

NOTA INTEGRAAL HANDHAVINGSBELEID

GEMEENTE VELDHOVEN

2009-2012

Inhoudsopgave

Bestuurssamenvatting	4
Hoofdstuk 1. Inleiding	9
Hoofdstuk 2. Handhaven in het algemeen	10
2.1. Wat is handhaving?	10
2.2. Waarom handhaven?	10
2.3. Vormen van handhaving	11
Hoofdstuk 3. Landelijk kader, ontwikkelingen	12
3.1. Landelijk kader	12
3.2. Kwaliteitscriteria milieuhandhaving	12
3.3. Handhavingsplan bouwen en ruimtelijke ordening	12
3.4. Omgevingsvergunning	13
3.5. Besluit algemene regels voor inrichtingen Wet milieubeheer	13
3.6. Gebruiksbesluit brandveilige bouwwerken	14
3.7. Waterwet	14
3.8. Wet Gemeentelijke Basisadministratie	14
3.9. Provinciale ontwikkelingen	15
3.9. Locale ontwikkelingen	16
Hoofdstuk 4. Handhavingsprogramma	17
4.1. Algemeen	17
4.2. Handhavingsvisie	17
4.3. Doelstellingen	19
4.4. Handhavingsthema's	20
4.5. Nalevingstrategie	22
4.5.1. Algemeen	22
4.5.1.1. Handhaafbare regelgeving	23
4.5.1.2. Kenbaarheid	23
4.5.1.3. Draagvlak	23
4.6. Handhavingstrategie	24
4.6.1. Algemeen	24
4.6.2. Provinciale handhavingstrategie (sanctiestrategie)	24
4.6.3. Toezichtstrategie	26
4.6.4. Gedoogstrategie	26
4.7. Risico's en prioriteiten	27
4.7.1. Risicoanalyse	27
4.7.2. Prioritering	30
4.7.2.1. Algemeen	30
4.7.2.2. Prioritering handhavingsthema's	30
Hoofdstuk 5. Monitoring en verantwoording	31
Hoofdstuk 6. Hoe nu verder ?	32

Bijlagen:

1. Handhavingsinstrumenten
2. Samenvatting kwaliteitscriteria Besluit omgevingsrecht
3. Schema handhavingstrategie
4. Verschil prioritering 2004-2008

BESTUURSSAMENVATTING

1. Inleiding

Voor u ligt de nieuwe Nota Integraal Handhavingsbeleid 2009-2012. Deze Nota is een actualisering van de nota uit 2004 en vervangt hiermee deze nota. De actualisatie van het handhavingsbeleid is om twee redenen noodzakelijk. Ten eerste omdat de looptijd van de nota uit de 2004 is verstreken en ten tweede omdat er op wet- en regelgevingsgebied ontwikkelingen zijn die ook van invloed zijn op de handhaving (zie hoofdstuk 3). Bijvoorbeeld:

- Introductie van onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op het gebied van handhaving om een integrale aanpak vraagt;
- Het stellen van wettelijke kwaliteitseisen aan toezicht en handhaving om een professioneel niveau te waarborgen (Besluit kwaliteitseisen milieubeheer 2005 en Besluit omgevingsrecht);
- Voor steeds meer activiteiten wordt de vergunning- of ontheffingsplicht vervangen door algemene regels, waardoor de toets vooraf plaats maakt voor een toets achteraf.

Voor een adequate uitvoering van de handhaving is een structurele en integrale aanpak noodzakelijk. Dat betekent het formuleren van doelen en prioriteiten in de beleidsfase en het vervolgens uitwerken van de beleidscontext in een uitvoeringsfase. Voor het opstellen van deze Nota is daarom net als voor de nota in 2004 aansluiting gezocht bij de Methode van Programmatisch Handhaven van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. Deze methodiek blijkt namelijk in de praktijk goed te werken. Het geeft op voorhand duidelijkheid aan alle betrokken partijen (raad, college, ambtenaren, externe partners en burgers) over hoe en waarom de gemeente handhaaft. Maar ook achteraf via monitoring en evaluaties over wat er is gedaan en wat er is bereikt en wat niet. Bovendien wordt hiermee grotendeels voldaan aan de wettelijke kwaliteitseisen voor handhaving (Besluit kwaliteitseisen milieubeheer 2005 en Besluit omgevingsrecht).

In deze Nota wordt het handhavingsbeleid voor de periode 2009-2012 vastgelegd. Dit beleid zal vervolgens worden uitgewerkt in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Elk jaar wordt het uitvoeringsprogramma geëvalueerd en indien nodig worden doelen en prioriteiten bijgesteld.

2. Handhaving in het algemeen.

Handhaving wordt vaak gedefinieerd als het door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd. Kortom handhaving is het doen naleven van rechtsregels en omvat 'alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen'. In bijlage 1 worden de diverse bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke handhavingsinstrumenten nader toegelicht.

Hoewel handhaving geen wettelijke verplichting is maar een bevoegdheid, wordt er in de jurisprudentie uitgegaan van een 'beginselplicht' tot handhaving. Dit houdt in dat de gemeente gehouden is op te treden tenzij er bijzondere omstandigheden zijn die niet-optreden rechtvaardigen.

Handhaving van normen en voorschriften is belangrijk om de gestelde doelstellingen te bereiken. Normen en voorschriften worden namelijk niet zo maar opgesteld, maar juist om belangen te beschermen, de samenleving te ordenen of gedragveranderingen te weeg te brengen. Een adequate handhaving verhoogt bovendien de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van de individuele burgers en bedrijven. Normen en voorschriften gelden voor iedereen. Burgers en bedrijven die zich wel aan de normen

en voorschriften houden, moeten er dan ook op kunnen vertrouwen dat de gemeente ook toeziet op de naleving en indien nodig optreedt. Willekeur dient te worden voorkomen. Hierdoor zal de gemeente naar haar burgers geloofwaardig, betrouwbaar en integer overkomen.

3. Landelijk kader, ontwikkelingen

Handhaving van wet- en regelgeving staat momenteel op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau hoog op de politieke agenda. Het Rijksbeleid is erop gericht om de primaire verantwoordelijkheid veelal te leggen bij de burgers en bedrijven. Als gevolg hiervan is het Rijk bezig met een aantal wetswijzigingen, die ertoe leiden dat voor een aantal activiteiten niet vooraf meer een vergunning is vereist. Dit beperkt de administratieve last van de burgers en bedrijven. Dit betekent echter niet, dat de ambities hierbij tevens worden verlaagd. De insteek blijft dat duurzaam de leefbaarheid en de veiligheid veilig moeten worden gesteld. Door het toezicht vooraf te beperken wordt daarom door de Rijksoverheid een grotere verantwoordelijkheid toegekend aan het handhavingstraject. Alleen door dit op een adequaat niveau te brengen, kunnen de beleidsuitgangspunten worden bereikt.

In hoofdstuk 3 worden de diverse ontwikkelingen op wet- en regelgevingsgebied, voor zover van belang voor de handhaving, nader toegelicht.

4. Handhavingsprogramma

Er is een grote hoeveelheid wettelijke handhavingstaken. Hierdoor kunnen niet alle taken op dezelfde intensieve manier worden gehandhaafd. Dat betekent dan ook kiezen; wat gaan we handhaven, hoe gaan we handhaven, wat doen we eerst en wat doen we later. Om deze keuzes te kunnen maken heeft de gemeente haar visie op handhavingsbeleid geformuleerd (paragraaf 4.2.). Deze visie is richtinggevend en dient als toetsingskader voor de prioritering en uitvoering van de handhavingstaken.

De gemeente Veldhoven wil een prettige woon- en werkomgeving zijn voor haar burgers en bedrijven. Dit wil zij bereiken door de duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid in Veldhoven te vergroten. Handhaving is daarbij één van de middelen die hiervoor zullen worden ingezet. Uitgangspunt daarbij is dat er integraal, professioneel alsmede effectief en efficiënt gehandhaafd wordt.

Beslispunt: Vaststelling visie op handhaving

Op basis van de geformuleerde handhavingsvisie en uitgangspunten dienen doelstellingen te worden geformuleerd. Voor de looptijd van deze handhavingsnota zijn de volgende doelen geformuleerd: 1. verbeteren naleefgedrag, 2. integrale handhaving, 3. voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen (paragraaf 4.3.).

Beslispunt: Vaststelling doelstellingen

Om een schakel of verbinding te vormen tussen de meer abstracte bestuurlijke visie alsmede beleidsvoornemens en de concrete handhavingstaken die ambtelijk moeten worden uitgevoerd, worden vervolgens handhavingsthema's geformuleerd. De handhavingsthema's zijn niet universeel te benoemen en verschillen per gemeente. Ze sluiten aan bij de actuele situatie en afhankelijk van de problematiek of specifieke omstandigheden van de gemeente.

Rekening houdend met de actiepunten uit de Nota Integraal Veiligheidsbeleid en de uitkomsten van de Wijkatlas 2004 zijn in de eerste Integrale Nota handhavingsbeleid voor Veldhoven 23 handhavingsthema's gekozen.

Om de integrale handhaving te bevorderen dan wel te verbeteren is er in onderliggende Nota voor gekozen om een aantal thema's samen te voegen of handhavingstaken van één specifiek thema onder te brengen bij andere handhavingsthema's.

In deze Nota wordt uitgegaan van de volgende handhavingsthema's (paragraaf 4.4.);

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| 1. afval en lozingen | 10. flora en fauna |
| 2. bestaande bouw | 11. gebruik openbare ruimte |
| 3. bestemmingsplan | 12. horeca |
| 4. bijstand | 13. inwoners |
| 5. bodem | 14. illegale bedrijvigheid |
| 6. bouwen/slopen met vergunning | 15. illegale bouw en sloop |
| 7. evenementen | 16. leerplicht |
| 8. externe veiligheid | 17. milieutoezicht bedrijven |
| 9. financiën | 18. woonwagencentra |

Beslispunt: Vaststelling handhavingsthema's

Hoe de handhavingstaken moeten worden uitgevoerd, is neergelegd in een nalevingstrategie (paragraaf 4.5.). Onder nalevingstrategie wordt verstaan: alle activiteiten die er op gericht zijn om er voor te zorgen dat regels worden nageleefd. Oftewel een handhavingstrategie in combinatie met een strategie voor de inzet van aanvullende instrumenten. Een gezamenlijk gedragen en vastgestelde strategie is nodig om consequent en transparant te kunnen handhaven. Zowel de overtreder als de ambtelijk handhaver moet weten waar hij of zij aan toe is.

De handhavingstrategie wordt uitgewerkt in paragraaf 4.6.en bevat een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De toezichtstrategie beschrijft hoe de gemeente eventuele overtredingen gaat opsporen. De mate van toezicht is gekoppeld aan de prioriteit die aan een handhavingsthema is toegekend. Hoe hoger de prioriteit hoe actiever zal worden toegezien op het naleven van de regels.

Bij constatering van een overtreding wordt vervolgens in de sanctiestrategie het handhavingstappenplan beschreven. Afhankelijk van het type van overtreding is er sprake van een 1-, 2- of 3 stappenplan.

In principe wordt er bij een constatering van een overtreding altijd handhavend opgetreden. Er kan slechts in uitzonderingsgevallen sprake zijn van gedogen. Onder welke omstandigheden de gemeente bereid is om tot gedogen over te gaan is vastgelegd in de gedoogstrategie.

Beslispunt: Vaststelling handhavingstrategie

Om als gemeente een goede prioriteitenstelling te kunnen maken, moet eerst een inschatting worden gemaakt van het risico van bepaalde overtredingen. Door het ministerie van Justitie is hiervoor een risicomodel ontwikkeld. Dit model gaat uit van de definitie: $Risico = (negatief\ effect) \times (de\ kans\ dat\ dit\ effect\ voorkomt)$. De uitkomsten van deze risico-analyse vormen het uitgangspunt voor de prioritering van de handhavingsthema's. Zaken die veel voorkomen en ernstige gevolgen hebben, verdienen namelijk de meeste aandacht. Echter het is ook mogelijk dat er thema's zijn waar de beschermde belangen of mogelijke negatieve effecten bij regelovertreding groot zijn terwijl de kans op overtreding klein is. Deze zaken scoren een gemiddeld risico, maar voor de handhaving kunnen deze hoge prioriteit hebben, juist omdat de belangen die op het spel staan groot zijn. De handhavingsthema's zijn derhalve op grond van de risico's ook op grond van het beschermde belang enerzijds en de kans anderzijds geprioriteerd (paragraaf 4.7.).

Gelet hierop heeft de gemeente de volgende prioriteitenlijst vastgesteld. De volgorde binnen de prioriteiten is willekeurig.

Handhavingsthema	Prioriteit
Bouwen / slopen met vergunning	1
Evenementen	1
Bestemmingsplan	3
Bodem	2
Horeca	3
Milieutoezicht bedrijven	1
Gebruik openbare ruimte	2
Illegale bouw en sloop	1
Woonwagencentra	1
Leerplicht	2
Afval en lozingen	2
Illegale bedrijvigheid	1
Externe Veiligheid	2
Bijstand	2
Flora en fauna	3
Inwoners	4
Bestaande bouw	2
Financiën	4

Beslispunt: Vaststelling prioriteiten

De prioritering wijkt af van de prioritering in 2004 (zie bijlage 4). Oorzaak hiervan is enerzijds gelegen in de samenvoeging van een aantal thema's dan wel het onderbrengen van enkele handhavingstaken bij andere thema's. Anderzijds hebben 4 jaar handhaving op bepaalde terreinen ook geleid tot een andere kijk op het naleefgedrag, de kans dat de overtredingen plaatsvinden en de mogelijke gevolgen van overtredingen.

5. Monitoring en verantwoording

Het uitgezette beleid uit deze nota zal worden uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsprogramma, waarin de handhavingsactiviteiten tot op werkplanniveau worden uitgewerkt. Van het uitvoeringsprogramma zal jaarlijks verslag worden gedaan. Door jaarlijks het uitvoeringsprogramma te evalueren in relatie met de doelstellingen wordt een uitspraak gedaan of deze nog steeds haalbaar zijn of bijgesteld moeten worden.

Om zicht te krijgen op de ontwikkelingen en stand van zaken van beoogde effecten en het realiseren van ambities/doelstellingen dienen diverse gegevens te worden gemonitord. Hiervoor zullen instrumenten moeten worden ontwikkeld. Een van de eerste stappen om te kunnen monitoren zal het hierop aanpassen van de automatisering zijn.

6. Hoe nu verder?

In onderliggende Nota Integraal Handhavingbeleid worden de algemene beleidsuitgangspunten voor de handhaving in de gemeente Veldhoven geformuleerd. De nota bevat o.a. een inventarisatie van de beschikbare handhavingsinstrumenten, de beleidscontext (visie, nalevingstrategie), inventarisatie van de handhavingstaken, thematisering en prioritering van de handhavingstaken.

Maar hiermee zijn we er nog niet. De algemene beleidsuitgangspunten moeten nu verder uitgewerkt worden. Dit gebeurt in uitvoeringsprogramma's, die jaarlijks wordt vastgesteld en geëvalueerd. In het uitvoeringsprogramma zal concreet aangegeven worden hoe in dat jaar de handhaving per handhavingsthema zal worden uitgevoerd en wat de eventuele financiële of personele consequenties hiervan zullen zijn. Verder komen er in de uitvoeringsprogramma's nog een aantal discussiepunten met betrekking tot de uitvoering aan de orde, zoals 1. bestuurlijke boete of strafbeschikking, 2. werken met BOA's, 3. alle handhavers onder één dak.

1. INLEIDING

Als gevolg van de vuurwerkramp in Enschede (2000), de cafébrand in Volendam (2001), het ingestorte parkeerdek in Tiel (2002), de afgebroken balkons in Maastricht (2003) en nog meer van dit soort incidenten, is het onderwerp handhaving en de vele daarmee verwante aspecten, zoals (brand)veiligheid en vergunningverlening hoog op de politieke agenda's komen te staan. Deze dramatische gebeurtenissen hebben de handhaving en de daarin te maken kwaliteitsslag een noodzakelijke impuls gegeven.

Ook de gemeenteraad van Veldhoven heeft het belang van adequaat handhaven ingezien en daarom in 2003 een bestuursopdracht vastgesteld om te komen tot een Integrale Nota handhavingsbeleid. Vervolgens is op 20 december 2004 de eerste Integrale Nota handhavingsbeleid voor de gemeente Veldhoven door de raad vastgesteld.

Voor u ligt de nieuwe Nota Integraal Handhavingsbeleid 2009-2012. In deze Nota wordt het handhavingsbeleid voor de komende 4 jaar vastgelegd. Dit beleid zal vervolgens worden uitgewerkt in jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma's. Elk jaar wordt het handhavingsuitvoeringsprogramma geëvalueerd en indien nodig worden doelen en prioriteiten bijgesteld.

Deze Nota is een actualisering van de nota uit 2004 en vervangt hiermee deze nota. De actualisatie van het handhavingsbeleid is om twee redenen noodzakelijk. Ten eerste omdat de looptijd van de nota uit de 2004 is verstreken en ten tweede omdat er op wet- en regelgevingsgebied ontwikkelingen zijn die ook van invloed zijn op de handhaving (zie hoofdstuk 3). Bijvoorbeeld:

- Introductie van onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op het gebied van handhaving om een integrale aanpak vraagt;
- Het stellen van wettelijke kwaliteitseisen aan toezicht en handhaving om een professioneel niveau te waarborgen (Besluit kwaliteitseisen milieubeheer 2005 en Besluit omgevingsrecht);
- Voor steeds meer activiteiten wordt de vergunning- of ontheffingsplicht vervangen door algemene regels, waardoor de toets vooraf plaats maakt voor een toets achteraf.

De Nota zet de in 2004 ingezette lijn op hoofdlijnen voort. De in 2004 geformuleerde visie op handhaving (paragraaf 4.2) is overgenomen en gelet op het coalitieprogramma uitgebreid met het aspect duurzaamheid. De handhavingstrategie (paragraaf 4.6) voldoet nog steeds en is derhalve onveranderd. De diverse ontwikkelingen op wet- en regelgevingsgebied en de wens c.q. noodzaak om integraal te werken hebben echter wel geleid tot het samenvoegen en aanpassen van een aantal handhavingsthema's (paragraaf 4.4). Bovendien heeft dit geleid tot een andere prioritering van de handhavingstaken (paragraaf 4.7.2.2).

Voor een adequate uitvoering van de handhaving is een structurele en integrale aanpak noodzakelijk. Voor het opstellen van deze Nota is net als voor de nota in 2004 aansluiting gezocht bij de Methode van Programmatisch Handhaven van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie. Deze methodiek blijkt namelijk in de praktijk goed te werken. Het geeft op voorhand duidelijkheid aan alle betrokken partijen (raad, college, ambtenaren, externe partners en burgers) over hoe en waarom de gemeente handhaaft. Maar ook achteraf via monitoring en evaluaties over wat er is gedaan en wat er is bereikt en wat niet. Bovendien wordt hiermee grotendeels voldaan aan de wettelijke kwaliteitseisen voor handhaving (Besluit kwaliteitseisen milieubeheer 2005 en Besluit omgevingsrecht).

2. HANDHAVING IN HET ALGEMEEN

2.1. Wat is handhaving ?

Handhaving wordt vaak gedefinieerd als het door toezicht en het toepassen van bestuurs-rechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd. Kortom handhaving is het doen naleven van rechtsregels en omvat 'alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen'.

Handhaving is echter niet vanzelfsprekend. Het is in de wet ook niet als een verplichting opgenomen, maar als een bevoegdheid. Daarmee heeft de wetgever het bestuur de mogelijkheid gelaten om een handhavingsbeleid te voeren, prioriteiten te stellen en een concrete afweging in het betrokken geval te maken en onder omstandigheden af te zien van handhaving. In de jurisprudentie is hierin echter een kentering gekomen en wordt er uitgegaan van een zogenaamde 'beginselplicht' tot handhaving. Deze beginselplicht houdt in dat de gemeente gehouden is op te treden tenzij er bijzondere omstandigheden zijn die niet-optreden rechtvaardigen.

2.2. Waarom handhaven ?

Het naleven van rechtregels is niet vanzelfsprekend. Landelijke ervaringsgegevens leren dat slechts 20 % van de bevolking uit zichzelf regels of voorschriften naleeft, terwijl 5 % niet zal naleven totdat deze bij hen daadwerkelijk wordt gehandhaafd. 75 % van de bevolking leeft een regel alleen na indien zij zien dat deze bij anderen via sancties wordt gehandhaafd.

Hieruit blijkt hoe belangrijk daadwerkelijk handhaven is. Met handhaving wordt bereikt dat de gestelde doelstellingen worden behaald. Normen en voorschriften worden namelijk niet zo maar opgesteld, maar juist om belangen te beschermen (o.a. veiligheid), de samenleving te ordenen (ruimtelijke ordening), gedragsveranderingen te weeg brengen (terugdringen overlast) of ten behoeve van bepaalde doelstellingen ('de vervuiler betaalt'). Het zijn dan ook geen vrijblijvende normen. Burgers moeten deze normen naleven, maar moeten er ook op kunnen vertrouwen dat de overheid toeziet op de naleving ervan.

Daarmee komen we bij een tweede belangrijk doel van handhaving, namelijk de bescherming van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van individuele burgers en bedrijven. Zij die zich wel aan de regels houden moeten er op kunnen vertrouwen dat dit ook voor anderen geldt en tegen overtredingen hiertegen opgetreden wordt. Willekeur dient voorkomen te worden. De beginselen van behoorlijk bestuur vormen de randvoorwaarden voor handelingen van de overheid.

Een adequate handhaving leidt er verder toe dat de gemeente naar haar burgers geloofwaardig en betrouwbaar overkomt. Bovendien heeft het zijn weerslag op het maatschappelijk draagvlak en daarmee op de naleving van de regels. Normvervaging kan alleen worden beperkt wanneer de gemeente instemming heeft van haar burgers.

Ook de bestuursrechter helpt een handje om de naleving van regels te bevorderen. In recente jurisprudentie over handhavingsverzoeken wordt steeds vaker een beginselplicht tot handhaving bij het bestuur neergelegd.

2.3. Vormen van handhaving

Handhaving kan worden onderscheiden in een preventief en een repressief traject. Preventieve handhaving geschiedt over het algemeen in de vorm van toezicht en controles, zoals bijvoorbeeld bedrijfsbezoeken en bezoeken van bouwlocaties, maar het bekijken van luchtfoto's en het maken van milieuvluchten zijn vormen van preventieve handhaving. Het toezicht en de controles vinden plaats zonder dat daartoe aanleiding bestaat in de vorm van een concrete verdenking dat de regel is overtreden.

Wordt tijdens het preventieve traject een overtreding geconstateerd en deze kan ongedaan gemaakt worden, dan wordt in de regel de overtreder voorgelicht over het gewenste nalevingsgedrag en worden afspraken gemaakt over het beëindigen van de illegale situatie. Worden deze afspraken niet (tijdig) nagekomen dan start het repressieve handhavingstraject.

Bij het repressieve handhavingstraject is er dus wel sprake van een concrete overtreding. Het toezicht is dan ook gericht op het beëindigen van de illegale situatie, het ongedaan maken van de gevolgen en het voorkomen van (nieuwe) overtredingen. Daartoe heeft de gemeente een aantal bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Naast de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten, zijn er ook strafrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten. Voor een uitgebreide beschrijving van de diverse handhavingsinstrumenten wordt verwezen naar bijlage 1.

3. LANDELIJK KADER, ONTWIKKELINGEN

3.1 Landelijk kader

Handhaving van wet- en regelgeving staat momenteel op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau hoog op de politieke agenda. Het Rijksbeleid is erop gericht om de primaire verantwoordelijkheid veelal te leggen bij de burgers en bedrijven. Als gevolg hiervan is het Rijk bezig met een aantal wetswijzigingen, die ertoe leiden dat voor een aantal activiteiten niet vooraf meer een vergunning is vereist. Dit beperkt de administratieve last van de burgers en bedrijven. Dit betekent echter niet, dat de ambities hierbij tevens worden verlaagd. De insteek blijft dat duurzaam de leefbaarheid en de veiligheid veilig moeten worden gesteld. Door het toezicht vooraf te beperken wordt daarom door de Rijksoverheid een grotere verantwoordelijkheid toegekend aan het handhavingstraject. Alleen door dit op een adequaat niveau te brengen, kunnen de beleidsuitgangspunten worden bereikt.

3.2 Kwaliteitscriteria milieuhandhaving

In de nota "Met recht verantwoordelijk" (2001), die gericht is op de toekomst van de milieu-regelgeving wordt uitgebreid aandacht besteed aan handhaving. Erkend wordt dat handhaving al start bij de regelgeving. Regels dienen niet alleen uitvoerbaar, maar ook handhaafbaar te zijn.

De nota heeft in 2002 geleid tot een afspraak tussen de minister van VROM en bestuurlijke delegaties van VNG (gemeenten), IPO (provincies) en Unie van Waterschappen om in een gezamenlijk proces te komen tot (verdere) professionalisering van de milieuhandhaving. Hiervoor zijn een zestigtal kwaliteitscriteria opgesteld door de ministeries van VROM en V&W. Met deze criteria wilde het Rijk met name een kwaliteitsverbetering in de milieuhandhaving bewerkstelligen. De criteria zijn echter ook bruikbaar voor andere handhavingstaken van de gemeente.

De kwaliteitscriteria zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen handhaving Milieubeheer (2005) en hebben met name betrekking op het beleidsproces, borging van diverse beleids- en handhavingprocessen en werken volgens bepaalde methodieken.

Met het opstellen van deze Nota wordt voor een belangrijk deel voldaan aan deze kwaliteitscriteria.

3.3. Handhavingsplan bouwen en ruimtelijke ordening

In de Woningwet 2007 is een verplichting opgenomen om een handhavingsbeleidsplan op te stellen, waarin beschreven wordt hoe gemeenten preventieve en repressieve handhaving op het gebied van bouwregelgeving gaan uitvoeren en evalueren.

In mei 2004 heeft het ministerie van VROM de "Handreiking handhaven bouwregelgeving" uitgebracht. Met deze handreiking kunnen gemeente het handhavingsbeleid voor de bouwregelgeving opstellen. Veel elementen uit de handreiking zijn vergelijkbaar met de kwaliteitscriteria voor milieuhandhaving.

Ook ten aanzien van de handhaving van de ruimtelijke ordening is in de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (in werking sinds 1 juli 2008) de verplichting opgenomen om een beleidsplan op te stellen en jaarlijks aan de gemeenteraad en de Inspectie van VROM verslag uit te brengen over de uitvoering van de handhaving.

Met het opstellen van deze Nota wordt aan de verplichting tot het opstellen van een beleidsnota op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening voldaan.

3.4 Omgevingsvergunning

Het wetsontwerp voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) introduceert de omgevingsvergunning. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht maakt het mogelijk om één omgevingsvergunning aan te vragen voor een 25-tal vergunningen en toestemmingen op het gebied van natuur, milieu, bouwen en ruimte. Het gaat niet alleen om vergunningen die zijn gebaseerd op VROM-wetten (zoals de Wet milieubeheer), maar ook om wetten die onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen, zoals monumenten, natuurbescherming en flora en fauna. Het betekent de integratie van:

- * de milieuvergunning
- * de bouwvergunning
- * de gebruiksgunning
- * vrijstellingen en (tijdelijke) ontheffingen van voorschriften van bestemmingsplannen
- * vrijstellingen van voorschriften van het Bouwbesluit

De inwerkingtreding van de Wabo is uitgesteld en staat vooralsnog gepland voor 1 januari 2010.

Naast de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht komt er ook het Besluit omgevingsrecht. In dit Besluit wordt uitwerking gegeven aan een aantal artikelen uit de Wabo. Het Besluit bevat onder meer kwaliteitseisen voor de handhaving van de omgevingsvergunning. De kwaliteits-eisen zijn minimumeisen waaraan elke professionele handhavingsorganisatie moet voldoen. De eisen moeten leiden tot een strategisch, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhaving. Handhaving moet plaatsvinden in een cyclisch proces. De kwaliteitseisen beogen verder een transparante en systematische manier van werken. Hierdoor kan gestuurd worden op prioriteiten en de in te zetten capaciteit. Daarnaast maakt deze werkwijze het mogelijk om achteraf verantwoording af te leggen. Een samenvatting van de kwaliteitseisen is opgenomen in bijlage 2.

3.5 Besluit algemene regels voor inrichtingen Wet milieubeheer

Op 1 januari 2008 is het Besluit algemene regels voor inrichtingen Wet milieubeheer (Activiteitenbesluit) in werking getreden.

De belangrijkste wijzigingen:

- Binnen de nieuwe AMvB zijn alle milieuonderwerpen geregeld (bijvoorbeeld Bodembescherming, luchtmissie, afvalscheiding, externe veiligheid). Hierbij wordt geen afbreuk gedaan aan het beschermingsniveau.
- De modernisering van de algemene regels betekent meer uniformiteit en efficiëntere regelgeving.
- Vereenvoudiging brengt lastenverlichting voor de bedrijven met zich mee.
- Voor minstens 20.000 bedrijven vervalt de milieuvergunning
- Er zijn 1300 Wvo-vergunningen minder nodig.

Door het van toepassing zijn/worden van de Algemene Maatregel van Bestuur, vervallen de vergunningen, waardoor er veel meer dan voorheen op basis van éénduidige regelgeving gehandhaafd wordt. Dit betekent dat werkzaamheden voor deze bedrijven uniform gaan verlopen. Omdat de stap van vergunningaanvraag of melding is vervallen, is veel meer de nadruk op daadwerkelijk toezicht komen te liggen. Dit betekent een verzwaring van de toezichtstaak.

3.6 Gebruiksbesluit brandveilige bouwwerken

De Woningwet schrijft voor dat gemeenten voorschriften over brandveilig gebruik van bouwwerken moeten opnemen in de gemeentelijke bouwverordening. Deze voorschriften verschillen per gemeente. Het Gebruiksbesluit brandveilige bouwwerken, kortweg het Gebruiksbesluit genoemd, trekt op landelijk niveau de voorschriften voor het brandveilig gebruik van bouwwerken gelijk (uniformering). In het Gebruiksbesluit worden de brandveiligheidseisen voor iedereen in elke gemeente dus gelijk. Daarnaast wil het ministerie van VROM met de uniformering ook het aantal gebruiksvergunningplichtige bouwwerken fors verminderen: met 80 procent. Dit verlaagt de administratieve lastendruk, maar betekent wel een verzwaring van de toezichtstaak. Ook hier komt de nadruk te liggen op het toezicht.

Naar verwachting treedt het Gebruiksbesluit op 1 oktober 2008 in werking.

3.7 Waterwet

Medio 2009 zal de Waterwet in werking treden. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater, en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Daarnaast levert de Waterwet een flinke bijdrage aan kabinetsdoelstellingen zoals vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten.

De Waterwet vervangt de bestaande wetten voor het waterbeheer in Nederland, te weten Wet op de waterhuishouding, Wet op de waterkering, Grondwaterwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater, Wet droogmakerijen en indijkingen (Wet van 14 juli 1904), Wet beheer rijkswaterstaatswerken (het zogenaamde 'natte gedeelte'), Waterstaatswet 1900, Wrakkenwet (via invoeringswetgeving wordt ook deze mogelijk geïntegreerd). Ook verhuist de saneringsregeling voor waterbodems van de Wet bodembescherming naar de Waterwet.

Naast de Waterwet blijft de Waterschapswet als organieke wet voor de waterschappen bestaan.

Een belangrijk gevolg van de Waterwet is dat de huidige vergunningstelsels uit de afzonderlijke waterbeheerwetten worden gebundeld: zes vergunningen uit de bestaande 'waterbeheerwetten' gaan op in één watervergunning. Voor de gebruiker betekent dit vooral minder administratieve handelingen. Voor het bevoegde gezag betekent het dat de vergunning aan alle aspecten van het waterbeheer moet worden getoetst.

De gemeente zal belast worden met de zorg voor overtollig grondwater en afvloeiend hemelwater in het stedelijke gebied en met de lokale ruimtelijke inpassing van maatregelen op het gebied van waterkwantiteit en het uitvoeren van milieumaatregelen in het stedelijke gebied ten behoeve van de Kaderrichtlijn Water. Daarnaast worden de bevoegdheden ten aanzien van de indirecte lozingen naar de gemeente overgeheveld. Dit betekent onder andere dat de gemeente voortaan verantwoordelijk is voor de handhaving van de WVO-vergunningen.

3.8 Wet Gemeentelijke Basisadministratie

In 2007 tot 2010 wordt de GBA dé basisregistratie van persoonsgegevens voor de hele overheid. Daarnaast worden de komende jaren andere basisregistraties ingevoerd, zoals voor bedrijven, percelen en adressen.

Doel van dit stelsel van basisregistraties is een Andere Overheid, die bij haar taakvervulling gebruik maakt van de essentiële en betrouwbare gegevens uit de basisregistraties. Gebruik van deze authentieke gegevens uit basisregistraties leidt tot betere informatie voor beleid en bestuur, effectievere handhaving en fraudebestrijding, efficiencywinsten en kostenreductie voor de gehele overheid en tot vermindering van de administratieve lasten van burgers en bedrijven.

Voor alle basisregistraties worden soortgelijke regelingen getroffen. Kern daarvan vormen het verplicht gebruik van de Authentieke gegevens, gecombineerd met verplichte terugmelding aan basisregistraties bij gerede twijfel aan de juistheid. Deze plichten gaan gelden voor alle bestuursorganen (afnemers), zowel binnen als buiten de gemeenten. Burgers krijgen het recht zich tegenover afnemers te beroepen op eenmalige gegevensverstrekking aan basisregistraties als het gaat om de Authentieke gegevens. De regelgeving voor de GBA als basisregistratie is 1 april 2007 in werking getreden en wordt tot 2010 ingevoerd binnen de gehele overheid.

3.9 Provinciale ontwikkelingen

De praktijk leert dat een goede samenwerking tussen alle handhavinginstanties leidt tot betere handhavingresultaten. Daarom hebben op 29 juni 2007 alle 80 handhavinginstanties in Noord-Brabant de Bestuursovereenkomst handhaving omgevingsrecht (BOK) getekend. De Bestuursovereenkomst werd voor het eerst afgesloten in 1999 en is nu verlengd tot 1 januari 2013.

In de Bestuursovereenkomst zijn de samenwerkingsafspraken tussen de diverse handhavinginstanties vastgelegd. Door te tekenen verplichten de instanties zich om zich hieraan te houden. Zo is er sprake van een handhavingstrategie "Zó handhaven wij in Brabant" (zie hoofdstuk 4) en een gezamenlijk handhavingsprogramma 2008.

De 80 Brabantse handhavinginstanties die de Bestuursovereenkomst ondertekend hebben zijn:

- 68 gemeenten
- 4 waterschappen
- 1 provincie
- 1 VROM inspectie
- 1 Algemene Inspectiedienst
- 1 Rijkswaterstaat
- 1 Openbaar Ministerie
- 3 politieregio's

3.10 Locale ontwikkelingen

In het coalitieprogramma 2006-2010 is aangegeven dat de coalitie streeft naar een leefbare en veilige gemeente. Verder wil zij de duurzaamheid bevorderen.

Tevens is de gemeente begonnen met een dereguleringslag. Al haar verordeningen heeft zij geïnterpreteerd en daar waar mogelijk zijn verordeningen inmiddels ingetrokken of worden ze momenteel geactualiseerd. Bij de actualisering wordt gekeken of deregulering mogelijk is. Daar waar mogelijk worden voorschriften geschrapt, vereenvoudigd, veralgemeniseerd of worden toestemmingen voor onbepaalde tijd verleend. Hierbij wordt zo veel mogelijk aangesloten bij de model-verordeningen van de VNG, die deze dereguleringslag al voor een aantal verordeningen heeft gedaan.

4. Programmatisch handhaven

4.1. Algemeen

Als de gemeente niet handhaaft, zal er sprake zijn van een aanzienlijk aantal overtredingen van regels. Wordt er wel gehandhaafd dan zal het aantal overtredingen dalen. Het is echter onmogelijk om het aantal overtredingen tot nul terug te brengen. Een dergelijke doelstelling zou leiden tot onbetaalbare kosten. De gemeente ontkomt niet aan het stellen van prioriteiten. Niet elke handhavingstaak kan met eenzelfde inspanning worden uitgevoerd. Een goed handhavingsbeleid betekent dat er gedegen en bewuste keuzes gemaakt zijn. Wat gaan we handhaven; wat doen we eerst, wat doen we later en wat doen we niet. Er zal dus een plan van aanpak moeten worden gemaakt.

Een methode om dit te bereiken is "Programmatisch handhaven". Programmatisch handhaven gaat uit van een zich herhalend, cyclisch proces gedurende een bepaalde looptijd. Het repeterende karakter maakt mogelijk om het beleid periodiek te toetsen en zonodig bij te stellen.

Bij Programmatisch handhaven worden de volgende stappen doorlopen:

- het formuleren van een bestuurlijke visie op handhaven. Deze visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering;
- het formuleren van de handhavingsthema's op basis van de visie en handhavingservaringen (wat speelt er leeft er binnen de gemeente Veldhoven);
- het toepassen van een risicoanalyse op de geformuleerde handhavingsthema's;
- het aan de thema's toekennen van prioriteiten aan de hand van de risicoanalyse.

Op basis van de voorgaande stappen wordt het handhavingsbeleid (strategisch beleidskader) gevormd en dit vormt de basis van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma komen de taken, projecten, doelstellingen, ambities en ambitieniveau per thema aan de orde. Verder wordt het uitvoeringsprogramma gevolgd door uitvoering, monitoring en terugkoppeling. De cyclus om tot een uitvoeringsprogramma te komen zal jaarlijks worden doorlopen.

Als de programmatische aanpak juist wordt uitgevoerd, moet dit leiden tot het bereiken van de ambitieniveaus. We spreken dan van een adequaat handhavingsniveau. Dankzij het handhavingsbeleid en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's zijn het niet meer de incidenten die bepalen wanneer de gemeente achteraf met handhavingsproblemen wordt geconfronteerd, maar bepaalt de gemeente vooraf het beleid. Door programmatisch handhaven neemt de gemeente het heft in eigen handen. Op deze wijze krijgt de handhaving een meer preventief karakter en wordt voorkomen dat de handhaving zich hoofdzakelijk richt op situaties die al uit de hand zijn gelopen.

4.2. Handhavingsvisie

Een essentieel onderdeel van programmatisch handhaven is het formuleren van de "visie op handhaving". Waar wil de gemeente naar toe als het gaat om handhaving. Deze visie is een bestuurlijke visie op het handhavingsbeleid. De visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering en de keuze van de handhavingstaken.

Handhavingsvisie Veldhoven.

De gemeente Veldhoven wil een prettige woon- en werkomgeving zijn voor haar burgers en bedrijven. Dit wil zij bereiken door de duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid in Veldhoven te vergroten. Handhaving is daarbij één van de middelen die hiervoor zullen worden ingezet, waarbij uitgegaan wordt van de volgende uitgangspunten:

1. Integraal handhaven

Deze handhavingsnota is integraal en heeft betrekking op alle beleidsvelden waar handhaving plaatsvindt. Dat betekent dat naast de omgevingsgerelateerde beleidsvelden (milieu, bouw en ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid) ook de mensgerelateerde beleidsvelden (sociale zekerheid, leerplicht, financiën) in deze nota aan de orde komen.

Bij al deze handhavingsgebieden zijn in meerdere of mindere mate verschillende afdelingen van de gemeente Veldhoven, politie, brandweer, GGD, provincie en waterschap betrokken. Uitgangspunt is dan ook om in overleg en samenwerking met deze partijen de uitvoering van handhaving vorm te geven. Daarnaast vraagt ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) om een integrale benadering van de handhaving van de omgevingsgerelateerde beleidsvelden.

2. Professioneel handhaven

Professioneel handhaven betekent minimaal voldoen aan de kwaliteitseisen zoals neergelegd in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieuheer en in het concept- Besluit omgevingsrecht. Dit betekent in ieder geval:

♦ Procesmatig en cyclisch handhaven

Procesmatig handhaven is te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen. Dit handhavingsbeleid is geen eindproduct. Uitgangspunt is dat een beleidscyclus ontstaat waarbij uitvoering via evaluatie leidt tot bijstelling van prioriteiten en doelen en vervolgens de wijze van uitvoering weer beïnvloedt.

♦ Transparant en consequent handhaven

Door transparant en consequent te handhaven wordt de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bevorderd. Transparant en consequent handhaven betekent dat de handhaving plaatsvindt op basis van een duidelijke prioriteitenstelling, dat de wijze van uitvoering vastligt en dat over de resultaten wordt gerapporteerd. Daarnaast betekent het ook dat de inzet van capaciteit en middelen is gebaseerd op een risicoanalyse en daaruit voortvloeiende prioriteiten.

Uitgangspunt is dan ook dat de activiteiten op het gebied van handhaving schriftelijk worden vastgelegd. Dit geldt niet alleen voor de stappen in de beleidscyclus (visie, strategie, prioriteitenstelling e.d.) maar ook voor de administratieve organisatie, de procedures en de werkinstructies. Via jaarlijkse rapportages zal de wijze van uitvoering inzichtelijk worden gemaakt en verantwoording aan de raad worden afgelegd.

♦ Kwaliteit van handhaven duurzaam waarborgen

Het realiseren en in stand houden van een volwaardige beleidscyclus voorkomt dat handhaving op termijn weer van de beleidsagenda verdwijnt. De raad wordt periodiek geïnformeerd over de handhavingsactiviteiten en stelt zonodig prioriteiten en doelen bij. Een goed inzicht in de hiermee gepaard gaande kosten is onontbeerlijk. Uitgangspunt is daarom om de inzet van middelen en capaciteit expliciet te relateren aan prioriteiten en doelen.

♦ Voldoen aan wettelijke eisen

Handhaving is gebonden aan een aantal wettelijke eisen, zoals onder andere in de Algemene wet bestuursrecht zijn geformuleerd. Deze eisen zien op het uitoefenen van toezicht (binnentreden van panden, maken van foto's, inzien van bescheiden e.d.) maar ook op het toepassen van de handhavingsinstrumenten (bestuursdwang, last onder dwangsom e.d.).

Om een ingezet handhavingstraject tot een (juridisch) goed einde te brengen, is het nodig dat het handhavend optreden aan deze eisen voldoet.

3. *Effectief en efficiënt handhaven.*

Bovengenoemde uitgangspunten zullen de effectiviteit en efficiency van handhaving bevorderen. Ook wordt de effectiviteit en efficiency verhoogd door de juiste handhavingsinspanningen daar in te zetten waar het nodig is alsmede door een goede afstemming tussen vergunningverlening en handhaving.

4.3. Doelstellingen

Op basis van de geformuleerde handhavingsvisie en uitgangspunten zijn voor de looptijd van het handhavingsbeleid de volgende doelen geformuleerd:

1. *Verbeteren naleefgedrag.*

Eén van de belangrijkste doelen die we met de handhaving willen bereiken is het verbeteren van het naleefgedrag. Daarbij willen wij niet alleen onze handhavingsinspanningen daar in zetten waar het nodig is, maar ook de juiste handhavingsinspanningen inzetten. Hiervoor zal per doelgroep en per kernbepaling een inschatting worden gemaakt van de mate van spontane naleving, de vereiste handhavingsinspanningen en de effectiviteit van de handhaving. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van de zogenaamde "Tafel van elf" (zie bijlage 3). De handhavingsactiviteiten zullen hierop jaarlijks worden afgestemd.

Uiteindelijk zal dit moeten leiden tot een afname van het aantal overtredingen, met andere woorden een toename van de mate van spontane naleving.

2. *Integrale handhaving.*

Door integraal optreden wordt handhaving effectiever en efficiënter. Dit stelt echter wel eisen aan de huidige handhavers alsmede aan de afstemming tussen handhaving en vergunningverlening.

♦ Nu nog wordt er door de handhavers op een specifiek beleidsterrein gehandhaafd; bouw, milieu, openbare orde. Integraal handhaven betekent echter dat de handhavers met elkaar samen moeten werken op alle beleidsterreinen. Dat betekent dat de huidige 'bouw'inspecteur bijvoorbeeld ook naar milieuaspecten gaat kijken en andersom. Maar ook samenwerking met andere bevoegde gezagen is een vereiste voor integraal handhaven.

De komende periode willen wij gebruiken om te komen tot integrale handhaving. Doel is dat aan het eind van de periode alle handhavers samenwerken op de diverse kleursporen (bouw en ruimtelijke ordening, milieu, openbare orde en veiligheid) en minimaal een oog- en oorfunctie voor elkaar vervullen. Daarnaast zal 50 % van de handhavers zijn of haar taak vervullen op omgevingsniveau (alle kleursporen)

Ook zullen de handhavers zodanig zijn toegerust dat zij hun taak op een professionele manier uit kunnen voeren (digitaal handhaven, opleidingen, ondersteuning bij complexe zaken, financiële middelen, etcetera).

♦ Hoewel er steeds meer algemene regels komen, blijft voor een aantal zaken de vergunning bestaan. Goede handhaving staat of valt met een goede vergunning. Aan een vergunning moeten duidelijke en handhaafbare voorschriften worden verbonden. Daarnaast is het van belang dat die aspecten waarop een aanvraag wordt beoordeeld, zoals bijvoorbeeld bij een bouwvergunning de constructieve veiligheid, ook in het handhavingstraject aandacht krijgen. Evident is dat de prioritering van de handhavingsthema's ook zijn weerslag moet krijgen in de vergunningverlening. Hiervoor is het van belang dat er korte lijnen bestaan tussen de vergunningverleners en de handhavers en dat de werkprocessen op elkaar zijn afgestemd. De

korte lijnen zijn op dit moment op het gebied van bouw, ruimtelijke ordening, milieu aanwezig doordat de vergunningverlener en handhavers gepositioneerd zijn binnen het team VH&T.

De komende periode zal daarom vooral gebruikt worden om de werkprocessen beter op elkaar af te stemmen. Hierbij zal gebruikt worden gemaakt van één van de vele automatiseringspakketten die inmiddels op de markt zijn.

3. *Voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen.*

In het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer en ook het Besluit omgevingsrecht zijn kwaliteitseisen opgenomen waaraan een professioneel handhavingproces moet voldoen. Een samenvatting van de kwaliteitseisen is opgenomen in bijlage 2.

Doel is om aan het eind van deze beleidsperiode te voldoen aan al deze kwaliteitseisen. Dat betekent niet alleen het opstellen van handhavingbeleid en uitvoeringsprogramma's, maar ook de verdere uitwerking waaronder het opstellen van toezichtsprotocollen, de afstemming en samenwerking met andere beleidsterreinen en bevoegde gezagen alsmede het aanpassen van de eigen organisatie (onder andere werkprocessen).

4.4. Handhavingsthema's

Handhavingsthema's vormen de schakel of verbinding tussen de meer abstracte bestuurlijke visie alsmede beleidsvoornemens en de concrete handhavingstaken die ambtelijk moeten worden uitgevoerd. Dergelijke thema's vormen het aangrijpingspunt om werkafspraken tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie over de prioritering in handhaving te maken. Handhavingsthema's zijn niet universeel te benoemen en verschillen per gemeente. Dit komt omdat er lokale verschillen bestaan in bijvoorbeeld problematiek of specifieke omstandigheden zoals wel of geen industrie, veel of weinig recreatiegebieden, fungeren als centrumgemeente, stedelijk of landelijk gebied en dergelijke. De specifieke thema's sluiten bij voorkeur aan bij de actuele situatie. Naar verwachting variëren dergelijke thema's in de tijd en zijn derhalve afhankelijk van de heersende tijdsgeest. Dit betekent tegelijkertijd ook dat de thema's van verschillende abstractieniveau kunnen zijn; bijvoorbeeld specifiek gericht op handhaving van de leerplicht of brandveiligheid van horeca-instellingen of veel breder gericht op de brandveiligheid van alle gebouwen.

Rekeninghoudend met de actiepunten uit de Nota Integraal Veiligheidsbeleid (onder andere externe veiligheid, brandveiligheid, leerplicht, openbare orde) en de uitkomsten van de Wijkatlas 2004 (onder andere overlast op straat, honden) zijn in eerste Integrale Nota handhavingbeleid voor Veldhoven 23 handhavingsthema's gekozen.

Om de integrale handhaving te bevorderen dan wel te verbeteren is er nu voor gekozen om een aantal thema's samen te voegen of handhavingstaken van één specifiek thema onder te brengen bij andere handhavingsthema's. Zo zijn de thema's 'brandveiligheid horeca' en 'openbare orde horeca' samengevoegd tot één thema 'horeca' en zijn de handhavingstaken van het thema 'monumenten en archeologie' verdeeld over de thema's 'illegale bouw en sloop', 'bouwen en slopen zonder vergunning' en 'bodem'.

De thema's en omschrijving met de daarbij behorende belangrijkste handhavingstaken zijn:

Thema	Omschrijving	Taken
Afval en lozingen	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot afval- en lozingsaspecten	- afvalafvoer - aanbieden van afval - asbestverwijdering - illegale stort particulier afval - afvalwaterlozingen - zwerfafval
Bestaande bouw	Handhaving van de voorschriften van het gebruik van bouwwerken en de bouwaspecten van bouwwerken	- Gebruiksvergunningen (brandveiligheid bejaardenhuizen, kinderdagverblijven, schollen e.d.) - Bouwbesluit (constructieve veiligheid, gas en elektra e.d.)
Bestemmingsplan	Handhaving van de voorschriften opgenomen in de bestemmingsplannen	- aanlegvergunningen - tijdelijke vrijstellingen - illegaal gebruik - illegaal bouwen
Bijstand	Handhaving van de voorschriften met betrekking rechten op uitkeringen c.q. sociale voorzieningen	- diverse uitkeringen - diverse sociale voorzieningen - huurtoeslag
Bodem	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot de bodem	- illegale stort - grondverzet - bodemverontreinigingen en saneringen - opslag ondergrondse tanks - (archeologische) opgravingen - kabels en leidingen
Bouwen en slopen met vergunning	Handhaving van de voorschriften verbonden aan bouw- en sloopvergunningen (incl. monumentenvergunningen)	- bouwvoorschriften - sloopvoorschriften - monumentenvergunningen
Evenementen	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot evenementen	- evenementenvergunningen - tijdelijke bouwsels (brandveiligheid, constructieve veiligheid) - tijdelijke verkeersmaatregelen - zwerfafval
Externe veiligheid	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot externe veiligheid	- risicovolle bedrijven - bestemmingsplannen - bouwvergunningen - gebruiksvergunningen - opslag en vervoer gevaarlijke stoffen
Financiën	Handhaving van de voorschriften uit financiële verordeningen	- OZB - hondenbelasting - leges - parkeerbelasting
Flora en fauna	Handhaving van de voorschriften op het gebied van flora- en fauna	- Flora en faunawet - kapvoorschriften - stookvoorschriften - stroperij - illegale afvaldump

Thema	Omschrijving	Taken
Gebruik openbare ruimte	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot het gebruik van de openbare ruimte	- overlast op straat, graffiti, vandalisme - honden - markten, braderieën e.d. - coffeeshops, sex-inrichtingen - parkeren - gebruik openbaar terrein - reclames
Horeca	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot horecabedrijven zoals cafés, eetgelegenheden en sportaccommodaties	- gebruiksvoorschriften - brandveiligheid - sluitingstijden - geluid - milieuvoorschriften - speelautomatenvergunningen - drank- en horecawetvergunningen - terrasvergunningen
Inwoners	Handhaving van de voorschriften inzake de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens	- gegevens gemeentelijke basisadministratie
Illegale bedrijvigheid	Handhaving van de voorschriften ter voorkoming illegale bedrijvigheid	- strijdigheid met bestemmingsplannen - zonder milieuvergunning c.q. melding
Illegale bouw en sloop	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot bouwen en slopen	- illegale bouw- en sloopactiviteiten (incl. monumenten) - illegale asbestverwijdering
Leerplicht	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot de leerplicht	- leerplicht
Milieutoezicht bedrijven	Handhaving van de voorschriften met betrekking tot bedrijven op het gebied van milieuwetgeving	- milieuvoorschriften
Woonwagencentra	Handhaving van de voorschriften gerelateerd aan de woonwagencentra's	- leerplicht - illegale bewoning - illegale bouw- en sloop - bijstand - geluid - afval

4.5 Nalevingstrategie

4.5.1. Algemeen

In hoeverre gestelde normen ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren, variërend van de kennis van de regels, via het nut en de noodzaak ervan inzien, tot het bewust overtreden ervan. Een aantal van deze factoren zijn te beïnvloeden door consequent handhaven in de meest brede zin van het wordt. Handhaven is niet alleen 'dwang' gebruiken om de naleving van de regels af te dwingen, maar ook het geven van voorlichting over deze regels. Alle activiteiten die erop gericht zijn om er voor te zorgen dat regels worden nageleefd, worden samengevat in een nalevingstrategie. Oftewel een handhavingstrategie (bestaande uit een

toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie) in combinatie met een strategie voor de inzet van aanvullende instrumenten;

- zorgen voor handhaafbare regelgeving
- zorgen voor voldoende kenbaarheid van en duidelijkheid over de regelgeving
- zorgen voor voldoende draagvlak om aan regelgeving te voldoen.

De handhavingstrategie komt in de volgende paragraaf 4.6 aan de orde. De inzet van aanvullend instrumentarium wordt hieronder nader uitgewerkt.

4.5.1.1. Handhaafbare regelgeving

Veel van de door de gemeente te handhaven regels zijn wettelijk bepaald (Bouwbesluit, Wet milieubeheer, Wet bodembescherming, Woningwet, etcetera). De gemeente kan de handhaafbaarheid hiervan niet direct beïnvloeden. De regels die de gemeente zelf vaststelt zijn verordeningen (APV, bouwverordening), beleid (horecabeleid, welstand, vrijstellingenbeleid etc.), bestemmingsplannen en vergunningvoorschriften (APV, bouw, milieu, sloop etc.). Hierop heeft de gemeente wel invloed.

Regels zijn handhaafbaar wanneer ze voldoen aan een aantal criteria:

1. actueel; op basis van geldende wetgeving en beleid, passend bij de actuele maatschappelijke situatie
2. éénduidig; op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig
3. controleerbaar; gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten

De gemeente zal dan ook regulier toezien op de handhaafbaarheid van haar regelgeving aan de hand van de criteria: actualiteit, éénduidigheid en controleerbaarheid.

Bovendien moeten regels consequent worden toegepast, omdat anders de geloofwaardigheid en rechtspositie van de gemeente in het geding is. Dat betekent dat alleen in absolute uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken van vastgesteld beleid (zie paragraaf 4.6.4.).

4.5.1.2. Kenbaarheid

Regels moeten voor iedereen duidelijk en bekend zijn. Niet alleen uit preventief oogpunt, maar ook om geen (juridisch) verwijt te krijgen dat men onvoldoende is geïnformeerd. Door de gemeente wordt op verschillende manieren informatie vertrekt, bijvoorbeeld via publicaties in de Ahrenberger, voorlichtingsbijeenkomsten, de gemeentegids en de eigen website. Voor het bekend maken van beleidsregels, verordeningen, wetwijzigingen, etcetera zal hiervan nog intensiever gebruik gemaakt worden. Bovendien kan preventieve voorlichting nog meer gericht worden op specifieke thema's of doelgroepen.

4.5.1.3. Draagvlak

Als regels actueel en éénduidig zijn en ook consequent worden gecontroleerd en gehandhaafd, zal het draagvlak om aan regels te voldoen vanzelf vergroten. Daarnaast dient bij het vaststellen van regels uiteraard uitgangspunt te zijn dat belangen van betrokkenen voldoende worden meegewogen.

Niet alleen het aanpassen van regels, maar ook het beïnvloeden van gedrag zal een positief effect hebben op het nalevingsgedrag. Specifieke doelgroepen, zoals horeca, sportverenigingen etcetera zullen dan ook op hun gedrag worden aangesproken.

4.6. Handhavingstrategie

4.6.1. Algemeen

Een handhavingstrategie omvat drie onderdelen: toezicht, sancties en gedogen. Een gezamenlijk gedragen en vastgestelde strategie is nodig om consequent en transparant te kunnen handhaven. Zowel de overtreder als de ambtelijk handhaver moet weten waar hij of zij aan toe is. Voor de overtreder is het van belang dat zijn of haar rechten en plichten bekend zijn en dat helder is wat van hem of haar wordt verwacht; het ongedaan maken van een overtreding. De handhaver (zowel controleur als jurist) moet zich gedurende het gehele handhavingstraject gesteund weten door management en bestuur.

4.6.2. Provinciale handhavingstrategie (sanctiestrategie)

De gemeente Veldhoven heeft de afgelopen jaren vooral op het gebied van milieuhandhaving belangrijke ervaring opgedaan. Daarbij heeft zij de provinciale strategie "Zo handhaven we in Brabant 2007" gevolgd. Door het ondertekenen van de Bestuursovereenkomst handhaving omgevingsrecht in 2007 heeft de gemeente zich verplicht om deze provinciale strategie te volgen. De handhavingstrategie is opgesteld voor zowel het grijze (milieuwetgeving), het blauwe (waterwetgeving) kleurspoor en sinds 2007 ook voor het rode (RO- en bouwwetgeving) en het paarse kleurspoor (openbare orde en veiligheid). [In 2010 is de handhavingstrategie geactualiseerd.](#)

De handhavingstrategie "Zo handhaven we in Brabant" is ontwikkeld door alle bij de handhaving betrokken instanties, zoals de Brabantse gemeenten, waterschappen, provincies, politie en het Openbaar Ministerie. Het doel van de strategie is het waarborgen van een uniforme en snelle aanpak bij constatering van overtredingen. De aanpak kent vaak een bestuursrechtelijke én een strafrechtelijke kant. Dit betekent dat er een goede afstemming plaats moet vinden tussen gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie om overtredingen te beëindigen.

Verwijderd: 2007

Binnen de strategie zijn drie verschillende categorieën overtredingen die elk een eigen aanpak kennen:

♦ Overtreding met acuut gevaar

Overtredingen waarop onmiddellijk maatregelen genomen moeten worden om de schade voor de leefomgeving (milieu, waterhuishouding, veiligheid, natuur, landschappelijke of cultuurhistorische waarden en ruimtelijke kwaliteit) te stoppen en/of zoveel mogelijk te beperken.

♦ Categorie 1-overtreding

Overtredingen met dreigende en/of onomkeerbare schade voor de leefomgeving van enige betekenis, overtredingen met (dreigende) risico's voor de volksgezondheid, grove nalatigheid, overtredingen die duiden op open calculerende en/of malafide instelling van de overtreder en commune delicten, het herhaaldelijk voorkomen van overtredingen (= recidive).

♦ Categorie 2-overtreding

Alle overige overtredingen

Hoewel de gemeente Veldhoven streeft naar een integrale handhavingstrategie, lijkt de genoemde strategie voor het kleurspoor geel (sociale zekerheid/leerplicht/financiën) voor alsnog niet toepasbaar. Overigens geldt dit ook voor de hieronder in paragraaf 4.7.3. geformuleerde toezichtstrategie.

Handhavingstrategie

◆ Overtreding met acuut gevaar

Overtredingen waarop onmiddellijk maatregelen genomen moeten worden om de schade voor de leefomgeving (milieu, waterhuishouding, veiligheid, natuur, landschappelijke of cultuurhistorische waarden en ruimtelijke kwaliteit) te stoppen en/of zoveel mogelijk te beperken.

- ⇒ direct toepassen bestuursdwang en proces-verbaal
- ⇒ eventueel voorlopige maatregel

Er zal direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk worden opgetreden. Dit kan inhouden dat (bedrijfs)activiteiten direct worden stilgelegd. Tevens wordt er door de politie proces-verbaal opgemaakt.

◆ Categorie 1-overtreding

Overtredingen met dreigende en/of onomkeerbare schade voor de leefomgeving van enige betekenis, overtredingen met (dreigende) risico's voor de volksgezondheid, grove nalatigheid, overtredingen die duiden op open calculerende en/of malafide instelling van de overtreder en commune delicten, het herhaaldelijk voorkomen van overtredingen (= recidive).

Van deze overtredingen moet een limitatieve lijst vastgesteld worden, die afgestemd moet worden met de kernbepalingen uit het Strategiedocument Milieu van het landelijk OM.

- ⇒ bestuurlijke waarschuwing en proces-verbaal
- ⇒ na herstel termijn handhavingsbeschikking

Bij categorie 1-overtredingen zal direct bestuursrechtelijk worden opgetreden, bijvoorbeeld door het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom te uiten. Daarnaast wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt.

◆ Categorie 2-overtreding

Alle overige overtredingen

- ⇒ hersteltermijn
- ⇒ na hersteltermijn bestuurlijke waarschuwing met nieuwe hersteltermijn
- ⇒ aanvragen flankerend beleid
- ⇒ na nieuwe hersteltermijn handhavingsbeschikking en proces-verbaal

Bij constatering van deze overtredingen krijgt de veroorzaker een hersteltermijn, waarna een hercontrole wordt uitgevoerd. Duurt de overtreding voort dan wordt een tweede hersteltermijn geboden (bv. Voornemen last onder dwangsom) en zal het Openbaar Ministerie flankerend beleid toepassen. Dit houdt in dat het OM een brief naar de veroorzaker stuurt waarin zij te kennen geeft dat de overtreding moet worden beëindigd binnen de door de gemeente gestelde termijn. Als dat niet gebeurt, krijgt de politie opdracht proces-verbaal op te maken. De gemeente zal dan bestuursrechtelijk optreden, door bijvoorbeeld een definitieve last onder dwangsom op te leggen.

Zie voor een schematische weergave bijlage 3.

4.6.3. Toezichtstrategie

Een toezichtstrategie beschrijft hoe de gemeente gaat handhaven. Hoe komt de gemeente er achter dat een overtreding plaatsvindt? Hoe actief is de gemeente om een overtreding op te sporen? De mate van toezicht wordt gekoppeld aan de prioriteit die aan een handhavingsthema wordt toegekend (zie verder paragraaf 4.7.).

<i>Prioriteit</i>	<i>Mate van toezicht</i>
(1) heel hoge	Er vindt pro-actief toezicht plaats, dat wil zeggen dat er actief op wordt toegezien op het naleven van de regels. Dit toezicht vindt programmatisch plaats op basis van een vastgesteld werkprogramma, waarin bijvoorbeeld de frequentie van de controles wordt aangegeven. Verder wordt er actief gezocht naar overtredingen, via gevelcontroles, waarnemingen ter plaatse en bureaucontroles (advertenties, luchtfoto's e.d.)
(2) hoge	Het toezicht op het naleven van de regels vindt actief plaats op basis van een vastgesteld werkprogramma.
(3) gemiddelde	Het toezicht is minder intensief en vindt vooral steekproefsgewijs plaats op basis van in het programma nader te benoemen criteria dan wel door gebiedsgerichte controles.
(4) lage	Er is sprake van passief toezicht. Alleen naar aanleiding van meldingen of klachten wordt toegezien op het naleven van de regels ('piepsysteem').

De prioritering (1 t/m 4) is niet bedoeld om een bepaalde volgorde in de handhaving van de gekozen thema's aan te geven. Dus niet eerst de thema's met prioritering 1 handhaven en vervolgens de thema's met prioritering 2, 3 en 4. Voorop staat namelijk dat er op het gebied van alle gekozen thema's gehandhaafd zal worden. Echter de intensiteit van de handhaving is verschillend. Hoe hoger de prioriteit, hoe actiever er gehandhaafd zal worden. Verder zal er naar aanleiding van klachten of meldingen over overtredingen c.q. wantoestanden altijd, ongeacht de prioriteit, handhavend worden opgetreden.

Uit bovenstaand overzichtje blijkt dat het toezicht op de naleving van de regels zowel bij prioriteit 1 als bij 2 actief plaats zal vinden. Dat wil zeggen via een vooraf vastgesteld werkprogramma. In dit werkprogramma zal bijvoorbeeld de frequentie van de controles en het soort controle worden aangegeven. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat de horeca in ieder geval jaarlijks met carnaval, kermissen, kerst en oud-en-nieuw zal worden gecontroleerd op brandveiligheid. Daarnaast is het denkbaar dat er nog 2 á 3 controles verspreid over het jaar zullen plaatsvinden. Dit zal echter niet alleen voor het thema Horeca maar voor alle thema's nader in het uitvoeringsprogramma worden uitgewerkt. Datzelfde geldt ook voor het soort controle dat zal plaatsvinden. Zo kunnen er naast integrale, alles omvattende controles ook, controles op bepaalde items plaatsvinden.

Naast actief toezicht via een vastgesteld werkprogramma wordt er bij de thema's die prioriteit 1 hebben gekregen ook nog actief gezocht naar overtredingen door waarnemingen ter plaatse ('de wijk in') en bureaucontroles (advertenties, luchtfoto's ed.).

4.6.4. Gedoogstrategie

Wanneer de overtreding niet gelegaliseerd kan worden, zal hiertegen handhavend worden opgetreden. Gelet op het nut en de noodzaak van naleving van wettelijke voorschriften en de beginselplicht tot handhaven is er voor gedogen in principe geen plaats. In principe, want er kunnen zich in de praktijk situaties voordoen, waarbij de gemeente op grond van een zeer zorgvuldige belangenafweging tot de conclusie komt, dat strikte naleving van de regelgeving redelijkerwijs niet kan worden verlangd en dat aan andere belangen welke in casu een rol spelen voorrang moet worden gegeven.

Uitgangspunt voor de gemeente Veldhoven is echter dat gedogen een uitzondering moet zijn en dat hiermee dan ook zeer terughoudend wordt omgegaan. In principe niet, tenzij....

Bij ieder beslissing over wel of niet gedogen gelden daarom de volgende randvoorwaarden:

1. handhavend optreden is regel, gedogen de uitzondering;
2. gedogen van overtredingen van bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regels dient zoveel mogelijk te worden voorkomen;
3. de beslissing wordt zorgvuldig voorbereid, er vindt een belangenafweging plaats en de beslissing wordt gemotiveerd en op schrift gesteld;
4. de beslissing wordt overeenkomstig de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht voorbereid (publicatie, hoorplicht etc.).

Bovendien wordt tot gedogen slechts overgegaan, indien aan de volgende inhoudelijke vereisten wordt voldaan:

1. de te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving en het algemeen belang;
2. er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de te gedogen activiteit;
3. het gedogen vindt voor een beperkte periode plaats.
4. indien er sprake is van bijzondere omstandigheden of overmacht- en overgangssituaties die gedogen rechtvaardigen zijn de eisen genoemd onder 2 en 3 niet van toepassing.

4.7. Risico's en prioriteiten

4.7.1. Risicoanalyse

Om als gemeente een goede prioriteitenstelling te kunnen maken, moet eerst een inschatting worden gemaakt van het risico van bepaalde overtredingen. De eerste stap hier is dan ook om de mogelijke overtredingen in kaart te brengen en per overtreding een inschatting van het risico te maken. Door het ministerie van Justitie is hiervoor een risicomodel ontwikkeld. Dit model gaat uit van de definitie:

Risico = (negatief effect) x (de kans dat dit effect voorkomt)

Anders gezegd houdt het model in dat van alle te onderscheiden 'overtredingen' de kans dat er iets gebeurt wordt afgezet tegen de ernst van de gevolgen (het effect). Daarbij wordt gebruik gemaakt van een vijfpuntschaal.

0 = n.v.t.

1 = heel klein

2 = klein

3 = gemiddeld

4 = groot

5 = heel groot

De kans dat regels worden overtreden hangt af van diverse factoren: zijn de regels voldoende bekend en duidelijk? Zijn de voordelen van het naleven van regels groter dan het overtreden ervan (uitgedrukt in tijd, geld en moeite)? Worden de regels redelijk gevonden? Wordt het gezag van de overheid geaccepteerd? Is er sprake van sociale (informele) controle? Zo is de kans dat in afwijking van een bouwvergunning wordt gebouwd groot, omdat bouwers niet altijd de zin van alle regels in zien, naleving van de regels kostbaar kan zijn en sociale controle op dit onderdeel beperkt is.

De ernst is afhankelijk van de mogelijke gevolgen: kunnen er dodelijke slachtoffers vallen (score 5) of zijn er geen directe gevolgen te verwachten (score 1).

De negatieve effecten zijn in te delen in zes aspecten:

♦ Veiligheid:

In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de fysieke veiligheid en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen? O.a. brandgevaar, instortingsgevaar, explosiegevaar.

♦ Leefomgeving:

In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen? O.a. leefbaarheid, veiligheid, aanzicht, privacy, geluidshinder, stankhinder.

♦ Natuur/milieu:

In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan bescherming van het natuurschoon en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen? O.a. bodemverontreiniging, geuremissie, opslag gevaarlijke stoffen, energie-verspilling, geluidshinder, flora en fauna.

♦ Financieel-economisch (maatschappelijke schade):

Hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeente als alle subjecten de tot hen gerichte gedragsvoorschriften overtreden? O.a. kosten voor de gemeente en/of gemeenschap, maatschappelijke en financiële aansprakelijkheid van de gemeente.

♦ Volksgezondheid:

In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de bescherming van de volksgezondheid en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen? O.a. effecten op de langere termijn, zoals onvoldoende licht en frisse lucht, vochtigheid, gebruik schadelijke stoffen.

♦ Imago van de gemeente:

Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd? O.a. als wethandhaver, als veiligheidsbewaarder, als 'goed' voorbeeld.

In onderstaande tabel wordt dit nader uitgewerkt:

Veiligheid	Leef- omgeving	Financieel /econo- misch	Natuur/ milieu/ duur- zaamheid	Volks- gezond- heid	Imago
0 = geen effect	Idem	Idem	Idem	Idem	Idem
1= pijn of letsel bij een individu	Nauwelijks toename onveiligheid sgevoelens	1 = € 1-1.000,-	1= enige verstoring van het aanzien	1= gering gevaar voor de gezondheid	1= nauwelijks bestuurlijk belang/aantasting imago
2= pijn of letsel bij meer individuen	Enige toename onveiligheid sgevoelens	2 = € 1.000,- - 10.000,-	2= aanzienlijke aantasting van het aanzien	2= gevaar voor de volksgezondheid	2= klein bestuurlijk belang/aantasting imago
3= zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	Gemiddelde toename onveiligheid sgevoelens	3 = € 10.000,- - 100.000,-	3= aantasting leef-omgeving van enige duur	3= groot gevaar voor de volksgezondheid e/o enige ziekte gevallen	3= gemiddeld bestuurlijk belang/aantasting imago
4= dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Grote toename onveiligheid sgevoelens	4 = € 100.000,- - 1.000.000,-	4= aantasting leef-omgeving van lange duur	4= veel ziekte gevallen e/o een enkel sterfgeval	4= groot bestuurlijk belang/aantasting imago
5= meer doden	Zeer grote toename onveiligheid sgevoelens	5 > € 1.000.000,-	5= vernietiging leef-omgeving	5= meer sterfgevallen	5= zeer groot bestuurlijk belang/aantasting imago

De gemiddelde score van deze 6 thema's is een indicatie voor het risico, en vormt een belangrijke onderbouwing voor vast te stellen prioriteiten.

Ten aanzien van de kans gaat het om de kans op niet spontane naleving van de regel door de burger. De volgende aspecten spelen daarbij een rol:

- *Kennis van de regels.* Is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en duidelijk?
- *Kosten-baten.* Wat zijn de voor- en nadelen van overtreden of naleven van de regel, uitgedrukt in tijd, geld en moeite?
- *Mate van acceptatie.* Hoe redelijk vindt de doelgroep het beleid en de regelgeving?
- *Normgetrouwheid.* In hoeverre is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid?
- *Informele controle.* In hoeverre kan de doelgroep positieve of negatieve reacties op haar gedrag verwachten van niet-overheidsinstanties?

Het hiervoor beschreven model is niet meer dan een model: de hieruit voortkomende scorelijst is geen verplichtend keurslijf voor het vervolg (stellen van prioriteiten,

doelen en uitvoering). De resultaten worden sterk lokaal bepaald. De inschatting van de kans op overtredingen en de ernst van de gevolgen is met name gebaseerd op lokale ervaringen. Bovendien vormen de resultaten een momentopname; via jaarlijks evaluaties kan op basis van praktijkervaringen, veranderde regelgeving of verandering van de gemeentelijke visie, de risico-analyse worden bijgesteld. Dit krijgt vervolgens doorwerking in de prioriteitenstelling, doelstellingen en uitvoering.

4.7.2. Prioritering

4.7.2.1. Algemeen

De prioriteit van thema's wordt gevormd door de combinatie van 'negatief effect' en 'kans op overtreding'. De methodiek van Programmatisch handhaven stelt dat het 'negatief effect' belangrijker is dan 'kans op overtreding', met andere woorden: de schade die een overtreding kan aanbrengen wordt belangrijker geacht dan de kans dat een overtreding wordt begaan.

Het resultaat is een prioriteitenlijst van de thema's. Hoge prioriteit betekent niet automatisch dat, gerekend in tijd en middelen, veel aandacht aan het thema wordt geschonken. Evenmin is het een zekerheid, dat aan thema's met een lage prioriteit geen of weinig aandacht (in tijd en middelen) zal worden besteed. Hoge prioriteit geeft aan dat, ten opzichte van de huidige inzet in tijd en middelen, thema's binnen deze prioriteit gelijke of meer aandacht krijgen dan voorheen. Laag geprioriteerde thema's krijgen gelijke of mindere aandacht dan voorheen.

4.7.2.2. Prioritering handhavingsthema's

Voor de gemeente Veldhoven is de volgende prioriteitenlijst vastgesteld:

Handhavingsthema	Prioriteit
Bouwen / slopen met vergunning	1
Evenementen	1
Bestemmingsplan	3
Bodem	2
Horeca	3
Milieutoezicht bedrijven	1
Gebruik openbare ruimte	2
Illegale bouw en sloop	1
Woonwagencentra	1
Leerplicht	2
Afval en lozingen	2
Illegale bedrijvigheid	1
Externe Veiligheid	2
Bijstand	2
Flora en fauna	3
Inwoners	4
Bestaande bouw	2
Financiën	4

Deze prioritering wijkt af van de prioritering in 2004 (zie bijlage 4). Oorzaak hiervan is enerzijds gelegen in de samenvoeging van een aantal thema's dan wel het onderbrengen van enkele handhavingstaken bij andere thema's. Anderzijds hebben 4 jaar handhaving op bepaalde terreinen ook geleid tot een andere kijk op het naleefgedrag, de kans dat de overtredingen plaatsvinden en de mogelijke gevolgen van overtredingen.

5. Monitoring en verantwoording

De uitvoering van het handhavingsbeleid is een ontwikkelingsproces. Het beleid heeft betrekking op een periode van vier jaar.

De monitoring moet zicht geven op de ontwikkeling en stand van zaken van beoogde effecten/realiseren van ambities. Zo zullen instrumenten ontwikkeld moeten worden om dit te kunnen beoordelen.

Naast monitoring van de effecten, dient ook de ontwikkeling van doelstellingen en ambities goed in de gaten te worden gehouden. Periodiek worden de (gemonitorde) gegevens geëvalueerd. Verbeteringen worden vervolgens verwerkt in beleid en aanpak.

Het uitgezette beleid uit deze nota zal worden uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsprogramma, waarin de handhavingsactiviteiten tot op werkplanniveau worden uitgewerkt. Van het uitvoeringsprogramma zal jaarlijks verslag worden gedaan. Door jaarlijks het uitvoeringsprogramma te evalueren in relatie met de doelstellingen wordt een uitspraak gedaan of deze nog steeds haalbaar zijn of bijgesteld moeten worden.

Daarnaast zullen de aantallen overtredingen, bestuursmaatregelen, strafrechtelijke maatregelen gemonitord worden. Ook de ontwikkelingen van kengetallen, afwijkingen van werkwijzen en de post diversen zullen gemonitord worden.

Monitoring is noodzakelijk om de effecten te kunnen evalueren. Uit de evaluatie van het Uitvoeringsprogramma 2005-2006 is gebleken dat met name de automatisering nog onvoldoende is toegerust is om goed te kunnen monitoren. Eén van de eerste stappen zal dan ook het aanpassen van de automatisering zijn.

6. Hoe nu verder ?

Voor u ligt de nieuwe Nota Integraal Handhavingbeleid. Hierin worden de algemene beleidsuitgangspunten voor de handhaving in de gemeente Veldhoven geformuleerd. De nota bevat o.a. een inventarisatie van de beschikbare handhavingsinstrumenten, de beleidscontext (visie, nalevingstrategie), inventarisatie van de handhavingstaken, thematisering en prioritering van de handhavingstaken.

Maar hiermee zijn we er nog niet. De algemene beleidsuitgangspunten moeten nu verder uitgewerkt worden. Dit gebeurt in uitvoeringsprogramma's, die jaarlijks wordt vastgesteld en geëvalueerd. In het uitvoeringsprogramma zal concreet aangegeven worden hoe in dat jaar de handhaving per handhavingsthema zal worden uitgevoerd en wat de eventuele financiële of personele consequenties hiervan zullen zijn. Verder komen er in de uitvoeringsprogramma's nog een aantal discussiepunten met betrekking tot de uitvoering aan de orde.

1. *Bestuurlijke boete of strafbeschikking.*

De invoering van de bestuurlijke boete en de strafbeschikking (zie bijlage 1) geeft de gemeente de mogelijkheid om via het strafrechtelijke traject handhavend op te treden tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende overtredingen van de APV. Er zal bepaald moeten worden of de gemeente van deze bevoegdheden gebruik wil gaan maken en van welke bevoegdheid.

2. *Werken met Boa's.*

Het gezamenlijk op laten gaan van het bestuursrechtelijke traject met het strafrechtelijke traject en de invoering van de bestuurlijke boete en strafbeschikking maakt dat de gemeente een standpunt zal moeten innemen over het wel of niet inzetten van (eigen) Boa's.

3. *Alle handhavers onder één dak.*

Integrale handhaving vergt nauwe samenwerking en afstemming tussen de handhavers. Bepaald zal moeten worden of het voor een optimale integrale handhaving ook noodzakelijk is dat bijvoorbeeld alle handhavers bij elkaar 'onder één dak' zitten of dat volstaan kan worden met alle omgevingshandhavers 'onder één dak'. Met 'onder één dak' wordt bedoeld binnen één organisatieonderdeel.