd toezicht en met uniform beleid, werkprocessen en protocollen voor de Wabo handhaving.

Wabo handhaving

In 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) met het besluit Besluit Omgevingsrecht (Bor) van kracht geworden. In deze wet zijn verplichtingen opgenomen om de handhaving integraal en op een aantal punten in de lijn van de milieuhandhaving te professionaliseren. In het hierboven genoemde advies van anticipeerde de provincie op deze nieuwe wetgeving.

De Wabo staat voor één loket, bevoegd gezag, behandelprocedure, omgevingsvergunning, rechtsbeschermingsprocedure en handhavend orgaan. Het doel is minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven, betere dienstverlening, kortere en transparantere procedures, minder toezichtdruk en geen tegenstrijdige voorschriften. De omgevingsvergunning vervangt vijftientig ‘oude’ vergunningsoorten; zoals de bouw-, sloop-, gebruiks, APV (uitrit, inrit, kappen), milieu- en monumentenvergunning. Ook moet de handhaving van deze vergunning zo gecoördineerd mogelijk plaatsvinden.

De Wabo stelt dan ook kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering van de handhaving. Deze kwaliteitseisen zijn verankerd in hoofdstuk 7 van de Besluit Omgevingsrecht (Bor). Omdat de handhaving van de verschillende regels moet worden gecoördineerd, is een integrale benadering van belang. Het gemeentebestuur moet aangeven hoe zij dit doet. Daarnaast moet zij aangeven waar zij op handhaaft. Dit betekent keuzes maken over wat prioriteit heeft. Het is immers niet mogelijk om elke

regel voor 100% te handhaven. Dit is ook niet wenselijk omdat burgers en bedrijven in principe zelf verantwoordelijk zijn om te voldoen aan de regels. Anderzijds zijn de middelen te beperkt om alles te kunnen handhaven.

Wabo+ taken

In de inleiding is de definitie van het begrip Wabo+ taken gegeven. Naast de uitvoering van een integrale Wabo handhaving met gecombineerd toezicht en uniform beleid, zou vanwege efficiency overwegingen hierop een aanvulling gemaakt kunnen worden met de handhaving op overige APV taken, drank- en horecawetgeving en Wet op de kansspelen. De Wabo+ taken omvatten bijna handhavingstaken op de sector grondgebied. Uitzondering is de handhaving van woonhygiëne. Dit project is echter zo speciaal en sectoroverstijgend dat er apart beleid voor is vastgesteld.

Handhaving overige gemeentelijk beleidsthema's

Overig APV

Handhaving op het gebied van de APV vindt voor een aanzienlijk deel plaats naar aanleiding van klachten. Daarnaast vinden er controles plaats naar aanleiding van de op basis van de APV verleende vergunningen en ontheffingen. Er is dikwijls geen sprake van geprogrammeerde handhaving. Ook een probleemanalyse en een prioritering ontbreekt.

Drank- en horecawetgeving / Wet op de kansspelen

De Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) is toezichthouder voor de Drank- en Horecawet. Dit betekent dat het gemeentebestuur de Drank- en Horecawet wel in medebewind uitvoert, maar niet direct kan handhaven. Dit zal in de nabije toekomst veranderen (zie onder *Ontwikkelingen*).

Hoewel er dus geen toezichthoudende bevoegdheden bij de gemeente liggen, kan er in bepaalde gevallen wel bestuursrechtelijk worden opgetreden op grond van de processen-verbaal van de VWA. Het intrekken van de vergunning behoort dan tot de mogelijkheden.

Gemeenten zijn, op grond van de Wet op de kansspelen, bevoegd voor de verstrekking van aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten in horeca-inrichtingen. Het gemeentebestuur is tevens belast met het toezicht op de naleving van die vergunningen. Dit betekent dat gewerkt kan worden met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid verstrekte vergunningen in te trekken.

Woonhygiëne

Een van de integrale beleidsthema's niet behorende tot de Wabo is het vastgestelde woonhygiënebeleid.

Hierbij is bouw- en brandveiligheidswetgeving van belang en in sommige gevallen ook de APV. De hygiënische wooneisen staan genoemd in de Bouwverordening.

Een probleemanalyse en gestandaardiseerde werkwijze van de handhaving hierop is ook in het beleidsplan beschreven.

Dit integrale beleid zorgt er voor dat samenwerking en coördinatie nodig is. De eerste evaluaties hebben laten zien dat uitvoering op deze integrale handhaving effectief en efficiënt is.

Controleplan op rechtmatigheid uitkeringen

Ook de controles op de rechtmatigheid van uitkeringen vinden planmatig plaats en maken onderdeel uit van vastgesteld beleid.

Uitvoering hiervan geschiedt door de centrale uitvoeringsorganisatie Sociale Zaken (intergemeentelijk samenwerkingsverband).

Tabel

Voor een duidelijk overzicht hebben we de stand van zaken van de handhaving aangaande de verschillende disciplines in een tabel samengevat. Gekozen is om te beoordelen op zeven belangrijke criteria voor “professionele” handhaving. In de inleiding is al aangegeven dat de uitkomsten in de tabel niets zeggen over de kwantiteit of inhoudelijke kwaliteit van de handhaving. Sterker; de conclusie is gerechtvaardigd dat de gemeente Beemster zeer goed scoort op “aantallen”. In veel gevallen kan ook worden gezegd dat de kwaliteit van de handhaving prima is. De tabel zegt iets over een structuur, werkwijze en wijze van verslaglegging. Onder de tabel worden de criteria toegelicht.

Parameters handhaving	Probleem-analyse	Prioritering	Programma	Integraliteit	Verslaglegging (monitoring en evaluatie)	Handhavingsdoelen	Uitvoering Uniforme werkwijze (strategie)
Disciplines							
Wabo							
- milieu	altijd ²	altijd	altijd	soms	altijd	altijd	altijd
- wabo overig	niet	niet	niet / n.v.t.	soms	niet/soms	niet	niet
APV	niet	niet	niet /n.v.t.	soms	Niet/soms	niet	niet
DHW / WOK	niet	niet	niet	soms	niet	niet	niet
Woonhygiëne	altijd ³	altijd	altijd	altijd	altijd	altijd	altijd
WWB	altijd	altijd	altijd	soms	altijd	altijd	altijd

Toelichting

Probleemanalyse:

Door middel van verkenning worden alle handhavingstaken in beeld gebracht. Daarbij wordt door middel van risicomatrix een risicoanalyse uitgevoerd. Hoe groot is het probleem (de risico's) als er niet wordt gehandhaafd. Normaliter wordt een dergelijke sessie uitgevoerd door de medewerkers die belast zijn met de handhaving.

Handhavingsdoelen:

Dit zijn goed gemotiveerde doelen, direct gebaseerd op de probleemanalyse en bij voorkeur geformuleerd in termen van outcome (naleefgedrag en kwaliteit).

Prioritering:

Uit de analyse van de handhavingstaken wordt een geprioriteerde werkljst samengesteld.

Programma:

De geprioriteerde werkljst zal dienen als input voor het geprogrammeerd handhaven. Jaarlijks worden aan de hand van de prioritering uitvoeringsprogramma's vastgesteld. Bij sommige handhavingsdisciplines is het echter moeilijk of onmogelijk een programma op te stellen.

² Actualisatie vereist ten aanzien van probleemanalyse en prioritering.

³ Prioritering en probleemanalyse in overleg met GGD.

Integraliteit:

De huidige handhavingspraktijk in Nederland kent een hoge mate van versnippering waardoor het geheel nog wel eens uit het oog wordt verloren. Integrale handhaving richt zich op het vergroten van de effectiviteit en efficiency van de handhaving door een verbetering van de samenwerking tussen de verschillende handhavingstaakvelden. De invulling hiervan kenmerkt zich door een hoge mate van coördinatie en uniformiteit.

Het landelijk beleid en regelgeving richt zich steeds meer op een integrale aanpak van handhaving. Ten aanzien van alle Wabo taken is in de BOR aangegeven dat de handhaving hiervan integraal en geprogrammeerd moet plaatsvinden.

Verslaglegging (monitoring en evaluatie).

In een jaarlijks handhavingsverslag wordt ingegaan op de behaalde handhavingsresultaten. In hoeverre zijn de handhavingsdoelen gehaald? Bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit en naleefgedrag. Verder wordt aangegeven of er bijsturende acties nodig zijn, en of er een verschuiving dient plaats te vinden van de prioriteiten (een aanpassing van het beleid) waarmee in het komende jaar rekening moet worden gehouden.

Uitvoering (uniforme werkwijze)

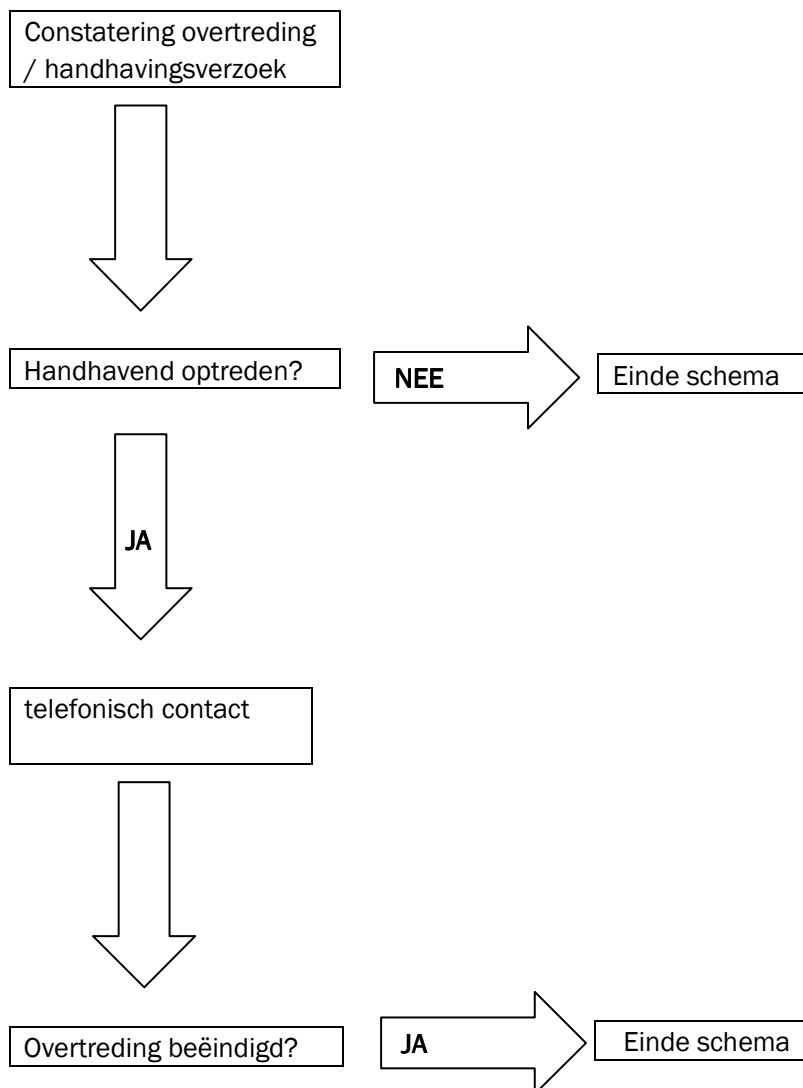
Dit betreft een beschrijving van de wijze waarop de organisatie wordt ingericht teneinde een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid te realiseren. Tevens worden alle werkprocessen en procedures beschreven.

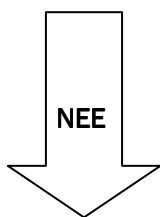
Procedures

Wanneer prioriteiten zijn gesteld en duidelijk is dat er handhavend zal worden opgetreden (hetzij op basis van een handhavingsprogramma, hetzij naar aanleiding van een klacht), zijn er een aantal procedures die gevolgd kunnen worden. Deze zijn, zoals bekend, niet vastgelegd in beleid en daarom bestaan er (enige) verschillen tussen de sectoren. In beginsel worden, na constatering van de overtreding, de volgende stappen gezet in het handhavingstraject:

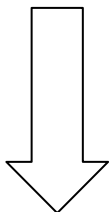
1. telefonisch contact in het kader van premediation
2. eerste aanschrijving
3. vooraankondiging
4. last onder bestuursdwang of last onder dwangsom
5. innen van de dwangsom

Schematisch ziet handhaving binnen de gemeente Beemster er als volgt uit.

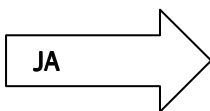




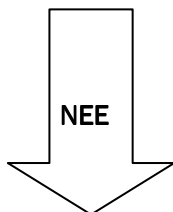
Eerste aanschrijving.



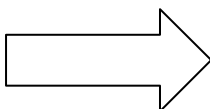
Overtreding beëindigd?



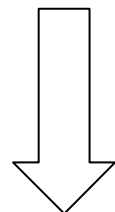
Einde schema



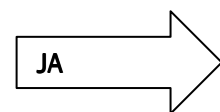
Voor aankondiging



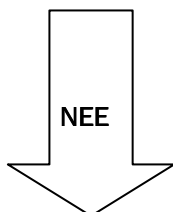
Mogelijkheid tot indienen
zienswijze

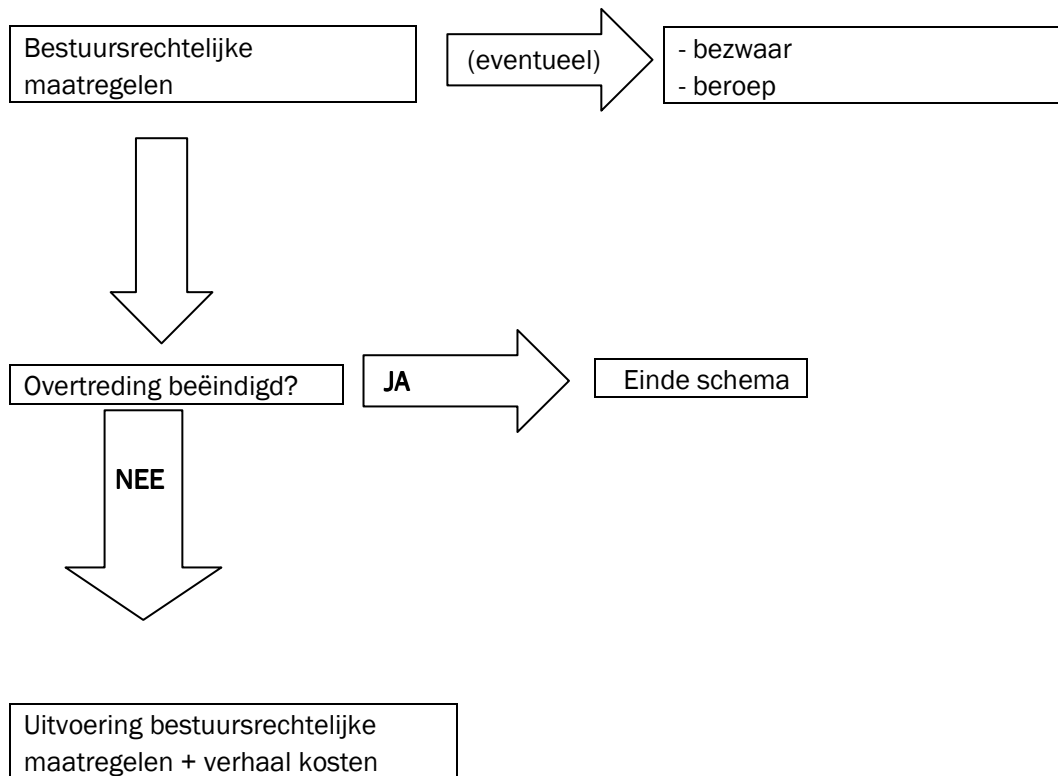


Overtreding beëindigd?



Einde schema





Toelichting

Telefonisch contact in het kader van premediation

Hoewel de inzet van premediation nog niet vast is gelegd in beleid en (dus) nog niet in de gehele organisatie is geïmplementeerd, is het op veel sectoren inmiddels wel vaste praktijk dat voor de eerste aanschrijving, telefonisch contact wordt gezocht met de overtreder. In dat gesprek wordt aangegeven dat een overtreding is geconstateerd en wordt de overtreder verzocht de overtreding te beëindigen.

Afhankelijk van het verloop van het gesprek, wordt hetgeen is afgesproken schriftelijk bevestigd of wordt direct de eerste aanschrijving verstuurd.

Eerste aanschrijving

In deze brief wordt uiteengezet welke gedraging is geconstateerd en welke overtreding dit oplevert. Hierbij wordt ook uitleg gegeven over de wettelijk regeling die in het geding is. Het kan zijn dat er meerdere voorschriften worden overtreden. In dat geval wordt per overtreding aangegeven op welke wijze de overtreding beëindigd dient te worden.

Er wordt een termijn gegeven waarbinnen de overtreding beëindigd dient te worden. Tevens wordt de overtreder gewezen op het feit dat het college beschikt over de mogelijkheid om bestuursrechtelijke maatregelen te nemen.

Na afloop van de termijn wordt gecontroleerd of de overtreding is beëindigd. Wanneer dit het geval is, wordt daarmee het handhavingstraject beëindigd. Indien de overtreding niet is beëindigd, wordt een vooraankondiging gestuurd.

Voor aankondiging

In de voor aankondiging wordt aangegeven dat de overtreding niet is beëindigd binnen de gestelde termijn. Hierbij wordt verwezen naar de eerste aanschrijving, waarvan ook een kopie als bijlage wordt toegevoegd. Indien contact heeft plaatsgevonden met de overtreder naar aanleiding van de eerste aanschrijving (bijvoorbeeld een verzoek om een langere termijn), wordt dit ook in deze brief vermeld.

Vervolgens wordt uiteengezet van welke overtredingen er op dat moment (nog) sprake is.

Daarbij wordt nogmaals ingegaan op de wettelijke bepalingen en op de wijze waarop de overtreding beëindigd dient te worden. Er wordt hierbij opnieuw een termijn gesteld.

Ook wordt de toepassing van een bestuursrechtelijke maatregel, te weten een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, aangekondigd. Er wordt uiteengezet op welke wijze en wanneer de overtreding van gemeentewege beëindigd zal worden (bij bestuursdwang) of wat de hoogte van de dwangsom zal zijn, indien de overtreding niet binnen de gestelde termijn wordt beëindigd. Ook wordt aangegeven dat alle kosten die gemoeid zijn met het beëindigen van de overtreding, op de overtreder worden verhaald.

De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen alvorens tot de bestuursrechtelijke maatregel wordt overgegaan.

Na afloop van de gestelde termijn wordt gecontroleerd of aan de voor aankondiging is voldaan. Zo ja, komt daarmee een einde aan het handhavingstraject. Indien de overtreding niet (volledig) zijn beëindigd en de eventueel ingediende zienswijzen geven geen aanleiding om van verdere actie af te zien, wordt een bestuursrechtelijke maatregel opgelegd.

Last onder bestuursdwang

Volgens artikel 5:21 van de Awb wordt onder een last onder bestuursdwang verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- 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.

Wanneer aan de overtreder een last onder bestuursdwang wordt opgelegd, wordt hij gelast de overtreding binnen een bepaalde termijn te beëindigen. Gebeurt dit niet, dan is het bestuursorgaan bevoegd om de last zelf uit te (laten) voeren. De kosten hiervan kunnen op de overtreder worden verhaald op grond van artikel 5:25 van de Awb, tenzij die kosten redelijkerwijs niet (geheel) voor de rekening van de overtreder dienen te komen. De beschikking tot opleggen van een last onder bestuursdwang moet voldoen aan de vereisten van artikel 5:24 van de Awb.

Last onder dwangsom

Onder een last onder dwangsom wordt verstaan (artikel 5:31d Awb): de herstelsanctie inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Het bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, is ook bevoegd om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. De overtreder wordt gelast de de overtreding binnen een bepaalde termijn te beëindigen. Gebeurt dit niet, dan verbeurt de overtreder de dwangsommen. De beschikking tot opleggen van een last onder bestuursdwang moet voldoen aan de vereisten van artikel 5:32a van de Awb.

Tegen het opleggen van de last onder bestuursdwang of last onder dwangsom staat bezwaar en beroep open.

Uitvoeren van de bestuursdwang / innen van de dwangsom

Het daadwerkelijk uitvoeren van de last onder bestuursdwang en het innen van de verbeurde dwangsom of de kosten van de bestuursdwang is van groot belang voor een effectieve en daadkrachtige handhaving. De betaaltermijn voor een verbeurde dwangsom is zes weken na verbeuring. Wanneer de verbeurde dwangsom binnen die termijn niet wordt betaald, dient het bestuursorgaan – voordat er een aanmaning verstuurd kan worden of een dwangbevel kan worden uitgevaardigd – een invorderingsbeschikking moeten nemen. De bevoegdheid tot het invorderen van een verbeurde dwangsom verjaard een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd. Afdeling 4.4.3 van de Awb is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de stuiting van de verjaring.

Overige mogelijkheden

Hiervoor zijn de procedures omschreven die, in de meeste gevallen, gevolgd (kunnen) worden in het handhavingstraject. Het is in bepaalde situaties echter ook mogelijk een begunstigende vergunning of ontheffing, al dan niet gedeeltelijk, in te trekken. Dit is de meest vergaande vorm van handhaving en komt dan ook niet vaak voor.

Het strekt verder tot de aanbeveling om de bestuurlijke boete in te voeren in de gemeente Beemster. De gemeenteraad dient hiertoe een verordening vast te stellen (artikel 154b Gemeentewet). Waar bovengenoemde bestuurlijke maatregelen gericht zijn op het voorkomen, beëindigen of ongedaan maken van een onrechtmatige situatie, is de bestuurlijke boete een bestraffende sanctie. De bestuurlijke kan slechts worden opgelegd voor zover een wettelijk voorschrift daarin voorziet. De procedurele regels zijn opgenomen in de Awb. Met de bestuurlijke boete kan effectief worden opgetreden tegen (APV)overtredingen (zoals wildplassen, parkeerovertredingen en verontreiniging door hondenpoep). Optreden middels een last onder dwangsom ligt in die gevallen immers niet erg voor de hand en is vaak ook als disproportioneel aan te merken. Een boete kan echter wel doeltreffend zijn.

Ontwikkelingen

Premediation

Naar verwachting zal door toepassing van premediation het aantal handhavingprocedures (d.w.z. het daadwerkelijk opleggen van een last) verminderd kunnen worden. De integratie van premediation in het toezicht- en handhavingproces betekent een omslag in de werkwijze van (met name) de toezichthouders (zie hieronder).

In de praktijk is reeds een aanvang gemaakt met de toepassing van premediation in het kader van toezicht en handhaving. Bij elke klacht of handhavingzaak wordt onderzocht of premediation een zinvol instrument kan zijn. Premediation is nog niet formeel in beleid vastgelegd..

Rol handhaver

In het kader van de ontwikkelingen op het gebied van premediation wordt een andere rol voor de handhaver toebedacht. Een rol waarin communicatie steeds belangrijker wordt. Een rol die steeds meer een adviserend karakter dient te krijgen. In een presentatie, gegeven door de sector Grondgebied, zijn de gemeenteraad van de gemeente Beemster en de Beemster Ondernemers enige tijd geleden al eens op de hoogte gebracht van deze mogelijke andere rolbenadering.

Nieuwe Drank- en Horecawet

Naar verwachting zal in 2012 de nieuwe Drank- en Horecawet in werking treden. In het kader van decentralisatie zullen meer taken op het bordje van de gemeenten terecht komen. Zo zal de burgemeester in medebewind belast worden met de uitvoering van de Drank- en Horecawet en ontstaat er verordenende bevoegdheid ten aanzien van (onder andere) toegangsleeftijden. Met de nieuwe Drank- en Horecawet zullen echter ook de toezichthoudende taken van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA) overgaan naar de gemeenten. De burgemeester wordt bevoegd toezichthouders aan te wijzen. Dit heeft als voordeel dat de gemeenten meer grip kunnen krijgen op de lokale horeca. Bovendien komen de eventueel opgelegde bestuurlijke boetes (zie ook onder aanbevelingen) ten bate van de gemeente. Anderzijds brengt deze taakverschuiving een nieuwe belasting op de capaciteiten van de gemeente met zich mee. Het is dan ook van groot belang goed te onderzoeken welke taken er nu precies uit deze nieuwe Drank- en Horecawet voortvloeien en wat de gevolgen voor de gemeente Beemster zullen zijn.

RUD

Voor een deel van de Wabo-handhavingstaken dienen gemeenten binnenkort een definitieve keuze te maken welk deel door een Regionaal uitvoeringsdienst (RUD) moet worden uitgevoerd. Vanuit het ministerie wordt geëist dat een minimaal aantal taken "het zogenaamde basistakenpakket" wordt overgedragen naar een RUD. Het basistakenpakket, bestaand uit grotendeels milieutaken, zal voor de gemeente Beemster zal een formatie inhouden van minimaal 0,4 FTE. Aanleiding van de vorming van de RUDs in Nederland is de uitkomst van de commissie Mans ten aanzien van de kwaliteit van de WABO- handhaving.

KPMG kwaliteitscriteria

In het verlengde van de kwaliteitseisen die zijn verankerd in de Bor, zijn in opdracht van de minister van Infrastructuur en Milieu door de KPMG een set van output- en outcomecriteria (kwaliteitscriteria) voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Wabo taken vastgesteld. Het bevoegde gezag kan door middel van een zelfevaluatie tool beoordelen of aan

de criteria wordt voldaan. Ondanks dat er geen sprake is van volkomen vrijblijvendheid zijn deze criteria (prestatieindicatoren) nog niet wettelijk verankerd. De verwachting is dat deze ontwikkeling heel binnenkort een nadere uitwerking met de provincie als regisseur zal gaan krijgen.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusies:

Geconcludeerd kan worden dat de milieuhandhaving en de handhaving op woonhygiëne en uitkeringen planmatig plaatsvindt conform een afgesproken werkwijze na probleemanalyse en prioriteitstelling. In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving dienen de basisdocumenten wel geactualiseerd te worden.

De handhaving van de overige beleidsvelden van de Wabo vindt nu overwegend zonder uniform beleid, programmering en prioriteitstelling plaats. Dit betekent dat de door de Wabo gestelde kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering van de handhaving in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) op dit moment nog niet worden nageleefd.

Het ontbreken van uniformiteit of een programmering van handhaving zegt niets over de kwantiteit en de inhoudelijke kwaliteit van de handhaving. Uit een eerste beoordeling blijken de aantallen en de inhoudelijke kwaliteit van de handhaving zelfs ruim voldoende.

Aanbevelingen:

Aan de hand van de bovengenoemde conclusies is de belangrijkste aanbeveling:

Het opzetten van een meer integrale handhavingscyclus met de (on)mogelijkheden voor gecombineerd toezicht en met uniform beleid, werkprocessen en protocollen voor de Wabo handhaving en daarmee voldoen aan wet- en regelgeving en het actualiseren van de basisdocumenten van de milieuhandhaving.

De bovenstaande aanbeveling kan op verschillende manieren worden ingevuld.

1. Het realiseren van een gemeentebreed handhavingsbeleid waarin alle belangrijke uitgangspunten worden meegenomen (Gemeentebreed beleid).
2. Het opzetten van slankere opzet waarbij minimaal aan de wettelijke eisen van de Wabo wordt voldaan (Wabo handhavingsbeleid).
3. Wabo+ taken waarin de Wabo handhaving plus APV, drank- en horeca wetgeving en de Wet op de kansspelen (Wabo + handhavingsbeleid).

Onze voorkeur gaat uit naar het Wabo + handhaving vanwege de volgende redenen:

- a. De Wabo handhaving voldoet niet aan de wetgeving. Hier ligt dus de prioriteit;
- b. De uitvoering van de Wabo + taken vindt grotendeels plaats op de sector Grondgebied. Door de korte lijnen die hierdoor ontstaan kan snel en efficiënt gewerkt worden;
- c. Vanwege financiële redenen en druk op de organisatie ligt de keuze voor de slankste versie voor de hand. Echter, uit efficiencyoverwegingen kunnen de Wabo + taken naast de Wabo handhaving zonder veel meerwerk worden meegenomen;
- d. Alleen de handhaving op de uitkeringen (sector Samenleving) en op woonhygiëne worden niet (geheel) op de sector Grondgebied uitgevoerd. Voor deze twee taakvelden geldt echter dat er op basis van de bekende criteria professioneel beleid is vastgesteld. Het zou daarom onevenredig veel inspanning kosten om deze twee beleidsvelden wederom in nieuw beleid te integreren;
- e. De kosten voor externe uitbesteding voor de slankste versie betreft € 25.000 euro en exclusief de benodigde ureninzet van de organisatie. Door zelf uit te voeren kunnen kosten worden bespaard;
- f. De gedachte is dat het beleid voor de Wabo + taken door de eigen organisatie kan worden uitgevoerd. Kennis is aanwezig. Tijd zal echter moeten worden vrijgemaakt. Zelf uitvoeren betekent tijdsdruk op organisatie. De verwachting is dat totaal verdeeld over

twee personen van de sector Grondgebied 400 uur besteed zal moeten worden. Daarnaast zullen ook uren door de inspecteurs en alle betrokkenen bij de handhaving binnen de organisatie gemaakt moeten worden. Deze laatste uren kunnen voor een groot deel worden geïntegreerd in reguliere uren;

- g. Vanwege de mogelijke toekomstige samenwerking met Purmerend zullen de mogelijkheden worden onderzocht om in dit kader vooruitlopend hierop zoveel gebruik te maken van elkaars expertise en daarmee op een efficiëntere wijze met ureninzet om te gaan.

Planning/plan van aanpak Wabo + handhavingsbeleid

Indien gekozen wordt voor het Wabo + handhavingsbeleid en voor een interne uitvoering, zal als eerste stap in een plan van aanpak (projectplan) een volledige projectopzet, werkwijze, planning en ureninzet worden weergegeven. Dit zal vervolgens wederom aan het college worden voorgelegd.

Overige aanbevelingen:

In het te formuleren beleid kunnen onderstaande aanbevelingen worden geïntegreerd:

1. Het formeel implementeren van premediation in het handhavingsbeleid en in de bestaande beleidsnota van de sector Samenleving en de Richtlijn woonhygiëne;
2. Het invoeren en implementeren van de bestuurlijke boete;
3. De ontwikkelingen van de RUD en KPMG criteria nauwlettend volgen en waar mogelijk invloed uitoefenen.