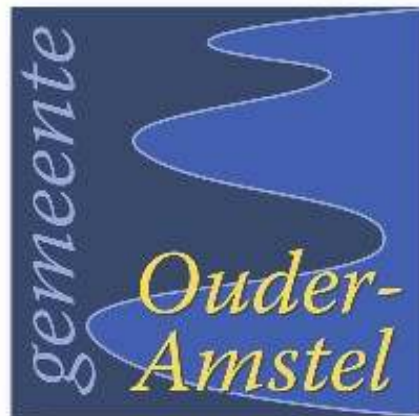


## Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel



## INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE .....	2
HOOFDSTUK 1 INLEIDING .....	4
1.1 Noodzaak handhavingsbeleid .....	4
1.2 Aanleiding nieuw handhavingsbeleid .....	4
1.3 Te handhaven regelgeving .....	4
1.4 Leeswijzer .....	5
HOOFDSTUK 2 VISIE EN UITGANGSPUNTEN .....	6
2.1 Visie op de handhaving .....	6
2.2 Uitgangspunten .....	6
2.2.1 Programmatisch en cyclisch handhaven .....	6
2.2.2 Integraal en gebiedsgericht handhaven .....	7
2.2.3 Consequent en transparant handhaven .....	7
2.3 Opzet handhavingsbeleid .....	8
HOOFDSTUK 3 RISICO'S EN PRIORITEITEN .....	9
3.1 Handhaving op basis van risico's .....	9
3.2 Deelgebieden .....	9
3.3 Opzet risicoanalyse .....	9
3.4 Resultaten risicoanalyse .....	10
Prioriteit hoog .....	11
Prioriteit laag .....	12
3.5 Toelichting resultaten .....	13
HOOFDSTUK 4 BELEID EN STRATEGIE .....	15
4.1 Algemene doelstellingen .....	15
4.2 Nalevingsstrategie .....	15
4.3 Spontane naleving .....	15
4.3.1 <i>Handhaafbare regelgeving</i> .....	16
4.3.2 <i>Kenbaarheid</i> .....	16
4.4 Toezichtstrategie .....	17
4.4.1 <i>De toezichtvormen</i> .....	17
4.4.2 <i>Toezicht bouw- en bestemmingsplanregelgeving</i> .....	18
4.4.2.1 <i>Bouwtoezicht</i> .....	18
4.4.2.2 <i>Toezicht bestaande bouw</i> .....	19
4.4.2.3 <i>Sloopvergunning</i> .....	20
4.4.2.4 <i>Niet vergunninggebonden gebiedstoezicht</i> .....	21
4.4.3 <i>Milieutoezicht</i> .....	22
4.4.4 <i>Toezicht openbare orde en veiligheid</i> .....	22
4.4.5 <i>Toezicht lage prioriteiten</i> .....	23
4.4.6 <i>Gecoördineerd – integraal toezicht</i> .....	23
4.5 Sanctiestrategie .....	25
4.5.1 <i>Gemeentelijke handhaving primair bestuursrechtelijk</i> .....	25
4.5.2 <i>Bestuursrechtelijk optreden</i> .....	25
4.5.2.1 <i>Tweestappenmodel</i> .....	25
4.5.2.2 <i>Bestuursdwang en dwangsom</i> .....	26
4.5.2.3 <i>Toepassen dwangsom</i> .....	27
4.5.2.4 <i>Toepassen bestuursdwang</i> .....	29
4.5.3 <i>Strafrechtelijk optreden</i> .....	30
4.5.4 <i>Bestuurlijke boete – bestuurlijke strafbeschikking</i> .....	31
4.5.5 <i>Handhaving overtredingen door andere overheden of eigen overheid</i> .....	32
4.5.6 <i>Prioritering toepassen sanctiestrategie en handhavingsverzoeken</i> .....	33
4.5.6.1 <i>Prioriteitstelling toepassen sancties</i> .....	33
4.5.6.2 <i>Handhavingsverzoeken van burgers</i> .....	34
4.5.7 <i>Gedogen</i> .....	34
4.5.7.1 <i>Omschrijving gedogen</i> .....	35
4.5.7.2 <i>Mogelijke gedoogsituaties</i> .....	35

4.5.7.3 Richtlijnen voor gedogen .....	35
4.5.7.4 Afstemming met de handhavingspartners.....	36
HOOFDSTUK 5 ORGANISATIE VAN DE HANDHAVING VAN DE OMGEVINGSREGELGEVING .....	38
5.1 Handhavingsorganisatie voor de omgevingsregelgeving.....	38
5.2 Bestuurlijke aansturing en coördinatie.....	39
5.3 Ambtelijke aansturing en coördinatie .....	39
5.4 Overige aandachtspunten .....	39
HOOFDSTUK 6 UITVOERING, MONITORING EN EVALUATIE .....	41
6.1 Beleidsontwikkeling door planning en control .....	41
6.2 Jaarprogramma handhaving.....	41
6.3 Jaarverslag .....	41
6.4 Beleidscyclus handhaving.....	42
BIJLAGEN .....	43
Bijlage I: kaart indeling gemeente Ouder-Amstel in deelgebieden.....	43
Bijlage II: opzet en resultaten risicoanalyse.....	44
Bijlage III: Handhaafbaarheidstoets.....	65
Bijlage IV: model toezichtmatrix bouwtoezicht .....	68
Bijlage V: schema twee stappenmodel bestuursrechtelijk optreden .....	70
Bijlage VI: Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen .....	71
Bijlage VII: Checklist bestuursdwang .....	77
Bijlage VIII: Procedurele eisen voor een gedoogbeschikking .....	78

## **HOOFDSTUK 1 INLEIDING**

### **1.1 Noodzaak handhavingsbeleid**

Gemeentelijke regels zijn uiteindelijk zo goed als ze worden gehandhaafd. Dat behoeft nauwelijks betoog. De ervaring leert dat de bevolking regels of voorschriften maar zeer ten dele uit zichzelf naleeft. Niet of onvoldoende handhaven leidt dus in feite tot het toestaan van overtredingen. Dit is onwenselijk. Wettelijke normen worden vastgesteld om belangen te beschermen, de samenleving te ordenen of gedragsverandering teweeg te brengen. Wettelijke regels bevatten daarom geen vrijblijvende normen en burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid haar verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving neemt.

Van overheden wordt (terecht) verwacht dat zij serieus werk maken van de handhaving van de regels die zij stellen. Dit veronderstelt een sluitend handhavingsbeleid. Nog afgezien van de juridische aspecten (rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, aansprakelijkheid) zijn de geloofwaardigheid en haalbaarheid van gemeentelijke doelen op het gebied van de woon-, werk- en leefomgeving in het geding.

### **1.2 Aanleiding nieuw handhavingsbeleid**

Een aantal ontwikkelingen is meer in het bijzonder aanleiding geweest om een nieuw handhavingsbeleid vast te stellen:

- a) het vorige door het gemeentebestuur van Ouder-Amstel vastgestelde handhavingsbeleid voor de beleidsterreinen milieu en ruimtelijke ordening had een looptijd van 2003 tot 2006. Het aflopen van het oude beleid vraagt om een nieuw beleidskader;
- b) veranderingen in wet- en regelgeving. Deze veranderingen leiden tot hogere kwaliteitseisen aan de gemeentelijke handhaving. In de eerste plaats zal naar verwachting in 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking treden. Met de komst van de omgevingsvergunning zullen er ook nieuwe eisen gelden voor de handhaving van deze vergunning. De gemeente moet gecoördineerd toezicht kunnen organiseren en kunnen optreden als één bestuursrechtelijk handhavingsorgaan. Maar ook de gewijzigde Woningwet (april 2007) en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro, 1 juli 2008) stellen eisen aan de handhaving (vooral ten aanzien van het vastleggen van de beleidsvoornemens en het afleggen van verantwoording daarover). Tenslotte blijkt uit de inmiddels ontstane handhavingsjurisprudentie de laatste jaren steeds duidelijker dat de bestuursrechter strenge eisen stelt aan de gemeentelijke handhaving;
- c) veranderingen in de eigen gemeentelijke organisatie. In de gemeente Ouder-Amstel zijn alle vergunnings- en handhavingstaken op terrein van het omgevingsrecht sinds kort ondergebracht binnen één afdeling, de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningen (ROV). Deze samenvoeging van werkzaamheden dient te worden vertaald in een integraal handhavingsbeleid;
- d) de komst van nieuwe instrumenten en mogelijkheden voor de handhaving. Er zijn nieuwe handhavingsinstrumenten aan het gemeentelijke arsenaal toegevoegd die in het oude beleid nog niet waren voorzien.

### **1.3 Te handhaven regelgeving**

Dit handhavingsbeleid heeft betrekking op de gemeentelijke handhaving van de omgevingsregelgeving; de regelgeving waarmee de lokale overheid de fysieke omgeving kan beïnvloeden. Voor zover het gemeentebestuur het bevoegde gezag is, worden onder de omgevingsregelgeving de volgende wetten en regels verstaan:

- de Woningwet (Ww) het Bouwbesluit, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) en bouwverordening inclusief de daarop gebaseerde vergunningen en ontheffingen;
- Bestemmingsplanvoorschriften en vrijstellingen/ontheffingen op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- de Wet milieubeheer en onderliggende regelgeving (o.a. het Activiteitenbesluit) inclusief de daarop gebaseerde vergunningen en meldingen;
- de Wet geluidhinder en onderliggende AmvB' s inclusief de daarop gebaseerde vergunningen en ontheffingen;
- de Wet bodembescherming en het Besluit Bodemkwaliteit inclusief de daarop gebaseerde vergunningen en ontheffingen;
- de Algemene Politieverordening (APV), kapverordening en daarmee samenhangende regelgeving inclusief de daarop gebaseerde vergunningen en ontheffingen;
- de bijzondere wetten (Drank- en Horecawet, Opiumwet, Winkeltijdenwet) inclusief de daarop gebaseerde vergunningen en ontheffingen.

#### **1.4 Leeswijzer**

Deze beleidsnota kent de volgende opbouw. Allereerst worden in het volgende hoofdstuk de belangrijkste uitgangspunten voor de handhaving van de omgevingsregelgeving in Ouder-Amstel geformuleerd. Toegelicht wordt dat de handhaving zal worden opgepakt als een cyclisch beleidsproces en voortaan gebiedsgericht zal plaatsvinden.

Handhaving betekent onvermijdelijk keuzes maken. Het is niet mogelijk en ook niet wenselijk om alle regels gelijktijdig even stringent te handhaven. De basis voor een afgewogen handhavingsbeleid is daarom een goede verantwoording van de gemaakte handhavingskeuzes. In hoofdstuk 3 wordt daarom, conform de Wabo-richtlijnen, een analyse gemaakt van de in Ouder-Amstel aanwezige handhavingsrisico's ten aanzien van de omgevingsregelgeving. Op basis van die risicoanalyse worden de handhavingsprioriteiten bepaald.

Vervolgens is in hoofdstuk 4 de kern van het handhavingsbeleid neergelegd. In hoofdlijnen wordt aangegeven op welke wijze door de gemeente toezicht op de omgevingsregelgeving zal worden gehouden en op welke manier tegen geconstateerde overtredingen zal worden optreden. Daarbij wordt zowel ingegaan op de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving. Ook wordt aangegeven hoe zal worden omgegaan met klachten of meldingen van burgers en hoe in het vervolg wordt omgegaan met het gedogen van overtredingen.

Een korte beschrijving van handhavingsorganisatie die het handhavingsbeleid zal uitvoeren is terug te vinden in het vijfde hoofdstuk.

Afgegrond wordt met hoofdstuk 6 met daarin een (procedurele) toelichting op de uitvoering dit handhavingsbeleid in de vorm van jaarlijkse handhavingsprogramma's.

## HOOFDSTUK 2 VISIE EN UITGANGSPUNTEN

### 2.1 Visie op de handhaving

De gemeentelijke handhavingstaak bestaat uit twee onderdelen: toezicht en sanctioneren of bestuurlijk optreden. De uitvoering van toezicht en sanctioneren heeft tot doel het naleven van wetten, regels, vergunningen en ontheffingen te bewerkstelligen. Met toezicht wordt in deze nota bedoeld het controleren of aan de gestelde (omgevings)regels wordt voldaan. Met handhaving of sanctioneren wordt bedoeld het vervolg op dit toezicht in die gevallen waar een overtreding van de regels is geconstateerd. Het sanctioneren is gericht op het ongedaan maken van de overtreding.

Het doel van het handhavingsbeleid van de gemeente Ouder-Amstel is om de uitvoering van toezicht en sanctioneren van de omgevingsregelgeving te verbeteren. Met een handhavingsbeleid omgevingsregelgeving worden concreet de volgende verbeteringen/voordelen beoogd:

- a) bieden van een (intern) richtsnoer voor bestuur en ambtelijke organisatie in de omvangrijke en complexe gemeentelijke handhavingstaak;
- b) het bieden van (externe) duidelijkheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor burgers en bedrijven die geconfronteerd worden met handhavingkwesties;
- c) uitvoering van de gemeentelijke handhavingstaak geschiedt conform de wettelijke voorschriften en professioneel. Dit betekent dat de handhaving moet gaan voldoen aan de komende kwaliteitseisen voor handhavingsorganisaties die wettelijk in het Besluit omgevingsrecht, een uitvoeringsbesluit van de Wabo, zullen worden vastgelegd;
- d) het vergroten van de legitimiteit van het gemeentebestuur en het versterken van de positie van het gemeentebestuur in juridische procedures;
- e) een optimale inzet van de voor handhaving beschikbare middelen en menskracht.

### 2.2 Uitgangspunten

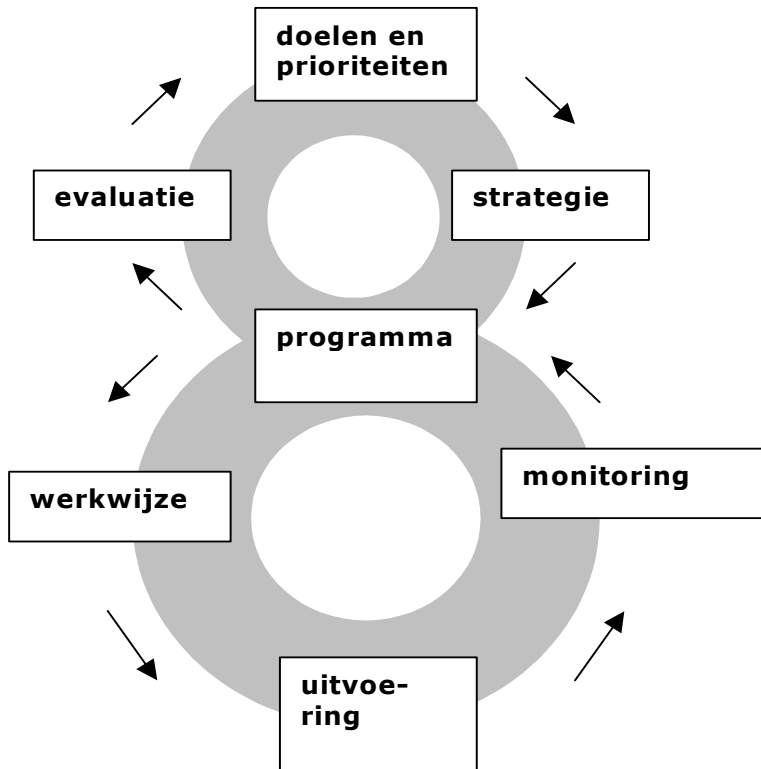
Ter realisering van deze verbeteringen is het handhavingsbeleid omgevingsregelgeving van de gemeente Ouder-Amstel gebaseerd op de volgende drie, met elkaar samenhangende uitgangspunten:

- 1) programmatisch en cyclisch handhaven;
- 2) integraal of gebiedsgericht handhaven;
- 3) consequent en transparant handhaven.

#### 2.2.1 Programmatisch en cyclisch handhaven

Professioneel handhaven is te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal processtappen. Handhaving moet plaatsvinden in een cyclisch (beleids)proces. Professionele handhaving betekent volgens deze benadering dat handhaving tot stand komt op basis van inzichtelijke keuzes en dat de uitvoering is gericht op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten. De handhaving van de omgevingsregelgeving wordt in Ouder-Amstel opgepakt volgens onderstaande beleidscyclus.

Figuur beleidscyclus handhaving



Dit "dubbele" beleidsproces voor de handhaving bevat 7 stappen die samen de cyclus vormen van beleidsvorming, planning, uitvoering, evaluatie en bijstelling (op beleids- en uitvoeringsniveau, vandaar: dubbel).

Deze beleidscyclus houdt in dat het handhavingsbeleid jaarlijks wordt uitgewerkt in een handhavings- of uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke concrete handhavingsactiviteiten burgemeester en wethouders van Ouder-Amstel dat jaar zullen ondernemen.

### 2.2.2 Integraal en gebiedsgericht handhaven

Effectief handhaven houdt in dat de gemeentelijke handhaving zodanig plaatsvindt dat (a) de handhaving wordt ingezet daar waar dat het meest gewenst is en (b) het meeste verschil kan maken. Versnipperde uitvoering van de diverse gemeentelijke handhavingstaken moet worden voorkomen. Daarom zullen overtredingen niet langer slechts per taakveld (milieu, ruimtelijke ordening, BWT) worden opgepakt. In plaats daarvan wordt de handhaving probleemgericht georganiseerd. In het handhavingsbeleid staat de vraag centraal welke handhavingsproblemen zich in een bepaald gebied (kunnen) voordoen en met behulp van welke handhavingstrajecten of maatregelen deze het beste kunnen worden opgelost. Integraal handhaven wil dus niet zeggen dat "alles" tegelijk wordt gehandhaafd maar dat de handhaving van overtredingen die zich in een bepaald gebied (kunnen) voordoen multidisciplinair worden aangepakt.

### 2.2.3 Consequent en transparant handhaven

Om consequent en transparant te kunnen handhaven is het in de eerste plaats nodig de handhaving te baseren op een logische prioriteitstelling. Aan deze prioriteitstelling ligt

een risicoanalyse ten grondslag die de handhavingrisico's ten aanzien van de fysieke leefomgeving in Ouder-Amstel in kaart brengt.

Ten tweede geldt dat consequent en transparant handhaven betekent dat handhaving plaatsvindt volgens vastgestelde strategieën en werkwijzen. Tot deze strategieën behoort ook een omschrijving van die gevallen waarin, bij wijze van uitzondering van (verdere) handhaving zal worden afgezien (gedogen).

### **2.3 Opzet handhavingsbeleid**

Samenvattend, de handhavingsaanpak voor de omgevingsregelgeving in Ouder-Amstel bestaat in essentie uit twee onderdelen:

- a) een algemeen handhavingsbeleid met een probleemanalyse, prioriteitstelling en strategie dat (in beginsel) voor meerdere jaren wordt vastgesteld. Dit beleidskader is gebiedsgericht opgezet.
- b) dit handhavingsbeleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een concreet handhavingsprogramma voor het komende jaar. Dit handhavingsprogramma is eveneens gebiedsgericht van opzet.

Dit beleidsdocument geeft invulling aan component a) en is dus het algemene beleidskader voor de handhaving van de omgevingsregelgeving in Ouder-Amstel. Op basis hiervan zullen door burgemeester en wethouders jaarlijks handhavingsprogramma's worden opgesteld (zie verder hoofdstuk 6).



## HOOFDSTUK 3 RISICO'S EN PRIORITEITEN

### 3.1 Handhaving op basis van risico's

Omdat het niet mogelijk is om alle wet- en regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving even adequaat en effectief te handhaven, is het noodzakelijk om prioriteit te geven aan de bescherming van de voor Ouder-Amstel belangrijke gebieden en onderwerpen. Deze prioriteitstelling is in de eerste plaats en vooral van invloed op de vraag op welke manier en met welke intensiteit er door het gemeentebestuur toezicht zal worden gehouden op de diverse onderdelen van de omgevingsregelgeving.

De beleidsvelden ofwel de met de omgevingsregelgeving strijdige situaties waar de grootste risico's liggen hebben prioriteit. Om de risico's in te kunnen schatten is een risicoanalyse gemaakt. Voor het bepalen van het risico is gebruik gemaakt van de volgende definitie:

Het risico bestaat uit de kans op overtreding van de regelgeving zonder handhaving maal de mogelijke negatieve effecten (risico = kans x effect).

### 3.2 Deelgebieden

Om gebiedsgericht te kunnen handelen is de gemeente Ouder-Amstel in de risicoanalyse onderverdeeld in vier deelgebieden. De volgende indeling is gemaakt:

- 1) Woongebied Ouderkerk aan de Amstel. Een woongebied met een oude kern. Het heeft overwegend een woonfunctie met een kleinstedelijk, dorps karakter. Kern van Ouderkerk aan de Amstel is aangewezen als een beschermd stads/dorpsgezicht.
- 2) Woongebied Duivendrecht. In dit gebied staat eveneens de woonfunctie voorop. Het kenmerkt zich door (oudere) nieuwbouwwoningen en heeft in tegenstelling tot Ouderkerk aan de Amstel deels ook hoogbouw.
- 3) Bedrijventerrein (bedrijventerrein Ambachtenstraat, industrieterrein Molenkade/Industrieweg, industrieterrein Amstel-Businesspark). Van de drie bedrijventerrein is Amstel-Businesspark het grootste terrein. Het is een modern terrein met vele uiteenlopende grote en kleine bedrijven. Het bedrijventerrein Molenkade/Industrieweg is een ouder industriegebied met weinig verloop onder de bedrijven (meeste bedrijven zijn al langer dan 10 jaar aanwezig). Voor dit terrein is een herstructurering in voorbereiding. Bedrijventerrein Ambachtenstraat is qua omvang en bedrijvigheid beperkt.
- 4) Buitengebied. Het resterende buitengebied van Ouder-Amstel heeft overwegend een open en agrarisch karakter.

In bijlage I is een kaart van de gemeente Ouder-Amstel opgenomen waarin deze vier gebieden nader zijn aangeduid.

### 3.3 Opzet risicoanalyse

Voor de verschillende gebieden is per beleidsveld (ruimtelijke ordening/bouwen, milieu en openbare orde) geanalyseerd in welke mate de kans op niet naleving van de relevante omgevingsregelgeving aanwezig is. Voor het bepalen van de negatieve effecten van een overtreding is een onderscheid gemaakt tussen de volgende factoren:

- 1) veiligheid, in hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid en leidt de overtreding tot veiligheidsrisico's voor de omgeving en derden? Het gaat hierbij om zaken als brandgevaar, instortingsgevaar, explosiegevaar.
- 2) volksgezondheid, in hoeverre heeft de overtreding negatieve gevolgen voor de volksgezondheid? Het betreft vooral effecten voor de lange(re) termijn als gevolg van on-

voldoende licht of lucht, vochtigheid en gebruik van of blootstelling aan schadelijke stoffen;

- 3) natuur/milieu, leidt de overtreding tot aantasting van de natuur of het milieu? Aspecten die hier aan de orde kunnen komen zijn onder meer geluidhinder, bodemverontreiniging, geuremissie, energieverstopping, opslag gevaarlijke stoffen, bedreiging of aantasting van flora en fauna.
- 4) financieel-economisch, leidt de overtreding tot financieel-economische schade voor de gemeente?
- 5) leefomgeving, leidt de overtreding tot aantasting van de leefomgeving (leefbaarheid, aanzicht, privacy)
- 6) imago, hoe groot is de politiek-bestuurlijk afbreuk als gevolg van de begane overtreding?

In bijlage II is de volledige risicoanalyse van de gemeente Ouder-Amstel opgenomen. Deze analyse is intern uitgevoerd door de betrokken ambtelijke medewerkers. Deze medewerkers hebben in eerste instantie ieder voor zich het model van de risicoanalyse ingevuld. Vervolgens is in enkele gezamenlijke sessies per beleidsveld gekomen tot bepaling van de risico's. Waar mogelijk zijn deze uitkomsten vergeleken met andere beschikbare gegevens (eerder onderzoek, toezichtrapportages).

Deze risicoanalyse is daarmee een kwalitatief beleidsinstrument waarbij:

- de lijst van in de analyse betrokken mogelijke overtredingen of afwijkingen van de omgevingsregels is gebaseerd op de lokale ervaringen;
- hetzelfde geldt voor de inschatting van de kans op overtredingen en de ernst van de gevolgen.

De resultaten vormen bovendien een momentopname: via jaarlijkse evaluatie kan op basis van ervaringen in de praktijk, veranderde regelgeving of verandering van de gemeentelijke visie de risicoanalyse worden bijgesteld. Dit krijgt dan vervolgens een doorwerking in de prioriteitstelling, doelstellingen en uitvoering.

### **3.4 Resultaten risicoanalyse**

De gegevens zoals die in het vervolg van deze paragraaf worden gepresenteerd zijn een (samenvattende) resultante van de uitgevoerde risicoanalyse.

Hoogste prioriteit van de handhaving ligt bij objecten en situaties die op alle genoemde criteria hoog scoren.

Een gemiddelde prioriteit van handhaving ligt bij die overtredingen die op enkele criteria hoog scoren en waarbij de kans op naleving laag wordt ingeschat of die risico's waarbij sprake is van mogelijk grote negatieve gevolgen maar een kleine kans op niet-naleving.

De overige beleidsvelden hebben een lage prioriteit. Deze beleidsvelden scoren laag op de genoemde criteria en/of de kans op zelfstandige naleving van de regelgeving wordt hoog ingeschat.

Hieronder wordt per gebied weergegeven welke verschillende onderdelen van de omgevingsregelgeving een hoge, gemiddelde en lage prioriteit hebben.

Tabel 1 Woongebied Ouderkerk aan de Amstel

Prioriteit hoog	Prioriteit gemiddeld	Prioriteit laag
Niet tijdig weghalen tijdelijke bouwwerken	Bouwen zonder/in afwijking vergunning	Bouwen overig
Storten afval	Bouwen in afwijking van Bouwbesluit	Slopen zonder/in afwijking van vergunning
	Gebruik gebouw in strijd met brandveiligheid	Gebruik gebouw/terrein in Strijd met bestemmingsplan
	Gebruik inrichting zonder/in afwijking milieumelding	Gebruik inrichting zonder/in afwijking milieuvergunning
	Overtreden sluitingstijden horeca	Verontreiniging bodem
	Verontreiniging weg	Openbare orde overig
	Aantasten groenvoorzieningen door parkeren	

Tabel 2 Woongebied Duivendrecht

Prioriteit hoog	Prioriteit gemiddeld	Prioriteit laag
Niet tijdig weghalen tijdelijke bouwwerken	Bouwen zonder/in afwijking vergunning	Bouwen overig
Storten afval	Bouwen in afwijking van Bouwbesluit	Slopen zonder/in afwijking van vergunning
	Gebruik gebouw in strijd met brandveiligheid	Gebruik gebouw/terrein in strijd met bestemmingsplan
	Gebruik gebouw/terrein in strijd met bouwverordening	Gebruik inrichting zonder/in afwijking milieuvergunning
	Gebruik inrichting zonder/in afwijking milieumelding	Verontreiniging bodem
	Overtreden sluitingstijden horeca	Openbare orde overig
	Verontreiniging weg	
	Hinderlijk/illegaal parkeren	

Tabel 3 Bedrijventerreinen

Prioriteit hoog	Prioriteit gemiddeld	Prioriteit laag
Gebruik gebouw/terrein in strijd met bestemmingsplan	Bouwen zonder/in afwijking vergunning	Bouwen overig
Hinderlijk/illegaal parkeren	Niet tijdig weghalen tijdelijke bouwwerken	Aanleggen werken zonder vergunning
	Gebruik gebouw in strijd met brandveiligheid	Gebruik inrichting zonder/in afwijking milieuvergunning
	Gebruik gebouw/terrein in strijd met bouwverordening	Verontreiniging bodem
	Slopen zonder/in afwijking van vergunning	Openbare orde overig
	Storten afval	
	Gebruik inrichting zonder/in afwijking milieumelding	
	Organiseren evenement zonder/in afwijking vergunning	
	Aanbrengen (hinderlijke) reclame zonder vergunning	
	Verontreiniging weg	
	Plakken en kladden	
	Verhandelen/reparkeren voertuigen op de weg	
	Inname ligplaats vaartuig zonder vergunning	

Tabel 4 Buitengebied

Prioriteit hoog	Prioriteit gemiddeld	Prioriteit laag
Bouwen zonder/in afwijking vergunning	Niet tijdig weghalen tijdelijke bouwwerken	Bouwen overig
Bouwen in afwijking van Bouwbesluit	Gebruik gebouw in strijd met brandveiligheid	Aanleggen werken zonder vergunning
Gebruik inrichting zonder/in afwijking milieumelding	Gebruik gebouw/terrein in strijd met bouwverordening	Gebruik inrichting zonder/in afwijking milieuvergunning
Storten afval	Slopen zonder/in afwijking van vergunning	Openbare orde overig
	Gebruik gebouw/terrein in strijd met bestemmingsplan	
	Verontreiniging bodem	
	Verontreiniging weg	
	Maken/veranderen uitweg zonder vergunning	
	Hinderlijk/illegaal parkeren	
	Inname ligplaats vaartuig zonder vergunning	
	Kap bomen zonder vergunning	

### **3.5 Toelichting resultaten**

De uitgevoerde risicoanalyse levert aldus de volgende resultaten op.

Binnen de gemeente Ouder-Amstel doen zich momenteel geen zeer ernstige handhavingsproblemen voor. De kans op overtredingen die vanwege zeer ernstige gevolgen of risico's onmiddellijk en ingrijpend bestuurlijk optreden vergen om aan die overtredingen een einde te maken is relatief klein.

Dat laat onverlet dat er in Ouder-Amstel wel regelmatig overtredingen voor komen met een niet zeer urgent maar toch ernstig of minder ernstig karakter. De aard en omvang van deze mogelijke overtredingen van de omgevingsregelgeving wisselt per deelgebied.

Van de vier deelgebieden is het buitengebied het gebied met het grootste risico op overtredingen. Dit gebiedt telt de meeste overtredingen met een hoge of gemiddelde prioriteit. De bedrijfsterreinen scoren qua deze overtredingen net iets lager. Weliswaar tellen de bedrijventerreinen ook 15 overtredingen met een gemiddelde of hoog prioriteit maar bij het buitengebied is het aandeel overtredingen met een hoge prioriteit hoger. Deze uitkomst sluit aan bij een in 2007 in Ouder-Amstel uitgevoerde nulmeting naar de naleving van de bouw- en bestemmingsplanregelgeving. Uit deze nulmeting, waarbij een dertigtal adressen is onderzocht, bleek dat verreweg de meeste overtredingen zich voordoen in het buitengebied.

In het buitengebied gaat het vooral om het bouwen zonder vergunning, het gebruik van bedrijven/inrichtingen in strijd met de milieuregelgeving en het dumpen van afval. Op de bedrijventerreinen speelt in de eerste plaats de problematiek van het gebruik van opstallen of gronden (bedrijfsbebouwing, woonschepen) in strijd met het bestemmingsplan en parkeeroverlast en daaraan gerelateerde zaken. Volgens de genoemde pilot is de brandveiligheid (vluchtroutes, blusmiddelen) op het bedrijventerreinen tot op zekere hoogte ook een risico.

Binnen de woongebieden (Duivendrecht en Ouderkerk aan de Amstel) doen zich minder overtredingen met een hoog of gemiddeld risico voor. In feite is de handhavingsproblematiek in de woongebieden met een hoge prioriteit zeer beperkt. Zo is het niet tijdig weghalen van tijdelijke bouwwerken vanwege de mogelijke gevolgen weliswaar een overtreding met een hoge prioriteit, maar deze mogelijke overtreding doet zich eigenlijk alleen voor bij de plaatsing van tijdelijke leslokalen bij scholen. Anders geformuleerd, er wordt voor deze gebieden slechts incidenteel een tijdelijke bouwvergunning verleend. De frequentie van overtredingen met een hoge prioriteit in de buitengebieden en op de bedrijfsterreinen (o.a. gebruik in strijd met bestemmingsplan, gebruik in strijd met milieuregels, bouwen zonder vergunning) ligt naar verwachting aanzienlijk hoger. Bij de overtredingen met een gemiddelde prioriteit gaat het in beide woongebieden vooral om handelingen in strijd met de bouwregelgeving of de brandveiligheid.

Niet alleen per deelgebied maar ook per taakveld doen zich verschillen voor. Verhoudingsgewijs kennen de taakvelden bouwen/ruimtelijke ordening en milieu meer overtredingen met een gemiddeld of hoog risico dan het taakveld openbare orde. Bij de eerste twee taakvelden is voor ieder deelgebied sprake van één of meer overtredingen met een hoge prioriteit. Opvallend is dat het illegaal storten van afval de meest voorkomende overtreding met een hoge prioriteit is. Niet alleen in het buitengebied maar ook bij de twee woongebieden is dit een overtreding met een hoog risico.

Bij het beleidsveld openbare orde doet zich slechts eenmaal een overtreding met een hoge prioriteit voor, dit betreft het in strijd met de APV-bepalingen parkeren op de bedrijfsterreinen. De overige openbare orde overtredingen hebben over de hele gemeente bezien een gemiddelde of lage prioriteit. Dit wettigt de conclusie dat zich bij de handhaving van de APV en bijzondere wetten in Ouder-Amstel zich over het algemeen minder

problemen voordoen dan bij de handhaving van de milieu-, bouw- en bestemmingsplanregelgeving. De APV-overtredingen beperken zich vooral tot de zogenoemde "kleine ergernissen" die soms toch een structureel karakter kunnen aannemen (vooral op de bedrijventerreinen). Ook uit de periodieke rapportages van de Dienst Stadstoezicht blijkt dat veel APV-delicten zich op de bedrijventerreinen voordoen. Het organiseren van evenementen zonder vergunning op het bedrijfsterrein en de handhaving van sluitingstijden voor de horeca in Duivendrecht en Ouder-Amstel zijn daarnaast belangrijke aandachtspunten voor de handhaving van de openbare orde.

Bij de handhaving van de openbare orde geldt tenslotte nog wel de kanttekening dat er bij deze taak ook een relatie ligt met het integraal veiligheidsbeleid. In dit beleid zijn enkele gebieden in Ouder-Amstel vanwege de verbetering van de sociale veiligheid (criminaliteitscijfers, terugdringen criminaliteit en/of overlast) als speerpunt benoemd. Het betreft, naast de bedrijventerreinen, het recreatiegebied Ouderkerkerplas en de winkelgebieden in Duivendrecht en Ouderkerk aan de Amstel.

**Doelstellingen/beslispunten risicoanalyse:**

- 1) uit de risicoanalyse kunnen twee algemene beleidsprioriteiten voor het handhavingsbeleid worden gedestilleerd:
  - (a) bij de handhaving van de omgevingsregelgeving hebben de bedrijventerreinen en het buitengebied prioriteit boven de woongebieden;
  - (b) de handhaving van de omgevingsregelgeving in Ouder-Amstel richt zich primair op de handhaving van de bouw, bestemmingsplan en milieuregelgeving.
- 2) de prioriteiten voor de handhaving van de omgevingsregelgeving wordt jaarlijks geactualiseerd door een evaluatie van de risicoanalyse op basis van de met de uitvoering van het handhavingsbeleid opgedane ervaringen.

## HOOFDSTUK 4 BELEID EN STRATEGIE

### 4.1 Algemene doelstellingen

Door de vastgestelde prioriteiten te spiegelen aan de gemeentelijke handhavingsvisie (zie hoofdstuk 2) kunnen vier gemeentelijke doelstellingen van het handhavingsbeleid worden geformuleerd:

- 1) veiligheid waarborgen: het voorkomen van (dodelijke) slachtoffers op de korte en langere termijn. Oftewel: zorgen dat bouwwerken voldoen aan constructieve en brandveiligheidseisen en dat voorschriften met betrekking tot gebruik of opslag van gevaarlijke stoffen, en potentieel gevaarlijke handelingen of situaties, in acht worden genomen.
- 2) gezondheid waarborgen: het voorkomen van (dodelijke) slachtoffers op de langere termijn. Oftewel: zorgen dat gebouwen aan gezondheidsvoorschriften (luchtverversing, lichttoetreding, hygiëne) voldoen, en voorschriften met betrekking tot gebruik of opslag van gevaarlijke stoffen in acht worden genomen.
- 3) hinder beperken: het zoveel mogelijk beperken van aantasting van de kwaliteit van de woon-, werk- en leefomgeving. Oftewel: zorgen dat bouwvoorschriften (hoogte, situering) en voorschriften met betrekking tot geluid, geur en openbare orde in acht worden genomen. Het geheel voorkómen van hinder zou overigens van een te hoog ambitieniveau getuigen en zou tekort doen aan de vele ondernemers binnen de gemeente die voldoen aan de geldende voorschriften, maar toch hinder kunnen veroorzaken.
- 4) rechtsongelijkheid voorkomen: zelfs zonder dat de woon-, werk- en leefomgeving direct wordt aangetast, is het noodzakelijk voor een ieder gelijke rechten te hanteren. Oftewel: zorgen dat voor iedereen gelijke regels gelden en deze regels op gelijke wijze worden gehandhaafd.

### 4.2 Nalevingsstrategie

Om inhoud te kunnen geven aan de benoemde beleidsprioriteiten en beleidsdoelen is een strategische inzet van handhavingsmiddelen ofwel een nalevingsstrategie nodig. De nalevingsstrategie bestaat uit alle activiteiten die zullen worden ondernomen om er voor te zorgen dat de regels (beter) worden nageleefd. Deze nalevingsstrategie kan worden onderverdeeld in:

- het bevorderen van spontane naleving, o.a. door heldere regels en goede voorlichting;
- toezichtstrategie; bevorderen van de naleving door het toezicht. De toezichtstrategie geeft aan op welke wijze door de gemeente toezicht zal worden gehouden op regelgeving binnen de benoemde beleidsprioriteiten en hoe wordt omgegaan met meldingen/klachten van burgers over (mogelijke) overtredingen die (in eerste instantie) niet door de eigen toezichthouders zijn geconstateerd (handhaving op de niet-prioritaire terreinen);
- sanctiestrategie; bevorderen van de naleving door sancties. De sanctiestrategie geeft ook een beschrijving van hoe de gemeente om zal gaan met het gedogen van overtredingen.

### 4.3 Spontane naleving

Naleving van regels kan worden bevorderd door het stellen van heldere regels die bij iedereen bekend zijn. Als er geen of slechts onduidelijke regels zijn, valt er ook niet goed te handhaven. Sterker nog, het zal voor betrokken burgers of bedrijven moeilijker wor-

den om zich aan de regels te houden omdat men de regels niet begrijpt of niet kent. Ter bevordering van de spontane naleving moet regelgeving dus zo zijn opgesteld dat ze duidelijk, eenduidig en dus concreet is en regels moeten voor betrokkenen kenbaar zijn.

#### **4.3.1 Handhaafbare regelgeving**

Veel van de door de gemeente te handhaven regels zijn wettelijk bepaald (Bouwbesluit, Wet milieubeheer, Wet bodembescherming, Woningwet, etc.). De gemeente kan de handhaafbaarheid hiervan niet direct beïnvloeden. De mogelijkheden voor de gemeente Ouder-Amstel om de technisch-juridisch handhaafbaarheid van de omgevingsregelgeving te verbeteren is dus beperkt en kan slechts betrekking hebben op de autonome bevoegdheid lokale regelgeving vast te stellen. De regels die de gemeente zelf vaststelt zijn verordeningen (APV, bouwverordening), beleid (horecabeleid, welstand, ontheffingenbeleid), bestemmingsplannen en vergunningvoorschriften.

Regels zijn handhaafbaar als ze voldoen aan een aantal criteria:

- 1) actueel: op basis van geldende wetgeving en beleid, passend bij de actuele maatschappelijke situatie;
- 2) éénduidig: op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig;
- 3) controleerbaar: gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten.

Bij de opstelling van nieuwe lokale (omgevings)regelgeving of wijziging daarvan zal de uitvoerbaarheid voortaan worden getoetst. Hiervan kan gebruik worden gemaakt van het door het ministerie van Justitie ontwikkelde "Tafel van elf model". Deze toets zal op basis van het ontwerp van de regeling worden uitgevoerd en de uitkomsten van de toets zullen bij de besluitvorming over invoering of wijziging van de regels worden betrokken. In bijlage III van deze nota is het model voor deze uitvoerbaarheidstoets opgenomen. In samenhang daarmee zal worden bekeken in hoeverre de bestaande omgevingsregelgeving kan worden vereenvoudigd (deregulering). Zo is onder meer een dereguleringsoperatie voor de Algemene Politieverordening van Ouder-Amstel in gang gezet. Bovendien moeten regels consequent worden toegepast, omdat anders de geloofwaardigheid en rechtspositie van de gemeente in het geding is. Afwijken van vastgesteld beleid zou slechts in absolute uitzonderingsgevallen mogelijk moeten zijn. Als de uitzondering regel wordt, betekent dit dat de regelgeving moet worden aangepast. Dit gegeven pleit er voor om beleid zoveel mogelijk vast te leggen in officiële beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

#### **4.3.2 Kenbaarheid**

Regels moeten voor iedereen duidelijk en bekend zijn. Niet alleen uit preventief oogpunt, maar ook om geen (juridisch) verwijt te krijgen dat men onvoldoende is geïnformeerd. Door de gemeente wordt op verschillende manieren informatie verstrekt, bijvoorbeeld via publicaties op de gemeentepagina in de Amstelgids, de gemeentelijke website en via de gemeentegids. Voor het bekend maken van beleidsregels, verordeningen, wetswijzigingen, etc is intensiever gebruik van de bestaande informatiekanalen mogelijk. Bovendien verdient het aanbeveling preventieve voorlichting meer te richten op specifieke thema's of doelgroepen.

Kenbaarheid van de gemeentelijke regels kan echter ook nog op een andere wijze worden verhoogd, namelijk door publieke bekendheid te geven aan de resultaten van uitgevoerde handhavingsacties en de handhavingsvoornemens (in de jaarlijkse handhavingsprogramma's). Door hier informatie over te verstrekken wordt het signaal afgegeven dat de gemeente werk maakt van zijn handhavingstaak waardoor (potentiële) overtreders zich bewust worden van hun eigen gedrag en de daaraan verbonden risico's. Dit kan er toe leiden dat zij er voor kiezen om zich toch beter aan de regels te houden.



**Doelstellingen/beslispunten spontane nalevingsstrategie:**

- 1) voor de vaststelling van nieuwe of de wijziging van bestaande (omgevings)regelgeving wordt een uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd;
- 2) lokaal omgevingsbeleid wordt zoveel mogelijk in officiële beleidsregels vastgelegd waarvan, tenzij goed gemotiveerd, niet wordt afgeweken;
- 3) beleidsregels en verordeningen worden gepubliceerd en raadpleegbaar gehouden via de Amstelgids, gemeentegids, gemeentelijke website en brochures;
- 4) via de Amstelgids en/of de gemeentelijke website wordt informatie verstrekt over de vaststelling van de jaarlijkse handhavingsprogramma's en de jaarlijkse verslagen over de uitgevoerde handhavingsprogramma met daarin de met de handhavingsprogramma's behaalde resultaten. Van afzonderlijke, grootschalige handhavingsacties zullen eveneens gemeentelijke persberichten worden verzonden.

#### 4.4 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe het bevoegd gezag het toezicht wil uitoefenen.

##### 4.4.1 De toezichtvormen

Toezicht kan op verschillende manieren worden uitgeoefend. Een basisonderscheid is het verschil tussen preventief en repressief toezicht. Met preventief of actief toezicht worden in beginsel planmatige controles bedoeld. Hierbij wordt toezicht uitgevoerd zonder dat de gemeente reageert op signalen dat er van een overtreding sprake is. Repressief toezicht is meer passief en wordt voor een groot deel bepaald door vermeende overtredingen, klachten en verzoeken om handhaving.

De belangrijkste vormen van preventief of actief toezicht zijn:

- 1) projecttoezicht: toezicht op het uitvoeren van werken overeenkomstig een vergunning, belangrijkste daarvan is het toezicht op de bouw (bouwtoezicht);
- 2) beheerstoezicht: toezicht op de bestaande situatie in overeenstemming is en blijft met de regels, zoals gebieds- en eventueel thematisch toezicht. Ook het milieutoezicht kan hiertoe worden gerekend;

Repressief toezicht kan bestaan uit:

- 1) toezicht op verzoek: reageren op klachten, (handhavings-)verzoeken en bestuurlijke wensen;
- 2) handhavingstoezicht: toezicht in vervolg op een handhavingsmaatregel. In feite maakt deze vorm van toezicht al onderdeel uit van de sanctiestrategie. Hierop zal in paragraaf 4.5 nader worden ingegaan. In deze paragraaf zal deze vorm van repressief toezicht daarom niet verder worden behandeld.

Het niveau en de wijze van het toezicht heeft een directe relatie met de risicoscore zoals die in de risicoanalyse is bepaald. Actief toezicht wordt in beginsel alleen overwogen bij taken die een hoog of gemiddeld risicoprofiel hebben. Dit toezicht vindt projectmatig plaats in die gevallen waarin de uitvoering van een vergunning redelijkerwijze kan worden gecontroleerd. Gebiedsgericht toezicht ligt meer in de rede bij niet-vergunninggebonden toezichtstaken en/of taken met een lager risicoprofiel. Repressief toezicht is afdoende voor de taken die zeer laag scoren in de risicoanalyse of slechts zo sporadisch voorkomen dat een actievere toezichtvorm niet nodig is.

#### 4.4.2 Toezicht bouw- en bestemmingsplanregelgeving

De prioriteitenstelling voor bouw- en bestemmingsplanregelgeving ziet er als volgt uit:

- 1) bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning in het buitengebied;
- 2) bouwen in afwijking van het Bouwbesluit in het buitengebied;
- 3) gebruik in strijd met bestemmingsplan op de bedrijventerreinen;
- 4) gebruik zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning/het Gebruiksbesluit;
- 5) het niet tijdig weghalen van tijdelijke bouwwerken in Ouderkerk aan de Amstel en Duivendrecht.

Op deze prioriteiten zal het actieve toezicht zich primair richten. Met inachtneming van deze prioriteiten zal hieronder worden ingegaan op de wijze waarop het toezicht bouw- en bestemmingsplanregelgeving zal worden uitgevoerd. Daarbij wordt dit toezicht uitgesplitst in bouwzicht, het toezicht op de bestaande bouw, toezicht op het slopen en het gebiedstoezicht.

##### 4.4.2.1 Bouwtoezicht

Bouwtoezicht is gekoppeld aan vergunningen. De uitvoering overeenkomstig de vergunning is dan uiteraard het doel.

Een bouwwerk dient tijdens de bouw op een aantal essentiële punten beoordeeld te worden om een volledig beeld te kunnen krijgen van de kwaliteit en de bouwwijze. Als bijvoorbeeld de wapening van een constructie niet wordt gecontroleerd kan later niet meer worden beoordeeld of het bouwwerk op dat punt wel aan de voorschriften voldoet. Nu is het ondoenlijk om elk bouwwerk op elk punt van de bouw te controleren. Daarvoor ontbreken kortweg de mogelijkheden.

De eigen verantwoordelijkheid van de bouwer wordt als uitgangspunt genomen. Het houden van toezicht op de kwaliteit van het bouwen is de verantwoordelijkheid van de bouwer, voorzover dit geen veiligheids- of gezondheidsrisico's met zich brengt en dit geen gevolgen heeft voor het publieke domein. In de wijze van de uitoefening van het gemeentelijk bouwtoezicht zal met dit uitgangspunt rekening worden gehouden. Ook zal in de voorlichting naar de eigenaren, c.q. houders van de bouwvergunning die verantwoordelijkheid worden benadrukt.

Daarbij zij wel opgemerkt dat de gemeente een faciliterende rol speelt. Als de eigenaar of belanghebbende derde twijfels heeft over de uitvoering van bouwwerkzaamheden en tijdens de bouw contact opneemt met de gemeente, zal daar alert op worden gereageerd door het bouwtoezicht. In die rol functioneert het bouwtoezicht meer als partner dan als controleur, en dat is een rol die naar onze opvatting goed past bij de overheid in een moderne samenleving.

Op welke momenten is toezicht van belang? De volgende toezichtmomenten kunnen worden onderscheiden, waarbij wordt aangetekend dat een toezichtmoment kan noodzaken tot meerdere bezoeken:

- a) aanloop
- b) onderbouw
- c) bovenbouw
- d) gevel / dak
- e) afbouw
- f) oplevering

Het aantal gedefinieerde toezichtmomenten hoeft niet altijd ook te worden aangehouden. Bij kleinere projecten kan een selectie worden gemaakt. Bij grotere projecten kan

een vastgelegd toezichtmoment tot meerdere bezoeken noodzaken. De eindoplevering of afschouw wordt opgenomen in de toezichtfrequentie bij de programmering. Als één toezichtmoment is genoemd is dit de eindoplevering. Deze afschouw is ook een juridisch belangrijk moment omdat daarmee de werking van de bouwvergunning eindigt en het bouwwerk een *bestaand bouwwerk* is geworden. Dat kan bijvoorbeeld van belang zijn voor de beoordeling of een wijziging aan een bouwwerk al dan niet vergunningvrij is.

Voor de uitoefening van het gemeentelijke bouwtoezicht gelden de volgende beleidsregels:

- a) het bouwtoezicht zal rondom de bovengenoemde toezichtsmomenten worden georganiseerd. Dat betekent dat deze momenten aanleiding (kunnen) zijn voor het ter plaatse uitvoeren van actief of preventief (bouwtoezicht)
- b) bij alle vergunde bouwwerken zal tenminste een opleveringscontrole wordt uitgevoerd;
- c) voor alle vergunningen (lichte én reguliere) die betrekking hebben op *bouwwerken geen gebouw zijnde*, zoals luifels, masten, erfafscheidingen en reclameborden, zal alleen een opleveringscontrole plaatshebben. Alleen in specifieke gevallen kan extra toezicht worden ingepland als de aard van het bouwwerk daarom vraagt.
- d) bij alle bouwvergunningen die algehele nieuwbouw betreffen, zowel woningen als utiliteitsbouw, zal een uitgebreider toezichtregime gelden dan bij aanpassingen aan de bestaande bouw.
- e) bij bouwwerkzaamheden in het buitengebied en op de bedrijventerreinen zal bij meer toezichtmomenten preventief toezicht worden uitgevoerd dan in de woongebieden Duivendrecht en Ouderkerk aan de Amstel. Ook de frequentie van de controles per toezichtmoment zal bij het buitengebied en de bedrijventerreinen hoger liggen dan bij de woongebieden.
- f) bij *grote projecten* is het uitgangspunt dat alle geïnventariseerde toezichtmomenten worden uitgevoerd. Bij een goed gevoerde directie en dito communicatie met de gemeente zal de toezichtintensiteit op een ander niveau kunnen liggen dan wanneer dit niet zo is. Veelal wordt bij grote projecten in overleg met de directie een aantal werkafspraken gemaakt. Coördinatie vindt dan plaats met de deskundigen in het werk. Dergelijke projecten lenen zich niet voor een standaardaanpak. In dergelijke gevallen zal dan naar bevind van zaken worden gehandeld, waarbij wel als uitgangspunt geldt dat op alle relevante momenten toezicht wordt uitgeoefend en dat dit ook wordt gedocumenteerd. Er zal in de voorbereiding (lees: vergunningverlening) naar worden gestreefd een open lijn met de bouwer te verkrijgen, opdat een goede communicatie en tijdige kennisgeving van de relevante werkzaamheden wordt gedaan. Het aanwijzen van een gemeentelijk aanspreekpunt in de vorm van een projectleider is daarbij van belang.

In de jaarlijkse handhavingsprogramma's zullen met name bovengenoemde beleidsregels d) en e) worden telkens worden uitgewerkt in een concrete planning met behulp van een toezichtmatrix. Een model van deze matrix is als bijlage IV aan deze nota gevoegd.

#### *4.4.2.2 Toezicht bestaande bouw*

Ook het toezicht op de bestaande bouw vindt zijn grondslag in de Woningwet. Dit toezicht is meestal niet gebonden aan vergunningen of expliciete wettelijke voorschriften. Het Bouwbesluit, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) en de bouwverordening stellen eisen aan bestaande gebouwen. Het zijn overwegend "haal" overtredingen, dat wil zeggen dat de overtredingen alleen worden geconstateerd als de gemeente ook daadwerkelijk daarnaar op zoek gaat. Dit betekent veelal een aanzienlijke inzet van personeel.

Uit de risicoanalyse is gebleken dat de wettelijke taken op het terrein van het reguliere toezicht, met uitzondering van de tijdige verwijdering van tijdelijke bouwwerken in de

woongebieden, geen hoge prioriteit haalt. In het algemeen is daarom in het geheel van maatschappelijke verplichtingen goed verdedigbaar dat een aantal wettelijke toezichtstaken voor de bestaande bouw behoren tot de expliciete verantwoordelijkheid van derden, zijnde de pandeigenaren of gebruikers. De beleidsinspanning zal er in die gevallen op zijn gericht die derden daarvan bewust te maken en hen te wijzen op hun plichten. Uitgangspunt is dat de eigenaar zelf op deze punten gehouden is om zijn eigendom in goede staat te onderhouden. Dit gaat onder meer om zaken als binnenmilieu, achterstallig onderhoud en redelijke eisen van welstand.

Het actieve gemeentelijke toezicht zal zich bij de bestaande bouw concentreren op (acute) veiligheidsrisico's en het tegengaan/voorkomen van overlast. Concreet gaat het daarbij vooral om de brandveiligheid van bestaande gebouwen en de staat van open erven. De naleving van de brandveiligheidsvoorschriften heeft in alle vier de deelgebieden een gemiddelde prioriteit. Hetzelfde geldt voor het op hinderlijke wijze gebruiken van erven in het buitengebied, op de bedrijventerreinen en in Duivendrecht.

Dit betekent dat in het kader van het Gebruiksbesluit meldings- of vergunningsplichtige gebouwen, (gebouwen voor meer dan 50 personen zoals kantoorgebouwen, groothandels en bijeenkomstgebouwen) door brandweerinspecteurs periodiek op de brandveiligheid zullen worden gecontroleerd. Daarnaast zullen er regelmatig thematische controles plaatsvinden zoals de jaarlijkse controle op brandveilige kerstversiering in de horeca.

De staat van open erven zal in de drie genoemde gebieden eveneens periodiek worden gecontroleerd. Vooralsnog wordt in dit verband gekozen voor een beperkte frequentie (eenmaal per twee jaar).

Bij de bouwvergunningen voor tijdelijke bouwwerken is het belangrijk dat na realisering van het bouwwerk er een goede administratie plaatsvindt waardoor gesignaleerd wordt wanneer de betreffende termijn ten einde loopt. Omdat deze problematiek in Ouder-Amstel op zichzelf goed in kaart is gebracht, vereist deze taak geen actief toezicht, behalve de enkele constatering dat het bouwwerk er na verstrijking van de termijn nog steeds staat. Op basis van die signalering kan vervolgens nadere besluitvorming (legalisering – handhaving) worden voorbereid.

#### *4.4.2.3 Sloopvergunning*

Bij de sloopvergunningen geldt dat deze meestal geen risico inhouden. In de praktijk doen zich alleen bij de bedrijventerreinen en het buitengebied af en toe risico's voor. Doordat er niet conform de regels wordt gesloopt is er dan vaak sprake van een risico op asbestverspreiding of -verontreiniging.

Uitgangspunt is dat bij elke sloopvergunning waarbij geen bijzonderheden gelden (dus niet-risicovol) maximaal 1 toezichtmoment wordt vastgelegd. Na afloop van de sloop worden gezien of alle overeengekomen activiteiten zijn uitgevoerd.

Bij meer risicovolle sloopactiviteiten op de bedrijventerreinen en in het buitengebied zal het aantal toezichtmomenten worden vergroot afhankelijk van de bij de toetsing geïdentificeerde bijzondere omstandigheden. Dit geldt vooral indien uit de sloopaanvraag blijkt dat er asbesthoudend materiaal zal worden verwijderd maar ook bij eventuele andere bijzonderheden. Dus, als bij de toetsing is vastgelegd dat de sloopmaterialen ter plaatse worden verwerkt met een puinbreker, dan zal tenminste één maal (bij de aanvang van het werk) een inspectie plaatsvinden of één en ander overeenkomstig de voorwaarden gebeurt.

In een aantal gevallen zal de sloopvergunning worden gecombineerd met een sloopveiligheidsplan, namelijk als er risico's zijn met gevolgen voor het publieke domein. Het

beoordelen van de gestelde voorwaarden vindt plaats tijdens het eerste bezoek voorafgaande aan de feitelijke sloop.

#### *4.4.2.4 Niet vergunninggebonden gebiedstoezicht*

Een groot aantal toezichtstaken is geschaard onder de noemer 'gebiedsgericht toezicht'. Kern van het gebiedsgerichte toezicht is dat niet de activiteit maar het gebied centraal staat. Voor alle taken die onder de noemer gebiedsgericht toezicht vallen is (of zal worden) beoordeeld in welk gebied zij kunnen voorkomen. Als in dit gebied controles plaatshebben wordt op deze taak gecontroleerd. Consequentie van deze werkwijze is dat niet elk gebied met een even grote frequentie wordt gecontroleerd. De toezichtfrequentie wordt bepaald door de taak met de grootste toezichtsintensiteit.

Het toezicht op niet-vergunninggebonden taken vraagt een eigen aanpak. Immers, hier moet de gemeente zelf een initiatief nemen om toezicht te houden op deze waarden. Dat vraagt om een specifiekere organisatie.

In vergelijking met het vergunninggebonden toezicht kost het gebiedsgerichte toezicht aanzienlijk minder capaciteit. Er wordt verslag gedaan over een gebied. Dat kunnen straten of wijken zijn. Het kan ook een deel van het buitengebied zijn. In dat gebied worden alle geïnventariseerde taken op het oog op overtredingen beoordeeld. Daarvan wordt één verslag gemaakt. Bezien zal nog worden of deze verslagen als bijlage bij het jaarverslag kunnen worden gevoegd.

Concreet betekent dit in Ouder-Amstel het volgende. Ook voor het gebiedstoezicht zal gebruik worden gemaakt van de vier benoemde gebiedskarakteristieken. Elk van deze gebieden heeft zijn eigen waarden en bijzonderheden, die in de programmering hun doorwerking moeten krijgen. Voor elk van de gebiedskarakteristieken is een toezichtfrequentie vastgesteld. Die frequentie hangt samen met enerzijds de waarden die het gebied kent en anderzijds het beslag op de organisatie dat deze vorm van toezicht vraagt.

Tijdens het gebiedstoezicht zal met name worden gekeken naar de navolgende overtredingen:

- toezicht op illegale bouw;
- toezicht op illegaal gebruik;
- toezicht op illegale kap;
- toezicht op storten afval;
- toezicht illegale reclame.

Hoewel het storten van afval en illegale reclame geen bestemmingsplanovertradingen zijn, zullen zij uit efficiencyoverwegingen (meer geïntegreerd toezicht) bij het gebiedstoezicht worden betrokken (zie hierna bij 4.4.4 en 4.4.6).

In onderstaande tabel zijn de gebiedskarakteristieken benoemd met de toezichtfrequenties:

*Tabel 5 frequentie gebiedstoezicht*

<b>Omschrijving</b>	<b>Toezichtsfrequentie</b>
1. Buitengebied	4 maal per jaar
2. Bedrijventerrein	4 maal per jaar
3. Woongebied Duivendrecht	2 maal per jaar
4. Woongebied Ouder-Amstel	2 maal per jaar

Uitgangspunt bij het gebiedstoezicht is dat visueel toezicht op excessieve situaties plaatsvindt vanuit het openbare gebied. Pas als uit die controles blijkt dat naar verwach-

ting ernstige overtredingen plaatsvinden, wordt een diepgaander onderzoek voorbereid, waarbij eventueel ook gronden en opstallen moeten worden betreden.

Uitgangspunt is tevens dat dit toezicht gedeeltelijk ook kan worden uitgevoerd door andere toezichthouders, die deze taken in hun gebiedstoezicht kunnen integreren. Daarbij valt te denken aan de APV-toezichthouders of milieutoezichthouders en reguliere gemeentelijke boa's.

#### **4.4.3 Milieutoezicht**

De prioriteitenstelling voor de milieuregelgeving ziet er als volgt uit:

- 1) aanpak storten afval in de woongebieden en het buitengebied;
- 2) gebruik inrichting zonder of in afwijking van een milieumelding in het buitengebied.

Het milieutoezicht heeft voornamelijk een beheersmatig karakter, gecontroleerd wordt of bedrijven en andere inrichtingen zich bij de uitvoering van hun werkzaamheden en processen houden aan de milieuregels.

Voor de uitoefening van het milieutoezicht gelden de volgende beleidsregels:

- a) het milieutoezicht zal zich in de eerste plaats concentreren op het houden van toezicht van milieuvergunningplichtige en –meldingsplichtige inrichtingen in het buitengebied. De toezichtsfrequentie, uitgedrukt in het aantal controles per jaar, voor dit gebied ligt hoger dan de frequentie van het milieutoezicht op bedrijven/inrichtingen.
- b) op de naleving van de milieumeldingen of –vergunningen door inrichtingen in de woongebieden zal in principe geen actief toezicht worden gehouden.
- c) op het illegaal storten van afval in het buitengebied en de woongebieden zal periodiek actief milieutoezicht worden gehouden. Illegaal storten van afval zal in dit in dit verband worden meegenomen als aandachtspunt bij het gebiedstoezicht.

Deze algemene beleidsregels voor het milieutoezicht zullen in de jaarlijkse handhavingsprogramma's aan de hand van de actuele situatie jaarlijks worden geconcretiseerd.

#### **4.4.4 Toezicht openbare orde en veiligheid**

De prioriteitenstelling voor toezicht op de naleving van de regelgeving met betrekking tot de openbare orde en de veiligheid ziet er als volgt uit:

- 1) hinderlijk/illegaal parkeren op de bedrijventerreinen;
  - 2) parkeerexcessen in de woongebieden;
  - 3) overtreden sluitingstijden horeca;
  - 4) illegale reclame op bedrijventerrein;
  - 5) organiseren evenement op bedrijventerrein;
  - 6) kappen bomen zonder vergunning in buitengebied;
  - 7) speerpunten sociaal veiligheidsbeleid.
- Op deze prioriteiten zal het (actieve) toezicht zich primair richten.

Meer dan bij de andere beleidsvelden (bouwen/ruimtelijke ordening en milieu) is de gemeentelijke uitvoeringstaak vooral administratief: het verlenen van vergunningen of ontheffingen.

Als het gaat om het handhaven van de openbare orde is de politie de belangrijkste toezichthouder. Als lokale hoofd van de politie heeft de burgemeester regelmatig overleg met de lokale politieleiding waarin ook de prioriteiten met betrekking tot het toezicht worden besproken.

De gemeentelijke toezichtstaak op de handhaving van de openbare orde is dan ook ondersteunend ten opzichte van het politietoezicht. Daarbij kan echter niet voorbij worden

gegaan aan het gegeven dat de politie de laatste jaren zich landelijk steeds meer richt op de bestrijding van criminaliteit en minder op de aanpak van kleinschalige openbare orde problemen. Dat kan gaan betekenen dat de gemeente zijn handhavingstaak op het terrein van de openbare orde de komende jaren zal moeten intensiveren. Daarnaast geldt uiteraard dat de resultaten van politietoezicht door het gemeentebestuur kunnen worden gebruikt als basis voor bestuurlijke handhavingsmaatregelen.

Voor de uitoefening van toezicht op de naleving van de regelgeving met betrekking tot de openbare orde en de veiligheid gelden de volgende beleidsregels:

- a) het toezicht op de openbare orde in Ouder-Amstel is en blijft vooral een politietaak. De beschikbare gemeentelijke handhavingscapaciteit wordt in de eerste plaats benut voor de handhaving van de bestemmingsplan-, bouw- en milieuregelgeving en pas in tweede instantie voor de handhaving van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV);
- b) actief gemeentelijk toezicht vindt plaats ten aanzien van de in de APV opgenomen parkeerregelgeving voor wat betreft de bedrijventerreinen en, indien noodzakelijk, ook in de woongebieden. Andere veelkomende, "kleine ergernissen" zoals illegale reclame, storten van afval" zullen daarin zoveel mogelijk worden meegenomen. Ook de speerpunten in het kader van het integraal veiligheidsbeleid worden zoveel mogelijk in dit actieve toezicht betrokken;
- c) tevens worden waar mogelijk APV-overtredingen met een gemiddelde prioriteit, zoals illegale reclame op bedrijventerreinen en kappen zonder vergunning, als aandachtspunt meegenomen in het periodieke gebiedstoezicht.

#### **4.4.5 Toezicht lage prioriteiten**

Op de overige onderwerpen uit de risicoanalyse met een lage prioriteit zal geen actief toezicht worden gehouden. Toezicht (eventueel gevolgd door handhaving) zal voor deze onderwerpen plaatsvinden naar aanleiding van meldingen of klachten.

#### **4.4.6 Gecoördineerd – integraal toezicht**

Het houden van toezicht kan tenslotte enkelvoudig, gecoördineerd of geheel integraal plaatsvinden. Gecoördineerd toezicht betekent dat toezichthouders vanuit bouw, milieu, brandweer en/of andere beleidsvelden gezamenlijke controle uitvoeren (controleren met elkaar). De (meest) integrale variant impliceert dat één toezichthouder op meerdere vakgebieden toezicht houdt. Van integratie is bijvoorbeeld sprake als de brandweer inrichtingen tijdens inspectie ook op milieuaspecten beoordeelt (controleren voor elkaar). Enkelvoudig toezicht houdt in dat toezichthouders onafhankelijk van elkaar inspecties uitvoeren die uitsluitend betrekking hebben op de eigen vakdiscipline (controleren na elkaar). Een variant hierop is dat een toezichthouder bij zijn eigen inspectie punten van andere beleidsvelden zoveel mogelijk meeneemt en zijn collega's inseint als hij waarneemt dat er (mogelijk) op deze velden iets mis is (signaleren voor elkaar).

Voordeel van geïntegreerd toezicht is dat de toezichtlast voor de burger vermindert. Ondernemers en gebruikers van panden worden minder vaak geconfronteerd met toezicht op allerlei deelgebieden. Als uit het toezicht blijkt dat maatregelen getroffen moeten worden, kunnen die in onderlinge samenhang worden gezien. Dat kan beduidende kwaliteitsverbetering opleveren.

Integratie van toezichttaken kan daarnaast efficiencyvoordelen voor de gemeente opleveren. Het kan, maar is niet vanzelfsprekend. Volledig geïntegreerd toezicht is, vanwege de benodigde deskundigheid, namelijk niet altijd goed mogelijk bij meer complexe situaties. Zo moeten bedrijven met gecompliceerder bedrijfsprocessen altijd door een milieu-toezichthouder worden bezocht. Goede kans dat ook het toezicht op de gebruiksvergunningen

ning in dat geval specifieke deskundigheid vraagt. Integratie is dan niet mogelijk of levert onvoldoende efficiencywinst op.

Wat wel mogelijk is, is om meerdere toezichtmomenten gecoördineerd in één bezoek uit te voeren, waardoor de belasting voor de burger tot een minimum wordt beperkt. Ook kan coördinatie een voorbereiding zijn op integratie. Als toezichthouders gezamenlijk werkzaamheden uitvoeren kan dat eventueel de opmaat zijn naar een geleidelijke integratie van die taken. Door de kennisuitwisseling krijgen de medewerkers ongetwijfeld geleidelijk aan steeds meer inzicht in elkaars vakgebied.

Desalniettemin zal ook gecoördineerd toezicht op de naleving van de omgevingsregelgeving in Ouder-Amstel niet altijd nodig of efficiënt zijn. Gecoördineerd toezicht vereist namelijk meer planning van werkzaamheden dan enkelvoudig toezicht en heeft bovendien bij eenvoudige gevallen waar naar alle waarschijnlijkheid sprake zal zijn van één enkele overtreding nauwelijks toegevoegde waarde. Enkelvoudig toezicht is dan een slagvaardigere handelwijze. En veel handavingsdossiers in Ouder-Amstel bestaan uit enkelvoudige overtredingen. Dat neemt niet weg dat gecoördineerd toezicht toegevoegde waarde kan hebben bij complexere handavingsituaties en dergelijk toezicht bij kan dragen aan kennisvergroting van de toezichthouders omdat controleren met elkaar leidt tot het delen van kennis en "knowhow". Ook de komst van de Wabo noopt uiteraard tot een meer gecoördineerde aanpak en organisatie van het gemeentelijke toezicht.

Voor de wijze van het uitoefening van het toezicht in Ouder-Amstel gelden aldus de volgende beleidsregels:

- a) het toezicht op de naleving van de omgevingsregelgeving vindt voor minder complexe situaties normaal gesproken enkelvoudig plaats volgens het principe controleren na elkaar. Daarbij geldt wel dat iedere toezichthouder een signaleringsfunctie heeft voor zijn collega-toezichthouders die toezicht houden op andere beleidsvelden. Zo zal bijvoorbeeld een milieutoezichthouder die een controle uitvoert bij een bedrijf dat mogelijk in strijd met het bestemmingsplan is daarvan melding maken aan de bouwinspecteur die vervolgens een nader onderzoek in zal stellen. Dit is een voortzetting van de reeds bestaande manier van toezicht houden in Ouder-Amstel.
- b) in aanvulling op dit reguliere toezicht zal daarnaast periodiek gecoördineerd toezicht worden gehouden, ter bevordering van een efficiënte aanpak van meer complexe handavingsdossiers. Met name het gebiedstoezicht is hiervoor een natuurlijk aangrijpingspunt omdat dit gebiedstoezicht gemakkelijk aangevuld kan worden met andere vakdisciplines (milieu, APV). Daarom is in deze nota al aangegeven dat enkele APV-taken (illegale kap en reclame) met het gebiedstoezicht zullen worden meegenomen. In de jaarprogramma's handhaving zal dit nader worden uitgewerkt waardoor het gebiedstoezicht gedeeltelijk gelijktijdig met andere controles (in de sfeer van milieu en/of handhaving openbare orde) zal worden uitgevoerd.

**Doelstellingen/beslispunten toezichtstrategie:**

- 1) actief toezicht op de naleving van de omgevingsregelgeving vindt in Ouder-Amstel vooral plaats op de naleving van de bouw, bestemmingsplan- en milieuregelgeving. Het accent ligt daarbij op het buitengebied en de bedrijventerreinen;
- 2) het gemeentelijke actieve toezicht op de naleving van de openbare orde regelgeving beperkt zich vooral tot de aanpak van kleine ergernissen op de bedrijventerreinen en in de woongebieden;
- 3) op de overtredingen die in de risicoanalyse een lage prioriteit hebben gekregen vindt toezicht plaats naar aanleiding van meldingen of klachten van burgers;
- 4) behalve enkelvoudige controles vindt er ook multidisciplinair, gecoördineerd toezicht plaats in de vorm van periodiek gebiedstoezicht. Dit gebiedstoezicht wordt in alle deelgebieden minimaal eenmaal per jaar uitgevoerd waarbij de frequentie van het toezicht voor het buitengebied het hoogst is.



## 4.5 Sanctiestrategie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de te voeren sanctiestrategie ofwel de juridische handhaving van de omgevingsregelgeving. Zodra een overtreding van de omgevingsregelgeving is geconstateerd heeft het gemeentebestuur als een overtreding wordt geconstateerd de volgende mogelijkheden:

- 1) bestuursrechtelijk optreden. Bestuursrechtelijk optreden betekent het toepassen van de in het bestuursrecht opgenomen sanctiemogelijkheden, met name de toepassing van bestuursdwang en het opleggen van een last onder dwangsom.
- 2) strafrechtelijk optreden. Als sprake is van een strafbaar feit, kan proces-verbaal worden opgemaakt van de overtreding door een boa of door de politie. Het Openbaar Ministerie kan strafvervolging instellen.
- 3) niet optreden, gedogen of legaliseren. Hoewel dit niet altijd wordt onderkend kan ook niet optreden tegen een overtreding in een aantal gevallen vérgaande rechtsgevolgen hebben. Niet optreden kan bijvoorbeeld een negatieve invloed hebben op overtredingen die het gemeentebestuur wel wil aanpakken (gelijkheidsbeginsel).

### 4.5.1 Gemeentelijke handhaving primair bestuursrechtelijk

De intentie van het toepassen van de sanctiestrategie is altijd het herstel van de legale situatie. Daarom zullen door het gemeentebestuur toe te passen handhavingsmaatregelen in de eerste plaats bestuursrechtelijk van aard zijn. In tegenstelling tot het strafrecht zijn bestuursrechtelijke maatregelen namelijk juist gericht op dat herstel. Bij het strafrecht staat niet het herstel van de gewenste situatie maar bestraffing van de dader centraal. Ook een gedoogoplossing impliceert niet een dergelijk herstel maar veeleer het, onder bepaalde voorwaarden voort laten duren van de overtreding (in afwachting van legalisatie). Strafrechtelijk optreden of de mogelijkheid van het afzien van handhaving zijn binnen de totale sanctiestrategie dus secundaire, flankerende benaderingen.

### 4.5.2 Bestuursrechtelijk optreden

#### 4.5.2.1 Tweestappenmodel

De bestuursrechtelijke handhaving wordt binnen de gemeente Ouder-Amstel gebaseerd op het tweestappenmodel. Dat tweestappenmodel houdt in dat de gemeente eerst een constateringsbrief stuurt die meteen kan worden aangemerkt als vooraanschrijving. Als de eventuele reactie hierop niet tot een heroverweging van de voorgenomen handhavingsactie leidt dan volgt daarop meteen het handhavingsbesluit. Het procedureschema van dit stappenmodel is bijlage V van deze nota. Een korte uitleg.

Voordat een handhavingsbesluit uitgaat, wordt de overtreder gehoord. Die verplichting geldt op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is vormvrij. Dat wil zeggen dat het horen 'mondeling, schriftelijk of telefonisch' kan gebeuren. Belanghebbenden moeten hun visie kunnen geven op de vraag of er wel sprake is van een overtreding, of er redenen zijn de handhaving (tijdelijk) achterwege te laten en welke belangen daarbij gediend zijn. Die belangen kunnen worden afgezet tegen bestuursbelangen (consequente handhaving, ruimtelijke kwaliteit enzovoorts) precedentwerking en belangen van derden. Elke overtreder zal in Ouder-Amstel een schriftelijke vooraanschrijving ontvangen om aan deze verplichting te voldoen, tenzij er spoedeisende redenen zijn om hiervan af te zien. Dat zal altijd worden gemotiveerd en zo mogelijk zal telefonisch of mondeling worden getracht alsnog aan de hoorverplichting te voldoen. Hiervan zal altijd een kort verslag worden gemaakt dat aan het dossier wordt toegevoegd.

Om allerlei complicaties te vermijden geldt als uitgangspunt dat alle handhavingsbesluiten zowel aangetekend als ook via de gewone post worden verstuurd. Dan kan er nooit een misverstand over ontstaan dat de aanschrijving is aangekomen. Absolute noodzaak

hiertoe bestaat niet. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vertrouwt erop dat de verzendadministratie van de gemeenten deugt. De stelling van appellanten dat zij de aanschrijvingen niet hebben ontvangen wordt vrijwel nooit aanvaard.

#### *4.5.2.2 Bestuursdwang en dwangsom*

Voor de bestuursrechtelijke aanpak van overtredingen kan gebruik worden gemaakt van de volgende instrumenten:

- 1) intrekking vergunning;
- 2) toepassen bestuursdwang;
- 3) opleggen dwangsom.

Hoewel de intrekking van een verleende vergunning/toestemming soms een passend middel kan zijn, blijft dit instrument in deze notitie buiten beschouwing. Bij niet iedere overtreding zal er namelijk sprake zijn van een verleende vergunning. Bovendien leidt intrekking van de vergunning op zich zelf niet tot herstel van de legale situatie. Dat betekent dat er naast intrekking dus altijd nog aanvullende handhavingsmaatregelen in de vorm van bestuursdwang of een dwangsom moeten worden overwogen.

Bij de invoering van de derde tranche van de Awb zijn de begrippen bestuursdwang en dwangsom, en de vormvereisten daarvoor, vastgelegd in de wet. Bestuursdwang is de 'klassieke' bestuursbevoegdheid om ongedaan te maken wat in strijd met wet- en regelgeving is gedaan. Deze bevoegdheid is omkleed met de nodige, in de Awb vastgelegde zorgvuldigheidseisen. Als een bestuursorgaan bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang mag het in plaats daarvan echter ook kiezen voor het opleggen van een dwangsom om de overtreder te bewegen de overtreding te beëindigen.

Toepassing van bestuursdwang leidt veelal tot hogere bestuurslasten dan het opleggen van een last onder dwangsom. Het ongedaan maken van een overtreding door de gemeente vraagt een gedegen voorbereiding en uitvoering van taken die flink wat organisatie vragen. Ook het kostenverhaal vraagt de nodige aandacht. Het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken bij de overtreder zelf en geeft de gemeente slechts de plicht om te toetsen of na het verstrijken van de gestelde termijn de overtreding ongedaan is gemaakt.

De gemeente Ouder-Amstel kiest dan ook, behoudens bijzondere omstandigheden en wettelijke beperkingen, voor het opleggen van een last onder dwangsom als *primaire bestuursrechtelijke* handhavingsinstrument, en wel om de volgende redenen:

- de bestuurslasten bij een dwangsombeschikking zijn lager dan bij bestuursdwang (louter administratief-juridisch; geen feitelijk optreden);
- bij repeterende overtredingen is de dwangsom beduidend effectiever omdat de last na verwijdering blijft bestaan; als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog verbeurd;
- bij onverhoopte vernietiging in beroep kan het besluit eenvoudig worden teruggedraaid;
- een deel van de bestuurslast kan worden gefinancierd uit de opbrengsten van de verbeurde dwangsommen.
- de aansprakelijkheidsverzekering stelt in veel gevallen lagere eisen aan dwangsombeschikkingen dan aan bestuursdwangbeschikkingen.
- als een dwangsom is opgelegd zonder het gewenste resultaat, zal als tweede maatregel bestuursdwang worden aangekondigd.

#### *4.5.2.3 Toepassen dwangsom*

Zoals aangegeven, hanteert de gemeente Ouder-Amstel de dwangsom als primair handhavingsinstrument voor de handhaving van de omgevingsregelgeving. De wettelijke grondslag voor de dwangsom is artikel 125 Gemeentewet juncto 5:32, lid 1 van de Awb.

De Awb kent drie varianten van de dwangsom:

- een bedrag per overtreding van de last;
- een bedrag ineens;
- een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd.

Bij een bedrag per tijdseenheid of per overtreding moet altijd ook een maximum worden genoemd. In het concrete geval zal moeten worden bezien welke vorm het meest geschikt is om het gewenste resultaat te bewerkstelligen.

Een bestuursorgaan komt bij de wijze van toepassing en het bepalen van de hoogte van de (maximale) dwangsom een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De Awb bepaalt niet meer dan dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. In het concrete geval moet worden beargumenteerd hoe hoog de dwangsom moet zijn.

Bij de keuze tussen de diverse dwangsomvarianten kan in ogenschouw worden gehouden dat elk van deze dwangsomvarianten zijn eigen gebruiksmogelijkheden heeft. In gevallen waarin sprake is van een illegale situatie die door eenmalig handelen van de overtreder ongedaan kan worden gemaakt, kan een dwangsom in de vorm van een bedrag ineens worden opgelegd. Na het verstrijken van de begunstigingstermijn (de termijn waarin de overtreder de overtreding ongedaan kan maken) wordt de gehele dwangsom verbeurd. Een bedrag per tijdseenheid heeft het voordeel dat na het verstrijken van de termijn niet meteen het gehele bedrag wordt verbeurd, waardoor de overtreder gedurende langere tijd een stimulans krijgt om de overtreding ongedaan te maken. Daartegenover staan twee nadelen.

Ten eerste leidt toepassing van deze vorm van de dwangsom nogal eens tot onduidelijkheid wanneer de termijnen zijn verstreken. Ten tweede vraagt deze vorm van de dwangsom nogal wat actie van de gemeente omdat steeds na het verstrijken van een termijn rapport moet worden opgemaakt.

Voor de milieuregelgeving is landelijk een leidraad voor de toepassing van dwangsommaatregelen opgesteld die ook als richtsnoer voor de aanpak van milieuovertredingen in Ouder-Amstel kan worden gebruikt.

Ten opzichte van de bestuursdwang kleven er aan de dwangsom wel enkele beperkingen. De dwangsom mag niet worden opgelegd 'indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet' (artikel 5:32 lid 3 Awb). Daarbij moet worden gedacht aan bijvoorbeeld acute en ernstige risico's met onomkeerbare gevolgen, die onmiddellijk optreden vereisen.

Ten tweede mag de dwangsom alleen worden opgelegd aan de overtreder. Is degene die het in zijn macht heeft de overtreding ongedaan te maken niet de overtreder, dan kan de dwangsom niet worden toegepast.

Zijn er meerdere overtreders dan zullen zij elk een dwangsom opgelegd krijgen voor die overtreding. Het college kan en zal niet beoordelen wie in welke mate overtreder is. Beide zijn volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar.

Elk van deze varianten heeft zijn eigen gebruiksmogelijkheden. In alle gevallen waarin sprake is van een illegale situatie die door eenmalig handelen van de overtreder ongedaan kan worden gemaakt, kan een dwangsom in de vorm van een bedrag ineens worden opgelegd. Na het verstrijken van de begunstigingstermijn (de termijn waarin de overtreder de overtreding ongedaan kan maken) wordt de gehele dwangsom verbeurd.

Een bedrag per tijdseenheid kan ook bij illegale situaties worden opgelegd en heeft het voordeel dat na het verstrijken van de termijn niet meteen het gehele bedrag wordt verbeurd, waardoor de overtreder gedurende langere tijd een stimulans krijgt om de overtreding ongedaan te maken. Daartegenover staan twee nadelen.

Ten eerste leidt toepassing van deze vorm van de dwangsom nogal eens tot onduidelijkheid wanneer de termijnen zijn verstreken. Ten tweede vraagt deze vorm van de dwangsom nogal wat actie van de gemeente omdat steeds na het verstrijken van een termijn rapport moet worden opgemaakt.

Bij de toepassing van een dwangsom in Ouder-Amstel zullen de volgende uitgangspunten worden aangehouden:

- a) om de bestuurslasten tot een minimum te beperken zal als uitgangspunt gelden dat een dwangsom ineens wordt opgelegd bij overtredingen die door eenmalig handelen (of nalaten) van de overtreder ongedaan kunnen worden gemaakt. Daarbij is de grens gesteld op € 25.000,- als de overtreder een natuurlijk persoon is en € 200.000,- als de overtreder een rechtspersoon is. Is de becijferde dwangsom hoger dan deze bedragen dan zal bij voorkeur een bedrag per tijdseenheid als dwangsom worden opgelegd tot bovengenoemde maxima.
- b) in die gevallen waarin een dwangsom per tijdseenheid wordt opgelegd, zal bij voorkeur een langere tijdseenheid worden gekozen om de bestuurslast te beperken (termijnen van minimaal twee weken), en om de overtreder in de tussenliggende periode de gelegenheid te geven de overtreding ongedaan te maken. Om dat laatste te stimuleren, krijgt de overtreder zo snel mogelijk na het verstrijken van de tijdseenheid bericht dat (opnieuw) een dwangsom is verbeurd.
- c) bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom geldt dat de dwangsom minstens het voordeel moet compenseren dat met de overtreding wordt bereikt. Bij bijvoorbeeld illegale bewoning en illegale bedrijfsactiviteiten zal een relatie moeten worden gelegd met de huurwaarde van de opstallen en/of de winsten die door de bedrijfsactiviteiten worden gegenereerd. Het onderzoek naar deze gegevens behoeft niet diepgaand te zijn maar kan met behulp van eenvoudige (economische) vuistregels vastgesteld worden. Om voldoende stimulans te kunnen bieden de overtreding ongedaan te maken, zullen de berekende bedragen met een factor twee worden vermenigvuldigd.
- d) in afwijking van het voorgaande zal voor het opleggen van dwangsommen tegen milieuovertredingen gebruik worden gemaakt van de (landelijke) Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen (zie bijlage VI).
- e) zijn er meerdere overtreders dan zullen zij elk een dwangsom opgelegd krijgen voor die overtreding. Het college kan en zal niet beoordelen wie in welke mate overtreder is. Beide zijn volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar.
- f) als een dwangsombeschikking het ongedaan maken van meerdere overtredingen omvat, dan wordt per overtreding een dwangsom opgelegd en de hoogte dan ook per overtreding bepaald. Dit komt de overzichtelijkheid ten goede en sluit aan bij gerechtelijke uitspraken in dergelijke zaken, waarin dwangsommen werden versleuteld over verschillende typen overtredingen. Ook wordt met deze werkwijze voorkomen dat de gehele beschikking wordt vernietigd, wanneer slechts een gedeelte gebreken vertoont.
- g) voordat tot inning van de dwangsom wordt overgegaan zal na het verstrijken van de begunstigingstermijn een hercontrole door een toezichthouder plaatsvinden. Voor de constatering dat de overtreding nog steeds voortduurt is een rapport van deze toezichthouder (met datum, situatietekening en foto's) in principe voldoende.
- h) verbeurde dwangsommen (het verschuldigde bedrag) kunnen en zullen (zonodig) bij dwangbevel, verhoogd met de op de invordering betrekking hebbende kosten, altijd worden ingevorderd.
- i) de dossiers inclusief rapportages worden tenminste bewaard totdat alle juridische procedures zijn afgerond.

#### 4.5.2.4 Toepassen bestuursdwang

In de volgende bijzondere situaties zal in afwijking van de hoofdregel in plaats van het opleggen van een dwangsom bestuursdwang worden toegepast:

- 1) tegen de overtreding is eerder een dwangsom opgelegd welke echter niet tot het gewenste resultaat heeft geleid;
- 2) degene die het in zijn macht heeft om de overtreding ongedaan te maken kan niet worden aangemerkt als de overtreder waardoor het juridisch onmogelijk is om een dwangsom op te leggen;
- 3) het opleggen van een dwangsom is niet effectief omdat redelijkerwijze moet worden aangenomen dat een verbeurde dwangsom vanwege de aard van de overtreding of de persoonlijke situatie van de overtreder(s) niet (goed) inbaar zal zijn (o.a. de aanpak van illegale woonschepen);
- 4) de overtreding dusdanig ernstig is of zodanige risico's met zich meebrengt dat deze onmiddellijk moet worden beëindigd (toepassing van spoedheidshalve bestuursdwang, zie onder).

De voorbereiding van (de toepassing) van bestuursdwang gebeurt aan de hand van een checklist om zoveel mogelijk relevante informatie te verzamelen. Op basis hiervan kan bij het nemen van het besluit tot toepassing van bestuursdwang telkens een concreet plan van aanpak worden opgesteld. Deze checklist is als bijlage VII in deze nota opgenomen.

Verder zullen bij de toepassing van bestuursdwang in Ouder-Amstel de volgende uitgangspunten worden aangehouden:

- a) de toepassing van bestuursdwang kan in de regel slechts plaatshebben nadat de overtreder de gelegenheid heeft gehad zelf de geëigende maatregelen te treffen om de overtreding ongedaan te maken. In het algemeen zal de termijn waarbinnen aan een aanschrijving of lastgeving moet worden voldaan nooit korter gesteld worden dan zestien weken na de dag van het verzenden van het besluit, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.  
Voor deze termijn is gekozen omdat daarmee zowel de wettelijke termijn voor het indienen van een bezwaarschrift (zes weken) als de wettelijke termijn voor het afhandelen daarvan (tien weken) wordt bestreken. Daarmee wordt voorkomen dat veel energie moet worden gestoken in het afhandelen van verzoeken om voorlopige voorziening. Bij de beslissing op bezwaarschrift zal worden bezien of de resterende termijn toereikend is om de overtreding ongedaan te maken. Zonodig zal in de heroverweging ook een nieuwe termijn worden opgenomen
- b) effectuering van de bestuursdwang vindt eerst plaats als de aanschrijving onherroepelijk is geworden, of een beslissing op bezwaarschrift is genomen waarbij het bezwaarschrift als ongegrond is aangemerkt, of een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend en dit verzoek is afgewezen.
- c) effectuering vindt plaats overeenkomstig de aanschrijving. Dat wil zeggen dat het college de feitelijke handeling pleegt of laat plegen die aan de aangeschrevene was opgelegd. In dit stadium zal het college geen andere handelingen meer (kunnen) overwegen. Juist daarom moet al in de voorbereiding goed worden beoordeeld of het gemeentebestuur feitelijk in staat is tot effectuering over te gaan.
- d) van de effectuering wordt proces-verbaal opgemaakt. Zo mogelijk wordt een foto- of video-opname van de effectuering gemaakt. Als goederen worden meegenomen, wordt daarvan een inventarisatielijst met foto- of videorapportage gemaakt. Er wordt op toegezien dat uit deze rapportage de staat en waarde van de goederen blijkt. Dit kan van wezenlijk belang zijn als de goederen worden verkocht, weggegeven of vernietigd en later geschillen ontstaan over de waarde.
- e) de dossiers inclusief rapportages worden tenminste bewaard totdat alle juridische procedures zijn afgerond.

- f) alle kosten van de bestuursdwang, dus inclusief de voorbereidings- en invorderingskosten, worden zonodig bij dwangbevel altijd verhaald op de overtreder.
- g) in afwijking van het bovenstaande zal in de volgende gevallen spoedshalve bestuursdwang worden toegepast:
- 1) de meest voorkomende spoedshalve bestuursdwang is het stilleggen van de bouw in het geval van illegale bouw of onvoorziene veiligheids- of gezondheidssituaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden;
  - 2) illegale lozingen en andere ernstige milieubedreigende situaties;
  - 3) aantasting van monumentale waarden tijdens werkzaamheden die nog in uitvoering zijn;
  - 4) illegale sloop of onvoorziene veiligheids- of gezondheidsbedreigende situaties tijdens vergunde sloopwerkzaamheden;
  - 5) brandgevaarlijke situaties die acuut levensbedreigend kunnen zijn;
  - 6) illegale grondbewerkingen;
  - 7) vernietiging van natuurwaarden;

In deze gevallen wordt zoveel mogelijk de normale bestuursdwangprocedure gevolgd met een aangepaste (zeer) korte begunstigingstermijn of, indien het gaat om zeer spoedeisend geval waarin zelfs de tijd ontbreekt om een aanschrijving op papier te zetten, toepassing van bestuursdwang conform artikel 5:24, lid 4. In het laatste geval wordt de bestuursdwang mondeling aangezegd en meteen geëffectueerd. De Awb geeft dan wel aan dat de al uitgevoerde bestuursdwang naderhand alsnog op schrift moet worden gesteld en bekendgemaakt. Tegen dit besluit staat dan alsnog bezwaar en beroep open. Meest voorkomende maatregelen in het kader van spoedshalve bestuursdwang zijn het sluiten van de inrichtingen, het beëindigen van bedrijfsprocessen en het treffen van bouwkundige en andere maatregelen om acute risico's weg te nemen.

#### **4.5.3 Strafrechtelijk optreden**

Voor wat betreft strafrechtelijke handhaving wordt de aanpak grotendeels gebaseerd op landelijke uitgangspunten, waarin onder meer het begrip "gekwalificeerde kernbepaling" is geïntroduceerd. In overleg met politie en openbaar ministerie kan worden bezien hoe een en ander voor Ouder-Amstel concreet invulling kan krijgen. Hieronder een aantal algemene uitgangspunten.

Uitgangspunt is dat bij overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling altijd procesverbaal wordt opgemaakt. Dit straftraject gaat lopen naast het bestuursrechtelijke traject dat tot doel heeft de overtreding ongedaan te maken.

Bij overtreding van een "gewone" kernbepaling is het uitgangspunt dat alleen bestuursrechtelijke handhaving plaatsvindt. Wel kan de gemeente afspraken maken met het OM om strafrechtelijk op te treden als de overtreding of de overtreder daartoe aanleiding biedt. Uitgangspunt is dat dit in ieder geval gebeurt bij onomkeerbare vernietiging van belangrijke waarden en/of bij overtredingen waardoor het bestuurlijk gezag wordt ondermijnd.

De gemeente Ouder-Amstel is van opvatting dat sprake is van een gekwalificeerde overtreding van de omgevingsregelgeving wanneer wordt voldaan aan een of meer van de volgende criteria:

- grote en/of onomkeerbare schade (bijvoorbeeld het slopen van monumenten zonder vergunning) en/of;
- grove nalatigheid (bijvoorbeeld het niet voldoen aan de gestelde eisen aan de constructie van een bouwwerken/of het vroegtijdig in gebruik nemen van een gebouw, zonder dat de vereiste bouwtechnische of brandwerende voorzieningen zijn aangebracht) en/of;
- calculerende en/of malafide instelling overtreder (opzet) en/of;
- veroorzaakt risico's met betrekking tot de volksgezondheid (bijvoorbeeld het slopen van asbest zonder of in afwijking van een sloopvergunning of het in strijd met de mi-

lieuregelgeving op een voor de omgeving hinderlijke wijze exploiteren van een bedrijf) en/of;

- voor dezelfde overtreding is er sprake van recidive (bestuursrechtelijke recidive binnen 1 jaar en/of strafrechtelijke recidive binnen 5 jaar). Bij bestuursrechtelijke recidive binnen een jaar, geldt tevens dat burgemeester en wethouders direct zullen starten met de voorbereiding van een bestuursrechtelijke maatregel, en/of;
- bestuursrechtelijk optreden is niet mogelijk of niet efficiënt (bijvoorbeeld verbranding van afval in het vrije veld, parkeerexcessen).

Met betrekking tot het laatste punt geldt in het bijzonder dat de handhaving van een deel van de APV-regelgeving op de bedrijventerreinen en de woonkernen van Ouder-Amstel plaatsvindt door middel van door de gemeente ingehuurd Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's). Deze BOA's zijn belast met de aanpak van: illegale reclame, auto- en fietswrakken, parkeerexcessen, illegaal op de weg geplaatste containers en andere objecten, verkeerd aangeboden afval, illegale stortingen etc.

De aanpak van deze "kleine ergernissen" vraagt vaak om een "lik-op-stuk-beleid". Een snelle strafrechtelijke sanctie kan in dat opzicht vaak meer effect sorteren dan het opstarten van een meer omvattend (en trager) bestuursrechtelijk traject. Daarom zal de handhaving ten aanzien van deze overtredingen, in afwijking van de hoofdregel dat de gemeentelijke handhaving plaatsvindt op basis van het bestuursrecht, in de eerste plaats een strafrechtelijk karakter hebben.

#### **4.5.4 Bestuurlijke boete – bestuurlijke strafbeschikking**

Naar verwachting zullen de mogelijkheden voor lokale overheden vanaf 2010 om bestrafend te kunnen optreden worden verruimd door de komst van twee nieuwe handhavinginstrumenten: (a) de bestuurlijke boete en (b) de bestuurlijke strafbeschikking.

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijk instrument dat gemeenten de mogelijkheid geeft om bij veel voorkomende, eenvoudige APV-overtredingen zelfstandig, dus zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie, een boete op te leggen. Bijzonder aan de bestuurlijke boete is dat dit instrument in tegenstelling tot andere bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen een (be)straffend karakter heeft. In feit is de bestuurlijke boete dus een mengvorm van strafrecht en bestuursrecht.

De bestuurlijke strafbeschikking is een strafrechtelijk instrument op basis waarvan gemeentelijke BOA's voor in feite dezelfde overtredingen bij wijze van straf zonder tussenkomst van de rechter direct een boete kunnen opleggen. Deze boete komt in de plaats van het oude transactiesysteem waarbij het OM verdachten een transactie (meestal een geldbedrag) kan aanbieden waarmee een overtreding of misdrijf kon worden geschikt en strafvervolgning en bestraffing kon worden voorkomen.

Uitgangspunt is dat gemeenten niet beide instrumenten kunnen inzetten. Een gemeente zal indien de intensivering van de aanpak van overlast in de openbare ruimte wenselijk wordt geacht, dus een keuze moeten maken voor de bestuurlijke boete of een bestuurlijke strafbeschikking.

Tussen beide instrumenten bestaan overeenkomsten. Maar er zijn ook grote verschillen, vooral in de afhandeling van de boete of strafbeschikking.

Als gekozen wordt voor de bestuurlijke boete krijgt het gemeentebestuur voor wat betreft de aanpak van de overlast in de openbare ruimte het primaat bij de handhaving in de publieke ruimte. Het gemeentebestuur zal 24 uur per dag verantwoordelijk zijn voor de handhaving op dit terrein.

Aangenomen moet worden dat invoering van de bestuurlijke boete zal leiden tot een sterke toename van het aantal juridische procedures voor de gemeente (opleggen van een bestuurlijke boete is een besluit in de zin van de Awb waar bezwaar en beroep tegen open staat). De VNG verwacht een sterke toename van het aantal juridische procedures. Verder geldt dat de gemeentelijke investeringen die noodzakelijk zijn voor de toepassing van de bestuurlijke boete hoger zijn dan de opbrengsten van de boetes. De invoering van de bestuurlijke boete is in de eerste plaats duidelijk bedoeld als een extra instrument en

niet om de handhaving kostendekkend te maken. Voorts zullen de opbrengsten van de boeten in de praktijk al snel wegvallen tegen de extra kosten die gemoeid zijn met de afwikkeling van juridische procedures. Dit leidt al snel tot een onevenredig belasting van de gemeentelijke vakdisciplines financiën en juridische zaken.

Het voordeel van de bestuurlijke strafbeschikking is voor de gemeente is vooral in gelegen het feit dat de afwikkeling van een opgelegde strafbeschikking geen gemeentelijke verantwoordelijkheid is. De werkwijze van uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking verloopt ongeveer als volgt. Een BOA constateert een overtreding en vaardigt (een aankondiging van) de strafbeschikking uit. De beschikking wordt rechtstreeks naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) gestuurd, zonder tussenkomst van de politie. Het CJIB int de boete bij de overtreder. Als de overtreder het niet eens is met de beschikking, kan hij verzet aantekenen bij het openbaar ministerie. De opbrengst van de bestuurlijke strafbeschikking komt in tegenstelling tot de bestuurlijke boete niet ten goede aan de gemeente maar vloeit naar de staatskas. Echter, gemeenten komen krachtens een landelijke vergoedingsregeling in aanmerking voor een gedeeltelijke vergoeding per opgelegde bestuurlijke strafbeschikking.

Zoals hiervoor aangegeven wordt in Ouder-Amstel gebruik gemaakt van het strafrecht voor de aanpak van kleine ergernissen in het publieke domein. De mogelijkheid van het als gemeente direct kunnen opleggen van een boete is in dit verband van toegevoegde waarde. Zeker omdat de politie zich steeds meer toelegt op de bestrijding van zwaardere criminaliteit zoals de georganiseerde misdaad, geweldsdelicten en vermogenscriminaliteit vormen de werkzaamheden van de gemeentelijke BOA's een aanvulling op de totale veiligheidsketen. Om deze taak goed uit te kunnen voeren is het gewenst dat zij ook qua bevoegdheden optimaal zijn toegerust.

Vervolgens dient nog een nadere afweging te worden gemaakt tussen de inzet van de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking. Gelet op het feit dat bij invoering van de bestuurlijke boete de gemeente zelf zorg moet dragen voor het verwerken van en de inning van de boete alsmede de afwikkeling van bezwaarschriften kleven aan de bestuurlijke boete meer nadelen dan aan de bestuurlijke strafbeschikking. Inzet van het handhavingsbeleid is daarom vooralsnog om over te gaan tot toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking in de loop van 2010 dan wel begin 2011. Daartoe zal eerst nog een aparte beleidsnotitie met een nadere onderbouwing worden opgesteld.

#### **4.5.5 Handhaving overtredingen door andere overheden of eigen overheid**

Handhaving van voor een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid geldende voorschriften is niet anders dan anders. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de overheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van een andere of de eigen overheid moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie. Andere overheden of publieke ondernemingen die overtredingen blijken te plegen worden bestuursrechtelijk op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. Strafrechtelijke vervolging van overheden blijft alleen achterwege indien en voor zover dat geen haalbare casus oplevert (vanwege de Pikmeerarresten). In deze gevallen wordt echter wel proces-verbaal opgemaakt. Ook op overtredingen begaan door diensten of gelieerde instellingen van de eigen organisatie wordt conform eerder beschreven hoofdlijn gereageerd. De genoemde transparantie en openbaarheid bestaan hierin dat

- 1) de toezichthouder (of zijn leidinggevende) door het bestuur gemandateerd is om, bij constatering van een overtreding van een kernbepaling door een eigen overheids-



dienst of –instelling, dit standaard aan het OM te melden en tevens in een brief of memo onverkort de gebruikelijke bestuursrechtelijke handhavingsstappen aan te kondigen en

- 2) deze brief of memo niet slechts aan de beheerder van de dienst of instelling wordt gestuurd, maar tevens in afschrift aan de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en
- 3) het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.

#### **4.5.6 Prioritering toepassen sanctiestrategie en handhavingsverzoeken**

In het vorige hoofdstuk is beschreven op welke wijze toezicht zal worden gehouden op de naleving van de omgevingsregelgeving in Ouder-Amstel. In dit hoofdstuk is vervolgens aangegeven met welke instrumenten zal worden opgetreden tegen overtredingen. Daarmee is een aantal regels gesteld voor de effectieve en efficiënte aanpak van overtredingen.

De laatste vraag is echter op welke wijze deze instrumenten zullen worden toegepast zodra er concreet een overtreding is waargenomen. De werklast die handhaving met zich brengt zal variëren met wat in de gemeente wordt aangetroffen. De capaciteit om overtredingen aan te pakken kent echter zijn grenzen. Het gegeven dat het houden van toezicht aan prioriteiten is gebonden, geeft bovendien geen volledige zekerheid ten aanzien van de aard en risico's van die overtredingen die in het kader van dat toezicht worden aangetroffen. In dit verband speelt ook de vraag hoe om moet worden gegaan met de veelvuldige handhavingsverzoeken van burgers.

Dat maakt het noodzakelijk om een afwegingskader voor prioriteitenstelling bij het toepassen van sancties in deze nota op te nemen. Deze prioriteitenstelling dient ertoe om een rangorde aan te brengen in geconstateerde overtredingen. Daarbij speelt ook de vraag hoe moet worden omgegaan met handhavingsverzoeken van burgers waarmee het gemeentebestuur zeer regelmatig te maken heeft.

##### **4.5.6.1 Prioriteitstelling toepassen sancties**

Voor de prioriteitenstelling wordt een indeling in vijf categorieën gehanteerd:

- (4)** *Spoedshalve bestuursdwang* – direct optreden is vereist wegens acute veiligheids- of gezondheidsrisico's, het gevaar van onomkeerbare schade aan belangrijke waarden en grote maatschappelijke onrust of een combinatie van deze factoren.
- (3)** *Hoge prioriteit* – snel optreden is noodzakelijk omdat de overtreding op kortere of langere termijn veiligheids- en gezondheidsrisico's oplevert, de overtreding direct leidt tot ernstige aantasting van omgevings- of milieuwaarden, sprake is van grote hinder en overlast voor de omgeving of een flagrante schending betekent van het bestuurlijk gezag (dit is bijvoorbeeld het geval als overtreders de regels willens en wetens hebben overtreden) of een combinatie van deze factoren. Start handhavingstraject < vier weken.
- (2)** *Hogere prioriteit* – optreden is noodzakelijk omdat de overtreding direct of indirect leidt tot aantasting van omgevings- of milieuwaarden, hinder en overlast of een aantasting van recreatieve of cultuurhistorische waarden oplevert of een combinatie van deze factoren. Start handhavingstraject < 12 weken.
- (1)** *Lage prioriteit* – De overtreding leidt tot een zekere aantasting van omgevings- en/of recreatieve waarden of een geringe aantasting van milieu- of cultuurhistorische waarden, of leidt tot precedentwerking. Start handhavingstraject < 26 weken.
- (0)** *Geen prioriteit* – de overtreding is in strijd met geldende wet- en regelgeving, maar levert geen substantiële risico's op, of slechts risico's die de overtreder zelf kunnen treffen. Er is geen sprake van opzet. (kennisgeving dat overtreding is geconstateerd, zonodig wijzen op risico's, optreden alleen bij handhavingsverzoeken, streven naar legalisering). Kennisgevingen binnen 8 weken.

In onderstaande tabel is de prioriteitenstelling samengevat.

Tabel 6 prioriteitstelling handhavingstrajecten

Prioriteit	Risico's								
	Veiligheid	Gezondheid	Omgevingswaarden	Milieuwaarden	Hinder en overlast	Recreatieve waarden	Cultuurhist. waarden	Precedent	Aanvullend
4.	acuut	acuut	onomkeerbaar	onomkeerbaar	zeer groot	-	-	-	
3.	ja	ja	groot	groot	groot	groot	-	-	Best. gezag
2.	-	-	ja	ja	ja	ja	ja	-	
1.	-	-	gering	gering	-	gering	gering	ja	
0.	-	-	-	-	-	-	-	-	

Op basis van deze tabel kan voor elke overtreding de prioriteit worden bepaald. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de waardering van de risico's in de concrete situatie altijd een subjectief element zal bevatten. Waar nodig wordt in het (voorgenomen) besluit verantwoord waarom voor deze prioriteit is gekozen. Dit is vooral van belang bij relatief ondergeschikte overtredingen waarop een handhavingsverzoek is ingediend.

#### 4.5.6.2 Handhavingsverzoeken van burgers

In de jurisprudentie over bestuursrechtelijke handhaving geldt sinds een aantal jaren een "beginselplicht tot handhaving". Deze beginselplicht spreekt het meest bij verzoeken aan het gemeentebestuur om de eigen regels te handhaven. Toch moet ervoor worden gewaakt dat de gemeente al te zeer de handhaving laat beïnvloeden door klachten en handhavingsverzoeken.

Elk handhavingsverzoek zal worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat impliceert dat een handhavingsverzoek alleen als zodanig wordt aangemerkt als het wordt gedaan door een belanghebbende, iemand wiens belang rechtstreeks is betrokken bij de betreffende overtreding.

Uitgangspunt is dat een ontvankelijk handhavingsverzoek ertoe leidt dat de overtreding één categorie in prioriteit stijgt tot ten hoogste prioriteit 1. Zo wordt voorkomen dat andere, veel ernstiger overtredingen blijven liggen omdat de gemeente handhavingsverzoeken steeds als eerste afhandelt.

Binnen acht weken nadat het verzoek is gedaan krijgt de aanvrager bericht of en zo ja, wanneer de overtreding zal worden aangepakt. Als er niet wordt opgetreden wordt uitgelegd waarom dat zo is (er is geen sprake van een overtreding of de overtreding kan gelegaliseerd worden). Daarna krijgt de aanvrager als derde-belanghebbende een kopie van de (voor-)genomen besluiten toegestuurd.

Alle meldingen die niet als handhavingsverzoek zijn aangemerkt, krijgen dezelfde status als een signalering zoals die ook door een toezichthouder kan zijn gedaan. Zij worden afgehandeld in de volgorde die door de prioriteitenstelling wordt bepaald en krijgen geen extra punten als handhavingsverzoek. De melder krijgt een kennisgeving waarin is opgenomen dat betrokkene niet als belanghebbende is aangemerkt en dat dus geen sprake kan zijn van een handhavingsverzoek. Ook wordt meegedeeld dat de overtreding is opgenomen in het gemeentelijke handhavingsbestand.

#### 4.5.7 Gedogen

Deze beleidsnota gaat over het optreden tegen overtredingen. Dat betekent dat er in principe geen ruimte bestaat voor het gedogen van overtredingen. Toch kan in een aantal gevallen een redelijke afweging van belangen leiden tot de slotsom dat handhavend optreden op dat moment niet redelijk is en de overtreding voor een bepaalde periode moet worden gedoogd. In deze paragraaf wordt het algemene gedoogbeleid van de gemeente Ouder-Amstel vastgelegd.

#### *4.5.7.1 Omschrijving gedogen*

Definitie van gedogen: het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens af van optreden tegen een overtreding.

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (vaste) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State over de aanvaardbaarheid van gedogen: "Slechts onder bijzondere omstandigheden. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. 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". Voorts wordt aangesloten bij de criteria die in het landelijk beleidskader gedogen zijn geformuleerd en de zorgvuldigheidseisen zoals die zijn vastgelegd in de Awb.

#### *4.5.7.2 Mogelijke gedoogsituaties*

Slechts de volgende situaties komen voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

- 1) overmachtsituaties;
- 2) situaties waarin handhavend optreden onevenredig is;
- 3) situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.

Van overmachtsituaties is bijvoorbeeld sprake bij vernietigde vergunningen en werkzaamheden die direct voortvloeien uit calamiteiten. Vooruitlopend op legalisatie zal dan tijdelijk moeten worden gedoogd. Aanvullend op de gedoogstrategie wordt nog de situatie toegevoegd dat wordt gedoogd als nader onderzoek nodig is naar de oplossing van overtredingen, en de gemeente in afwachting is van de uitkomsten van dat onderzoek

De situaties waarin handhavend optreden onevenredig is, betreffen situatie die wel in strijd zijn met wet- en regelgeving, maar die feitelijk geen inbreuk maken op enig publiek belang. Het gaat per definitie om ondergeschikte overtredingen. Deze overtredingen zullen wel worden geïnventariseerd, waarbij het uitgangspunt is dat ernaar wordt gestreefd de gemeentelijke regelgeving zo aan te passen dat dergelijke situaties op termijn niet meer als overtreding behoeven te worden aangemerkt. Dit zal echter nooit in alle gevallen mogelijk zijn.

De derde gedoogsituatie doet zich voor als de overtreding op het moment van constateren weliswaar in strijd is met de regelgeving, maar er concreet zicht is op mogelijke legalisering. Dat wil zeggen dat er al regelgeving of besluitvorming wordt voorbereid waarmee de strijdigheid wordt opgeheven. Ook kan het soms zijn dat er voldoende concreet zicht op legalisering bestaat doordat op voorhand aannemelijk is dat de overtreder uit eigen beweging de overtreding binnen een korte periode zal beëindigen waardoor weer wordt voldaan aan de geldende voorschriften en handhaving voor de tussenliggende periode niet redelijk is.

#### *4.5.7.3 Richtlijnen voor gedogen*

Alleen in de hierboven genoemde situaties kan in een concreet geval worden gedoogd. Naast deze meer algemene richtlijn geldt nog een aantal meer inhoudelijke uitgangspunten voor het gedogen van overtredingen:

- a) er wordt nooit stilzwijgend gedoogd. Er kan dus nooit sprake zijn van een gedoogbeslissing als die niet op papier is vastgelegd.
- b) als een bestuursrechtelijk zorgvuldige weg mogelijk is, wordt die gevolgd. Als bijvoorbeeld een tijdelijke vrijstelling op grond van artikel 3.22 van de Wet ruimtelijke ordening mogelijk is, wordt niet gedoogd.

- c) belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun opvatting te geven, voordat een gedoogbesluit wordt genomen.
- d) bekendmaking van het gedoogbesluit gebeurt aan de overtreder. Aan degenen die hun zienswijze hebben kenbaar gemaakt, wordt mededeling van het gedoogbesluit gedaan.
- e) er moeten altijd bijzondere omstandigheden worden aangevoerd, die afwijking van de regel rechtvaardigen. Het gedogen van een overtreding zal dan vrijwel nooit tot precedentwerking leiden.
- f) het besluit om een overtreding te gedogen wordt in de tijd beperkt. In het besluit wordt altijd de reikwijdte van het gedogen beschreven, opdat ondubbelzinnig duidelijk is waarop het besluit betrekking heeft.
- g) zo mogelijk wordt in het besluit aangegeven wanneer en onder welke omstandigheden het besluit zal worden ingetrokken en eventueel alsnog handhaving volgt.

Er wordt een overzicht bijgehouden van de gevallen waarin wordt gedoogd. Jaarlijks zal hierover aan de raad verantwoording worden afgelegd in het jaarverslag van het betreffende handhavingsprogramma.

#### 4.5.7.4 Afstemming met de handhavingspartners

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de VROM-Inspectie voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de conceptgedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan: het Openbaar Ministerie; de politie; de VROM-Inspectie en zonodig andere betrokken instanties. In bijlage VIII is een uitwerking opgenomen van de procedurele eisen die aan een gedoogbeschikking worden gesteld.

#### **Doelstellingen/beslispunten sanctiestrategie:**

- 1) gemeentelijke handhaving is altijd gericht op beëindigingen van de begane overtreding en vindt daarom vooral bestuursrechtelijk plaats;
- 2) handhavend optreden door het gemeentebestuur is zoveel mogelijk gebaseerd op het tweestappen model (zienswijze traject op basis van ontwerpbeschikking gevolgd door definitief sanctiebesluit);
- 3) het primaire bestuursrechtelijke handhavingsinstrument voor de naleving van de omgevingsregelgeving vormt de last onder dwangsom. Bestuursdwang wordt toegepast indien het opleggen van een dwangsom naar verwachting geen effect zal sorteren of indien de situatie een zeer spoedeisend karakter heeft;
- 4) strafrechtelijke handhaving kan in overleg met de strafrechtelijke handhavingspartners ter aanvulling op bestuursrechtelijk optreden worden toegepast als er sprake is van een gekwalificeerde overtreding (gekwalificeerde kernbepaling). Daarnaast zal de gemeentelijke bestrijding van kleine ergernissen bij de handhaving van de openbare orde ook (mede) strafrechtelijk plaatsvinden. In dit kader wordt gestreefd naar invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Daartoe zal in 2010 een beleidsnotitie worden opgesteld met als insteek invoering van de bestuurlijke strafbeschikking in de loop van 2010 of begin 2011.

- 5) op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. In de procedure wordt transparant en openbaar gehandeld.
- 6) meldingen of klachten van burgers over overtredingen krijgen zoveel mogelijk dezelfde prioriteit als de waarnemingen van de eigen toezichthouders.
- 7) het gedogen van overtredingen behoort tot de uitzonderingen, gedogen kan hooguit plaatsvinden op tijdelijke basis en onder strikte voorwaarden.

## HOOFDSTUK 5 ORGANISATIE VAN DE HANDHAVING VAN DE OMGEVINGSREGELGEVING

### 5.1 Handhavingsorganisatie voor de omgevingsregelgeving

De handhaving van de omgevingsregelgeving is binnen de gemeentelijke organisatie van Ouder-Amstel ondergebracht bij de Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningen (ROV). Door het clusteren van deze handhavingstaak binnen deze afdeling moet worden bereikt dat de handhaving meer omgevingsgericht wordt uitgevoerd en de afstemming van handhavingswerkzaamheden tussen de diverse beleidsvelden (bouw, milieu, openbare orde) eenvoudiger wordt.

Met dit handhavingsbeleid wordt beoogd de om de nieuwe mogelijkheden van organisatorische samenvoeging daadwerkelijk te benutten door het bieden van concrete handvaten voor een brede, gecoördineerde handhaving van de omgevingsregelgeving in Ouder-Amstel. Beleid en organisatie gaan zo hand in hand.

Per 1 januari 2009 is de Afdeling ROV als volgt samengesteld:

*Tabel 7 Formatieoverzicht (fte's) afdeling ROV*

<u>Beleid</u>	
RO	3,0
Milieu	2,0
Verkeer en grondzaken	2,0
EZ, toerisme en wonen	0,9
Brandpreventie	0,5
<u>Projecten</u>	
Projectleiding RO	1,0
Uitbreiding (Duivendrechtse veld)	2,0
<u>Vergunningverlening en handhaving</u>	
Vergunningverlening	3,2
Toezicht en handhaving	3,0
<u>Overig</u>	
Administratieve ondersteuning	0,5
Algemene leiding en coördinatie	1,0
Totaal	19,1

Voor het houden van toezicht op de omgevingsregeling zijn dus drie ambtelijke medewerkers beschikbaar. Deze functies bestaan uit een bouwinspecteur en twee milieuinspecteurs. In de praktijk wordt de functie van de tweede milieuinspecteur niet ingevuld. De daarmee vrijkomende financiële middelen worden in plaats daarvan gebruikt voor de uitoefening van openbare orde toezicht door inhuur van de Dienst Stadstoezicht van de gemeente Amsterdam. Omdat uit de risicoanalyse blijkt dat (een zekere mate van) actief toezicht op alledrie de componenten van de omgevingsregelgeving (APV, bouwen/ruimtelijke ordening en milieu) in Ouder-Amstel wenselijk is, zal de werkwijze de komende jaren worden voortgezet.

Deze functionarissen oefenen het daadwerkelijke toezicht uit en stellen over hun bevindingen toezichtsrapportages op. Op basis van de rapportages wordt, bij waargenomen overtredingen, vervolgens door de beleidsmedewerkers bezien of handhavingsmaatregelen

len nodig zijn of dat een legalisatietraject kan worden gestart. De toezichthouders controleren tevens de uitvoering van reeds genomen handhavingsbesluiten.

## **5.2 Bestuurlijke aansturing en coördinatie**

De bestuurlijke coördinatie en aansturing van het handhavingsbeleid is in de eerste plaats neergelegd bij de burgemeester, als portefeuillehouder coördinatie handhaving. De burgemeester bewaakt binnen het college de eenheid van het handhavingsbeleid en is primair bestuurlijk verantwoordelijk voor de voorbereiding van college- en raadsvoorstellen over het handhavingsbeleid, waaronder de periodieke rapportages over de uitvoering en verantwoording van het beleid.

Aansturing van het handhavingsbeleid door burgemeester en wethouders als geheel vindt vooral plaats door de vaststelling van het algemene handhavingsbeleid (neergelegd in deze nota) en de jaarlijkse handhavingsprogramma's.

De bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het handhavingsbeleid ligt bij de gemeenteraad van Ouder-Amstel die het handhavingsbeleid uiteindelijk dient goed te keuren en in de begroting jaarlijks middelen vrij maakt voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving.

Daarnaast vindt sturing plaats aan de hand van concrete handhavingszaken die voor bestuurlijke besluitvorming aan het college worden voorgelegd.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid en coördinatie op uitvoeringsniveau (voorbereiding en toepassing van concrete sanctiebesluiten) ligt bij de portefeuillehouder tot wiens portefeuille het betreffende onderwerp hoort.

## **5.3 Ambtelijke aansturing en coördinatie**

De ambtelijke aansturing van de uitvoering het handhavingsbeleid is vooral de taak van het hoofd van de Afdeling ROV. Dit afdelingshoofd is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van ambtelijke handhavingsadviezen conform het in deze nota neergelegde beleid.

Op meer operationeel niveau is een ambtelijk handhavingsoverleg ingesteld waaraan door alle interne vakdisciplines en de politie aan wordt deelgenomen. Inhoudelijke afstemming van concrete, meer complexe handhavingsacties en situaties vindt zoveel mogelijk plaats in het ambtelijke overleg.

De jurist Ruimtelijke Ordening van de afdeling ROV is verder belast met de juridische coördinatie van de verdediging en uitvoering van genomen handhavingsbesluiten. Tevens functioneert de jurist Ruimtelijke Ordening als juridische vraagbaak en ondersteuner bij de voorbereiding van handhavingsbesluiten.

## **5.4 Overige aandachtspunten**

Er moet rekening mee worden gehouden dat met de komst van de Wabo de eisen voor de gemeentelijke handhavingsorganisatie worden aangescherpt. Twee van de belangrijkste veranderingen zijn:

- a) ambtelijke medewerkers die betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning mogen niet worden belast met het houden van toezicht of met het voorbereiden of uitvoeren van een handhavingsbesluit (functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving);
- b) de handhavingsorganisatie dient voor de burger ook buiten de gebruikelijke kantooruren beschikbaar en bereikbaar zijn voor de afhandeling van acute klachten en incidenten.

Functiescheiding (op persoonsniveau) tussen vergunningverlening en handhaving is vanwege de objectiviteit zonder meer gewenst. In de praktijk wordt in Ouder-Amstel bij de handhaving van de omgevingsregelgeving al zoveel mogelijk gewerkt. De handhavingsbesluiten en -adviezen worden zoveel mogelijk opgesteld door de jurist Ruimtelijke Ordening. Voor zover vergunningverleners zelf nog sanctiebeschikkingen maken, worden deze in ieder geval voor een juridische toets aan de jurist Ruimtelijke Ordening voorgelegd. De komst van de Wabo zal in dit verband dan ook niet veel meer betekenen dan een formalisering van reeds bestaande werkwijzen.

Dat ligt anders voor de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de gemeentelijke handhavingsorganisatie. Deze bereikbaarheid en beschikbaarheid is nu nog voornamelijk gekoppeld aan de reguliere kantoortijden. Bekeken zal moeten worden op welke wijze, bijvoorbeeld in samenwerking met andere overheidsorganisaties in de regio de bereikbaarheid en beschikbaarheid aan de Wabo-eisen kan voldoen. Overigens zijn de hulpdiensten (politie, brandweer, ambulance) natuurlijk wel 24 uur per dag bereikbaar voor acute calamiteiten en is er een piketregeling voor de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie.



## **HOOFDSTUK 6 UITVOERING, MONITORING EN EVALUATIE**

### **6.1 Beleidsontwikkeling door planning en control**

In de vorige hoofdstukken is een aantal regels geformuleerd die de werkorganisatie in Ouder-Amstel zal hanteren bij de uitvoering van de regelgeving met betrekking tot het omgevingsrecht. Doel daarvan is om effectief en efficiënt met wet- en regelgeving op dit gebied om te gaan.

Toch is het een illusie te veronderstellen dat op complexe beleidsterreinen als het omgevingsrecht in één slag een nota kan worden geproduceerd die op alle vragen een antwoord heeft. De nu voorliggende nota zal dan ook steeds moeten worden aangepast en aangevuld, al naar gelang de ervaring in de praktijk, belangwekkende uitspraken in de jurisprudentie, ontwikkelingen in de regelgeving enzovoorts daartoe noodzakelijk. Om daarin te voorzien maakt deze nota deel uit van een planning- en controlcyclus waarin jaarlijks een planning van activiteiten wordt gemaakt en na afloop van een jaar wordt bezien welke ervaringen zijn opgedaan.

### **6.2 Jaarprogramma handhaving**

Op basis van deze nota wordt voortaan elk jaar een jaarprogramma handhaving omgevingsregelgeving gemaakt. Dat jaarprogramma bevat een realistische raming van de handhavingsactiviteiten die in het begrotingsjaar zullen worden uitgevoerd. De in deze nota gestelde prioriteiten en werkwijzen worden in de jaarprogramma's vertaald in concrete acties.

Het jaarprogramma is leidend voor de uitvoering van de handhavingstaken. Daarbij dient uiteraard rekening te worden gehouden met de organisatorische en financiële mogelijkheden en de bestuurlijke ambities. De uitvoering van de handhavingsprogramma's vereist namelijk het beschikbaar stellen van menskracht en middelen. Daarom zal de opstelling van het jaarlijkse handhavingsprogramma synchroon lopen met de opstelling van de gemeentelijke begroting. Op die manier kunnen de handhavingswerkzaamheden jaarlijks worden afgestemd op de financiële beleidskaders ofwel de aanwezige budgettaire ruimte.

Met deze handhavingsprogramma's voorzien burgemeester en wethouders eveneens aan de wettelijke verplichting van artikel 10.1 Wro en artikel 100c Ww om jaarlijks hun voornemens ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving van deze wetten bekend te maken.

### **6.3 Jaarverslag**

Nadat het begrotingsjaar is afgerond wordt verslag gedaan van de wijze waarop de geplande handhavingstaken zijn uitgevoerd. Het jaarverslag is een verantwoordingsdocument, maar gelijktijdig is het ook een instrument voor evaluatie en beleidsaanpassing. In het jaarverslag wordt aangegeven hoe de ramingen zich verhouden tot de werkelijke activiteiten. Bij substantiële afwijkingen wordt verantwoord wat hiervan de oorzaken zijn en eventueel hoe de problemen voor het volgende jaar zullen worden of zijn opgelost.

Het jaarverslag bevat zonnodig een analyse van de beschreven feiten, waarbij met name wordt bezien of het beleid en de programmering in het licht van deze ervaringen aanpassing en/of aanvulling behoeven. Is dit het geval dan kan gelijktijdig met het jaarverslag een voorstel tot beleidsaanpassing worden gedaan. Dit geldt in het bijzonder voor de risico-analyse en de daarop gebaseerde handhavingsprioriteiten. Deze analyse zal aan de hand van de opgedane handhavingservaringen jaarlijks worden geactualiseerd. Indien

deze actualisatie aanleiding geeft tot bijstelling van de handhavingsprioriteiten en dus tot aanpassing van het beleid zal dit in het jaarverslag worden aangegeven. Het jaarverslag zal een onderdeel zijn van de jaarrekening.

Naast deze op de inhoud gerichte verslaglegging, kan het jaarverslag ook de (handhavings)organisatie beoordelen. Zijn de gestelde doelen bereikt en zo nee, wat was hiervan de oorzaak?

## 6.4 Beleidscyclus handhaving

De beleidscyclus voor het handhavingsbeleid verloopt dus als volgt:

- formulering en vaststelling van het algemene handhavingsbeleid;
- jaarlijks handhavingsprogramma omgevingsregeling op basis van prioriteitstelling handhavingsbeleid en financiële kaders begroting;
- jaarlijks verantwoording naar college en gemeenteraad over de uitvoering van het handhavingsprogramma van het afgelopen jaar in de vorm van een jaarverslag (bij de jaarrekening);
- eventuele bijstelling van het handhavingsbeleid en/of prioriteiten op basis van het jaarlijkse handhavingsverslag.

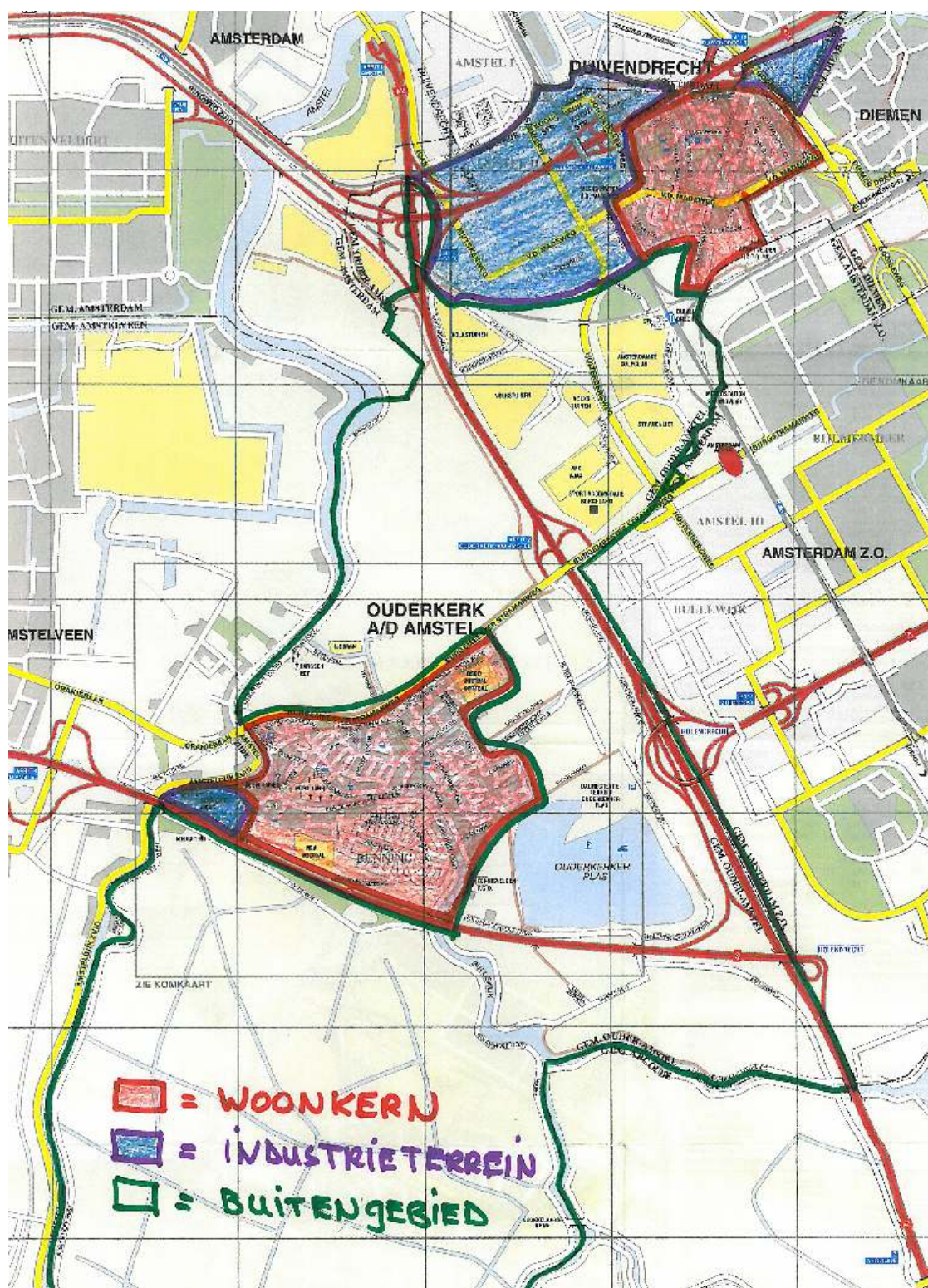
In onderstaande tabel is de beleidscyclus voor de begroting in samenhang met het handhavingsbeleid weergegeven:

*Tabel 8 planningschema beleidscyclus begroting - handhavingsbeleid*

activiteit	tijdvak			
	1 <sup>e</sup> kwartaal (januari - maart)	2 <sup>e</sup> kwartaal (april – juni)	3 <sup>e</sup> kwartaal (juli - september)	4 <sup>e</sup> kwartaal (oktober – december)
Begroting	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwsbrief 1 begroting jaar X</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwsbrief 2 begroting jaar X</li> <li>• Opstellen begroting jaar X +1</li> <li>• Jaarrekening jaar X</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwsbrief 3 begroting jaar X</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nieuwsbrief 4 begroting jaar X</li> <li>• Vaststelling begroting jaar X + 1</li> </ul>
Handhavingsprogramma		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen handhavingsprogramma jaar X+1</li> <li>• Jaarverslag handhavingsprogramma jaar X</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuurlijke vaststelling handhavingsprogramma jaar X+1</li> </ul>

## BIJLAGEN

### Bijlage I: kaart indeling gemeente Ouder-Amstel in deelgebieden



## Bijlage II: opzet en resultaten risicoanalyse

### Toelichting risicoanalyse handhavingsbeleid omgevingsregelgeving

#### 1. Inleiding

De komst van de omgevingsvergunning heeft ook zijn gevolgen voor de manier waarop een gemeentebestuur moet omgaan met het handhaven van de omgevingsregelgeving. Door de Wabo-regelgeving moeten de gemeentelijke handhavingsactiviteiten nadrukkelijker dan voorheen rusten op een handhavingsbeleid dat gebaseerd is op een risicoanalyse. Die analyse moet hoofdlijnen (voor meerdere jaren) een beeld geven van de voornaamste handhavingsproblemen binnen de gemeente.

#### 2. Uitgangspunten risicoanalyse voor Ouder-Amstel

Algemeen uitgangspunt voor de te maken risicoanalyse voor Ouder-Amstel is het zoveel mogelijk gebruik maken van de binnen de gemeentelijke organisatie al aanwezige kennis over de handhavingskwesties die zich in Ouder-Amstel kunnen voordoen. De afgelopen jaren is immers al gewerkt met handhavingsbeleid en programma's zodat er al veel ervaring met handhaving is opgedaan. Waar het met name om gaat is om de reeds bestaande kennis beter te benutten door handhavingsproblemen beter en scherper met elkaar te vergelijken en ook te relateren aan gebieden/locaties (gebiedsgericht handhaven). De risicoanalyse kan op die manier duidelijk maken (a) welke handhavingsproblemen de grootste risico's met zich meebrengen en (b) waar die problemen zich binnen Ouder-Amstel voordoen. De beschikbare handhavingscapaciteit kan op basis van die analyse vervolgens gericht en effectiever worden ingezet.

#### 3. Opzet risicoanalyse

De opzet van de analyse is een simpel rekenmodel op waarmee per overtreding een inschatting van het risico wordt gemaakt. Het model gaat uit van de definitie risico is negatief effect maal de kans op overtreding (uitgaande van *geen* handhavingsinspanning).

Voor negatieve effecten wordt de volgende onderverdeling gemaakt:

- 1) veiligheid, in hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid een leidt de overtreding tot veiligheidsrisico's voor de omgeving en derden? Het gaat hierbij om zaken als brandgevaar, instortingsgevaar, explosiegevaar.
- 2) volksgezondheid, in hoeverre heeft de overtreding negatieve gevolgen voor de volksgezondheid? Het betreft vooral effecten voor de lange(re) termijn als gevolg van onvoldoende licht of lucht, vochtigheid en gebruik van of blootstelling aan schadelijke stoffen;
- 3) natuur/milieu, leidt de overtreding tot aantasting van de natuur of het milieu? Aspecten die hier aan de orde kunnen komen zijn onder meer geluidhinder, bodemverontreiniging, geuremissie, energieverpilling, opslag gevaarlijke stoffen, bedreiging of aantasting van flora en fauna.
- 4) financieel-economisch, leidt de overtreding tot financieel-economische schade voor de gemeente?
- 5) leefomgeving, leidt de overtreding tot de tot aantasting van de leefomgeving (leefbaarheid, aangezicht, privacy)
- 6) imago, hoe groot is de politiek-bestuurlijk afbreuk als gevolg van de begane overtreding?

Verder wordt de gemeente voor de uitvoering van de risicoanalyse onderverdeeld in de volgende vier deelgebieden:

- 1) Ouderkerk aan de Amstel,

- 2) Duivendrecht,
- 3) Bedrijventerreinen, en
- 4) landelijk gebied.

#### **4. Uitvoeren analyse**

- 1) De risicoanalyse onderscheidt drie verschillende taakvelden: (1) ruimtelijke ordening/bouw en woningtoezicht, (2) milieu en (3) openbare orde (inclusief de bijzondere wetten). Voor ieder taakveld worden als eerste stap de mogelijke overtredingen geïnventariseerd. Daarbij gaat het om overtredingen van door de gemeente te handhaven voorschriften waarvan bekend is dat ze (binnen de gemeente als geheel) voor komen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat ze zich eventueel in Ouder-Amstel zouden kunnen voordoen. Zuiver theoretische gevallen kunnen buiten beschouwing worden gelaten.
- 2) Vervolgens worden alle overtredingen getoetst op basis van de zes bovengenoemde negatieve aspecten. Deze toetsing vindt plaats door/samen met de betrokken beleids- en handavingsmedewerkers van de drie taakvelden. Toetsing gebeurt met behulp van een vierpuntsschaal 0, 1, 2 of 3. Score 1 betekent dat een overtreding laag scoort op een negatief effect. Toekennen van 3 punten dat een overtreding een groot negatief effect veroorzaakt. Score 2 betekent een gemiddeld effect. Als het effect verwaarloosbaar klein is, kan de waarde 0 worden toegekend. Belangrijk is dat bij deze beoordeling rekening wordt gehouden met het deelgebied waarin de overtreding plaatsvindt. Dat wil zeggen dat een overtreding op hetzelfde negatieve aspecten in het ene deelgebied een hogere of lagere score kan krijgen dan in het andere deelgebied. Dit betekent ook dat voor iedere overtreding de toetsing op de negatieve effecten voor ieder van de vier deelgebieden apart wordt uitgevoerd.
- 3) Op basis van de zes beoordeelde negatieve effecten wordt als derde stap het gemiddelde negatieve effect berekend.
- 4) Per overtreding wordt een inschatting gemaakt van de kans dat een overtreding zich in Ouder-Amstel zal voordoen als de gemeente geen enkele handavingsinspanning zou verrichten. Ook hiervoor geldt een vierpuntsschaal van 0, 1, 2 of 3. Score 0 wijst op een verwaarloosbare kans, 1 wijst op een kleine kans, score 2 op een gemiddelde kans en score 3 bekent een hoge kans. Net als bij de negatieve effecten wordt ook bij de kans op een overtreding rekening gehouden met eventuele mogelijke verschillen tussen de deelgebieden.
- 5) Per overtreding wordt daarna het risico berekend door de gemiddelde score van de negatieve effecten te vermenigvuldigen met de kans op de overtreding. De uiteindelijke uitkomsten kunnen uiteenlopen van 0 t/m 9.
- 6) Aan de overtredingen wordt op basis van de berekende risico's tenslotte een prioriteitswaarde toegekend. Daarbij geldt de volgende indeling:  
0 t/m 3, lage prioriteit  
4 t/m 6, gemiddelde prioriteit  
6 t/m 9, hoge prioriteit.

## 5. Risicoanalyse handhaving omgevingsregelgeving Ouder-Amstel

Hieronder worden per taakveld de resultaten van de risicoanalyse weergegeven.

### A) Taakveld bouwen en ruimtelijke ordening

gebied 1: Ouderkerk aan de Amstel										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieue	fin-econ	leefomgeving	imago				
bouwen zonder of in afwijking van vergunning (art. 40, lid 1 Ww)	2	1	1	1	2	2	1,5	3	4,5	gemiddeld
bouwen in afwijking van bouwbesluit (art. 1b, lid 1 Ww)	2	1	1	1	1	1	1,166666	3	3,5	gemiddeld
bouwen in afwijking van bouwverordening (art. 7b, lid 1 Ww)	2	2	1	1	1	1	1,333333	2	2,666666	laag
niet weghalen tijdelijke bouwwerken na afloop instandhoudingstermijn (art. 45, lid 7 Ww)	3	2	2	2	3	3	2,5	3	7,5	hoog
bouwen of in standhouden bouwwerk in ernstige strijd met redelijke eisen van welstand (art. 12 Ww)	1	1	1	1	3	3	1,666666	1	1,666666	laag
bouwen/gebruik bouwwerk levert gevaar op voor veiligheid en gezondheid (art. 1a, lid 2 Ww)	3	3	2	2	2	3	2,5	2	5	gemiddeld
gebruik bouwwerk in strijd met bouw- of gebruiksbesluit en bouwverordening (art. 1b, lid 3, 7b, lid 4 en 8, lid 8 Ww)	3	2	1	1	1	3	1,833333	2	3,666666	gemiddeld
bestaand bouwwerk in afwijking Bouwbesluit bestaande bouw (art. 1b, lid 2 Ww)	3	3	2	1	3	3	2,5	1	2,5	laag
gebruiken/instandhouden open erf/terrein dat niet voldoet aan de bouwverordening (artikel 7b, lid 2 ww)	2	3	2	1	3	3	2,333333	1	2,333333	laag
slopen zonder of in afwijking van slooovergunning (art. 7b, lid 2, onderdeel d Ww)	3	3	2	2	2	3	2,5	1	2,5	laag
aanleggen zonder of in afwijking van aanlegvergunning (art. 7.10 Wro)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	laag
gebruik gebouw of terrein in afwijking van het bestemmingsplan (artikel 7.10 Wro)	1	1	1	1	2	2	1,333333	2	2,666666	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 1: Ouderkerk aan de Amstel</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
gebruik in afwijking van (tijdelijke) ontheffing bestemmingsplan of projectbesluit (art. 7.10 Wro)	2	1	1	1	2	2	1,5	1	1,5	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 2: Duivendrecht</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieue	fin-econ	leefomgeving	imago				
bouwen zonder of in afwijking van vergunning (art. 40, lid 1 Ww)	2	1	1	1	2	2	1,5	3	4,5	gemiddeld
bouwen in afwijking van bouwbesluit (art. 1b, lid 1 Ww)	2	1	1	1	1	1	1,166666	3	3,5	gemiddeld
bouwen in afwijking van bouwverordening (art. 7b, lid 1 Ww)	2	2	1	1	1	1	1,333333	2	2,666666	laag
niet weghalen tijdelijke bouwwerken na afloop instandhoudingstermijn (art. 45, lid 7 Ww)	3	2	2	2	3	3	2,5	3	7,5	hoog
bouwen of in standhouden bouwwerk in ernstige strijd met redelijke eisen van welstand (art. 12 Ww)	1	1	1	1	3	3	1,666666	1	1,666666	laag
bouwen/gebruik bouwwerk levert gevaar op voor veiligheid en gezondheid (art. 1a, lid 2 Ww)	3	3	2	2	2	3	2,5	3	7,5	hoog
gebruik bouwwerk in strijd met bouw- of gebruiksbesluit en bouwverordening (art. 1b, lid 3, 7b, lid 4 en 8, lid 8 Ww)	3	2	1	1	1	3	1,833333	2	3,666666	gemiddeld
bestaand bouwwerk in afwijking Bouwbesluit bestaande bouw (art. 1b, lid 2 Ww)	3	3	2	1	3	3	2,5	2	5	gemiddeld
gebruiken/instandhouden open erf/terrein dat niet voldoet aan de bouwverordening (artikel 7b, lid 2 ww)	2	3	2	1	3	3	2,333333	2	4,666666	gemiddeld
slopen zonder of in afwijking van sloopvergunning (art. 7b, lid 2, onderdeel d Ww)	3	3	2	2	2	3	2,5	2	5	gemiddeld
aanleggen zonder of in afwijking van aanlegvergunning (art. 7.10 Wro)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	laag
gebruik gebouw of terrein in afwijking van het bestemmingsplan (artikel 7.10 Wro)	2	1	1	1	2	2	1,5	2	3	laag
gebruik in afwijking van (tijdelijke) ontheffing bestemmingsplan of projectbesluit (art. 7.10 Wro)	2	1	1	1	2	2	1,5	2	3	laag



**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 3: Bedrijventerreinen</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieue	fin-econ	leefomgeving	imago				
bouwen zonder of in afwijking van vergunning (art. 40, lid 1 Ww)	3	2	1	2	1	3	2	2	4	gemiddeld
bouwen in afwijking van bouwbesluit (art. 1b, lid 1 Ww) nvt! Geen verg. vrij bouwen	3	2	1	2	1	3	2	1	2	laag
bouwen in afwijking van bouwverordening (art. 7b, lid 1 Ww)	3	2	1	2	1	3	2	1	2	laag
niet weghalen tijdelijke bouwwerken na afloop instandhoudingstermijn (art. 45, lid 7 Ww)	3	2	2	2	1	3	2,166666	2	4,333333	gemiddeld
bouwen of in standhouden bouwwerk in ernstige strijd met redelijke eisen van welstand (art. 12 Ww)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	laag
bouwen/gebruik bouwwerk levert gevaar op voor veiligheid en gezondheid (art. 1a, lid 2 Ww)	3	2	1	2	1	2	1,833333	2	3,666666	gemiddeld
gebruik bouwwerk in strijd met bouw- of gebruiksbesluit en bouwverordening (art. 1b, lid 3, 7b, lid 4 en 8, lid 8 Ww)	3	2	1	1	1	2	1,666666	2	3,333333	gemiddeld
bestaand bouwwerk in afwijking Bouwbesluit bestaande bouw (art. 1b, lid 2 Ww)	3	2	1	1	1	2	1,666666	2	3,333333	gemiddeld
gebruiken/instandhouden open erf/terrein dat niet voldoet aan de bouwverordening (artikel 7b, lid 2 ww)	3	2	3	2	1	3	2,333333	2	4,666666	gemiddeld
slopen zonder of in afwijking van sloopvergunning (art. 7b, lid 2, onderdeel d Ww)	3	3	3	2	1	3	2,5	2	5	gemiddeld
aanleggen zonder of in afwijking van aanlegvergunning (art. 7.10 Wro)	1	1		1	1	1	1	1	1	laag
gebruik gebouw of terrein in afwijking van het bestemmingsplan (artikel 7.10 Wro)	3	3	2	2	1	3	2,333333	3	7	hoog
gebruik in afwijking van (tijdelijke) ontheffing bestemmingsplan of projectbesluit (art. 7.10 Wro)	3	3	2	2	1	3	2,333333	3	7	hoog

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 4: Landelijk gebied</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieue	fin-econ	leefomgeving	imago				
bouwen zonder of in afwijking van vergunning (art. 40, lid 1 Ww)	3	1	2	2	2	2	2	3	6	hoog
bouwen in afwijking van bouwbesluit (art. 1b, lid 1 Ww)	3	1	2	2	2	2	2	3	6	hoog
bouwen in afwijking van bouwverordening (art. 7b, lid 1 Ww)	2	1	1	1	1	1	1,166666	2	2,333333	laag
niet weghalen tijdelijke bouwwerken na afloop instandhoudingstermijn (art. 45, lid 7 Ww)	3	3	2	1	1	2	2	2	4	gemiddeld
bouwen of in standhouden bouwwerk in ernstige strijd met redelijke eisen van welstand (art. 12 Ww)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	laag
bouwen/gebruik bouwwerk levert gevaar op voor veiligheid en gezondheid (art. 1a, lid 2 Ww)	3	3	2	2	2	3	2,5	1	2,5	laag
gebruik bouwwerk in strijd met bouw- of gebruiksbesluit en bouwverordening (art. 1b, lid 3, 7b, lid 4 en 8, lid 8 Ww)	3	2	2	2	1	2	2	2	4	gemiddeld
bestaand bouwwerk in afwijking Bouwbesluit bestaande bouw (art. 1b, lid 2 Ww)	2	1	1	1	2	1	1,333333	2	2,666666	laag
gebruiken/instandhouden open erf/terrein dat niet voldoet aan de bouwverordening (artikel 7b, lid 2 ww)	1	2	3	1	2	2	1,833333	2	3,666666	gemiddeld
slopen zonder of in afwijking van sloopvergunning (art. 7b, lid 2, onderdeel d Ww)	2	3	2	2	1	2	2	2	4	gemiddeld
aanleggen zonder of in afwijking van aanlegvergunning (art. 7.10 Wro)	2	1	2	2	3	3	2,166666	1	2,166666	laag
gebruik gebouw of terrein in afwijking van het bestemmingsplan (artikel 7.10 Wro)	1	1	2	3	2	2	1,833333	3	5,5	gemiddeld
gebruik in afwijking van (tijdelijke) ontheffing bestemmingsplan of projectbesluit (art. 7.10 Wro)	1	1	2	3	2	2	1,833333	3	5,5	gemiddeld

**B) Taakveld milieu**

gebied 1: Ouderkerk aan de Amstel										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
exploitatie inrichting zonder of in afwijking vergunning Wm	3	2	3	1	2	2	2,17	1	2,17	laag
exploitatie inrichting zonder of in afwijking melding Wm	3	2	3	1	2	2	2,17	2	4,33	gemiddeld
Verontreiniging bodem	2	2	3	2	2	2	2,17	1	2,17	laag
Storten afvalstoffen	3	3	3	3	3	3	3,00	2	6,00	hoog

gebied 2: Duivendrecht										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
exploitatie inrichting zonder of in afwijking vergunning Wm	3	2	3	1	2	2	2,17	1	2,17	laag
exploitatie inrichting zonder of in afwijking melding Wm	3	2	3	1	2	2	2,17	2	4,33	gemiddeld
Verontreiniging Bodem	2	2	3	2	2	2	2,17	1	2,17	laag
Storten afvalstoffen	3	3	3	3	3	3	3,00	2	6,00	hoog

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 3: Bedrijventerreinen</b>										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
exploitatie inrichting zonder of in afwijking vergunning Wm	3	2	3	1	2	2	2,17	1	2,17	Laag
exploitatie inrichting zonder of in afwijking melding Wm	3	2	3	1	2	2	2,17	2	4,33	Gemiddeld
Verontreiniging bodem	2	2	3	1	2	1	1,83	1	1,83	Laag
Storten afvalstoffen	2	2	3	3	1	2	2,17	2	4,33	Gemiddeld

<b>gebied 4: Landelijk gebied</b>										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
exploitatie inrichting zonder of in afwijking vergunning Wm	2	2	3	1	2	2	2,00	1	2,00	laag
exploitatie inrichting zonder of in afwijking melding Wm	2	2	3	1	2	2	2,00	3	6,00	hoog
Verontreiniging bodem	2	2	3	2	2	2	2,17	2	4,33	gemiddeld
Storten afvalstoffen	2	2	3	3	1	1	2,00	3	6,00	hoog

**C) Taakveld Openbare Orde**

gebied 1: Ouderkerk aan de Amstel										
Overtreding / handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieue	fin-econ	leefomgeving	imago				
het zonder of in afwijking vergunning exploiteren van een horeca-inrichting of slijterij (Drank- en Horecawet)	1	1	1	1	1	2	1,166666	2	2,333333	laag
overtreding sluitingstijden horeca (APV)	1	1	1	1	3	2	1,5	3	4,5	gemiddeld
het zonder of in afwijking van een vergunning in gebruiken van de weg als terras (APV)	1	1	2	1	2	2	1,5	2	3	laag
zonder of in afwijking van een vergunning exploiteren van een sexinrichting of escortbedrijf (APV)	1	1	1	1	1	2	1,166666	0	0	laag
het zonder of in afwijking van een vergunning/kennisgeving houden van een loterij of bingo (Wet op de Kansspelen)	0	0	0	0	0	1	0,166666	0	0	laag
handel in soft- of harddrugs (Opiumwet)	3	2	0	0	3	2	1,666666	1	1,666666	laag
het zonder of in afwijking van een vrijstelling/ontheffing open hebben van een winkel buiten de vastgestelde openingstijden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
organiseren evenement zonder of in afwijking van vergunning (APV)	3	2	2	1	3	3	2,333333	1	2,333333	laag
maken of veranderen van een uitweg zonder of in afwijking van vergunning (APV)	2	1	3	2	2	3	2,166666	1	2,166666	laag
zonder of in afwijking van vergunning plaatselijk van ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclame op de openbare weg (APV)	2	1	1	1	3	2	1,666666	1	1,666666	laag
plakken of kladden (APV)	1	1	1	2	3	2	1,666666	1	1,666666	laag
loslopende honden buiten daarvoor aangewezen locaties (APV)	0	1	2	0	2	1	1	3	3	laag
zonder of in afwijking vergunning houden van hinderlijke dieren (APV)	0	0	1	1	1	0	0,5	0	0	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 1: Ouderkerk aan de Amstel</b>										
<b>Overtreding / handhavingsproduct</b>	<b>effect</b>						<b>gem. effect</b>	<b>kans</b>	<b>risico</b>	<b>prioriteit</b>
	<b>veiligheid</b>	<b>volksgezondheid</b>	<b>milieu</b>	<b>fin-econ</b>	<b>leefomgeving</b>	<b>imago</b>				
verontreiniging van de weg (APV)	2	1	3	2	2	3	2,166666	2	4,333333	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning plaatsen van objecten op de weg of gebruiken weg anders dan overeenkomstig de bestemming (APV)	3	1	1	0	2	2	1,5	2	3	laag
zonder of in afwijking van vergunning verhandelen, verhuren, slopen, herstellen of stallen van voertuigen op de weg (APV)	2	2	3	2	3	3	2,5	2	5	gemiddeld
plaatsen van voertuigwrakken op de weg (APV)	2	2	2	3	3	3	2,5	2	5	gemiddeld
langer dan 3 dagen parkeren van defecte voertuigen op de weg (APV)	2	2	2	3	3	3	2,5	2	5	gemiddeld
langer dan 3 dagen parkeren van caravans e.d. (APV)	2	2	2	2	3	3	2,333333	2	4,666666	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning parkeren van reclamevoertuigen op de weg (APV)	1	1	2	1	2	3	1,666666	1	1,666666	laag
parkeren van grote voertuigen op de weg anders dan op aangewezen plaatsen en toegestane tijden (APV)	2	2	2	1	3	3	2,166666	1	2,166666	laag
zonder of in afwijking van vergunning aantasten van groenvoorzieningen door parkeren voertuigen (APV)	2	2	3	3	3	3	2,666666	2	5,333333	gemiddeld
innemen ligplaats met vaartuig anders dan op aangewezen plaatsen en toegestane tijden (APV)	2	1	1	1	3	2	1,666666	1	1,666666	laag
zonder of in afwijking van vergunning inzamelen van geld of goed (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
venten zonder of in afwijking van vergunning (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
zonder of in afwijking van vergunning innemen van een standplaats (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
zonder in afwijking van vergunning organiseren van een snuffel of rommelmarkt (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

gebied 1: Ouderkerk aan de Amstel										
Overtreding / handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
kappen van bomen zonder of in afwijking kapvergunning (kapverordening)	0	0	2	0	2	3	1,166666	2	2,333333	laag
niet naleven herplantplicht (kapverordening)	0	0	2	0	2	1	0,833333	3	2,5	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 2: Duivendrecht</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	<b>effect</b>						<b>gem. effect</b>	<b>kans</b>	<b>risico</b>	<b>prioriteit</b>
	<b>veiligheid</b>	<b>volksgezondheid</b>	<b>milieue</b>	<b>fin-econ</b>	<b>leefomgeving</b>	<b>imago</b>				
het zonder of in afwijking vergunning exploiteren van een horeca-inrichting of slijterij (Drank- en Horecawet)	1	1	1	1	1	2	1,166666	2	2,333333	laag
overtreding sluitingstijden horeca (APV)	1	1	1	1	3	2	1,5	3	4,5	gemiddeld
het zonder of in afwijking van een vergunning in gebruiken van de weg als terras (APV)	1	1	2	1	2	2	1,5	2	3	laag
zonder of in afwijking van een vergunning exploiteren van een sexinrichting of escortbedrijf (APV)	1	1	1	1	1	2	1,166666	0	0	laag
het zonder of in afwijking van een vergunning/kennisgeving houden van een loterij of bingo (Wet op de Kansspelen)	0	0	0	0	0	1	0,166666	0	0	laag
handel in soft- of harddrugs (Opiumwet)	3	2	0	0	3	2	1,666666	1	1,666666	laag
het zonder of in afwijking van een vrijstelling/ontheffing open hebben van een winkel buiten de vastgestelde openingstijden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
organiseren evenement zonder of in afwijking van vergunning (APV)	3	2	2	1	3	3	2,333333	1	2,333333	laag
maken of veranderen van een uitweg zonder of in afwijking van vergunning (APV)	3	2	2	2	1	3	2,166666	1	2,166666	laag
zonder of in afwijking van vergunning plaatselijk van ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclame op de openbare weg (APV)	2	1	1	1	3	2	1,666666	1	1,666666	laag
plakken of kladden (APV)	1	1	1	2	3	2	1,666666	1	1,666666	laag
loslopende honden buiten daarvoor aangewezen locaties (APV)	0	1	2	0	2	1	1	3	3	laag
zonder of in afwijking vergunning houden van hinderlijke dieren (APV)	0	0	1	1	1	0	0,5	0	0	laag
verontreiniging van de weg (APV)	2	1	3	2	2	3	2,166666	2	4,333333	gemiddeld



**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 2: Duivendrecht</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	<b>effect</b>						<b>gem. effect</b>	<b>kans</b>	<b>risico</b>	<b>prioriteit</b>
	<b>veiligheid</b>	<b>volksgezondheid</b>	<b>milieu</b>	<b>fin-econ</b>	<b>leefomgeving</b>	<b>imago</b>				
zonder of in afwijking van vergunning plaatsen van objecten op de weg of gebruiken weg anders dan overeenkomstig de bestemming (APV)	3	1	1	0	2	2	1,5	2	3	laag
zonder of in afwijking van vergunning verhandelen, verhuren, slopen, herstellen of stallen van voertuigen op de weg (APV)	2	2	3	2	3	3	2,5	2	5	gemiddeld
plaatsen van voertuigwrakken op de weg (APV)	2	2	2	3	3	3	2,5	2	5	gemiddeld
langer dan 3 dagen parkeren van defecte voertuigen op de weg (APV)	2	2	2	3	3	3	2,5	2	5	gemiddeld
langer dan 3 dagen parkeren van caravans e.d. (APV)	2	2	2	2	3	3	2,333333	2	4,666666	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning parkeren van reclamevoertuigen op de weg (APV)	1	1	2	1	2	3	1,666666	2	3,333333	gemiddeld
parkeren van grote voertuigen op de weg anders dan op aangewezen plaatsen en toegestane tijden (APV)	2	2	2	1	3	3	2,166666	2	4,333333	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning aantasten van groenvoorzieningen door parkeren voertuigen (APV)	1	1	1	2	3	3	1,833333	2	3,666666	gemiddeld
innemen ligplaats met vaartuig anders dan op aangewezen plaatsen en toegestane tijden (APV)	2	1	1	1	3	2	1,666666	1	1,666666	laag
zonder of in afwijking van vergunning inzamelen van geld of goed (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
venten zonder of in afwijking van vergunning (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
zonder of in afwijking van vergunning innemen van een standplaats (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
zonder in afwijking van vergunning organiseren van een snuffel of rommelmarkt (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
kappen van bomen zonder of in afwijking kapvergunning (kapverordening)	0	0	2	0	2	3	1,166666	2	2,333333	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

gebied 2: Duivendrecht										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
niet naleven herplantplicht (kapverordening)	0	0	2	0	2	1	0,833333	3	2,5	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 3: Bedrijventerreinen</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	<b>effect</b>						<b>gem. effect</b>	<b>kans</b>	<b>risico</b>	<b>prioriteit</b>
	<b>veiligheid</b>	<b>volksgezondheid</b>	<b>milieue</b>	<b>fin-econ</b>	<b>leefomgeving</b>	<b>imago</b>				
het zonder of in afwijking vergunning exploiteren van een horeca-inrichting of slijterij (Drank- en Horecawet)	1	1	1	1	1	2	1,166666	0	0	laag
overtreding sluitingstijden horeca (APV)	1	1	1	1	1	2	1,166666	0	0	laag
het zonder of in afwijking van een vergunning in gebruiken van de weg als terras (APV)	1	1	2	1	1	2	1,333333	0	0	laag
zonder of in afwijking van een vergunning exploiteren van een sexinrichting of escortbedrijf (APV)	1	1	1	1	1	2	1,166666	0	0	laag
het zonder of in afwijking van een vergunning/kennisgeving houden van een loterij of bingo (Wet op de Kansspelen)	0	0	0	0	0	1	0,166666	0	0	laag
handel in soft- of harddrugs (Opiumwet)	3	2	0	0	2	2	1,5	1	1,5	laag
het zonder of in afwijking van een vrijstelling/ontheffing open hebben van een winkel buiten de vastgestelde openingstijden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
organiseren evenement zonder of in afwijking van vergunning (APV)	3	2	2	1	3	3	2,333333	2	4,666666	gemiddeld
maken of veranderen van een uitweg zonder of in afwijking van vergunning (APV)	2	2	1	2	3	3	2,166666	1	2,166666	laag
zonder of in afwijking van vergunning plaatselijk van ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclame op de openbare weg (APV)	2	1	1	1	3	2	1,666666	3	5	gemiddeld
plakken of kladden (APV)	1	1	1	2	3	2	1,666666	3	5	gemiddeld
loslopende honden buiten daarvoor aangewezen locaties (APV)	0	1	2	0	1	0	0,666666	3	2	laag
zonder of in afwijking vergunning houden van hinderlijke dieren (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
verontreiniging van de weg (APV)	2	1	2	1	2	3	1,833333	3	5,5	gemiddeld

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 3: Bedrijventerreinen</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	<b>effect</b>						<b>gem. effect</b>	<b>kans</b>	<b>risico</b>	<b>prioriteit</b>
	<b>veiligheid</b>	<b>volksgezondheid</b>	<b>milieu</b>	<b>fin-econ</b>	<b>leefomgeving</b>	<b>imago</b>				
zonder of in afwijking van vergunning plaatsen van objecten op de weg of gebruiken weg anders dan overeenkomstig de bestemming (APV)	3	1	1	0	2	2	1,5	3	4,5	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning verhandelen, verhuren, slopen, herstellen of stallen van voertuigen op de weg (APV)	2	2	3	2	3	3	2,5	2	5	gemiddeld
plaatsen van voertuigwrakken op de weg (APV)	2	2	2	3	3	3	2,5	3	7,5	hoog
langer dan 3 dagen parkeren van defecte voertuigen op de weg (APV)	2	2	2	3	3	3	2,5	3	7,5	hoog
langer dan 3 dagen parkeren van caravans e.d. (APV)	2	2	2	3	3	3	2,5	3	7,5	hoog
zonder of in afwijking van vergunning parkeren van reclamevoertuigen op de weg (APV)	1	1	2	1	2	3	1,666666	3	5	gemiddeld
parkeren van grote voertuigen op de weg anders dan op aangewezen plaatsen en toegestane tijden (APV)	2	2	2	1	3	3	2,166666	3	6,5	hoog
zonder of in afwijking van vergunning aantasten van groenvoorzieningen door parkeren voertuigen (APV)	2	2	3	3	3	3	2,666666	3	8	hoog
innemen ligplaats met vaartuig anders dan op aangewezen plaatsen en toegestane tijden (APV)	2	1	1	1	3	2	1,666666	3	5	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning inzamelen van geld of goed (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
venten zonder of in afwijking van vergunning (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
zonder of in afwijking van vergunning innemen van een standplaats (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
zonder in afwijking van vergunning organiseren van een snuffel of rommelmarkt (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
kappen van bomen zonder of in afwijking kapvergunning (kapverordening)	0	0	2	0	2	3	1,166666	2	2,333333	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

gebied 3: Bedrijventerreinen										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
niet naleven herplantplicht (kapverordening)	0	0	2	0	2	1	0,833333	3	2,5	laag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>gebied 4: Landelijk gebied</b>										
<b>overtreding/handhavingsproduct</b>	<b>effect</b>						<b>gem. effect</b>	<b>kans</b>	<b>risico</b>	<b>prioriteit</b>
	<b>veiligheid</b>	<b>volksgezondheid</b>	<b>milieu</b>	<b>fin-econ</b>	<b>leefomgeving</b>	<b>imago</b>				
het zonder of in afwijking vergunning exploiteren van een horeca-inrichting of slijterij (Drank- en Horecawet)	1	1	1	1	1	2	1,1666666	0	0	laag
overtreding sluitingstijden horeca (APV)	1	1	1	1	3	2	1,5	0	0	laag
het zonder of in afwijking van een vergunning in gebruiken van de weg als terras (APV)	1	1	2	1	2	2	1,5	0	0	laag
zonder of in afwijking van een vergunning exploiteren van een sexinrichting of escortbedrijf (APV)	1	1	1	1	1	2	1,1666666	0	0	laag
het zonder of in afwijking van een vergunning/kennisgeving houden van een loterij of bingo (Wet op de Kansspelen)	0	0	0	0	0	1	0,1666666	0	0	laag
handel in soft- of harddrugs (Opiumwet)	3	2	0	0	3	2	1,6666666	1	1,6666666	laag
het zonder of in afwijking van een vrijstelling/ontheffing open hebben van een winkel buiten de vastgestelde openingstijden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
organiseren evenement zonder of in afwijking van vergunning (APV)	3	2	2	1	3	3	2,3333333	1	2,3333333	laag
maken of veranderen van een uitweg zonder of in afwijking van vergunning (APV)	2	2	1	2	3	3	2,1666666	2	4,3333333	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning plaatselijk van ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclame op de openbare weg (APV)	2	1	1	1	3	2	1,6666666	1	1,6666666	laag
plakken of kladden (APV)	1	1	1	2	3	2	1,6666666	1	1,6666666	laag
loslopende honden buiten daarvoor aangewezen locaties (APV)	0	1	2	0	1	0	0,6666666	3	2	laag
zonder of in afwijking vergunning houden van hinderlijke dieren (APV)	0	0	1	1	1	0	0,5	0	0	laag
verontreiniging van de weg (APV)	2	1	2	1	2	3	1,8333333	2	3,6666666	gemiddeld

### Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel

gebied 4: Landelijk gebied										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
zonder of in afwijking van vergunning plaatsen van objecten op de weg of gebruiken weg anders dan overeenkomstig de bestemming (APV)	3	1	1	0	2	2	1,5	2	3	laag
zonder of in afwijking van vergunning verhandelen, verhuren, slopen, herstellen of stallen van voertuigen op de weg (APV)	3	1	2	0	1	2	1,5	2	3	laag
plaatsen van voertuigwrakken op de weg (APV)	1	2	2	2	3	3	2,1666666	2	4,3333333	gemiddeld
langer dan 3 dagen parkeren van defecte voertuigen op de weg (APV)	1	2	2	2	3	3	2,1666666	2	4,3333333	gemiddeld
langer dan 3 dagen parkeren van caravans e.d. (APV)	1	2	2	2	3	3	2,1666666	2	4,3333333	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning parkeren van reclamevoertuigen op de weg (APV)	1	1	2	0	3	3	1,6666666	2	3,3333333	gemiddeld
parkeren van grote voertuigen op de weg anders dan op aangewezen plaatsen en toegestane tijden (APV)	2	2	2	0	3	3	2	2	4	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning aantasten van groenvoorzieningen door parkeren voertuigen (APV)	1	1	2	0	3	3	1,6666666	2	3,3333333	gemiddeld
innemen ligplaats met vaartuig anders dan op aangewezen plaatsen en toegestane tijden (APV)	2	1	1	1	3	2	1,6666666	2	3,3333333	gemiddeld
zonder of in afwijking van vergunning inzamelen van geld of goed (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
venten zonder of in afwijking van vergunning (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
zonder of in afwijking van vergunning innemen van een standplaats (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
zonder in afwijking van vergunning organiseren van een snuffel of rommelmarkt (APV)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	laag
kappen van bomen zonder of in afwijking kapvergunning (kapverordening)	0	0	2	0	2	3	1,1666666	3	3,5	gemiddeld

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

gebied 4: Landelijk gebied										
overtreding/handhavingsproduct	effect						gem. effect	kans	risico	prioriteit
	veiligheid	volksgezondheid	milieu	fin-econ	leefomgeving	imago				
niet naleven herplantplicht (kapverordening)	0	0	2	0	2	1	0,8333333	3	2,5	laag



## **Bijlage III: Handhaafbaarheidstoets**

### **1. Inleiding**

De gemeentelijke overheid is verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van een groot aantal beleidsterreinen. Vaak wordt daarbij uitvoering gegeven aan regelgeving die door de rijksoverheid is opgesteld. De gemeente heeft ook de bevoegdheid om zelf regelgeving/beleid op te stellen.

Het gemeentelijk beleid wordt vastgelegd in verordeningen, beleidsregels en beleidsnotities. De effectiviteit van dit beleid is voor een belangrijk deel afhankelijk van de handhaafbaarheid én de feitelijke handhaving ervan.

De afstemming tussen de uitvoerbaarheid van (nieuw) beleid en de handhaafbaarheid is dan ook van groot belang. Daarvoor:

- moet het (nieuwe) beleid juridisch correct zijn;
- moeten middelen en menskracht worden gereserveerd om het beleid uit te voeren en te handhaven;
- moeten de werkplannen en prioriteiten die voortvloeien uit het(nieuwe) beleid zijn afgestemd met de uitvoerende afdelingen.

In het handhavingsbeleid omgevingsregelgeving is om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het gemeentelijk beleid te vergroten een handhaafbaarheidstoets aangekondigd. De toets is bedoeld voor gemeentelijk beleid waarin gedragsnormen in de vorm van regelgeving zijn opgenomen voor burgers, bedrijven en andere rechtspersonen. De handhaafbaarheidstoets wordt organisatiebreed ingevoerd als instrument om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van (nieuw) beleid te verhogen. De toets is gebaseerd op: "De handleiding effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid t.b.v. ont-werp-regelgeving" en "de notitie De tafel van elf, *een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels*". Beide notities zijn opgesteld door het ministerie van Justitie.

### **2. Wanneer een handhaafbaarheidstoets?**

Het is van groot belang dat de handhaafbaarheidstoets in een zo vroeg mogelijk stadium in het beleidsproces wordt uitgevoerd. Juist in de fase waarin de keuze tussen instrumenten en alternatieve vormen van gemeentelijke regelgeving nog mogelijk is, zijn de resultaten van de toets het meest waardevol. Dit geldt niet alleen voor regelgeving maar ook voor beleidsnota's of bijzondere regelingen waarin een juridisch kader wordt vastgelegd.

De handhaafbaarheidstoets is bedoeld voor gemeentelijk beleid waarin gedragsnormen en/of toetsingsnormen in de vorm van regelgeving zijn opgenomen. Deze normen komen in veel gemeentelijk beleid aan de orde (bijvoorbeeld in het ruimtelijke ordeningsbeleid, het bomenbeleid en hetbeleid betreffende de openbare orde).

De omvang van de handhaafbaarheidstoets is afhankelijk van het betreffende beleidsonderwerp. Het gaat in eerste instantie om een indicatie van de voornaamste (te verwachten) uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidseffecten. Indien de handhaafbaarheidstoets in een vroegtijdig stadium bij het beleidsproces wordt betrokken, hoeft detoepassing van deze toets niet te leiden tot vertraging en draagt deze toets bij tot een goede acceptatie en uitvoering van het beleid (breed draagvlak).

### **3. Toevoeging in het beleidsproces**

De handhaafbaarheidstoets heeft als resultaat dat in elke beleidsnotitie een hoofdstuk of een paragraaf over handhaving is opgenomen. De volgende zaken moeten hierin in ieder geval aan de orde komen:

- De gevolgen van de ontwerp regelgeving/beleid voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte/prioriteit;

- De juridische instrumenten die beschikbaar zijn en de bevoegdheden die zijn toegekend (bijvoorbeeld mandaat);
- De sancties die mogelijk zijn (bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk);
- Wie belast is met het toezicht, controle en opsporing;
- Zijn voor de uitvoering van de ontwerp regelgeving/beleid personele en/of financiële middelen beschikbaar?
- Moeten afspraken worden gemaakt over de uitvoering met externen?

De handhaafbaarheidstoets bestaat uit een aantal vragen. De beantwoording van de vragen moet inzicht verschaffen in de uitvoerings- en handhavingsaspecten van het (nieuwe) beleid.

Indien blijkt dat deze effecten omvangrijk zijn zullen er zwaardere eisen aan de toetsing moeten worden gesteld. In sommige gevallen zal dit uitmonden in een projectmatig traject, met als doel invulling geven aan de uitvoerings- en handhavingsaspecten. De uitkomsten van de toets dienen te worden in de vorm van een handhavingsparagraaf te worden verwerkt in het voorstel voor de nieuwe regels of het nieuwe beleid. In het meest extreme geval kan de uitkomst van de toets er toe leiden dat van de vaststelling van nieuw beleid of nieuwe regels wordt afgezien.

#### **4. Door wie wordt de handhaafbaarheidstoets uitgevoerd?**

De vakafdelingen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en de effectiviteit van hun beleid. Dit geldt ook voor het verschaffen van inzicht in en het beoordelen van (neven)effecten die aan het ontwerpbeleid zijn verbonden. De jurist Ruimtelijke Ordening van de Afdeling ROV kan daarbij eventueel ondersteuning verlenen.

#### **5. De vragen**

- 1) Heeft er een grondige probleem- en omgevingsanalyse plaatsgevonden. Zijn de juridische aspecten van het nieuwe beleid uitgewerkt?
- 2) Welke doelgroepen worden met de effecten van het beleid geconfronteerd en wat is de omvang van die doelgroepen?

*Deze vraag wordt gesteld om inzicht te krijgen in het te verwachten naleefgedrag van de doelgroep. Er zijn drie categorieën doelgroepen te onderscheiden:*

- *gesloten doelgroepen: alle potentiële overtreders zijn bekend, dit is bijvoorbeeld het geval bij subsidie ontvangers.*
- *half opendoelgroepen: het gros van de potentiële overtreders is bekend omdat zij bijvoorbeeld een vergunning moeten hebben. Niet bekend is het grijze circuit, de personen die de activiteiten uitvoeren zonder vergunning, bijvoorbeeld vergunning vrij bouwen.*
- *open doelgroepen: een ieder, iedereen kan tot de potentiële overtreders behoren.*

*Vervolgens dient aandacht te worden besteed aan:*

- *De grootte van de doelgroep(en).*
- *De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen.*
- *De mate waarin het beleid en de regelgeving kenbaar kan zijn voor de doelgroep.*
- *De mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk wordt gevonden door de doelgroep.*
- *De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het publieke gezag van de gemeente Ouder-Amstel en de inschatting van de doelgroep van de kans dat overtreding van de regelgeving daadwerkelijk leidt tot handhavend optreden van de gemeente Ouder-Amstel.*

*De antwoorden op vraag 2 leiden tot een beeld van de doelgroep die gevolgen ondervindt van het voorgenomen beleid. Het geschatte naleefgedrag van de doelgroep is belangrijke informatie om de benodigde handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte te bepalen (zie vraag 3).*

- 3) Wat zijn gevolgen van het beleid voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte?

*Bij deze vraag gaat het concreet om de beantwoording van de volgende subvragen:*

- *Hoeveel vergunningen moeten er worden verleend?*
- *Welk percentage van de vergunningen zal naar verwachting worden overtreden?*
- *Welke juridische instrumenten zijn beschikbaar en zijn de bevoegdheden toegekend (mandaat)?*
- *Welke sancties zijn mogelijk, bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk?*
- *Wie is belast met het toezicht, controle en opsporing?*
- *Wat is de omvang van de benodigde handhavingsinzet?*
- *Welke personele en/of financiële middelen zijn beschikbaar voor de uitvoering van het voorgenomen beleid?*

- 4) Conclusie:

- *Wat is de algemene conclusie van de uitgevoerde handhaafbaarheidstoets?*
- *In hoeverre geeft de conclusie van de toets aanleiding tot bijstelling van de regels?*
- *Welke acties zijn hiervoor nodig of worden hiervoor gepland?*

**Bijlage IV: model toezichtmatrix bouwtoezicht**

Voor het uitvoeren van het bouwtoezicht zal bij de opstelling van de jaarlijkse handhavingsprogramma's voor de planning van de controles gebruik worden gemaakt van onderstaande modelmatrix. Deze matrix kan voor ieder type gebouw worden opgesteld. In deze matrix zijn de te inspecteren onderdelen van aanloop tot afbouw zijn daarbij nader uitgewerkt in 29 te controleren zaken. De items waarop toezicht zal worden gehouden kunnen met een stip worden aangegeven. Omdat verschillende items in 1 toezichtmoment kunnen worden samengevat zijn de toezichtmomenten met een groen vlak weer gegeven

		Aanloop			Onderbouw				Bovenbouw				Gevel / dak				Afbouw													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
<b>Inspectieschema</b>																														
	Ruimtelijke inpassing																													
	Esthetische inpassing																													
	Oriënteringsgesprek																													
	Uitzetten bouw																													
	Uitgraven bouwput																													
	Fundering op staal																													
	Fundering op palen																													
	Funderingsconstructie																													
	Riolering																													
	Begane grond																													
	Wanden / kolommen																													
	Stempels / steigers																													
	Vloeren / balken																													
	Constructie overige verdiepingen																													
	Dakconstructies																													
	Dakafwerking																													
	Buitenblad gevel																													
	Gevelopeningen																													
	Nutsvoorzieningen																													
	Hoogteverschil / vloerafscheidingen																													
	Ventilatie / spuicapaciteit																													
	Brandveiligheid																													
	Vluchtmogelijkheden																													
	Brandveiligheidsinstallaties																													
	Bescherming geluid																													
	Bescherming geluid van installaties																													
	Wering van vocht																													
	Verbrandingslucht / rook																													
	EP gerelateerde installaties																													
	Duurzaam bouwen																													
	Eindcontrole																													
<b>Bouwfasen</b>																														
	1. Aanloop																													
	2. Onderbouw																													
	3. Bovenbouw																													
	4. Gevel / dak																													
	5. Afbouw																													

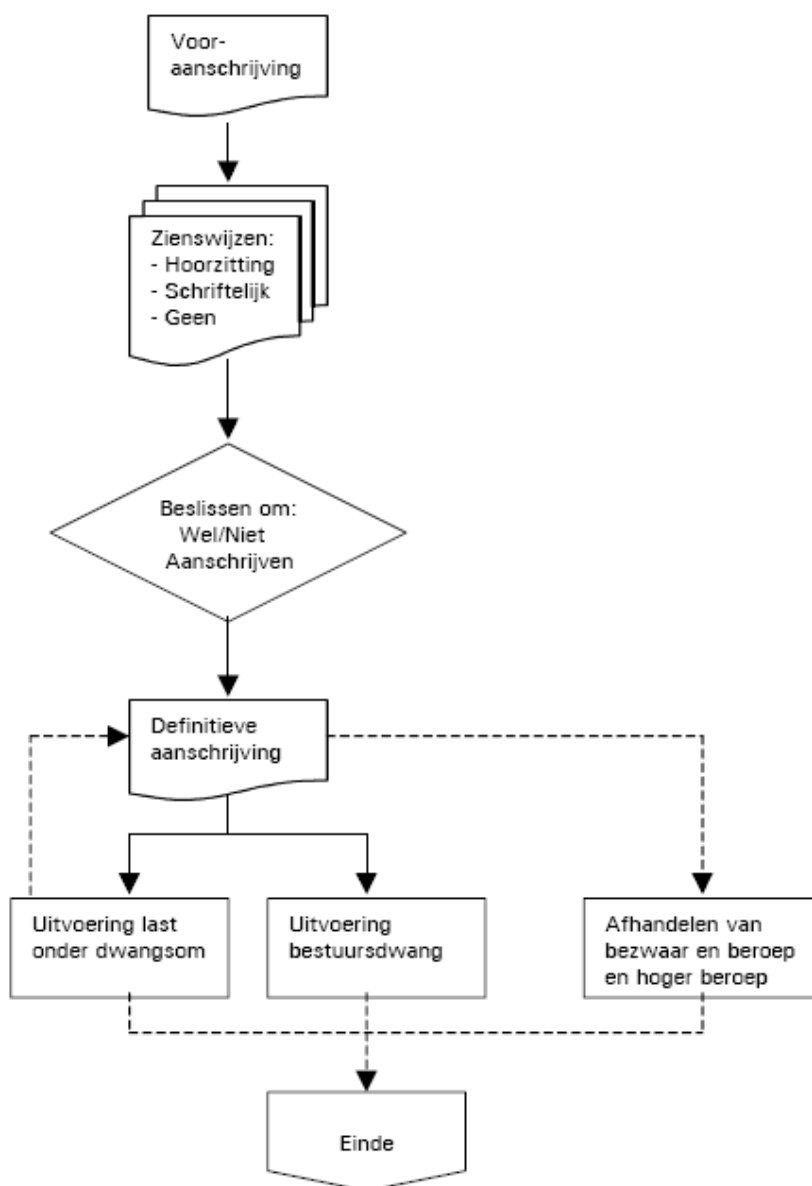
Ter illustratie onderstaan een fictief ingevuld voorbeeld voor het houden van toezicht bij de bouw van kantoren of industriële gebouwen.

Voorbeeld: toezichtmatrix kantoren en industriële gebouwen

Kantoren en industriële gebouwen	Aartopp			Ortbouw						Bovenbouw					Gevel/dak				Afbouw													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29			
<b>Inspectieschema</b>																																
Ruimtelijke inpassing																																
Esthetische inpassing																																
Oriënteringsgesprek																																
Uitzetten bouw																																
Uitgraven bouwput																																
Fundering op staal																																
Fundering op palen																																
Funderingsconstructie																																
Riolering																																
Begane grond																																
Wanden / kolommen																																
Stempels / steigers																																
Vloeren / balken																																
Constructie overige verdiepingen																																
Dakconstructies																																
Dakafwerking																																
Buitenblad gevel																																
Gevelopeningen																																
Nutsvoorzieningen																																
Hoogteverschil / vloerafscheidingen																																
Ventilatie / spuicapaciteit																																
Brandveiligheid																																
Vluchtmogelijkheden																																
Brandveiligheidsinstallaties																																
Bescherming geluid																																
Bescherming geluid van installaties																																
Wering van vocht																																
Verbrandingslucht / rook																																
EP gerelateerde installaties																																
Duurzaam bouwen																																
Eindcontrole																																
<b>Bouwfasen</b>																																
1. Aartopp	1																															
2. Ortbouw	1																															
3. Bovenbouw	3																															
4. Gevel/dak	0																															
5. Afbouw	4																															
6. Opheffing	1																															
<b>Totaal aantal</b>	<b>10</b>																															

### Bijlage V: schema twee stappenmodel bestuursrechtelijk optreden

Het procedureschema voor het nemen van een sanctiebeschikking ziet er als volgt uit.



## Bijlage VI: Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit) (art. 5:32 Awb). Onderstaande tabel is ontleend aan de landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen 2008, beschikbaar via [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl).

De Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen 2008 biedt handhavers enig houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag. Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld maar bevat enkel voorbeelden. Het bestuursorgaan dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen. De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Bovendien mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien.

Deze leidraad zal worden gebruikt als een hulpmiddel voor bij het nemen van sanctiebeschikkingen tegen milieuovertredingen in Ouder-Amstel. Dat betekent dat het in de onderstaande tabel aanbevolen sanctietraject zal worden overgenomen tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Zo kan bijvoorbeeld in een specifieke situatie vanwege de ernst van de overtreding en/of de voordelen die de overtreder met zijn overtreding behaalt een hogere dwangsom nodig zijn. De leidraad is dan ook nadrukkelijk een leidraad en is geen verplichting waaraan het bestuursorgaan altijd gehouden is. Eventuele aanpassingen in latere versies van de landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen 2008 zullen door burgemeester en wethouders van Ouder-Amstel worden overgenomen.

Opgemerkt moet nog worden dat de landelijke leidraad ten aanzien van de prioritering uitgaat van de kwalificaties licht, matig of ernstig. In deze nota wordt echter van een prioriteitstelling van 1 tot en met 4 (zie paragraaf 4.5.6). Omwille van de vergelijkbaarheid is in onderstaande tabel de landelijke kwalificatie gehandhaafd. Voor de omzetting van de prioriteitstelling geldt het volgende; de kwalificatie "licht" komt overeen met prioriteit 1, matig met prioriteit 2 en ernstig met prioriteit 3 of 4.

Milieu-compartment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigingstermijn
<b>BODEM</b>	Keuring tank niet (op tijd) uitgevoerd	Licht	Dwangsom	€350 p.w. max. 10X	2 weken
	Geen vloeistofdichte vloer of (lek)bak aanwezig	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X (evt. bedrag per m <sup>2</sup> )	1-3 maanden
	Vloer of (lek)bak niet bestand tegen chemische inwerking van stof	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden
	Vloer niet gekeurd	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden
	Stoffen in bodem brengen vervuilend en spoed vereist	Ernstig	PV + Bestuursdwang	NVT	1 week
	Vloer aangelegd door een niet erkende instelling	Licht	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10 X	1-3 maanden
	Keuring vloer door een niet erkende instelling	Licht	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10 X	1-3 maanden
	Geen hemelwater bescherming of gecontroleerde afvoer aanwezig	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden
	Lekbak onvoldoende gedimensioneerd in relatie op opslag	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden

**Handhavingsbeleid omgevingsregeling Ouder-Amstel**

<b>Milieu-compartment</b>	<b>Vergunning overtreding</b>	<b>Kwalificatie</b>	<b>Sanctie</b>	<b>Hoogte dwangsom</b>	<b>Begunstigings-termijn</b>
	Stoffen in bodem brengen niet of nauwelijks vervuילend, niet spoedeisend	Licht	Zelf laten verwijderen + Dwangsom	€500 p.o. max 10 x	1-3 maanden
	Lekke leidingen veroorzaken bodemvervuiling, spoedeisend	Ernstig	PV+ Bestuursdwang	NVT	1 week
	Geen vloestofdichte vloer rondom afleverzuil	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10 x	1 maand
	Geen certificaat vloer	Licht	Dwangsom	€500 p.w. max. 10 x	1 maand
	Vaatwerk / Accu's niet in lekbakken	Licht	Dwangsom	€500 p.o. max 10 x	1 maand
	Tank niet tegen aanrijden beschermd	Licht	Dwangsom	€1000 p.w. max 10 x	1 maand
	Ondergrondse tank niet gesaneerd	Matig	Dwangsom	€2500 p.w. max 10 x	3 maanden
	Tank niet boven lekbak	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max 10 x	2 maanden
	Opslag vaste mest niet op mestdichte plaat	Licht	Dwangsom	€500 p.w. max 10 x	3 maanden
	Water/sludge controle niet uitgevoerd	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. 10 x	1 maand
	PGS 30 overtreden	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 maand
	Geen Grondwatermonitring	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 maand
	Maatwerkvoorschrift niet naleven	Matig	Dwansom	€1750 p.w. max. 10 x	Situationeel
	Verkennd bodemonderzoek niet uitgevoerd	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10 x	1 maand
	Nul- en eindsituatie niet uitgevoerd	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	3 maanden
	Onvoldoende toezicht en instructies	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 week
	Het niet of onvoldoende uitvoeren van beheermaatregelen in de bedrijfsvoering	Matig -Ernstig	PV +Dwangsom (evt. BestuursDwang)	€1750 p.w. max. 10 x	1 week
	Financiële zekerheid	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 maand
	nieuw geval van bodemverontreiniging ikv zorgplicht Wbb niet gemeld	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 maand
<b>LUCHT</b>	Overschrijding emissie eisen	Zwaar	Dwangsom	€2500 p.d. max. €50.000	2 weken
	Metingen niet correct Uitgevoerd	Licht	Dwangsom	€250 p.d. max. 10 X	1 maand
	Gasafvoer niet conform BEES	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
	Schoorsteen niet op hoogte	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden



**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

Milieu-compartment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	Onderzoek emissiebepalingen niet uitgevoerd	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden
	Voorschriften stankhinder niet naleven / geuroverlast veroorzaken	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
	Stofoverlast Veroorzaken (oa door ontbreken stoffilter)	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €25000	1-3 maanden
	Ontbreken filter installatie	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X €17500	1-3 maanden
	Ontbreken dampretour stage II	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max 10 x	2 maanden
	Ontbreken ontgeuringsinstallatie	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max 10 x	2 maanden
	Maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	Situationeel
	Ontbreken CFK logboek		Dwangsom	€250 p.w. max 10 x	1 maand
<b>WATER</b>	Lozen afvalwater zonder of i.s.m. vergunning	Ernstig	PV Bestuursdwang	NVT	1 dag
	Lozen afvalwater zonder of ism vergunning	Matig	PV Bestuursdwang	NVT	1 week
	Olie/water/vetscheider niet (tijdig) legen	Matig	Dwangsom	€500 p.w. max. 10 X	1 week
	Niet meten of niet aanleveren van de analyses	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	1 maand
	Monstervoorziening niet aanwezig	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
	Overschrijding eisen emissie (parameter afhankelijk)	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	2 weken
	Overschrijding metaalgehalte per metaal: Tot 25 mg/liter afvalwater >25-50 >50-100 >100-200 >200	Licht  Matig Ernstig Ernstig	Dwangsom	€750 €1500 €2000 €2500 €3000 p.o max. 10 X	situationeel
	Overtreding administratief voorschrift	Matig	Dwangsom	€250 p.d. max. 10 X	2 weken
	Niet melden calamiteiten/ongewone voorvallen	Matig	Dwangsom	€2500 p.o. max. 10 X	1 dag na plaatsvinden calamiteit/ongeval
	Geen melding Bsb en Lozingenbesluit vaste objecten	Matig	Dwangsom	€1000 p.d. max. 10 X	1 dag na start werkzaamheden
	Maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

<b>Milieu-compartment</b>	<b>Vergunning overtreding</b>	<b>Kwalificatie</b>	<b>Sanctie</b>	<b>Hoogte dwangsom</b>	<b>Begunstigings-termijn</b>
	Illegale grondwateronttrekking (Gww) (vergunbaar)	Matig	PV	NVT	1 dag
	Grondwateronttrekking	Licht	Dwangsom	€2,50 p. m <sup>3</sup>	1 week
	Grondwateronttrekking	Matig	Dwangsom	€2,50 p. m <sup>3</sup>	1 week
	Grondwateronttrekking	Ernstig	PV Bestuurs-Dwang		1 dag
	4 Lotv	Matig	Dwangsom	€250 p.w. max. 10 X	1 maand
	5 lid 1 Lotv	Matig	Dwangsom	€500 p.w. max. 10 X	1 maand
	12 Lotv	Matig	Dwangsom	€250-500 p.w. max. 10 X	1 maand
<b>GELUID EN TRILLINGEN</b>	Overschrijding Geluidsniveau (incidenteel)	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. 10 x	1 week
	Overschrijding Geluidsniveau (structureel)	Matig	Dwangsom	€1000 p.d. max. 10 X	1 week
	Overlast, in werking buiten vergunde uren	Matig	Dwangsom	€1000 p.o. max. 10 X	1 dag
	Niet meten	Licht	Dwangsom	€150 p.d. max. 10 X	1 maand
	Voorzieningen Niet aangebracht	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden
	Voorschriften m.b.t. gedrag niet naleven	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. 10 X	1 dag
	Niet voldoen Aan voorschriften m.b.t. trilling	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden
	Maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
<b>AFVAL</b>	Opslag niet overeenkomstig voorschriften	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. 10 X	1-3 maanden
	BA niet regelmatig afvoeren	Licht	Dwangsom	€500 p.o. max. 10 X	1-3 maanden
	GA afval niet correct afvoeren	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	1 maand
	Niet registreren verwijdering GA	Licht/Matig	Dwangsom	€1750 p.o. max. 10 X	1 maand
	Niet vergunde opslag BA	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
	Niet vergunde opslag GA	Matig	Sluiting / Dwangsom	€5000 p.w. max. 10 X	2 weken
	Verbranden afval	Matig	Pv/dwangsom	€500 – 2500 p.o. max. 10 X	2 weken
	Niet scheiden	Matig	Dwangsom	€1000 p.o.	1 maand

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

Milieu-compartment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	Zwerfafval	Licht	Dwangsom	250 p.o.	1 dag
	Maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
<b>(EXTERNE) VEILIGHEID</b>	Geen Blusmiddelen of onjuist / niet aangesloten	Ernstig	Dwangsom	€100 p.d. per overtreding max. 10 x	2 weken
	Keuring blusmiddelen Niet juist	Matig	Dwangsom	€50 p.d. per overtreding max. 10 x	2 weken
	Opslag gev. stoffen niet conform voorschriften	Matig	Dwangsom	€2500 p.w. max 10 x	1 maand
	Bordjes (roken en vuur verboden) ontbreken	Licht	Dwangsom	€100 p.d. per overtreding max. 10 x	2 weken
	Constructie onvoldoende Brandwerend	Matig	Dwangsom	€2500 p.w. max 10 x	1-3 maanden
	Maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
<b>ALGEMEEN</b>	Onveilige opstelling gasflessen	Matig	Dwangsom	€50 per fles p.d. max. 10 x	1 week
	Keuringstermijn gasfles verlopen	Matig	Dwangsom	€100 p.fles. p.w. max 10 x	
	Niet melden van calamiteiten/ meldingen ongewone voorvallen (H17 Wm)	Matig	Dwangsom/pv	€2500 p.o. max 10 x	1 dag
	Parkeer-voorschriften niet naleven	Licht	Dwangsom	€250 p.o. max 10 x	1 dag
	Niet indienen of tijdig indienen van rapporten (geluids-, mjev en dergelijke)	Matig	Dwangsom	€500 p.d max. € 12500	1 week
	Wijzigingen t.a.v. vergunning niet gemeld	Matig	Dwangsom	€250 p.d. max. €1250	1 maand
	Inrichting niet schoon	Licht	Dwangsom	€500 p.w. max 10 x	1 week tot max. 1 maand
	Losplaats onvoldoende gemarkeerd	Licht	Dwangsom	€250 p.k. max. 10x	1 maand
	Verbranden afval binnen de inrichting	Matig	Dwangsom	€500- 2500 p.o. max 10 x	1 dag
	Niet voldoen aan onderhoud/controler stookinstallatie	Licht	Dwangsom	250 p.w. max. 10x	1 maand
	Geen doeltreffende maatregelen tegen ongedierte	Licht	Dwangsom	€250 p.o. max 10 x	1 week
	Afleveren vuurwerk aan personen jonger dan 16 jr.	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max 10 x	1 dag

**Handhavingsbeleid omgevingsregelgeving Ouder-Amstel**

Milieu-compartment	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	In werking zonder vergunning, geen aanvraag maar geen opzet	Matig	Dwangsom (aangeven aanvraag doen)	€1.000 p.d. max. €50.000	2 maanden
	In werking zonder vergunning, geen aanvraag en ook geen aanvraag wil doen	Ernstig	Sluiting of reparatoir optreden OM	NVT	
	Mestbassin niet overeenkomstig de bouwtechnische richtlijnen	Matig	Dwangsom	€2500 p.w. max 10 x	1-3 maanden
	In werking zonder vergunning met aanvraag nog niet van kracht	Matig	Evt. gedoogbeschikking <sup>1</sup>	NVT	
<b>ALGEMEEN</b>	Onveilige opstelling gasflessen	Matig	Dwangsom	€50 per fles p.d. max. 10 x	1 week
	Energiebesparing	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1-3 maanden
Cumulatie	Cumulatie van meerdere overtredingen	Ernstig	Dwangsom	€ 10.000 p.w. max. 10x	nvt

<b>Afkortingen</b>	<b>betekenissen</b>
BA	bedrijfsafval
GA	gevaarlijk afval
Lotv	lozingenbesluit open teelt en veehouderij
p.d	per dag (niet per werkdag)
p.o.	per overschrijding / per overtreding
p.w.	per week
p.m.	per maand
Wm / Activbesl	Wet milieubeheer / Activiteitenbesluit

## **Bijlage VII: Checklist bestuursdwang**

Bij de voorbereiding van de bestuursdwang wordt gebruik gemaakt van een checklist om zo veel als mogelijk alle relevante informatie te verzamelen. Op basis hiervan kan een plan van aanpak worden opgesteld. De vragen waarover nagedacht moeten zijn voordat de aanschrijving uitgaat zijn de volgende:

- 1) Welke feitelijke maatregelen moeten worden getroffen om de overtreding op de minst belastende wijze ongedaan te maken? Bij gelijkwaardige alternatieven kan de keuze worden overgelaten aan degene die de last opgelegd krijgt. De verschillende worden dan uiteraard ook genoemd.
- 2) Is het gemeentebestuur ook in staat de vereiste maatregelen te treffen als geen gehoor wordt gegeven aan de last?
- 3) Is hiervoor de inzet van externe partijen noodzakelijk? Zo ja, dan dient de inzet daarvan al besproken te zijn voordat de aanschrijving uitgaat. Zodra de verwachting bestaat dat aan de aanschrijving geen gevolg zal worden gegeven moet een aantal voorbereidingshandelingen worden opgestart. Hierbij moet worden gedacht aan:
  - a. Aannemers om werkzaamheden uit te voeren (zo mogelijk t.b.v. effectuering 3 offertes vragen);
  - b. Eventueel politie;
  - c. Toezichthouders.
- 4) Is opslag van goederen noodzakelijk? Zo ja, dan dient ook deze opslag te zijn geregeld voordat de bestuursdwangaanschrijving kan worden geëffectueerd. Opslag door gemeente mag niet leiden tot strijd met de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan.
- 5) Moeten gebouwen binnengetreden worden? Zo ja, is een en ander goed voorbereid?
- 6) Moet voor de uitvoering van de werkzaamheden gebruik gemaakt worden van het erf van derden? Zo ja, dan is de plaagstrokenregeling van toepassing. Behoudens spoedeisende gevallen is een aanzegging nodig. Ook moet eventuele schade worden vergoed (artikel 5:27 lid 6 Awb). Inventarisatie vooraf én achteraf (incl. digitale foto's of video) zal plaatsvinden om ongerechtvaardigde claims te voorkomen.

Van de voorbereiding wordt een dossier bijgehouden dat bij kostenverhaal kan worden gebruikt. Uitgangspunt is dat altijd kostenverhaal zal plaatsvinden. Dit zal dan ook (moeten) worden aangegeven in de aanschrijving.

## **Bijlage VIII: Procedurele eisen voor een gedoogbeschikking**

### **1. Beslissing tot gedogen is beschikking**

Uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking. Een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder. In de Algemene wet bestuursrecht, afdeling 4.1.1, is bepaald dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend. De aanvraag moet ondertekend zijn en tenminste de volgende informatie bevatten (artikelen 4:1, 4:2 Awb):

- de naam en het adres van de aanvrager;
- de dagtekening;
- een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd;
- gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

### **2. Motivering**

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zich op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

### **3. Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking**

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een besluit om te gedogen moet opnieuw aan de inhoudelijke eisen worden getoetst. Een besluit tot verlenging van de geldigheidsduur moet ook gebaseerd zijn op een schriftelijk en gemotiveerd verzoek.

### **4. Voorbereiding besluit tot gedogen**

De voorbereiding van een besluit om te gedogen dient plaats te vinden met in achtname van de afdelingen 3.2 en 4.1.2 van de Awb. In afdeling 3.2 is vastgelegd dat een besluit zorgvuldig moet worden voorbereid. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart (artikel 3:2 Awb) en een goede belangenafweging maakt (artikel 3:4 en 3:5 Awb). In afdeling 4.1.2 is geregeld dat de aanvrager en/of andere belanghebbende in principe in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen voordat het besluit om te gedogen daadwerkelijk wordt genomen. De zienswijze kan naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht (artikel 4:9 Awb). De ingediende zienswijze wordt betrokken bij de verdere besluitvorming.

Overigens hoeft niet in alle gevallen gelegenheid te worden geboden voor het indienen van een zienswijze (zie de uitzonderingen in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb). Daarnaast kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:11 van de Awb de toepassing van de procedure achterwege laten voor zover de vereiste spoed zich daartegen verzet, de belanghebbenden reeds de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze bij eeneerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet reeds tevoren in kennis is gesteld.

In het voorgaande wordt gesproken over de voorbereidingen van een besluit om te gedogen. Maar wat als het bestuursorgaan het gedoogverzoek wil afwijzen? Over het algemeen wordt aangenomen dat het afwijzen van een gedoogverzoek geen besluit is.

Slechts in bijzondere gevallen wordt het afwijzen van een gedoogverzoek door de bestuursrechter gezien als een besluit. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als aan het gedoogverzoek zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een rechtsplicht tot gedogen ten grondslag liggen. Hier moet de opmerking gemaakt worden dat de jurisprudentie over het zijn van een bijzonder geval zeer casuïstisch is en geen eenduidig beeld schetst.

Dat het afwijzen van een gedoogverzoek in de meeste gevallen niet als een besluit kan worden aangemerkt betekent dat de Awb niet van toepassing is op dergelijke beslissingen. Tegen een dergelijke beslissing kan dus bijvoorbeeld geen bezwaar worden gemaakt.

Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te nemen. In de praktijk komt het dus wel voor dat het bestuursorgaan dat van plan is een gedoogverzoek af te wijzen van te voren de aanvrager om zijn mening hierover vraagt.

In overeenstemming met het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt, in het geval het bevoegd gezag voornemens is een gedoogbeschikking vast te stellen, de VROM-Inspectie voorafgaand aan het nemen van dat besluit in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de conceptgedoogbeschikking.

## **5. Gedoogvoorwaarden**

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegd gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen de vergunning zullen worden verbonden. Bij overmachtsituaties worden aan het besluit om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd.

In de beschikking kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeschikking kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegd gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt het besluit tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de in deze nota neergelegde sanctiestrategie.

## **6. Beslistermijn en opschorting beslistermijn**

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist (artikel 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of niet voldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende

bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).

## **7. Bekendmaking en publicatie gedoogbesluiten**

Het besluit om te gedogen wordt bekendgemaakt met inachtneming van afdeling 3.6 van de Awb. Dit betekent dat de bekendmaking van een besluit om te gedogen gebeurt door toezending of uitreiking van dit besluit aan de aanvrager en eventuele andere belanghebbenden. De bekendmaking is van belang omdat anders de gedoogbeschikking niet in werking treedt.

Naast de bekendmaking van het besluit wordt een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud van het besluit gepubliceerd in de Amstelgids. Dit om extra transparant te zijn. In de kennisgeving wordt aangegeven dat tegen het besluit om te gedogen door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en wel binnen 6 weken nadat het besluit om te gedogen bekend is gemaakt. Ook wordt aangegeven bij welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het besluit om te gedogen.