

Onderwerp: Kadernota integraal handhavingsbeleid gemeente Leiderdorp  
2011-2015  
Datum: 7 oktober 2011  
Auteur: Gerbrand Kuipers  
Registratienummer Corsa: 2011i01836

---

# **Kadernota integraal handhavingsbeleid gemeente Leiderdorp 2011-2015**

**Gemeente Leiderdorp  
Afdeling Beleid  
oktober 2011  
Gerbrand Kuipers**

Vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders van Leiderdorp op 4 oktober 2011

## **Inhoudsopgave**

Managementsamenvatting	2
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 aanleiding	5
1.2 ontwikkelingen in wet- en regelgeving	7
1.3 coalitieakkoord 2010-2014	9
1.4 huidig beleid	9
1.4.1 interne organisatie	10
1.4.2 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	10
1.5 opbouw nota	11
<b>Hoofdstuk 2: Verantwoording</b>	<b>12</b>
2.1 probleemstelling	12
2.2 doelstelling en vraagstelling	12
2.3 wat verstaan we onder integrale handhaving	12
2.4 aanpak	13
2.5 betrokken actoren	13
<b>Hoofdstuk 3: Wettelijk kader</b>	<b>15</b>
3.1 wettelijke grondslag	15
3.2 vormen van handhaving	15
3.2.1. bestuursrechtelijke handhaving	15
3.2.2. strafrechtelijke handhaving	17
3.2.3. privaatrechtelijke handhaving	18
3.2.4 gedogen	18
<b>Hoofdstuk 4: Strategische visie handhaving</b>	<b>20</b>
<b>Hoofdstuk 5: Programmatisch handhaven en prioriteitstelling</b>	<b>22</b>
5.1 programmatisch handhaven	22
5.2 prioriteitstelling	22
5.3 beschikbare capaciteit	24
5.4 evaluatie	25
<b>Hoofdstuk 6: Samenwerking met handhavingspartners</b>	<b>26</b>
6.1 bevoegd gezag	26
6.2 inzet handhavingsinstrument	26
6.3 handhavingstrategie	27
6.3.1 nalevingsstrategie	27
6.3.2 toezichtstrategie	28
6.3.3 sanctiestrategie	29
6.4 samenwerking tussen interne en externe partners	29
<b>Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>31</b>
7.1 conclusies	31
7.2 aanbevelingen	36
Literatuurlijst	38

## Managementsamenvatting

Een klassieke en primaire taak van de overheid is het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Deze taak is verankerd in de Gemeentewet. Het belang van de overheid om toe te zien op de door haar gestelde regels doet zich voor als zich een ramp voltrekt. De vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam zijn in dit kader sprekende voorbeelden. In het belang van de rechtszekerheid en het vertrouwen van burgers, bedrijven en organisaties in de overheid, dient de overheid een consequent en consistent handhavingsbeleid na te streven.

De doelstelling van het gemeentelijk handhavingsbeleid is om effectiever te handhaven door een integrale aanpak.

Door gemeentelijk handhavingsbeleid op te stellen, wordt een beleidskader gecreëerd op welke wijze handhaving bij de gemeente is georganiseerd. Het beleidskader bevat een aantal punten, waarvan de belangrijkste zijn:

- een strategische visie vormt de basis over de wijze hoe de gemeente haar handhavingsbevoegdheden en -instrumenten inzet;
- met het inzichtelijk maken van de gemeentelijke handhavingstaken kunnen bestuurlijke prioriteiten worden gesteld;
- een uniforme handhavingsstrategie bevordert de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en de samenwerking tussen de gemeente en externe partijen, zoals mede-overheden en gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Naast deze handhavingsnota is er een Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2011-2014 opgesteld. Beide nota's hebben als vertrekpunt het creëren van een veilige woon- en leefomgeving. Tijdens het beleidsproces heeft afstemming plaatsgevonden om de integraliteit van beleid te bevorderen en te verstevigen.

### Strategische visie

Een strategische visie op handhaving is noodzakelijk om voor de komende jaren richting te geven aan het uitvoeren van de primaire taak van de overheid, namelijk de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De onderstaande kernbepalingen zijn bepaald door alle aspecten die met handhaving te maken hebben te benoemen en die tevens in de huidige politieke én maatschappelijke context passen. De strategische visie gaat uit van:

- Vrijheid brengt verantwoordelijkheden met zich mee;
- Uitvoering van de handhavende taak vindt op actieve wijze plaats;
- Vergunningverlening en handhaving zijn gescheiden;
- Integraal handhaven door intensieve samenwerking met handhavingspartners;
- Nieuwe regels zijn handhaafbaar;
- Vandalen gaan betalen.

### Bestuurlijke prioriteiten

Het is cruciaal om eerst de gemeentelijke handhavingstaken inzichtelijk te hebben, voordat er bestuurlijke prioriteiten kunnen worden benoemd. Bovendien is het onmogelijk – en mogelijk niet wenselijk – om voor iedere handhavende taak een evenredige capaciteit en middelen beschikbaar te hebben. Een bestuurlijke prioriteitstelling is daarom wenselijk. De keuze voor prioriteitstelling in de gemeentelijke handhavingstaken is gebaseerd op (1) wettelijke verplichtingen, (2) huidig beleid, (3) beschikbare capaciteit en (4) bestuurlijk ambitieniveau.

Op basis van deze criteria krijgen overlast jongeren (hinderlijke groepen, overlastgevende groepen), Wabo en APV een hoge prioriteit. Daarnaast krijgen de “ergernis top 5 van de burger” en “terugkerende seizoensklachten” een hoge prioriteit. Opgemerkt moet worden dat vóór vaststelling van deze nota reeds gewerkt werd (i.r.t. inzet ambtelijke capaciteit) met deze prioriteitstelling; het benoemen van en het bestuurlijk committeren aan deze prioriteitstelling ontbrak echter.

Overlast jongeren wordt ingekaderd door in te zoomen op hinderlijke groepen en overlastgevende groepen. Samenwerking tussen onder andere gemeente, politie en jongerenwerkers is hier noodzakelijk.

Voor toezicht en handhaving op het gebied van de Wabo zijn bij de afdeling Gemeentewinkel toezichthouders en handhavers aangesteld. Daarnaast wordt samengewerkt met de Milieudienst West-Holland en de brandweer (Veiligheidsregio), omdat zij eveneens toezichthoudende en handhavende taken hebben in het kader van de Wabo.

De boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren) zijn aangesteld om een actief handhavingsbeleid te voeren op grond van onder andere de APV, de afvalstoffenverordening en de marktverordening. Ze handelen op basis van klachten, meldingen en incidenten die door burgers en bedrijven worden ingediend.

Voor de als hoge prioriteitbenoemde onderwerpen zullen uitvoeringsprogramma's worden geschreven, waarin onder andere de handhavingsstrategie, de beschikbare capaciteit, de doelstellingen en de samenwerking tussen de handhavingspartners nader wordt uitgewerkt.

De overige gemeentelijke handhavingstaken krijgen een minder hoge prioriteit. Handhaving op deze onderwerpen vindt plaats op basis van incidenten. Om gestelde doelen te bereiken is voor de activiteiten geld en capaciteit nodig: handhaving kost geld. Uitgangspunt is dat gestelde doelen zoveel mogelijk worden nagestreefd binnen bestaande budgetten en met de bestaande capaciteit. Als er voor activiteiten / uitvoeringsplannen extra middelen nodig zijn, zal er een voorstel moeten komen om de uitvoering van de plannen mogelijk te maken. Indien er andere keuzes worden gemaakt is het reëel om de ambities bij te stellen<sup>1</sup>.

Wat ook meespeelt is de veranderende rol van de overheid in de loop der jaren. De verzorgingsstaat is overgegaan naar een terugtrekkende overheid waardoor van de burger meer zelfredzaamheid wordt verwacht. Deze houding zal de overheid ook moeten uitstralen in private kwesties. De overheid is er voor de burger op het moment dat ze een primaire en verantwoordelijke taak heeft wanneer er een aantasting van de grondrechten plaatsvindt. Wij willen dit uitstralen door er voor de burger te zijn op het moment dat hij het nodig heeft. Tegelijkertijd verlangen wij van de (mondige) burger om, in eerste instantie zonder overheidsinterventie, in private kwesties een eigen verantwoordelijkheid te betrachten. Deze scheidslijn is erg lastig te bepalen en zal per omstandigheid afzonderlijk bepaald moeten worden. Daarnaast is samenwerking *met* de burger van belang om een veilige woon- en leefomgeving te behouden. Wij hechten aan de zichtbaarheid van de gemeentelijke boa's en staan open voor veranderingen die samen met burgers bereikt kunnen worden.

#### Handhavingsstrategie

De zwaarte van de inzet van handhavingsinstrumenten wordt bepaald naar de ernst van de gedraging of het delict. Voor burgers met een goedwillende houding kan mogelijk worden volstaan met het informeren en adviseren om de overtreding ongedaan te maken, terwijl een situatie die direct gevaar oplevert direct optreden gewenst is. Voor ons is een belangrijk aspect dat de zichtbaarheid van boa's op straat bijdraagt aan het veiligheidsgevoel binnen de gemeente.

Primair wordt er bestuursrechtelijk handhavend opgetreden, tenzij er een wettelijke grondslag is of indien de situatie vraagt om de inzet van strafrechtelijke of privaatrechtelijke handhavingsinstrumenten.

Toezicht en handhaving wordt zoveel mogelijk integraal benaderd. Om dit te bereiken is met een aantal handhavingspartners afgesproken om een toezichtstrategie te hanteren waarbij de nadruk ligt "signaleren voor elkaar".

#### Samenwerking interne en externe actoren

In de gemeentelijke organisatie zijn de handhavingstaken voor het overgrote deel ondergebracht bij de afdeling Gemeentewinkel.

De politie, de regionale brandweer en de Milieudienst West-Holland zijn belangrijke handhavende partijen. Een constructieve samenwerking met hen, maar ook met alle andere gemeentelijke partners, is dan ook cruciaal. De totstandkoming van dit handhavingsbeleid is dan ook een goede aanleiding geweest om met hen het gesprek aan te gaan en om de huidige samenwerking ten aanzien van toe-

---

<sup>1</sup> naar: Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2011-2014

zicht en handhaving tegen het licht te houden en om, waar dat nodig blijkt, aanvullende afspraken te maken. Ook wordt, in het kader van de recente invoering van de Wabo, een periodiek overleg geïntroduceerd tussen de gemeente, Milieudienst en de regionale brandweer om integraal toezicht en handhaving te bevorderen. Bijkomend voordeel is dat elkaar informeren en elkaar betrekken bij situaties het kennisniveau van eenieder wordt verhoogd en dat er een slag geslagen kan worden in de effectiviteit van toezicht en handhaving.

#### Aanbevelingen

Het vaststellen van gemeentelijk handhavingsbeleid veronderstelt dat handhaving een prominente plaats krijgt. Dit betekent dat er zowel op managementniveau, beleidsniveau als op uitvoeringsniveau continu aandacht moet zijn voor alle aspecten die met handhaving te maken hebben: als er een regel wordt gesteld, is deze handhaafbaar? Is de huidige capaciteit voldoende om toezicht te houden en om handhavend op te treden? Hoe verloopt de samenwerking? Is er regie en coördinatie? Gelukkig is er al veel geregeld in de organisatie en dat moet vooral zo doorgaan. Aanbevelingen worden gedaan op het gebied van het bevorderen van integrale samenwerking, het opstellen en herzien van werkprocessen, het opstellen van uitvoeringsprogramma's (naar aanleiding van de bestuurlijke prioriteitstelling) en de wenselijkheid van het opstellen van aanvullend beleid ten aanzien van de beleidsvelden die een handhavende component bevatten.

## Hoofdstuk 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De overheid heeft een primaire taak in het handhaven van wet- en regelgeving. Handhavende taken heeft de gemeente als het gaat om het voorkomen van de aantasting van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, de gezondheid, de veiligheid en de natuur- en milieuwaarden. De overheid stelt regels in de vorm van vergunningen of meldingen die voorzien zijn van voorschriften als burgers, bedrijven en instellingen activiteiten willen ontplooiën. Deze regels kunnen betrekking hebben op veiligheid, brandvoorschriften en milieu-aspecten. Bij het niet naleven van deze regels heeft de overheid de taak om handhavend op te treden. Maar hoe wordt deze handhaving vormgegeven? En wie is bij deze handhaving betrokken? Om hier sturing aan te geven, moet de overheid eerst voor zichzelf regels opleggen. Of zoals Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872) het heeft verwoord:

*“Als je de weg kwijt bent, dan geeft een bestuurder richting”.*

Het is niet alleen de overheid die regels stelt<sup>2</sup>. Wetten en regels van de overheid zijn bedoeld om richting te geven aan de maatschappij, zodat de samenleving geen chaos wordt. Echter, terughoudendheid met overheidsinterventie biedt individuen (en het bedrijfsleven) de ruimte om zelfredzaamheid te vergroten. Tegelijkertijd geldt dat waar burgers hun vrijheid misbruiken en anderen benadelen dit juist vraagt om overheidsoptreden. Overheidsoptreden is daar noodzakelijk, omdat misbruik van vrijheid door enkelen de vrijheid van anderen in de waagschaal kan stellen. Vrijheden van burgers scheppen de verantwoordelijkheid om de vrijheid zo te benutten dat het niet ten koste gaat van de vrijheid van anderen. Elkaar aanspreken op elkaars gedrag – ‘de maatschappij, dat ben jij’ (spotje Postbus51) – speelt hierin een belangrijke rol.

Bovenstaande uitspraak van Thorbecke wordt door de actualiteit bevestigd, omdat de aandacht voor handhaving de afgelopen jaren enorm is toegenomen; en niet zonder reden. De overheid treedt dagelijks handhavend op, bijvoorbeeld na het plaatsen van een dakkapel zonder vergunning, het plaatsen van vlaggenmasten zonder bouwvergunning en bij illegale kamerverhuur. Daarnaast heeft zich een aantal grote en zeer ingrijpende incidenten voorgedaan waarbij de naleving van regels door burgers en bedrijven en het toezicht en controle van gemeentelijke overheden tekort is geschoten. Enkele bekende voorbeelden zijn de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, neergestorte balkons van een appartementencomplex in Maastricht en een ingestort parkeerdek van restaurant Van der Valk in Tiel.

Alhoewel niet altijd terecht wordt bij een incident vrijwel direct gewezen naar het bestuur van de gemeente. Het bestuur wordt veelal verweten onvoldoende toezicht te hebben gehouden op de regels. Deze stelling wordt geïllustreerd naar aanleiding van de rampen die zich in Enschede en Volendam hebben voorgedaan.

---

<sup>2</sup> Teldersstichting Den Haag, Geschrift 98, bijdrage Zalm, G., *Het liberalisme aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw*, blz. 55 e.v., 2005

### **Vuurwerkkramp Enschede, 2000**

Op 13 mei 2000 is een vuurwerkopslag in Enschede ontploft. De ramp heeft aan 22 mensen het leven gekost en meer dan 900 mensen liepen verwondingen op. Ook zijn er bijna 400 woningen verwoest en duizenden woningen liepen schade op.

Op initiatief van het kabinet is een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld – de Commissie Oosting. Enkele conclusies uit dit rapport zijn (1) er is geen hoofdschuldige aan te wijzen, maar zowel het vuurwerkbedrijf (S.E. Fireworks) als de gemeente zijn nalatig geweest, (2) de door de gemeente verleende milieuvergunningen zijn ontoereikend, omdat er onvoldoende voorschriften voor brandwerende voorzieningen en branddetectie- en brandbestrijdingssystemen aanwezig zijn. Bovendien heeft de milieudienst geen overleg gevoerd met de bouwdienst voordat de vergunning is afgegeven, (3) de eigenaren van het vuurwerkbedrijf waren op de hoogte van een onjuiste classificering van het vuurwerk: het daadwerkelijk opgeslagen vuurwerk is feitelijk van een zwaardere klasse dan is toegestaan.

De verantwoordelijk wethouder van milieu die de milieuvergunning heeft afgegeven, is op de dag van de presentatie afgetreden. Niet snel daarna is nog een wethouder afgetreden.

Het debat over de nasleep van de vuurwerkkramp heeft zich verplaatst van de Enschedese gemeenteraad naar de Tweede Kamer. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries: “Sommige dingen moet je gewoon vanaf de top regelen. Met dwang, met druk. Je moet de lagere regionen duidelijk maken dat je het als overheid maar op één manier wilt”. Om

### **Cafébrand Volendam, 2001**

In de nieuwjaarsnacht van 2000 op 2001 heeft er een zware brand plaatsgevonden in Café Het Hemeltje in Volendam. In het café is vuurwerk afgestoken en de kerstversiering aan het plafond vatte vlam. Doordat de brandende versieringen naar beneden vielen, ontstond er een zware brand. In het café waren te weinig vluchtwegen en teveel bezoekers aanwezig. Er vielen 14 doden en 180 bezoekers liepen verwondingen op.

Ondanks dat het College in 2000 de controle op brandveiligheid van horecagelegenheden als speerpunt heeft benoemd, heeft een Volendamse ambtenaar ten tijde van het onderzoek naar de oorzaak van de brand verklaard: “In Volendam wordt het een ondernemer niet moeilijk gemaakt”.

De gemeente heeft diverse waarschuwingen aan de eigenaar van het café gegeven om noodzakelijke aanpassingen te realiseren, zoals betere vluchtwegen en het plaatsen van brandblussers. De café-eigenaar heeft echter verzuimd om op de afgesproken datum de aanpassingen te realiseren. Door een gebrekkige controle kan de gemeente enige schuld worden verweten, omdat de

In NRC Handelsblad<sup>3</sup> stelt Margo Trappenburg dat, nadat zich een incident heeft voorgedaan, de verantwoordelijk politici beloven nieuwe regels te zullen opstellen, strenger gaan controleren en dat ze er alles aan doen om herhaling te voorkomen; het zogenaamde RRR: risico-regel-reflex. Op het moment dat de nieuwe regels in werking zijn getreden kan zich opnieuw een incident voordoen; hetgeen betekent dat er nog strikter gehandhaafd dient te worden. Het kan echter ook zo zijn dat door stringentere regels geen incidenten meer plaatsvinden, maar dat de regels als versstikkend worden ervaren. Trappenburg: “Denk liever eerst rustig na voordat de zoveelste papieren tijger het land in wordt gestuurd”.

In het belang van de rechtszekerheid en het vertrouwen van burgers, bedrijven en organisaties in de overheid dient de overheid een consequent en consistent handhavingsbeleid na te streven. Gelet op een continue verandering van nieuwe wet- en regelgeving ligt het gevaar van een versnipperde aanpak van gemeentelijke handhaving op de loer.

Bovendien zijn er bestuurlijk geen prioriteiten in handhavingstaken gesteld en zijn afspraken op het gebied van samenwerking met externe actoren als bijvoorbeeld politie, Veiligheidsregio<sup>4</sup> en Milieudienst West-Holland niet uniform. Tot slot – en niet in de laatste plaats – schrijft de Wet algemene

<sup>3</sup> Margo Trappenburg, *Incidenten worden niet voorkomen door steeds nieuwe regels. Ze gebeuren gewoon. Wen er maar aan*, NRC Handelsblad 15 mei 2010.

<sup>4</sup> Per 1 januari 2011 valt de brandweer onder de Veiligheidsregio Hollands-Midden

bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor dat gemeenten een handhavingsbeleidsplan dienen te hebben.

Vanuit dit perspectief is dit integraal handhavingsbeleid voor de gemeente Leiderdorp opgesteld. Integraal beleid stelt de organisatie voornamelijk in staat om professioneler te gaan werken en om de kwaliteit van de regelgeving, het besluitvormingsproces en de dienstverlening te vergroten. De voordelen van integraal handhavingsbeleid zijn:

- Inzicht in de gemeentelijke handhavingstaken en bevoegdheden;
- Inzicht in de beschikbare capaciteit en middelen;
- Het aanbrengen van een bestuurlijke prioriteit;
- Het komen tot uniforme regels en afspraken;
- Het versterken van de gemeentelijke positie in juridische procedures;
- Afstemming met partners leidt tot een eenduidige aanpak.

## 1.2 Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

In de afgelopen jaren zijn er bestuurlijke afspraken tussen overheden gemaakt en hebben zich wijzigingen voorgedaan in wet- en regelgeving. Enkele ontwikkelingen – dus niet uitputtend – zullen hieronder kort worden toegelicht.

### Bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten 2007<sup>5</sup>

In de uitwerking van de afspraken in de paragraaf over veiligheid wordt een aantal doelstellingen genoemd:

- Gemeenten houden zich actief bezig met de bestuurlijke aanpak van criminaliteit door onder meer het inzetten van het instrument BIBOB<sup>6</sup>;
- Middels de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) investeren in preventie, aanpak en nazorg om huiselijk geweld te bestrijden;
- In het kader van de Wet tijdelijk huisverbod wordt een beroep gedaan op gemeenten om hulpverlening aan slachtoffers te bieden;
- Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de drank- en horecawetgeving;
- Het kabinet zet onverkort in op de invoering van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

### Recent in werking getreden wetgeving (m.b.t. handhavende taak)

Recent in werking getreden wetten bieden gemeenten nieuwe en aanvullende handhavingsinstrumenten. Enkele voorbeelden van nieuwe wet- en regelgeving die een handhavende component bevatten zijn:

- Per 1 april 2007 inwerkingtreding Wet Gemeentelijke Basisadministraties (GBA). Verplichte inschrijving van burgers in GBA en verplichting voor burgers tot aangifte van adreswijziging op straffe van strafrechtelijke boete op grond van artikel 147 Wet GBA.
- Per 1 juli 2008 inwerkingtreding nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)<sup>7</sup>. De Wro regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen en welke bestuurslaag voor welke ruimtelijke plannen verantwoordelijk is. De Wet op de economische delicten is van toepassing op de overtreding van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende voorschriften.
- Per 1 januari 2009 inwerkingtreding Wet tijdelijk huisverbod<sup>8</sup>. Het verbod houdt in dat iemand die huiselijk geweld dreigt te plegen tien dagen zijn woning niet meer in mag en mag in deze periode ook geen contact opnemen met de partner of de kinderen. Het huisverbod wordt in de vorm van een beschikking uitgereikt, waartegen beroep mogelijk is bij de bestuursrechter.
- Per 1 juli 2009 inwerkingtreding Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). De BAG heeft tot doel een geautomatiseerd registratiesysteem in werking te hebben, waarin de bij deze wet geregelde gegevens over adressen en gebouwen worden vastgelegd en bijgehouden.
- Per 1 oktober 2010 inwerkingtreding Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De Wabo regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde ver-

<sup>5</sup> Bestuursakkoord rijk en gemeenten, *Samen aan de slag*, 4 juni 2007, blz. 39, 40

<sup>6</sup> Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur

<sup>7</sup> <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7008>

<sup>8</sup> <http://www.vng.nl/eCache/DEF/82/221.html>



- gunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor het traject van vergunningverlening en bezwaar en beroep.
- Per 1 oktober 2010 inwerkingtreding Wet kraken en leegstand (*de anti-kraakwet*)<sup>9</sup>. De wet beoogt een strengere aanpak van kraken en het tegenstaan van leegstand. De huidige strafbaarstelling van kraken wordt aangescherpt door kraken als misdrijf strafbaar te stellen en door de strafbaarheid niet langer afhankelijk te stellen van de duur van de leegstand. Tevens worden de mogelijkheden verruimd om leegstand van gebouwen, niet zijnde woonruimte, te bestrijden door in de Leegstandwet te voorzien in de mogelijkheid voor gemeenten om een leegstandverordening vast te stellen.
  - Per 1 oktober 2010 inwerkingtreding nieuwe *voetbalwet*<sup>10</sup>. In deze wet is geregeld dat de burgemeester ruimere bevoegdheden krijgt om voetbalhooligans en notoire raddraaiers in wijken aan te pakken door overlastplegers een gebiedsverbod op te leggen. Er kan tevens sneller ingegrepen worden als raddraaiers regelmatig buurtbewoners treiteren, zich hinderlijk gedragen of de boel vernielen, bijvoorbeeld tijdens de jaarwisseling. De nieuwe voetbalwet kan worden gezien als een aanvulling op de Algemene Plaatselijke Verordening die al voorziet in het opleggen van een gebiedsverbod.
  - Per 1 augustus 2010 geldt een landelijk kwaliteitskader voor peuterspeelzalen op grond van de *Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen*. Gemeenten en de GGD spelen een belangrijke rol in het bewaken van het kwaliteitsproces. De gemeenten zijn eindverantwoordelijk in de naleving van de kwaliteitsregels voor kinderopvang middels toezicht en handhaving. Bij wet is geregeld dat het toezicht op de kindercentra bij de GGD is ondergebracht. Houders zijn primair verantwoordelijk voor het aanbieden van opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.

#### Recent in werking getreden lokale regelgeving (m.b.t. handhavende taak)

- Op 20 september 2009 heeft de gemeenteraad ingestemd met de Verordening op de beplanting 2009. In deze verordening staan onder andere de eisen ten aanzien van kapvergunningen.
- Op 14 december 2009 heeft de gemeenteraad ingestemd met een nieuwe *Algemene Plaatselijke Verordening 2010* (hierna: APV). Deze nieuwe APV is herzien in het kader van deregulering en het verminderen van administratieve lasten. Zo is, naast het schrappen van regels, een aantal vergunningenverplichtingen omgezet naar meldingen.
- Op 14 december 2009 heeft de gemeenteraad ingestemd met de Kaderverordening Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens 2009 (GBA). Gemeenten zijn verplicht om te controleren naar de juistheid van persoonsgegevens met betrekking tot persoonsgegevens en inschrijving op woonadressen.
- Op 6 september 2010 heeft de gemeenteraad ingestemd met de Bouwverordening 2010. Deze verordening is noodzakelijk in verband met de inwerkingtreding van de Wabo.
- Op 11 oktober 2010 heeft de gemeenteraad ingestemd met de *Handhavingsverordening Wwb, WIJ, IOAW, IOAZ 2010*. De handhavende taken van de sociale recherche zijn ondergebracht in het samenwerkingsverband met de gemeente Leiden.
- Op 13 december 2010 heeft de gemeenteraad ingestemd met de Verordening adresnaamgeving en –nummering 2010. Deze verordening houdt verband met de Wet BAG. In de verordening is opgenomen dat de gemeente bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen bij overtreding van de verboden en het niet of niet behoorlijk nakomen van de verplichtingen zoals deze zijn opgenomen.

<sup>9</sup> [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31560\\_initiatiefvoorstel\\_ten](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31560_initiatiefvoorstel_ten) 19 juli 2010

<sup>10</sup> VNG-Magazine, 16 juli 2010

### 1.3 Coalitieakkoord 2010-2014 gemeente Leiderdorp

In het Coalitieakkoord 2010-2014 hebben de fracties van VVD, D66 en GroenLinks van Leiderdorp de volgende passage opgenomen over veiligheid en handhaving<sup>11</sup>.

#### **Veiligheid en handhaving**

Veiligheid is voor de inwoners een noodzakelijke basisvoorwaarde.

De politie is belangrijk voor de veiligheid, maar mag zeker niet de enige zijn die op dit gebied actief is. Ook gemeente, brandweer, scholen, ambulancediensten, bedrijven, woningbouwverenigingen en vooral de inwoner zijn belangrijke spelers. De gemeente heeft een regierol en brengt partijen bij elkaar.

De gemeente maakt een veiligheidsanalyse met concrete en meetbare doelstellingen. Belangrijk daarbij zijn: (verkeers)veiligheid rond scholen en snelheidsovertreders, overlast van hangjongeren, de veiligheid in de Houtkamp en Bloemerd en rond voorzieningen als de Winkelhof en het zwembad. De gemeente bepleit waar mogelijk meer blauw op straat. Schade aan gemeente-eigendommen en scholen verhalen we consequent op de daders.

In het Coalitieakkoord is veiligheid als een van de speerpunten benoemd.

Het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) is verantwoordelijk voor het evalueren en het opstellen van het integraal veiligheidsbeleid. Met dit cluster heeft afstemming plaatsgevonden over onder andere de scheidslijn integrale veiligheid en integrale handhaving, prioriteitstelling en het uniformeren van afspraken met externe actoren.

### 1.4 Huidig beleid

Op dit moment kent de gemeente Leiderdorp op het gebied van handhaving slechts het beleidsdocument "*Handhaven met beleid; nota handhaving bouwregelgeving en bestemmingsplannen Gemeente Leiderdorp, januari 2000*". Deze nota gaat in op de publiekrechtelijke, privaatrechtelijke en strafrechtelijke handhavingstaak van de overheid ten aanzien van bouwregelgeving en bestemmingsplannen. In augustus 2004 is deze nota geactualiseerd met een prioriteitstelling van handhavingsactiviteiten. Daar waar de gemeente samenwerkt via een intergemeentelijk samenwerkingsverband, zijn regionale afspraken op het gebied van toezicht en handhaving vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn op het gebied van sociale zaken, milieu en leerplicht.

Vooruitlopend op deze kadernota is door het College op 15 februari 2011 het "Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving Wabo" vastgesteld. Het hebben van een uitvoeringsprogramma is een wettelijk vereiste dat de Wabo voorschrijft. In dit uitvoeringsprogramma staat de handhavingsstrategie beschreven en zijn er afspraken vastgelegd tussen de handhavende actoren om integrale handhaving te bevorderen.

Op 10 mei 2011 heeft het College het Handhavingsprogramma Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk vastgesteld. In dit handhavingsprogramma is uitgewerkt hoe het toezicht en de handhaving in samenwerking met de GGD is georganiseerd.

Overige handhaving door de gemeente is gebaseerd op de taakstelling vanuit wet- en regelgeving. Uitvoering hiervan vindt plaats op basis van de inzet van de beschikbare capaciteit en de mate van urgentie van de overtreding.

#### Kadernota integraal veiligheidsbeleid

Op het moment van vaststelling van deze nota wordt gewerkt aan de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2011-2014. De gemeente heeft een regierol op het gebied van veiligheid. Een goed eigen gemeentelijk veiligheidsbeleid stelt de gemeente beter in staat de belangen van de lokale gemeenschap te behartigen. Juist door de eigen rol goed te vervullen, te regisseren en te coördineren, kan de gemeente in samenwerking met de veiligheidspartners een op de gemeente toegesneden aanpak tot stand brengen. Bestaande Leiderdorpse problemen en risico's kunnen met een integraal veiligheidsbeleid goed tegen elkaar afgewogen, zodat op een goede manier keuzes kunnen worden gemaakt.

<sup>11</sup> Coalitieakkoord Leiderdorp 2010-2014, VVD, D66, GroenLinks, 31 maart 2010

De veiligheidspartners van de gemeente Leiderdorp zullen, zeker op de punten waarop de verschillende partners een rol hebben te vervullen, betrokken worden bij de totstandkoming van de beleidsnota en de daarop te baseren uitvoeringsprogramma's.

De strategische visie bevat de volgende doelstelling: *“het creëren van een veilige en leefbare woonleef- en werkomgeving voor de mensen in de gemeente Leiderdorp”*<sup>12</sup>.

Dit onderliggende handhavingsbeleid kent een vergelijkbare doelstelling. Een veilige omgeving is ook in deze nota een van de vertrekpunten. Een instrument om dit te bereiken is de inzet van de gemeentelijke bevoegdheden om handhavend op te treden. Afstemming tussen het veiligheidsbeleid en het handhavingsbeleid is daarom noodzakelijk.

Het onderscheid tussen het integraal veiligheidsbeleid en het integraal handhavingsbeleid is de inzet van het juridische instrument bij een overtreding. Daar waar bij het veiligheidsbeleid veelal strafrechtelijk wordt opgetreden, concentreert het handhavingsbeleid zich op inzet van de bestuursrechtelijke instrumenten. In het veiligheidsbeleid speelt de afstemming met de strafrechtelijke keten een belangrijke rol, terwijl dit in beperkte mate geldt voor het handhavingsbeleid.

#### 1.4.1 Interne organisatie

Binnen de gemeentelijke organisatie is de afdeling Gemeentewinkel de afdeling waar toezichthoudende en handhavende taken zijn belegd. Bij het cluster Bouw- en Woningtoezicht vindt toezicht en handhaving plaats ten aanzien van bouwregelgeving, de Wabo (omgevingsvergunning) en bestemmingsplannen. Daarnaast zijn er boa's aangesteld die toezicht houden op het gebied van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV), de afvalstoffenverordening, de marktverordening, Wet op de kansspelen, de verordening op de beplantingen en de Wabo. Het cluster Burgerzaken houdt toezicht op de naleving van de Wet GBA. De afdeling Gemeentewerken houdt toezicht op de naleving van kabels en leidingen. Gemeentewerken heeft voor deze taak een signaalfunctie naar Gemeentewinkel als er handhavend opgetreden moet worden.

Het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) adviseert de burgemeester en het college op het gebied van openbare orde en veiligheid.

Het cluster Juridische Zaken is ondersteunend bij de uitvoering van handhavingszaken en treedt op bij juridische conflicten en procedures. Op het moment dat het Servicepunt71 (Shared Service Center) operationeel wordt (planning 1 januari 2012), kan de rol van Juridische Zaken veranderen. Nieuwe afspraken zullen worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst en moeten aansluiten bij de werkprocessen.

De afdeling Beleid is verantwoordelijk voor het opstellen van deze kadernota.

#### 1.4.2 Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

De gemeente Leiderdorp participeert in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De belangrijkste intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die belast zijn met toezicht- en handhavende taken worden hieronder opgesomd. Deze samenwerkingsverbanden hebben een eigen handhavingsprogramma en –planning met een eigen dynamiek.

##### *De Milieudienst West-Holland*

Bij de Milieudienst zijn de gemeentelijke milieutaken ondergebracht. Vergunningverlening en toezicht op de naleving van de volgende wetten: wet milieubeheer, wet geluidhinder, wet bodembeheer en wet milieugevaarlijke stoffen.

##### *Dienst Sociale Zaken gemeente Leiden/ Leiderdorp*

De gemeenten Leiden en Leiderdorp hebben een gemeenschappelijke Sociale Dienst. In de gemeenschappelijke regeling is bepaald dat de gemeente Leiden namens onze gemeente alle taken op het gebied van bijstand, waaronder toezicht en handhaving, uitvoert.

---

<sup>12</sup> Strategische visie integrale veiligheid Leiderdorp, besluit College van Burgemeester en Wethouders 16 november 2010, registratienummer 2010i01782. Deze visie is door de raad van 13 december 2010 vastgesteld.

### *Holland Rijnland*

De handhavende taak die Holland Rijnland namens de aangesloten gemeenten uitvoert is die op het gebied van de Leerplicht (Regionaal Bureau Leerplicht Holland Rijnland). De leerplichtambtenaren zien toe op de Leerplichtwet.

### *Veiligheidsregio Hollands-Midden*

Per 1 januari 2011 is de regionale brandweer ondergebracht in de Veiligheidsregio Hollands-Midden (hierna: Regionale brandweer). De gemeente kan diensten van de Regionale brandweer inhuren op het gebied van brandveiligheid. De Regionale brandweer heeft een algemene taak in de ondersteuning van gemeenten op het gebied van integrale veiligheid.

NB. Zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak zijn vanwege de zelfstandige bevoegdheden van deze organen in dit overzicht buiten beschouwing gelaten.

## **1.5 Opbouw nota**

Deze kadernota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 vindt een verantwoording plaats over de wijze van totstandkoming van de kadernota. Hoofdstuk 3 bevat het wettelijk kader en de vormen van handhaving. In hoofdstuk 4 is de lange termijnvisie verwoord. In hoofdstuk 5 wordt deze visie uitgewerkt door de handhavingsonderwerpen te prioriteren. Hoofdstuk 6 gaat in op de concrete afspraken, zoals de inzet van de handhavingsinstrumenten, de handhavingsstrategie en de samenwerking tussen interne en externe actoren. Tot slot worden in hoofdstuk 7 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn SMART geformuleerd.

## Hoofdstuk 2: Verantwoording

Dit hoofdstuk bevat een verantwoording over de totstandkoming van de beleidsnota.

### 2.1 Probleemstelling

De probleemstelling die aan deze beleidsnota ten grondslag ligt, is:

*“Hoe kan een versnipperde aanpak van gemeentelijke handhavingstaken worden omgezet naar een integrale aanpak”*

### 2.2 Doelstelling en vraagstelling

Om een antwoord te vinden op de probleemstelling, wordt de volgende doelstelling geformuleerd:

*“Het samenbrengen en het op elkaar afstemmen van de gemeentelijke handhavingstaken met de verschillende handhavingsactoren, zodat er een uniforme en integrale aanpak ontstaat om effectief te handhaven”*

Getracht wordt om de veiligheid en leefbaarheid binnen de gemeente te vergroten door naleefgedrag. Dit moet bereikt worden met een open houding naar de burger en bedrijf.

De vragen die beantwoord moeten worden om deze doelstelling te bereiken, zijn:

1. Welke handhavingstaken heeft de gemeente?
2. Welke prioriteiten in handhavende taken worden benoemd?
3. Bij welke handhavingstaken horen welke bevoegdheden en welke middelen?
4. Welk beleid is er op dit moment?
5. Welke actoren (intern en extern) zijn betrokken bij de handhaving, wie zijn hiermee belast en hoe vindt de samenwerking tussen deze actoren plaats?
6. Zijn er organisatorische aanpassingen noodzakelijk en zo ja, welke zijn dit?
7. Hoe dient te worden omgegaan met nieuwe wetgeving? Hoe valt nieuwe wetgeving in te passen in deze integrale handhavingsnota?
8. Hoe kan de effectiviteit van de handhaving worden geoptimaliseerd? Moet er een keuze gemaakt worden tussen maatwerk en systeemwerk?

Deze vragen zullen in het afsluitende hoofdstuk 7 (conclusies en aanbevelingen) worden beantwoord.

### 2.3 Wat verstaan we onder integrale handhaving

Een definitie van het begrip handhaving is niet opgenomen in wetgeving. De definitie die wij aanhangen is de volgende<sup>13</sup>:

*“elke handeling van de gemeente die er op is gericht de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen”*

Handelingen van de gemeente bestaan uit verschillende gradaties van in te zetten middelen. Dit zijn:

- Voorlichting en communicatie (ook in preventieve zin)
- Toezicht en opsporing
- Legalisering
- Handhavend optreden

De integraliteit die met handhaving wordt beoogd is drieledig. Te weten:

1. Handhaving maakt deel uit van de beleidscyclus
2. Er wordt samengewerkt met de handhavingpartners
3. Benoeming van en prioriteitstelling in gemeentelijke handhavingstaken

---

<sup>13</sup> Gemeente Weert, *Nota integrale handhaving, deel A: beleidskader*, januari 2006, blz. 12

Ad. 1. De beleidscyclus bestaat uit beleid, uitvoering, evaluatie en bijsturing. De beleidsmethode die wordt gebruikt is die van het programmatisch handhaven. Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

Ad. 2 en 3. Het vertrekpunt van dit beleidskader zijn de gemeentelijke handhavingstaken. Het is van belang dat er op adequate en effectieve wijze wordt gehandhaafd. Om dit te bereiken is een prioriteitstelling in de gemeentelijke handhavingstaken noodzakelijk. Hoe deze prioriteitstelling eruit ziet, staat in hoofdstuk 5.

## **2.4 Aanpak**

Samen met het afdelingshoofd en coördinator Gemeentewinkel – de afdeling waar de handhavende taken van de gemeente zijn ondergebracht – is er een inventarisatie gemaakt van de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken. Deze handhavingstaken zijn in een risicomatrix geplaatst. Op basis van de risicomatrix zijn in samenspraak met het cluster BWT en de Boa's (beide Gemeentewinkel) waarden toegekend aan verschillende aspecten, zoals leefbaarheid, veiligheid en bestuurlijk imago. Door het toekennen van waarden aan deze aspecten kan de prioriteitstelling worden bepaald. Wel moet worden opgemerkt dat op ambtelijk niveau op basis van praktijkervaringen prioriteiten worden voorgesteld. De definitieve keuze in prioriteitstelling is een bestuurlijke keuze. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op deze prioriteitstelling.

Daarnaast heeft er afstemming plaatsgevonden met de clusters Juridische Zaken en Openbare Orde en Veiligheid en de politie Hollands-Midden.

Bij de totstandkoming van deze beleidsnota is gebruik gemaakt van de Leiderdorpse beleidsnota *Handhaven met beleid, januari 2000* (en geactualiseerde versie uit augustus 2004) en er is inspiratie opgedaan vanuit integrale handhavingsnota's van andere gemeenten. Gebruik is gemaakt van gemeentelijke strategieën en werkwijzen.

### *Beleid*

Het integraal handhavingsbeleid bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft het beleidskader met de wettelijke grondslag, een strategische visie op handhaving, de handhavingsinstrumenten en de handhavingsstrategie. Dit beleidskader wordt voor vier jaar vastgesteld.

Het tweede deel van het handhavingsbeleid bestaat uit uitvoeringsprogramma's die op basis van benoemde prioriteiten worden opgesteld. De uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks vastgesteld.

Vaststelling van zowel het beleidskader als de uitvoeringsprogramma's vindt plaats door het College van Burgemeester en Wethouders. Voor beide geldt dat de raad in kennis wordt gesteld.

### *Beleidsevaluatie*

Het beleidskader wordt vier jaar na vaststelling geëvalueerd en bijgesteld, dus in 2015. Deze taak ligt bij de afdeling Beleid. De uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks geëvalueerd en bijgesteld. Ook kan op basis van de in het beleidskader genoemde prioriteiten jaarlijks nieuwe uitvoeringsprogramma's worden opgesteld. De evaluatie van de uitvoeringsprogramma's wordt uitgevoerd door de verantwoordelijke afdeling. De afdeling Beleid kan ondersteunend zijn.

### *Interne organisatie*

De afspraken die in zowel het beleidskader als in de uitvoeringsprogramma's zijn gemaakt, moeten worden ingepast in de interne organisatie. Aanpassing van werkprocessen kan hierdoor nodig of gewenst zijn. Het cluster Control kan hier de nodige ondersteuning bieden. Ten aanzien van beleidsmatige aanpassingen kan de afdeling Beleid, in samenspraak met de afdeling Concernzaken, cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) en Juridische Zaken ondersteuning bieden. Primair is de afdeling zelf – veelal Gemeentewinkel – verantwoordelijk voor het nemen van initiatief tot aanpassing.

## **2.5 Betrokken actoren**

Deze beleidsnota is geschreven vanuit het oogpunt van handhavende taken van de gemeente. Vanuit dit perspectief zijn er twee categorieën van actoren te onderscheiden, namelijk interne en externe actoren. Onder de interne actoren wordt verstaan: de actoren (afdelingen, clusters) van binnen de

gemeentelijke organisatie. Externe actoren zijn alle actoren (organisaties) van buiten de gemeentelijke organisatie.

Hieronder volgt een opsomming van deze actoren waar de gemeente mee samenwerkt en die een handhavende taak hebben (is niet een uitputtende opsomming).

#### *Interne actoren*

- Afdeling Gemeentewinkel
  - Afdelingshoofd Gemeentewinkel
  - Coördinator cluster Bouw- en Woningtoezicht
  - Cluster Bouw- en Woningtoezicht
  - Boa's
- Afdeling Concernzaken
  - Cluster Juridische Zaken
  - Cluster Openbare Orde en Veiligheid
- Afdeling Beleid
  - Cluster Maatschappij
  - Cluster Ruimte
  - Cluster Regio en strategie
- Afdeling Gemeentewerken
  - Cluster Beheer/ uitvoering

#### *Externe actoren*

- Politie Hollands-Midden
- Veiligheidsregio Hollands-Midden (brandweer en GHOR)
- Openbaar Ministerie
- Milieudienst West-Holland
- Hoogheemraadschap van Rijnland
- Provincie Zuid-Holland<sup>14</sup>
- Voedsel- en Warenautoriteit
- Kamer van Koophandel
- Paracommerciële organisaties (sportverenigingen, scholen)
- Bureau Leerplicht Holland Rijnland
- Algemene Inspectiedienst
- Sociale dienst gemeente Leiden
- Rijksoverheid<sup>15</sup>
- Burgers

Primair zijn de volgende actoren betrokken geweest bij de totstandkoming van deze beleidsnota:

- Afdeling Gemeentewinkel
- Afdeling Concernzaken
- Afdeling Beleid
- Politie Hollands-Midden
- Openbaar Ministerie
- Veiligheidsregio Hollands-Midden
- Milieudienst West-Holland

De ander genoemde actoren worden (indien van toepassing) bij de uitvoeringsprogramma's betrokken dan wel krijgen ze een afschrift van deze nota en van het uitvoeringsprogramma toegestuurd.

---

<sup>14</sup> Toetsing gemeentelijke bestemmingsplannen

<sup>15</sup> Het rijk houdt toezicht bij de uitvoering van taken door gemeenten. Bijvoorbeeld de verantwoording van gemeenten naar het rijk bij de uitvoering van de Wet kinderopvang, en de Wet GBA.

## Hoofdstuk 3: Wettelijk kader

### 3.1 Wettelijke grondslag

Een klassieke en primaire taak van de overheid is het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De wettelijke grondslag is terug te vinden in de Gemeentewet. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Gemeentewet blijkt dat de zorg voor de handhaving van de openbare orde twee elementen bevat<sup>16</sup>. De burgemeester is in dit verband verantwoordelijk voor:

- a. de daadwerkelijke voorkoming en beëindiging van zich concreet voordoende of dreigende verstoringen van de openbare orde;
- b. de algemene, bestuurlijke voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving.

#### Bestuurlijke verantwoordelijkheid

De handhaving bij overtreding van normen vindt bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk plaats. Daar waar het de bestuursrechtelijke handhaving betreft, heeft de burgemeester – vanuit zijn verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid – bestuursrechtelijke taken op het terrein van de handhaving.

### 3.2 Vormen van handhaving

Overheden kunnen op verschillende manieren handhaven. Afhankelijk van de ernst van het delict, de ambitie van en de gestelde prioriteiten door het gemeentebestuur kunnen diverse instrumenten worden ingezet. Vormen van handhaving die hieronder worden besproken, zijn:

- Bestuursrechtelijke handhaving
- Strafrechtelijke handhaving
- Privaatrechtelijke handhaving
- Gedogen

Naast deze vormen van handhaving zijn het toezicht op de naleving middels controlebezoeken en het informeren van burgers/ bedrijven over de regels eveneens vormen van handhaving die kunnen worden toegepast; het opleggen van een sanctie blijft bij deze twee handhavinginstrumenten in eerste instantie echter uit.

#### 3.2.1 bestuursrechtelijke handhaving

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft een uitgebreid instrumentarium voor bestuursorganen om handhavend op te treden. De Awb kent een zestal herstelsancties, te weten last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, preventieve last onder dwangsom, bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking en intrekking van de beschikking<sup>17</sup>.

In afdeling 5.2 van de Awb is het toezicht door de overheid op de naleving van wettelijke voorschriften geregeld. Een toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb is: “een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift”.

#### *Last onder bestuursdwang (artikel 5:21 Awb)*

Onder een last onder bestuursdwang wordt verstaan: “een herstelsanctie, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen indien de last niet of tijdig wordt uitgevoerd”.

Het toepassen van een last onder bestuursdwang is een van de handhavinginstrumenten die bestuursorganen hebben om op te treden tegen overtredingen van de wet en bij illegale situaties. De bestaande illegale situatie kan door het optreden van het bestuursorgaan in overeenstemming worden gebracht met de wettelijk geldende normen. Door het treffen van feitelijke maatregelen kan het be-

<sup>16</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Burgemeester & Veiligheid*, 8 april 2009

<sup>17</sup> [www.bestuurlijkhandhaven.nl/info/kader/bestuurlijke\\_mogelijkheden](http://www.bestuurlijkhandhaven.nl/info/kader/bestuurlijke_mogelijkheden) november 2010



stuursorgaan een illegale situatie opheffen door deze in overeenstemming te brengen zoals gesteld in wet- en regelgeving. Een voorbeeld is het afbreken van een illegaal neergezet bouwwerk.

Op grond van artikel 125 Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd om een last onder bestuursdwang toe te passen.

#### *Last onder dwangsom*

Een andere herstelmaatregel die toegepast kan worden als instrument bij een bij wet strijdige situatie is het opleggen van een last onder dwangsom. Aan de overtreder wordt door het bestuursorgaan de verplichting opgelegd om een geldsom te betalen, tenzij binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de in de beschikking opgenomen last. Deze last houdt in dat de overtreder de illegale situatie in overeenstemming met de wet dient te brengen of een overtreding achterwege dient te laten. Voor de dwangsom geldt een maximum bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Er zijn drie mogelijkheden voor de op te leggen dwangsom. De overtreder moet:

- (1) Een bedrag ineens betalen;
- (2) Per overtreding betalen;
- (3) Per tijdseenheid (dag, week) dat hij de overtreding begaat/ herhaalt.

Het opleggen van een last onder dwangsom is niet mogelijk als dit het probleem niet oplost. Een voorbeeld hiervan is het lozen van zeer milieugevaarlijke stoffen en hierbij niet het risico gelopen kan worden dat de overtreding wordt voortgezet. In dit geval zal een last onder bestuursdwang toegepast moeten worden.

#### *Preventieve last onder dwangsom (artikel 5:32, lid 2 Awb)*

Een nieuwe ontwikkeling in de wetgeving is dat er een preventieve last onder dwangsom kan worden uitgedeeld<sup>18</sup>. Een last onder dwangsom is een bestuursrechtelijke herstelsanctie die onder meer strekt tot het voorkomen van herhaling van een overtreding. Het opleggen van een preventieve last onder dwangsom kan slechts worden opgelegd, zodra het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigt. Kortom, indien in grote mate van waarschijnlijkheid vaststaat dat de overtreding zal plaatsvinden. Het doel van het opleggen van een preventieve last onder dwangsom is om overtreding of een herhaling daarvan te voorkomen.

Een concreet voorbeeld waar een preventieve last onder dwangsom kan worden ingezet is om ordeverstoring gedrag van notoire raddraaiers aan te pakken. Zo zet de Politie Hollands-Midden tijdens oud en nieuw dit instrument in. Het gemeentebestuur is het bevoegd gezag om een preventieve last onder dwangsom op te leggen. Bij iedere overtreding verbeuren raddraaiers een dwangsom, waarbij bij iedere overtreding de hoogte van de boete stijgt. Een ander voorbeeld is het handhavend optreden bij de loze brandmeldingen.

#### *Bestuurlijke boete*

De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, wat wil zeggen dat deze sanctie is gericht om een overtreding te bestraffen. De overtreder hoeft niet eerst te worden gewaarschuwd alvorens tot handhaving overgegaan wordt. Bovendien is het bevoegde bestuursorgaan het orgaan dat de bestuurlijke boete én kan opleggen én kan uitvoeren. Beleid en handhaving zijn daarmee dus in één hand.

De bestuurlijke boete kan worden ingezet bij de aanpak van overlast in de openbare ruimte (overtredingen op grond van de APV).

Het opleggen van een bestuurlijke boete is pas mogelijk als het college van burgemeester en wethouders een besluit heeft genomen over het toepassen van dit instrument. De bestuurlijke boete hangt samen met een ander nieuw instrument, te weten de bestuurlijke strafbeschikking. Deze bestuurlijke strafbeschikking is van toepassing op het moment dat het college niet besluit om de bestuurlijke boete toe te passen. Toepassing van de bestuurlijke boete heeft tot gevolg dat het college volledig verant-

---

<sup>18</sup> Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *inzake preventieve dwangsom*, 26 maart 2010

woordelijk wordt voor het proces van het uitschrijven en innen van boetes tot en met bezwaar- en beroepsprocedures. Een 24-uurs beschikbaarheid van de boa's is hierdoor noodzakelijk.

#### *Bestuurlijke strafbeschikking*

Het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking geeft de mogelijkheid om evenals bij de bestuurlijke boete de overlast in de openbare ruimte aan te pakken. De bestuurlijke strafbeschikking kan worden toegepast op overtredingen op grond van de APV. Het verschil met de bestuurlijke boete is er in gelegen dat er niet alleen de gemeente betrokken is, maar dat de boete wordt uitgedeeld door het CJIB en dat beroep tegen de boete openstaat bij het Openbaar Ministerie. De overtreding wordt hiermee opgevat als een strafbaar feit.

Het toepassen van het instrument bestuurlijke strafbeschikking is pas mogelijk als het college hier een besluit over heeft genomen. Vervolgens zal met de politie en het OM procesafspraken gemaakt moeten worden over de praktische invulling van toepassing van het instrument. Een intensieve samenwerking tussen deze actoren is noodzakelijk.

De Veiligheidsregio Hollands-Midden heeft de gemeenten geadviseerd om te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking<sup>19</sup>.

#### *Intrekking beschikking*

Wordt een overtreding begaan door de houder die een beschikking (vergunning, ontheffing, subsidie) heeft ontvangen, dan is als sanctie gehele of gedeeltelijke intrekking van de beschikking mogelijk. Het besluit tot intrekking moet voldoen aan alle vereisten die de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur kennen, zoals een zorgvuldige voorbereiding, het materieel zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel. De mogelijkheden om een beschikking in te trekken zijn vergroot met de komst van de Wet BIBOB<sup>20</sup>.

Een beschikking kan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, bij:

- onrechtmatige totstandkoming van een beschikking;
- omstandigheden na het verlenen van de vergunning (bijvoorbeeld misbruiken of gedurende een bepaalde periode geen gebruik maken van een vergunning);
- gewijzigde beleidsinzichten of verandering van feitelijke omstandigheden.

De sanctie van intrekking van de vergunning is zowel preventief als reparatoir, omdat het doel is de wettelijke norm te herstellen. De intrekking van de vergunning hoeft niet het beoogde resultaat op te leveren, omdat de activiteit ook zonder vergunning kan worden voortgezet. De intrekking kan in dat geval worden gevolgd door een last onder bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom.

#### 3.2.2. Strafrechtelijke handhaving

Strafrechtelijke handhaving is erop gericht om de overtreder te bestraffen. Dit gebeurt in gevallen waar een overtreding niet meer ongedaan gemaakt kan worden en bestuursrechtelijke handhaving geen zin meer heeft.

Strafrechtelijke handhaving kan ook in sommige gevallen worden ingezet tegelijkertijd met bestuursrechtelijke handhaving. Dit is mogelijk in de volgende situaties:

- opzet;
- grove schuld van de dader;
- schade van enige betekenis;
- recidive;
- hardnekkigheid van de overtreder.

Het toepassen van strafrechtelijke sancties gebeurt door het Openbaar Ministerie met behulp van (gemeentelijke) Bijzondere opsporingsambtenaren (Boa's) en/of politie. Om tot vervolging over te

<sup>19</sup> Besluitenlijst Algemeen Bestuur Veiligheidsregio Hollands-Midden d.d. 19 november 2009

<sup>20</sup> Wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur.

gaan is een proces-verbaal vereist. Een proces-verbaal is een schriftelijke verslaglegging van een opsporingsambtenaar en heeft twee doelen:

1. Het maakt de Officier van Justitie mogelijk een vervolging tegen de verdachte in te stellen;
2. Het wordt door de rechter gebruikt om een beslissing te nemen tegen de verdachte.

Het toepassen van strafrechtelijke handhaving is niet in alle gevallen mogelijk; alleen in die gevallen dat er strafbepalingen in de wet of verordening staan genoemd, is strafrechtelijke handhaving mogelijk. Voorbeelden zijn de Woningwet, de bouwverordening, bestemmingsplannen, de Wro en in de Wet milieubeheer. Buiten de ruimtelijke regelgeving is strafrechtelijke handhaving mogelijk op het terrein van de sociale zekerheid, fraudebestrijding, drank- en horecawetgeving en de APV.

Op grond van artikel 350 Wetboek van Strafrecht is het strafbaar om opzettelijk andermans eigendommen te vernielen, te beschadigen, of onbruikbaar te maken. In jurisprudentie wordt bijvoorbeeld het spuiten van graffiti aangemerkt als beschadiging van andermans eigendom<sup>21</sup>. Overtreding van artikel 350 Wetboek van Strafrecht is hiermee niet alleen “wederrechtelijk”, maar ook “onrechtmatig”.

Ook op grond van de Wet op de economische delicten (ook strafrechtelijk) kan worden gehandhaafd. Deze wet is van toepassing op economische misdrijven en overtredingen. Voorbeelden hiervan zijn overtredingen op grond van de Winkeltijdenwet, milieuwetgeving, bestemmingsplannen, het vuurwerkbesluit, de Woningwet en de Tabakswet. Strafrechtelijke handhaving kan plaatsvinden in samenwerking tussen de strafrechtelijke keten met de gemeentelijke opsporingsambtenaren.

### 3.2.3. Privaatrechtelijke handhaving

Naast bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaven heeft de gemeente ook de bevoegdheid om privaatrechtelijk te handhaven. Privaatrechtelijke handhaving is alleen mogelijk als de overheid geen gebruik kan maken van haar publiekrechtelijke handhavingsinstrumenten – de zogenaamde doorkruisingsleer. De overheid hanteert in dat geval de aan haar in het privaatrecht toegekende bevoegdheden om de naleving van rechtsregels te bevorderen.

Privaatrechtelijk optreden kan in de volgende situaties:

- Het plegen van een onrechtmatige daad door een persoon jegens de overheid;
- Het niet-nakomen van een overeenkomst met de gemeente door een persoon (bijvoorbeeld een bouwverplichting in een koopovereenkomst bij gronduitgifte);
- De eigenaarsbevoegdheid van de gemeente. Er is onderscheid te maken in privé-eigendommen en eigendommen van openbaar nut/ dienst van belang. Tegen inbreuken op privé-eigendom kan zonder meer privaatrechtelijk worden opgetreden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de ingebruikname door een burger van een groenstrook die in eigendom is van de gemeente.

Naast strafrechtelijke bevoegdheden is het op grond van de bepaling *onrechtmatige daad* uit het Burgerlijk Wetboek (artikel 6:163 BW) mogelijk om schade die aan overheidseigendommen wordt aangebracht te verhalen op de eigenaar.

### 3.2.4. Gedogen

In de kabinetsnota “Grenzen aan gedogen”<sup>22</sup> is het gedoogbeleid vastgelegd. In dit gedoogbeleid staan de grenzen opgesomd waarbinnen de volgende situaties gedoogd mag worden:

- Situaties waarin handhaving zou leiden tot onmiskenbare onbillijkheden;
- Situaties waarin het algemeen belang evident beter is gediend met gedogen;
- Situaties waarin een zwaarder belang het gedogen rechtvaardigt.

Sinds 2004 hanteert de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de volgende standaardformulering die de grens van de discretionaire bevoegdheid markeert:

*“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder*

---

<sup>21</sup> HR, 3 juli 1989, NJ 1990, 121

<sup>22</sup> Kamerstukken 25 085, nr. 2

*dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts in bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich in het algemeen voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”.*

De grenzen zijn hiermee bepaald: (1) er is concreet zicht op legalisatie en (2) handhaving staat in onevenredige verhouding tot het daarmee te dienen belang.

De voorwaarden die aan gedogen gesteld worden, zijn:

- Er moet sprake zijn van uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld overmachts- of overgangssituaties)<sup>23</sup>;
- Het gedogen moet beperkt blijven in tijd en/of omvang;
- Het gedogen moet correct gebeuren, zodat voorkomen wordt dat een derde-belanghebbende de dupe wordt van de gedoogsituatie:
  - Het voornemen tot gedogen wordt bekend gemaakt en derden kunnen hier bedenkingen tegen indienen;
  - Er wordt een expliciet gedoogbesluit genomen door het verantwoordelijk bestuursorgaan. Dit is een besluit in de zin van Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep open staat.

### *Gedoogbesluit*

Om de situatie te gedogen dient een gedoogbeschikking te worden opgesteld. Deze beschikking is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het besluit moet inzicht geven in de overwegingen die tot het besluit – dus tot gedogen – hebben geleid. Over de noodzaak tot gedogen, de tijdsduur, de voorwaarden en de wijze van handhaving tijdens de gedoogperiode dient vooraf overleg te zijn gepleegd met de overtreder, belanghebbenden en handhavingpartners als politie<sup>24</sup>, Regionale brandweer en OM. Het gedoogbesluit kan periodiek worden gecontroleerd. Indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan, kan de beschikking worden ingetrokken.

---

<sup>23</sup> Uitzonderingsgevallen zijn bijvoorbeeld overmachts- en overgangssituaties. Kenmerk van overmachtssituaties is dat de afweging van belangen weinig ruimte biedt voor verschillende uitkomsten. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Een voorbeeld hierin is dat in geval toeleveranciers van afval, als gevolg van een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf in de onmogelijkheid verkeren zich te houden aan de maximum omvang en maximum duur van opslag die hun bij wettelijk of vergunningvoorschrift is toegestaan.

In een overgangssituatie kan gedogen aanvaardbaar zijn, indien de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zouden zijn gediend. Dat kan het geval zijn bij nieuwe wetgeving die uiterst ingrijpend is voor bestaande bedrijven. Ook kan het aanvaardbaar zijn om vooruitlopend op een wetswijziging tijdelijk te gedogen.

<sup>24</sup> Ook de politie kan gedogen. Dit voortkomend uit het zogenaamde opportuniteitsbeginsel, waarbij de politie afziet van vervolging op gronden ontleend aan het algemeen belang. Een voorbeeld hiervan is dat het bezit van en handel in hasj kan worden bestraft, terwijl met name in de grote steden de kleinhandel de facto is gelegaliseerd. (<http://www.encyclo.nl/begrip/opportuniteitsbeginsel>)

## Hoofdstuk 4: Strategische visie op handhaving

Deze kadernota beschrijft hoe het gemeentelijk beleid er voor de komende jaren uitziet. Om hier richting aan te geven, is het noodzakelijk om een visie te hebben. Deze visie is verwoord in een aantal kernbepalingen die aan de basis liggen van de gemeentelijke handhaving. Deze kernbepalingen zijn als volgt:

- Vrijheid brengt verantwoordelijkheden met zich mee;
- Uitvoering van de handhavende taak vindt op actieve wijze plaats;
- Handhaving vindt plaats volgens vaste protocollen;
- Vergunningverlening en handhaving zijn gescheiden;
- Integraal handhaven door intensieve samenwerking met handhavingpartners;
- Nieuwe regels zijn handhaafbaar;
- Vandalen gaan betalen.

### Vrijheid brengt verantwoordelijkheden met zich mee

Binnen de grenzen van de gestelde regels in wetten en gemeentelijke verordeningen worden burgers en bedrijven zoveel mogelijk gestimuleerd om activiteiten te ontplooiën. Bij het niet naleven of het overtreden van regels zullen wij kiezen voor het juiste instrument binnen onze juridische bevoegdheden.

De goedwillende houding van de gemeente komt tot uiting in het investeren in voorlichting en communicatie. De actieve informatievoorziening vindt plaats door het informeren en adviseren aan burgers en bedrijven over het voorkomen van overtredingen.

Indien handhavend opgetreden moet worden, dan gebeurt dit primair bestuursrechtelijk, tenzij er een wettelijke grondslag is of indien de situatie vraagt om de inzet van strafrechtelijke of privaatrechtelijke handhavinginstrumenten. Gedogen gebeurt in grote mate van terughoudendheid en in overeenstemming met de wettelijke vereisten.

### Uitvoering van de handhavende taak vindt op actieve wijze plaats

Om een actief handhavingsbeleid te voeren, wordt gekozen voor een programmatische aanpak van de handhaving. De zwaarte van toekenning in prioriteitstelling bepaalt de mate en inzet van handhaving. De prioriteiten worden door het college bepaald. Prioriteitstelling vindt eens per vier jaar plaats, waarbij een tussentijdse aanpassing vanzelfsprekend mogelijk blijft. Hiermee kan worden ingespeeld op politieke of maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis van de benoemde prioriteiten, worden uitvoeringsprogramma's geschreven over hoe de handhaving georganiseerd is, wie bij de handhaving betrokken zijn, wat de handhavingstrategie is en welke capaciteit nodig is om de taak naar behoren uit te kunnen voeren. Deze uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks geëvalueerd en vastgesteld door het college en worden ter kennisgeving aan de gemeenteraad aangeboden.

### Handhaving vindt plaats volgens vaste protocollen

In handhaving protocollen worden de werkprocessen beschreven met taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren ten aanzien van de handhaving. Het doel van deze protocollen is om procedures uniform te maken ter bevordering van de efficiency en effectiviteit in uitvoering.

### Vergunningverlening en handhaving zijn gescheiden

Ingegeven door wettelijke eisen vanuit de Wabo (omgevingsvergunning) en om conflicterende belangen te voorkomen, zijn de functies van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver veelal en waar mogelijk gescheiden.

### Integraal handhaven door intensieve samenwerking met handhavingspartners

Het is noodzakelijk dat er een intensieve samenwerking plaatsvindt tussen de betrokken handhavingspartners, zowel in de gemeentelijke organisatie als met de externe partners. Integrale handhaving kan hiermee worden vormgegeven. Samenwerking moet onder andere plaatsvinden op het gebied van informatieverstrekking en de wijze van toezicht. Gezamenlijk(e) controle, toezicht en handhaving wordt bevorderd.

Een geslaagde samenwerking tussen verschillende actoren op het gebied van handhaving is pas mogelijk als er voor een goede vorm wordt gekozen. Deze vorm is afhankelijk van de betrokken actoren en de nut en noodzaak om afspraken op papier te zetten. Een aantal elementen is essentieel voor een constructieve samenwerking, te weten:

- *Creëren van draagvlak*: de weerstand van een verdergaande vorm van samenwerking en afstemming wegnemen;
- *Beleidsafstemming*: er moet overeenstemming zijn om de gezamenlijk te bereiken doelen te bereiken;
- *Informatievoorziening*: informatie-uitwisseling tussen de samenwerkende actoren is essentieel
- *Coördinatie*: om regie te behouden is het van belang dat iemand een coördinatie- of regiefunctie op zich neemt;
- *Uitvoeringsorganisatie*: om integraal werken mogelijk te maken, is afstemming nodig tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering.

### Nieuwe regels zijn handhaafbaar

Bij het opstellen van nieuwe verordeningen, voorschriften en voorwaarden dient het aspect van handhaving meegenomen te worden. Een niet handhaafbare regel moet niet worden gesteld, tenzij hier een wettelijke vereiste aan ten grondslag ligt.

### Vandalen gaan betalen

De gemeente verhaalt zoveel mogelijk de kosten die zij maakt op vandalen die eigendommen van de overheid vernielen, beschadigen of onbruikbaar maken. Dit geldt eveneens bij het illegaal in gebruik nemen van gemeentelijke gronden (of onttrekking aan de openbare ruimte). Afhankelijk van de aard van overtreding worden deze kosten via privaatrechtelijke (Burgerlijk wetboek) of strafrechtelijke weg verhaald.

Instrumenten die de Wet Terwee (hanteren van supersnelrecht in samenspraak met de politie en het OM bijvoorbeeld tijdens oud en nieuw) en de Wet tegen voetbalvandalisme en ernstige overlast (burgemeester kan een gebiedsverbod opleggen aan personen die in groepsverband of individueel herhaaldelijk de openbare orde verstoren. De officier van Justitie heeft eveneens de bevoegdheid om een gebiedsverbod op te leggen, naast de mogelijkheden die het OM in het kader van de strafrechtelijke vervolging heeft) bieden, zullen waar dat mogelijk is worden ingezet. Intensief contact tussen de gemeente, het OM en de politie is en blijft noodzakelijk.

## Hoofdstuk 5: Programmatisch handhaven en prioriteitstelling

### 5.1 Programmatisch handhaven

Goede handhaving verloopt via een plan ("een programma") dat door het bevoegd gezag wordt vastgesteld. Er hoeft dan niet op basis van incidenten een strategie getrokken worden, maar dan bepaalt het beleid de strategie.

Het beleid wordt opgesteld voor een aantal jaren, zodat de visie die aan het beleid ten grondslag ligt, uitgewerkt kan worden in concrete doelen. Doordat het gaat om beleid, heeft men te maken met een beleidscyclus. De beleidscyclus gaat uit van een herhalend, cyclisch proces waarbij doelstellingen, prioriteiten en ambities na beleidsevaluatie bijgesteld kunnen worden.

Zoals eerder beschreven, wordt deze beleidsnota vastgesteld voor een termijn van vier jaar. De uitvoeringsprogramma's die op basis van de prioriteitstelling worden geschreven hebben een jaarlijks karakter, omdat op deze wijze aanpassing op onderdelen – namelijk per prioriteit – mogelijk is; de kadernota hoeft dan niet iedere keer aangepast te worden.

Enkele kernmerken van programmatisch handhaven zijn:

- Het is integraal en heeft betrekking op alle onderwerpen waarop het bevoegd gezag met handhavingsactiviteiten worden geconfronteerd;
- Het bevat een visie, een inventarisatie van handhavingstaken, een prioriteitstelling, een doelstelling, een strategie en de beschikbare capaciteit (middelen en mensen);
- Beschrijft de wijze van samenhang en samenwerking met betrokken partners;
- Het is informatie gestuurd.

### 5.2 Prioriteitstelling

Voordat de prioriteiten worden benoemd, zullen eerst de gemeentelijke handhavingstaken worden opgesomd. Om de gemeentelijke handhavingstaken te ordenen, zijn deze taken onderverdeeld in handhavingsthema's. Binnen deze thema's wordt de grondslag in wetgeving of taak opgesomd. Geprobeerd is om zo volledig mogelijk te zijn, maar door wijzigingen in wet- en regelgeving of door een overheveling van wet- en regelgeving naar een gemeentelijk bestuursorgaan kan zijn dat er een grondslag in de opsomming ontbreekt.

Handhavingsthema's	Grondslag
Openbare orde en veiligheid	Openbare orde algemeen
	APV
	Gebruiksbesluit
	Wet tijdelijk huisverbod
	Coffeeshops/ softdrugs
	Drank- en horecawet
	Wet kraken en leegstand
	Wet tijdelijk huisverbod
Leefomgeving	Winkeltijdenwet
	Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen
	BAG
	GBA
	Afvalstoffenverordening
	Huisvestingswet
	Leegstandswet
Verkeer en Vervoer	Wet vervoer gevaarlijke stoffen
	Reglement Verkeerstekens en Verkeersregels (RVV)
	Verkeersbesluiten
	Wegsleepverordening
Ruimtelijke ordening en milieu	Wabo
	Bouwverordening

	Wet milieugevaarlijke stoffen
	Groenstroken/ onttrekking aan de openbare ruimte
	Bestemmingsplannen
	Wet Informatie-uitwisseling Ondergrondse Netten (WION)
	Besluit opslaan in ondergrondse tanks 1998
	Monumentenwet
	Archeologiewet
Sociale wetgeving <sup>25</sup>	Wet werk en bijstand
	Leerplichtwet
	IAOW
	IOAZ
	Wet inburgering

De gemeente heeft bevoegdheden om op basis van bovengenoemde wet- en regelgeving haar handhavende bevoegdheden in te zetten. Het is wenselijk om binnen de genoemde handhavingsthema's onderwerpen te benoemen waar op het gebied van handhaving intensief op wordt ingezet. Deze prioriteitstelling is gebaseerd op (1) wettelijke verplichtingen, (2) huidig beleid, (3) beschikbare capaciteit en (4) bestuurlijk ambitieniveau. Op basis hiervan worden de volgende gemeentelijke handhavingstaken als hoge prioriteit benoemd:

- Overlast jongeren (hinderlijke groepen, overlastgevende groepen)
- Wabo
- APV

Ook worden de handhavingstaken die in de categorieën “ergernis top 5 van de burger” en de “terugkerende seizoensklachten” vallen een hoge prioriteit toegekend. Deze *ergernissen* en *klachten* zijn veelal APV-gerelateerd.

De top 5 van ergernissen van burgers:

- Parkeerproblematiek
- Hondenpoep<sup>26</sup>
- Milieu/afval
- Geluidsoverlast burens, dieren
- Overlast (hang)jeugd

Terugkerende seizoensklachten:

- Overhangend groen
- Aanmeren/ aanleggen van vaartuigen
- Parkeren caravans
- Parkeren rondom scholen

Opgemerkt moet worden dat de huidige inzet van de Gemeentewinkel ten aanzien van de handhaving reeds grotendeels is ingericht om zich te concentreren op deze onderwerpen. De boa's zijn aangesteld om een actief handhavingsbeleid te voeren op grond van onder andere de APV, de afvalstoffenverordening en de marktverordening. Daarnaast staan bijvoorbeeld in het gemeentelijke hondenbeleid de regels omtrent het uitlaten van honden. De boa's handelen op basis van klachten, meldingen en incidenten die door burgers en bedrijven worden ingediend. Kortom, veel regels zijn al opgesteld, maar om de handhaving zo effectief mogelijk in te richten, is een verfijning binnen deze prioriteitstelling (overlast jongeren, Wabo en APV) gewenst.

<sup>25</sup> De handhaving van sociale wetgeving valt buiten de prioriteitstelling, omdat op basis van een gemeenschappelijke regeling de handhavende taken door de gemeente Leiden worden uitgevoerd.

<sup>26</sup> Sinds de gemeenteraad in december 2007 de “Nota hond en gemak” heeft vastgesteld, is de overlast verminderd.



Voor de handhavingsonderwerpen die in deze hoge categorie vallen, zal per prioriteit een uitvoeringsprogramma worden geschreven. Het uitvoeringsprogramma bevat minimaal:

- Het wettelijk kader;
- Een uitwerking hoe het toezicht en de handhaving is georganiseerd en geeft het integrale karakter weer;
- De keuze voor de handhavingsstrategie;
- De betrokken actoren;
- De beschikbare capaciteit;
- Een eventuele prioriteitstelling;
- Welke doelen dat jaar worden nagestreefd;
- Welke afspraken er zijn gemaakt en hoe deze nagekomen worden;
- De evaluatie.

De overige gemeentelijke handhavingstaken hebben een minder hoge prioriteit. Handhaving op deze onderwerpen vindt plaats op basis van incidenten, meldingen en beschikbare capaciteit. Daarbij komt dat de rol van de overheid in de loop der jaren is veranderd. De verzorgingsstaat is overgegaan naar een terugtrekkende overheid waardoor van de burger meer zelfredzaamheid wordt verwacht. Deze houding zal de overheid ook moeten uitstralen in private kwesties. De overheid is er voor de burger op het moment dat ze een primaire en verantwoordelijke taak heeft wanneer er een aantasting van de grondrechten plaatsvindt. Wij willen dit uitstralen door er voor de burger te zijn op het moment dat hij het nodig heeft. Tegelijkertijd verlangen wij van de (mondige) burger om, in eerste instantie zonder overheidsinterventie, in private kwesties een eigen verantwoordelijkheid te betrachten. Deze scheidslijn is erg lastig te bepalen en zal per omstandigheid afzonderlijk bepaald moeten worden. Daarnaast is samenwerking *met* de burger van belang om een veilige woon- en leefomgeving te behouden. Wij hechten aan de zichtbaarheid van de gemeentelijke boa's en staan open voor veranderingen die samen met burgers bereikt kunnen worden.

### 5.3 Beschikbare capaciteit

De huidige capaciteit van de gemeente met betrekking tot toezichthoudende en handhavende taken is als volgt verdeeld:

Omschrijving	Toelichting	Capaciteit in fte of uren
Boa's	Taken op het gebied van APV, afvalstoffenverordening, marktmeester, verordening op de beplantingen	1,3 fte (APV, afvalstoffenverordening, Verordening op de beplantingen) 0,5 fte (Wabo, voorheen APV) 0,2 fte (Marktverordening)
<b>Totaal Boa's*</b>		<b>2,0 fte</b>
Cluster Bouw- en Woningtoezicht	Toezicht/ controle bouw	1,0 fte
	Handhaving bouw	1,0 fte
<b>Totaal cluster BWT</b>		<b>2,0 fte</b>
Veiligheidsregio Hollands-Midden ** (regionale brandweer)	Bouwplantoetsing, controle gebruikvergunningen (Wabo)	0,5 fte
	Specialistische ondersteuning en controle meldingsplichtige objecten met prioriteit 1 status	0,4 – 0,7 fte
<b>Totaal Veiligheidsregio voor Leiderdorp beschikbaar</b>		<b>0,9 – 1,3 fte</b>
Milieudienst	Milieutoezicht bedrijven	1427 uur***
<b>Totaal Milieudienst</b>		<b>1427 uur</b>

\* De capaciteit van de boa's is mede bepaald door het financieringsvraagstuk. 50% van de financiering wordt via de reinigingsrechten bestosigd, vanwege de handhavende taken op grond van de afvalstoffenverordening. De financiering loopt echter niet parallel met de in te zetten uren voor de handhaving van de afvalstoffenverordening. De boa's vallen onder de Gemeentewinkel

\*\* Capaciteit van de brandweer is gebaseerd op die van voor de overgang naar de Veiligheidsregio per 1/1/2011. Daarnaast is 1fte, niet zijnde handhavende taken, beschikbaar ten aanzien van beleid, projecten, afstemming, APV en complexe zaken.

Het controleren van gebruikvergunningen valt onder de Wabo. De gemeente is het bevoegd gezag op het gebied van de Wabo. Doordat de brandweer geregionaliseerd is, voeren zij namens de gemeente deze taak uit.

\*\*\* Gebaseerd op de Begroting 2011 Milieudienst West-Holland, vastgesteld in het DB van 25 oktober 2010, versie november 2010

#### **5.4 Evaluatie**

Deze kadernota wordt in 2015 geëvalueerd. De evaluatie richt zich in ieder geval op de volgende onderdelen:

- De strategische visie
- De prioriteitstelling
- De capaciteit
- Integraliteit in handhaving/ waarborging in de organisatie.

De afdeling Beleid is verantwoordelijk voor deze evaluatie.

Er vindt een jaarlijkse evaluatie plaats van de uitvoeringsprogramma's. Deze evaluatie wordt uitgevoerd door de verantwoordelijk afdeling.

## Hoofdstuk 6: Samenwerking met handhavingspartners

### 6.1 Bevoegd gezag

Het college en de burgemeester hebben bevoegdheden om handhavend op te treden. Daar waar deze bestuursorganen bevoegdheden hebben, worden deze actief ingezet. Dit geldt met name voor de prioriteiten die eerder in deze nota zijn benoemd.

Op het snijvlak van handhaving en veiligheid is er het zogenaamde driehoeksoverleg, waar burgemeester, de korpschef en OM periodiek overleg hebben (districtsoverleg van het district Leiden e.o.). Tijdens dit overleg worden op bestuurlijk niveau lokale en regionale aangelegenheden afgestemd. Interessant is de rol van de verschillende partijen die aan dit overleg deelnemen. Hierover is recent het VNG-rapport *Sleuren of sturen; gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*<sup>27</sup> verschenen. Deze beleidsnotitie is niet de juiste plek om over dit rapport uit te wijden, maar kan wel worden aangeraden om een goed beeld te krijgen van de bevoegdheden van de gemeentelijke bestuursorganen en de scheidslijn gemeente – politie op het gebied van veiligheid.

### 6.2 Inzet handhavinginstrumenten

De gemeente heeft bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden om handhavend op te treden. Primair wordt gekozen om het bestuursrechtelijke instrumentarium in te zetten, omdat dit de gemeente de meest effectieve vorm van handhaving biedt. Daar waar de gemeente op basis van wet- en regelgeving strafrechtelijk of privaatrechtelijk dient te handelen, zal dit logischerwijs op deze wijze plaatsvinden.

Gedogen vindt in uitzonderlijke situaties plaats, gemarkeerd door stringente voorwaarden als:

- er moet sprake zijn van uitzonderingsgevallen (overmacht of overgangssituatie);
- het moet beperkt blijven in tijd en/of omvang;
- het moet correct gebeuren, zodat voorkomen wordt dat een derdebelanghebbende de dupe wordt van de gedoogsituatie:
  - o het voornemen tot gedogen wordt bekend gemaakt (publicatie) en derden kunnen hier zienswijzen tegen indienen;
  - o er wordt een expliciet gedoogbesluit genomen door het bevoegd bestuursorgaan. Tegen dit besluit kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep worden aangetekend.

#### Criteria voor het toepassen van bestuursrechtelijke sancties

Bij de toepassing van een bestuursrechtelijk sanctiemiddel moet worden gekeken naar het beoogd doel en de proportionaliteit van de sanctie (redelijke verhouding tussen middel en de zwaarte van de overtreding). Uit oogpunt van efficiënte inzet van middelen wordt primair gekozen voor het inzetten van een last onder dwangsom. Het handhavingsinstrument last onder dwangsom verdient de voorkeur in onder meer de volgende gevallen:

- Wanneer sprake is van kortdurende of incidentele overtredingen waarbij de gevolgen van de overtreding nog niet onomkeerbaar zijn geworden;
- Wanneer er sprake is van een overtreding die regelmatig wordt herhaald;
- Wanneer het opleggen van bestuursdwang een te zwaar middel is in relatie tot de overtreding (proportionaliteitseis);
- Bij de overtreding van gedragsvoorschriften waarbij praktisch alleen de overtreder kan bewerkstelligen dat de overtreding wordt beëindigd;
- Wanneer de kosten voor een last onder bestuursdwang erg hoog zijn;
- Wanneer de kans groot is dat de kosten die zijn verbonden aan de toepassing van de last onder bestuursdwang niet kunnen worden geïnd;
- Wanneer het moeilijk is de last onder bestuursdwang ten uitvoer te leggen.

---

<sup>27</sup> VNG-commissie Bestuur en Veiligheid, *Sleuren of sturen; gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*, Apeldoorn/ Den Haag, juli 2010

Het toepassen van een last onder bestuursdwang wordt in alle overige gevallen toegepast en in het bijzonder wanneer herstel van de overtreding wordt beoogd. Ook zal een last onder bestuursdwang worden opgelegd in de gevallen een last onder dwangsom geen effect heeft en de overtreding voortduurt.

### 6.3 Handhavingsstrategie

Nu de prioriteiten zijn gesteld, kan een keuze worden gemaakt in de handhavingsstrategie. De strategie per taakveld kan afzonderlijk bepaald worden en is afhankelijk van de hoogte van de prioriteit en de bestuurlijke ambitie. Op basis hiervan kan een nalevingsstrategie worden opgesteld. In de nalevingsstrategie staan de activiteiten genoemd die worden ondernomen om de naleving zoveel mogelijk te verbeteren. De nalevingsstrategie wordt verder uitgewerkt in een toezichtstrategie (vanwege het bevorderen van de naleving door het toezicht) en een sanctiestrategie (vanwege het bevorderen van de naleving door sancties). De verschillende strategieën kunnen in combinatie van elkaar worden gezien. Afhankelijk van de omstandigheden (mate van overtreding) kan de strategie worden bepaald; het gaat erom de combinatie te vinden die de naleving maximaal kan beïnvloeden.

#### 6.3.1 Nalevingsstrategie

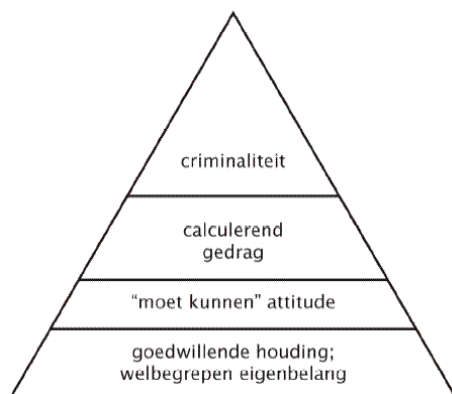
##### *De nalevings- en handhavingspiramide*

Ter operationalisatie van de handhavingsstrategie kan aanvullend een ander instrument worden toegepast, namelijk de nalevings- en handhavingspiramide. Dit instrument is door de Commissie Mans ontwikkeld in het rapport "De tijd is rijp"<sup>28</sup>. De gedachte achter deze piramide is van belang bij het opstellen van het handhavingsprogramma en bij het optreden volgens een stappenplan (de strategie).

De piramide onderscheidt een aantal categorieën; de houding/ het gedrag van mensen bepaald de mate van de ernst van de overtreding en welke maatregelen hier tegenover kunnen komen te staan. De Commissie Mans omschrijft de brede basis onder aan de piramide als volgt in zijn rapport: *"Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld is geneigd om die regels ook te volgen. Men herkent het welbegrepen eigenbelang in het gezamenlijk bevorderen van het collectieve belang van veiligheid, gezondheid en orde. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, behalve gebrek aan kennis, onkunde en overmacht, de beeldvorming dat er in het algemeen weinig wordt nageleefd"*.

Een stap hoger in de piramide, zijn de mensen die het niet zo nauw nemen met het collectieve belang. Een nog kleinere groep, de daarop volgende trede in de piramide, is steeds geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. De regels en de daarachter liggende belangen hebben voor hen geen betekenis. Een daadkrachtig bestuur die het lef heeft om door te pakken is hierbij nodig. De top van de piramide wordt gevormd door criminele organisaties en individuen.

Hieronder wordt de piramide fysiek gemaakt.



Figuur 2: de nalevings- en handhavingspiramide naar Ayres & Braithwaite / Van Stokkom

<sup>28</sup> Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, *De tijd is rijp*, 2008 (Commissie Mans)

In de paragraaf over de sanctiestrategie (paragraaf 6.3.3) wordt de piramide operationeel gemaakt door de omstandigheid/activiteit te koppelen aan de houding van de burger/ bedrijf (vergunningaanvrager/overtreder) waaraan een sanctie aan gekoppeld kan worden.

### 6.3.2 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie bepaald hoe het bevoegd gezag het toezicht uitoefent. Het gaat hier met name om de capaciteit en middelen zo in te zetten dat een zo hoog mogelijk rendement wordt behaald bij de uitvoering van het handhavingsbeleid.

Bij de toezichtstrategie kan een viertal modellen worden onderscheiden voor de inzet van integrale controles, dit zijn:

- Controleren met elkaar - vanuit de verschillende disciplines wordt gezamenlijk een integrale controle uitgevoerd
- Controleren na elkaar - verschillende toezichthouders voeren vanuit verschillende disciplines, afhankelijk van de fase van het project, een inspectie uit
- Controleren voor elkaar - één toezichthouder voert een integrale controle uit van de betrokken beleidsvelden
- Signaleren voor elkaar - de toezichthouder neemt tijdens de inspectie punten van andere beleidsvelden mee en heeft hierin een signalerende taak

In het kader van de Wabo hebben we reeds de volgende afspraken gemaakt:

Onderwerp	Toezichtstrategie	Primair betrokken	Secundair betrokken
Nadruk op component milieu	Signaleren voor elkaar	Milieudienst	BWT, Regionale brandweer
Nadruk op component brandveiligheid	Signaleren voor elkaar	Regionale brandweer	BWT, Milieudienst
Nadruk op component bouwen en slopen	Signaleren voor elkaar	BWT	Milieudienst, Regionale brandweer
Nieuwbouwprojecten	Controleren met elkaar	BWT, Milieudienst, Regionale brandweer	
Overig	Afhankelijk van situatie	BWT, Milieudienst, Regionale brandweer	

#### *Toelichting op dit schema:*

- integraal toezicht organiseren middels: signaleren voor elkaar.
  - Het toezichthoudend orgaan bepaald welke actoren aanwezig zullen zijn. Dit hoeft niet beperkt te blijven tot slechts één orgaan
  - Voor elkaar signaleren gebeurt door elkaar op de hoogte te stellen van de opgemaakte rapportages
- Tijdens een toezichtsbezoek wordt een integrale lijst met onderwerpen afgehandeld. De resultaten van dit bezoek worden middels een rapportage doorgegeven aan de andere actoren, zodat een vervolgbezoek door een van de andere actoren wellicht noodzakelijk is. Dit wordt onderling afgestemd

Met de politie heeft de gemeente reeds samenwerkingsafspraken gemaakt en deze worden gecontinueerd. Een aantal hiervan is:

Onderwerp	Primair betrokken	Secundair betrokken
Jongeren <sup>29</sup>	Gemeente, boa's, politie, jongerenwerkers	Afhankelijk van situatie
Jaarwisseling	Gemeente, boa's, politie	Regionale brandweer, overig afhankelijk van situatie
Grote evenementen	Gemeente, boa's, politie, Regionale brandweer	Afhankelijk van situatie
Illegale bewoning	Gemeente, politie, Regionale brandweer	Afhankelijk van situatie
Overig	Gemeente, boa's, politie	Afhankelijk van situatie

In regionaal verband wordt een evenementenkalender gebruik om de benodigde capaciteit te bepalen en om deze capaciteit op elkaar af te stemmen.

### 6.3.3 Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie wordt bepaald hoe de bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en/of privaatrechtelijke handhaving binnen de gemeente en de handhavende partners is georganiseerd. De sanctie is afhankelijk van de omstandigheid/ activiteit én is van toepassing op de eerder benoemde prioriteiten.

Opgemerkt moet worden dat de aanleiding voor het opleggen van een sanctie niet in alle gevallen op initiatief van de gemeente wordt uitgevaardigd. Het komt regelmatig voor dat er door burgers verzoeken tot handhaving worden gedaan. In die situatie zal dezelfde strategie plaatsvinden.

Omstandigheid/ activiteit	Omschrijving	Houding van burger/ bedrijf	Sanctiestrategie
Gedragsvoorschriften	Kennis overbrengen van geldende wet- en regelgeving om gedrag te beïnvloeden	Goedwillende houding; welbegrepen eigenbelang	Informereren, adviseren, beperkte inspectie, nalevingsbijstand
Nieuwe ondernemer (< 1 jaar)	Kennis overbrengen van geldende wet- en regelgeving		
De overtreder is een natuurlijke persoon	Overtredingen door natuurlijke personen kan een extra informerende stap proportioneel zijn, de mate van intensiteit is afhankelijk van de houding/ zwaarte van de overtreding		
De overtreder is een natuurlijke persoon	Overtredingen door natuurlijke personen kan een extra informerende stap proportioneel zijn, de mate van intensiteit is afhankelijk van de houding/ zwaarte van de overtreding	"moet kunnen" attitude	Intensieve controle, zo nodig dwangsom, bestuursdwang, boete
Gevaar	Direct optreden is noodzakelijk bij direct gevaar voor		

<sup>29</sup> Tussen de partijen wordt al veel samengewerkt om de overlast van jongeren zoveel mogelijk te beperken. De gemeente Leiderdorp sluit zich mogelijk aan bij het Veiligheidshuis Leiden. Dit Veiligheidshuis is een samenwerkingsverband tussen gemeenten en justitie- en zorgpartners. In het Veiligheidshuis werken partners uit de strafrechtketen, veiligheidsketen en zorgketen samen. Het voordeel van samenwerking in het Veiligheidshuis is het nog beter kunnen aanpakken van overlast, onveiligheid en criminaliteit. Samen zorgen de partners voor een sluitende keten. Niemand verdwijnt uit beeld en voor iedereen die tot de doelgroep behoort wordt een aanpak opgesteld en uitgevoerd.

	mens, dier of grote schade		
Herhaling van overtredingen (recidive), ook natuurlijke personen	Van recidive is sprake als de overtreder van een eerdere overtreding met vergelijkbare oorzaak ten minste één keer is gewaarschuwd.	Calculerend gedrag	(preventieve) Dwangsom, bestuursdwang, boete, strafvervolgning
Onherstelbare schade	Direct bestuurlijk optreden als kans op herhaling aanwezig is		
Onherstelbare schade	Direct strafrechtelijk optreden	Criminaliteit	Strafvervolgning

Afhankelijk van de situatie zal beoordeeld moeten worden welke actoren betrokken dienen te worden. Dit vanuit de eigen specifieke taak.

#### 6.4 Samenwerking tussen interne en externe partners

De gemeente heeft niet alleen handhavende bevoegdheden; er zijn vele bestuursorganen en organisaties die eveneens dergelijke bevoegdheden hebben, maar dan op een specifiek terrein. Het is daarom van belang dat de gemeente met deze bestuursorganen en organisaties afspraken maakt over de wijze van handhaving. Met de komst van deze nota is het niet zo dat er volstrekt nieuwe afspraken gemaakt dienen te worden; veel afspraken, onderlinge afstemming en samenwerking zijn al gemaakt. Zo zijn er in het kader van de Wabo al goede afspraken gemaakt over de samenwerking tussen gemeente, de Milieudienst en de Regionale brandweer. Ook met de politie en het OM is er een goede samenwerking en bestaat er een periodiek afstemmingsoverleg.

Wel kan de samenwerking tussen gemeente met externe actoren worden geïntensiveerd. Met de Milieudienst en de Regionale brandweer is de afspraak gemaakt om een periodiek ambtelijk overleg te introduceren. Het doel hiervan is om integraal toezicht en handhaving vorm te geven. Met de andere handhavende overheidsorganen en organisaties zal – waar dit nog niet het geval is – eveneens een periodiek overleg worden opgestart; daar waar reeds periodiek overleg plaatsvindt, zoals met de politie, zal toezicht en handhaving een vast agendapunt blijven. Dit initiatief wordt in 2011 verder uitgewerkt naar aanleiding van het reeds vastgestelde *Uitvoeringsprogramma over toezicht en handhaving van de Wabo 2011 Gemeente Leiderdorp*.

De periodieke overleggen hebben tot doel om integraal toezicht en handhaving te bewerkstelligen. Het elkaar informeren en betrekken bij situaties verhoogt niet alleen elkaars kennisniveau, maar wordt juist ook een slag geslagen in de effectiviteit van toezicht en handhaving.

De samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners kan ook worden bevorderd door de inzet van slimme ICT-toepassingen. Door werkprocessen op elkaar aan te sluiten en door digitale koppelingen te leggen tussen deze partners door zaakdossiers (gerelateerd aan objecten en personen) beschikbaar te hebben, kan informatie worden uitgewisseld en kennis worden gedeeld. Op een aantal beleidsterreinen, waaronder de Wabo, is hier al een forse vooruitgang in geboekt. Op welke beleidsterreinen een intensievere samenwerking is gewenst, moet nog worden onderzocht.

#### *Opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap*

De gemeente is bezig met het ontwikkelen van een visie en een uitwerking op het gebied van opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap in relatie tot de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Of dit en in hoeverre dit nieuwe model gevolgen heeft voor de handhaving is op dit moment niet te overzien. Bij de totstandkoming van een dienstverleningsovereenkomst met een intergemeentelijk samenwerkingsverband op basis van dit nieuwe model zullen – indien van toepassing – de beleidskeuzes die in deze handhavingsnota zijn vastgelegd, worden meegenomen.

## Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies

Alvorens conclusies worden getrokken, zullen de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 2 worden beantwoord. Per vraag zal een antwoord worden geformuleerd. Deze antwoorden hebben een concluderend karakter. Na beantwoording volgen nog enkele overige conclusies.

#### *Onderzoeksvragen en beantwoording*

##### **1. Welke handhavingstaken heeft de gemeente?**

Een klassieke en primaire taak van de overheid is het handhaven van de openbare orde en veiligheid. De wettelijke grondslag is terug te vinden in de Gemeentewet.

De gemeentelijke handhavingstaken zijn in dit handhavingsbeleid onderverdeeld in een aantal thema's. Deze thema's zijn:

- Openbare orde en veiligheid
- Leefomgeving
- Verkeer en vervoer
- Ruimtelijke ordening en milieu
- Sociale wetgeving

De gemeente heeft niet alleen een handhavende taak. Ook de politie en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voeren handhavende taken uit; respectievelijk op basis van eigen bevoegdheden en op basis van gemaakte afspraken die per samenwerkingsverband zijn vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling dan wel in een dienstverleningsovereenkomst. Het gemeente kan wel het bevoegd gezag zijn/ blijven.

##### **2. Welke prioriteiten in handhavende taken worden benoemd?**

De gemeente Leiderdorp moet keuzes maken in de mate van handhaving in taken. Handhavende taken vanuit een wettelijk kader, het huidige beleid, de beschikbare capaciteit en de bestuurlijke ambities vormen hierbij belangrijke criteria om een aantal handhavende taken tot een hoge prioriteit te benoemen. Dit zijn:

- Overlast jongeren (hinderlijke groepen, overlastgevende groepen)
- Wabo
- APV

Eveneens krijgt de top 5 van ergernissen van burgers een hoge prioriteit:

- Parkeerproblematiek
- Hondenpoep
- Milieu/afval
- Geluidsoverlast burens/ dieren
- Overlast (hang)jeugd

Seizoensklachten met een hoge prioriteit:

- Overhangend groen
- Aanmeren/ aanleggen van vaartuigen
- Parkeren caravans
- Parkeren rondom scholen

Voor de prioriteiten *overlast jongeren*, *Wabo* en *APV* zullen uitvoeringsprogramma's geschreven worden. De *ergernissen* en *seizoensklachten* zijn grotendeels APV-gerelateerd. Het doel hiervan is om de handhavingstrategie uit deze kadernota verder uit te werken en om concrete afspraken te maken met



handhavende actoren. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het bevorderen van integraliteit in toezicht en handhaving.

Voor de ergernissen van burgers en de seizoensklachten moet op basis van de beschikbare capaciteit worden onderzocht in hoeverre aanvullend beleid dan wel nadere afspraken noodzakelijk zijn.

De benoemde prioriteiten worden voor een periode van vier jaar gesteld. De prioriteiten zijn een leidraad voor de komende jaren; wel is de prioriteitstelling enigszins dynamisch, zodat adequaat ingespeeld kan worden op de politieke en maatschappelijke actualiteit.

De boa's zijn aangesteld om een actief handhavingsbeleid te voeren op grond van onder andere de APV, de afvalstoffenverordening en de marktverordening. Daarnaast staan bijvoorbeeld in het gemeentelijke hondenbeleid de regels omtrent het uitlaten van honden. De boa's handelen op basis van klachten, meldingen en incidenten die door burgers en bedrijven worden ingediend. Kortom, veel regels zijn al opgesteld, maar om de handhaving zo effectief mogelijk in te richten, is een prioriteitstelling binnen deze onderwerpen (overlast jongeren, Wabo en APV) gewenst.

Overlast jongeren wordt ingekaderd door in te zoomen op hinderlijke groepen en overlastgevende groepen. Samenwerking tussen onder andere gemeente, politie en jongerenwerkers is hier noodzakelijk.

Voor toezicht en handhaving op het gebied van de Wabo zijn bij de afdeling Gemeentewinkel toezichthouders en handhavers aangesteld. Daarnaast wordt samengewerkt met de Milieudienst West-Holland en de brandweer (Veiligheidsregio), omdat zij eveneens toezichthoudende en handhavende taken hebben in het kader van de Wabo.

Voor de als hoge prioriteitbenoemde onderwerpen zullen uitvoeringsprogramma's worden geschreven, waarin onder andere de handhavingsstrategie, de beschikbare capaciteit, de doelstellingen en de samenwerking tussen de handhavingspartners nader wordt uitgewerkt.

De overige gemeentelijke handhavingstaken krijgen een minder hoge prioriteit. Handhaving op deze onderwerpen vindt plaats op basis van incidenten. Om gestelde doelen te bereiken is voor de activiteiten geld en capaciteit nodig: handhaving kost geld. Uitgangspunt is dat gestelde doelen zoveel mogelijk worden nagestreefd binnen bestaande budgetten en met de bestaande capaciteit. Als er voor activiteiten / uitvoeringsplannen extra middelen nodig zijn, zal er een voorstel moeten komen om de uitvoering van de plannen mogelijk te maken. Indien er andere keuzes worden gemaakt is het reëel om de ambities bij te stellen<sup>30</sup>.

Wat ook meespeelt is de veranderende rol van de overheid in de loop der jaren. De verzorgingsstaat is overgegaan naar een terugtrekkende overheid waardoor van de burger meer zelfredzaamheid wordt verwacht. Deze houding zal de overheid ook moeten uitstralen in private kwesties. De overheid is er voor de burger op het moment dat ze een primaire en verantwoordelijke taak heeft wanneer er een aantasting van de grondrechten plaatsvindt. Wij willen dit uitstralen door er voor de burger te zijn op het moment dat hij het nodig heeft. Tegelijkertijd verlangen wij van de (mondige) burger om, in eerste instantie zonder overheidsinterventie, in private kwesties een eigen verantwoordelijkheid te betrachten. Deze scheidslijn is erg lastig te bepalen en zal per omstandigheid afzonderlijk bepaald moeten worden. Daarnaast is samenwerking *met* de burger van belang om een veilige woon- en leefomgeving te behouden. Wij hechten aan de zichtbaarheid van de gemeentelijke boa's en staan open voor veranderingen die samen met burgers bereikt kunnen worden.

### **3. Bij welke handhavingstaken horen welke bevoegdheden en welke middelen?**

De gemeente heeft verschillende bevoegdheden om handhavend op te kunnen treden, te weten bestuursrechtelijk, strafrechtelijk, privaatrechtelijk of middels gedogen. Primair treedt de gemeente bestuursrechtelijk op, tenzij er een wettelijke grondslag is, of indien de situatie vraagt om de inzet van strafrechtelijke of privaatrechtelijke handhavingsinstrumenten. Gedogen gebeurt in grote mate van terughoudendheid en in overeenstemming met de wettelijke vereisten.

---

<sup>30</sup> naar: Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2011-2014

De gemeentelijke organisatie is zo ingericht dat de uitvoering van de toezichthoudende en handhavende taken bij de afdeling Gemeentewinkel (BWT, boa's) ligt. De gemeente werkt intensief samen met de Milieudienst West-Holland, de Veiligheidsregio Midden-Holland en de politie Hollands-Midden op het gebied van handhaving.

#### **4. Welk beleid is er op dit moment?**

Tot vaststelling van deze Kadernota integraal handhavingsbeleid heeft de gemeente, de beleidsnota "*Handhaven met beleid, 2000*". Deze nota gaat in op handhaving inzake bouwregelgeving en bestemmingsplannen. In 2004 is deze nota voor wat betreft de prioriteitstelling geactualiseerd<sup>31</sup>.

Op 15 februari 2011 heeft het college het "Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving Wabo" vastgesteld. Dit uitvoeringsprogramma is een praktisch document waarin, naast een handhavingsstrategie, ook concrete afspraken zijn vastgelegd tussen gemeente, de Milieudienst West-Holland en de Veiligheidsregio Hollands-Midden op het gebied van toezicht en handhaving in het kader van de Wabo. Zoals in deze nota is gesteld, is de Wabo een van de prioriteiten in handhaving. Vanwege de inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010 is alvast vooruitgelopen om dit uitvoeringsprogramma op te stellen en niet te wachten totdat deze nota is afgerond.

Op 10 mei 2011 heeft het College het Handhavingsprogramma Kinderopvang en peuterspeelzaalwerk vastgesteld. In dit handhavingsprogramma is uitgewerkt hoe het toezicht en de handhaving in samenwerking met de GGD is georganiseerd.

Overige handhaving vindt plaats op basis van de geldende wet- en regelgeving, zonder dat er een beleid aan ten grondslag ligt. Dit handhavingsbeleid kan aanleiding zijn om voor een aantal beleidsvelden aanvullend beleid te gaan ontwikkelen.

#### **5. Welke actoren (intern en extern) zijn betrokken bij de handhaving en hoe vindt de samenwerking tussen deze actoren plaats?**

Binnen de gemeentelijke organisatie houden meerdere afdelingen zich bezig met toezicht en handhaving. De uitvoering van handhavende taken is met name neergelegd bij de afdelingen Gemeentewinkel en Gemeentewerken. Op beleidsniveau zijn de afdeling Beleid en de clusters Openbare Orde en Veiligheid en Juridische Zaken betrokken.

Een lijst met betrokken organisaties waar de gemeente mee samenwerkt, is in paragraaf 2.5 terug te vinden. Belangrijke handhavingspartners van de gemeente zijn de politie, de Veiligheidsregio Hollands-Midden (Regionale brandweer) en de Milieudienst West-Holland.

In het kader van de Wabo zijn tussen de gemeente, Milieudienst en de Regionale brandweer afspraken gemaakt om toe te werken naar integrale handhaving. Afgesproken dat "signaleren voor elkaar" een belangrijke verdeling in toezicht en handhaving tussen de actoren wordt. Het doel hiervan is dat met voor elkaar onvolkomenheden signaleert, zodat niet alle betrokken partijen in alle gevallen op controlebezoek hoeven.

Samenwerking met handhavende partijen is niet vrijblijvend. Regelmatig overleg tussen de betrokken actoren is een belangrijke factor om zaken op elkaar af te stemmen om informatie met elkaar te delen. Hiertoe zijn concrete afspraken gemaakt; niet alleen op het gebied van de Wabo (tussen gemeente, Milieudienst en Regionale brandweer), maar ook met de politie zijn dergelijke afspraken herbevestigd.

Een investering in de samenwerking tussen de verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie is nodig om het handhavingsproces naar een hoger niveau tillen. Het gaat hier om de schakel tussen de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering.

---

<sup>31</sup> Deze beleidsnota wordt niet ingetrokken na vaststelling van deze Kadernota integraal handhavingsbeleid. Een algemene regel is dat nieuw beleid oud beleid vervangt.

## **6. Zijn er organisatorische aanpassingen noodzakelijk en zo ja, welke zijn dit?**

In de gemeentelijke organisatie zijn de uitvoerende taken ten aanzien van toezicht en handhaving ondergebracht bij de afdeling Gemeentewinkel, clusters BWT en Burgerzaken. Ook de afdeling Gemeentewerken voert toezichthoudende taken uit en heeft een signaleerfunctie als er handhavend opgetreden moet worden. De ondersteunende clusters Juridische Zaken en Openbare orde en veiligheid zijn ondergebracht bij Concernzaken. De afdeling Beleid is verantwoordelijk voor de totstandkoming, implementatie en evaluatie van beleid.

Op het moment dat het Servicepunt71 (voorheen: Shared Service Center) operationeel is, zal de situatie veranderen. Welke gevolgen de overheveling van het cluster Juridische Zaken naar het Servicepunt71 heeft in werkwijze, afstemming of dienstverlening, is op dit nog niet te overzien.

In het kader van het opdrachtgeverschap-opdrachtnemerschap dat voor enkele samenwerkingsverbanden wordt ingevuld, is een coördinerende functie op een specifiek taakveld gecreëerd, bijvoorbeeld op het gebied van water (irt Hoogheemraadschap van Rijnland), milieu (irt Milieudienst West-Holland) en ook met het Servicepunt71 krijgt de gemeente te maken met een nieuwe vorm van samenwerking dat gecoördineerd zal worden.

Vanuit dit oogpunt – het bevorderen van integraliteit en samenwerking tussen gemeente en de samenwerkingsverbanden – wordt regie en coördinatie op het gebied van handhaving vereist vanuit de gemeente.

Ook in de interne organisatie is het steeds meer gewenst om de handhaving te borgen op een centrale plek. In dit kader wordt de overweging meegegeven om in de gemeentelijke organisatie een coördinerende beleidsfunctie belast met toezicht en handhaving te creëren. Vanwege de komende ontwikkelingen in de interne organisatie die verband houden met de oprichting van Servicepunt71 is het te voorbarig om uitspraak te doen onder welke afdeling een dergelijke taak ondergebracht dient te worden.

## **7. Hoe dient te worden omgegaan met nieuwe wetgeving? Hoe valt nieuwe wetgeving in te passen in deze integrale handhavingsnota?**

Deze Kadernota is zo opgezet dat de benoemde strategische visie een lange termijnvisie is, waarin maatschappelijke en politieke actualiteit is verwerkt, zoals de doelstellingen die zijn opgenomen in het coalitieakkoord (bijvoorbeeld 'vandalen gaan betalen').

De handhavingsstrategie zal primair bestuursrechtelijk zijn, tenzij in wetgeving is vastgelegd dat via andere juridische weg gehandhaafd dient te worden of dat de gemeente gebruik dient te maken van haar privaatrechtelijke bevoegdheden.

Kortom, deze kadernota vormt in beginsel geen belemmering bij nieuwe of veranderende wetgeving.

## **8. Hoe kan de effectiviteit van de handhaving worden geoptimaliseerd? Moet er een keuze gemaakt worden tussen maatwerk en systeemwerk?**

Een belangrijk middel is het gebruik van slimme ICT-toepassingen door systemen met elkaar te verbinden, zodat informatie gedeeld kan worden. Door ook de werkprocessen op elkaar aan te sluiten, wordt de effectiviteit in de handhaving bevorderd.

Centraal staat de "integraliteit tussen de handhavende actoren". Niet met alleen de externe actoren moeten heldere en concrete afspraken worden vastgelegd, ook in de interne organisatie is er een slag te maken in de taakverdeling (wie doet wat? Wie is waarvoor verantwoordelijk). Het van elkaar leren en gebruik maken van elkaars kennis is belangrijk om dit doel te laten slagen!

### *Conclusies*

- Deze Kadernota integraal handhavingsbeleid geeft de strategische visie op het gebied van handhaving;
- Voor een effectieve handhaving moeten de spelregels die we met elkaar afgesproken hebben, worden nagekomen door de verantwoordelijke actor;
- Handhaving gebeurt primair bestuursrechtelijk, tenzij wettelijke bepalingen anderszins bepalen. Het instrument van het opleggen van een last onder dwangsom verdient de voorkeur boven het opleggen van een last onder bestuursdwang. Gedogen gebeurt in grote mate van terughoudendheid, ingegeven door de wettelijke vereisten;
- De prioriteiten in handhaving voor de komende jaren zijn overlast jongeren (hinderlijke groepen, overlastgevende groepen), de Wabo en de APV. Voor deze prioriteiten zal (of is reeds) een uitvoeringsprogramma (worden) opgesteld. Daarnaast wordt veel ingezet op de ergernissen van burgers en de seizoensklachten;
- De prioriteitstelling is enigszins dynamisch, zodat adequaat ingespeeld kan worden op politieke en maatschappelijke veranderingen;
- Door een juiste prioriteitstelling van gemeentelijke handhavende taken én door het effectief en efficiënt inzetten van de handhavende capaciteit wordt ingezet op een verhoging van de sociale veiligheid binnen de gemeente;
- Om gestelde doelen te bereiken is voor de activiteiten geld en capaciteit nodig: handhaving kost geld. Uitgangspunt is dat gestelde doelen zoveel mogelijk worden nagestreefd binnen bestaande budgetten en met de bestaande capaciteit. Als er voor activiteiten / uitvoeringsplannen extra middelen nodig zijn, zal er een voorstel moeten komen om de uitvoering van de plannen mogelijk te maken. Dit kan ook betekenen dat een uitbreiding van het aantal boa's noodzakelijk is.
- Door een intensievere samenwerking binnen de interne organisatie én tussen de interne organisatie met de externe actoren wordt de integraliteit in handhaving bevorderd;
- Samenwerken is een belangrijk middel om handhaving op effectieve wijze vorm te geven;
- Het (subjectieve) veiligheidsgevoel op straat wordt vergroot door de zichtbaarheid van boa's te vergroten;
- Het doel van een terugtrekkende overheid is om de zelfredzaamheid van de burger te vergroten. Wij verlangen van de (mondige) burger om, in eerste instantie zonder overheidsinterventie, in private kwesties een eigen verantwoordelijkheid te betrachten;
- Samen met burgers willen we een veilige woon- en leefomgeving behouden;
- De gemeente verhaalt zoveel mogelijk de kosten die zij maakt op vandalen die eigendommen van de overheid vernielen, beschadigen of onbruikbaar maken. Dit geldt eveneens bij het illegaal in gebruik nemen van gemeentelijke gronden. Afhankelijk van de aard van overtreding worden deze kosten via privaatrechtelijke (Burgerlijk Wetboek) of strafrechtelijke weg verhaald;
- Op veel onderdelen heeft de gemeente reeds beleid ontwikkeld; op een aantal terreinen geldt dit nog niet. Geconstateerd is dat – mede gelet op de wettelijke vereisten – op een aantal beleidsterreinen nog geen beleid is of dat er nadere uitwerking moet komen. Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van de kinderopvang (Wet kinderopvang);
- Een gevolg van het extra ontwikkelen van beleid is dat het ook gehandhaafd moet worden. Gelet op de huidige beschikbare capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie, zal dit een knelpunt zijn.

## 7.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen worden verdeeld in een tweetal categorieën, namelijk algemene aanbevelingen en specifieke aanbevelingen. De algemene aanbevelingen zijn in abstracte termen geformuleerd. De specifieke aanbevelingen vragen om concrete actie om binnen het tijdsbestek van deze nota af te handelen.

### Algemene aanbevelingen

- Naleving van de gemaakte afspraken vereist het nemen van verantwoordelijkheden van zowel het management als de betrokken actoren;
- De samenwerking tussen interne actoren onderling en tussen interne en externe actoren op het gebied van handhaving intensiveren;
- Het bevorderen van integraliteit in handhaving door het maken van constructieve afspraken op het gebied van samenwerking, afstemming, werkprocessen en het gebruik maken van slimme ICT-toepassingen;
- Om handhaving in de organisatie te borgen, is regie en coördinatie vereist;
- Alle beleidsvelden waar een handhavende component is, moet worden beoordeeld in hoeverre aanvullend beleid noodzakelijk is.

### Specifieke aanbevelingen

Aandachtspunt	Probleem	Oplossing	Primair verantwoordelijk (intern)*	Betrokken	Tijdspad
Vandalen gaan betaalen	Gemeentelijke eigendommen worden vernield, beschadigd of onbruikbaar gemaakt door vandalisme	Inzichtelijk maken in hoeverre en wanneer het verhalen van schade aan gemeentelijke eigendommen verhaalt kan worden op de dader	Beleid	Clusters Juridische Zaken, Openbare orde en veiligheid Afdeling Gemeentewinkel Afdeling Gemeentewerken	2011
Intensivering interne actoren	Onvoldoende afstemming tussen de verschillende afdelingen m.b.t. de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering	Elkaar informeren, elkaar betrekken bij lopende zaken en elkaar aanspreken als dit onvoldoende gebeurt.	MT	Afdeling Beleid Afdeling Concernzaken Afdeling Gemeentewinkel	2011
Intensivering samenwerking interne en externe actoren	Onvoldoende integraliteit in handhaving, inzet handhaving kan effectiever	Integraal handhaven, organiseren periodiek handhavingsoverleg, gebruik maken van elkaars kennis en expertise	Uitvoering	Afdeling Gemeentewinkel, Clusters Juridische Zaken en Openbare Orde en Veiligheid	Actie deels uitgevoerd via Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving Wabo Op andere beleidsvelden nog actie nodig, 2011
Opstellen/ herzien	Geen uniform	Inzichtelijk	Cluster Con-	afdeling Ge-	2011

handhavingprotocol- len/ werkprocessen	mititeit in proces	hebben van taken, be- voegdheden en verant- woordelijkhe- den van de betrokken actoren	trol	meentewinkel	
Aanpassing college- en raadsvoorstel		Toevoegen paragraaf "handhaving": hoe omgaan met handha- ving? Is de regel hand- haafbaar	Uitvoering		
Nagaan of alle ver- gunningvoorschriften up to date zijn			Uitvoering	Afdeling Ge- meentewin- kel, cluster Juridische Zaken	2011
Opstellen uitvoe- ringsprogramma's	Ingegeven door wettelijke vereisten (wabo) en om uitvoering te geven aan het beleid is het gewenst	Opstellen handha- vingsstrate- gie en het maken van concrete afspraken met samen- werkende actoren	Beleid	Afdeling Ge- meentewinkel Clusters Juri- dische Zaken en Openbare orde en Veil- igheid	Wabo 15/2/2011 vastgesteld Uitvoerings- programma overlast jon- geren neemt OOV mee in integraal veil- igheidsbeleid
Keuze tussen be- stuurlijke boete/ be- stuurlijke strafbe- schikking			Beleid	Clusters Juri- dische Zaken en Openbare Orde en Veil- igheid	z.s.m.
Het doorlichten van de beleidsvelden met een handhavende component om de vraag te beantwoor- den of aanvullend beleid noodzakelijk is			Beleid	Afdelingen Beleid en Gemeente- winkel, clus- ters Juri- dische Zaken en Openbare Orde en Veil- igheid	2011 e.v.
Evaluatie kadernota integraal handha- vingsbeleid			Beleid	Afdeling Be- leid	2015

\* Onder primair verantwoordelijk wordt alleen een keuze aangegeven of het gaat om beleid of uitvoering. Onder beleid kunnen ook de clusters van Concernzaken vallen. Welke afdeling of welk cluster primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aanbeveling zal nog een keuze gemaakt moeten worden.

## Literatuurlijst

- Bestuursakkoord rijk en gemeenten, *Samen aan de slag*, 4 juni 2007
- Brief staatssecretaris BZK d.d. 15 januari 2001; kenmerk EB2001/51721
- Coalitieakkoord Leiderdorp 2010-2014, *VVD, D66, GroenLinks*, 31 maart 2010
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans), *De tijd is rijp*, juli 2008
- Eindrapport Onderzoek vuurwerkkramp Enschede; Commissie Oosting, 28 februari 2001
- Gemeente Hilversum, *handhaven of gedogen?*, vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders d.d. 15 april 2003
- Gemeente Leiderdorp, *Handhaven met beleid, nota handhaving bouwregelgeving en bestemmingsplannen Gemeente Leiderdorp*, januari 2000
- Gemeente Leiderdorp, *Actualisering nota handhaving bouwregelgeving en bestemmingsplannen gemeente Leiderdorp (prioriteitstelling handhavingsactiviteiten)*, augustus 2004
- Gemeente Montfoort, *Nota integrale handhaving 2005*, mei 2005
- Gemeente Voorst, *Kadernota Integrale Handhaving*, 2005
- Gemeente Weert, *Nota integrale handhaving, deel A: beleidskader*, januari 2006
- Gemeente Wijdemeren, *Integraal handhavingsprogramma*, 2009
- Hoogerwerf, prof. dr. A., Herwijer, prof. dr. M., *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, 6<sup>e</sup> druk, 1998
- Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York, 1995; B. van Stokkom, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen, sociaalwetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*
- Kamerstukken 25 085, nr. 2, vergaderjaar 1996-1997, Gedogen in Nederland
- Kuipers, G.C. drs., *Pacta sunt servanda; Kamerleden besluiten op tijd*. Leiden, mei 2008
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Burgemeester & Veiligheid*, 8 april 2009
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *inzake preventieve dwangsom*, 26 maart 2010
- Ministerie van Justitie, *Handhaven met Effect, gids programmatisch handhaven voor decentrale overheden*, december 2006
- Ministerie van VROM, *Wabo in de praktijk, juridische leidraad bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*, Kluwer, 2009
- Provincie Overijssel, *Toezicht en handhaving in de Wabo*, 9 juni 2010
- Teldersstichting Den Haag, Geschrift 98, bijdrage Zalm, G., *Het liberalisme aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw*, 2005

## Websites

[www.bestuurlijkhandhaven.nl](http://www.bestuurlijkhandhaven.nl)

[http://nl.wikipedia.org/wiki/Caf%C3%A9brand\\_Volendam](http://nl.wikipedia.org/wiki/Caf%C3%A9brand_Volendam)

<http://nos.nl/archief/2004/nieuws/index.html#@http://nos.nl/archief/2004/nieuws/dossiers/enschede/2000/portal/portal.html>

<http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Volendam/010106-c.html>

<http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Enschede/inhoud.html>