



GEMEENTE  
LOPIK



# **Integraal Handhavingsbeleid Lopik 2015-2018**



# **Integraal Handhavingsbeleid Lopik 2015-2018**

**Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 16 december 2014**

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting Integraal Handhavingsbeleid Lopik</b>	4
1. Inleiding	4
• Wettelijk kader	4
• Integraal Handhavingsbeleid voldoet aan wettelijk kader	4
• College is bevoegd orgaan	4
• Wijze van totstandkoming	4
• HandhavingsUitvoeringsProgramma is jaarlijkse uitwerking van het Handhavingsbeleid	4
2. Samenvatting per hoofdstuk	4
• Hoofdstuk 1 - Inleiding	4
• Hoofdstuk 2 - Integraal handhaven	4
• Hoofdstuk 3 - Evaluatie	5
• Hoofdstuk 4 - Probleemanalyse en prioriteiten	5
• Hoofdstuk 5 - Doelen	5
• Hoofdstuk 6 - Handhavingsstrategie	5
• Hoofdstuk 7 - Programmering	5
• Hoofdstuk 8 - Monitoren en evaluatie	5
• Hoofdstuk 9 - Inwerkingtreding en communicatie	5
<b>1. Inleiding</b>	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Reikwijdte van de nota	6
1.3 Totstandkoming van deze nota	6
1.3.1 Regionale samenwerking	6
1.3.2 Risicoanalyse	7
1.4 Samenwerking met handhavingspartners	7
1.5 Leeswijzer	7
<b>2. Integraal handhaven</b>	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Definitie (integrale) handhaving	8
2.3 Visie op integrale handhaving	8
2.3.1 Inleidend en achtergrond	8
2.3.2 Visie gemeente Lopik	8
2.3.3 Eigen verantwoordelijkheid	9
2.4 Handhaven: een zaak van iedereen	9
2.5 Bevoegdheid en instrumenten	9
2.6 Programmatisch handhaven	9
2.7 Kwaliteit van de handhaving	10
2.8 Ontwikkelingen wet- en regelgeving	11
2.9 Handhaving in Lopik	11
2.9.1 Integraal Handhavingsbeleid 2012-2014	11
2.9.2 Regionale uitvoeringsdienst (RUD)	11
2.9.3 Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU)	11
2.9.4 Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid in 2014	11
2.10 Organisatie	12
<b>3. Evaluatie</b>	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Evaluatie integraal en regionaal opgepakt	12
3.3 Relatie tot de Wabo	12
3.4 Evaluatie handhavingsbeleid	12
3.4.1 Afstemmen sanctiestrategie	12
3.4.2 Uitwerken slimme handhavingsmethoden	12
3.4.3 Heroverweging toezichtstrategie	12
3.4.4 Afwikkeling klachten	13
3.4.5 Benoeming handhavingsprojecten	13
3.4.6 Investeren in regionale samenwerking	13

3.4.7	Beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding	13
3.4.8	Evaluatie beleidsdoelstellingen	13
3.5	Samenvatting	14
<b>4.</b>	<b>Probleemanalyse en prioriteiten</b>	<b>15</b>
4.1	Wettelijk kader toezicht en handhaving	15
4.2	Gebiedsbeschrijving Lopik	15
4.2.1	Algemeen	15
4.2.2	Gebiedsbeschrijving	15
4.3	Specificatie per taakveld	17
4.3.1	Specificatie Milieu	17
4.3.2	Specificatie Bouwen en wonen & Ruimtelijke ordening	18
4.3.3	Specificatie Brandveiligheid	18
4.3.4	Specificatie Openbare ruimte	18
4.4	Cijfermatige onderbouwing prioriteiten	18
4.4.1	Methodiek risicomodule	18
4.4.2	Indeling prioriteiten	19
4.4.3	Bestuurlijke prioriteiten	20
<b>5.</b>	<b>Doelen</b>	<b>21</b>
5.1	Doelstellingen handhavingsbeleid	21
5.2	Uitwerking algemene doelstellingen	21
5.2.1	Kwaliteitsdoelstellingen	21
5.2.2	Naleefdoelstellingen	21
5.3	Doelstellingen Milieu	22
5.3.1	Beleidsuitgangspunten	22
5.3.2	Indicatoren	22
5.4	Doelstellingen Bouwen en wonen	22
5.4.1	Beleidsuitgangspunten	23
5.4.2	Indicatoren	23
5.5	Doelstellingen Ruimtelijke ordening	23
5.5.1	Beleidsuitgangspunten	23
5.5.2	Indicatoren	23
5.6	Doelstellingen Brandveiligheid	23
5.6.1	Beleidsuitgangspunten	24
5.6.2	Indicatoren	24
5.7	Doelstellingen Openbare ruimte	24
5.7.1	Beleidsuitgangspunten	25
5.7.2	Indicatoren	25
<b>6.</b>	<b>Handhavingsstrategie</b>	<b>26</b>
6.1	Inleiding	26
6.2	Preventiestrategie	26
6.3	Toezichtstrategie	28
6.3.1	Manier van werken toezicht	28
6.3.2	Preventief: geprogrammeerd gebiedstoezicht	29
6.3.3	Actief: gebiedsgerichte controle	29
6.3.4	Actief: controle naar aanleiding van verleende vergunningen en/of melding	29
6.3.5	Reactief: controle naar aanleiding van klachten en/of verzoek om handhaving	30
6.4	Sanctiestrategie	30
6.4.1	De interventiematrix	30
6.4.2	Optreden met de interventiematrix	32
6.5	Gedoogstrategie	34
6.5.1	Inleiding	34
6.5.2	Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen	34
6.5.3	Situaties die van gedogen zijn uitgesloten	34
6.6	Privaatrechtelijke handhaving	35
6.7	Handhaving bij overtreding door eigen organisatie of andere overheid	35
6.8	Onvoldoende capaciteit om op te treden	35

<b>7. Programmering</b>	36
7.1 HandhavingsUitvoeringsProgramma	36
7.2 Afstemming programma met handhavingspartners	36
7.3 Aanzet tot programmering van de handhaving	36
7.3.1 Programma Milieu	37
7.3.2 Programma Bouwen en wonen	37
7.3.3 Programma Ruimtelijke ordening	37
7.3.4 Programma Brandveiligheid	37
7.3.5 Programma Openbare Ruimte	38
7.3.6 Projecten	38
7.3.7 Afhandelen van klachten	38
<b>8. Monitoren en evaluatie</b>	39
8.1 Inleiding	39
8.2 Monitoring	39
8.3 Verantwoording	39
8.4 Evaluatie	40
8.5 Mutaties en dynamiek in de beleidscyclus	40
<b>9. Inwerkingtreding en communicatie</b>	41

## **Bijlagen**

- 1 Lijst met veel gebruikte afkortingen
- 2 Reikwijdte Integraal Handhavingsbeleid Lopik
- 3 Toelichting Risicomodule en prioritering
- 4 Uitleg / toelichting 'Tafel van Elf'
- 5 Risicoanalyse per taakveld
- 6 Uitgangspunten Landelijke Handhavingsstrategie
- 7 Toelichting interventies
- 8 Uitwerking sanctiestrategie Gemeente Lopik
9. Begrippenlijst

# Samenvatting Integraal Handhavingsbeleid Lopik

## 1. Inleiding

### **Wettelijk kader**

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. Samen met deze wet zijn ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Regeling omgevingrecht (Mor) in werking getreden. Op grond van deze wet- en regelgeving is het voor gemeenten verplicht een integraal handhavingsbeleid te formuleren.

### **Integraal Handhavingsbeleid voldoet aan wettelijk kader**

Met dit beleidsplan wordt voldaan aan de wet- en regelgeving en wordt het wettelijk voorgeschreven kader gevolgd. Gezien de omvang van het beleidsplan is deze samenvatting gemaakt.

### **College is bevoegd orgaan**

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van de Wabo en het Bor de bevoegde instantie om het beleidsplan vast te stellen. Na vaststelling wordt het beleidsplan ter informatie gestuurd naar de gemeenteraad.

### **Wijze van totstandkoming**

Het beleidsplan is de integrale uitwerking van het handhavingsbeleid in de gemeente Lopik. Het beleid geldt voor de periode van 2015 tot en met 2018. In het handhavingsbeleid zijn ook thema's die in de uitvoering zijn uitbesteed als brandveiligheid en milieu integraal opgenomen. Het plan is een product van regionale samenwerking tussen de gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht, Woerden en IJsselstein, de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) en de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Deze regionale werkgroep heeft gedurende het traject contact onderhouden met de regisseur handhaving van de provincie Utrecht. Samen met de Antea Group en een groot deel van de in de provincie Utrecht gelegen gemeenten is een risicoanalyse op verschillende taakvelden uitgevoerd. Deze analyse is uitgevoerd met behulp van de Risicomodule die risico's berekent op basis van cijfers omtrent effecten en naleefgedrag. Aan de hand van de risicoanalyse is een prioritering voor handhavingstaken opgesteld.

### **HandhavingsUitvoeringsProgramma is jaarlijkse uitwerking van het Handhavingsbeleid**

Na vaststelling van het beleid wordt er jaarlijks een HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP) opgesteld waarin uitvoering wordt gegeven aan het Integraal Handhavingsbeleid. Dit programma wordt (net als het beleidsplan) in regionaal verband voorbereid en opgesteld, met ruimte voor de eigenheid (prioriteiten) van iedere gemeente. Ook het HUP wordt jaarlijks vastgesteld door het college en ter informatie doorgestuurd naar de gemeenteraad.

## 2. Samenvatting per hoofdstuk

Hieronder wordt in het kort per hoofdstuk besproken wat hierin aan de orde komt, vooral ook toegespitst op de prioriteiten in de gemeente Lopik. Voor toepassing van (een gedeelte van) dit beleidsplan adviseren we de integrale tekst van het specifieke hoofdstuk te lezen.

### **Hoofdstuk 1 - Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de aanleiding voor het Integraal Handhavingsbeleid beschreven en wordt de context weergegeven waarbinnen het beleidsplan tot stand is gekomen.

### **Hoofdstuk 2 - Integraal handhaven**

Het formuleren van handhavingsbeleid is de voornaamste opgave vanuit de Wabo ten aanzien van toezicht en handhaving. Met name het Bor is bepalend voor het handhavingsproces. In het beleidsplan is in elk hoofdstuk aangegeven welke artikelen uit het Bor van toepassing zijn op het bewuste onderdeel dat in het hoofdstuk uitgewerkt is.

Het Integraal Handhavingsbeleid geeft een duidelijke koers ten aanzien van de nalevingstrategie van de gemeente Lopik, waarmee ambtenaren en bestuur een eenduidig beleid hebben om handhavingszaken uniform te behandelen.

### **Hoofdstuk 3 - Evaluatie**

Het college heeft op 20 december 2011 de nota *Integraal Handhavingsbeleid Lopik 2012-2014* vastgesteld. Onderdeel van het beleid betreft is ook een rapportage- en evaluatiecyclus. In dat kader en naar aanleiding van de opnieuw ingevulde risicoanalyse is in de zomer van 2014 het handhavingsbeleid geëvalueerd. Deze evaluatie is als hoofdstuk 3 in de nota opgenomen en de uitkomsten zijn verwerkt in de nota *Integraal Handhavingsbeleid Lopik 2015-2018*.

### **Hoofdstuk 4 – Probleemanalyse en prioriteiten**

Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanningen van toezicht en handhaving. De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse is zowel beschrijvend (kwalitatief) als cijfermatig (kwantitatief) uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt het wettelijk kader voor toezicht aangegeven en aandacht besteed aan de gebiedsbeschrijving van de gemeente Lopik.

In dit hoofdstuk zijn eveneens de prioriteiten van elk taakveld weergegeven. Daarbij is aangegeven met welke frequentie toezicht gehouden wordt.

Door gebruik te maken van de Risicomodule zijn voor de vier taakvelden de spreiding van de risico's vastgesteld. Bij elk taakveld is hierdoor een rangschikking ontstaan van zeer groot risico naar zeer klein risico. Naar mate de berekende risico's afnemen, nemen ook de toezicht- en handhavinginspanning af. Dit betekent dat per object of groep van objecten een afweging wordt gemaakt waarop de capaciteit wordt ingezet.

### **Hoofdstuk 5 - Doelen**

In dit hoofdstuk worden de doelstellingen van het handhavingsbeleid besproken (kwaliteits- en naleefdoelstellingen). Tevens worden, per taakveld, de beleidsuitgangspunten en indicatoren aangegeven.

### **Hoofdstuk 6 - Handhavingsstrategie**

De strategie sluit aan op de gestelde doelen en prioriteiten. Daarbij vraagt de Wabo vanwege het gelijkheidsbeginsel om eenduidigheid tussen de verschillende taakvelden. In de strategie is aangegeven op welke wijze de naleving bevorderd wordt en meer specifiek: welke instrumenten naast toezicht, handhaving en sanctioneren ingezet worden om dit doel te bereiken. In dit hoofdstuk worden de preventie-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie uitgewerkt.

### **Hoofdstuk 7 - Programmering**

De uitgangspunten van dit beleid worden jaarlijks vertaald in een uitvoeringsprogramma. Het programma wordt inhoudelijk opgebouwd aan de hand van resultaten van recent geconstateerd naleefgedrag, prioriteiten, doelen en (landelijke) kengetallen. Bij de opstelling van het programma betrekken we het collegeprogramma. De prioriteiten worden in overleg met het college bepaald.

### **Hoofdstuk 8 - Monitoren en evaluatie**

Het is belangrijk te weten of het gekozen beleid en de maatregelen succesvol zijn (geweest). Daarom wordt het beleid periodiek geëvalueerd en gemonitord. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op monitoring, verantwoording en evaluatie.

Jaarlijks ontstaan als gevolg van de uitvoering van het handhavingsprogramma nieuwe inzichten inzake de handhaving, mede als gevolg van de te controleren objecten. Aan de hand van de uitvoering wordt een jaarlijkse evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie kan aanleiding geven tot wijzigingen in het HUP voor het komende jaar.

### **Hoofdstuk 9 - Inwerkingtreding en communicatie**

In dit hoofdstuk staat wanneer het oude beleid vervalt en het nieuwe beleid in werking treedt.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In 2012 is op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het eerst een volledig integraal handhavingsbeleid opgesteld. Dat voldeed aan het Besluit omgevingsrecht (Bor). Nu deze beleidsperiode vrijwel geheel is verstreken heeft een evaluatie plaatsgevonden en is een nieuw integraal handhavingsbeleid voorbereid voor de periode 2015-2018.

Dit nieuwe beleidsplan is de integrale uitwerking van het handhavingsbeleid in de gemeente Lopik voor de taakvelden milieu, bouw- en woningtoezicht (BWT), ruimtelijke ordening (RO), brandveilig gebruik bouwwerken en openbare ruimte (APV en bijzondere wetgeving). Dit beleid geldt voor een periode van vier jaar, van 2015 tot en met 2018. Deze periode is gekozen omdat er wordt aangesloten bij de huidige bestuursperiode waarbij tevens rekening wordt gehouden met de invoering van een nieuwe Omgevingswet (vermoedelijk in 2018).

Met dit beleidsplan geeft de gemeente Lopik invulling aan het programmatisch handhaven waarbij de belangrijkste en meest risicovolle zaken als eerste worden uitgevoerd. Aan de hand van een risicoanalyse is een prioritering en een capaciteitsraming voor handhavingstaken opgesteld. Dit zorgt voor een transparante en onderbouwde verdeling van handhavingstaken met een duidelijke personele capaciteitsraming. Dit integraal handhavingsbeleidsplan geeft daarnaast een duidelijke koers ten aanzien van de toezicht- en nalevingstrategie van de gemeente, waarmee ambtenaren en bestuur een eenduidig beleid hebben om handhavingzaken uniform te behandelen.

## 1.2 Reikwijdte van de nota

Deze nota is een uitwerking van integraal handhavingsbeleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Ten aanzien van deze fysieke leefomgeving worden binnen de gemeenten de globale beleidsvelden onderscheiden:

- Milieu;
- Bouwen en wonen;
- Ruimtelijke ordening;
- Brandveiligheid;
- Openbare ruimte.

Deze beleidsvelden zijn in dit handhavingsbeleid uitgewerkt tot handhavingsprogramma's met verschillende taakvelden. Wet- en regelgeving zijn echter aan verandering onderhevig. In bijlage 2 staat per programma uitgewerkt welke taakvelden op dit moment van toepassing zijn per programma. Dit kan per jaar wijzigen.

Met betrekking tot handhaving van de Drank- en Horecawet gelden afzonderlijke beleidsregels. Deze zijn vastgelegd in het "Preventie- en Handhavingsplan Alcohol" en de "Sanctiestrategie Drank- en Horeca gemeente Lopik<sup>1</sup>". Voor zover mogelijk en wenselijk zullen algemene processen zoveel mogelijk worden afgestemd op het Integraal Handhavingsbeleid van de gemeente.

## 1.3 Totstandkoming van deze nota

### 1.3.1 Regionale samenwerking

Deze nota is een product van regionale samenwerking. De huidige samenwerking is de afgelopen jaren uitgebreid en omvat nu de gemeenten Lopik, Montfoort, Oudewater, Stichtse Vecht, Woerden en IJsselstein en de waterschappen HDSR en Amstel, Gooi en Vecht (AGV), ODRU en VRU. Deze regionale werkgroep houdt periodiek contact met de regisseur handhaving van de provincie Utrecht.

De nota is in conceptvorm voorgelegd aan de Provincie Utrecht, het Openbaar Ministerie, de Politie en de HDSR. Naar aanleiding van deze consultatieronde zijn geen reacties ontvangen.

### 1.3.2 Risicoanalyse

Samen met Antea Group heeft de werkgroep de strategie bepaald, een koers uitgezet en een risicoanalyse op verschillende taakvelden uitgevoerd. Deze analyse is uitgevoerd met behulp van een uitgebreid rekenprogramma, de zogeheten Risicomodule.

---

<sup>1</sup> Vastgesteld door de burgemeester op 13 mei 2014

Deze analyse is in 2014 volledig geactualiseerd. Bij deze actualisatie was een groot deel van de gemeenten in de provincie Utrecht betrokken.

Deze Risicomodule berekent risico's op basis van cijfers omtrent effecten en naleefgedrag. In paragraaf 4.4 en bijlage 3 wordt verder ingegaan op de strekking van deze Risicomodule, de uitwerking daarvan in de 'Tafel van Elf' (bijlage 4) en de gekozen prioritering (bijlage 5). Vanuit de samen bepaalde uitgangspunten heeft de werkgroep de nota verder uitgewerkt. Op onderdelen hebben de deelnemende gemeenten een eigen invulling gegeven, de zogeheten "couleur locale".

Samen met medewerkers die bij het (ruimtelijk) beleid, vergunningverlening, toezicht en handhaving van de gemeente betrokken zijn, is nagedacht over de risico's, prioriteiten en de daaraan gekoppelde inzet van capaciteit. Hierbij is gewerkt vanuit de gedachte: als de risico's helder zijn, zijn automatisch ook de prioriteiten in beeld. Deze prioriteiten geven inzicht in de noodzaak tot handhaving binnen de diverse taakvelden.

#### **1.4 Samenwerking met handhavingspartners**

Dit beleidsplan moet gezien worden als een vervolg op het professionaliseren van integrale handhaving. Dat geldt ook voor de samenwerking met externe handhavingspartners zoals het Openbaar Ministerie, de politie, HDSR, de provincie (provincie Utrecht) en andere gemeenten.

In de vorige beleidsperiode (2012-2014) is ervaring opgedaan met signaaltoezicht en de samenwerking binnen het onderlinge netwerk uitgebreid en in de praktijk ook geïntensiveerd. Naast het uitwisselen van ervaringen is er ook met elkaar gewerkt aan verhoging van het kennisniveau en zijn gezamenlijk nieuwe producten ontwikkeld.

Goed toezicht en handhaving zijn vaak alleen mogelijk door goede samenwerking met andere handhavingspartners. Bij de voorbereiding en totstandkoming van het jaarlijks op te stellen Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) zijn de diverse handhavingspartners betrokken zodat de programmering en uitvoering op elkaar afgestemd kunnen worden.

#### **1.5 Leeswijzer**

Dit beleidsplan bestaat uit negen hoofdstukken. Hoofdstuk één beschrijft kort de aanleiding en geeft de context weer waarbinnen dit beleidsplan tot stand gekomen is. In hoofdstuk 2 wordt beschreven wat onder integrale handhaving wordt verstaan, de visie en de lokale toepassing (in het verleden). Hoofdstuk 3 bevat de evaluatie van de beleidsperiode 2012-2014. De hoofdstukken 4 tot en met 6 zijn de onderbouwing voor de aanzet tot het jaarlijks programma dat in hoofdstuk 7 toegelicht wordt. Het achtste hoofdstuk laat zien welke acties moeten volgen nadat het programma is vastgesteld. Het slothoofdstuk bevat informatie over intrekken van het 'oude' en inwerkingtreding van het nieuwe beleid.

## 2. Integraal handhaven

### 2.1 Inleiding

Wetten en regels zijn noodzakelijk ter bescherming van kwetsbare, beschermingswaardige belangen, zoals (brand-) veiligheid, een gezond leefmilieu en de openbare ruimte. Een geloofwaardige overheid kan daarom onvoldoende naleving niet over haar kant laten gaan. Wettelijke normen worden nageleefd wanneer sprake is van handhaafbare regels, voldoende draagvlak voor de regels, faciliteren van het gewenste of verplichte gedrag, fysieke maatregelen om ongewenst gedrag te voorkomen, preventie door toezichthouders, adequate handhaving en geloofwaardige sancties. De overheid heeft tot taak een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van naleving te verwerklijken; zo mogelijk prikkelt de overheid door te faciliteren, zo nodig dwingt de overheid naleving af met behulp van sancties. In dit hoofdstuk leest u meer over de wettelijke verplichtingen, de systematiek van de 'Big Eight' en bevoegdheden.

### 2.2 Definitie (integrale) handhaving

Handhaving is een keten van activiteiten, die gericht is op het (doen) naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en overheid. Dit is een ruime definitie, omdat hierdoor alle activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van naleefgedrag van de doelgroep als onderdeel van de handhaving kan worden beschouwd.

Voorbeelden van deze activiteiten zijn het:

- geven van voorlichting over de wet- en regelgeving (proactief);
- houden van toezicht op naleving van de wet- en regelgeving (preventief);
- opmaken van proces verbaal (strafrechtelijk) bij overtreding van de wet- en regelgeving (repressief);
- nemen van maatregelen op basis van bestuurlijke sancties bij overtreding van de wet- en regelgeving (repressief).

Bij integraal handhaven staat de burger of ondernemer centraal. Dat wil zeggen dat bij de organisatie van de handhaving gedacht wordt vanuit de situatie van de burger of ondernemer. Hierdoor moet voorkomen worden dat de burgers en ondernemers met verschillende handhavende instanties te maken krijgen en dat discrepanties in de manieren van handhaven door de overheid worden voorkomen. Kernbegrippen hierbij zijn: coördinatie, afstemming en samenwerking op verschillende niveaus.

### 2.3 Visie op integrale handhaving

#### 2.3.1 Inleidend en achtergrond

Regels moeten nageleefd worden. Gebeurt dit niet, dan moet de overheid handhaven. De gemeente is medeverantwoordelijk voor het democratisch vaststellen van regels en toezicht op de naleving daarvan.

De actualiteit heeft er voor gezorgd dat handhaving van wetten en regels tegenwoordig hoog op de politieke agenda staat. Rampen als in Enschede en Volendam, maar ook het instorten van een parkeerdak in Tiel, balkons in Maastricht en de calamiteiten bij Chemie-Pak en Odfjell, hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat toezicht en handhaven moet. Daarnaast wordt van de overheid verwacht dat zij er alles aan doet om ons te beschermen tegen maatschappelijke risico's, gevaarlijke incidenten en ongewenste activiteiten.

#### 2.3.2 Visie gemeente Lopik

Een essentieel onderdeel van programmatisch handhaven is het formuleren van de 'visie op handhaving'. Waar willen we naartoe als het gaat om handhaving. De visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering en de keuze van de handhavingstaken. Een visie getuigt van een blik in de toekomst. De visie die de gemeente Lopik heeft op handhaven is kort geformuleerd: *'handhaving geprogrammeerd uitvoeren, integraal en efficiënt opereren en inspelen op veranderingen van wet- en regelgeving, maar ook binnen de maatschappij'*.

Primair uitgangspunt van toezicht en handhaving is dat de door de overheid gestelde regels worden nageleefd. Hierbij dienen preventieve maatregelen, zoals voorlichting, bouwcontroles en dergelijke even zwaar te wegen als handhaving achteraf om overtredingen te repareren met bestuurlijke maatregelen. Vanuit oogpunt van efficiency, kwaliteit en de verlaging van de lastendruk voor burgers en ondernemers is het wenselijk om toezicht en handhaving zo integraal mogelijk vorm te geven.

Daarbij beoogt de integrale handhaving bij te dragen aan:

- borging van veiligheid en gezondheid ter voorkoming van gevaar, hinder en overlast;
- aan de rechtszekerheid, de rechtsgelijkheid;
- het bevorderen en het verbeteren van het naleefgedrag;

Sanctionering is daarbij geen doel op zich maar het sluitstuk van een proces waarbij in het voortraject zorgvuldig is gekeken naar mogelijke oplossingen.

Van niet te onderschatten belang is dat ook in preventief opzicht aandacht bestaat voor handhaving; moeten regels überhaupt gesteld worden (deregulering) en zo ja, zijn ze handhaafbaar?

### **2.3.3 Eigen verantwoordelijkheid**

De eigen kracht en verantwoordelijkheid van de inwoner en ondernemer staat steeds meer centraal. Een dergelijk uitgangspunt sluit aan bij nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving en de toezicht- en handhavingsstrategie. De zorgplicht kan het beste gekwalificeerd worden als een algemene plicht om toch vooral het gezonde verstand te gebruiken. Die plicht geldt niet alleen voor eigenaren en beheerders van bouwwerken en open erven en terreinen, maar ook voor activiteiten in de zin van de Wet milieubeheer of organisatoren van evenementen.

## **2.4 Handhaven: een zaak van iedereen**

Handhaving van regels is niet alleen een bestuurszaak. Ook andere deelnemers aan de samenleving hebben een rol. Er zijn dan ook meerdere wegen te bewandelen. Het strafrecht is bij uitstek geschikt om een overtreder van overheidswege te straffen indien het rechtsgevoel in de samenleving geschokt is door het plegen van een strafbaar feit. Het Openbaar Ministerie neemt hierbij veelal het voortouw. Het privaatrecht is in eerste instantie vooral bedoeld en geschikt als middel om de rechtsverhouding tussen burgers (en bedrijven) onderling vast te stellen. Particulieren kunnen zelf, zonder tussenkomst van de overheid, het oordeel van de burgerlijke rechter invoeren. De bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid is primair bedoeld om een bepaalde situatie te herstellen en feitelijk in overeenstemming te brengen met de norm. Deze bevoegdheid is het bestuur toebedeeld in het algemeen belang. Het bestuur dient altijd af te wegen of het, gelet op alle betrokken belangen, gewenst is om een illegale situatie te beëindigen met bestuursrechtelijke middelen. Bij die afweging dient de specifieke rol die het bestuur dient te vervullen binnen het geheel van de voor handen zijnde rechtsmiddelen eveneens te worden betrokken.

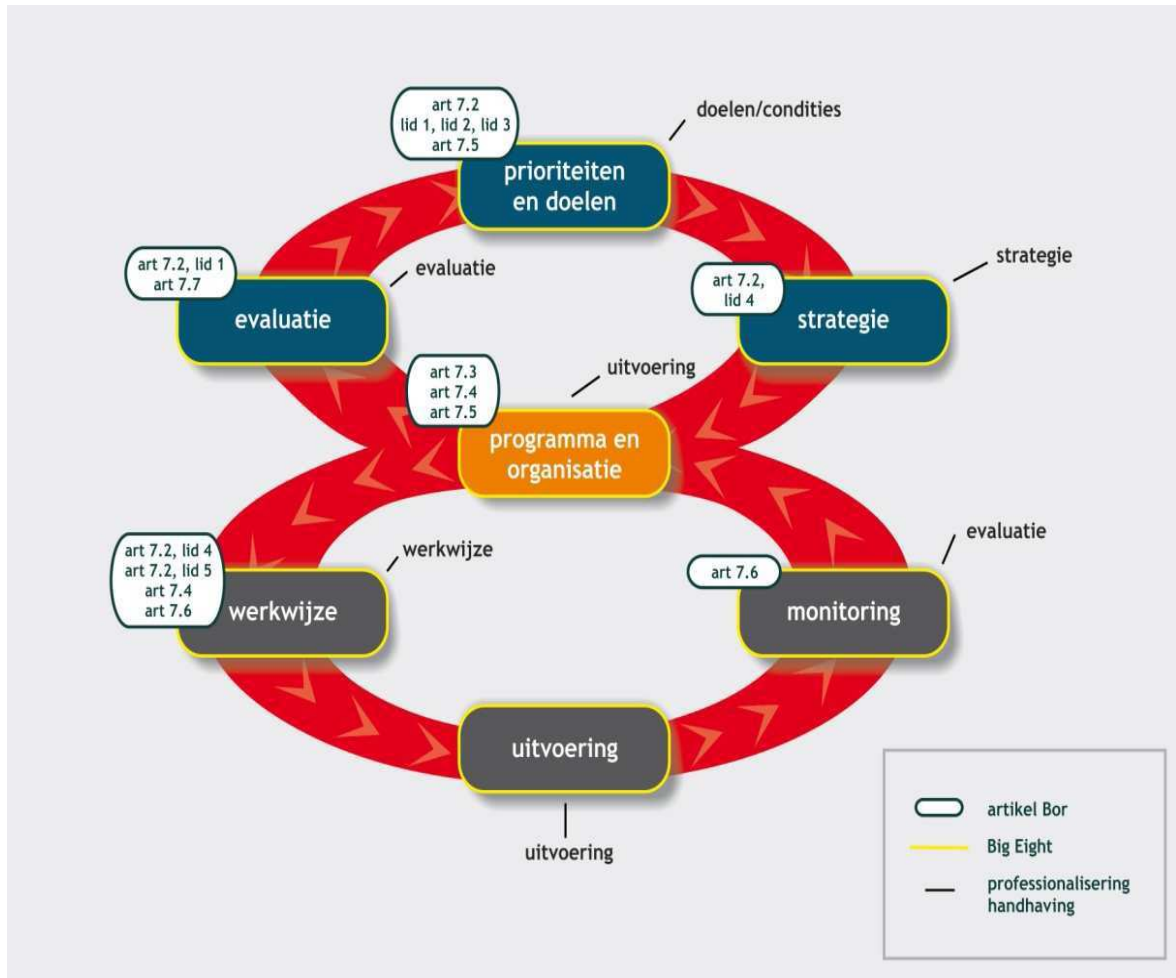
## **2.5 Bevoegdheid en instrumenten**

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders zijn de bevoegde bestuursorganen als het om handhaving gaat. Bevoegdheden tot bestuursrechtelijk handhaven vinden hun wettelijke grondslag in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en specifieke regelgeving, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor).

Het college van burgemeester en wethouders, of via mandaat de RUD en VRU, wijst ambtenaren aan en belast hen met de uitvoering van toezicht en handhaving. De bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren vloeien voort uit wetten en verordeningen. Om handhaving te effectueren beschikt de gemeente over verschillende juridische instrumenten. Bekende instrumenten zijn: de lasten onder dwangsom- respectievelijk bestuursdwang, de bestuurlijke strafbeschikking en het intrekken van de vergunning of het stopzetten/stilleggen van werkzaamheden door middel van spoedbestuursdwang.

## **2.6 Programmatisch handhaven**

Programmatisch handhaven is een structurele en integrale aanpak van de handhaving, gebaseerd op programmatisch handhavingsbeleid. Daarin zijn aan de hand van beleidsmatige keuzes en beschikbare capaciteit, prioriteiten gesteld ten aanzien van wat er het komende jaar (uitvoeringsprogramma) concreet aan toezicht en handhaving wordt gedaan. Bovendien zijn de handhavingsactiviteiten hierin zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Het cyclisch proces hiervoor, in onderstaande figuur weergegeven, staat bekend als de 'Big Eight'.



Figuur 1: Dubbele regelkring met artikelen uit het Bor

In een programmatische aanpak wordt beleid en uitvoering van beleid opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Daarmee is programmatisch handhaven nadrukkelijk een cyclisch proces waarbij dient te worden voldaan aan de volgende kenmerken:

- Het beleid wordt vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd;
- Het is beleid is, voor zover mogelijk, integraal en heeft betrekking op alle sectoren waarbinnen het bevoegd gezag met handhavingsactiviteiten op het gebied van het omgevingsrecht wordt geconfronteerd. Het beleid is bovendien integraal in de zin dat het alle omgevingsrechtelijke aspecten onderling verbindt om het desbetreffende beleidsdoel te bereiken;
- Het beleid is transparant aangezien het ook bevat:
  - een visie op het handhaven;
  - een inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken en de knelpunten;
  - een prioriteitenstelling;
  - doelen zoals nalevingniveaus die met handhaving zouden moeten worden bereikt;
  - methoden om die doelen te bereiken.

Het maakt ook duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt.

## 2.7 Kwaliteit van de handhaving

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden kwaliteitseisen aan de handhaving gesteld. Hoewel het Bor primair gericht is op de IenM-taken en een groot deel van de handhaving van de openbare orde/ruimte en bijzondere wetten is geregeld, is bij de totstandkoming van het handhavingsbeleid rekening gehouden met de inhoud van kwaliteitscriteria en kwaliteitseisen (zie ook paragraaf 2.8). Naar verwachting volgen medio 2015 wettelijk vastgestelde kwaliteitscriteria. Nu baseren wij ons op het door KPMG ontwikkelde model en het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel.

## **2.8 Ontwikkelingen wet- en regelgeving**

In 2010 is de ambitie om integraal te handhaven in de wet verankerd. In de Wabo zijn kwaliteitseisen op het gebied van integrale handhaving opgenomen. De toen voorgenomen integraliteit van de handhaving is hiermee een feit.

In de afgelopen drie jaar is hier praktisch invulling aan gegeven. Ook in de wetgeving heeft dit z'n vervolg gekregen. Er zijn twee nieuwe wetten die op dit gebied spelen. Er zit een overlap in, maar er zijn ook verschillen. De *Wet revitalisering generiek toezicht* (Wet RGT, in werking 1 oktober 2012), beoogt het eenduidiger weergeven van resultaten zodat toezicht (op de uitvoering door het college of de burgemeester) vooral door de gemeenteraad kan worden gedaan. Toezicht door Rijk/Provincie/Inspectie (op lagere overheden) zal als gevolg daarvan verminderen. Dit wordt ook wel Interbestuurlijk Toezicht (IBT) genoemd.

In het wetsvoorstel *Wet vergunningen, toezicht en handhaving*<sup>2</sup> (Wet VTH) worden concrete kwaliteitseisen verplicht gesteld (in werking treding naar verwachting medio 2015). De Wet RGT is breder, en gaat over het afleggen van verantwoording van veel meer gemeentelijke taken.

Het handhavingsprogramma blijft verplicht (Wabo en Bor). Bij vaststelling van de Wet VTH zullen gemeenten moeten voldoen aan kwaliteitscriteria. Dit betreft kwaliteitscriteria welke worden gesteld aan medewerkers van het bevoegd gezag en betreffen zowel opleidingsniveau als minimale personele bezetting die per taak beschikbaar moet zijn. Deze eisen hebben nu (nog) geen wettelijke verplichte status. Het is nog niet geheel duidelijk welke kwaliteitseisen exact zullen gaan gelden.

De nadruk van de provinciale professionaliseringswerkzaamheden zal de komende jaren verschuiven van het faciliteren en stimuleren aan de 'voorkant' naar controleren aan de 'achterkant'. Dit is conform de nieuwe provinciale IBT-Verordening. De beoordeling van (jaar)stukken als uitvoeringsprogramma en jaarverslag zal met ingang van 2015 plaatsvinden door de nu nog in opbouw zijnde provinciale unit 'Interbestuurlijk Toezicht'. Mogelijk is, dat overheden die wat betreft hun jaarstukken in gebreke blijven, gevraagd zullen worden om mee te werken aan een externe audit.

## **2.9 Handhaving in Lopik**

### **2.9.1 Integraal Handhavingsbeleid 2012-2014**

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht. Naar aanleiding hiervan is in 2011 de nota 'Integraal Handhavingsbeleid 2012-2014' vastgesteld. In afwijking met de voorgaande beleidsnota's is in deze nota meer ingestoken op integraliteit, programmatisch handhaven en samenwerking met andere overheden en overheidsdiensten. In het voorjaar van 2014 heeft een evaluatie van het Integraal Handhavingsbeleid plaatsgevonden.

### **2.9.2 Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)**

Vanaf 1 juli 2014 is de gemeente Lopik aangesloten bij de RUD. De dienst voert voor elf gemeenten milieutaken uit. De gemeenten hebben onder andere de uitvoering van het toezicht en handhaving op de bedrijven<sup>3</sup> in de gemeente opgedragen aan deze Omgevingsdienst. Binnen dit takenpakket vallen circa 140 Lopikse bedrijven. De intentie is dat de RUD en de ODRU op termijn één gezamenlijke uitvoeringsdienst voor de provincie Utrecht vormen.

### **2.9.3 Veiligheidsregio Utrecht (VRU)**

Vanaf 1 november 2010 is de brandweer geregionaliseerd en maakt het onderdeel uit van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). Op het gebied van brandveiligheid adviseert de VRU de gemeente op vergunningaanvragen (Wabo) en houdt toezicht daarop. Tevens adviseert de VRU over- en houdt toezicht bij evenementen.

### **2.9.4 Evaluatie Integraal Handhavingsbeleid in 2014**

Ter voorbereiding is in het voorjaar van 2014 het beleid, en de uitvoering hiervan, geëvalueerd. Naast de handhavingspartners VRU en ODRU zijn daarbij ook het Hoogheemraadschap 'De Stichtse Rijnlanden' (HDSR), de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en de provincie Utrecht betrokken. Van de VRU, ODRU en de provincie Utrecht is een reactie ontvangen. Deze evaluatie is nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.

<sup>2</sup> Dit is de werktitel. De Wet VTH gaat naar verwachting medio 2015 onderdeel uitmaken van de Wabo.

<sup>3</sup> Dit geldt voor inrichtingen en taken die vallen onder het de wettelijke basistaken

# Hoofdstuk 3 Evaluatie

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Integraal Handhavingsbeleid 2012 - 2014 van de gemeente Lopik geëvalueerd. In dat beleid worden de algemene beleidsuitgangspunten van de gemeente Lopik geformuleerd. Het beleid beperkt zich tot handhaving van de regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zoals: bouwen en slopen, ruimtelijke ordening, milieu, openbare ruimte en Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten. Overige beleidsterreinen zijn buiten beschouwing gelaten.

## 3.2 Evaluatie integraal en regionaal opgepakt

Deze evaluatie is tot stand gekomen in samenwerking met de gemeenten binnen de regio 'De Waarden' (Lopik, Montfoort, Oudewater en Woerden), de gemeenten Stichtse Vecht en IJsselstein, de ODRU en de VRU. Ook de andere handhavingpartners, de politie, het Openbaar Ministerie, het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en de provincie Utrecht is om een reactie gevraagd. Alleen van de provincie is een inhoudelijke reactie ontvangen.

## 3.3 Relatie tot de Wabo

Deze evaluatie is onderdeel van de wettelijk voorgeschreven beleidscyclus (Big Eight', zie ook paragraaf '2.6 Programmatisch handhaven').

De evaluatie ziet op de periode 2012–2014 en is mede gebaseerd op de jaarverslagen met betrekking tot de uitvoering van de handhaving in deze beleidsperiode.

## 3.4 Evaluatie handhavingsbeleid

Hieronder worden de belangrijkste evaluatiepunten van het handhavingsbeleid beschreven. Denk daarbij aan elementen die zeker gecontinueerd moeten worden of onderwerpen die juist in het nieuwe beleid niet of anders geformuleerd moeten worden.

Hieronder de evaluatiethema's die vervolgens in subparagrafen worden uitgewerkt:

1. afstemmen sanctiestrategie (§ 3.4.1);
2. uitwerken slimme handhavingsmethoden (§ 3.4.2);
3. heroverweging toezichtstrategie (§ 3.4.3);
4. afwikkeling klachten (§ 3.4.4);
5. benoeming handhavingsprojecten (§ 3.4.5);
6. investeren in regionale samenwerking (§ 3.4.6);
7. beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid (§ 3.4.7);
8. evaluatie beleidsdoelstellingen (§ 3.4.8).

### 3.4.1 Afstemmen sanctiestrategie

De sanctiestrategie is in hoofdlijnen regionaal afgestemd en eenduidig. Met de implementatie van de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) wordt hier vervolg aan gegeven. Met de komst en verdere ontwikkelingen van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking is het zinvol de mogelijkheden van het toepassen van deze instrumenten te onderzoeken. Uiteindelijk zal dit moeten leiden tot een provinciale sanctiestrategie die dezelfde uitgangspunten voor elke afzonderlijke gemeente kent.

### 3.4.2 Uitwerken slimme handhavingsmethoden

Het contact met de bedrijven hoeft niet altijd fysiek te zijn. Het kan ook via voorlichting omtrent controles of met zelftoezicht plaats vinden. De toezichtslast kan ook worden verminderd door slechts te controleren op de meest relevante onderdelen van een vergunning of de meest risicovolle activiteiten/onderdelen van een bedrijf, gebaseerd op de (jaarlijks geactualiseerde) risicomodule. Onderzocht en uitgewerkt moet worden of en zo ja hoe in de praktijk nieuwe vormen van toezicht en handhaving kunnen worden ingezet.

### 3.4.3 Heroverweging toezichtstrategie

Wettelijk gezien moet er integraal toezicht worden gehouden. De komende wet VTH schrijft toepassing van de LHS voor. In het beleid zijn meerdere vormen van toezicht beschreven. In de praktijk wordt integraal toezicht nog als complex ervaren. Dit betekent dat de doelstellingen reëel moeten zijn maar de ambitie is om, bijvoorbeeld thematisch en projectmatig, intensievere vormen van integraal toezicht na te streven.

#### **3.4.4 Afwikkeling klachten**

Een substantieel deel van de handhavingscapaciteit wordt in beslag genomen door de behandeling van klachten van burgers. Deze klachten vloeien veelal voort uit conflicten tussen bureaus onderling en niet zo zeer door overige algemene vormen van overlast. De laatste jaren is er sprake van een serieuze toename van klachten. Om tot een efficiënte uitvoering te komen zal nog nadrukkelijker dan nu een directe relatie gelegd moeten worden tussen risico's, prioriteiten, capaciteit en doelen. Instrumenten als buurtbemiddeling kunnen een belangrijk onderdeel zijn om klachten in te perken of te voorkomen.

#### **3.4.5 Benoeming handhavingsprojecten**

De uitvoering van de handhaving wordt meer bepaald door input en minder door output. Met andere woorden, wat er in de maatschappij gebeurt wordt al dan niet ad hoc opgepakt in plaats van een risicogerichte, programmatische sturing van toezicht en handhaving vanuit regelgeving en beleid. Dit valt niet te voorkomen maar door middel van het concreet benoemen van prioriteiten en projecten die binnen de beleidsperiode worden opgepakt kan (organisatorisch) efficiënter worden gehandeld. Hierbij zijn de risico's die voortvloeien uit de risicomodule meer bepalend dan voorheen. Dit impliceert dat de ambtelijke capaciteit effectiever kan worden ingezet.

#### **3.4.6 Investeren in regionale samenwerking**

In de afgelopen beleidsperiode is de samenwerking tussen de gemeenten binnen de regio 'De Waarden' (Lopik, Montfoort, Oudewater en Woerden), ODRU en de VRU geïntensiveerd. Zo is op initiatief van deze samenwerking een provinciaal overleg geïnitieerd (2013, het 'rode kleurspooroverleg') en in 2014 in het kader van de komende wet VTH een opleidingsprogramma ontwikkeld. In 2014 zijn ook de gemeenten Stichtse Vecht en IJsselstein tot dit overlegplatform toegetreden. De wens is deze samenwerking voort te zetten en uit te bouwen.

Geconstateerd is dat, met uitzondering van de provincie Utrecht, de strategische en beleidsmatige samenwerking met de handhavingspartners politie, Openbaar Ministerie en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden niet echt van de grond komt. Op uitvoeringsniveau wordt echter wel intensiever en meer integraal samengewerkt. Het is wenselijk om bij de samenwerking met deze handhavingspartners vooral te investeren in concrete situaties of projecten.

#### **3.4.7 Beleidsmatige afstemming en organisatorische inbedding beleid**

In het nieuwe handhavingsbeleid moet nog sterker de nadruk liggen op de integrale werkwijze. Niet alleen met onze handhavingspartners, maar ook met de interne afdelingen. Elk beleidsdocument dat uitvoerend van aard is moet een handhavingsparagraaf bevatten. Dit moet afgestemd worden binnen de taakvelden vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Indien bij uitvoering van werkzaamheden handhaving een rol speelt dient hetzelfde team aangehaakt te worden. Met andere woorden, ondanks de functiescheiding moeten beleid, besluitvorming, toezicht en handhaving eenduidig zijn.

#### **3.4.8 Evaluatie beleidsdoelstellingen**

In hoofdstuk vier van het Handhavingsbeleid 2012-2014 zijn doelstellingen geformuleerd. Volgens de hoofddoelstelling is handhaving niet een opzichzelfstaand onderdeel, maar vormt het een belangrijk onderdeel van de publieke taak en is het onlosmakelijk verbonden met het vergunning- en meldingstelsel binnen de Nederlandse wet- en regelgeving. Volgens artikel 21 van onze Grondwet: "*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.*" Deze algemene doelstelling is vervolgens gespecificeerd en vertaald naar vier soorten doelstellingen:

1. Inputdoelstellingen;
2. Outputdoelstellingen;
3. Kwaliteitsdoelstellingen;
4. Naleefdoelstellingen.

#### Ad. 1 en 2: Input- en outputdoelstellingen

Deze doelstellingen zijn opgenomen in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (HUP's) en daar wordt jaarlijks verantwoording over afgelegd in het jaarverslag. In de afgelopen beleidsperiode (2012-2014) is de systematiek uitgewerkt en geconcretiseerd. In de nieuwe beleidsperiode (2015-2018) worden deze doelstellingen niet meer in het beleid opgenomen maar in het HUP. De input en output zijn geen doel op zich maar een middel om de strategische doelstellingen te bereiken.



#### Ad. 3: Kwaliteitsdoelstellingen

In de afgelopen beleidsperiode is ervaring opgedaan met de kwaliteitsdoelstellingen. Dit heeft er toe geleid heeft dat meer inzicht is in de soorten klachten, overtredingen, termijnen en procedures waardoor er meer kennis en kengetallen beschikbaar zijn. Hierdoor wordt monitoring, bijsturen en verslaglegging vergemakkelijkt en kan in een volgend jaar in het HUP en ambtelijke inzet meer rekening mee worden gehouden.

De doorlooptijd van handhavingszaken is niet verkort. Aanbeveling is om het handhavingsproces in de komende beleidsperiode 'Lean' te maken. Hierdoor zal de gemiddelde doorlooptijd en het onderhanden werk afnemen.

Het bewerkstelligen van de vermindering van de toezichtslast bij burgers en bedrijven is een proces dat stapsgewijs gebeurt. In de afgelopen beleidsperiode is hier, mede door toepassing van signaalkaarten, uitvoering aangegeven. Bij deze vorm van toezicht houdt de toezichthouder ook toezicht op aspecten buiten zijn primaire aandachtsveld. Een ander voorbeeld is dat uitvoeringsprogramma's (steeds meer) op elkaar worden afgestemd en op niveau van de toezichthouders wordt besproken waar, wanneer en hoe er gecontroleerd wordt. In de komende beleidsperiode moet, onder andere door meer projectmatig werken, hier een kwantitatieve en kwalitatieve slag gemaakt worden. Er zal in dit kader een intensieve samenwerking met de RUD worden opgestart.

#### Ad. 4: Naleefdoelstellingen

In het Integraal Handhavingsbeleid 2012-2014 zijn geen concrete naleefdoelstellingen geformuleerd.

De doelstelling die is geformuleerd ziet op de verbetering van het naleefgedrag in het algemeen en op de ontwikkeling van kengetallen. Door middel van registratie van handhavings- inspanningen en resultaten is per taakveld vastgelegd hoe het naleefgedrag is geweest. Dit maakt het mogelijk om de doelstellingen voor de komende beleidsperiode concreet te formuleren.

### **3.5 Samenvatting**

In de beleidsperiode 2012-2014 is, naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving, voor het eerst echt ervaring opgedaan met beleidsmatig én integraal toezicht en handhaving. Uit de jaarverslagen en doelstellingen blijkt dat het leren en implementeren niet altijd met die snelheid is verwezenlijkt dan was voorgenomen. In de komende beleidsperiode zal dit proces, ook in regionaal verband, verder worden uitgewerkt.

## 4. Probleemanalyse en prioriteiten

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.

3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:

- a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
- b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.

Het doel van de probleemanalyse is om sturing te geven aan de inspanningen van het toezicht en de handhaving. De probleemanalyse vormt daarmee de basis voor het stellen van prioriteiten, het formuleren van doelstellingen en het uiteindelijk vaststellen van een uitvoeringsprogramma. De probleemanalyse bestaat uit een omgevingsanalyse (beschrijvend gedeelte) en een risicoanalyse (cijfermatig gedeelte).

### 4.1 Wettelijk kader toezicht en handhaving

De verantwoordelijkheid voor toezicht vloeit voort uit wettelijke verplichtingen, zoals bijvoorbeeld artikel 5.2 lid 1 Wabo en artikel 125 Gemeentewet. In de jurisprudentie is een ontwikkeling naar de plicht tot handhaving te bespeuren, met name wanneer derden de overheid vragen op te treden. De handhavingplicht wordt als het ware geactiveerd door een handhavingsverzoek van een derde-belanghebbende. Alleen indien *of* de mogelijkheid bestaat tot legalisering, of er sprake is van bijzondere omstandigheden, zou van handhaving mogen worden afgezien. De zorg voor de naleving valt uiteen in twee deeltaken, namelijk toezicht en handhaving.

### 4.2 Gebiedsbeschrijving Lopik

#### 4.2.1 Algemeen

De gemeente Lopik is een landelijke en groene gemeente, gelegen tussen Utrecht en Gouda, midden in het Groene Hart. De gemeente bestaat uit een zeer groot buitengebied met daarbinnen een aantal dorpskernen; Willige Langerak, Cabauw, Lopik, Jaarsveld, Lopikerkapel, Uitweg, Polsbroek, Polsbroekerdam en Benschop. De gemeente Lopik heeft circa 14.000 inwoners.

#### 4.2.2 Gebiedsbeschrijving

De gemeente Lopik kent een aantal kenmerkende gebieden, met elk hun eigen te beschermen waarden.



#### Linten

Linten zijn ontstaan op de dijken (landelijke dijklinten), langs veenstroompjes en later ook langs gegraven weteringen (landelijke ontginningslinten). Landelijke ontginningslinten bestaan uit overwegend vrijstaande bebouwing. Deze kan van oorsprong een relatie hebben met het achterliggende agrarische gebied. Ze zijn op de verkavelingsrichting en niet op de weg gesitueerd. De bebouwing staat overwegend op een behoorlijke afstand van elkaar. In een aantal gevallen staan enkele gebouwen dicht bij elkaar. Het beeld van een landelijk ontginningslint wordt echter gekenmerkt door een zekere openheid. Deze wordt versterkt door de situering van de bebouwing; overwegend op enige afstand van de wetering of weg. De kapvorm van de bebouwing aan de landelijke ontginningslinten bestaat overwegend uit een zadeldak in dwarsrichting.

Als uitlopers van de verdichting in een dorpskern zijn kleine clusters van bebouwing (buurtschappen) langs delen van de ontginningslinten ontstaan. Het type bebouwing verschilt niet ten opzichte van de bebouwing aan landelijke linten, hoewel meer niet-agrarische bebouwing voorkomt. Landelijke dijklinten bestaan uit vrijstaande bebouwing overwegend op een behoorlijke afstand van elkaar. Het beeld wordt gekenmerkt door openheid hetgeen wordt versterkt door de situering van de bebouwing aan de voet van de dijk. Deze bebouwing heeft van oorsprong een relatie met het water of met het achterliggende agrarische gebied. Hierdoor bevinden zich aan de dijklinten zowel (voormalige) agrarische bebouwing als eenvoudige arbeiderswoningen.

De landelijke ontginningslinten in Lopik worden gekenmerkt door een open karakter. De bebouwing is aan weerszijde van de weg gesitueerd, met daartussen de wetering. De bebouwing is in deze linten, net als bij de uitlopers en buurtschappen, in de richting van de kavel gesitueerd. De overwegende bouwhoogte is 1 laag met een forse kap. De overwegend toegepaste kapvormen zijn zadeldaken of schilddaken. De kappen zijn zowel in riet als met pannen uitgevoerd.

De uitlopers van ontginningslinten zijn kleine clusters van bebouwing soms direct aan de kern, als uitloper van de verdichting in de dorpskern.

### Sniepen

De uitlopers bestaan uit een ontginningslint met tussenlint. Kenmerkend voor dit ontginningslint met tussenlint zijn de eilandjes, of sniepen. Op de sniep werd vroeger riet verbouwd, dat werd gebruikt voor de daken van de boerderijen. Later werden de sniepen voorzien van bebouwing en werden de gronden in gebruik genomen als groentetuin.

Op de sniepen komt meer niet-agrarische bebouwing voor dan in de ontginningslinten. Er komen zowel historische kleine(woon)boerderijen voor als bebouwing uit de jaren '50. De bebouwing op de sniep is evenwijdig aan de wetering gesitueerd. De bebouwing varieert van 1 laag met kap tot 2 lagen met een kap, waarbij de kaprichting varieert. Er worden op de sniepen zowel rieten kappen, als kappen met gebakken pannen toegepast. Als detaillering is gebruik gemaakt van muurankers, luiken en rollagen in een afwijkende kleur en vorm van de overige bebouwing. De uitlopers in Lopik dorp bestaan uit een smalle strook land gelegen tussen de wetering en de achterliggende woonwijken.

In Lopik dorp vormen de sniepen een fysieke verbinding tussen het historisch dorpsgebied en het buitengebied. De sniepen vormen de eerste uitbreidingen van het historische dorpsgebied. De bebouwing op de sniepen heeft een minder kleinschalig karakter dan de bebouwing in de historische kern. De bouwhoogte varieert van 1 laag met kap tot 2 lagen met kap. De kapvormen variëren sterk. Naast zadeldaken komen mansardekappen en schilddaken voor. De gevels hebben een verticale geleding en zijn rijk gedetailleerd. Er is gebruik gemaakt van grote bakgoten. De kavels worden ontsloten door een brug over de wetering vanuit het lint. Het lint heeft een gesloten karakter en wordt opener naarmate verder het buitengebied ingegaan wordt.

Er komen in het buitengebied van de gemeente Lopik twee buurtschappen voor langs de ontginningslinten; Polsbroekerdam en Willige Langerak. Deze bestaan niet uit een sniep, maar uit lintbebouwing aan weerszijde van een wetering of weg. De bebouwing bestaat uit agrarische bedrijfs- en woonbebouwing. De bebouwing is in deze linten in de richting van de kavel gesitueerd. De overwegende bouwhoogte is 1 laag met een forse kap. Er komt zowel bebouwing voor met een rieten kap als met een kap van pannen in rode of zwarte kleur.

### Landelijk dijklint

De Lekdijk wordt over de volle breedte van de gemeente Lopik getypeerd als landelijk dijklint. Het dijklint heeft een open karakter. Door de dijkverzwaringen is de oorspronkelijke kruin van de dijk verschoven in de richting van de Lek, waardoor aan de binnenzijde van de dijk een overwegend flauw talud is ontstaan. Hierdoor is de afstand van de bebouwing tot aan de kruin van de Lekdijk groter geworden. De bebouwing bevindt zich binnendijs aan de voet van de dijk en is gesitueerd in de richting van de kavel. Het zijn voornamelijk historische boerderijen zowel met, als zonder agrarische functie. De overwegende bouwhoogte is 1 laag met een forse kap. De kappen bestaan zowel uit riet als uit zwarte gebakken pannen.

De enige bebouwing aan de buitenzijde van de dijk is te vinden ter hoogte van de kern Jaarsveld. Het gaat hierbij om enkele woningen en 't Oude Veerhuis, welke op dezelfde hoogte als de dijk staan. De woningen zijn opgebouwd uit een donkere steen, en voorzien van een kap met zwarte gebakken pannen. De woningen zijn in de richting van de kavel gesitueerd. 't Oude Veerhuis is een vrijstaand pand, met een wit gestucte gevel. Vroeger lag hier het veer naar Ameide.

## Historische dorpskernen



De historisch gegroeide dorpskernen vormen waardevolle elementen in het huidige beeld van de gemeente. Ze vormen de historische context van veel objecten van cultuurhistorische waarde en ondersteunen de oriëntatie binnen de gemeente. De landschappelijke en historische ontwikkeling van de gebieden zijn bepalend geweest voor de huidige historische identiteit. De dorpskernen in de gemeente Lopik zijn op verschillende manieren ontstaan, doch kennen een hun oorsprong aan één van de ontginningslinten. Behoudens Jaarsveld, dit dorp heeft zich ontwikkeld langs de Lekdijk. De ontginningslinten waarlangs de overige dorpskernen zijn ontstaan worden gekenmerkt door langgerekte

landschappelijke lijnen met bebouwing in verschillende dichtheden. De bebouwing aan de ontginningslinten heeft overwegend dezelfde richting als de strokenverkaveling. De dichtheid en de beleving van open- dan wel beslotenheid van bebouwing in de ontginningslinten verschilt. De vestiging van een kerk of de aanwezigheid van een kasteel zijn historische gegevens waardoor ter plaatse aan een ontginningslint een kern ontstaan is. Hier vestigden zich de dienstverlenende en maatschappelijke functies.

## Naoorlogse dorpsgebieden

Deze gebieden worden gekenmerkt door een planmatig ontworpen stedenbouwkundige opzet, een zorgvuldige omgang met de openbare ruimte en een bebouwingsbeeld met een grote gemene deler, zoals herhaling van bouwblokken en bouwstijlen. De kernkwaliteiten betreffen de specifieke gebiedskenmerken, waaronder de stedenbouwkundige structuur, de verzorgde openbare ruimte en de samenhang per bouwblok en tussen de bouwblokken onderling.

## Bedrijventerrein De Copen

Er is sprake van een pluriforme uitstraling met ruimte voor expressie en afwisseling. De kernkwaliteiten betreffen de specifieke gebiedskenmerken, waaronder de onderlinge relatie in maatvoering en plaatsing, de bedrijfsmatige c.q. industriële karakteristiek die tot uitdrukking komt in vormgeving, materiaal en kleur, en de inrichting van de openbare ruimte.

## MOB complexen, recreatiegebieden en sportterreinen

De waarden en kernkwaliteiten betreffen de bestaande landschappelijke en stedenbouwkundige setting, de bestaande samenhang in de bebouwing per locatie en de relatie van de bebouwing met de groene karakteristiek van de omgeving, die onder meer tot uitdrukking komt in eenvoudige bouwvormen, transparantie, traditionele materialen en ingetogen, gedekte kleuren.

## **4.3 Specificatie per taakveld**

### **4.3.1 Specificatie Milieu**

Het bedrijvenbestand waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, omvat ongeveer 600 bedrijven. Daarvan zijn er zijn 9 bedrijven met een hoog risico. Het betreft één IPPC bedrijf, 2 LPG-tankstations en enkele grotere industriële bedrijven. Binnen de gemeente zijn tevens 2 vuurwerkverkoop- en opslagpunten aanwezig, waarvoor de gemeente bevoegd gezag is.

Inmiddels zijn overal in het land de RUD's operationeel en is de provinciale VVGB (verklaring van geen bedenkingen) komen te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat het opstellen van het milieudeel van de omgevingsvergunning en toezicht en handhaving van de voormalig provinciale bedrijven sinds 1 januari 2014 dan ook voor rekening van de gemeenten zijn gekomen. Het gaat hierbij in de gemeente Lopik om een zevental bedrijven.

Wat opvalt is dat ruim 40 % van het aantal bedrijven een agrarisch karakter heeft.

### 4.3.2 Specificatie Bouwen en wonen & Ruimtelijke ordening

In de gemeente Lopik worden jaarlijks ongeveer 150 omgevingsvergunningen aangevraagd. 95 % van deze aanvragen hebben betrekking op bouwen en ruimtelijke ordening. Jaarlijks worden er 40 sloopmeldingen geaccepteerd. De cijfers zijn gebaseerd op de jaren 2012-2014.

### 4.3.3 Specificatie Brandveiligheid

Het objectenbestand van de gemeente Lopik, waarmee de VRU uitvoering geeft aan de Taakuitvoeringsovereenkomst (TUO), bestaat uit vergunning- en meldingsplichtige bouwwerken brandveilig gebruik, evenementen, gebruik brandbeveiligingsverordening en bouwwerken algemeen gebruik. Deze laatste categorie objecten bestaat voor een groot deel uit industriegebouwen welke opgenomen zijn in het Activiteitenbesluit. Het objectenbestand, waarvoor de gemeente als bevoegd gezag verantwoordelijk is, komt voort uit het preventie onderzoek 2012 en wordt periodiek geactualiseerd.

### 4.3.4 Specificatie Openbare Ruimte

Binnen het taakveld APV en bijzondere wetten wordt toezicht gehouden op verschillende terreinen. Voorbeelden hiervan zijn:

- controle (coördinatie) vóór en tijdens (grotere) evenementen;
- controle op het onjuist aanbieden en/of storten van afval in de openbare ruimte;
- controle op het onjuist plaatsen van objecten op en langs de openbare weg;
- controle op parkeerexcessen.

## 4.4 Cijfermatige onderbouwing prioriteiten

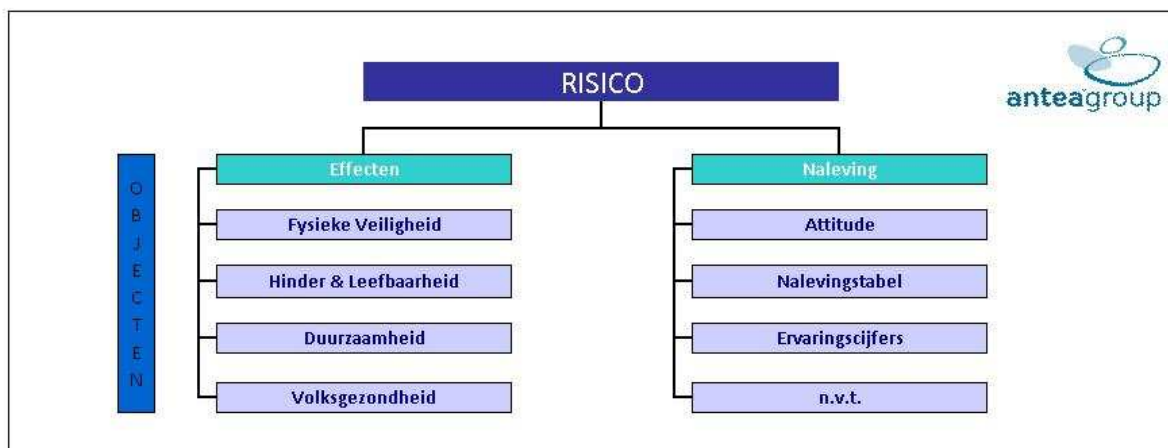
### 4.4.1 Methodiek risicomodule

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van een methodiek die ontwikkeld is door de ANTEA Groep. Met behulp van de Risicomodule is het kwantitatieve deel van de probleemanalyse uitgevoerd. In het onderstaande figuur is de Risicomodule schematisch weergegeven.

Risicomodule ©

Gemeente Lopik

Bouw en woningtoezicht (realisatie met toestemming)



Figuur 3: Risicomodule Lopik

Centraal in de systematiek van de Risicomodule staat de formule:  $RISICO = KANS \text{ maal } EFFECT$ . Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te kunnen maken van de benodigde prioriteit van (onder andere) handhavingstaken. Het risico wordt berekend door de scores van het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans op niet naleving. De volgende aspecten worden gescoord:

- Negatief effect: Hoe groot zijn de negatieve gevolgen als regels niet worden nageleefd?
- Kans op niet-naleving: Hoe groot is de kans dat een doelgroep de regels niet naleeft?

De elementen [KANS] en [EFFECT] zijn met behulp van Antea Group opgebouwd uit allerlei thema's en variabelen. De thema's zijn standaard van toepassing op elk taakveld, de variabelen binnen een thema zijn per taakveld verschillend.

De thema's die de negatieve effecten omvatten zijn:

- Fysieke veiligheid (o.a. gevaarsindicatie VNG, opslag en gebruik gevaarlijke stoffen);
- Hinder & leefbaarheid (hinder als gevolg van geur, geluid, licht, stof en verkeer);
- Duurzaamheid (bodem, water, afval, verbruik van gas en elektra);
- Volksgezondheid (gebruik toxische stoffen, locatie met asbest, emissie naar lucht).

De thema's die de kans op niet-naleving omvatten zijn:

- Attitude (politieke gevoeligheid, klachten, houding & gedrag);
- nalevingstabel (spontane naleving van gedragsregels);
- Ervaringscijfers (naleving tijdens toezicht in afgelopen drie jaar).

Aan de variabelen zijn scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico van een bepaalde taak of object. Op basis van een automatisch rekenmodel komt de totaalscore tot stand. De risico's (conceptprioriteiten) die op basis van de Risicomodule zijn bepaald, zijn voorgelegd aan de medewerkers van de gemeente naar taakveld. Hierbij zijn de onderlinge wegingen aangepast op de praktijksituatie in Lopik. Alle criteria kunnen zwaarder of lichter gewogen worden. Dit hangt af van de aanwezigheid van gegevens. Ontbrekende informatie voor de beoordeling kan niet in de beoordeling worden meegenomen. De Risicomodule wordt om die reden periodiek geëvalueerd en aangepast (zie hoofdstuk Monitoring). Deze totaalscore bepaalt in feite de prioriteit. In uitzonderlijke gevallen wordt een afwijkende prioriteit vastgesteld, bijvoorbeeld in het geval van het risico op onomkeerbare gevolgen.

De risicomodule is uitgevoerd voor de taakvelden milieu, ruimtelijke ordening, bouwen, bestaande bouw (gebiedstoezicht), brandveiligheid, APV en bijzondere wetgeving. Per taakveld is de methodiek gevuld met de specifieke gegevens van Lopik. Ieder taakveld heeft zodoende eigen prioriteiten. Per risicoanalyse zijn de prioriteiten bepaald. Dat wil niet zeggen dat de hoogste prioriteiten per taakveld automatisch de hoogste prioriteit krijgen in de integrale prioritering.

#### 4.4.2 Indeling prioriteiten

In de risicomodule krijgen objecten of taken een kleur toegekend op basis van hun eindscore. Hoe groter de score, des te groter het risico.

De prioriteitenstelling uit de risicomodule moet richting geven aan de inzet van mensen, middelen, de frequenties van toezicht en handhaving en de aspecten waarop tijdens het toezicht wordt gelet. De prioriteitenstelling wil zeggen dat overall aandacht aan wordt besteed, alleen met een verschillende handhavingzinzet. Klachten en verzoeken om handhaving worden eveneens getoetst aan dit beleid, hetgeen kan inhouden dat aan laag-prioritaire zaken niet direct aandacht wordt geschonken. Deze zaken worden, al dan niet projectmatig, op een nader te bepalen moment binnen de beleidsperiode 2015-2018 in behandeling genomen. Uiteraard wordt dit wel met de klager gecommuniceerd.

In de risicomodule worden vijf kleuren gebruikt: rood, oranje, geel, lichtgroen en donkergroen. De kleur bepaalt welke inzet gepleegd wordt op dat object of die taak. Hieronder een korte omschrijving wat betreft inzet en behandeling per kleur.

Categorie	Omschrijving
Rood = Zeer groot risico Oranje = Groot risico	- Structurele toekenning van een volledige capaciteit. - Toezicht op en handhaving van overtredingen: proactief beleid
Geel = Gemiddeld risico	- Inzet van een gemiddelde capaciteit. - Toezicht en handhaving projectmatig, gebieds- en steekproefsgewijs. - Nader onderzoek naar oorzaak overtredingen.
Lichtgroen = Beperkt risico Donkergroen = Klein risico	- Inzet van een beperkte capaciteit. - Registreren en analyseren van incidenten. Verder een gerichte inzet van de capaciteit op effecten in naleefgedrag met als doel het vergroten van de voorbeeldfunctie (bijv. door vooraankondigingen controles in media en publicatie van uitgevoerde controle- en handhavingssacties). - Altijd controle indien er sprake is van een cluster van incidenten.

#### **4.4.3 Bestuurlijke prioriteiten**

De uitwerking van de bestuurlijke prioriteiten is terug te zien in het overzicht uit de Risicomodule. Omwille van de dynamiek van een risicomodule zijn deze vormgegeven als addenda in het handhavingsbeleid. Op basis van de jaarlijkse evaluatie kan de risico analyse, en daarmee ook de prioriteitsstelling aangepast worden vastgesteld.

## 5. Doelen

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zo nodig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.

3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:

- a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
- b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.

### 5.1 Doelstellingen handhavingsbeleid

Handhaving is niet een opzichzelfstaand onderdeel, maar vormt een belangrijk onderdeel van de publieke taak en is onlosmakelijk verbonden met het vergunning- en meldingstelsel binnen de Nederlandse wet- en regelgeving. Volgens artikel 21 van onze Grondwet: "*De zorg van de overheid is gericht op de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.*"

De hoofddoelstelling is het zorgen voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. Deze doelstelling moet via een jaarlijks uitvoeringsprogramma vertaald worden naar concrete inzet van beschikbare capaciteit. De ervaring is dat er een spanningsveld bestaat tussen doelen en capaciteit. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 7 en het jaarlijkse HUP.

Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken worden de volgende algemene doelstellingen onderscheiden:

1. kwaliteitsdoelstellingen: deze doelstellingen omschrijven welke procesmatige verbeteringen er beoogd worden;
2. naleefdoelstellingen: deze doelstellingen beschrijven per taakveld welke resultaten er op het gebied van naleving worden nagestreefd.

### 5.2 Uitwerking algemene doelstellingen

#### 5.2.1 Kwaliteitsdoelstellingen

- alle klachten, meldingen en verzoeken om handhaving binnen een redelijke termijn afhandelen (< 8 weken<sup>4</sup>);
- minder toezichtslasten voor burger en bedrijf (reduceren van de frequentie);
- gefaseerd invoeren van integraal toezicht (meer toezicht door minder toezichthouders door 'oog- en oorfunctie' toezichthouders);
- voldoen aan de (huidige en nog in de wet- en regelgeving te verankeren) kwaliteitscriteria;
- streven naar meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven (structureel publiceren, nieuwe media benutten, integraal informeren tijdens controle);
- investeren in samenwerking met handhavingspartners (zowel strategisch als operationeel).

#### 5.2.2 Naleefdoelstellingen

In een ideale situatie zou de gemeente streven naar een naleefgedrag van honderd procent. Met naleving wordt in dit geval bedoeld het gewenste gedrag dat burgers en bedrijven spontaan de regels naleven. In de praktijk ligt het percentage naleving lager dan 100%. Om een beeld te krijgen van het naleefgedrag per doelgroep of handhavingscategorie is op basis van de praktijkervaring van de experts (toezichthouders en juridisch medewerkers) een inschatting gemaakt. Met behulp van de Tafel van Elf (bijlage 4) is geschat hoe groot de kans op naleving van de regels is. Hoe hoger het getal, hoe groter de kans dat regels niet worden nageleefd. Door toepassing van deze systematiek beogen wij het calculerend gedrag van burgers en ondernemers terug te dringen.

<sup>4</sup> Conform artikel 4:13 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht (niet van toepassing op klachten en ook meldingen).



De gemeente Lopik streeft ernaar om de naleving van de wet- en regelgeving te verbeteren<sup>5</sup>. In het bijzonder de gevallen/zaken met de hoogste prioriteit. De indicatoren voor het bereiken van deze doelstellingen komen voort uit de Risicomodule en zijn:

- aantal en ernst overtreding conform sanctiestrategie;
- score op basis van Risicomodule;
- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen.

### 5.3 Doelstellingen Milieu

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het naleefgedrag per prioriteitsklasse. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het huidige naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens hieronder weergegeven.

Prioriteitsklasse	Naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	60–80%	75–85%
Groot risico	60–80%	70-80%
Gemiddeld risico	60–80%	70-80%
Beperkt risico	50-60%	70-80%
Klein risico	50-60%	70-80%

Tabel: Huidig naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld Milieu

#### 5.3.1 Beleidsuitgangspunten

- de componenten veiligheid, ketentoezicht, energie/duurzaamheid krijgen specifieke aandacht tijdens toezicht en handhaving;
- controles bij de grote bedrijven uit milieucategorie 4 worden afgestemd met handhavingpartners als waterschap en veiligheidsregio;
- alle vuurwerkbedrijven voldoen elk jaar voor 100% aan de voorschriften (na controle en zo nodig een handhavingstraject);
- er vindt samenwerking plaats met andere handhavingpartners om het kennisniveau te verhogen en een eenduidig toezicht te verkrijgen.

#### 5.3.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. In het bedrijfsinformatiesysteem Squit XO worden gegevens (gepleegde overtredingen, naleefgedrag, etc.) verzameld en geanalyseerd. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen zijn:

- aantal controles, hercontroles, dwangsommen etc.;
- aantal en ernst overtredingen;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

### 5.4 Doelstellingen Bouw- en woningtoezicht

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag per prioriteitsklasse. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens hieronder weergegeven.

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	90-100%	95-100%
Groot risico	90-100%	95-100%
Gemiddeld risico	90-100%	95-100%
Beperkt risico	90-100%	95-100%
Klein risico	90-100%	95-100%

Tabel: Huidig naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld Bouw- en woningtoezicht

<sup>5</sup> Dat kan onder andere door gericht voorlichting te geven op specifieke thema's, veelvoorkomende overtredingen etc.

#### 5.4.1 Beleidsuitgangspunten

- Het toezicht wordt volgens een vast stramien georganiseerd, gebaseerd op de risico analyse. Jaarlijks wordt deze aanpak geëvalueerd en op basis van het naleefgedrag aangepast.
- BWT en VRU voeren (wanneer gewenst gezamenlijk) brandveiligheidscontroles uit tijdens de bouw, waarbij specifiek wordt gelet op compartimentering, brandscheiding en vluchtwegmogelijkheden. In voorkomende gevallen op het gebied van milieu, wordt het toezicht op vergelijkbare wijze georganiseerd in samenspraak met de RUD.
- Er vindt samenwerking plaats met andere handhavingpartners om het kennisniveau te verhogen, eenduidig toezicht te verkrijgen en de toezichtslast te verminderen.

#### 5.4.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen:

- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal en ernst overtredingen;
- aantal stilleggingen van projecten;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

### 5.5 Doelstellingen Ruimtelijke ordening

Het naleefgedrag op het gebied van ruimtelijke ordening is in hoofdzaak af te leiden van het aantal geconstateerde overtredingen afgezet tegen de uitgevoerde controles. Op basis van deze gegevens kan niet meer dan een schatting gegeven worden omtrent het naleefgedrag. Hoe beter de gemeente zich een beeld vormt van alle percelen binnen de gemeente, des te betrouwbaarder is dit cijfer.

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag per prioriteitsklasse. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. Het naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2018. Deze is eveneens hieronder weergegeven.

Prioriteitsklasse	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	70-90%	80-100%
Groot risico	70-90%	70-90%
Gemiddeld risico	40-60%	80-90%
Beperkt risico	60-80%	70-90%
Klein risico	40-60%	70-90%

Tabel: Huidig naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld Ruimtelijke ordening

#### 5.5.1 Beleidsuitgangspunten

- er wordt, op basis van de probleemanalyse, geprogrammeerd gebiedstoezicht georganiseerd;
- er wordt integraal toezicht gehouden op bestaand gebruik (aansluiten bij controles VRU en RUD);
- er wordt, naar aanleiding van meldingen van toezichthouders van andere instanties, gecontroleerd (signaaltoezicht);
- er vindt incidenteel vrije veldtoezicht plaats;
- er vindt samenwerking plaats met andere handhavingpartners om het kennisniveau te verhogen, eenduidig toezicht te verkrijgen en de toezichtslast te verminderen.

#### 5.5.2 Indicatoren

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen:

- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal en ernst overtredingen;
- aantal stilleggingen van projecten;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject.

### 5.6 Doelstellingen Brandveiligheid

Vanaf 2012 werkt het district Rijn & Venen van de VRU, waar de gemeente Lopik deel van uitmaakt, met de risicomodule Brandveiligheid. Periodiek rapporteert de VRU de voortgang van het naleefniveau op hoofdlijnen. In onderstaande tabel is het naleefgedrag 2013 en de nieuwe doelstelling voor 2018 weergegeven. Voor 2013 is het naleefgedrag per risico klasse globaal in beeld gebracht. Doordat het workflow-programma preventie en de risicomodule nog verschillend zijn kunnen hier geen conclusies aan verbonden worden maar geeft het een beeld. In 2015 is dit knelpunt opgelost.

Prioriteitsklasse	naleefgedrag 2012-2013 (gemiddelde)	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico	90%	85-100%
Groot risico	90%	85-100%
Gemiddeld risico	90%	85-100%
Beperkt risico	95%	85-95%
Klein risico	95%	85-95%

Tabel: Huidig naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld Brandveiligheid

### 5.6.1 Beleidsuitgangspunten

- De VRU realiseert een adequaat niveau van brandweezorg dankzij de samenhang tussen alle schakels van de veiligheidsketen (proactie-preventie-preparatie-repressie-nazorg);
- De uitvoering van de taak Preventie is door de VRU gesplitst in reguliere en stimulerende preventie. De reguliere preventie bestaat uit de advies functie brandveiligheid en de klassieke toezicht en handhavingstaak. Stimuleren van (brand) veilig gedrag en verhoging bewustwording houdt Stimulerende Preventie in;
- De bouwwerken waarin verminderd zelfredzame personen verblijven krijgen specifieke aandacht op het gebied van bewustwording brandveiligheid. Voorbeelden hiervan zijn Geen Nood bij Brand voor de zorginstellingen, de samenwerking met gemeenten, thuiszorg en andere instanties voor verminderd-zelfredzame personen die zelfstandig wonen;
- Bouwwerken die de norm overschrijden door ongewenste en/of onechte meldingen van een brandmeldinstallatie worden met de gemeente besproken om eventueel een handhavingstraject te starten;
- Alle risicovolle bedrijven algemeen gebruik (klasse I en II) voldoen elk jaar voor minimaal 90% aan de voorschriften (na controle en zo nodig een handhavingstraject);
- Er vindt samenwerking plaats met andere toezicht (handhaving)partners om het kennisniveau te verhogen en een eenduidig toezicht te verkrijgen.

### 5.6.2 Indicatoren

De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen zijn als volgt:

- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal en ernst overtredingen;
- aantal stilleggingen van projecten;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject;
- percentage afname loze meldingen ten opzichte van de voorgaande periode.

### 5.7 Doelstellingen Openbare ruimte (APV)

Het gemeten naleefgedrag heeft betrekking op de objecten waarvoor een bepaalde toestemming nodig is, bijvoorbeeld evenementen of de standplaatsvergunning. Veel andere objecten worden gecontroleerd op basis van klachten. Om die reden is het naleefgedrag niet in een percentage uit te drukken. Wel kan het aantal klachten als indicator worden gezien.

In de Risicomodule is een inschatting gegeven van het huidige naleefgedrag. Deze inschatting is weergegeven in de onderstaande tabel. In de tabel is ingezoomd op de meest risicovolle toestemmingen. Het huidige naleefgedrag is als vertrekpunt genomen voor de doelstelling van de naleving in 2014. Deze is eveneens weergegeven in de onderstaande tabel.

Objectomschrijving	Geschatte naleving huidige situatie	Doelstelling naleving 2018
Zeer groot risico Evenementen > 100 pers.	90-100%	90-100%
Groot risico Evenementen 50-100 pers.	90-100%	90-100%

Tabel: Huidig naleefgedrag en doelstelling naleving 2018 taakveld APV

### **5.7.1 Beleidsuitgangspunten**

- er is specifieke aandacht voor evenementenvergunningen >100 personen en 50-100 personen. Voorafgaande aan het evenement wordt er tussen BWT, VRU en de politie afgestemd over de controles die moeten plaatsvinden. Na afloop vindt er een evaluatie plaats.
- er zal constant gekeken worden naar de meest efficiënte vorm van toezicht om het naleefpercentage op minimaal het zelfde niveau te houden.

### **5.7.2 Indicatoren**

Registratie van het naleefgedrag per branche of handhavingscategorie op basis van de uitgevoerde controles. De indicatoren voor het bereiken van doelstellingen komen voort uit de Risicomodule en zijn:

- aantal controles, hercontroles, dwangsommen, etc.;
- aantal en ernst overtredingen;
- aantal stilleggingen van projecten;
- aantal vergunningaanvragen, ontheffingen en meldingen in het kader van een legalisatietraject;
- percentage afname loze meldingen ten opzichte van de voorgaande periode.

## 6. Handhavingsstrategie

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:

- a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
- b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
- c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- d. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.

#### Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

2. Het bestuursorgaan draagt er tevens zorg voor dat:

- a. een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening inzake het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sancties wordt vastgesteld;
- b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden overeenkomstig deze beschrijving.

### 6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende strategieën binnen de handhaving. Het tweesporenbeleid (toepassing van bestuurs- en strafrecht) en het stappenplan zijn onderdeel hiervan. De strategie sluit aan op de gestelde prioriteiten en doelen. Daarbij vraagt de Wabo vanwege het gelijkheidsbeginsel om eenduidigheid tussen de verschillende taakvelden. In paragraaf 1.2 is de reikwijdte benoemd voor dit handhavingsbeleid; zaken met betrekking tot milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, brandveiligheid en openbare ruimte. In hoofdlijn kan onderstaande strategie ook van toepassing zijn op elders uitgewerkte taakvelden; drank en horeca, kinderopvang, openbare orde & veiligheid en sociaal domein benoemd. Met deze brede insteek kan worden voorgesorteerd op de doelstelling van de Omgevingswet, waarvan de inwerkingtreding in 2018 wordt verwacht.

In de strategie is aangegeven op welke wijze de naleving wordt bevorderd en welke instrumenten worden ingezet om verbetering van de naleving te bereiken.

Nadrukkelijk anticiperen wij op de uitgangspunten van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS), voortvloeiend uit het wetsontwerp “(verbetering) Vergunningen, Toezicht en Handhaving” (Wet VTH), die naar verwachting in 2015 wettelijk wordt geborgd. Waar mogelijk anticiperen wij reeds op de verplichtingen uit de Wet VTH.

Op verschillende niveaus zijn strategieën geformuleerd, te weten:

1. Preventiestrategie (§ 6.2);
2. Toezichtstrategie (§ 6.3);
3. Sanctiestrategie (nalevingstrategie) (§ 6.4);
4. Gedoogstrategie (§ 6.5);
5. Privaatrechtelijke handhaving (§ 6.6);
6. Handhaving eigen organisatie en/of andere overheid (§ 6.7).

### 6.2 Preventiestrategie

Preventiestrategie is de strategie die primair ziet op het bevorderen van spontane naleving van wet- en regelgeving. Belangrijke elementen van de preventiestrategie zijn voorlichting (communicatiestrategie) en de wijze van toezicht (toezichtstrategie).

Handhaving is meer dan het corrigeren van overtredingen door het opleggen van herstellende en/of bestraffende sancties. Aan toezicht en handhaving gaan een acceptatieproces (van de gestelde norm, door burgers en bedrijven) vooraf. Dit vergt een gedegen vorm van communicatie.

Zo kan er actief voorlichting worden gegeven wanneer blijkt dat bepaalde regelgeving onvoldoende bekend is. Ook kan ingespeeld worden op ontwikkelingen wanneer blijkt dat in een bepaalde branche (of objectencategorie) calculerend gedrag voorkomt.

Om inzicht te krijgen in de redenen van overtreden van wet- en regelgeving wordt gebruik gemaakt van de 'Tafel van Elf' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Deze methodiek sluit aan bij de Landelijke handhavingsstrategie (LHS).

De Tafel van Elf is een wetenschappelijk ontwikkeld model die inzage geeft in de redenen waarom mensen de regels overtreden. De methode laat zien dat er vóór het daadwerkelijke sanctietraject voldoende mogelijkheden zijn om middels gerichte communicatie overtredingen te voorkomen, danwel helderheid over normen te verstrekken (mochten die onvoldoende helder zijn).

De Tafel van Elf probeert het activeren van het sanctietraject te voorkomen door een verhoogde inzet op preventie. Dat wordt in onderstaande methode toegelicht:



Onderin de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal in de punt ziet u handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is met name van belang als een stok achter de deur. De ervaring leert dat effecten van sancties alleen gunstig zijn zolang de handhaving actief is. Bovendien gaat het om een aanpak die doorgaans ingrijpender is voor burgers en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

De Tafel van Elf beschrijft dimensies van spontane naleving. De dimensies uit de Tafel van Elf vormen daarom de basis van de preventiestrategie. Dat wordt verder vormgegeven onder invloed van de LHS. Zo wordt eenduidig sanctionerend opgetreden indien –ondanks preventie en communicatie– toch sprake is van een (herhaling van) een overtreding.

De elf dimensies voor naleving van wetgeving zijn ondergebracht in twee groepen, elk met hun eigen uitwerking op de neiging tot naleving. De bovenste twee onderdelen van de Tafel van Elf (zie afbeelding hierboven) omvatten de daadwerkelijke inzet van toezicht en handhaving. In bijlage 4 zijn de verschillende dimensies benoemd en verder uitgewerkt.

In het HUP wordt uitgewerkt op welke wijze en op welke onderdelen de gemeente Lopik actief communiceert. Hierin wordt opgenomen in welke concrete gevallen de gemeente Lopik wel of niet actief communiceert over haar toezicht- en handhavingstaken.

Onderdeel van preventiestrategie is verder het inschakelen van buurtbemiddeling of mediation. Dit is aanvulling op de Tafel van Elf. In geval van klachten kan buurtbemiddeling een sterkere oplossingskracht hebben dan de inzet van toezicht & handhaving. Waar mogelijk zetten we deze vorm van preventie in.

### 6.3 Toezichtstrategie

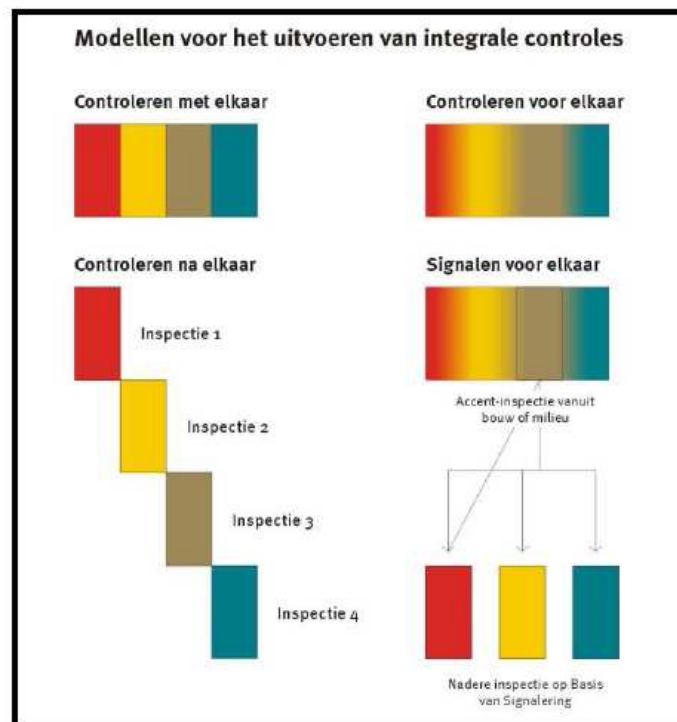
Toezichtstrategie is de strategie die beschrijft op welke manier en in welke vorm toezicht plaatsvindt. Dit is een leidraad bij het opstellen van het HUP en voor de toezichthouder in zijn dagelijkse werk.

Toezicht vindt plaats op basis van de gestelde prioriteiten en doelen. Deze zijn vastgesteld op basis van de risicoanalyse (zie hoofdstuk 4). De prioritering is leidend voor de frequentie van het toezicht.

#### 6.3.1 Manier van werken toezicht

Verschillende handhavingpartners zijn actief in toezicht en handhaving in de leefomgeving. Zowel in de openbare ruimte als in het bebouwde gebied. Te denken valt aan toezicht door het waterschap, de Veiligheidsregio Utrecht, de provincie Utrecht, de politie, de RUD en andere clusters binnen de gemeentelijke organisatie, waaronder de buitendienst.

Door informatiegestuurde handhaving en heldere werkafspraken zijn meerdere vormen van integraal toezicht mogelijk. Dat wordt hierna uitgewerkt.



Figuur: modellen voor het uitvoeren van (integrale) controle

Controleren met elkaar: Toezichthouders vanuit diverse taakvelden voeren gezamenlijk een integrale controle uit. Ieder voor de eigen discipline. Met name van toepassing in situaties die door een groter dan gemiddelde complexiteit of bestuurlijke prioriteit worden gekenmerkt. Soms is deze methode nodig, meestal is die arbeidsintensief en belastend voor de ondernemer of burger.

Na elkaar controleren: Verschillende toezichthouders van uiteenlopende instanties of afdelingen voeren zelfstandig en onafhankelijk van elkaar een controle uit. Omdat de inspecties over een relatief groter tijdsbestek worden uitgevoerd, heeft deze aanpak een sterkere preventieve uitwerking. Deze vorm van controleren is de klassieke vorm van toezicht. De toezichtlast neemt echter toe en de efficiëntie neemt af. Bovendien is het risico groot dat controles verschillende vakgebieden bestrijken, hetgeen kan leiden tot interpretatieverschillen.

Voor elkaar signaleren: Een toezichthouder kan tijdens zijn 'eigen' controle een mogelijke overtreding in een ander taakveld signaleren. Als deze constatering daartoe aanleiding geeft, zal de specialist van dat taakveld zelf een controle uitvoeren. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd. Deze aanpak vergt wel de nodige afstemming (en kunde) binnen een organisatie.

Voor elkaar controleren: Een toezichthouder neemt tijdens een integrale controle meerdere aandachtsvelden voor zijn rekening. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden gekenmerkt door een geringe complexiteit. Dit is een vorm van signaaltoezicht, die prima kan worden uitgevoerd door een generalistisch toezichthouder, die bovendien dikwijls wordt ingezet voor uiteenlopende surveillances.

Bij toezicht wordt de gekozen voor de meest effectieve en efficiënte manier van toezicht. Dit is afhankelijk van het doel van het betreffende project in het HUP. Het streven is bij alle controles oog te hebben voor signaalpunten van andere taakvelden en/of bevoegd gezag. De belangrijkste signaalpunten zijn vastgelegd in zogeheten signaalkaarten. Uitgangspunt is dat signaalpunten na afloop van een controle worden ingevuld en doorgegeven aan de betrokken handhavingspartner. In het HUP wordt de manier van controleren voor elk project vastgelegd.

De manier van werken bij toezicht & handhaving krijgt vorm in een bepaalde soort van controle. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in preventief, actief en reactief toezicht:

- geprogrammeerd gebiedstoezicht (preventief, § 6.3.2);
- gebiedsgerichte controles (actief, § 6.3.3);
- controle op de naleving van verleende vergunningen en/of meldingen (actief, § 6.3.4);
- controle naar aanleiding van klachten/handhavingverzoeken (reactief, § 6.3.5).

### **6.3.2 Preventief: geprogrammeerd gebiedstoezicht**

De kwaliteit van de leefomgeving wordt ondermeer bepaald door de mate van controle op de naleving van de gestelde normen. Controle betekent ook “gezien worden” en dat werkt in de regel preventief. Gekoppeld aan handavingscommunicatie zal dit een positief effect hebben op kwaliteit van de leefomgeving.

De surveillance kan door elke discipline worden uitgevoerd. Het gaat er dan om dat bevindingen bij de juiste handhavingspartner wordt gedeponerd: ook dat is een vorm van signaaltoezicht. Dit kan een collega zijn of een ander bevoegd gezag. Periodiek wordt een gebied, al dan niet steekproefsgewijs, gecontroleerd of er overtredingen zijn. Deze controles vinden plaats aan de hand van incidentele fysieke perceelscontroles. Dat geldt voor Wabo-gerelateerde taken en ook het toezicht in de openbare ruimte vindt hierin plaats.

### **6.3.3 Actief: gebiedsgerichte controle**

Een surveillance kan ook resulteren in een controle, op basis waarvan een handhavingstraject moet worden opgestart. Deze controle zal vooral in buitengebieden leiden tot het constateren van uiteenlopende vormen van strijdig (planologisch) gebruik, mede door de veranderingen in de wetgeving per 1 november 2014 (de uitbreiding van het vergunningvrij bouwen en de verruiming van de mogelijkheden tot planologisch afwijkend gebruik, ook buiten de bebouwde kom).

Het belang van een tijdige signalering is tweeledig:

- ernstige overtredingen worden eerder gesignaleerd en aangepakt (mits prioritair), en
- de informatie is direct bruikbaar ten behoeve van andere disciplines, bijvoorbeeld vergunningverlening.

De gebiedsgerichte controle kan ook worden ingezet voor de taakvelden milieu, bouwen en openbare ruimte. Tijdens de controle heeft de toezichthouder specifiek oog voor een of meerdere controlepunten. Voorbeelden hiervan zijn bebouwing in voorerfgebied, gevelinventarisatie milieu of foutief parkeren.

Met het afnemen van vergunningplichtige activiteiten en het toenemen van vergunningvrije of meldingsplichtige werkzaamheden neemt de kans op afwijkend handelen toe. Daar waar minder inzet nodig is voor vergunningverlening, blijkt uit de praktijk dat intensivering van toezicht en handhaving noodzakelijk is.

### **6.3.4 Actief: controle naar aanleiding van verleende vergunningen en/of meldingen**

Deze vorm van controle is traditioneel en vloeit direct voort uit het geven van beschikkingen, het stellen van voorschriften bij vergunningen en het accepteren van meldingen. Naleving van voorschriften is essentieel bij vergunningverlening, immers het gaat hier om zaken die expliciet vergund dienden te worden.

Alle verleende vergunningen worden, waar mogelijk, integraal gecontroleerd overeenkomstig het vastgestelde beleid en de eventuele controlefrequentie. In geval van overtredingen wordt – afhankelijk van het beleid - de sanctiestrategie toegepast.



### 6.3.5 Reactief: controle naar aanleiding van klachten en/of verzoeken om handhaving

Niet alle klachten en/of verzoeken om handhaving resulteren in een controle. Dat is afhankelijk van de prioriteitstelling en aard van de melding. Op anonieme meldingen wordt in beginsel niet gereageerd. Indien sprake is van een mogelijk acute situatie wordt uiteraard wel actie ondernomen. Bij dit onderwerp wordt de lijn van de constante jurisprudentie omtrent 'de beginselplicht tot handhaving' gevolgd.

## 6.4 Sanctiestrategie

Als een toezichthouder tijdens een controle een overtreding constateert, stelt hij of zij met behulp van de interventiematrix (zie figuur hieronder) van de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) de sanctie vast. De aard en inhoud moet bestuurlijk zijn vastgesteld. Voor het bepalen van aard en hoogte van dwangsommen en van begunstigingstermijnen geldt een vaste richtlijn (Zie bijlage 8).

### 6.4.1 Interventiematrix

<b>DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:</b>	<b>Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar</b> 4				
	<b>Van belang</b> 3				
	<b>Beperkt</b> 2				
	<b>Vrijwel nihil</b> 1				
		<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
		<b>Goedwillend:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbedoeld</li> <li>• Proactief</li> </ul>	<b>Moet kunnen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverschillig</li> </ul>	<b>Calculerend:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewust belemmerend en/of risico nemend</li> </ul>	<b>Bewust en structureel / Crimineel:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Oplichting</li> <li>• Witwassen</li> </ul>
		<b>GEDRAG VAN DE OVERTREDER</b>			

#### Legenda

	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur: De blanco interventiematrix

De handhaver<sup>6</sup> bepaalt ten eerste in welk segment van de interventiematrix de bevinding moet worden gepositioneerd.

Dit gebeurt door;

- 1 te beoordelen welke gevolgen het geconstateerde heeft of kan hebben voor de leefomgeving en wat de maatschappelijke relevantie is, en;
- 2 door de overtreder te typeren.

#### *Ad 1*

De gevolgen van bevindingen worden beoordeeld als:

1. vrijwel nihil, of;
2. beperkt, of;
3. van belang – er is sprake van een aanmerkelijk risico dat de overtreding schade aan de leefomgeving toebrengt en/of maatschappelijke onrust geeft, of;
4. aanzienlijk, dreigend en / of onomkeerbaar. Dit is onder andere het geval wanneer de overtreding ernstige gevolgen voor de leefomgeving tot gevolg heeft en/of maatschappelijke onrust geeft.

#### *Ad 2*

De overtreder wordt getypeerd als:

1. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen (de overtreding is het gevolg van onbedoeld handelen), of;
2. onverschillig/reactief (overtreder neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de overtreding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud), of;
3. opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van toezichthouders, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend, of;
4. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie (overtreder houdt zich bezig met fraude/, oplichting en/of witwassen).

Bij de typering van de overtreder kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde overtreding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de overtreding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een overtreding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

---

<sup>6</sup> Een handhaver kan zowel een toezichthouder als een jurist zijn

<sup>7</sup> Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

#### **6.4.2 Optreden met de interventiematrix**

De Landelijke Handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk (proportionaliteit) starten met interveniëren, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de overtreding eerder met behulp van stap 1 (§ 6.4.1) heeft gepositioneerd;
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.

Waar in de matrix 'PV' staat, betreft het de middelzware en zware segmenten die zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, kan worden overwogen om de in de matrix opgenomen bestuursrechtelijke interventies toe te passen. Deze zijn gericht op herstel en/of op bestraffing, ook kan de BSBm<sup>8</sup> als strafrechtelijke interventie worden toegepast.

---

<sup>8</sup> Bestuurlijke strafbeschikking milieu

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:

Aanzienlijk,  
dreigend en/of  
onomkeerbaar 4

Van belang 3

Beperkt 2

Vrijwel nihil 1

<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren</p>	<p><b>Strafrecht</b> BSBm / PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p>	<p><b>Strafrecht</b> PV</p> <p><b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete</p> <p><b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>

**A**  
**Goedwillend:**

- Onbedoeld
- Proactief

**B**  
**Moet kunnen:**

- Onverschillig

**C**  
**Calulerend:**

- Bewust belemmerend en/of risico nemend

**D**  
**Bewust en structureel / Crimineel:**

- Fraude
- Oplichting
- Witwassen

**GEDRAG VAN DE OVERTREDER**

*Figuur 3: De interventiematrix zoals deze toegepast wordt*

De gemeente zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de gemeente bepaalde termijn uitblijft, wordt het proces vervolgd door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen. Recidive kan er toe leiden dat er in interventie wordt opgeschaald;
- in alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

## **6.5 Gedoogstrategie**

### **6.5.1 Inleiding**

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er moet een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag liggen (een gedoogbeschikking).

Gedogen is gebonden aan vrij concrete en strakke grenzen die zijn ontwikkeld in vaste jurisprudentie en zijn omschreven in de (rijks)nota 'Grenzen aan gedogen'. Het gedogen op het terrein van milieu wordt verder nog bepaald door het gezamenlijk beleidskader 'gedogen' dat is neergelegd in een brief van de Ministers van VROM en V&W<sup>9</sup> en de brief van de minister van VROM die mede namens de Minister van V&W en Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden<sup>10</sup>. Er zal in de praktijk niet snel voor expliciet gedogen worden gekozen.

Slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kan besloten worden een situatie te gedogen. Het gedogen moet ook in omvang en tijd beperkt zijn. Het college acht gedogen –met in achtneming van de volgende uitgangspunten– aanvaardbaar:

1. als handhaving apert onredelijk is;
2. als de te handhaven regel niet in verhouding staat tot de gevolgen van handhavend optreden (disproportioneel);
3. als er expliciet wordt gedoogd, moet de gedoogbeschikking duidelijke en concrete voorschriften bevatten en voldoen aan de vereisten (voor het nemen) van een besluit (Algemene wet bestuursrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel).

### **6.5.2 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen**

Op basis van de jurisprudentie kunnen de volgende inhoudelijke en procedurele voorwaarden worden onderscheiden om te gedogen:

- de te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;
- er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de te gedogen activiteit. De termijn of gedoogperiode zal daarbij beperkt zijn;
- indien vooruitlopend op besluitvorming over vergunningverlening wordt gedoogd, is een ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend. Er is tevens een inschatting gemaakt dat de activiteit vergunbaar is;
- er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen;
- er vooraf overeenstemming is over de voorwaarden van de gedoogbeschikking. De voorwaarden zijn er op gericht om tot een verantwoorde situatie te komen.

### **6.5.3 Situaties die van gedogen zijn uitgesloten**

Er wordt niet tot gedogen overgegaan in de volgende situaties:

- Indien aan de zijde van de overtreder - naar mening van de gemeente - sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;
- Indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enig andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en kenbaar is gemaakt dat met bestuurlijke handhavinginstrumenten tegen deze overtreding zal worden opgetreden, eventueel ook door een ander bevoegd gezag.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2003/2004, 22 343, nr. 82

<sup>10</sup> Brief van 4 december 2003, Kamerstukken II, 22 343, nr. 82

## **6.6 Privaatrechtelijke handhaving**

In aanvulling op de hiervoor behandelde bestuurlijke handhavingsbevoegdheid heeft de gemeente ook privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden. De overheid mag in principe alleen dan gebruik maken van de privaatrechtelijke weg indien geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is waarmee een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt of indien een ander belang gediend wordt dan het publiekrechtelijke belang. Onder bepaalde omstandigheden zal privaatrechtelijk worden opgetreden, indien de gemeente als rechtspersoon optreedt. Dit kan in geval van:

1. het plegen van een onrechtmatige daad door een natuurlijk- of rechtspersoon jegens de gemeente;
2. het niet-nakomen van een overeenkomst met de gemeente door een natuurlijk- of rechtspersoon;
3. de eigenaarsbevoegdheid van de gemeente, zoals ingebruikneming van gemeentegrond.

## **6.7 Handhaving bij overtreding door eigen organisatie of andere overheid**

Handhaving van voorschriften bij een object van een andere overheid of van een onderdeel van de eigen organisatie is niet anders dan handhaving van voorschriften bij derden. Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en bedrijven, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de overheid.

## **6.8 Onvoldoende capaciteit om op te treden**

Soms kan het voorkomen dat de gemeente niet direct kan optreden, omdat er veel handhavingszaken in procedure zijn en/of tijdelijk sprake is van beperkte capaciteit. In dat geval wordt schriftelijk aangegeven dat het bestuursorgaan zich het recht behoudt om handhavend op te treden, maar daar niet per direct aan toe komt. Als de handhavende instantie besluit om met betrekking tot deze overtreding dit ondubbelzinnig te kennen te geven aan de overtreder dan noemen we dit wraken. In een wrakingbrief staat dan dat er regels worden overtreden en dat hiertegen handhavend zal worden opgetreden. Er wordt dan echter geen termijn genoemd.

## 7. Programmering

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.3 Uitvoeringsprogramma

1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen en de krachtens artikel 7.2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten.

#### Artikel 7.4 Uitvoeringsorganisatie

1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 7.2, en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:

a. de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;

b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor zover deze betrekking hebben op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de wet of met de voorbereiding van beslissingen als bedoeld in artikel 8.40a, derde lid, van de Wet milieubeheer of het stellen van voorschriften als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer niet worden belast met:

1<sup>o</sup>: het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot een inrichting, en

2<sup>o</sup>: het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties met betrekking tot een inrichting;

c. een krachtens artikel 5.10 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot dezelfde inrichting;

d. de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.

### 7.1 HandhavingsUitvoeringsProgramma

De uitgangspunten van dit beleid worden jaarlijks vertaald in een HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP). Het programma wordt inhoudelijk opgebouwd aan de hand van resultaten van de probleemanalyse, het geconstateerd recent naleefgedrag (op basis van het jaarverslag), doelen en prioriteiten. Om te komen tot een concreet programma voor toezicht en handhaving is vervolgens nog één stap noodzakelijk: het koppelen van capaciteit aan de voorgestelde doelen en prioriteiten. Op basis van een voorstel, met zo mogelijk diverse varianten, stelt het college uiteindelijk het gemeentelijke ambitieniveau (inclusief handhavingsintensiteit) vast. Zij neemt daarbij ook een besluit over de daarvoor noodzakelijke personeelsformatie.

Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma bevat verschillende onderdelen. Deze sluiten aan op de 'hoofdthema's milieu, ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht, brandveiligheid en APV & bijzondere wetten. Het HUP is zo integraal mogelijk opgesteld. Het programma wordt door burgemeester en wethouders vastgesteld en ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden.

### 7.2 Afstemming programma met handhavingspartners

Het Bor en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) verplichten een afstemming en bekendmaking van het HUP aan betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke partners. Voor de gemeente Lopik zijn dit onder andere de Veiligheidsregio Utrecht (VRU), de RUD Utrecht, het Hoogheemraadschap 'De Stichtse Rijnlanden', de provincie Utrecht, de politie en het Openbaar Ministerie.

### 7.3 Aanzet tot programmering van de handhaving

In dit hoofdstuk wordt op basis van de gestelde prioriteiten bepaald welke inzet noodzakelijk is om de beoogde ambities of beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. De daadwerkelijke inzet wordt in het HUP opgenomen, toegespitst op de behoeften en wensen van dat moment. Dit conform de beleidscyclus ('Big Eight'). Dit handhavingsbeleid geeft de kaders, waarbinnen de uitvoering plaatsvindt (prioriteiten, doelen, strategie). Door het jaarlijks monitoren van de activiteiten wordt ook inzichtelijk of en in hoeverre bijstelling van de uitvoering noodzakelijk is. Met de beoogde ambities wordt gestreefd naar een adequaat niveau van uitvoering van toezicht en handhaving.

### 7.3.1 Programma Milieu

De (reguliere) werkzaamheden voor handhaving omvatten de volgende producten:

- het uitvoeren van controles bij inrichtingen;
- het uitvoeren van gevelinventarisaties;
- het houden van toezicht op boven- en ondergrondse tanks (eveneens voor particulieren);
- het behandelen en afhandelen van klachten;
- burgers, bedrijven en gemeenten voorzien van de juiste informatie over beleid en regelgeving met betrekking tot bedrijven en milieu.

Op basis van de risicomodule wordt bepaald welke branches / bedrijven komend jaar worden bezocht. Hierbij is het uitgangspunt dat de inrichtingen minimaal met de volgende frequentie worden gecontroleerd:

Zeer groot risico	1 x per jaar
Groot risico	1 x per 2 jaar
Gemiddeld risico	1x per 5 jaar
Beperkt risico	1 x per 10 jaar
Klein risico	1 x per 20 jaar

### 7.3.2 Programma BWT

Het toezicht op de naleving van verleende vergunningen krijgt een belangrijke rol in het uitvoeringsprogramma omdat:

- vaak alleen tijdens het bouwproces visueel kan worden toegezien op de naleving van vergunningsvoorschriften (waaronder constructieve veiligheidseisen en brandveiligheidseisen);
- veel overtredingen tijdens de bouw nog relatief eenvoudig verholpen kunnen worden;
- goede nieuwbouw voorkomt dat later handhavend moet worden opgetreden.

Toezicht op (asbest)sloop is belangrijk in verband met de risico's voor het milieu en de gezondheid. De controle van vergunningen vindt plaats op basis van het geaccepteerde risico

### 7.3.3 Programma Ruimtelijke ordening

Om aan de wettelijke handhavingplicht te kunnen voldoen, is het noodzakelijk om overtredingen tijdig te constateren. Dit houdt in dat het gemeentelijke grondgebied structureel geheel moet worden geschouwd (gebiedsgericht toezicht). Het HUP doet uitspraken over de gewenste- en beschikbare capaciteit.

Onderdelen van gebiedsgericht toezicht:

- iedere twee jaar, zo mogelijk ieder jaar, luchtfoto's laten maken;
- projectmatige controles uit te voeren (dit afhankelijk van problematiek, prioriteiten en doelen).

### 7.3.4 Programma Brandveiligheid

De afdeling Risicobeheersing van de VRU richt zich op de wettelijke taken en op advisering (Wabo/brandbeveiligingsverordening) en toezicht van (brand)veiligheidsrisico's voor wettelijke taken van gemeenten en provincie. De focus voor advisering en toezicht verschuift, op basis van een gedegen risicoanalyse, naar de meer complexe situaties. Dit zijn situaties waar sprake is van een verhoogd risico op slachtoffers bij brand (een concentratie van niet-zelfredzame, minder-zelfredzame of grote aantallen personen) en situaties waar bij brand sprake is van een verhoogd risico op slachtoffers onder hulpverleners.

Veiligheidsbewustzijn, zelfredzaamheid en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen wordt bevorderd. Stimulerende Preventie is een pijler van Risicobeheersing, naast advisering en toezicht. Risicobeheersing ondersteunt en adviseert burgers, bedrijven en instellingen bij het reduceren van risico's.

De VRU treedt - in het geval van een omgevingsvergunning ten behoeve van het bouwen en milieu wordt aangevraagd - hierbij in eerste instantie conform de afgesproken termijnen adviserend op.

In de taakuitvoeringsovereenkomst VRU is het HUP opgenomen waarmee het jaarprogramma ten aanzien van brandveiligheid is vastgelegd. De VRU controleert voor de gemeente Lopik bouwwerken in de eerste drie risicoklassen.

Bij reguliere en hercontroles vindt er conform de afspraken vastlegging van de bevindingen in een controlelijst plaats. De termijn hiervoor na een controle is één week.



Op basis van een risicoscan worden evenementen ter advisering voorgelegd aan de VRU (brandveiligheid en GHOR). Voor evenementen is het uitgangspunt dat bij alle grootschalige B- en C evenementen toezicht wordt gehouden. Het doel van het toezicht is om de veiligheid bij evenementen zoveel mogelijk te garanderen en de woon- en leefomgeving zo min mogelijk aan te tasten. Toezicht brandveiligheid zal worden gehouden op:

- doorgang voor hulpverleningsdiensten;
- nooduitgangen, blusmiddelen en bak- en braadkramen;
- gebruik van brandwerende materialen.

De taken op het gebied van Stimulerende Preventie bestaan uit preventiecommunicatie en risicobeheersingsmaatregelen vanuit Veiligheidszorg op Maat (VOM), zoals het bevorderen van veiligheidsbewustzijn, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. De maatregelen voor VOM zijn beschreven in een Brandveilig Leven (BVL)-catalogus.

Advisering, toezicht, stimulerende preventie en beleidszaken vinden plaats op basis van gedegen kennis van (brandveiligheid en uniformere processen). Daarnaast zijn de kwaliteitscriteria van het omgevingsrecht uitgangspunt voor de organisatie en het personeel.

### **7.3.5 Programma Openbare ruimte**

Onder het thema openbare ruimte vallen de volgende taakvelden:

- openbare ruimte en leefomgeving;
- evenementen;
- overige.

Deze taakvelden zijn opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening (APV), overige verordeningen en bijzondere wetten (Drank- en Horecawet). De APV beoogt de bescherming van de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid en de bescherming van het (woon- en leef)milieu. Ook de Afvalstoffenverordening wordt in dit kader meegenomen.

Het toezicht op de gemeentelijke verordeningen en bijzondere wetten is grotendeels aanbod gestuurd. Dat wil zeggen dat de inzet van de capaciteit voor handhaving grotendeels afhankelijk is van meldingen en/of verleende vergunningen. Hierop kan enigszins worden geanticipeerd door de 'lopende' procedures (aanvraag om een vergunning) periodiek te analyseren.

### **7.3.6 Projecten**

In de beleidsperiode 2015-2018 zal onderzocht worden of en zo ja op welke wijze vorm kan worden gegeven aan projectmatig toezicht en handhaving (informatiegestuurde handhaving). De RUD en VRU zullen hierbij actief worden betrokken.

### **7.3.7 Klachten en meldingen**

Jaarlijks ontvangt de gemeente veel klachten/meldingen op het gebied van bovenstaande taakvelden. Hier is sprake van een substantiële toename. Om hier adequaat mee om te kunnen gaan moet hiervoor capaciteit zijn gewaarborgd. In de paragrafen 4.4.2 en 6.3.5 staat hoe met klachten, meldingen en verzoeken om handhaving wordt omgegaan. In het HUP wordt hier rekening mee gehouden. Bij de jaarlijkse beleidsevaluatie zal worden bekeken in hoeverre de meldingen en handavingsverzoeken (meer) gestructureerd toezicht op een bepaald terrein nodig maken.

## 8. Monitoren en evaluatie

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.6 Monitoring

1. Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
  - a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid;
  - b. het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.
2. In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

### 8.1 Inleiding

Sluitstuk van het adequate handhavingproces is de verantwoording over de handavingsinspanningen en -resultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de gestelde doelen. Daarmee wordt de beleidscyclus van handhaving gesloten. Het is dus belangrijk te weten of de maatregelen succesvol zijn geweest. Daarom moet beleid periodiek geëvalueerd en gemonitord worden.

De evaluatie bestaat uit het beoordelen van jaarresultaten en het effect van de jaarresultaten op de uitgangspunten en doelstellingen uit het handavingsbeleid. Ten aanzien van het handavingsbeleid wordt periodiek monitoring toegepast om de tussenresultaten te beoordelen, wordt jaarlijks verslag gelegd over het jaarprogramma en tussentijds het beleid geëvalueerd. Hieronder worden monitoring, verantwoording en evaluatie van het Handavingsbeleid 2015-2018 verder toegelicht.

### 8.2 Monitoring

Een goede registratie van handavingszaken vergemakkelijkt het vervolgtraject (repressief toezicht en sancties) en verschaft inzicht in de hele keten vanaf een geconstateerde overtreding tot en met de naleving. Het voordeel hiervan is dat alle handavingspartners profiteren van de informatie. Het registreren van kwantitatieve en kwalitatieve handavingsgegevens is met name van belang voor het voeren beleid, de in te zetten capaciteit en de verantwoording naar het bestuur en management.

De voortgang van toezicht en handhaving wordt periodiek gemonitord. De monitoring geschiedt op basis van de productbladen van het HUP. Deze monitoring wordt gebruikt om te beoordelen of er voldoende voortgang wordt behaald in het HUP. RUD en VRU rapporteren periodiek aan de gemeente over de behaalde resultaten.

### 8.3 Verantwoording

Na afloop van het kalenderjaar zal een jaarverslag worden opgesteld voor het college, waarin tenminste over de volgende onderwerpen wordt gerapporteerd:

- de toepassing van het handavingsbeleid en de uitvoering van het HUP;
- het aantal geplande en uitgevoerde handavingsprojecten en -activiteiten;
- het aantal geplande en bestede uren.

De verantwoording vindt plaats aan de hand van de productbladen bij het HUP. Het college maakt het jaarverslag bekend aan de gemeenteraad.

## 8.4 Evaluatie

### Wettelijk kader Besluit omgevingsrecht

#### Artikel 7.2 Handhavingsbeleid

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonodig aan.

#### Artikel 7.7 Rapportage

1. Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:

- het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen;
- de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 7.2, derde lid, onder a;
- de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid.

2. Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 7.3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 7.2, eerste lid, gestelde doelen.

3. Burgemeester en wethouders maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan provinciale staten

Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde toezicht- en handhavingactiviteiten effectief zijn en uitvoering geeft aan de gestelde doelen en prioriteiten is evalueren noodzakelijk. Het Besluit omgevingsrecht (Bor) schrijft voor dat regelmatig moet worden bezien of het beleid aanpassing vergt. Jaarlijks vindt in ieder geval evaluatie van het uitvoeringsprogramma plaats.

Aan de opbouw van het jaarverslag zijn geen wettelijke eisen gesteld. Wel is gesteld dat rapportage plaatsvindt over de resultaten van het uitgevoerde beleid. Een consistente opbouw vanuit de probleemanalyse, strategie, programmering en uitvoering is dus essentieel. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast wordt aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde handhavingsdoelstellingen en in lijn zijn met de gestelde prioriteiten.

Met deze rapportage en evaluatie wordt aangesloten bij het beoogde cyclische karakter van het handhavingsproces; de evaluatie kan aanleiding zijn om het handhavingsbeleid, de prioriteiten of het uitvoeringsprogramma bij te stellen.

## 8.5 Mutaties en dynamiek in het handhavingsbeleid

Beleid, programmering, monitoring en verslaglegging maken onderdeel uit van de Big Eight (zie onder andere paragraaf '2.6 programmering'). Dit is een dynamisch proces waarin periodiek mutaties plaatsvinden. Uiteindelijk leidt de evaluatie van het HUP tot mogelijke bijstelling van de beleidsuitgangspunten (bijvoorbeeld doelstellingen en strategie). En hiermee begint de hele cyclus (Big Eight) weer opnieuw.

Mutatie/dynamiek	Bijwerken	Frequentie
Informatie over het naleefgedrag (resultaten)	Risicomodule	Jaarlijks
Informatie over effecten (inschatting in Risicomodule)	Risicomodule	Jaarlijks
Bijstellen prioriteiten	Risicomodule	Jaarlijks, indien vereist of gewenst
Bijstellen handhavingdoelen	Handhavingsbeleid	Na afloop beleidsperiode, indien jaarverslag en/of evaluatie risicomodule aanleiding vormen vaker
Registreren voortgang	Registratiesysteem	Voortdurend
Monitoren voortgang toezicht & handhaving	Registratiesysteem (tijdschrijfsysteem)	Ieder kwartaal
HandhavingsUitvoeringsProgramma (HUP)	Handhavingsbeleid (aanvulling)	Eenmaal per jaar

Tabel: Overzicht van mutaties en dynamiek van het handhavingsbeleid

## 9. Inwerkingtreding en communicatie

Het Integraal Handhavingsbeleid Lopik 2015-2018 zal na vaststelling door het college bekend worden gemaakt aan de gemeenteraad. Van de vaststelling wordt openbaar kennis gegeven via Het Kontakt en de gemeentelijke website. Vervolgens wordt de nota gedurende zes weken ter inzage gelegd. De nota *Integraal Handhavingsbeleid Lopik 2015-2018* treedt per 1 januari 2015 in werking.

Met de inwerkingtreding van het *Integraal Handhavingsbeleid Lopik 2015-2018* komt te vervallen de nota *Integraal Handhavingsbeleid Lopik 2012-2014*.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van Lopik (16 december 2014).

Het college van burgemeester en wethouders van Lopik;  
de secretaris, de burgemeester,

(H. Capel)

(mw. mr. R.G. Westerlaken-Loos)