

Oplegnotitie Integraal Handhavingsbeleid;

Naar een nieuw prioriteringssysteem

Gemeente Leusden

December 2015

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.1.1 Maatschappelijke context	3
1.1.2 Juridische context.....	3
1.1.3 Bestuurlijke context	4
1.2 Doelstelling	5
2 Prioriteitstelling in de handhaving	6
2.1 De landelijke handhavingsstrategie	6
2.2 Prioriteitstelling volgens de prioriteringsmatrix.....	6
3 Uitgangspunten bij handhaving	8

1 Inleiding

1.1 AANLEIDING

1.1.1 MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

Toezicht en handhaving zijn thema's die binnen diverse gemeentelijke beleidsdomeinen een rol spelen. In gemeente Leusden zien we handhaving als sluitstuk van een keten aan mogelijke interventies. Er wordt pas handhaving ingezet op het moment dat alternatieve oplossingsmogelijkheden zijn uitgeput of niet haalbaar lijken te zijn. In het verkeer wordt dit uitgangspunt al langere tijd toegepast. De wijze waarop de fysieke omgeving is ontworpen, bepaalt voor een groot deel ons rijgedrag. Drempels dwingen ons bijvoorbeeld te remmen. Een bijkomend voordeel van het treffen van maatregelen anders dan toezicht en handhaving, ligt in de grotere kans dat wanneer iemand overtreedt, dit een 'bewuste' overtreding is. Hierbij wordt verondersteld dat er in de samenleving meer draagvlak is voor de aanpak van bewuste of moedwillige overtreders. De legitimiteit van het overheidsoptreden, is voor een groot deel gebaseerd op ditzelfde draagvlak. Een voorwaarde voor een goed handhavingsbeleid is dat het beleid gebaseerd is op legitimiteit.

In het openbaar bestuur, valt steeds meer een trend waar te nemen van een voortschrijdende samenhang en verwevenheid van verschillende beleidsdomeinen. Dit geldt ook voor de toezicht en handhaving. Deze ontwikkeling versterkt de roep om een steeds meer integrale aanpak. Tegen de achtergrond van de drang naar meer integraal werken, zien wij een andere meerjarige trend. De overheid maakt een terugtrekkende beweging en probeert (een deel van de) verantwoordelijkheden terug te leggen bij de burgers. In deze manier van denken, worden burgers gezien als klanten. Er wordt dan gehandeld vanuit de gedachte 'wat kunnen wij voor de burger betekenen'. De grotere verantwoordelijkheid en rol voor burgers, kan er aan bijdragen dat burgers de gemeente niet als onnodig streng, te dirigerend of formalistisch ervaren. Aan de andere kant brengt deze nieuwe werkwijze de nodige juridische risico's met zich mee. Door naar de ene burger een soepel te zijn, verplicht de gemeente zich om dit – in vergelijkbare situaties – ook naar andere burgers te zijn, de zogeheten precedentwerking. Burgers kunnen dit recht laten gelden door zich te beroepen op het beginsel van rechtsgelijkheid.

1.1.2 JURIDISCHE CONTEXT

In het bestuursrecht geldt een *beginselplicht tot handhaving*¹. Dit betekent dat bestuursorganen in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift verplicht zijn handhavend op te treden. Beleid dat inhoudt dat tegen overtredingen die (in het handhavingsbeleid) een lage prioriteit hebben in het geheel niet handhavend zal worden opgetreden, is volgens de Raad van State² rechtens niet aanvaardbaar, omdat daarmee het te handhaven wettelijk voorschrift wordt ondergraven. *Gedogen is dus niet toegestaan*.

Afzien van handhavend optreden is slechts toegestaan onder *bijzondere omstandigheden*. Dit kan zich onder andere voordoen indien er concreet zicht is op legalisatie. Een ander voorbeeld van een bijzondere omstandigheid is te zien wanneer het handhavend optreden in onevenredige verhouding staat met het te dienen belang.

De keuze van een bestuursorgaan om in verband met een beperkte handhavingscapaciteit een bepaalde overtreding een lage prioriteit toe te kennen, geldt niet als bijzondere omstandigheid.³

De beginselplicht tot handhaving houdt niet in dat er bij de handhaving geen prioriteiten mogen worden gesteld. *Prioriteitsstelling* is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingstaak. Zo

¹ [ECLI:NL:RVS:2004:AP8242](#). Raad van State. Uitspraak van: 07-07-2004. Zaaknummer: 200306199/1.

² [ECLI:NL:RVS:2014:1982](#). Raad van State. Uitspraak van: 04-06-2014. Zaaknummer: 201308060/1/A4.

³ [ECLI:NL:RVS:2010:BN2614](#). Raad van State. Uitspraak van: 28-07-2010. Zaaknummer: 200910268/1/H1.

kan prioritering bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van de voorschriften. In de praktijk kan het voorkomen dat laaggeprioriteerde onderwerpen, gelet op de beschikbare capaciteit, langere tijd niet gehandhaafd kunnen worden. Het is echter niet redelijk dat er tijdens de looptijd van het handhavingsplan volledig wordt afgezien van handhavend optreden. Gelet op de beginselplicht om te handhaven dient een burger, bijzondere omstandigheden daargelaten, uitzicht te hebben op handhaving binnen de looptijd van een beleidsplan⁴.

Wanneer er echter een verzoek tot handhaving wordt ingediend, geldt de prioritering niet. In het geval van een *verzoek tot handhaving* mag er alleen onder bijzondere omstandigheden van handhaving worden afgezien.

1.1.3 BESTUURLIJKE CONTEXT

Het bestaande integrale handhavingsplan van gemeente Leusden stamt uit het jaar 2011. In dit plan werd er gewerkt met een prioriteitenmatrix gebaseerd op het model van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. De diverse prioriteiten werden bepaald door een risicoanalyse op ambtelijk niveau. In de werkelijkheid blijkt het werken volgens deze methode – met name in de praktijk – moeizaam en onpraktisch. Dit vormt mede aanleiding tot invoering van een nieuwe wijze van prioriteren, afkomstig uit de landelijke handhavingsstrategie.

Gemeente Leusden wil de landelijke handhavingsstrategie ook toepassen op haar 'eigen' handhavingstaken. Het werken vanuit eenzelfde strategie draagt bij aan conformiteit in handhaving in de diverse handhavingsgebieden.

Gemeente Leusden heeft haar (wettelijke) milieutaken (sinds medio 2014) belegd bij de RUD Utrecht. Deze regionale uitvoeringsdienst bestaat uit 11 gemeenten (Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Eemnes, Houten, Leusden, Lopik, Nieuwegein, Soest, Utrecht en Woudenberg) en Provincie Utrecht.

De RUD houdt zich op het gebied van milieu bezig met vergunningverlening, handhaving en het geven van advies. Binnen de RUD is de handhaving georganiseerd volgens de interventiematrix uit de *Landelijke handhavingsstrategie*.

Evaluatieonderzoek

De hiervoor beschreven maatschappelijke, juridische en bestuurlijke context vormde voor gemeente Leusden reden voor een evaluatieonderzoek van het bestaande integrale handhavingsbeleid.

Uit evaluatieonderzoek kwamen een aantal zaken naar voren;

- Externe stakeholders geven de voorkeur aan lokaal maatwerk en waarderen het huidige maatwerk van gemeente Leusden;
- Interne en externe stakeholders zijn het erover eens dat het goed is om de huidige handhavingsregels te actualiseren;
- Ondanks dat sommige handhavingsregels als lastig worden ervaren, is er wel begrip voor;
- De handhaving vanuit gemeente Leusden wordt niet als streng ervaren, maar juist als rechtvaardig: dit zorgt voor een gelijk speelveld voor bedrijven en geeft inzicht in eventuele verbeterpunten;
- Handhaven blijft volgens externe stakeholders een taak en verantwoordelijkheid van de overheid;
- De overheid wordt (ook) gezien als schakel tussen burger en bedrijf: er is behoefte aan een onafhankelijk aanspreekpunt die alle belangen afweegt;
- Brancheverenigingen zeggen daarnaast wel meer verantwoordelijkheid op zich te kunnen nemen door zich verantwoordelijk te stellen voor bepaalde toezicht- en handhavingstaken.

⁴ [ECLI:NL:RVS:2014:1982](#). Raad van State. Uitspraak van: 04-06-2014. Zaaknummer: 201308060/1/A4.

1.2 DOELSTELLING

De doelstelling van deze oplegnotitie bestaat in het kort uit het implementeren van de nieuwe handhavingsstrategie. Dit betekent dat er gewerkt zal worden volgens een nieuw prioriteringssysteem: de interventiematrix.

Het werken met de interventiematrix moet bijdragen aan:

1. Conformiteit met de landelijke handhavingsstrategie.
2. Effectievere en efficiëntere inzet van de beschikbare handhavingscapaciteit.
3. Duidelijke en transparante beleidskeuzes ten aanzien van de prioritering moet bijdragen aan een verminderd aantal bezwaar- en beroepszaken.

2 Prioriteitstelling in de handhaving

In dit hoofdstuk wordt er aandacht besteed aan de landelijke handhavingsstrategie (paragraaf 2.1) en de prioriteitstelling volgens de prioriteringsmatrix. Belangrijk onderdeel van dit handhavingsplan vormt de Interventiematrix in figuur 1.

2.1 DE LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE

De landelijke handhavingsstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met het oog op het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten. Toepassing van de landelijke handhavingsstrategie beoogt een afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk optreden. Inmiddels wordt de handhavingsstrategie in tal van andere domeinen toegepast.

Met de landelijke handhavingsstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Het hanteren van de landelijke handhavingsstrategie draagt bij aan de rechtsgelijkheid door meer eenduidigheid in het optreden. Het gaat erom dat er in vergelijkbare zaken op een vergelijkbare manier geredeneerd wordt en dat er vergelijkbare keuzes gemaakt worden.

In de landelijke handhavingsstrategie nemen bestuursrecht en strafrecht beide een belangrijke plaats in. Het gemeentelijke handhavingsplan richt zich voornamelijk op het bestuursrecht. Strafrecht komt normaal gesproken pas om de hoek kijken wanneer het bestuursrecht geen passende interventie biedt. In bepaalde gevallen kan er ook een combinatie zijn van bestuurs- en strafrechtelijk optreden. Het gemeentelijk handhavingsbeleid is vormgegeven **naar voorbeeld van** en dus niet **volgens** de landelijke handhavingsstrategie.

2.2 PRIORITEITSTELLING VOLGENS DE PRIORITERINGSMATRIX

Handhaving vraagt om prioriteren. Alles handhaven is immers praktisch ondoenlijk. Vooral omdat niet elke overtreding gesignaleerd kan worden. Handhavers moeten bij het bepalen of ze handhavend gaan optreden een afweging maken. Bij deze afweging zullen zij zich moeten afvragen of er op dat moment geen andere, meer urgente zaken zijn die gehandhaafd moeten worden. Het prioriteren betekent niet dat handhaving op ogenschijnlijk onbelangrijke zaken niet meer zal plaatsvinden. Het gebeurt echter pas nadat de meer dringende zaken opgepakt zijn. Er is dus hooguit sprake van uitstel. Gedogen van laaggeprioriteerde onderwerpen is niet aan de orde.

Bij het maken van een afweging tot handhaving, vragen handhavers zich het volgende af:

- Wat zijn de mogelijke gevolgen/effecten van de overtreding?
 1. Vrijwel nihil
 2. Beperkt
 3. Van belang
 4. Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar

Bij het beoordelen van deze eerste vraag kijkt de handhaver naar de onderwerpen:

- Veiligheid;
 - Gezondheid;
 - Openbare orde;
 - Milieu;
 - Onomkeerbaarheid;
 - Mate van hinderlijkheid;
 - Naleefgedrag (precedentwerking).
- Wat is het gedrag / de intentie van de overtreder?
 - A. Goedwillend
 - B. Moet kunnen
 - C. Calculerend
 - D. Bewust en structureel / crimineel

Als de antwoorden op beide vragen hoog scoren, dan is er sprake van een 'hoge prioriteit' tot handhaving. Figuur 1 en 2 illustreren dit.

DE MOGELIJKE GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4				
	Van belang	3				
	Beperkt	2				
	Vrijwel nihil	1				
			A	B	C	D
			Goedwillend: • Onbedoeld • Proactie	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / crimineel: • Opzettelijk
			GEDRAG/INTENTIE VAN OVERTREDER			

Figuur 1. Interventiematrix

LEGENDA

	Lichte segmenten. Lagere prioriteit tot handhaving
	Middensegmenten. Middelmattige prioriteit tot handhaving
	Zware segmenten. Hoge prioriteit tot handhaving

Figuur 2. Legenda

3

Uitgangspunten bij handhaving

Ten aanzien van de doelen die de gemeente Leusden zichzelf stelt met betrekking tot de handhavingstaak gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- Handhaving dient ter borging van de veiligheid en gezondheid en ter voorkoming van gevaar, hinder en overlast;
- Bij de handhaving dient het zelfregulerend vermogen (eigen verantwoordelijkheid) van burgers en bedrijven te worden bevorderd;
- Handhaving dient transparant plaats te vinden;
- Overtredingen dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen en rechtsgelijkheid dient zoveel mogelijk te worden bevorderd;
- Handhaving van wet- en regelgeving is vanzelfsprekend en staat in gemeente Leusden niet ter discussie;
- Handhaven dient een maatschappelijk doel is niet een doel op zich. Bij handhaving dient redelijkheid in de benadering van de burger door de overheid te zijn gewaarborgd, waarbij als uitgangspunt geldt dat moedwillige overtreders dienen te worden aangepakt en burgers en bedrijven die goed naleefgedrag vertonen dienen te worden 'beloond';
- Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat⁵, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen;
- Gedogen conform de nota "Grenzen aan gedogen" van de rijksoverheid. Het in redelijkheid handhaven is niet gelijkgesteld aan gedogen;
- Handhaving dient waar mogelijk integraal⁶ plaats te vinden;
- De 'klant' dient centraal te staan. Waar mogelijk wordt in het voortraject meegedacht in oplossingen;
- De handhavingsorganisatie moet op een zo adequaat mogelijk niveau worden ingericht. Extra inzet van mensen en (financiële) middelen kan hierbij voorstelbaar zijn.

Als procesmatige uitgangspunten bij de uitvoering van handhaving gelden de volgende criteria:

- De communicatie tijdens de handhaving dient intensief en doelmatig te zijn;
- Een gedegen communicatie tussen bestuur en handhaving (vice versa) is belangrijk;
- Bij toezicht en handhaving moeten de betrokken afdelingen zoveel mogelijk samenwerken met andere afdelingen en externe partners (bv. Politie, Brandweer), dit betekent: integraal denken;
- De handhaving heeft een grotere verantwoordelijkheid. Deze uit zich onder meer in de discretionaire bevoegdheid, de bevoegdheid voor het personeel op operationeel niveau, waarin het maken van een afweging leidend is voor beslissing of handhavend moet worden opgetreden;
- Toezicht en handhaving vinden plaats in een cyclus van beleid, uitvoering, evaluatie en bijsturing.

⁵ Normadressaat is een begrip uit het recht waarmee een categorie personen wordt bedoeld voor wie de norm geldt.

⁶ Integraal slaat op de samenwerking tussen diverse betrokken (al dan niet handhavende) partijen en de diverse rechtsgebieden die van toepassing zijn.