

# Integraal en programmatisch handhaven

## Handhavingsbeleidsplan 2010-2014

Koningin Wilhelminalaan 2  
Leidschendam  
Postbus 905  
2270 AX Voorburg  
Telefoon 14 070  
Fax (070) 320 13 02  
www.leidschendam-voorburg.nl  
info@leidschendam-voorburg.nl

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Opbouw van dit handhavingsbeleidsplan</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Handhaving</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Relatie tot de regionale uitvoeringsdienst</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Probleemanalyse</b>	<b>11</b>
5.1	Evaluatie Handhavingsbeleidsplan 2005-2009	11
5.2	Tafel van Elf analyse	13
5.3	Probleemanalyse	13
<b>6</b>	<b>Prioriteiten</b>	<b>14</b>
6.1	Prioriteiten volgens de Probleemanalyse	14
6.2	Prioriteiten volgens de Nota vernieuwing van de milieuhandhaving	18
6.3	Prioriteiten volgens de Nota Programmatisch handhaven APV(+)	19
6.4	Conclusie: Prioriteiten voor 2010 - 2014	20
<b>7</b>	<b>Doelen</b>	<b>21</b>
7.1	Twee soorten doelen	21
7.2	Effecten	21
7.3	Indirecte doelen	23
7.4	Keuze tussen effecten en indirecte doelen	23
7.5	Indirecte doelen concreet	24
<b>8</b>	<b>Activiteiten en methoden</b>	<b>27</b>
8.1	Meer projectmatig controleren, in teamverband	27
8.2	Bouwtoezicht: mutatie van het aantal controles	27
8.3	Bouwtoezicht: introductie van het Bouwtoezichtprotocol	29
8.4	Bouwtoezicht: samenvatting vernieuwde werkwijze	29

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 2/39

8.5	Vertaling prioriteiten en doelen naar Uitvoeringsprogramma	30
<b>9</b>	<b>Strategieën</b>	<b>32</b>
9.1	Naleefstrategie	32
9.2	Toezichtstrategie	33
9.3	Sanctiestrategie	33
9.4	Gedooagstrategie	35
9.5	Overige strategieën	36
<b>10</b>	<b>Bijzonder handhavingsbeleid</b>	<b>38</b>

## Bijlagen:

1. Probleemanalyse
  - a. Evaluatie Handhavingsbeleidsplan 2005-2009
  - b. Rapportage “Kansen op overtredingen” (Tafel van Elf-analyse)
  - c. Risicomatrices
    - i. Bouwen
    - ii. Milieu
    - iii. APV(+)
    - iv. Overige onderwerpen
2. Prioriteitslijsten
  - a. Bouwen
  - b. Milieu
  - c. Openbare ruimte
  - d. Diversen
  - e. Niet sectorale weging
3. Systematiek bouwcontroles

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 3/39

## 1 Samenvatting

De kern van het voorliggende handhavingsbeleidsplan wordt gevormd door prioriteiten, doelen en handhavingsstrategieën.

De reikwijdte van dit handhavingsbeleidsplan betreft het omgevingsrecht, inclusief brandveiligheid.

In dit beleidsplan worden prioriteiten gesteld voor toezicht en handhaving van het omgevingsrecht. Deze prioriteiten zijn in eerste instantie bepaald volgens sectorale weging (bouwen, milieu, openbare ruimte, verkeer). De integrale benadering wordt verwerkt door in de feitelijke taakuitvoering taken die met elkaar samenhangen ook daadwerkelijk samen te voegen. Er worden doelen gesteld in termen van input (urenverdelingen), output (taken, projecten, acties) en nalevingsgedrag.

In dit beleidsplan wordt een methode van bouwtoezicht ingevoerd, gekenmerkt door een stapsgewijze dekkingsgraad op verleende bouwvergunningen, én gekoppeld aan een strakker sanctiebeleid. In het bouwtoezicht zal het Toezichtprotocol van de Vereniging BWT NI worden geïntroduceerd.

Het Handhavingsbeleidsplan bevat voorts een naleefstrategie, een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.

In dit beleidsplan wordt tevens de verhouding geregeld tussen dit gemeentelijk handhavingsbeleid en een handhavingsbeleid van een regionale uitvoeringsdienst.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 4/39

## 2 Opbouw van dit handhavingsbeleidsplan

Op 31 maart 2009 heeft het College van Burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg een startnotitie voor het handhavingsbeleidsplan vastgesteld.

### Intentieverklaring uit de startnotitie

Het Handhavingsbeleidsplan dient integraal en programmatisch van opzet te zijn. Het Uitvoeringsprogramma dat uit het beleidsplan volgt, moet zoveel mogelijk gericht zijn op projectmatige handhaving, en moet integrale handhaving nastreven, waar dit voor de doelgroep gewenst is, en waar dit in de feitelijke uitvoering ook maar enigszins mogelijk is. Het startpunt en het algemene karakter van de bestuursrechtelijke handhaving in Leidschendam-Voorburg is repressie. Uiteraard kan van dit beginsel gemotiveerd worden afgeweken, al naar gelang de bestuurlijke afweging en/of de professionaliteit van de handhavers in het veld hier aanleiding toe geven. Handhaving wordt te allen tijde transparant uitgevoerd, hetgeen wordt ondersteund door consequente rapportage van constateringen en het vervolg hierop.

### Beleidscyclus

Het is uiteraard niet nodig of gewenst om de gewenste structuur van het beleidsplan, zoals vastgelegd in de startnotitie, hier te herhalen. De inhoudsopgave van dit plan moge voor zich spreken. Hierin is zichtbaar dat de door VROM geadviseerde beleidscyclus, en ook de in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, resp. de in het ontwerp-Besluit omgevingsrecht beschreven volgorde is gevolgd (kort samengevat: analyse – prioriteiten – activiteiten).

### Strategieën

Min of meer los van de hiervoor behandelde trits “analyse – prioriteiten – activiteiten”, worden de volgende strategieën geformuleerd:

- Nalevingsstrategie: een weergave van inzet van verschillende middelen om naleving van regels te bereiken dan wel te ondersteunen: subsidies, overleg, voorlichting, preventie, correctie en repressie.
- Toezichtstrategie: een weergave van inzet van verschillende handhavingsactiviteiten op specifieke doelen.
- Sanctiestrategie: een weergave van gewenste sanctie per type constatering:
  - lik-op-stuk bij constatering van een overtreding op een tevoren vastgestelde lijst “kernbepalingen”

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 5/39

- voornemen tot opleggen bestuursrechtelijke sanctie bij overtreding van ... gevolgd door sanctionering bij constatering van voortdurende overtreding bij hercontrole
  - brief inhoudende verzoek tot opheffen overtreding bij .... gevolgd door voornemen tot sanctionering bij constatering van voortdurende overtreding bij hercontrole, gevolgd door sanctionering bij tweede hercontrole
- Gedoogstrategie: een weergave van situaties waarin en de wijze waarop eventueel schriftelijk en onder voorwaarden gedoogd kan worden.

#### Uitvoeringsprogramma

De beleidscyclus begint dus met een intentieverklaring en een probleemanalyse. Dan volgen prioriteiten en doelen. Daarna activiteiten en methoden. De activiteiten en methoden landen uiteindelijk in een Uitvoeringsprogramma. Dit is echter geen deel meer van het Handhavingbeleidsplan, dat nu aan de orde is. Het Uitvoeringsprogramma is onderdeel van het Afdelingsplan, een ambtelijk stuk dus. Dit ligt ook voor de hand. Het bestuur mag er van uitgaan dat de uitvoerende afdeling (Handhaving) de geformuleerde doelen en activiteiten ter hand zal nemen. Niet de beleidscyclus, maar de P&C-cyclus (managementrapportage) bewaakt vervolgens de taakuitvoering.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 6/39

## 3 Handhaving

### Handhaving

Wetten, regels, besluiten, ze hebben allemaal pas effect als zij in de praktijk worden uitgevoerd en nageleefd. Niet de regel op zich, maar de regel in de praktijk, is van belang voor het functioneren van de samenleving. Handhaving, als instrument om naleving af te dwingen, speelt daarbij een belangrijke rol. Natuurlijk denkt iedereen bij Handhaving, terecht, in de eerste plaats aan de politie (en daarmee verbonden: het Openbaar Ministerie). De politie heeft algemene opsporingsbevoegdheid, op het gebied van strafrechtelijke handhaving. In elke wet wordt vastgelegd wie bevoegd gezag is voor toezicht en voor *bestuursrechtelijke* handhaving op de in die wet gestelde regels. Veelal is dit de gemeente. Strafrecht kijkt terug en heeft een punitief karakter; bestuursrechtbank kijkt vooruit en heeft een correctief karakter (voorkomen, opheffen van een overtreding). De bestuursrechtelijke handhaving is in de maatschappij veel minder zichtbaar dan het strafrecht. Voor belanghebbenden is bestuursrechtelijke handhaving minstens zo effectief als strafrecht. De sancties die het bestuursrecht hanteert kunnen daarbij flink voelbaar zijn (dwangsommen van duizenden euri zijn eerder regel dan uitzondering). Dit handhavingsbeleidsplan gaat over bestuursrechtelijke handhaving.

### Democratische handhaving

Onze democratische rechtsstaat kent een aantal principes. Een daarvan is dat de macht bij velen ligt en niet bij enkelen. Een 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 zijn in feite niets anders dan 'gestolde' waarden en normen. Deze regels vormen het vertrekpunt van de handhaving. Een en ander betekent dat de Gemeente Leidschendam-Voorburg haar inwoners aan de regels en aan dit beleidsplan mag houden, maar ook dat de burgers de gemeente aan dit beleid mag houden.

### Transparante handhaving

In het voorliggende beleidsplan legt de Gemeente Leidschendam-Voorburg vast hoe zij op een transparante, gemotiveerde, redelijke manier omgaat met haar bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden. In dit plan zijn de uitgangspunten voor de uitvoering van de handhaving in de Gemeente Leidschendam-Voorburg vastgelegd. Dit beleid dient met name ter bewaking van de rechtsgelijkheid, ter onderbouwing van de motivering van handhavingsbesluiten en ter verantwoording van politieke keuzen in de handhaving. Dit plan bevat geen programma's die rechtstreeks doorwerken tot op uitvoerend niveau. Hiertoe dient het Uitvoeringsprogramma Handhaving. Dit is een ambtelijk stuk, dat door de

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 7/39

politiek bewaakt wordt in de Planning & Control-cyclus. In het Handhavingsbeleidsplan worden bijvoorbeeld prioriteiten gesteld, in het Uitvoeringsprogramma worden deze per jaar doorvertaald naar taken, acties en projecten.

### Integrale handhaving

De Gemeente Leidschendam-Voorburg heeft normstelling en normhandhaving gescheiden, en heeft veel van haar bestuursrechtelijke bevoegdheden samengevoegd in één integrale handhavingsafdeling. Het nu voorliggende handhavingsbeleidsplan behandelt de bestuursrechtelijke handhavingstaken die verband houden met het omgevingsrecht (bouwen, milieu, openbare ruimte, ruimtelijke ordening en enkele bijzondere wetten) Deze taken worden vanuit de afdeling Handhaving uitgevoerd.

In de afgelopen decennia werd de roep uit de maatschappij om deregulering en marktwerking en verbetering van de wetkwaliteit (in ambtenarenjargon: "MDW") steeds luider. Het Ministerie van VROM heeft daarom besloten om een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te schrijven. Bekende wetten als de Woningwet en de Wet milieubeheer zullen in deze wet opgaan. Voortaan is geen sprake meer van bouwvergunning, milieuvergunning et cetera, maar van een omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Net als de geïntegreerde vergunningverlening, worden ook toezicht en handhaving over de verschillende sectoren (bouwen, milieu, openbare ruimte etc) vergaand geïntegreerd. Deze integratie moet leiden tot:

- minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers;
- betere dienstverlening door de overheid aan bedrijven en burgers;
- kortere procedures;
- geen tegenstrijdige voorschriften.

Burgers en bedrijven die nu nog verschillende vergunningen nodig hebben als zij willen (ver)bouwen of als zij een bedrijfsmatige activiteit willen uitvoeren, hoeven straks nog maar één type vergunning aan te vragen: de omgevingsvergunning.

Net als bij de vergunningverlening streeft de overheid ook in de handhaving naar een zo effectief mogelijke werkwijze bij een zo gering mogelijke last voor burger resp. bedrijf (bijvoorbeeld in termen van aantal controleurs die op rij verschijnen, en aantal controlemomenten per jaar). De overheid spreekt van "éénduidig toezicht". Hiermee wordt bedoeld dat bij voorkeur één inspecteur optreedt bij een controlebezoek, en anders bij voorkeur één gezamenlijk optredend team inspecteurs. De inspecteur of het team dient uit te sluiten dat tegensprekende regels worden gehandhaafd.

De Gemeente Leidschendam-Voorburg wil optimaal invulling geven aan de overheidsambities van integraliteit, vermindering toezichtlast, eenduidig toezicht, toezicht op locatie, en één-loket-functie. Het nu voorliggende handhavingsbeleidsplan geeft hiertoe de bouwstenen.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 8/39

Het toezicht op brandveiligheid is iets afwijkend geregeld: het toezicht wordt uitgevoerd door de regionale brandweer. Pas als bestuursrechtelijke sanctionering onvermijdelijk is, wordt de de afdeling Handhaving van de gemeente ingeschakeld, die dan een juridische procedure start. Voor brandveiligheid betekent dit dat dit handhavingsbeleidsplan niet het toezicht, maar wel de sanctionering regelt.

Niet alle handhavingstaken van de Gemeente Leidschendam-Voorburg zijn op de afdeling Handhaving samengebracht. De sociale recherche functioneert vanuit de afdeling Sociale Zaken, en de leerplichtambtenaren functioneren vanuit de afdeling Jeugd, onderwijs en sport. Dit handhavingsbeleidsplan behandelt niet de handhaving van de sociale wetgeving en de leerplicht.

#### Programmatisch handhaven

De tijd is voorbij dat controles opportuun werden uitgevoerd, dan wel dat de inspectiediensten hun handen vol hadden aan het behandelen van acute klachten en problemen, waarbij de inspecties grotendeels achter de feiten aanliepen. De eerste betekenis van programmatisch werken is dan ook dat toezicht en handhaving intussen plaatsvinden volgens een systematisch, jaarlijks evaluerend werkplan (het uitvoeringsprogramma). Dit uitvoeringsprogramma wordt niet volgens min of meer subjectieve normen opgesteld, maar komt voort uit een beleidscyclus (probleemanalyse, prioriteiten en doelen, activiteiten en methoden, uitvoering en monitoring; een programma achter het werkplan) Dit is tweede betekenis van programmatisch handhaven.

In de derde plaats, en dit is de huidige betekenis van programmatisch handhaven in de gemeente Leidschendam-Voorburg, worden onderwerpen die met elkaar samenhangen, in de feitelijke taakuitvoering ook feitelijk samengevoegd. Dit betekent dat handhaving niet als losstaand mechanisme wordt beschouwd, maar dat handhaving een bijdrage levert aan maatschappelijke behoeften of knelpunten, samen met veiligheidspartners, wijkregisseurs, beleidsambtenaren, projectleiders, stichtingen en verenigingen enzovoort. Dit gebeurt wel binnen duidelijke grenzen. De normen zijn immers al gesteld, als handhaving op het toneel verschijnt. Waar een wijkmanager of een beleidsmedewerker of een vergunningverlener kan onderhandelen over de te stellen norm ("de afspraak"), is het beslist niet de bedoeling dat handhaving samen met alle partners de onderhandelingen weer opengooit als er een overtreding is geconstateerd. Andersom is het wel zo dat de "onderhandelende ambtenaren" er aan mogen refereren dat de afspraak gehandhaafd zal worden. Dit schept duidelijkheid in het contact tussen overheid en burgers en bedrijven. In die zin is handhaving dus onderdeel van het samenhangende totaal-programma op een thema.

Hoewel programmatisch handhaven en projectmatig handhaven strikt genomen genomen niet dezelfde betekenis hebben, is het in de praktijk wel zo dat programmatisch handhaven zich



Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 9/39

vooral manifesteert in projectmatig handhaven. Juist in projecten immers worden *“onderwerpen die met elkaar samenhangen, in de feitelijke taakuitvoering ook feitelijk samengevoegd”*.

Programmatisch handhaven betekent tenslotte ook dat de afdeling Handhaving directe, concrete taken heeft die voortkomen uit het Programma Veiligheid en Handhaving van de Raad en het College van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Dit programma heeft hier niet toegelicht en gemotiveerd te worden. De taakstellingen die uit het programma Veiligheid en handhaving voortkomen zijn niet verwerkt in dit beleidsplan maar in het Uitvoeringsprogramma handhaving.

#### Professionalisering van de handhaving

Voor de handhavings-organisaties (zoals de afdeling Handhaving van de Gemeente Leidschendam-Voorburg) staat in het kielzog van de Wabo een belangrijke Algemene maatregel van bestuur (Amvb) op stapel, te weten het “Besluit omgevingsrecht”. In deze Amvb worden kwaliteitscriteria geformuleerd waaraan een (gemeentelijke) handhavingsorganisatie moet voldoen. Ook worden er regels gesteld aan een gemeentelijk handhavingsbeleidsplan. Het nu voorliggende beleidsplan voldoet aan deze kwaliteitscriteria.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 10/39

## 4 Relatie tot de regionale uitvoeringsdienst

Vanuit het Ministerie VROM is een tweede beleidslijn uitgezet (naast de Wabo), namelijk de inrichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD). Een RUD kan voor de gemeente taken verrichten op het gebied van Wabo-toezicht, -handhaving, -vergunningverlening en - advisering. De gemeente Leidschendam-Voorburg besteedt alleen die taken uit die wettelijk verplicht worden gesteld. Een belangrijke reden om een zeer terughoudend beleid te voeren in de uitbesteding, is het feit dat de RUD-lijn van VROM haaks staat op de Wabo-lijn van VROM. In een RUD worden namelijk milieutaken geïsoleerd extern uitgevoerd; de Wabo veronderstelt juist integrale aanpak van omgevingsrecht. In de organisatie van de gemeente Leidschendam-Voorburg is de integrale Wabo-aanpak al vergaand doorgevoerd, zeker op de afdeling Handhaving. Verreweg het grootste deel van de controles, ook van de milieucontroles, gebeurt in integrale projecten, en niet als geïsoleerde milieucontrole.

Alleen die taken die wettelijk verplicht worden gesteld zullen dus worden uitbesteed. In aantal controles gerekend is dit een zeer klein gedeelte van de (omgevingsrecht) inspectietaken van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Omwille van de integraliteit, uniformiteit en autonomie van de gemeente, geldt dat het voorliggende handhavingsbeleidsplan ook van toepassing is op de toezicht- en handhavingstaken die uitbesteed worden aan de RUD.

Als en voor zover de handhavingsbeleidsregels van de RUD anders luiden dan de voorliggende handhavingsbeleidsregels, domineren de in het nu voorliggende handhavingsbeleidsplan vervatte regels.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 11/39

## 5 Probleemanalyse

### 5.1 Evaluatie Handhavingsbeleidsplan 2005-2009

#### Samenvatting van deze evaluatie

De volgende onderwerpen komen nadrukkelijk naar voren in de evaluatie van het vorige handhavingsbeleidsplan, en worden verwerkt in het nu voorliggende plan:

- *Gebiedsgerichte* handhaving (wijkgericht of rayongericht) heeft géén relevante meerwaarde. Een wijkgerichte actie kan wel zinvol zijn, als er een specifieke aanleiding bestaat. Die aanleiding bepaalt dan welke thema's en spelers aan een project moeten deelnemen. Het is gebleken dat de andersom-situatie (een integrale wijkgerichte actie; een soort open-einde totaal-surveillance) tot zeer inefficiënte controles leidt.
- *Programmatische* handhaving is zeer gewenst, en dient te worden voortgezet.
- *Integrale* handhaving heeft meerwaarde, mits het vanuit specifieke aanleidingen of doelstellingen wordt opgezet. Dit gebeurt dan in de vorm van projecten. Ook hier bepaalt de aanleiding welke thema's en spelers aan het project moeten deelnemen.
- De *discrepantie tussen beleid en uitvoering* is te groot, met name op de onderwerpen prioriteitsstelling en sanctiestrategie (dit onderwerp wordt hierna onder een apart kopje verder uitgewerkt)
- Het afdelingsplan, waarin de doelstellingen op hoofdlijnen zijn verwoord, moet als bijlage een *Uitvoeringsprogramma* bevatten, waarin de meer globale doelstellingen zowel in input als in output tot op operationeel niveau zijn uitgewerkt. Dit Uitvoeringsprogramma moet zijn opgebouwd rondom concrete parameters, waarop gemonitord kan worden. Het thans voorliggende beleidsplan moet deze parameters benoemen (gerelateerd aan doelen en activiteiten)
- voor *bouw- en woningzaken* is tot dusver géén onderbouwde prioriteitsstelling opgesteld.
- Meer en gericht gebruik maken van (externe) *communicatie* als "handhavingstool".
- Opzetten van een *kwaliteitsborging* die de gehele output van de afdeling Handhaving omvat.
- Afstemming van toezicht en handhaving van *brandveiligheid* planmatig en systematisch opzetten.

De eerste drie conclusies zijn van meet verwerkt in het nu voorliggende handhavingsbeleidsplan. Dit blijkt alleen al uit de titel, en voorts uit de startnotitie voor dit plan

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 12/39

die op 31 maart 2009 door het College werd vastgesteld. Voorts moge het uit de verdere tekst blijken.

De conclusies betreffende Uitvoeringsprogramma en prioriteitsstelling Bouw- en woningtoezicht spreken voor zich. Er zal jaarlijks een Uitvoeringsprogramma worden opgesteld, en het nu voorliggende beleidsplan voorziet in een prioriteitsstelling BWT.

Ten aanzien van de laatste drie conclusies zij het volgende opgemerkt: In dit handhavingsbeleidsplan wordt vastgelegd dat deze onderwerpen in aparte beleidsnota's zullen worden uitgewerkt en bestuurlijk zullen worden vastgelegd. Het nu voorliggende beleidsplan regelt deze onderwerpen echter niet inhoudelijk.

#### Discrepantie tussen beleid en uitvoering

Het (vanouds) lastigste item is de feitelijke relatie tussen beleid en uitvoering, die ook in de evaluatie over de laatste 4 (5) jaar is gebleken. Deze spanning is in hoofdzaak op een viertal onderwerpen gebleken:

- feitelijke invordering van dwangsommen;
- bestuurlijke realiteit versus prioriteitsstelling;
- prioriteitsstelling in relatie tot feitelijke sanctionering (op welke onderwerpen wordt in de praktijk de meeste juridische capaciteit ingezet)
- dictaat tot repressieve handhaving, waar de behandelende ambtenaar (de toezichthouder) alsnog redenen ziet om de overtreding langs correctieve weg op te heffen.

Het heeft geen zin om fraaie of strenge beleidsintenties op te stellen, als die in de uitvoering toch niet worden uitgevoerd. Op die manier manifesteert zich een oneigenlijke vierde bestuurslaag (de ambtelijke laag, die ondanks bestuurlijke uitspraken in de praktijk alsnog de dienst uitmaakt). Het gat tussen het bestuurlijke beleidsplan en de ambtelijke uitvoering moet van twee kanten worden gedicht. Waar beleidsvoornemens te ideëel van aard zijn, en de ambtenaren op grond van gezond verstand afwijken, moeten de beleidsvoornemens worden bijgesteld. Waar ambtenaren eigenmachtig optreden, omdat hun mening afwijkt van die van het democratische bestuur, moet het management bijsturen, en er op toezien dat de uitvoering conform het vastgestelde beleid functioneert.

Bovengenoemde onderwerpen zijn aan de bestuurders voorgelegd. De uitkomsten van dit overleg zijn in onderstaande hoofdstukken verwerkt, zodat verwacht mag worden dat beleid en uitvoering in de naaste toekomst dicht bij elkaar liggen.

De rapportage "Evaluatie handhavingsbeleidsplan 2005-2009 is in Bijlage 1 (a) opgenomen.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 13/39

## 5.2 Tafel van Elf analyse

Onderdeel van de probleemanalyse is een analyse van “Kansen op overtredingen”. Kerndocument voor de analyse van “kansen op overtredingen” is de Tafel van Elf (Expertisecentrum Rechtshandhaving, Min.Just., versie november 2004). In de voorliggende analyse zijn evenwel een aantal wijzingen ten opzichte van de aloude Tafel van Elf ingevoerd. Omdat de analyse zodoende wat dieper gaat dan de min of meer globale Tafel van Elf, is de “T-11” CMC-methodiek niet goed bruikbaar. In dit document wordt de analyse die in plaats van de Tafel van Elf is toegepast, de “analyse op stuurfactoren bedrijfsvoering” genoemd. Deze analyse vormt de hoofdzaak van de rapportage “Kansen op overtredingen”. Daarnaast zijn echter nog twee andere benaderingen opgenomen, namelijk de ervaringen van de afdeling Handhaving in de afgelopen jaren aangaande kansen op overtredingen, en een theoretische analyse van kansen op overtredingen, volgens kwaliteitstheorie, weergegeven in logogrammen.

Het resulterende rapport “Kansen op overtredingen is in Bijlage 1 (b) opgenomen.

## 5.3 Risicomatrices

De mening van professionals is voor de bestuurders natuurlijk een belangrijke bron van informatie, bij het vaststellen van prioriteiten en doelen. De inbreng van ambtenaren uit allerlei geledingen, en van politie en brandweer, is gevraagd en gebundeld, door hen te vragen de “Risicomatrix” in te vullen, uit de Gids Programmatisch handhaven van het Expertisecentrum rechtshandhaving (Ministerie van Justitie). Deze methode heeft in de afgelopen jaren een vaste plaats verworven in het handhavingsbeleid, en geldt als beproefde en vrijwel onomstreden standaard voor het opstellen van een risicoanalyse.

De inzendingen zijn digitaal verwerkt tot één eindmatrix. De matrices en de uitwerking daarvan zijn in Bijlage 1 (c) opgenomen.

De uitslag en de feitelijke betekenis van de analyse komt in het volgende hoofdstuk (Prioriteiten) aan de orde.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 14/39

## 6 Prioriteiten

### 6.1 Prioriteiten volgens de Probleemanalyse

De Gemeente Leidschendam-Voorburg staat voor een groot aantal afzonderlijke handhavingstaken. Omdat de handhaving capaciteit nu eenmaal begrensd is, is het onvermijdelijk dat er keuzen moeten worden gemaakt in de lijst met opgaven. Door het stellen van prioriteiten is een verdeling mogelijk van inzet op de verschillende handhavingsthema's.

*(Dit laat onverlet dat er programmatisch wordt gehandhaafd, dat wil zeggen dat onderwerpen die met elkaar samenhangen, in de feitelijke uitvoering ook zoveel mogelijk worden samengevoegd. Er kunnen regelmatig minder prioritaire onderwerpen "meeliften" als een meer prioritair onderwerp wordt behandeld).*

De prioriteiten zijn gesteld aan de hand van de Probleemanalyse (Risico-analyse) die in het vorige hoofdstuk is beschreven.

In de matrices van de Risico-analyse zijn ca. 140 onderwerpen opgenomen die zich in het omgevingsrecht voordoen. De scores in deze matrices kunnen op twee manieren worden vertaald naar prioriteiten :

- Strikt Wabo-integraal. De scores betreffende onderwerpen uit de sectoren openbare ruimte, bouwen, milieu, ruimtelijke ordening, verkeer (en diversen) worden op één schaal gemeten. Voordeel: de ideële, integrale gedachte van de Wabo wordt onverkort doorgevoerd. Nadeel: de top 10 of top 20 (enz) van prioriteiten wordt niet evenredig bezet door onderwerpen uit respectievelijk bouwen, milieu, openbare ruimte etc.
- Eerst weging binnen één sector, en daarna samenvoegen van samenhangende onderwerpen. Dus eerst een top-X van milieu-onderwerpen, van bouw-onderwerpen (etc). In de feitelijke taakuitvoering samenvoegen van die taken die met elkaar samenhangen (zoals: horeca, brandveiligheid, buitengebied ...)

Beide prioriteitslijsten zijn doorgerekend. Inderdaad ontstaat er een grillige verdeling van prioriteiten, bij strikt integrale verwerking. Vooral de taakvelden verkeer, markt en ruimtelijke ordening moeten het ontgelden. De ideële gedachte van integraliteit slaat door, en gaat een eigen leven leiden.

Bijkomend voordeel van "eerst sectorale weging", is dat de bestaande sectorale formatie-toedeling (onderdeel van programma- en productbegroting) in tact blijft. Een strikt integrale

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 15/39

weging van prioriteiten leidt er toe dat er zeer relevante formatieverschuivingen zouden moeten worden doorgevoerd.

In de prioriteitsstelling wordt dan ook de volgorde aangehouden: eerst weging binnen één sector, en daarna samenvoegen tot samenhangende onderwerpen.

### **Prioriteiten per taakveld**

Volgens deze analyse hebben in ieder geval de volgende thema's, per taakveld, prioriteit boven andere thema's (de top 15 per taakveld):

#### Bouw / Ruimtelijke ordening

Asbestverwijdering  
bouwbesluit energie  
illegaal bouwen  
complexe bouwvergunning  
bouwbesluit constructieve veiligheid  
bouwbesluit brandveiligheid  
constructieve veiligheid neg  
bouwen op verontreinigde grond  
energiebesparing bestaande woningen  
bouwbesluit gezondheid  
brandveiligheid neg  
onrechtmatig wonen  
Gebruiksvergunning  
Monumentenvergunning  
Bouwvergunning

#### Milieu (bedrijfsgebonden)

bodemverontreiniging bedrijven  
bodemverontreiniging openbare ruimte  
illegale stort  
veiligheid stoffen en processen  
energiebesparing overheid  
externe veiligheid neg  
energiebesparing bedrijven  
veiligheid opslag stoffen  
geluidhinder horeca  
consumenten vuurwerk  
illegale afvalstromen  
veiligheid transporten  
bodemverontreiniging particulieren  
geluidhinder evenementen

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 16/39

veiligheid pijpleidingen

Openbare ruimte (inclusief reinigingsinspectie)

Hondenpoep  
verstrekken horeca alcohol <16 jr  
straat-, zwerfafval, verontreiniging weg  
verkoop detailhandel alc < 16 jr  
Graffiti  
aanbieden grofafval  
overlast jongerenhangplekken  
orde, netheid bij evenementen  
opslag grofvuil  
opslag bedrijfsafval  
Kansspelautomaten  
dronkenschap horecagerelateerd  
aanbieden huishoudelijk afval  
hinderlijk drankgebruik openbare ruimte  
aanbieden bedrijfsafval

Parkeren / verkeer (i.v.m. zeer omvangrijke taak "blauwe zone" een top 10 i.p.v. een top 15)

overlast bromfietsen  
fietsen winkelgebieden  
parkeren grote voertuigen  
parkeren blauwe zones  
veranderen van de weg  
misbruik oppervlaktewater  
overige parkeerexcessen  
caravans aanhangers openbare weg  
wrakken defecte voertuigen  
verkeershinder voorwerp openbare weg  
reclamevoertuigen openbare weg

**Prioriteiten omgevingsrecht (bouwen, milieu, openbare ruimte, brandveiligheid, ruimtelijke ordening, bijzondere wetten op één schaal).**

Als de risicomatrix niet sectoraal, maar geheel in stijl van de Wabo wordt geanalyseerd volgt de volgende volgorde van prioritaire onderwerpen (hier de "top 25" om een indruk te geven)



Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 17/39

Asbestverwijdering  
bodemverontreiniging bedrijven  
bouwbesluit energie  
illegaal bouwen  
complexe bouwvergunning  
Hondenpoep  
bodemverontreiniging openbare ruimte  
verstrekken horeca alcohol <16 jr  
illegale stort  
bouwbesluit constructieve veiligheid  
straat-, zwerfafval, verontreiniging weg  
bouwbesluit brandveiligheid  
veiligheid stoffen en processen  
verkoop detailhandel alc < 16 jr  
constructieve veiligheid neg  
bouwen op verontreinigde grond  
energiebesparing overheid  
externe veiligheid neg  
energiebesparing bedrijven  
energiebesparing bestaande woningen  
veiligheid opslag stoffen  
bouwbesluit gezondheid  
geluidhinder horeca  
consumenten vuurwerk  
brandveiligheid neg

Een dergelijke niet-sectorale weging toont zeer opmerkelijke volgorden.

Voorbeeld 1: “Hondenpoep” staat vlak naast “complexe bouwvergunning”, bóven “bouwen op verontreinigde grond”.

Voorbeeld 2: “verkoop detailhandel alcohol aan minder dan 16 jarigen” staat boven “veiligheid opslag stoffen”.

Hier wreekt zich duidelijk dat onderwerpen uit totaal verschillende belevingswerelden op één schall worden gemeten.

In Bijlage 2 zijn de prioriteitenlijsten meer gedetailleerd dan in deze samenvattende tekst opgenomen.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 18/39

## 6.2 Prioriteiten volgens de Nota vernieuwing van de milieuhandhaving

Eind 2008 kon met recht worden beweerd dat de klassieke, inrichting gebonden milieuhandhaving in Leidschendam-Voorburg op adequaat niveau was. In een werkgroep zijn toen de mogelijkheden tot vernieuwing van de milieuhandhaving verkend. Op 24 maart 2009 heeft het college een nota "Vernieuwing milieuhandhaving" vastgesteld.

In de risicoanalyse milieu van het nu voorliggende beleidsplan (bijlage 1c) werd geconcludeerd:

1. Het B&W-besluit d.d. 24 maart 2009 (de nota "Vernieuwing van de milieuhandhaving") blijft leidend in de toekomstige milieutaakuitvoering.
2. De prioriteiten die uit de risicomatrix volgen zijn richtlijn voor het opzetten van milieuprojecten.
3. De (bouw)thema's "bouwen op verontreinigde bodem", "asbestsanering", "strijdig gebruik" worden betrokken bij het opzetten van integrale projecten, en op deze wijze gelinkt aan de milieutaakuitvoering
4. Er dient onderzocht te worden of wellicht vanuit de taakuitvoering milieu een bijdrage geleverd kan worden aan het thema "energie bestaande woningen"

Ten aanzien van prioriteitsstelling noemt de nota "Vernieuwing van de milieuhandhaving" de volgende opgaven:

- Er blijft frequente, geplande, systematische controle plaatsvinden bij een selecte groep bedrijven. In ieder geval bij de "cat. 4-inrichtingen en bij de "cat. 3"-inrichtingen in het buitengebied die nog niet op adequaat niveau zijn, verder bij de inrichtingen waar externe veiligheid speelt, en bij de Top-X-bedrijven (actuele overlast) Deze bedrijven worden jaarlijks ten minste één maal gecontroleerd.
- De klassieke indeling in cat 1 t/m 4 vervalt. In plaats daarvan worden bedrijven aangewezen die relevantie hebben in de categorieën veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid. Voorbeeld: Een bedrijf dat voorheen geen "cat-3" of "cat-4- bedrijf" was, maar dat wel een zeer hoog energieverbruik heeft, of duidelijke (negatieve) relevantie heeft voor zijn directe omgeving, kan nu dus in de groep "aangewezen (of: selecte) bedrijven" terecht komen vanwege duurzaamheid- of leefbaarheid-kenmerken.
- Het overige deel van het bedrijvenbestand (in aantallen verreweg het grootste deel) wordt projectmatig gecontroleerd. Deze bedrijven worden ten minste eenmaal per tien jaar bezocht, maar afhankelijk van de georganiseerde projecten kan dat ook vaker zijn.
- Er worden steeds nieuwe projecten georganiseerd, waar bedrijven die voor dat project relevant zijn onder zullen vallen (dat kan zijn: Leidsenhage, of:

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 19/39

vetafscheiders, of: horeca in de breedste zin, of: lozingen in agrarisch gebied etc etc)

- In ieder geval wordt deelgenomen aan de LOM/Haaglanden-projecten (asbest, B&S, handhavingsestafette, supermarkten)
- Er wordt breder gewerkt dan alleen de sectorale milieuwetgeving. Bijvoorbeeld: bij horeca-controles kunnen APV en bijzondere wetten worden meegenomen, maar kan óók vergaand worden samengewerkt met de politie, de Voedsel & Waren-autoriteit, de Belastingdienst etc.
- Op projectbasis worden al werkzaamheden verschoven van standaard kantooruren naar frequent voorkomende controles in het weekend of in avond/nacht-uren (bijv. evenementencontroles). Er zal worden onderzocht of dit nog meer structureel gewenst is.
- Er worden jaarlijks 300 milieucontroles in het Afdelingsplan Handhaving opgenomen. Deze controles worden echter niet meer gegenereerd door aloude BUGM-controlefrequenties. De projecten zullen nadere invulling geven aan een belangrijk deel van het aantal 300 (controles).

### 6.3 Prioriteiten volgens de Nota Programmatisch handhaven APV(+)

Tot 2008 was toezicht en handhaving in de openbare ruimte nog grotendeels vraaggestuurd (klachten, meldingen). Eind 2008, begin 2009 is een ambtelijk onderzoek uitgevoerd, met behulp van dezelfde risicomatrices die ook bij dit beleidsplan werden gebruikt, naar een meer programmatische taakuitvoering. Op 10 februari 2009 heeft het college een nota "Programmatisch handhaven APV(+)" vastgesteld.

In de risicoanalyse apv(+) (bijlage 1c) werd geconcludeerd:

1. Het B&W-besluit d.d. 10 februari 2009 ("programmatische handhaving APV(+))" blijft leidend in de toekomstige taakuitvoering openbare ruimte (APV), verkeer en bijzondere wetten.
2. De prioriteiten die uit de risicomatrix volgen zijn richtlijn voor het opzetten van integrale projecten.
3. Er dient meer verbaliseerd te worden op kleine ergernissen (zaken als zwerfafval, beschadigingen weg/groen, honden, parkeerexcessen, winkeluitstallingen, afvalaanbieding). Heterdaadjes kunnen lik-op-stuk verbaliseerd worden.
4. Naast integrale projecten worden ook sectorale projecten afval, honden en stilstaand verkeer georganiseerd.
5. Ongewijzigd blijft het systematisch, intensief toezicht op parkeren in de blauwe zones; de stuurgetallen op inputzijde (8100 uur) en outputzijde (ten minste 4500 parkeer-p.v.'s) blijven ongewijzigd.
6. Alle doelen uit de Parkeernota worden geïmplementeerd in de dagelijkse parkeercontroles.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 20/39

De Nota "Programmatisch handhaven APV(+)" geeft vervolgens een prioriteitsstelling in een excelsheet. Deze is opgenomen in Bijlage 2.

#### **6.4 Conclusie: Prioriteiten voor 2010 - 2014**

De verschillende bronnen (de paragrafen 5.1 t/m 6.3) zijn gecombineerd.

In de bijlagen 2a, 2b en 2c is vastgelegd wat de resulterende prioriteiten zijn.

Deze thema's moeten in de periode 2010-2014 in de jaarlijkse Uitvoeringsprogramma's van de afdeling Handhaving in ieder geval een dekkingsgraad van 100% hebben:

Er zijn ook onderwerpen, die prioritair worden geacht, maar waar de afdeling Handhaving van de gemeente niet voor is aangewezen (bevoegdheid) of niet voldoende voor is uitgerust (veiligheid). Deze onderwerpen kunnen en moeten in nauw overleg met de politie worden gehandhaafd:

- Transport gevaarlijke stoffen
- illegale grondtransporten
- overlast ten gevolge van drank- e.o. drugsgebruik
- overlast van jongerenhangplekken
- overlast bromfietsen
- verkeersgevaarlijke situaties rondom scholen
- onrechtmatig wonen

De prioritaire onderwerpen met betrekking tot brandveiligheid zullen in nauwe samenwerking met de brandweer worden uitgevoerd.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 21/39

## 7 Doelen

### 7.1 Twee soorten doelen

Naast het stellen van prioriteiten is het van belang dat er doelen worden gesteld. Dit kan op twee manieren:

Er kunnen effecten ten doel worden gesteld. (*“Effecten op straat”*). Voorbeelden: *“geen loslopende honden op straat”* of: *“nooit meer een verkeerd aangeboden afvalcontainer op straat.”* Zo'n doel kan ook high tech zijn: *“100 kton CO2-reductie afdwingen”*, of sterk cultureel van aard: *“Aan monumentale waarden mag op geen enkele wijze afbreuk worden gedaan”*.

De doelen kunnen ook indirect worden gesteld:

- aan de *inputzijde* van de handhaving (“er wordt 7000 uur aan milieuhandhaving besteed”);
- aan de *outputzijde* (“er worden 500 bouwvergunningen gecontroleerd”);
- dan wel gericht zijn op de *stijl* van handhaving (“die-en-die overtredingen worden lik-op-stuk bestraft”).

Bij indirecte doelstellingen (input, output, stijl) geldt de aanname dat de gehandhaafde regels logischerwijze een effect zullen sorteren. De regels zijn immers gemotiveerd opgesteld. Handhaving is in deze benadering te vergelijken met een soort vermenigvuldigingsfactor. Het effect van een regel is bijvoorbeeld CO2-reductie, of hondenpoep-vrije stoepen en groenstroken. Handhaving zorgt dan voor (bijvoorbeeld) 0%, of 50%, of 85%, of 100% feitelijk effect (gelukkig bestaat er op een aantal regels ook nog zo iets als spontane naleving, zodat 0% feitelijk effect niet zo vaak voorkomt)

Beide soorten doelen hebben voor- en nadelen. Deze worden in de volgende twee paragrafen besproken.

### 7.2 Effecten

Deze zijn zeer transparant en sluiten goed aan op de inzet en doelen van andere spelers (politie, brandweer, wijkmanagers, stedenbouwkundigen, technisch uitvoerders enz.) Gezamenlijk kan gestreefd worden naar een bepaalde kwaliteit van leefomgeving.

Helaas. Op het eerste gezicht nogal vreemd misschien, maar heel vaak moet men achteraf constateren, zeker in de handhaving, dat zulke doelen (effecten) niet worden gehaald, terwijl er wel erg hard is gewerkt.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 22/39

De moeilijkheid is dat effect-doelen bijna niet realistisch geformuleerd kunnen worden. De maatschappelijke werkelijkheid blijkt daarvoor veel te gecompliceerd te zijn.

Voorbeeld: men stelt zich tot doel in bijvoorbeeld Voorburg–Noord jaarlijks 25% verbetering van het parkeer-naleefgedrag te bereiken. Nu kun men hier tot in lengte van jaren parkeerboetes uitschrijven, zonder ooit te bereiken dat het naleefgedrag noemenswaardig verbetert. Handhaving fungeert hier alleen als deksel op de pan. Zonder handhaving zou het een grote parkeerchaos worden in deze wijk. Het eigenlijke probleem is dat de wijk structureel tekort aan parkeervoorzieningen heeft. Alleen door de prikkel van de parkeerboete in de lucht te houden, zijn bewoners of bezoekers geneigd lange loopafstanden voor lief te nemen. Werkelijke verbetering ontstaat pas als auto's uit (delen van) de wijk worden geweerd of als er een grote parkeergarage wordt gebouwd. Als nu na verloop van (bijvoorbeeld) 3 jaar blijkt dat het aantal parkeerboetes gelijk is gebleven, is dan de conclusie: het doel is niet gehaald, handhaving heeft gefaald, stop er maar mee? Nee. Handhaving was heel nuttig. Zonder handhaving zou er een totale chaos zijn ontstaan. De praktijk was echter veel stugger dan de veel te simpele doelstelling.

Een ander voorbeeld: een doel wordt na heel wat wikken en wegen, op tijdstip x realistisch gesteld. Er komt echter een nieuwe ontwikkeling op gang, die het effect teniet doet. Voorbeeld: Er is overlast door drugsgebruik. Doel: terugbrengen overlast door tegengaan drugsgebruik. De overheid richt zich nu op drugsgebruik onder jongeren. Plotseling, zonder dat de overheid daaraan te pas kwam, is een joint roken "out" en comazuipen "in". Het hasj-gebruik halveert, maar de nachtelijke overlast verdubbelt.

Derde voorbeeld: Er wordt een verstandig doel gesteld (*"bouw- en woningtoezicht ziet er op toe dat er geen balkons van de gevels af vallen"*). Er wordt goed gewerkt. Toch wordt het beoogde effect op een grove wijze verstoord. (*"Er zeilt ergens een balkon naar beneden. Opgehangen in 1920 en na bijna honderd jaar het hangen moe"*). Het effect is nu niet gehaald. Ongetwijfeld gaat de onverdeelde aandacht uit naar bouw- en woningtoezicht. De calamiteit heeft echter niets te maken met de bestuurlijke keuzen en/of met de ambtelijke inzet van nu. Ook het verleden draagt een steentje bij aan de fantastisch gecompliceerde werkelijkheid.

In feite zijn er duizenden voorbeelden te noemen, over de verrassingen die de maatschappelijke werkelijkheid kan opleveren. Beoogde effecten lijken op het eerste gezicht heel transparant te zijn, maar zijn helaas alleen bruikbaar in een sterk vereenvoudigd wereldbeeld.

Beoogde effecten kunnen realistischer gemaakt worden, door de werkelijkheid diepgaand te analyseren. Dit is echter in de plaats die handhaving heeft in de visie en in de organisatie van de gemeente Leidschendam-Voorburg beslist geen gewenste aanpak. Een dergelijke aanpak moet maar van instanties als het RIVM vandaan komen.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 23/39

### 7.3 Indirecte doelen

*(Uitgangspunt: bevorderen van naleving van normen levert vanzelfsprekend de effecten van die normen op. Door te sturen op input en op output wordt als vanzelf een effect bereikt )*

De indirecte doelen hebben als grote voordeel dat de afweging ligt waar deze hoort te liggen, namelijk bij de normstelling. De inzet en de stijl van handhaving bepalen nu de feitelijke werking van de regels. Meer inzet (handhavingsuren op een thema) en consequente handhaving (op een thema) leveren vanzelf meer feitelijk resultaat op dat thema, dus meer effect van die gestelde regel (voorbeelden: reductie CO<sub>2</sub>-uitstoot, of opgeruimde hondenpoep, of prachtig onderhouden monumenten).

Een tweede kracht van deze doelstellingen is dat ze altijd werken. Er kan prima op gemonitord en gestuurd worden.

Nadeel van deze aanpak is dat handhaving een doel op zich lijkt te worden. De output oogt nogal destructief (4500 processen verbaal, € 80.000 aan dwangsommen, 12 stilleggingen etc.), dan wel gortdroog (7000 uur handhaving milieuwetgeving en 10.000 uur bouw- en woningtoezicht gerealiseerd etc.). Van een dergelijke jaarbalans gaat weinig wervende kracht uit, en het roept ook geen gevoel op van staatsmanschap van de verantwoordelijke bestuurders. Een ander nadeel is dat het voetstoots uitgaat van de zinvolle effecten van normen. Deze aanname wil in de praktijk wel eens tegenvallen.

### 7.4 Keuze tussen effecten en indirecte doelen

Hoe saai ze ook mogen ogen, indirecte doelen zijn veel realistischer dan beoogde effecten. Bovendien passen ze prima in de plaats die handhaving heeft in de visie van de gemeente Leidschendam-Voorburg (instrumenteel, volgend op normstelling, geen nieuwe heroverwegingen in de fase van normhandhaving).

De nadelen van indirecte doelen kunnen als volgt worden ondervangen:

*Bezwaar: Tellen van sancties levert een negatief beeld*

Vrijwel elke sanctie heeft weliswaar een getroffen belanghebbende, maar sancties hebben andersom vele begunstigde belanghebbenden. Deze zijn vaak zwijgend aanwezig (bewoners van een nieuw huis, omwonenden van een horeca-gelegenheid, recreanten in een park of natuurgebied, consumenten in een winkelgebied). Ze genieten echter wel de positieve effecten van handhaving (veiligheid, netheid, rust, orde). Soms is het positief effect niet direct op een

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 24/39

begunstigde terug te voeren, maar is het wel degelijk aanwezig (voorbeelden: reductie luchtvervuiling, schone bodem, afvalpreventie, bescherming riolering). Door in de rapportage en communicatie de positieve effecten op de begunstigde belanghebbenden te benoemen, ontstaat een positief in plaats van een negatief beeld.

*Bezwaar: Indirecte doelen genereren droog cijfermateriaal*

Naast de zakelijke managementsrapportage, die rapporteert over input en output, kan het team Communicatie aandacht geven aan de eye-catchers van handhaving. Ook kunnen veel acties gevisualiseerd worden (er is heel veel digitaal fotomateriaal en zelfs filmmateriaal beschikbaar over uitgevoerde controles)

*Bezwaar: Handhaving van "foute normen".*

In zoverre er normen worden gesteld die weinig of geen relevantie hebben voor de leefomgeving, wordt een beroep gedaan op de professionaliteit van de inspecteurs en van het afdelingsmanagement om hier tijdig op bij te sturen. Het principe van indirecte doelen mag nooit leiden tot blindelings volgen van de letter van de wet.

In dit Handhavingsbeleidsplan worden doelstellingen dan ook in termen van indirecte doelen geformuleerd.

## 7.5 Indirecte doelen concreet

Inputzijde: Doelstelling in formatie

De eerste set indirecte doelen ligt zeer voor de hand. Het bestuur van de gemeente heeft in de meerjarenbegroting capaciteit voor handhaving beschikbaar gesteld. Hiermee is een kader gesteld. Dit kader zegt weliswaar niets over subdoelen binnen de sector, maar is wel volstrekt dominant voor de boven- en ondergrens van handhaving op één sector van het omgevingsrecht. Bovengrens: Meer tijd is er niet. Ondergrens: de aangewezen tijd moet worden gerealiseerd. In de Begroting 2010 zijn de volgende cijfers opgenomen:

Sector	capaciteit
Milieu	7000 uur
Bouw- en woningtoezicht	13982 uur
Inspectie openbare ruimte	14508 uur
Parkeertoezicht	8600 uur
Markttoezicht	650 uur

Het afdelingsmanagement draagt er zorg voor dragen dat deze toewijzing ook daadwerkelijk op de aangewezen sectoren geschiedt (bouwen, milieu, openbare ruimte etc)



Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 25/39

Outputzijde: Doelstelling in kengetallen

Voorts zijn in de Productenraming 2010-2013 (Programma Veiligheid en Handhaving) de volgende doelen gesteld:

<b>Indicator</b>	<u>Streefwaarde</u>	<u>Streefwaarde</u>	<u>Streefwaarde</u>	<u>Streefwaarde</u>
	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>
Milieucontroles (incl. horeca-inrichtingen)	300	300	300	300
Handhavingstrajecten milieu	20	20	30	30
Handhavingstrajecten bouwen	35	35	35	35
Controle APV-vergunningen	150	200	200	200
Controle bouwvergunningen	500	500	500	500
Klachten meldpunt openbare ruimte	100%	100%	100%	100%
Milieuklachten	100%	100%	100%	100%
Woningklachten	100%	100%	100%	100%
Boetes foutparkeren blauwe zone	4500	4500	4500	4500
Toezicht monumentenbeleid Het schouwen van alle monumentale gevels aan de straatzijde in de Herenstraat en omgeving	100%	100%	100%	100%
Sancties brandveiligheid	15	15	15	15

Het afdelingsmanagement draagt er zorg voor dat deze output wordt gerealiseerd.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 26/39

De doelen zijn ‘smart’ geformuleerd:

- Specifiek: bovenstaande opsomming geeft nauwkeurig de going concern van de handhaving van het omgevingsrecht weer;
- Meetbaar: in het tijdschrijfsysteem zijn posten opgenomen die precies overeenkomen met de gestelde doelen. Er kan dus aan de inputzijde valide worden gemonitord.
- Meetbaar: de digitale databases die de afdeling Handhaving hanteert houden tot op het dossier nauwkeurig de geplande en uitgevoerde inspecties, handhavingstrajecten en klachtenbehandeling bij. Ook de outputzijde kan dus valide worden gemonitord.
- Aanvaardbaar: Jarenlange ervaring heeft geleerd dat de gewenste output in aantal ingrepen (bestuurlijke handhavingstrajecten, strafrechtelijke sancties) maatschappelijk kennelijk als redelijk wordt ervaren. Natuurlijk zijn er belanghebbenden die nadat zij met handhaving in aanraking komen de weg naar de bestuurders zoeken, maar dit zijn incidentele gevallen. Noch vanwege te strenge, noch vanwege te coulante houding is op enige wijze ooit maatschappelijke onrust ontstaan.
- Realistisch: Jarenlange handhavingspraktijk heeft geleerd dat de gewenste output (aantal controles, aantal behandelde klachten en meldingen) in gezond evenwicht is met de beschikbare capaciteit. Andersom is er beslist geen ruimte in het urentotaal van de afdeling. Elk jaar opnieuw moeten vele handhavingsvoorstellen worden afgewezen vanwege gebrek aan capaciteit.
- Tijdgebonden: Er wordt gehandhaafd volgens jaarplanningen. Er wordt gemonitord volgens kwartaal en jaarrapportages. Dit systeem blijkt goed te werken, er kan tijdig worden bijgestuurd.

In de programma- en productbegroting zijn de doelen aan de input- en outputzijde vastgelegd. Door deze doelen ook als doelstellingen van het handhavingsbeleid te beschouwen, wordt voorkomen dat er parallelle bestuurlijke keuzen ontstaan. (Hierboven zijn de doelstellingen weergegeven voor de meerjarenplanning 2010-2013; in de voortschrijdende meerjarenbegroting kunnen deze uiteraard worden bijgesteld. Het handhavingsbeleid volgt dan deze wijzigingen).

Hierboven, onder het kopje “*Twee soorten doelen*” werd nog een derde categorie “*indirecte doelen*” genoemd, namelijk doelen die de stijl van handhaving betreffen (“*die-en-die overtredingen worden lik-op-stuk bestraft, etc.*”). Deze indirecte doelen worden niet in dit hoofdstuk behandeld, maar in het hoofdstuk “Strategieën”.

Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat in de Nota Veiligheid doelen in termen van normen en effecten zijn benoemd. Handhaving is ondersteunend aan het realiseren van die doelen. De koppeling van de Nota Veiligheid enerzijds en handhaving anderzijds is gelegen in het Uitvoeringsprogramma handhaving, en niet in het Handhavingsbeleidsplan.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 27/39

## 8 Activiteiten en methoden

Er is natuurlijk al een arsenaal van beproefde methoden en activiteiten voorhanden in toezicht en handhaving, en er kan gerust worden gesteld dat de inspecteurs in het algemeen de juiste methode of activiteit aan de specifieke casus weten te koppelen. Bestaande handhavingsactiviteiten zijn: algemene of gerichte surveillances, gerichte gebieds- of locatie-controles, projecten, klachten- en meldingenbehandeling, administratieve- of dossieronderzoeken, signaalcontroles, gericht technisch onderzoek, posten (meer langdurige observaties)

### 8.1 Meer projectmatig controleren, in teamverband

Het kan echter wenselijk zijn om specifieke activiteiten aan specifieke doelen te koppelen anders dan traditioneel bepaald. In de volgende paragraaf (*Toezichtstrategie*) wordt de implementatie van vermindering van toezichtlast beschreven. Dit leidt (o.a.) tot veel meer projectmatige controles. Deze ontwikkeling (projectgewijs controleren t.b.v. vermindering toezichtlast) zal niet zo snel van de afzonderlijke inspecteurs komen (*vermindering toezichtlast* is voor de toezichthouder niet bepaald een dringend probleem) Dergelijke wijzigingen in werkwijze moeten dus wat meer sturend worden opgelegd. Voorbeeld: waar traditioneel op locatie x een frequente locatie-gerichte éénmens-controle werd uitgevoerd, wordt locatie x voortaan meegenomen in projectmatige team-controles).

In het Uitvoeringsprogramma moeten daarom waar mogelijk projectmatige controles worden ingepland (zie verder paragraaf Toezichtstrategie)

### 8.2 Bouwtoezicht: mutatie van het aantal controles

De Probleemanalyse, onderdeel Bouwen, toonde aan dat verschillende onderwerpen in het verleden te weinig aandacht kregen (asbest, toezicht bestaande bouw, ruimtelijke kwaliteit, brandveiligheid). Bij gelijkblijvende formatie betekent dit dat er zo mogelijk een mutatie van het aantal controles dient te komen, dan wel dat er binnen de werkwijze van één controle zo mogelijk een aanpassing dient te komen (systematische verdeling van aandacht, over: constructie, brandveiligheid, energie, gezondheid en bruikbaarheid)

De bouwinspecteurs controleren vakkundig, zeer regelmatig en nauwgezet. Op zich is dit lofwaardig, en zeker is de veiligheid en kwaliteit van de bouwwerken hiermee gediend. De bouwer echter maakt hier niet zelden misbruik van, door op de bouwinspectie te leunen. De voorschriften worden lang niet altijd actief in het bouwproces betrokken, maar men gaat er van uit dat de overheid (bouwinspecteur) zich wel zal laten horen bij een overtreding. De primaire verantwoordelijkheid om een – volgens de regels ! - veilig en deugdelijk gebouw te bouwen ligt bij de vergunninghouder dan wel bij de (hoofd)aannemer, en niet bij de overheid. De verantwoordelijkheid van de lokale overheid is om volgens de eisen van redelijkheid en

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 28/39

billijkheid, zorgvuldigheid en rechtmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit invulling te geven aan toezicht en handhaving.

Een andere wijze van bouwtoezicht, *uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouder resp. de bouwer*, kan als volgt worden ingevuld:

Er wordt onderscheid gemaakt tussen signaalcontroles en (gedetailleerde) inspecties. De controlefrequentie van gedetailleerde inspecties wordt teruggebracht. Er wordt steekproefgewijze gecontroleerd. Overigens wel met hoge intensiteit. In de tabel in Bijlage 3 wordt de systematiek weergegeven. Een blik op de tabel toont dat er nog steeds een hoge dekkingsgraad behouden blijft (60%, 80%, 100%).

Uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouder cq. de bouwer, neemt de mate van repressie toe! Er zal sneller worden overgegaan tot sanctionering bij geconstateerde gebreken. In die gevallen waar de bouwer (vergunninghouder) de eigen verantwoordelijkheid nog niet voldoende heeft begrepen, zal consequente, meer repressieve handhaving ongetwijfeld snel leiden tot beter nalevingsgedrag. In het hoofdstuk "sanctiestrategie" van dit beleidsplan is weergegeven hoe de meer repressieve handhaving gestalte krijgt.

Tijdens surveillances worden signaalcontroles uitgevoerd. Door middel van deze controles worden wél álle verleende bouwvergunningen gescand. In deze vorm van toezicht blijft dus wél een dekkingsgraad van 100% op het aantal afgegeven bouwvergunningen bestaan; dit zijn dan echter "gevelcontroles". Er wordt gecheckt óf er wordt gebouwd, en óf er in grote lijnen cf. Wow c.a. resp. bouwvergunning wordt gebouwd.

Voorbeeld: (a) is er een vergunning verleend voor de bouw van een dakkapel aan de voorgevel? (b) kloppen de afmetingen van de dakkapel zodanig met de vergunning dat het gewenste gevelbeeld ontstaat? Dus geen controle op de centimeter nauwkeurig.

Als er twijfels ontstaan, gaat er een signaal uit naar de bouwinspecteurs die dieper op de materie ingaan. Deze gevelcontroles zijn gewenst om grove overtredingen uit te filteren, én omdat andere ambtelijke afdelingen regelmatig uitgaan van feitelijk uitgevoerd bouw- en woningtoezicht op alle verleende bouwvergunningen (voorbeeld: *actualisatie bestemmingsplannen: bestaande bouwvolumes*) .

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 29/39

### 8.3 Bouwtoezicht: introductie van het Bouwtoezichtprotocol

Een tweede onderwerp van aandacht is de wijze waarop de reguliere bouw-inspectie wordt ingevuld. Doelstelling: Evenwichtige aandacht tijdens de controle voor constructie, brandveiligheid, duurzaamheid (energie), gezondheid en bruikbaarheid (de 5 hoofdthema's van het Bouwbesluit).

De Vereniging BWT Nederland heeft aanbevelingen opgesteld voor het gehele proces van vergunningverlening, bouwen en toezicht. Onder andere is heel duidelijk verwoord dat bij menig bouwproces door vergunninghouder een (hoofd)constructeur moet worden aangesteld, die verantwoordelijk is voor de samenhang van de processtappen, alsmede voor de kwaliteit van het gebouwde. Verder zijn een "toetsprotocol" (bouwplantoetsing) en een "toezichtprotocol" (bouwtoezicht) ontwikkeld. Het toezichtprotocol is efficiënt, transparant en evenwichtig. Het wordt breed gedragen, zowel door inspectiediensten als door de bouwbranche. Het ministerie VROM heeft uitgesproken dat de uitvoering van de bouwinspectie als professioneel wordt beoordeeld als dit protocol wordt toegepast. Om een lang verhaal kort te maken, wordt op een verantwoorde en deskundige wijze invulling gegeven aan de professionalisering van het bouwtoezicht door het toezichtprotocol van de vereniging BWT Nederland in te voeren in de bouwinspecties. Dit protocol heeft reeds in veel gemeenten een plaats verworven in het bouwtoezicht. Dit toezichtprotocol kan ook te Leidschendam-Voorburg worden toegepast, en de vaststelling van het thans voorliggende beleidsplan is een prima moment om dit tot regel te verheffen.

### 8.4 Bouwtoezicht: samenvatting vernieuwde werkwijze

Samengevat kan het volgende kader voor modernisering van het bouw- en woningtoezicht worden geformuleerd:

- Degene die bouwt, in ieder geval de vergunninghouder, dient zich volstrekt bewust te zijn van de *eigen verantwoordelijkheid* die hij heeft om conform de eisen van Bouwbesluit en bouwvergunning te bouwen;
- de vergunningverleners benadrukken dit bewustzijn al tijdens de vergunningprocedure, en adviseren bij meer complexe bouwvergunningen om een (hoofd)constructeur aan te stellen.
- Er wordt onderscheid gemaakt naar dekkingsgraad signaalcontroles en dekkingsgraad inspecties. In surveillances (signaalcontroles) zullen regelmatig alle verleende bouwvergunningen worden gescand; dit zijn dan echter "gevelcontroles".
- Uitgaande van de eigen verantwoordelijkheid neemt de controlefrequentie in het gedetailleerde bouwtoezicht af; er wordt niet meer gestreefd naar een 100% dekkingsgraad van controle op verleende vergunningen.
- Er komt een steekproefgewijze controle voor terug. In de tabel in Bijlage 3 wordt de systematiek weergegeven.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 30/39

- De mate van repressie neemt echter toe (!). Er zal sneller worden overgegaan tot sanctionering bij geconstateerde gebreken. In de tabel in Bijlage 3 en voorts in het hoofdstuk "sanctiestrategie" van dit beleidsplan is weergegeven hoe de meer repressieve handhaving gestalte krijgt.
- Controles worden uitgevoerd aan de hand van het Toezichtprotocol van de Vereniging BWT-Nederland. Bij complexe bouwvergunningen in ieder geval geheel in de geest van dit protocol. Bij reguliere bouwvergunningen door het protocol daadwerkelijk te volgen. Bij lichte bouwvergunningen door het protocol (in de toekomst) in een PDA ter plekke te checken.
- In aansluiting op de vaststelling van het handhavingsbeleidsplan wordt een informatieve brief verstuurd aan de in de regio opererende bouwbedrijven, waarin eenmalig wordt toegelicht dat het bouwtoezicht in de gemeente Leidschendam-Voorburg uitgaat van een serieuze invulling van de eigen verantwoordelijkheid, dat de toezichtlast afneemt, maar dat de gestrengheid bij overtredingen toeneemt.

Deze overstap van 100% dekkingsgraad naar systematische steekproef-controles levert naar schatting 1000 uur vermindering toezichtlast op (in de reguliere bouwinspecties). Deze uren kunnen worden ingezet op de genoemde gewenste thema's.

## 8.5 Vertaling prioriteiten en doelen naar Uitvoeringsprogramma

Prioriteiten en doelen kunnen worden vertaald naar activiteiten, door de prioriteitscores als een sleutel over de beschikbare capaciteit (de inputzijde) te leggen.

Hierbij moeten echter ten minste drie nuances worden meegenomen:

### samenwerking

In het omgevingsrecht doen zich thema's voor waar toezicht en handhaving alleen in samenwerking met (handhavings)partners kan worden uitgevoerd. Een voorbeeld: een horeca-inrichting veroorzaakt muziekgeluidsoverlast, maar ook is er diep in de nacht overlast van dronken vertrekkende bezoekers. De milieuinspecteur kan dan niet zonder de politie, en andersom net zo. Er zijn ook thema's waar de toezichthouder juist alleen op pad wil (voorbeeld: dagelijkse controle op wapening bij storten beton). In de praktijk kan de gewenste samenstelling van een controleteam variëren van vele spelers (voorbeeld: onrechtmatig wonen) tot een lone-wolf inspecteur.

De prioriteitenlijsten zijn in beginsel opgemaakt onafhankelijk van de uitvoerende handhavingsinstantie. Daarna is aangegeven welke partners nodig of dringend gewenst zijn om het toezicht en/of de handhaving te verzorgen.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 31/39

Nu doet zich een uitvoeringsaspect voor, die haaks kan staan op de prioritering. De gemeente kan van mening zijn dat (bijvoorbeeld) handhaving van het verbod om alcohol te verkopen aan jongeren onder de 16 jaar een prioritaire zaak is, maar de gemeente kan niet naar eigen inzicht controles plannen waarbij de politie mee moet, voor veiligheid van de gemeentelijk inspecteurs en voor strafrechtelijke sanctionering. Een ieder heeft er alle begrip voor dat de politie niet altijd de gewenste inzet kan bieden, maar dit betekent wel dat op sommige thema's in de praktijk toch minder inzet geschiedt, dan volgens de prioriteitenlijst gewenst zou zijn. De prioriteitenlijst is dus niet één-op-één te vertalen naar input- of outputlijsten.

#### Flexibiliteit: niet alle beschikbare capaciteit inzetten op prioritaire thema's

Er is nog een overweging die er toe leidt om niet al te rigide om te gaan met de prioriteitenlijsten. Het is niet verstandig om de gehele beschikbare capaciteit in te plannen op de benoemde prioriteiten. Altijd weer zullen zich lopende een programmajaar vragen, klachten, incidenten of zelfs calamiteiten voordoen, die niet tevoren waren te voorzien. Wie kon voorzien dat er in een regionaal bekend winkelcentrum glasplaten uit een overkapping naar beneden zouden vallen? In zo'n geval kan de reactie natuurlijk onmogelijk zijn: sorry, geen tijd, komt niet op de prioriteitenlijst voor. Ook bestaat er nu eenmaal een bestuurlijke realiteit. Een wethouder moet soms tegemoet komen aan een bepaald maatschappelijk verlangen, ook al scoort dat verlangen niet huizenhoog op een weldoordachte prioriteitenlijst. Om de planning dan niet tot een papieren tijger te laten worden, is het verstandig om in het jaarprogramma een buffer aan te houden, waaruit lopende het jaar geput kan worden, om op-poppende thema's te kunnen behandelen. In het Uitvoeringsprogramma dienen dan ook 15% van de beschikbare uren per thema vrijgehouden te worden voor dergelijke thema's. Deze uren worden door het afdelingshoofd bewaakt en beheerd.

#### Jaarlijkse bestuurlijke, ambtelijke en organisatie-opgaven.

Naast de going concern van de uitvoerende handhavingsafdeling zijn er natuurlijk ook taken die uit exogene ontwikkelingen, uit het jaarlijkse programma van het bestuur en uit de organisatie-doelstelling voortkomen. Ook vanuit de afdelingsplannen van zusterafdelingen kunnen zich taken voordoen. Voorbeelden: wettelijke ontwikkeling, opkomst van regionale uitvoeringsdienst, introductie van nieuwe organisatiebrede software etc.

Voorafgaande aan de vertaling van beschikbare capaciteit volgens de prioriteitsstelling moeten eerst dergelijke taken worden ingepland in het uitvoeringsprogramma van de afdeling Handhaving.

#### Uitvoeringsprogramma

Nadat bovenstaande nuances zijn aangebracht, kan aan de hand van de prioriteitsstelling (de bijlagen 2a, 2b en 2c) het jaarlijks uitvoeringsprogramma worden opgesteld.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 32/39

## 9 Strategieën

### 9.1 Naleefstrategie

Om handavingsdoelen 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. Er zijn natuurlijk nog andere middelen om naleving te bevorderen dan handhaving: het verstrekken van subsidies, stimuleringsacties, ideële reclame, communicatie in tal van gedaanten, onderwijs en educatie et cetera. Deze allen zouden ook onder de paraplu van de naleefstrategie gebracht kunnen worden. Op die manier kan de onderlinge samenhang van de verschillende middelen worden bevorderd. Echter, de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft de onderlinge samenhang van diverse instrumenten al verzekerd in beleidsprogramma's en een programmabegroting, zodat een integrale naleefstrategie daar niets meer aan toevoegt. Om deze reden wordt de term naleefstrategie hier in engere zin gebruikt, namelijk in relatie tot handhaving.

De naleefstrategie 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 "naleefstrategie" (in engere zin, gerelateerd aan handhaving) is een verzamelterm en omvat een aantal afzonderlijke strategieën:

- toezichtsstrategie (hoe wordt er toezichtgehouden);
- 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 natuurlijk niet mogelijk, we leven in een dynamische maatschappij. Deze dynamiek maakt het steeds moeilijker om op lange termijn daadwerkelijk te plannen. De naleefstrategie geeft een strategisch kader waarbinnen de accenten in de loop der tijd kunnen verschuiven. De strategie wordt uitgewerkt in protocollen en werkinstructies.

Naast bovengenoemde typische handavingsstrategieën is er nog een instrument met een duidelijk ander karakter: (externe) communicatie. Het is heel goed denkbaar om voorafgaande aan projecten persberichten uit te doen gaan, waarin wordt uitgelegd wat wel en wat niet is toegestaan inzake bepaalde gedragingen of gebruiken, mét de waarschuwing dat hierop (vanaf datum x) gericht gecontroleerd zal worden. Op deze plaats wordt de intentie vastgelegd dat er medio 2010 een handavings-communicatie-protocol zal worden vastgelegd (in ieder geval voor handavingsprojecten). Het feitelijk opstellen van dit protocol valt echter buiten het kader van dit beleidsplan.



Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 33/39

## 9.2 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 programmatisch en integraal gehandhaafd. Dit betekent dat achtereenvolgens de volgende vragen worden gesteld, alvorens controles uit te voeren:
  - Is er een bestuurlijke afweging om handhaving in volgorde van afweging af te stemmen met andere middelen die het bestuur ter beschikking staan om een gewenst doel te bereiken. Handhaving wordt hierbij niet aan banden gelegd, maar treedt pas op nádat bijvoorbeeld het projectburo of een vergunningverlener zijn of haar invloed heeft doen gelden. Bij deze afweging geldt de harde eis dat inzet van een ander middel concreet en tijdgebonden is. De termijn wordt mutatis mutandis met de handhavers overeengekomen;
  - Is het gewenst en mogelijk om het toezicht projectmatig uit te voeren. Bij het opstellen van projectplannen wordt uiteraard de vraag meegenomen of het project integraal of in ieder geval in samenwerking met interne of externe partners uitgevoerd kan worden.
  - Als een projectmatige aanpak geen meerwaarde biedt, is dan in ieder geval een integrale of samenwerkende controle mogelijk. Dit teneinde de toezichtlast voor burgers en ondernemingen zoveel mogelijk te verminderen.
  - Alleen als de vorige vragen ontkennend zijn beantwoord, vindt een sectorale controle plaats.
- Er wordt jaarlijks een Uitvoeringsprogramma opgesteld (bijlage bij het Afdelingsplan) waarin de prioriteiten, doelen, activiteiten en methoden uit dit beleidsplan tot op operationeel niveau worden verwerkt

## 9.3 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

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 34/39

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.

Als sanctiestrategie gelden de volgende normen:

- 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. Hiervan wordt alleen afgeweken bij uitspraak van het College;
- eenmaal ingezette handhavingstrajecten worden afgerond. Hiervan wordt alleen afgeweken bij uitspraak van het College;
- van handhavingsbesluiten wordt een afschrift aan de politie/het OM gestuurd.
- Het startpunt van de handhaving is repressie. Dit betekent:
  - er wordt na normstelling niet opnieuw onderhandeld over de norm. Als de norm incidenteel niet zou deugen, kan de belanghebbende een verzoek tot herziening indienen. Alleen als een bestuurder dan wel een normsteller aan de handhaver de indicatie geeft dat zo'n verzoek waarschijnlijk ingewilligd kan worden stuit dit voorlopig de handhaving.
  - bestuursrechtelijke sancties worden effectief ingezet, zonder herhaalde verzoeken, en zonder invoegen van onnodig lange termijnen. Vuistregel is daarbij dat een aangeschrevene een overtreding op dient te heffen in dezelfde termijn die de gemeente nodig zou hebben als bestuursdwang uitgeoefend zou worden.
- Met in achtname van het vorenstaande kan de toezichthouder resultaatgericht werken, door een route te volgen, anders dan sanctionering, waarbij zijn aanpak moet voldoen aan de eisen van normconformiteit, effectiviteit, efficiency, transparantie, tijdgebondenheid en deugdelijke motivering.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 35/39

- Nadere explicatie bij de eisen te stellen aan situationele en gedifferentieerde aanpak, anders dan repressie:
  - Normconform: niet alleen het materieel resultaat wordt bewaakt, maar ook de formele en morele normen worden gerespecteerd, *én* de bestuurlijke en ambtelijke geloofwaardigheid wordt bewaakt, *én het normbesef*, van betroffene en van hen die kennis (kunnen) nemen van de betreffende handhavingscasus, *wordt bevorderd*.
  - Effectief: het resultaat wordt feitelijk, aantoonbaar en geheel of ten minste grotendeels behaald
  - Efficiënt: het resultaat wordt behaald bij een optimaal rendement van inzet van tijd en andere ambtelijke middelen
  - Transparant: het is voor bestuurders, managers, betroffenen en belanghebbenden inzichtelijk hoe en waarom er wordt gehandhaafd. Om die reden wordt er in ieder geval schriftelijk gerapporteerd.
  - Tijdgebonden: het doel wordt bereikt binnen een termijn die redelijkerwijs voor te verrichten inspanning staat. Een goede maat hiervoor is de vraag binnen welke termijn de gemeente de overtreding kan hebben opgeheven, als er bestuursdwang uitgeoefend zou worden.
  - Gemotiveerd: de keuzen van de toezichthouder worden bepaald door rationele overwegingen die aantoonbaar in relatie staan tot de gecontroleerde regels, de gecontroleerde situatie, het te bereiken doel, en de redelijkerwijs te respecteren termijn.

## 9.4 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;

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 36/39

- 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.

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.

## 9.5 Overige strategieën

### 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, wordt er adequaat tegen geconstateerde overtredingen opgetreden.

### 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

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 37/39

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.

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.

#### Voorlichting

(Zie ook de eerder intentieverklaring over Communicatie) 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 kan menig overtreding worden voorkomen.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 38/39

## **10 Bijzonder handhavingsbeleid**

In nadere uitwerkingen dient nog beleid opgesteld te worden voor:

- handhaving bij horeca-inrichtingen;
- handhaving onrechtmatig wonen;
- handhaving evenementen;
- handhaving honden;
- handhaving markt;
- handhaving brandveiligheid.

Deze nadere beleidsregels mogen niet strijdig zijn met het in dit Handhavingsbeleidsplan bepaalde, maar regelen wel op meer gedetailleerd niveau hoe toezicht en handhaving op genoemde thema's zullen geschieden.

Datum 26 januari 2010

Ons kenmerk 09 33325

Pagina 39/39

#### BIJLAGEN bij het Handhavingsbeleidsplan 2010-2014

4. Probleemanalyse
  - a. Evaluatie Handhavingsbeleidsplan 2005-2009
  - b. Rapportage “Kansen op overtredingen” (Tafel van Elf-analyse)
  - c. Risicomatrices
    - i. Bouwen
    - ii. Milieu
    - iii. APV(+)
    - iv. Overige onderwerpen
  
5. Prioriteitslijsten
  - a. Bouwen
  - b. Milieu
  - c. Openbare ruimte
  - d. Diversen
  - e. Niet sectorale weging
  
6. Systematiek bouwcontroles