

**Nota Integraal
Handhavingsbeleid**

**Gemeente
Leidschendam-Voorburg**

2005-2008

“Besturen is handhaven”

“Besturen is handhaven”

Niet de regel, maar het resultaat: de naleving of uitvoering, zijn bepalend voor het functioneren van de samenleving. Of anders gezegd: beleid, beslissingen en plannen hebben pas effect als zij in de praktijk worden uitgevoerd of nageleefd. Handhaving, als instrument om naleving af te dwingen, speelt daarbij een cruciale rol. Normstelling en normhandhaving, liggen niet alleen in elkaars verlengde, maar zijn ook duurzaam met elkaar verbonden.

Achter de gedachte van onze democratische rechtstaat, schuilen twee principes. Ten eerste dat de macht bij velen ligt en niet bij enkele. En ten tweede dat in een rechtsstaat zowel de overheid als de burger gebonden zijn aan het recht.

Een voorwaarde voor het goed functioneren van een democratische rechtstaat is dat zowel de overheid als de burger zich schikken naar de democratisch vastgestelde regels.

Deze regels, die feitelijk niets anders zijn dan ‘gestolde’ waarden en normen, vormen het vertrekpunt van de handhaving. De in de maatschappij gevoerde discussie over waarden en normen is daarom ook vanuit de gezichtshoek van handhaving een interessant onderwerp. Vanuit dit oogpunt is het naleven van de regelgeving door zowel de overheid als de burger niet meer dan vanzelfsprekend.

In Leidschendam-Voorburg is door het oprichten van een afdeling Handhaving sprake van een grotendeels ontkokerde, integrale handhavingorganisatie: op organisatorisch niveau is normstelling en normhandhaving gescheiden. Nu is het zaak om niet alleen organisatorisch, maar ook beleidsmatig en in de praktijk een ontkokerd, integraal handhavingsbeleid te gaan voeren. Deze nota geeft hiertoe de bouwstenen. Het door de LCCM ontwikkelde “adequate handhavingsproces” vormt, de blauwdruk voor het handhavingsbeleidsplan van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Bij de inzet van handhavinginstrumenten vormt de eigen verantwoordelijkheid van de burger het uitgangspunt. Een ieder wordt geacht de wet te kennen en zich er aan te houden. Het excuus van een bedrijf of burger dat zij niet op de hoogte zijn van bepaalde voorschriften wordt in beginsel niet geaccepteerd.

Deze nota richt zich primair tot handhavingstaken die voortvloeien uit de Woningwet, de Wet op de ruimtelijke ordening, de APV en de Wet milieubeheer (zie hoofdstuk 2). De voornaamste reden hiervoor is dat handhaving met name op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, milieu en APV een grote mate van overlap en verwantschap vertoont. Met andere rechtsgebieden is deze overlap minder zichtbaar. Voor handhaving in het kader van sociale zekerheidswetgeving, belastingen en leerplicht is het handhavingsbeleid elders ondergebracht. Voor de wet-, en regelgeving waar Sociale Zaken mee te maken heeft wordt in het beleidsplan van Sociale Zaken op de handhavingstaak ingegaan. Wellicht dat in een later stadium de werkingssfeer van deze nota kan worden vergroot.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
1.1 Wat is handhaving	4
1.2 Integrale handhaving	4
1.4 Adequate handhaving	6
1.5 Van kwaliteitscriteria naar handhavingspraktijk	8
2 Domeinbepaling	10
2.1 Het gemeentelijk handhavingsdomein	10
2.2 Bestuurlijke en juridische context	10
2.3 De plaats van handhaving binnen de gemeentelijke organisatie	11
3 Doelen en condities	12
3.1 Visie	12
3.2 Probleemanalyse	14
3.3 Doelstellingen en uitgangspunten	15
3.4 Prioriteitenstelling	16
4 Strategie en werkwijze	18
4.1 Nalevingsstrategie	18
4.2 Bevoegdheden en instrumenten	21
4.3 Interne en externe afstemming	22
4.4 Procedures en methoden	23
5. Uitvoering	24
5.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma	24
5.2 Ondersteunende voorzieningen en scholing	24
6 Evaluatie	25
6.1 Monitoring en registratie	25
6.2 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten	25
6.3 Verbeteringen doorvoeren	26
6.4 Kwaliteitsborging	26
Bijlagen	27
Bijlage 1 Actiepuntenlijst	27
Bijlage 2 het domein van de afdeling Handhaving	28

1 Inleiding

1.1 Wat is handhaving

Van de overheid wordt verwacht dat zij haar handelen kan legitimeren en verantwoorden. Een uitvloeisel hiervan is dat de overheid beleidsregels op dient te stellen. Deze beleidsregels hebben betrekking op de uitvoering van wettelijk toegekende bevoegdheden en taken.

In een "handhavingsbeleidsplan" komen beleidsregels en uitgangspunten aan de orde die te maken hebben met diverse aspecten van het handhavingsproces.

Redenen om een handhavingsbeleidsplan op te stellen zijn onder meer:

- het bewaken van de rechtsgelijkheid,
- concretiseren van de motieflast,
- ver(ant)woorden van politieke keuzes,
- creëren van een handvat voor de handhavers.

De vraag wat onder handhaving wordt verstaan is niet voor één antwoord vatbaar. Veel mensen zullen al snel bij handhaving denken aan het toepassen van dwangmiddelen om een overtreding te beëindigen. Deze opvatting is echter te beperkt en doet afbreuk aan het taakveld van de handhavers van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Wanneer de vraag wat handhaving is, wordt beantwoord vanuit een juridisch en beleidsmatig perspectief zijn er in de vakliteratuur diverse definities van handhaving geformuleerd. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen handhaving in enge zin en handhaving in ruime zin.

Handhaving in ruime zin is elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen (Handhaving in de ruimtelijke ordening, 2001).

Handhaving in enge zin is het door toezicht en het toepassen van bestuur(srechtelijke, strafrechtelijke, of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemene rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd (Raad voor Openbaar Bestuur, 1998).

Uit bovenstaande definities blijkt dat handhaving meer is dan alleen het toepassen van dwangmiddelen. Zowel handhaving in ruime zin als in enge zin vallen onder de taakvelden van de gemeente. Bij handhaving in ruime zin hoort ook "preventieve handhaving", zoals het informeren van burgers, het verwijzen naar regelgeving en het bewust maken van de risico's van niet naleving van de regelgeving.

In deze beleidsnota wordt -voor zover niet anders wordt vermeld- onder 'handhaving' verstaan: elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen.

1.2 Integrale handhaving

Integraal handhaven staat bij de gemeente Leidschendam-Voorburg hoog in het vaandel. Samenwerking biedt een basis om problemen integraal aan te pakken en derhalve geloofwaardiger en slagvaardiger over te komen. Integraal handhaven vraagt echter wel een investering. Een investering die zich dubbel en dwars uit kán laten betalen:

- a. er kunnen tussen de handhavers kennis en ervaringen worden uitgewisseld;
- b. er kan gezamenlijk beleid worden ontwikkeld en er kunnen gemeenschappelijke prioriteiten worden gesteld. Dit verhoogt de rechtszekerheid. Daarnaast is dit belangrijk met het oog op het gelijkheidsbeginsel;
- c. er kunnen kosten worden bespaard door gezamenlijk acties, voorlichting-campagnes, cursussen e.d. Van gezamenlijk acties gaat ook een grotere impact en een grotere preventieve werking uit;
- d. er bestaat een noodzaak tot samenwerking wanneer de handhaving zich op verschillende sporen manifesteert. De gemeente is namelijk niet voor alle sporen het bevoegd gezag. Er dient bijvoorbeeld geregeld afstemming plaats te vinden met het waterschap, de provincie en andere bestuursorganen.

Integrale handhaving werkt bovendien plezierig voor bedrijven en burgers. Immers die krijgen in beginsel alle handhavende instanties in een keer over de vloer. Integrale handhaving valt in deze zin te vergelijken met de één-loket gedachte bij vergunning-aanvragen.

De hierboven omschreven vorm van integraliteit kan getypeerd worden als horizontale integraliteit (samenwerking tussen de handhavingspartners). Een andere vorm van integraliteit is verticale integraliteit. Bij deze vorm van integraliteit wordt handhaving niet langer als sluitstuk ("end of the chain" benadering) aangemerkt, maar werken de handhavingsaspecten binnen de gehele keten door. Deze laatste vorm van integraliteit is minstens net zo belangrijk, als de horizontale integraliteit. Immers wat voor een nut hebben niet te handhaven normen? Al bij het stadium van de normstelling dient nagedacht te worden over de handhaafbaarheid en de toezichtmogelijkheden. Beide vormen van integraliteit vallen in deze nota binnen de definitie van integraal handhaven.

Integraal handhaven kent echter zijn beperkingen. Het dient niet door te slaan. Integraal handhaving is en blijft een middel om het gestelde doel (naleving van de regelgeving en realisering van de aan de regelgeving ten grondslag liggende doelen) te bewerkstelligen en is geen doel op zich. Er dient daarom ervoor gewaakt te worden dat integraal handhaven niet leidt tot langere besluitvorming, besluiteloosheid of consensuspolitiek.

1.3 Het belang van een organisatie

Door trieste gebeurtenissen in o.a. Enschede in 2000 (vuurwerkramp), Volendam in 2001 (cafébrand) en Maastricht (2003) is de samenleving op een bijzonder harde manier geconfronteerd met de gevolgen van het niet-naleven van de regelgeving. De naleving van de regelgeving moest verbeteren. Er diende professioneel te worden gehandhaafd. De gebeurtenissen in Enschede en in Volendam zijn echter niet het startpunt geweest van de professionalisering van de handhaving. Al veel eerder stond professionalisering van de handhaving landelijk op de agenda.

Milieu

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw werd de milieuproblematiek nationaal en internationaal een hot issue. In het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) is er destijds geld vrijgemaakt voor een betere structurering van de milieuhandhaving. Deze (her)structurering heeft in 1992 geleid tot het beleidsstuk "Handleiding Landelijke handhavingsstructurering".

In het tweede nationaal milieubeleidsplan (NMP 2) werd geconstateerd dat het instrumentarium voor de handhaving voor de milieuregelgeving verbetering behoeft. Naar aanleiding hiervan werd een onderzoek uitgevoerd door prof. Mr. drs. F.C.M.A. Michiels, wat geleid heeft tot het rapport "Handhaven met effect".

Naast de impuls van NMP en NMP 2 heeft ook de TCR-affaire (milieudelicten en grootschalige subsidiefraude door Tankcleaning Rotterdam) halverwege de jaren negentig een grote rol gespeeld bij de ontwikkeling van de handhaving. Jarenlang heeft dit bedrijf zonder dat de overheid hier achter kwam gefraudeerd met subsidiegelden en grootschalig milieuvorschriften overtreden. Toen deze affaire aan het licht kwam vroeg iedereen zich af hoe dit heeft kunnen gebeuren en hoe dit in de toekomst tegen zou kunnen worden gegaan.

Naar aanleiding van de TCR affaire en de nota "Handhaven met effect", hebben de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Justitie op 29 augustus 1997 de Tweede kamer een brief aangeboden, waarin een aantal verbeteracties op het gebied van handhaving van milieuregels wordt aangekondigd en wel langs drie sporen:

- verbetering van het instrumentarium;
- een gezamenlijke strategie binnen de Landelijke Coördinatiecommissie milieuwethandhaving (LCCM);
- verbetering onder regie van de provincie van de regionale handhavingssamenwerking (waarvoor bestuursovereenkomsten zijn afgesloten).

De verrichtingen van de LCCM hebben in 1997 geleid tot het eindrapport "Adequate handhaving". In dit rapport wordt "handhaving" neergezet als een proces met telkens terugkerende beleidscycli. Nadien zijn aan de hand van discussienota's (bijv. de discussienota: Met recht verantwoordelijk) diverse milieuvraagstukken tegen het licht gehouden.

Ruimtelijke ordening/overig

Naast deze ontwikkelingen die toegespitst zijn op de milieuhandhaving, is separaat op 1 mei 2000 het programma "Handhaven op niveau" gestart. De Minister van Justitie heeft op die datum een stuurgroep ingesteld die de (bestuurlijke) handhaving in Nederland verder wil stimuleren. Het gaat hierbij vooral om twee punten:

- verdere professionalisering bij de handhaving;
- verdere versterking van de samenwerking tussen de handhavers.

De insteek van het project "Handhaven op niveau" is dat op 1 januari 2005 bij elke overheidsinstantie de handhaving 'op orde dient te zijn'. Dat deze doelstelling niet vrijblijvend is blijkt wel uit het wetsvoorstel 'Wijziging Woningwet' (TK 2003-2004 29392 nrs 1-2) welke begin 2004 aan de Tweede Kamer is aangeboden. In dit wetsvoorstel is de verplichting opgenomen om zowel voor- als achteraf verantwoording af te leggen over het (te voeren) handhavingsbeleid met betrekking tot de Woningwet.

De in deze paragraaf genoemde projecten, alsmede diverse spin-offs en zijdelingse ontwikkelingen (o.a. MDW-project, vaststelling gedoogbeleid, implementatie EU-regelgeving) hebben geleid tot een scala aan beleidsstukken op het gebied van professionele, integrale en programmatische handhaving.

1.4 Adequate handhaving

In navolging van het rapport "Adequate handhavingproces" is in april 2002 het project "Professionalisering van de milieuhandhaving" gestart. In dit kader zijn op 1 november 2002 door de LCCM een set kwaliteitscriteria voor de (milieu)handhaving opgesteld.

De gemeente Leidschendam-Voorburg kiest er voor om op basis van de bovengenoemde kwaliteitscriteria het handhavingproces wat betreft de taakvelden Bouwen/RO, APV en Milieu, vorm te geven.

1. DOELEN EN CONDITIES

CRITERIUM 1.1 Probleemanalyse
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een analyse van de (mili-eu)problemen, de effecten van niet-naleving en de kansen op niet-naleving, teneinde sturing te kunnen geven aan haar handhavingsinspanningen.
CRITERIUM 1.2 Prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een prioriteitenstelling van de handhavingstaak die is uitgewerkt in een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsveld en in een vastlegging van concrete, meetbare handhavingsdoelen.
CRITERIUM 1.3 Borging personele en financiële middelen
De handhavingsorganisatie zorgt voor afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingsdoelen en inzet van de personele en financiële middelen en zorgt voor borging hiervan.
CRITERIUM 1.4 Organisatorische condities
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een organisatorische opbouw en regelingen die nodig zijn om de gestelde handhavingsdoelen te kunnen bereiken

2. STRATEGIE EN WERKWIJZE

CRITERIUM 2.1 Nalevingsstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.
CRITERIUM 2.2 Toezichtstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
CRITERIUM 2.3 Sanctiestrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.
CRITERIUM 2.4 Gedoogstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
CRITERIUM 2.5 Interne en externe afstemming
De handhavingsorganisatie zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavingstaken voor interne en externe afstemming.
CRITERIUM 2.6 Protocolen en werkinstructies
De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocolen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken
CRITERIUM 2.7 Protocolen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling
De handhavingsorganisatie handelt op grond van protocolen voor de communicatie, het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling van toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten.

3. UITVOERING

CRITERIUM 3.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een handhavings(uitvoerings)programma dat vertaald is naar de interne organisatie.
CRITERIUM 3.2 Omvang van de handhavingscapaciteit

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende personele capaciteit, en/of financiële middelen voor het inhuren van capaciteit voor de uitvoering van de handhavingstaken
--

CRITERIUM 3.3 Kwaliteit van de handhavingscapaciteit

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende deskundigheid, en/of financiële middelen voor het inhuren van deskundigheid voor de uitvoering van de handhavingstaken en stimuleert de ontwikkeling van kennis en vaardigheden

CRITERIUM 3.4 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen
--

De handhavingsorganisatie beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief mogelijk maken.

4. EVALUATIE

CRITERIUM 4.1 Kwaliteitsborging
--

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van interne borging (beschrijving, toetsing en verbetering) van de wijze waarop handhavers de werkzaamheden uitvoeren.

CRITERIUM 4.2 Monitoring

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een systematiek van monitoring van het handhavingproces en de resultaten en effecten hiervan.
--

CRITERIUM 4.3 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

De handhavingsorganisatie beschikt over een systematiek om intern en extern verantwoording af te leggen over het handhavingproces en de resultaten en effecten hiervan
--

CRITERIUM 4.4 Vergelijking en auditing

De handhavingsorganisatie ontwikkelt een systematiek om inzet, organisatie en het resultaat van de handhaving extern te vergelijken, toetsen en beoordelen
--

De bovenstaande kwaliteitscriteria zullen in de hoofdstukken 3 t/m 6 van dit handhavingbeleidsplan afzonderlijk worden toegelicht en uitgewerkt.

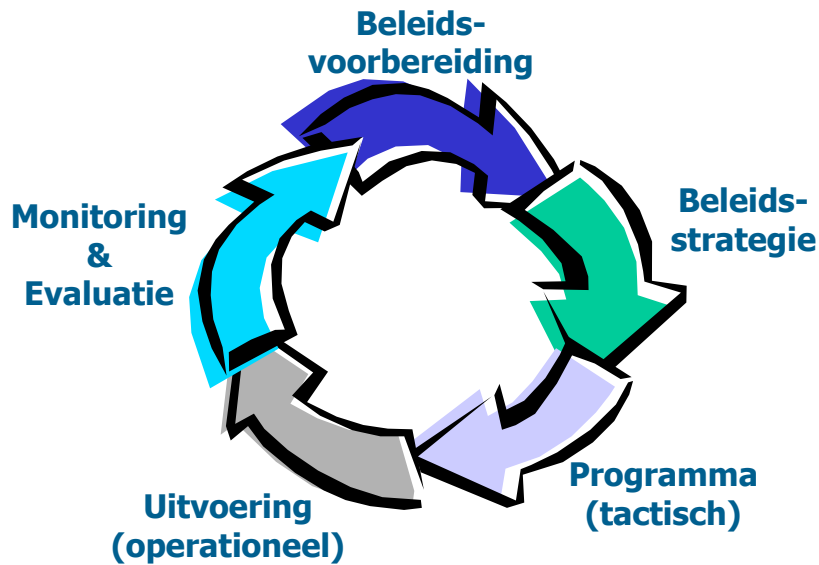
Het verbetertraject is niet vrijblijvend. Waar nodig kunnen provinciebesturen en ministers interveniëren om er aan bij te dragen dat het beoogde kwaliteitsniveau voor 1 januari 2005 wordt gehaald. Mocht dat niet lukken dan kunnen de ministers - conform het wetsontwerp Handhavingsstructuur- dwingende maatregelen treffen om de uitvoeringsstructuur van de handhaving te verbeteren.

Alhoewel bovengenoemde criteria in eerste instantie ontwikkeld zijn voor het grijze en het blauwe spoor (milieuhygiëne en waterkwaliteit), zijn deze ook toe te passen op het rode spoor (bouw), het paarse spoor (o.a. APV) en het groene spoor (RO en Flora en fauna). Ook binnen deze taakvelden wordt het opstellen van degelijk handhavingbeleid steeds dwingender (zie bijv. wijzigingsvoorstel Woningwet 2004).

1.5 Van kwaliteitscriteria naar handhavingspraktijk

Het "adequate handhavingproces" is gebaseerd op de gedachte dat handhaving binnen een beleidscyclus past. Professioneel handhaven is in deze optiek te bereiken als de stappen uit het "adequate handhavingproces" doorwerken vanuit de beleidsvoorbereiding in de handhavingsuitvoering en de verantwoording daarover (zie figuur1). Monitoring en evaluatie zullen daarbij weer als input dienen voor nieuw en gewijzigd beleid.

Beleids-cirkel



Figuur 1

Wanneer er kritisch naar de kwaliteitscriteria gekeken wordt en deze worden vergeleken met de handhavingspraktijk zoals deze momenteel wordt uitgevoerd voor de taakvelden bouwen, APV en milieu, kan men constateren dat er momenteel niet aan alle kwaliteitscriteria (volledig) wordt voldaan. Dit wordt bevestigd door:

- nulmeting-zelfevaluatie door gemeente Leidschendam-Voorburg 2002-2003;
- het auditrapport van de VROM-inspectie uit 2003;
- bevindingen van medewerkers zelf.

Doelstelling is om aan alle kwaliteitscriteria te voldoen, zodat onomwonden kan worden gesteld dat het handhavingsproces adequaat is ingericht. Om dit doel te bereiken zijn actiepunten geformuleerd. Deze zijn afzonderlijk in de betreffende hoofdstukken opgenomen. Een overzicht van alle actiepunten zijn opgenomen in bijlage 1.

2 Domeinbepaling

2.1 Het gemeentelijk handhavingsdomein

Lokale overheden voeren vele taken en activiteiten uit. Deze taken en activiteiten zijn op meerdere wijzen te ordenen. Zo kan een inhoudelijke indeling naar vakgebieden (onderwijs, brandweer, volkshuisvesting, milieu en belastingen, etc.), functies (beleidsontwikkeling, vergunningverlening, handhaving) en vakdisciplines (technisch, juridisch, administratief) worden gemaakt.

Met de inventarisatie van de handhavingstaken wordt ingezoomd op een functioneel deel van de gemeentelijke activiteiten. Door de handhavingstaken afzonderlijk te onderscheiden ontstaat inzicht in de omvang en diversiteit van die taken.

Bovenstaande splitsing richt zich echter alleen tot de activiteiten van en binnen de gemeente. Gemeentelijke handhaving kent zijn beperkingen. Enerzijds vormen de gemeentegrenzen een territoriale afbakening van het handhavingsdomein en anderzijds vormen de competentie van andere bestuursorganen (een overlap is soms mogelijk) en de afbakening qua rechtsgebied (bestuursrecht-strafrecht) een functionele afbakening.

2.2 Bestuurlijke en juridische context

Handhaving op lokaal niveau vindt hoofdzakelijk plaats door middel van bestuursrechtelijke handhaving, oftewel door het toepassen van bestuursdwang of het in plaats daarvan opleggen van een last onder dwangsom. De bevoegdheid tot het bestuursrechtelijk handhaven is terug te vinden in artikel 125 van de Gemeentewet en in enkele bijzondere wetten, zoals de Wet milieubeheer en de Woningwet.

Primair is het college van burgemeester en wethouders het orgaan dat bevoegd is tot bestuursrechtelijk handhaven. Uitzondering hierop zijn het handhaven van de rechtsregels waarvan de uitvoering is opgedragen aan de burgemeester. De bestuursrechtelijke handhaving van deze normen behoort tot de competentie van de burgemeester.

De uitwerking van de bevoegdheid tot het bestuursrechtelijk handhaven is terug te vinden in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast bevat specifieke wet- en regelgeving regels omtrent het handhaven.

Het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van lasten onder dwangsom is een bevoegdheid. Hieruit volgt dat het gemeentebestuur enige mate van beleidsvrijheid geniet in de uitvoering van de handhaving. Deze beleidsvrijheid komt met name tot uiting in de gemeentelijke visie en de prioriteitstelling binnen het handhavingproces. Door deze "couleur locale" onderscheidt de gemeentelijke handhavingpraktijk zich van andere gemeentes en kan het gemeentebestuur haar stempel op de handhavingpraktijk drukken.

Overigens is de beleidsvrijheid van het gemeentebestuur bij bestuursrechtelijke handhaving inmiddels door de jurisprudentie sterk ingeperkt. De jurisprudentie gaat namelijk uit van een beginselplicht tot handhaven. De plicht tot handhaven wordt zwaarder naarmate er belangen van derden in het spel zijn.

Naast de bestuursrechtelijke handhaving is er de strafrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie en grotendeels maar niet geheel buiten de invloedssfeer van de gemeentelijke bestuursorganen.

Ten eerste bestaat de mogelijkheid om richting de plaatselijke werkeenheden van de regionale politie aan te geven welke prioriteiten de gemeentelijke organen verwerkt willen zien in het werkplan van de werkeenheden.

Daarnaast heeft de burgemeester via het driehoeksoverleg en als lid van het regionaal college invloed op de aansturing van de strafrechtelijke handhaving.

Tot slot beschikt de gemeentelijke organisatie over enkele bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) die op bepaalde beleidsvelden bevoegd zijn strafrechtelijke te handhaven. Deze opsporingsambtenaren zijn gemeentebestuurder, maar vallen voor het strafrechtelijke aspect van hun taak onder het toezicht van de korpschef en de officier van justitie.

2.3 De plaats van handhaving binnen de gemeentelijke organisatie

Een groot deel van de (repressieve) handhavingstaken in de gemeentelijke organisatie zijn neergelegd bij de afdeling Handhaving, doch lang niet alle taken. De afdeling Handhaving richt zich op de handhaving van de regelgeving op de gebieden Milieu, Bouw, Ruimtelijke Ordening, APV, Parkeren en Markt. Onderzocht wordt of ook de handhavingstaken van de brandweer bij de afdeling handhaving kunnen worden ondergebracht. De overige handhavingstaken, zoals handhaving van de sociale wetgeving, leerplicht en belastingen zijn ondergebracht bij de beleidsafdelingen of geschieden door en in overleg met andere opsporingsinstanties, zoals de politie en de Keuringsdienst van Waren (bijv. Drank- en horecawetgeving).

Een belangrijke reden om de handhaving van sociale wetgeving, leerplicht en belastingen niet op te dragen aan de afdeling Handhaving is het geringe raakvlak. De brandweer vormt hierop een uitzondering. De brandweer voert onder andere toezichthoudende taken uit in het kader van de brandveiligheid en in het kader van de gebruiksvergunningen. Een overlap met toezichthouders Woningwet doet hier zich voor. Voor deze overlap is niet bewust gekozen, maar vindt zijn oorsprong in de traditionele taken van de brandweer (zorgen voor de brandveiligheid). Door deze overlap is een nauwe samenwerking noodzakelijk.

Het toezicht op de naleving van de Drank- en horecawetgeving is door de wetgever opgedragen aan de Keuringsdienst van Waren (onderdeel van de Voedsel en Warenautoriteit). In bijlage 2 is een lijst opgenomen met handhavingstaken die bij de afdeling Handhaving zijn ondergebracht.

Handhaving is gericht op naleving. Naleving wordt evenwel niet uitsluitend bereikt door repressieve maatregelen. Handhaving (lees: naleving) dient een facet te zijn in het beleidsproces en dient gedurende het gehele proces een rol te spelen in de gedachtevorming. Dit moet uiteindelijk leiden tot heldere en afdwingbare normstelling, die gericht is op het bereiken van het (beleids)doel.

Kortom: handhaven moet een onderdeel zijn van het denkpatroon in alle beleidsfasen.

3 Doelen en condities

3.1 Visie

Elke gemeente heeft visie nodig, een gemeenschappelijk ideaal wat nagestreefd wordt. De gemeente Leidschendam-Voorburg is in samenspraak met de burger momenteel druk bezig om de gemeentelijke visie vorm te geven. Dit vindt plaats binnen het project "Blik op Leidschendam-Voorburg". Naast dit project zijn er een aantal aspecten die mede bepalend zijn voor de 'couleur locale' van de gemeente.

De gemeente heeft een aantal uitgangspunten opgesteld. Deze uitgangspunten worden ook wel aangeduid als 'kernopgave'. Kort samengevat houdt de kernopgave in dat: de burger centraal staat, er binnen de gemeente een mate van diversiteit dient te bestaan en de gemeente als een verantwoorde regio-speler kan worden aangemerkt. Deze 'kernopgave' komt in paragraaf 3.1.1 nader aan de orde.

In steeds toenemende mate wordt de burger gewezen op de eigen verantwoordelijkheden. In de visie van de gemeente neemt dit aspect een prominente plaats in. In paragraaf 3.1.2 wordt de verantwoordelijkheid van de burger nader uiteengezet. Naast deze algemene uitgangspunten zijn er nog een aantal uitgangspunten die met name betrekking hebben op het handhavingsproces. Deze uitgangspunten komen in paragraaf 3.1.3 nader aan de orde.

3.1.1 Gemeentebrede uitgangspunten

3.1.1.1 De burger centraal

Samen met de burgers zorgt de gemeente voor een goed klimaat waarin de burgers zich daadwerkelijk thuis kunnen voelen. In de praktijk betekent deze kernopgave het volgende:

- Voor de burger een toegankelijk en herkenbaar openbaar bestuur zijn, burgers betrekken bij beleidsontwikkeling en het beheer van de leefomgeving.
- Het woon- en leefklimaat op een voor de burger herkenbaar niveau, de wijk centraal stellen, kwaliteit en variëteit van voorzieningen garanderen, samenhang versterken tussen stadscentra en wijkgebonden voorzieningen.
- Optimalisering gemeentelijke dienstverlening met gebruikmaking van alle hedendaagse technische hulpmiddelen;

3.1.1.2 Diversiteit in stedelijke en landelijke ontwikkeling

In de fusiegemeente ontstaat een divers leefmilieu voor een leefgemeenschap waarin jong en oud, rijk en arm evenwichtig zijn vertegenwoordigd. In de praktijk betekent deze kernopgave het volgende:

- Kwaliteit en diversiteit bevorderen van woningbestand, voorzieningenaanbod en fysieke leefomgeving, herstructureren centra en wijken.
- Versterken van stedelijk groen en de samenhang met het landelijk groen met agrarische, recreatieve en waterbeheersfuncties.
- Zorgdragen voor de leefbaarheid van het buitengebied.
- Stimuleren economische vitaliteit door ondersteuning van het bedrijfsleven, in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf en ondersteunende diensten.

3.1.1.3 Verantwoordelijke regiospeler

De ontwikkeling van de fusiegemeente is nauw verweven met de ontwikkeling van de regio Haaglanden. Vanuit deze verwevenheid wil de nieuwe gemeente nadrukkelijk mede verantwoordelijkheid dragen op de schaal van de regio. In de praktijk betekent deze kernopgave:

- invloed uitoefenen op regionale besluitvormingsprocessen met wat de nieuwe gemeente te bieden heeft voor de regio.
- in de regio werken aan een hoogwaardige ontwikkeling van groen, buitengebied, werkgelegenheid, onderwijs, volkshuisvesting en cultuur, voor regio en eigen inwoners.

3.1.2 Eigen verantwoordelijkheid burger

Van oudsher is voor de overheid een regelgevende taak weggelegd. Deze regelgevende bevoegdheid is –mede gelet op alle welvaartsontwikkelingen- in de laatste eeuw enigszins doorgeschoten. Er is steeds meer regelgeving opgesteld met het gevolg dat: a) dit voor de burger steeds onoverzichtelijker werd en b) dat de overheid steeds meer diende toe te zien op de naleving van de regelgeving en daarmee taken naar zich toe trok.

Dit heeft er toe geleid dat de overheid zich steeds meer ontpopte als producent van overheidsproducten en de burger als consument van deze producten. De rol van de burger als verantwoordelijke deelnemer aan het maatschappelijk verkeer werd door deze ontwikkeling naar de achtergrond geschoven. Steeds meer werd uit het oogpunt van klantvriendelijkheid met de burger meegedacht. Dit resulteerde in het feit dat veel burgers zich op het standpunt stellen dat de overheid ontstane problemen maar moet oplossen. Uit het oogpunt van klantvriendelijkheid is nee zeggen door de overheid dan geen oplossing.

De laatste jaren is echter een kentering op bovengenoemde ontwikkeling zichtbaar. Vanuit de overheid wordt de verantwoordelijkheid doelbewust steeds vaker (weer) bij de burger neergelegd. Een recent voorbeeld hiervan is het wijzigingsvoorstel van de Woningwet, waarin deze eigen verantwoordelijkheid van de burger expliciet genoemd wordt.

Binnen het handavingsdomein wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Een ieder wordt geacht de wet te kennen en zich er aan te houden. Ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en bedrijven is voor de gemeente een ondersteunende en voorlichtende taak weggelegd. Het initiatief ligt echter voor een groot gedeelte bij de burger en bedrijven zelf. Het excuus van een bedrijf of burger dat zij niet op de hoogte zijn van bepaalde voorschriften wordt in beginsel niet geaccepteerd. Bij de inzet van handavingsinstrumenten vormt de eigen verantwoordelijkheid van de burger het uitgangspunt. Dit betekent dat waar het mogelijk en verantwoord is, er gekozen wordt voor het opleggen van een last onder dwangsom, in plaats van het toepassen van bestuursdwang.

3.1.3 Aanvullende uitgangspunten voor Handhaving

Naast de gemeentebrede uitgangspunten (kernopgave) zijn voor de handhaving aan de hand van kernwoorden aanvullende normen voor de uitvoering van handhavingstaken opgesteld:

- **wijkgericht**, problemen worden zoveel mogelijk wijkgericht benaderd,
- **programmatisch**, er wordt gehandhaafd volgens een opgesteld programma,
- **resultaatgericht**, het uiteindelijke resultaat is bepalend,
- **integraal**, er vindt zowel interne als externe afstemming plaats,
- **pro-actief**, er wordt niet alleen reagerend gehandeld, maar ook anticiperend,

- **klantgericht**, er wordt in duidelijke taal met de burger gecommuniceerd,
- **deskundig**, de handhavers bezitten afdoende kennis van zaken,
- **onwillekeurig**, gelijke gevallen, worden zoveel mogelijk gelijk behandeld,
- **betrouwbaar**, er wordt geen misbruik gemaakt van bevoegdheden,
- **transparant**, het handhavingproces is helder en voor iedereen te begrijpen.

3.2 Probleemanalyse

Om goed en adequaat te kunnen handhaven is het noodzakelijk dat de handhavers op de hoogte zijn wat er zich afspeelt in de praktijk. Waar worden de regels overtreden? Welke regels worden overtreden? Door wie worden de regels overtreden? Waarom worden de regels overtreden? Allemaal vragen die relevant zijn voor het handhavingproces.

In een uitgewerkte probleemanalyse geven de antwoorden op deze vragen inzicht in de knelpunten binnen de gemeente. Aan de hand van deze informatie kunnen prioriteiten worden (bij)gesteld en kan de beschikbare handhavingcapaciteit effectief en efficiënt worden ingezet.

Voor een systematische, programmatische aanpak van de handhaving is het noodzakelijk dat er inzicht bestaat in onder meer:

- het nalevingsgedrag van een bepaalde doelgroep;
- het nalevingsgedrag per bepaald gebied;
- de bestaande hoeveelheid illegale situaties;
- het nalevingsgedrag van de afzonderlijke regels;
- het risico van het niet naleven van regelgeving (overtredingsrisico).

Onder het nalevingsgedrag uitgesplitst naar doelgroep verstaat men het naleefgedrag van bijvoorbeeld bedrijven, instellingen (verenigingen, stichtingen) en particulieren. Of nog specifieker: het naleefgedrag binnen een bepaalde bedrijfssector, milieucategorie of binnen een sociale klasse. Door inzicht te verkrijgen in het nalevingsgedrag van een bepaalde doelgroep kunnen door voorlichting en/of projectmatige handhaving, overtredingen worden voorkomen dan wel effectief worden gehandhaafd.

Dit zelfde geldt voor inzicht in een bepaald beheersgebied. Afhankelijk van de geografische inrichting van dit gebied (buitengebied, suburbaan, stadskern, etc.) zullen er kenmerkende overtredingen voor een gebied bestaan. Ook zal blijken dat er in sommige gebieden relatief meer overtredingen worden begaan dan in andere gebieden. Het streven is meer inzicht te krijgen in de geografische spreiding van overtredingen. Daarbij wordt in de toekomst uitgegaan van een wijkgerichte inventarisatie en een wijkgerichte aanpak.

Tevens dient er inzicht te komen in de totale hoeveelheid bestaande illegale situaties. Aan de hand van monitoring kan dan een prognose worden gemaakt van de hoeveelheid werkzaamheden. Dit is onder meer van belang in verband met de begrote handhavingcapaciteit en om structurele achterstanden te voorkomen.

Door het nalevingsgedrag van de diverse regels in kaart te brengen wordt het voor de gemeente inzichtelijk waar knelpunten liggen. Door voorlichting en/of projectmatige handhaving, kunnen overtredingen worden voorkomen c.q. effectief worden gehandhaafd.

Tot slot geldt dat inzicht in het overtredingsrisico van belang is voor de prioriteitenstelling. Onder overtredingsrisico wordt hier verstaan: de kans op niet spontane naleving van de regelgeving maal het negatieve effect wat deze niet-naleving tot gevolg heeft. **Simpel: risico = negatief effect * kans op niet spontane naleving** (deze definitie wordt ook door het Ministerie van Justitie gehanteerd).

Door monitoring en registratie (zie hoofdstuk 6) ontstaat meer inzicht in het nalevingsgedrag. Aan de hand van het naleefgedrag kunnen de prioriteiten (zie paragraaf 3.4) voor een bepaald gebied of voor een bepaalde doelgroep verschuiven. Concreet wordt dit vorm gegeven in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (zie paragraaf 5.1 e.v.)

Actiepunt: Aan de hand van geregistreerde gegevens en monitoringsgegevens dient wijkgericht een probleemanalyse, waaronder een risicoanalyse gemaakt te worden.

3.3 Doelstellingen en uitgangspunten

Voor handhaving gelden naast de algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur de volgende doelstellingen en uitgangspunten:

- Normstelling vormt het harde vertrekpunt van de handhavingsactie. Handhaving heeft een nalevingsdoel. Er wordt vanuit gegaan dat indien gehandeld wordt conform de te handhaven norm, het achterliggende belang wordt bereikt c.q. gediend. Indien de gestelde regel wordt nageleefd is het doel van handhaving in beginsel bereikt; wel zal in het kader van de belangenafweging bezien moeten worden in welke mate handhaving bijdraagt aan realisering van het doel;
- Handhaving vindt plaats op basis van het handhavingsbeleidsplan, de uitvoeringsprogramma's en overeenkomstig de gemeentebrede beleidsnota's en uitgangspunten;
- Veiligheid voor personen, het voorkomen van onomkeerbare milieuschade en ernstige aantastingen van de kwaliteit van de woonomgeving staan hoog in het vaandel. Een basisinspanning om de veiligheid voor personen op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te brengen dient zonder meer te worden geleverd (m.a.w. niet afhankelijk te zijn van prioriteitstelling en capaciteit). Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan constructieve veiligheid, maar ook aan brandveiligheid. Hetzelfde geldt voor de handhaving en preventie van onomkeerbare milieuschade en de meer ingrijpende aantasting van de kwaliteit van de woonomgeving (bijv. verpaupering, ernstige geluidsoverlast, grote hoeveelheden afval op straat);
- Overtredingen in het buitengebied die landschappelijke waarden aantasten hebben de volle aandacht.
Grote delen van het buitengebied zijn landschappelijk, ecologisch, recreatief en qua waterhuishouding zeer waardevol. Bedreigingen doen zich voor door onder meer het dichtslibben van de Duyvenvoorde-corridor en door illegale (neven)activiteiten in het buitengebied. Illegale activiteiten worden waarschijnlijker naarmate de vanouds agrarische activiteiten steeds meer onder druk komen staan en steeds minder lonend zijn;
- Inzicht in de problemen/illegale situaties in een wijk is essentieel voor doelmatig en doeltreffend handhaven. Aan de hand van dit inzicht kan men efficiënter werken en kan men desgewenst de prioriteiten (voor die wijk) aanpassen of projectmatig en integraal actie ondernemen;
- Er is sprake van een in de beschrijvingen van processen en werkinstructies vastgelegde handhaafbaarheidstoets.

Bij nieuwe en te wijzigen normstelling (vergunning, verordening, ontheffing, bestemmingsplan etc.) dient structureel een handhaafbaarheidstoets te worden uitgevoerd;

- De gemeente heeft een voorbeeldfunctie als het gaat om de naleving van regels. In verband met deze voorbeeldfunctie dient het handhavingsniveau ten aanzien van gemeentelijke inrichtingen, voorzieningen en activiteiten op een adequaat niveau te liggen;
- Samenwerking, zowel intern, als met externe partners, krijgt structurele aandacht. Er dient binnen de gemeente zoveel mogelijk integraal te worden gehandhaafd en te worden samengewerkt. Deze samenwerking bestaat in ieder geval uit een signaalplicht (zowel naar de normsteller als naar handhavingspartners). Indien het zinvol is zal bij regionale projecten worden aangehaakt. Voor het taakveld Milieu geldt uitdrukkelijk dat zij gebonden is aan de Bestuursovereenkomst Milieuwethandhaving Zuid-Holland;
- Voorkomen is beter dan genezen; handhaving kent ook een preventief aspect. Dit impliceert (klantgerichte) communicatie vooraf in gesprek met betrokkenen, maar ook via bijeenkomsten en publicaties in de media. Handhaving is hier echter zeer afhankelijk van de (kwaliteit van) producten van andere afdelingen (bijv. vergunningen, bestemmingsplannen, verordeningen);

In het (jaarlijkse) handavingsuitvoeringsprogramma (paragraaf 5.1) worden de bovengenoemde doelen/uitgangspunten concreet uitgewerkt in meetbare doelen.

3.4 Prioriteitenstelling

Om effectief en efficiënt te kunnen handhaven met de beschikbare middelen is een goede prioriteitenstelling noodzakelijk. Er moeten immers keuzes gemaakt worden. Door het stellen van prioriteiten wordt "gewicht" gehangen aan een bepaalde handhavingstaak. Wat vindt de gemeente het belangrijkste en welke taken vindt de gemeente iets minder belangrijk. De prioriteitstelling vindt zijn weerslag in het gehele handhavingstraject. Een hoge prioriteit leidt tot een intensieve, actieve houding. Een lage prioriteit leidt tot een passieve(re) houding. Prioriteitenstelling maakt het handhavingproces:

- inzichtelijk
- beheersbaar
- verdedigbaar

In de vorige paragraaf over de doelstellingen is al het een en ander over prioriteiten aan de orde gekomen. De prioriteitstelling wordt vastgesteld aan de hand van een aantal factoren. Naast de gemeentelijke visie en uitgangspunten spelen regionale afspraken en landelijk beleid een rol. Daarnaast is de prioriteitenstelling gekoppeld aan de ontwikkelingen in de praktijk. Als blijkt dat er een ongewenste tendens ontstaat dient hier op te worden geanticipeerd.

Voor het taakveld Milieu geldt bovendien dat zij gebonden is aan de Bestuursovereenkomst Milieuwethandhaving Zuid-Holland.

De vastgestelde prioriteiten krijgen concreet vorm in het uitvoeringsprogramma (zie paragraaf 5.1) en hebben invloed op de te volgen strategieën (zie paragraaf 4.1). De concrete uitwerking van de prioriteitenstelling wordt niet actief naar buiten gecommuniceerd. Dit om laag geprioriteerde overtredingen niet te stimuleren.

Uitgangspunt is dat de veiligheid voor personen, het voorkomen van milieuschade en ernstige aantastingen van de kwaliteit van de woonomgeving de hoogste prioriteit hebben. Voor de afzonderlijke taakvelden geldt dat zij elk een andere prioriteitstelling

kunnen hebben en ook op een andere manier tot deze prioriteitstelling kunnen zijn gekomen.

Uiteraard is het uitgangspunt -om daar waar mogelijk- de prioriteitstelling op deelgebieden op elkaar aan te laten sluiten, om zodoende de integrale handhaving te vereenvoudigen.

Actiepunt: Aan de hand van de probleemanalyse dient de prioriteitstelling te worden uitgewerkt en te worden verfijnd.

4 Strategie en werkwijze

4.1 Nalevingsstrategie

Om handhavingsdoelen te kunnen realiseren zal men op een bepaalde manier te werk moeten gaan. Niet elke weg leidt immers naar het gewenste resultaat. Hoe er te werk wordt gegaan, wordt bepaald door de te volgen strategie. Omdat één van de voornaamste uitgangspunten, de verbetering van de naleving van de regelgeving is, spreken we over een nalevingsstrategie.

De nalevingsstrategie geeft aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten naleving van de regelgeving wordt bewerkstelligd en de doelen kunnen worden gerealiseerd. De term “nalevingsstrategie” is een verzamelterm en omvat een aantal afzonderlijke strategieën:

- toezichtsstrategie (hoe wordt er toezicht gehouden);
- sanctiestrategie (hoe wordt er omgegaan met overtredingen);
- gedoogstrategie (wanneer kan er van handhaving worden afgezien);
- overige strategieën (o.a. handhaving gemeentelijke objecten).

Een totaal uitgestippelde en geplande weg is in praktijk niet mogelijk. Dit komt omdat we in een dynamische maatschappij leven. Deze dynamiek maakt het steeds moeilijker om op lange termijn daadwerkelijk te plannen. De nalevingsstrategie geeft een strategisch kader waarbinnen de accenten in de loop der tijd kunnen verschuiven. De strategie wordt uitgewerkt in protocollen en werkinstructies (paragraaf 4.3).

Om de actualiteit van de handhavingsdoelen (uit paragraaf 3.3) en het strategisch kader (hoofdstuk 4) te waarborgen, wordt in het uitvoeringsprogramma (zie paragraaf 5.1) hieraan concreet vormgegeven.

4.1.1 Toezichtstrategie

Een belangrijk onderdeel uit de nalevingsstrategie is de toezichtstrategie. Deze strategie zegt iets over de structuur, frequentie en de vorm van het toezicht. Onder ‘toezicht’ moet in deze context worden verstaan: ‘het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd’.

Toezicht heeft in deze optiek een signaalfunctie en onderscheidt zich van sanctionering.

Omdat er gewerkt wordt, met een beperkte capaciteit, moeten er keuzes worden gemaakt om het toezicht zo efficiënt, effectief en zorgvuldig mogelijk vorm te geven.

Deze keuzes hangen samen met de vastgestelde doelen en prioriteiten.

In het kader van het toezicht wordt uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- er wordt toezicht uitgeoefend op de naleving van regelgeving, waarvan het toezicht is opgedragen aan de gemeente,
- er wordt signaaltoezicht uitgeoefend voor andere organisatieonderdelen en andere bestuursorganen,
- er wordt ten minste toezicht uitgeoefend op basis van een rayongebonden structuur (hiernaast is er ruimte voor een projectmatige structuur),
- aan de hand van de prioriteitenmatrix wordt er vastgesteld hoeveel tijd er wordt besteed aan het toezicht van bepaalde regelgeving of onderwerpen,
- geconstateerde illegale situaties worden a posteriori in de planning opgenomen.

4.1.2 Sanctiestrategie

In het voorwoord van het handhavingsbeleidsplan is reeds met woorden van gelijke strekking gesteld dat het opleggen van regels zinloos is als deze regels niet worden nageleefd. Het opleggen van, of het dreigen met een sanctie is een belangrijk instrument van de overheid om het naleefgedrag van de burger te bevorderen.

Bestuursrechtelijke handhaving heeft in tegenstelling tot strafrechtelijke handhaving een reparatoir karakter. Dit houdt in dat bestuursrechtelijke handhaving er op gericht is om de situatie weer in overeenstemming te brengen met de wet- en regelgeving. Het strafrecht kenmerkt zich echter door het punitieve karakter en is bedoeld als vorm van leedtoevoeging.

Het opleggen van een sanctie kan bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk van aard zijn. Hierbij dient zich al snel een keuzemoment aan. Wordt er slechts via één spoor opgetreden of via meerdere sporen? Naast de bestuursrechtelijke weg bestaat vaak de mogelijkheid om ook strafrechtelijk tegen overtredingen op te treden. Hierbij is een samenloop met het bestuursrecht c.q. privaatrecht mogelijk (dubbele sanctie). Binnen de gemeente zijn door de Korpschef Haaglanden buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) aangesteld die strafrechtelijk procesverbaal kunnen opmaken.

Ten aanzien van de sanctiestrategie worden de volgende uitgangspunten in acht genomen:

- gemeentelijke handhaving van publiekrechtelijke taken beperkt zich in principe tot publiekrechtelijke handhaving;
- handhaving maakt gebruik van BOA's om strafrechtelijk procesverbaal op te laten maken;
- bij de toepassing van de sanctiestrategie wordt gehandeld conform de prioriteitenstelling;
- bij het opleggen van een sanctiemiddel wordt zoveel mogelijk het voor de burger minst bezwarende handhavingsmiddel gekozen,
- eenmaal verbeurde dwangsommen worden geïnd;
- eenmaal ingezette handhavingstrajecten worden afgerond;
- van handhavingsbesluiten wordt een afschrift aan de politie/het OM gestuurd.
- De stadsgewestelijke sanctiestrategie is de norm voor handhaving van alle milieuovertredingen en alle aan milieu gerelateerde overtredingen.

4.1.3 Gedoogstrategie

Waar het bestuur de keuze heeft om te handhaven kan er ook worden gekozen om niet te handhaven, dus te gedogen.

Het begrip gedogen wordt omschreven als: "het niet optreden tegen de overtreding van rechtsregels door een orgaan dat tot zodanig optreden wel bevoegd en feitelijk in staat is". Gedogen is daarmee complementair aan handhaving. Het gedogen is in landelijke beleidsnota's en jurisprudentie sterk ingekaderd (TK 1991-1992, 22343 nr. 2, de nota Grenzen aan gedogen TK 1996-1997, 25085, nrs. 1-2).

Uitgangspunt is dat illegale situaties slechts in zeer spaarzame gevallen gedoogd zullen worden. Van de bevoegdheid om te gedogen mag slechts spaarzaam gebruik worden gemaakt, indien de belangenafweging hiertoe aanleiding geeft. Er bestaat derhalve geen recht op gedogen. Voorts moet er zoveel mogelijk worden afgezien van gedogen indien daardoor het EG-rechtelijk vereiste (milieu)resultaat niet gerealiseerd wordt. Tevens dient men er van bewust te zijn dat een gedoogbeschikking nimmer gelijk gesteld kan worden met een vergunning.

Voor gedogen gelden tenminste de onderstaande voorwaarden:

- er is sprake van een overgangs- of overmachtsituatie;
- gedogen dient uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren;
- indien de belangen van derden in het geding (kunnen) zijn wordt het besluit in een huis-aan-huisblad gepubliceerd;
- gedogen vindt slechts plaats indien hier schriftelijk om verzocht wordt;
- er dienen voorwaarden aan de gedoogbeschikking te worden gesteld;
- er wordt toezicht op de naleving van de gedoogvoorwaarden gehouden;
- indien vooruitlopend op vergunningverlening wordt gedoogd, dient een ontvankelijke aanvraag te zijn ingediend; indien geen aanvraag is ingediend dient hiervoor in de gedoogbeschikking een termijn te worden gesteld;
- de gedoogbeschikking wordt voor bepaalde tijd verleend (bij voorkeur een zo kort mogelijke termijn);
- gedogen is persoonsgebonden.
- Gedoogbesluiten worden **niet** ambtelijk gemandateerd.

Een goed alternatief voor een gedoogbeschikking is een dwangsombeschikking met een ruime(re) begunstigingstermijn. Door de dreiging van een te verbeuren dwangsom, zal de druk op de ketel blijven. Hierdoor wordt voorkomen dat de overtreding onnodig lang voortduurt. Hierbij dient echter in ogenschouw genomen te worden dat een dwangsombeschikking met een te ruime begunstigingstermijn door de rechter zal worden vernietigd en de gemeente zal worden opgedragen om alsnog een gedoogbesluit te nemen (AB 1995/447).

Indien de keuze zich voor doet om een dwangsombesluit met een ruime begunstigingstermijn op te leggen, of een gedoogbesluit te nemen, wordt gekozen voor een dwangsombesluit.

4.1.4 Overige strategie

4.1.4.1 Handhaven eigen dienst

De gemeente heeft naast het toezicht op de naleving van regels van burgers ook de plicht om toe te zien op de naleving van regels door de gemeentelijke organisatie zelf (handhaving eigen dienst). Projectsgewijs en integraal wordt er bekeken of de gemeente zich houdt aan de regelgeving waarvan het toezicht is opgedragen aan de gemeente. Ten aanzien van de handhaving van gemeentelijke objecten vindt overleg met de afdeling Accommodaties plaats.

Mede vanuit het oogpunt van geloofwaardigheid en de voorbeeldfunctie die de gemeente heeft ten aanzien van de burgers, dient er adequaat tegen geconstateerde overtredingen worden opgetreden.

4.1.4.2 Wrakingsbrieven

Een wrakingsbrief is een brief die aan een overtreder wordt gestuurd, waarin gesteld wordt dat er een overtreding is geconstateerd, met het verzoek de overtreding ongedaan te maken. De reden dat zo'n brief wordt gestuurd is dat er door gebrek aan capaciteit geen mogelijkheid bestaat om een handhavingszaak direct op te pakken. In een wrakingsbrief moeten minimaal vermeld worden dat er een overtreding is waargenomen waartegen in de toekomst wellicht zal worden opgetreden. Tevens wordt de overtreder verzocht de overtreding ongedaan te maken. Een wrakingsbrief voorkomt dat in een later stadium niet meer tegen een overtreding kan worden opgetreden. Wraken is met name van belang als er een verandering van rechtsregime aan de orde is en de overtreding onder het overgangsrecht van het nieuwe rechtsregime zou mogen worden voortgezet. Deze problematiek speelt met name bij vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen, doch kan zich ook op andere rechtsgebieden voordoen.

Een wrakingsbrief onderscheidt zich van een gedoogbeschikking in het feit dat bij een gedoogbeschikking doelbewust (tijdelijk) van handhaving wordt afgezien. Bij een wrakingsbrief is de oorzaak van het (tijdelijk) niet handhaven terug te leiden tot capaciteitsgebrek. Er is dus geen sprake van gedogen.

4.1.4.3 Voorlichting

Publiciteit en informatieverstrekking zijn aspecten die een adequate handhaving kwalitatief kunnen ondersteunen. Primair ligt de voorlichtende taak niet bij de handhavers. In de praktijk komt het echter veel voor dat er aan handhavers diverse vragen worden gesteld. De handhavers zijn buiten het eerste aanspreekpunt. Door het overleggen van voorlichtingsmateriaal (VROM-folders, nieuwsbrieven e.d.) en het wijzen op de gevolgen van het overtreden van de regelgeving kunnen een hoop overtredingen voorkomen worden. In het hoofdstuk 4.3 over interne en externe afstemming komen nog een aantal aspecten voren die van belang zijn in de communicatie met de burger en de handhavingspartners.

4.2 Bevoegdheden en instrumenten

Voor het goed kunnen uitvoeren van hun taak, moeten de toezichthouders over een aantal bevoegdheden beschikken. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht zijn toezichthouders onder meer bevoegd om:

1. elke plaats te betreden met uitzondering van een woning (5:15), inlichtingen te vorderen (5:16),
2. inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken (5:17),
3. zaken te onderzoeken, aan opnemings te onderwerpen en daarvan monsters te nemen (5:18),
4. vervoermiddelen en hun lading te onderzoeken (5:19).

Verder kunnen bij specifieke wet de bevoegdheden worden uitgebreid. Zo heeft de toezichthouder Woningwet op grond van artikel 100, vijfde lid, van de Woningwet, de bevoegdheid om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner. Een toezichthouder maakt echter uitsluitend van zijn bevoegdheden gebruik, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Om daadwerkelijke naleving van de regelgeving te kunnen afdwingen is het noodzakelijk dat bestuursorganen beschikken over handavingsinstrumenten. In de meeste gevallen zal een last onder dwangsom het meest geëigende middel. Dit middel is namelijk het meest gericht op de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Bestuursdwang wordt toegepast indien de overtreding onmiddellijk beëindigd dient te worden of indien het opleggen van een dwangsom niet het beoogde resultaat oplevert.

Naast de instrumenten van bestuursdwang en dwangsom, beschikt de gemeente in sommige gevallen de mogelijkheid om een begunstigde beschikking (bijv. een vergunning of subsidie) in te trekken. Gelet op de impact die deze sanctie tot gevolg heeft, zal hier slechts in het uiterste geval gebruik van worden gemaakt.

In de toekomst zal bij de inwerkingtreding van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, het instrumentarium worden uitgebreid met de bestuurlijke boete. Dit geeft bestuursorganen de mogelijkheid om in sommige gevallen een administratieve boete op te leggen.

4.3 Interne en externe afstemming

Goede communicatie kan het verschil betekenen tussen succes en mislukking. Het goed overbrengen van een boodschap is met name in de communicatie met de burger een must. Door het opstellen van procedures en het invoeren van standaardbrieven, wordt ervoor gewaakt dat de communicatie niet beneden een bepaald minimumniveau geraakt.

In de systematische opbouw van het adequate handavingsmodel staat "Communicatie" weliswaar vermeld onder het procesblok "Strategie en werkwijze", maar geldt uitdrukkelijk voor alle fasen van het adequate handavingsproces. Men kan een onderscheid maken tussen interne afstemming (communicatie binnen de gemeente) en externe afstemming (communicatie tussen de gemeente en derden).

4.3.1 Interne afstemming

Het is belangrijk dat de gemeente naar buiten toe met één gezicht spreekt. Niets is zo fruikend als een zichzelf tegensprekend bestuursorgaan. Mede gelet op de grootte van het gemeentelijk apparaat (meer dan 700 medewerkers) is het van groot belang dat er binnen de gemeentelijke organisatie afstemming plaats vindt. Afstemming moet zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau gestalte krijgen. Periodiek bestuurlijk overleg vindt plaats met de portefeuillehouders in het maandelijks handavingsoverleg.

Actiepunt: realiseren van optimale communicatie tussen beleidsmakers, normstellers en handavers.

4.3.2 Afstemming met handavingspartners

Een van de gemeentelijk uitgangspunten (zie paragraaf 3.3) is dat er structureel aandacht wordt besteed aan de samenwerking met andere handavingspartners.

Om de onderlinge afstemming in de handaving steeds meer gestalte te geven, dient (waar die er nog niet is en nodig is) een open en structurele overlegstructuur te worden opgezet. Samenwerking is van groot belang om te komen tot een optimaal en integraal resultaat. De samenwerkende partners benutten zo de specifieke deskundigheid, ondersteuning, aanvulling en informatie over en weer.

Actiepunt: met externe handavingspartners moet structureel overleg en afstemming plaatsvinden.

4.3.3 communicatie met de burger

Wat betreft de communicatie met de burger zijn klantvriendelijkheid en klantgerichtheid sleutelwoorden binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg. Handaving heeft echter voor de burgers die een overtreding begaan een negatieve klank. Mensen worden op de vingers getikt voor activiteiten die strijdig zijn met de regelgeving. Omdat de inhoud van de boodschap meestal voor deze mensen slecht nieuws is, is het niet verwonderlijk dat de mensen een defensieve, emotionele houding aannemen.

Opgemerkt wordt dat veelal tegelijkertijd een andere burger, bijvoorbeeld een klager of een omwonende in zijn/haar belang wordt gediend.

In dit kader is het belangrijk dat de gemeente aan deze overtreders meldt waar het op staat. Er moet voorkomen worden dat aan de ene kant de burger valse hoop krijgt en aan de andere kant dient de gemeente te voorkomen dat de geloofwaardigheid van de gemeente in het geding komt. Door een open, eerlijke en directe vorm van communicatie kunnen misverstanden voorkomen worden.

Tegen burgers die een klacht hebben of een overtreding aan het licht brengen dient goed gecommuniceerd te worden. Het is ook hier belangrijk dat de gemeente open, eerlijk en direct communiceert met de klager. Dit impliceert dat:

- de klager in een vroeg stadium wordt geïnformeerd over de competentie van de gemeente in een bepaalde zaak;
- de klager in ieder geval met respect behandeld wordt, zodat hij ook in de toekomst misstanden zal melden;
- indien blijkt dat de gemeente –gelet op de prioriteitstelling of bijzondere omstandigheden- niet tot handhaving over gaat, dit duidelijk en gemotiveerd aan de klager dient te worden medegedeeld.

4.4 Procedures en methoden

In de vorige paragrafen zijn een aantal strategische afwegingen en keuzes gemaakt. Met het oog op uniformiteit, transparantie en continuïteit dienen deze strategische keuzes uitgewerkt te worden. Dit gebeurt door het vastleggen van procedures en methoden. Hierbij kan men een onderscheid maken in a) protocollen, procesbeschrijvingen en werkinstructies e.d. en b) het standaardiseren van brieven en documenten.

In protocollen, procesbeschrijvingen en werkinstructies worden ten behoeve van de uitvoering van de handhavingstaken uiteenlopende aspecten beschreven. Binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg hebben de handhavingsprotocollen tot functie het primaire handhavingproces te sturen en te ondersteunen en van juridische randvoorwaarden te voorzien.

Om de uniformiteit, de kwaliteit en de efficiëntie te verbeteren wordt er gebruik gemaakt van standaard brieven en documenten. Door gebruik te maken van standaard documenten, kan er veel tijd bespaard blijven en hoeft het wiel niet iedere keer opnieuw te worden uitgevonden. Tevens bevordert het gebruik van standaardbrieven de rechtsgelijkheid en wordt de kans op vormfouten in de besluitvorming teruggedrongen.

Actiepunt: er dienen protocollen/werkinstructies en standaardbrieven te worden opgesteld.

5. Uitvoering

5.1 Handhavingsuitvoeringsprogramma

In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 zijn de doelen en strategieën uiteengezet. In de uitvoeringsfase dient hier concreet vorm aan te worden gegeven. De doelen uit hoofdstuk 3 zijn te abstract om als dagelijks toetsingskader te worden gebruikt. In het handhavingsuitvoeringsprogramma worden de doelen en de te volgen strategie nader uitgewerkt tot meer 'fastbare' doelen en concrete werkwijze. Deze doelen dienen op uitvoeringsniveau meetbaar en verifieerbaar te zijn.

In het handhavingsuitvoeringsprogramma komen ten minste de volgende onderwerpen aan de orde:

- globale samenvatting van de in het beleidsplan geformuleerde doelen, taken en prioriteitstelling;
- een overzicht van de vastgestelde formatie en het formatieve budget;
- overzicht van de huidige formatie en het daadwerkelijk ter beschikking staande budget;
- uitwerking van de doelen uit het beleidsplan in concrete, meetbare doelen;
- uitwerking van de taken en prioriteitstellingen naar werkschema's en urenplanning.
- overzicht met betrekking tot andere bedrijfsvoering gerelateerde onderwerpen (scholing e.d.);
- overzicht van de realisatie van de in eerdere handhavingsuitvoeringsprogramma's gestelde doelstellingen en resultaten;
- overzicht van andere belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het handhavingsproces;
- knelpunten en conclusie.

5.2 Ondersteunende voorzieningen en scholing

Naast het handhavingsprogramma is het voor een goede uitvoering van de werkzaamheden noodzakelijk dat de handhavers kunnen beschikken over goede uitvoeringsondersteunende voorzieningen (auto, meetapparatuur, naslagwerken, etc.).

De kwaliteit van de producten die de handhavers leveren wordt mede bepaald door de kennis en kunde van de individuele medewerkers. Deze kennis en kunde verschilt per medewerker op grond van persoonlijkheid, opleiding en praktijkervaring. Door (bij)scholing kan de kennis en kunde op een bepaald vlak vergroot worden. De scholing kan uiteenlopend van aard zijn en kan variëren van vaardigheidstrainingen tot vakinhoudelijke verdiepingscursussen.

Actiepunt: er wordt vormgegeven aan kennisoverdracht en -ordening binnen de (handhavings)organisatie.

6 Evaluatie

Doelen -zowel op beleidsniveau als op uitvoeringsniveau- worden opgesteld met het oogmerk ze ook te bereiken. Derhalve dient periodiek te worden getoetst of de geleverde handhavingsinspanningen ook het bereiken van de gestelde handhavingsdoelen heeft opgeleverd. Indien de gestelde doelen zijn bereikt zal dit in algemene zin leiden tot een beter naleefgedrag. Indien de gestelde doelen niet zijn bereikt, dient er te worden bezien wat de oorzaak hiervan kan zijn. De oorzaak kan heel divers zijn: te weinig capaciteit, onhaalbare doelen, onvoldoende budget, niet functioneren van protocollen enz.

Afhankelijk van de bevindingen dienen eventueel de doelen, de werkwijze of randvoorwaarden te worden bijgesteld en kan hieruit lering worden getrokken voor de toekomst.

6.1 Monitoring en registratie

Om een goed oordeel te kunnen vormen over de resultaten en de effecten van de handhaving is het essentieel dat er monitoring en registratie plaatsvindt. Onder monitoring wordt verstaan het periodiek meten van dezelfde parameters of indicatoren.

Door monitoring en registratie wordt handhaving meetbaar. Natuurlijk zeggen deze getallen niet alles over het handhavingsproces. Wel maakt dit het handhavingsproces inzichtelijk(er) en kunnen handhavingsperiodes met elkaar vergeleken worden.

In het uitvoeringsplan worden de resultaten van de voorliggende periode(s) kenbaar gemaakt.

Actiepunt: het opstellen van een goed en adequaat registratie/monitoringssysteem.

6.2 Verantwoording van inzet, prestaties en resultaten

Zowel voor de eigen organisatie als voor externen zijn monitoringsresultaten een middel om resultaten, effectiviteit en efficiëntie van de handhaving te kunnen beoordelen.

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk stond beschreven, zijn deze monitoringsresultaten van belang voor het bijstellen van diverse aspecten (doelen, strategie, werkwijze).

Hiernaast kunnen de monitoringsresultaten gebruikt worden om de inzet van de afdeling, de teams en de afzonderlijke resultaten van de werknemers te beoordelen en te vergelijken. Dit leidt tot inzicht in prestaties op werknemersniveau, wat relevant is voor functioneringsgesprekken en beoordelingsgesprekken. Tevens kunnen deze resultaten aanleiding zijn voor het toewijzen van scholing, capaciteit of budget.

6.3 Verbeteringen doorvoeren

Het adequate handavingsproces gaat uit van een dynamische beleidscyclus. Deze dynamische beleidscyclus houdt –in tegenstelling tot een conservatief beleid- in dat beleid constant aan veranderingen onderhevig is. Op zich is dit ook logisch. We leven immers in een dynamische maatschappij: om de vier jaar een nieuwe regering, nieuwe inzichten en nieuwe regelgeving. In de beleidsvoering moet men hier op kunnen inspringen, zodat men niet telkens achter de feiten aanloopt.

Het Handhavingsbeleid wordt tenminste een keer per 4 jaar herschreven en kan indien dit noodzakelijk is tussentijds worden aangepast en afgestemd op de huidige ontwikkelingen.

Dit betreft alle aspecten van het adequate handavingsproces, van het opstellen van de doelen, tot aan de uitvoering en de evaluatie.

Betekent dit nu dat om de haverklap het beleidsplan moet worden aangepast? Nee, het beleidsplan biedt op een aantal punten aardig wat rek en binnen de bandbreedte van het beleidsplan kunnen de accenten in de loop der tijd verschuiven. Dientengevolge kunnen in uitvoeringsprogramma's de doelen concreter worden weergegeven. Het is derhalve niet nodig en niet wenselijk om het beleidsplan of bijlagen behorende bij het beleidsplan gelijktijdig met het uitvoeringsprogramma jaarlijks te herzien. Verbeterpunten ten aanzien van het handhavingsbeleidsplan dienen geregistreerd te worden, zodat ze periodiek in het beleidsplan kunnen worden verwerkt.

6.4 Kwaliteitsborging

Een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving vraagt om een eenduidige manier van werken en een heldere omschrijving en borging van de (werk)processen. Het is belangrijk dat de werkprocessen worden geïmplementeerd en worden nageleefd. Door duidelijk de (werk)processen uiteen te zetten worden verantwoordelijkheden zichtbaar en kunnen werknemers op hun handelen door elkaar en het afdelingshoofd worden aangesproken.

Verantwoording over (de kwaliteit van) het handavingsproces vindt eveneens plaats door middel van rapportageverplichtingen aan het college, de raad en de burger (burgerjaarverslag). De feed-back die hierdoor ontstaat wordt gebruikt door het afdelingshoofd om de kwaliteit van het handavingsproces in ruime zin te verbeteren.

Actiepunt: er dient een plan te worden opgesteld met betrekking tot de kwaliteitsborging.

Bijlagen

Bijlage 1 Actiepuntenlijst

Actiepunt	uitvoeren door	datum aanvang	datum gereed
Aan de hand van geregistreerde gegevens en monitoringsgegevens dient wijkgericht een probleemanalyse, waaronder een risicoanalyse gemaakt te worden.	Afd. handhaving	1 november 2004	Voor milieu inmiddels gereed integraal gereed 1 augustus 2005
Aan de hand van de probleemanalyse dient de prioriteitstelling te worden uitgewerkt en te worden verfijnd.	Afd. handhaving	Milieu Gestart Integraal aanvang 1 januari 2005	Voor milieu 1 januari 2005 Integraal 1 oktober 2005
Realiseren van optimale communicatie tussen beleidsmakers, normstellers en handhavers.	Afdelingen HH DVB en RWM	Gestart	Continue
Met externe handhavingpartners moet structureel overleg en afstemming plaatsvinden.	Afd. HH	Gestart	Continue
Er dienen protocollen/werkinstructies en standaardbrieven te worden opgesteld.	Afd. HH	Gestart	1 januari 2005
Er wordt vormgegeven aan kennisoverdracht en -ordering binnen de (handhavings)organisatie.	Afd. HH	Gestart	Continue
Het opstellen van een goed en adequaat registratie/monitoringssysteem.	Afd. HH	Gestart	Milieu gereed Integraal 1 januari 2006
Er dient een plan te worden opgesteld met betrekking tot de kwaliteitsborging.	Afd. HH	Gestart	Milieu 1 januari 2005 Integraal 1 januari 2006

Bijlage 2 het domein van de afdeling Handhaving

Het taakveld Bouwen/RO

Wet op de Ruimtelijke Ordening

- controleren en opsporen of het gebruik van opstallen, bouwwerken en gronden in overeenstemming is met het bestemmingsplan;
- het controleren op de juiste uitvoering van de aanlegvergunning (verleend krachtens het bestemmingsplan).

Woningwet

- het controleren van de uitvoering van bouwvergunningen;
- het opsporen van illegale bouwactiviteiten;
- het stilleggen van bouwactiviteiten die zonder of in strijd met een bouwvergunning plaatsvinden.

Bouwbesluit (AMvB op grond van de Woningwet)

- het controleren of bouwwerken aan de eisen voldoen die in het Bouwbesluit zijn opgenomen;
- Deze eisen zijn: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid.

Bouwverordening

- het controleren op de juiste uitvoering van verleende sloopvergunningen (inclusief sloopveiligheidsplan en bouwveiligheidsplan);
- toezicht op het verbod op bouwen op verontreinigde grond d.m.v. controles en opsporing;
- toezicht op brandveilig gebruik d.m.v. controles en opsporing.

Monumentenwet

- controle van verleende monumentenvergunningen;
- opsporing van werkzaamheden die zonder een benodigde monumentenvergunning plaatsvinden.

Het taakveld Milieu

Wet milieubeheer: Inrichtingen (§8 Wm: milieuvergunningen, inrichting-besluiten (8.40 Wm), instructie-besluiten (8.44 Wm))

- opsporing van (delen van) inrichtingen waarvoor geen milieuvergunning is aangevraagd cq verleend, dan wel geen melding (art. 8.40 Wm) is ingediend;
- toezicht en handhaving op naleving van aan milieuvergunningen resp AmvB's verbonden voorschriften.

Wet milieubeheer: Afvalstoffen (§10 Wm, afvalstoffen, juncto Europese richtlijn afvalstoffen (Eural) juncto §3 en §4 PMV)

- toezicht en handhaving van verplichtingen tot afvalscheiding en afvalpreventie (zoals Besluit wit/bruingoed, Besluit autowrakken, Besluit autobanden, GIBA);
- toezicht en handhaving van verplichtingen aangaande legale afgifte (kwantitatief en kwalitatief)

Wet milieugevaarlijke stoffen

- toezicht en handhaving van de regels gesteld in het cfk-besluit aangaande koelen, ontvetten, brandblusmiddelen en processen waarbij cfk's worden toegepast.

Wet bodembescherming / Wet milieubeheer

- toezicht en handhaving op het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (BOOT);
- toezicht op de sanering van niet-urgente bodemverontreinigingen.

Besluit milieukwaliteitseisen externe veiligheid (Besluit EV); Vuurwerkbesluit (Vwb)

- toezicht en handhaving van de rechtstreeks werkende verplichtingen op inrichtingenniveau van het Besluit EV en het Vwb:
- opstellen technische rapporten ten behoeve van saneringen op grond van het Vwb.

Bouwstoffenbesluit

- toezicht en handhaving op de verplichtingen van het Bstb.

Lucht (naast de aspecten die onder de §8 Wm vallen)

- toezicht en handhaving op het Besluit emissie-eisen stookinstallaties (BEES).

APV (overlap met cluster APV)

- toezicht op SVH-verplichting volgens drank- en horecaverunning;
- toezicht op aantal gokkasten volgens vergunning Wet op de kansspelen.

Het taakveld APV

ORDE EN VEILIGHEID OP DE WEG

- 2.1.1.1 Samensholing en ongeregelheden
- 2.1.2.1 Optochten
- 2.1.2.2 Kennisgeving betogingen op openbare plaatsen
- 2.1.3.1 Beperking aanbieden e.d. van geschreven of gedrukte stukken of afbeeldingen
- 2.1.4.1 Feest muziek en wedstrijd e.d.
- 2.1.4.2 Dienstverlening
- 2.1.4.3 Straatfeest
- 2.1.5.1 Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg
- 2.1.5.2 Aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg
- 2.1.5.3 Maken, veranderen van een uitweg of uitrit
- 2.1.6.1 Bestrijden en voorkomen van gladheid
- 2.1.6.2 Winkelwagentjes
- 2.1.6.3 Hinderlijke beplanting of voorwerp
- 2.1.6.4 Open straatkolken e.d.
- 2.1.6.5 Kelderingangen e.d.
- 2.1.6.7 Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp
- 2.1.6.8 Vallende voorwerpen
- 2.1.6.9 Voorzieningen voor verkeer en verlichting
- 2.1.6.11 Veiligheid op het ijs

TOEZICHT OP EVENEMENTEN

- 2.2.2. Evenement
- 2.2.3 Ordeverstoring

TOEZICHT OP OPENBARE INRICHTINGEN

- 2.3.1.2 Exploatievergunning horecabedrijf
- 2.3.1.4 Sluitingstijden (horeca)
- 2.3.1.4a Sluitingsduur terrassen
- 2.3.1.6 Aanwezigheid in gesloten horecabedrijf
- 2.3.1.7 Ordeverstoring (horeca)
- 2.3.2.2 Kennisgeving exploitatie
- 2.3.2.3 Nachregister
- 2.3.2.4 Verschaffing gegevens nachregister
- 2.3.3.3 Exploitatie van een speelgelegenheid
- 2.3.3.7 Verplichtingen exploitant en beheerder
- 2.3.3.9 Intrekingsgronden vergunning
- 2.3.3.10 Beëindiging exploitatie speelgelegenheid
- 2.3.3.14 Aanvraag vergunning
- 2.3.3.16 Intrekking van de vergunning

MAATREGELEN TEGEN OVERLAST EN BALDADIGHEID

- 2.4.1 Betreden besloten woning of lokaal

- 2.4.2 Plakken en kladden
- 2.4.3 Vervoer plakgereedschap
- 2.4.4 Vervoer inbrekerswerktuigen
- 2.4.5 Betreden van plantsoenen e.d.
- 2.4.6 Rijden over bermen e.d.
- 2.4.7 Hinderlijk gedrag op of aan de weg
- 2.4.8 Hinderlijk drankgebruik
- 2.4.9 Hinderlijk gedrag bij of in gebouwen
- 2.4.10 Hinderlijk gedrag in voor publiek toegankelijke ruimten
- 2.4.11 Neerzetten van fietsen e.d.
- 2.4.12 Overlast van fiets of bromfiets op markt- en kermisterrein e.d.
- 2.4.13 Bespieden van personen
- 2.4.14 Bewakingsapparatuur
- 2.4.16 Alarminstallaties
- 2.4.16a Sleuteladressen
- 2.4.17 Loslopende honden
- 2.4.18 Verontreiniging door honden
- 2.4.19 Gevaarlijke honden
- 2.4.20 Houden van hinderlijke of schadelijke dieren
- 2.4.22 Loslopend vee

BEPALINGEN TER BESTRIJDING VAN HELING VAN GOEDEREN

- 2.5.2 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister
- 2.5.3 Voorschriften als bedoeld in artikel 437ter, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht
- 2.5.4 Vervreemding van door opkoop verkregen goederen
- 2.5.5 Handel in horecabedrijven

VUURWERK

- 2.6.2 Afleveren van vuurwerk
- 2.6.3 Bezigen van vuurwerk

DRUGSOVERLAST

- 2.7.1 Drugshandel op straat

SEKSINRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.

- 3.1.3 Naderende regels
- 3.2.1 Seksinrichtingen
- 3.2.2 Gedragseisen exploitant en beheerder
- 3.2.3 Sluitingstijden
- 3.2.5 Aanwezigheid van een toezicht door exploitant en beheerder
- 3.2.6 Straat- en raamprostitutie
- 3.2.7 Sekswinkels
- 3.2.8.1.1 Tentoonstellingen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen e.d.
- 3.4.2 Wijziging beheer
- 3.6.1 Intrekking van de vergunning
- 3.6.2 Sluiting

GELUIDHINDER

- 4.1.3 Kennisgeving incidentele festiviteiten
- 4.1.4 Verboden incidentele festiviteiten
- 4.1.7 Overige geluidhinder

AFVALSTOFFEN

- 4.2.2.5 Inzamelverbod huishoudelijke afvalstoffen behoudens vergunning
- 4.2.3.1 Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan anderen
- 4.2.3.2 Verbod op het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen door anderen, dan de gebruikers van percelen

- 4.2.3.3 Afzonderlijk ter inzameling aanbieden
- 4.2.3.4 Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen via een inzamelmiddel voor de gebruiker van een perceel
- 4.2.3.5 Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen via een inzamelvoorziening ten behoeve van een groep percelen
- 4.2.3.6 Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen via inzamelvoorzieningen op wijkniveau
- 4.2.3.7 Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen via een brengdepot op lokaal of regionaal niveau
- 4.2.3.8 Ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen zonder inzamelmiddel
- 4.2.3.9 Dagen en tijden voor het ter inzameling aanbieden
- 4.2.4.3 Ter inzameling aanbieden van andere categorieën afvalstoffen aan de inzameldienst
- 4.2.5.1 Voorkomen diffuse milieuverontreiniging
- 4.2.5.2 Opslagverbod

BODEM-, WEG EN MILIEUVERONTREINIGING

- 4.4.1 Verontreiniging van de weg en van terreinen
- 4.4.2 Verontreiniging bij werkzaamheden op de weg
- 4.4.3 Afvalbakken in inrichtingen voor het verbruiken van eet- en drinkwaren
- 4.4.4 Wegwerpen van reclame- of strooibiljetten
- 4.4.5 Straatvegen
- 4.4.6 Natuurlijke behoefte doen
- 4.4.7 Verbod doorzoeken van ter inzameling gereed staande afvalstoffen
- 4.4.8 Toestand van sloten en andere wateren en niet-openbare riolen en putten buiten gebouwen

HET BEWAREN VAN HOUTOPSTANDEN

- 4.5.2 Kapverbod
- 4.5.5 Bijzondere vergunningsvoorschriften
- 4.5.6 Herplant-/instandhoudingsplicht
- 4.5.8 Bestrijding iepziekte
- 4.5.9 Afstand van de erfgrans

BESCHERMING VAN FLORA EN FAUNA

- 4.6.1 Bescherming groenvoorzieningen
- 4.6.2 Beschermde planten; hout sprokkelen

MAATREGELEN TEGEN ONTSIERING EN STANKOVERLAST

- 4.7.1 Opslag voertuigen, vaartuigen, mest, afvalstoffen enz.
- 4.7.2 Ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclames e.d.

BESCHERMING CULTUREEL ERFGOED

- 4.8.1 Detectorverbod

PARKEEREXCESSEN

- 5.1.2 Parkeren van voertuigen van autobedrijf
- 5.1.2a Te koop aanbieden van voertuigen
- 5.1.3 Defecte voertuigen
- 5.1.4 Voertuigwrakken
- 5.1.5 Caravans e.d.
- 5.1.6 Parkeren van reclamevoertuigen
- 5.1.7 Parkeren van grote voertuigen
- 5.1.8 Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen
- 5.1.9 Parkeren van voertuigen met stankverspreidende stoffen
- 5.1.10 Aantasting groenvoorzieningen door voertuigen
- 5.1.11 Overlast van fiets of bromfiets

COLLECTEREN, VENTEN, STANDPLAATSEN EN SNUFFELMARKTEN

- 5.2.1 Inzameling van geld of goederen
- 5.2.2 Venten e.d.

- 5.2.3 Standplaatsen
- 5.2.4 Snuffelmarkten e.d.

OPENBAAR WATER

- 5.3.1 Voorwerpen op, in of boven openbaar water
- 5.3.1a Het openbaar water als werkplaats
- 5.3.2 Ligplaats woonschepen en overige vaartuigen
- 5.3.3 Aanwijzing ligplaats
- 5.3.4 Verbod innemen ligplaats
- 5.3.5 Beschadigen van waterstaatswerken
- 5.3.6 Reddingsmiddelen
- 5.3.7 Veiligheid op het water
- 5.3.7a Gezonken vaartuigen
- 5.3.8 Overlast aan vaartuigen
- 5.3.9 Grote vaartuigen op de tot het recreatiegebied Vlietland behorende plassen

CROSSTERREINEN EN GEMOTORISEERD EN RUITERVERKEER IN NATUUR- GEBIEDEN

- 5.4.1 Crossterreinen
- 5.4.2 Beperking verkeer in natuurgebieden

VERBOD VUUR TE STOKEN

- 5.5.1 Verbod vuur te stoken

VERSTROOIING AS

- 5.6.2 Verboden plaatsen
- 5.6.3 Hinder of overlast

NATURISME

- 5.7.1 Naaktrecreatie