

Memo (Forum / raad) [*Invalinstructie*](#)

Aan : Het Forum

Van : Het college van burgemeester en wethouders

Datum : 16-05-2023

Doel: : Informeren **Nummer toezegging:** 22-47

Onderwerp : Werkwijze handhaving en prioritering

Inlichtingen bij : Ans Bandel, 06-23878417

Kennisnemen van

De inhoud van deze memo met een uiteenzetting over wijze van handhaving en prioritering.

Beknopte samenvatting

In bijgevoegde memo wordt ingegaan op wat handhaving is, wat het doel van handhaving is en hoe invulling wordt gegeven aan handhaving binnen het ruimtelijke domein. Jaarlijks wordt er een handhavingsuitvoeringsplan vastgesteld met betrekking tot de taken in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en ook met betrekking tot wetgeving op het gebied van Veiligheid. In verband met de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging en de actualiteiten in de jurisprudentie staat een herziening van het handhavingsbeleid op de planning. Bij het aanbieden van de uitvoeringsprogramma's en op een later moment bij de herziening van het handhavingsbeleid wordt nader ingegaan op de werkwijze en prioritering van handhaving.

Inleiding

In de raadsvergadering van november 2022 zijn vragen gesteld over een concrete handhavingszaak. Ook onlangs kwamen concrete handhavingszaken (meestal vertrouwelijk) in uw Forum langs. Daarbij kwam ook de vraag naar voren hoe de werkwijze van de gemeente in het algemeen is bij handhaving en de prioritering die in handhaving wordt toegepast. Hierop is door de loco-burgemeester toegezegd dat u nader geïnformeerd wordt. De informatie staat mede in relatie tot het handelingsperspectief dat voort zal komen uit de quickscan woonoverlast zoals deze op 13 maart j.l. in uw Forum is besproken. Vooruitlopend op een diepgaandere bespreking binnen uw Raad informeren wij u graag nader.

Handhaving is in welke vorm dan ook altijd een zeer gevoelig onderwerp binnen de gemeente. U wordt als Raadslid geconfronteerd met individuele casussen. Men verwacht van u als "baas van de gemeente" begrip, een oplossing, mening of beïnvloeding. Tegelijkertijd

is de kern van uw werk de openbare kaderstelling en controle van het gemeentelijk beleid. Individuele casussen verhouden zich vaak moeilijk tot die openbaarheid, mede vanwege de AVG. We moeten voorkomen dat over handhaving op individueel niveau wordt besloten door politici om mogelijke willekeur en clientelisme te voorkomen. Dit brengt een spanningsveld met zich mee tussen de controlerende rol van de raad en de rol als volksvertegenwoordiger. Daarom is het wenselijk dat individuele handhavingzaken thuis horen bij het college, zodat u als raad vooral kunt toezien of deze taak op een juiste wijze wordt vervuld, zonder de besluitvorming over te nemen. Bilateraal is het natuurlijk wel mogelijk te spreken over specifieke casussen, dat staat u net als iedere Zutphenaar vrij. Wij staan daar ook voor open.

De burgemeester, als portefeuillehouder handhaving, zal ook in de toekomst in Raadsverband niet ingaan op individuele casussen, maar het algemeen houden passend bij de rol van de raad. Daarbij moet de raad de volledige controle hebben over de kaderstelling, door budgetten beschikbaar te stellen en door beleidskaders vast te stellen. Hierbij valt te denken aan beleidsregels en bestemmingsplannen, waarin wordt vastgelegd wat de wenselijke planologische invulling is van een locatie en welke mogelijkheden er denkbaar zijn (al dan niet onder voorwaarden). In het kader van handhaving wordt vervolgens toezicht gehouden op de naleving van deze bestemmingsplannen. In rapporten van diverse deskundige bureaus worden verschillende aanbevelingen gegeven waarmee de kaderstelling kan worden verrijkt. Daarnaast krijgt u inzicht in de Handhavings-Uitvoerings-Plannen (HUP's) en kunt u deze indien gewenst agenderen. Tot slot voert u controle uit op de uitvoering middels een jaarlijkse rapportage, die de burgemeester aan u dient aan te leveren.

Binnen de handhaving op het ruimtelijke vlak kennen we op dit moment twee uitvoeringsvormen. Enerzijds de handhaving in het kader van de fysieke leefomgeving /omgevingsrecht anderzijds handhaving in het kader van toezicht en handhaving in de openbare ruimte. De uitvoering vindt op dit moment plaats vanuit twee verschillende teams. De beide teams worden rondom het zomerreces geplaatst onder één teamleider, om zo een nog integralere handhavingsstrategie te voeren. Het is van belang om te onderkennen dat handhaving niet een activiteit is die op zichzelf staat. In veel gevallen komt handhaving in beeld in situaties waarin sprake is van forse sociale problematiek of zwaardere vormen van crimineel gedrag. Daarom is samenwerking met het sociaal domein, de politie, wijkregisseurs en de woningbouworganisaties essentieel voor de effectiviteit van handhaving.

Voordat we in de formele handhaving terecht komen (last onder dwangsom/bestuursdwang) gaat er een heel traject aan vooraf. Het is namelijk gebruikelijk dat de toezichthouder en/of juridisch medewerker met betrokkenen in gesprek gaan. Allereerst om duidelijk te maken wat er is geconstateerd, maar ook om te bespreken wat er wel mogelijk is. Op deze manier wordt altijd gekeken of er afspraken te maken zijn om een overtreding te beëindigen of de handelwijze aan te passen zodat het wel mogelijk is. Minnelijk overleg is het uitgangspunt bij toezicht en handhaving. Het juridische instrument is een uiterst redmiddel. Als dat instrument wordt ingezet, is er al heel wat aan vooraf gegaan.

Inhoud

Wat is handhaving?

Handhaving is een breed begrip en betreft ook diverse beleidscomponenten binnen een gemeentelijke organisatie.

Handhaven is de controle of burgers en bedrijven zich aan de regels houden en het ingrijpen bij overtredingen. Niet alleen de politie doet aan handhaving, maar ook overheidsorganisaties zoals gemeente, provincie en waterschap. Zij leggen in bepaalde gevallen sancties op bij overtredingen. Uit deze definitie blijkt al dat er diverse soorten van handhaving zijn: strafrechtelijke, bestuursrechtelijk en soms ook privaatrechtelijk (als de gemeente bijvoorbeeld eigenaar is van gronden of panden).

Welke regelgeving wordt er dan gehandhaafd bij de gemeente?

Dit kunnen landelijke regels zijn, bijvoorbeeld de coronaregels, wetten op het gebied van sociaal domein of regels voor de in stand houding van monumenten, enzovoort. Daarnaast betreft het regels vastgesteld door de burgemeester, het college van Burgemeester en Wethouders of uw raad. Dit kunnen regels omtrent openbare orde betreffen, maar ook regels omtrent inrichting van de ruimte. In een bestemmingsplan wordt bijvoorbeeld het planologische kader voor gebruiken en bouwen vastgelegd. Dit bestemmingsplan wordt door uw raad vastgesteld. In het kader van handhaving wordt bekeken of die regels in het bestemmingsplan qua gebruik en bouw worden nageleefd. Soms zijn er nieuwe ontwikkelingen die vragen om een bijstelling van een dergelijk planologisch kader en zo is de cirkel dan weer rond. Daarnaast handhaven we bijvoorbeeld op het gebruik van panden (woonoverlast) bijvoorbeeld waar het gaat om drugsproductie (tijdelijke sluiting), extreme vervuiling (uitzetting) of extreme geluidsoverlast. Handhaving rond horeca is ook een bekend voorbeeld. Het gaat hier om sluitingstijden, alcohol leeftijdscontroles, veiligheid en geluidsoverlast.

De eerste stap bij handhaving is altijd bekijken of het geconstateerde alsnog mogelijk is. De zogenaamde legalisatietoets. Bovendien wordt in de eerste stap direct bekeken welke instanties betrokken zouden moeten worden (sociaal werkers, woningbouwcorporatie, politie, monumentenwacht, brandweer, enzovoort).

Als we een overtreding constateren is de tweede stap om in gesprek te gaan. Leidt een gesprek niet tot nadere afspraken/minnelijke oplossing, zoals bijvoorbeeld het alsnog aanvragen van een omgevingsvergunning als iets is geplaatst zonder omgevingsvergunning of aanpassing van de strijdige situatie binnen een bepaalde termijn, dan volgt een handhavingstraject. Hierbij houden we rekening met:

- Wat is de overtreding (groot effect of klein effect op de omgeving, gezondheid, veiligheid enz.)
- Zijn er verzachtende of verzwarende omstandigheden;
- Wat is het gedrag van de overtreder: is het bewust of onbewust, hoe staat de overtreder in het proces, wil de overtreder meebewegen of niet;
- Is sprake van ernstige sociale en of psychische problematiek
- Is het een eerste overtreding of een herhaling;
- Welk handhavingsinstrument is het meest effectief?

Als derde wordt na een gekozen periode opgetreden met behulp van dwang. Deze dwang kan een boete betreffen, een dwangsom betreffen om te komen tot herstel of bijvoorbeeld uitzetting of sluiting omvatten. In ernstige situaties wordt handhaving opvolgend of

gelijktijdig in de strafrechtketen (politie en openbaar ministerie) ingebracht.

Waarom handhaven?

De diverse regels en kaders worden opgesteld met een doel. Om dat doel in stand te houden is ook toezicht en handhaving nodig om het doel/nalevingsgedrag veilig te stellen. Als handhaving uitblijft, dan gaat dit ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de gemeente. Dat betekent dat bij het vaststellen van regels altijd de vraag rond handhaafbaarheid gesteld moet worden. Dat betekent niet dat handhaafbaarheid per se in alle gevallen optimaal mogelijk hoeft te zijn. Het kan een keuze zijn minder prioriteit aan de handhaving te geven. Deze prioriteitstelling komt jaarlijks tot uiting in de Handhavingsuitvoeringsprogramma's (HUP's).

Er is een wettelijke basis tot handhaving in de Algemene wet bestuursrecht en de diverse bijzondere wetten. Hoe de handhaving wordt ingezet is onder andere vastgelegd in de beleidsnota Integraal Handhavingsbeleid gemeente Zutphen 2012. Deze nota is geactualiseerd in 2013: Actualisatie Handhavingsbeleid 2013, een actualisatie van het handhavingsbeleid gemeentebreed vanuit de visie 'Handhaven met voorbedachten rade' gemeente Zutphen. Met de Handhavingsuitvoeringsprogramma's wordt inhoud gegeven per jaar aan de inzet van capaciteit en tijd op onderwerpen.

Deze nota is inmiddels voor het Sociaal Domein niet meer van toepassing door vaststelling van het Beleidsplan Handhaving sociaal domein gemeente Zutphen 2021-2024. Het ruimtelijke deel van de integrale beleidsnota is nog steeds van toepassing. Tussentijds zijn diverse protocollen en (werk)processen geactualiseerd op basis van jurisprudentie, maar ook in het kader van verfijning van processen en de implementatie van de Omgevingswet. Een actualisering van het handhavingsbeleid staat voor 2023/2024 op de planning. Omdat de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging sterk van invloed zijn op toezicht en handhaving zullen wij deze actualisatie oppakken zodra de inwerkingtreding van deze wetten een feit is.

Beginselflicht tot handhaving

Bij handhaving geldt een beginselflicht tot handhaving geformuleerd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit wil zeggen dat wij onder voorwaarden verplicht zijn handhavend op te treden. Het is dus niet zo dat wij een vrije keus hebben of opgetreden wordt of niet:

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 dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden gevegd, van handhaving af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht 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.

Fragment beginselflicht tot handhaving zoals geformuleerd door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Handhaving kan plaatsvinden op basis van een handhavingsverzoek of op basis van eigen constatering. Bij beide aanleidingen van handhaving geldt de beginselplicht tot handhaving.

Handhavingsuitvoeringsprogramma's

De handhavingspraktijk is inmiddels op onderdelen verfijnd door jurisprudentie, de landelijke handhavingsstrategie, maar ook handhavingsuitvoeringsprogramma's ruimtelijk bestuursrecht en Veiligheid van de gemeente zelf. Wij hebben de zogenaamde HUP's (handhavingsuitvoeringsprogramma's) recent goedgekeurd. Deze zijn ter kennisname aan u aangeboden en als bijlage bij deze memo gevoegd. Deze uitvoeringsprogramma's bepalen wat er dit jaar aan activiteiten wordt opgepakt, gelet op de capaciteit, onderwerpen die spelen en dus ook de prioriteit. Hoge prioriteiten gelden er bijvoorbeeld bij (brand)veiligheid en aantasting van monumentale waarden. Een lage prioriteit geldt er bijvoorbeeld voor illegaal geplaatste schuttingen. Dit wordt anders als er een handhavingsverzoek wordt ingediend. Want dan ben je als gemeente verplicht hierop een reactie te geven gelet op de beginselplicht volgt daar automatisch handhaving uit voort. Dit kan echter nog steeds betekenen dat een situatie te legaliseren is.

We merken daarbij op dat handhavingsverzoeken vaker voorkomen in situaties waarin de onderlinge verhoudingen in de straat of buurt niet goed zijn. Wij willen in die situaties dan ook meer aandacht geven aan het herstellen van de onderlinge verhoudingen en waken voor het feit dat wij speelbal worden van de wrijving tussen inwoners.

Vervolg

Enkele stukken zijn bij deze memo gevoegd, zoals het integrale handhavingsbeleid, de landelijke handhavingsstrategie en de handhavingsuitvoeringsprogramma's van de gemeente. Er valt natuurlijk nog veel over handhaving te zeggen, maar dan wordt dit memo teveel een onderricht in handhaving. Graag laten we het onderwerp handhaving terug komen in een van uw Fora. Dat zal waarschijnlijk het geval zijn eind 2023/ begin 2024 bij de actualisering van het handhavingsbeleid.

Bijlagen

216348 – bijlage 1 Landelijke Handhavingsstrategie