



gemeente
SCHIERMONNIKOOG

Gelijke monniken, gelijke kappen

Toezicht- en handhavingsbeleid gemeente Schiermonnikoog
2020-2024

December 2019

Inleiding

Onder de noemer “En nu aan de slag!” nam het college zich in april 2018 o.a. voor om een transparant en consequent handhavingsbeleid te ontwikkelen onder het motto “gelijke monniken, gelijke kappen”. Het integrale toezichts- en handhavingsbeleid van de gemeente Schiermonnikoog ligt nu voor u. Het college heeft in de begroting 2020 1 extra fte begroot voor handhaving. De raad heeft dit in de raadsvergadering van 5 november 2019 overgenomen. Daarvoor zal deels extra capaciteit toezicht worden ingehuurd en deels juridische handhavingscapaciteit voor de afwikkeling van geconstateerde overtredingen.

Het gemeentebestuur staat een gestructureerde aanpak van toezicht en handhaving voor. Met name vanuit het belang van evenredigheid en gelijkheid is het uitgangspunt een duidelijke beleidslijn; zo werkt het op Schiermonnikoog en gelijke gevallen worden gelijk behandeld (en ongelijke naar mate van hun ongelijkheid). Uitgangspunt daarbij is dat iedereen gelijk behandeld wordt, zonder aanzien des persoons en zonder enige vorm van willekeur. Het college stelt zich op het standpunt dat gedogen zoveel als mogelijk voorkomen moet worden. Ook wordt gestreefd naar duidelijkheid over de regels en procedures; deze moeten toegankelijk, duidelijk en uitlegbaar zijn.

Op Schiermonnikoog zijn recreatie, toerisme en horeca van groot (economisch) belang. Bij de keuze voor het te voeren beleid wordt daarom rekenschap gegeven van deze belangen. Tegelijkertijd is het juist vanwege deze belangen dat gekozen wordt voor strikter toezicht en handhaving bijvoorbeeld waar het gaat om veiligheidsaspecten. Gezocht is naar de juiste balans tussen de verschillende belangen zonder afbreuk te doen aan het bijzondere karakter van Schiermonnikoog waarbij rust, ruimtelijkheid en het behoud van natuurschoon als belangrijke kernwaarden gelden.

Deze beleidsnota beschrijft de manier waarop wij onze toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving voor de jaren 2020 tot en met 2024 verder gaan uitvoeren en intensiveren.

Toezicht en handhaving op de naleving van wetten en regels zal bijdragen aan een gezonde, veilige en prettige leefomgeving op Schiermonnikoog. Daar zijn onze inspanningen op gericht en dit is het uitgangspunt van ons beleid. Ook vinden wij het belangrijk dat burgers en bedrijven over de (achtergrond van) regels goed geïnformeerd worden, begrijpen waarom naleving van die regels van belang is en dat zij weten wat zij van de gemeente kunnen verwachten op het gebied van toezicht en handhaving op die regels.

Omdat 100% controle op de naleving van wetten en regels niet mogelijk is, is het noodzakelijk om keuzes te maken. De capaciteit en de middelen die het college kan inzetten voor toezicht en handhaving op de veelheid van wetten en regels waarmee wij te maken hebben, zijn immers niet onbeperkt. Hoeveel budget willen we hiervoor in de begroting reserveren? Waar moeten de prioriteiten liggen? Wat willen we met de handhaving bereiken? Welke inspanning kunnen we hiervoor leveren?

Om hierin keuzes te kunnen maken, is het noodzakelijk inzicht te hebben in wat de belangrijkste risico's en problemen zijn en hoe vaak deze voorkomen. Zijn bepaalde risico's groot of is bepaalde overlast veelvoorkomend dan krijgen ze meer prioriteit. Ook houden we in gedachten dat burgers en bedrijven hierin ook een eigen verantwoordelijkheid hebben en dat de effecten van toezicht en handhaving beperkt zijn ten opzichte van ernstiger problemen. We gaan er vanuit dat we als gemeente samen met onze burgers en bedrijven een gezamenlijke inspanning zullen willen leveren voor een gezond, veilig en prettig leefbaar eiland. Waar gelijke situaties een gelijke behandeling krijgen en waar transparante, toetsbare regels gelden voor iedereen.

In deze beleidsnota wordt beschreven hoe de gemeente Schiermonnikoog al deze factoren wil wegen en welke keuzes er worden gemaakt. We geven de prioriteiten en doelen aan evenals de instrumenten die worden ingezet om deze te realiseren. Deze nota met bijlagen kan vervolgens als basis dienen voor een jaarlijks op te stellen VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) - uitvoeringsprogramma waarin wordt vastgelegd welke activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving er in dat jaar worden uitgevoerd en welke middelen daarvoor beschikbaar moeten worden gesteld. In het jaarverslag wordt vervolgens verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en de hiermee behaalde resultaten.

Deze beleidsnota geldt van 2020 tot en met 2024. Daarna zal worden gezien waar- en of de uitgangspunten moeten worden bijgesteld en/of aangevuld.

Wettelijk kader

Voor de aansturing van de fysieke leefbaarheid van de samenleving beschikt de overheid onder andere over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het daaruit voortvloeiende Besluit omgevingsrecht (Bor). Via de Wabo beschikt de overheid over een stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving, dat verder is uitgewerkt in het Bor. Hoofdstuk 7 van het Bor verplicht het bevoegde gezag over een handhavingsbeleid te beschikken op basis waarvan jaarlijks een programma dient te worden gemaakt en waar jaarlijks verslag over dient te worden gedaan. Met deze beleidsnotitie en het daarop te baseren jaarlijkse uitvoeringsprogramma en jaarverslag, wordt aan die verplichting voldaan.

Andere wetten en regels die de fysieke leefomgeving mede reguleren zijn het bestemmingsplan, de Huisvestingswet en -verordening, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit en de Drank- en Horecawet (DHW). Toezicht op de naleving van regels uit de APV is deels een gemeentelijke taak en deels een taak van de politie. De gemeente en de politie maken gezamenlijk een jaarwerkplan waarin de prioriteiten worden afgesproken voor toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid. Daarin worden ook onderwerpen uit de APV begrepen die regelmatig voor overlast of onveilige situaties zorgen en deels de verkeersveiligheid voor zover dit tot de gemeentelijke taken en bevoegdheden hoort. Toezicht en handhaving op de naleving van de Drank- en Horecawet op Schiermonnikoog is al geregeld in het Preventie- en handhavingsplan alcohol de Friese Waddeneilanden 2018-2021 en wordt daarom in

deze nota wel genoemd maar niet meegenomen bij het toekennen van handhavingscapaciteit en budget.

Visie

Regels dienen een algemeen, collectief belang. Onze visie op handhaving van regels is gebaseerd op het nakomen van afspraken, op transparant handelen, vertrouwen geven en dat ook terugkrijgen. We gaan er in beginsel van uit dat regels zullen worden nageleefd. We communiceren actief over ontwikkelingen en geven heldere voorlichting over het hoe en waarom van regels. Op deze manier willen wij een betrouwbare partner zijn en we verwachten dat ook terug van burgers en bedrijven. Als een ieder zijn verantwoordelijkheid neemt om de regels te kennen en na te leven, kan de gemeentelijke overheid zich meer terugtrekken. Waar dit uitblijft en geconstateerd wordt dat de belangrijke regels worden overtreden waardoor risico's en/of overlast ontstaat, dan zullen wij optreden.

Toezicht en handhaving zijn geen doel op zich maar dragen er aan bij dat Schiermonnikoog een prettig leefbaar eiland is en blijft. Daar zijn onze inspanningen op gericht. Dat willen we doen samen met onze inwoners, bedrijven en andere betrokkenen (waaronder onze badgasten) waarbij elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid kent en neemt. Handhaving tenslotte is ook geen wondermiddel waardoor allerhande problemen als sneeuw voor de zon zullen verdwijnen. Er wordt vaak om handhaving gevraagd in situaties waarin de oorzaak ligt in gedrag van mensen of onderlinge onmin. We gaan er van uit dat bepaalde problemen ook door goede communicatie tussen mensen onderling kunnen worden opgelost. Handhaving is arbeidsintensief, heeft beperkte impact en is alleen mogelijk als er evident regels worden overtreden.

Door transparant en consequent de afspraken, die democratisch gemaakt zijn, te volgen is voor een ieder duidelijk waar wij als gemeente met elkaar voor willen staan en wat er van ons verwacht mag worden. Daarbij sluiten wij de ogen niet voor specifieke omstandigheden; waar maatwerk nodig is, leveren wij dat en verklaren we ons nader.

Afbakening

Deze beleidsnota heeft betrekking op verschillende wetten die de fysieke leefomgeving regelen. In de eerste plaats op het terrein van de Wabo en Bor ; die onder meer bouwen, wonen, slopen, monumenten, ruimtelijke ordening en brandveiligheid regelen. De nota heeft eveneens betrekking op de Huisvestingswet en Huisvestingsverordening en toezicht en handhaving van de Algemene Plaatselijke Verordening. Buiten de reikwijdte van deze beleidsnota vallen handhaving op het gebied van bijzondere wetten, sociale wetgeving, leerplicht, kinderopvang, belastingen en heffingen en de bevolkingsadministratie.

Doelstellingen en prioriteiten

Doelstellingen

De primaire doelstelling van toezicht en handhaving is het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving. Door naleving van wet- en regelgeving worden:

- onveilige en ongezonde situaties;
- aantasting van landschappelijke-, cultuurhistorische-, natuurwaarden en milieu-kwaliteit;
- aantasting van de kwaliteit van woon- en leefomgeving voorkomen dan wel beëindigd.

Regels dienen een algemeen, collectief belang. Door overtreding ervan kan de veiligheid van anderen in gevaar gebracht worden of iemands woongenot onevenredig worden aangetast. Handhaven van regels doen we dus om bij te dragen aan een 'hoger doel' te weten een veilig, sociaal en prettig leefbaar Schiermonnikoog. Door te handhaven wordt ook een signaal afgegeven over wat we willen bewaken en bewaren. Ook willen we "inflatie" voorkomen van bereidheid tot naleving van regels. Te vaak horen we nu dat verwezen wordt naar anderen ('daar gaat het ook zo') of naar jaren waarin handhaving op Schiermonnikoog minder prioriteit heeft gehad.

Voorlichting

Met regels alleen zijn wij er nog niet. Belangrijk is dat burgers en ondernemers ook weten waarom een regel is opgesteld. Wij denken dat kennis van de achtergrond van regels bijdraagt aan een betere naleving daarvan. Mensen zijn eerder geneigd om een regel vrijwillig na te leven als zij ook weten waarom die regel er is.

Sanctioneren

Actieve voorlichting over doel en achtergrond van regels betekent niet dat daardoor geen overtredingen (meer) plaats zullen vinden. Weten waarom een regel is ingesteld betekent nog niet dat iedereen het met die regel eens is. Soms wordt er welbewust voor gekozen om een regel niet na te leven. Uitgangspunt is dat wanneer een regel wordt overtreden wij beëindiging van de overtreding afdwingen door het opleggen van een sanctie. Dat is geen populaire beslissing maar wel noodzakelijk om elkaar niet (te veel) tot last te zijn. Dat hoort ook bij het besturen van Schiermonnikoog en daarvoor nemen we ook onze verantwoordelijkheid.

Prioriteiten

Inleiding

Als bekend is waarom verschillende regels zijn ingesteld, wordt ook duidelijk dat het niet handhaven van de ene regel grotere negatieve gevolgen voor de leefomgeving kan hebben dan het geval is bij niet handhaven van een andere regel. Op welke regels moeten wij de handhavingsaandacht als eerste richten en op welke regels later? We hebben de regels gerangschikt in mate van belangrijkheid. Leidraad daarbij was de vraag: 'hoe groot is de kans dat een specifieke regel wordt overtreden' en 'hoe ernstig is een overtreding voor de leefomgeving'? Op basis hiervan worden de prioriteiten gesteld.

Prioriteitenstelling

Er zijn een zestal risico's en negatieve effecten te onderscheiden van overtreding van gedragsregles die gehandhaafd moeten worden.

1. Fysieke veiligheid: Dit effect leidt tot situaties waarin de veiligheid van mens en dier fysiek wordt bedreigd.
2. Sociale kwaliteit leefomgeving: Dit effect heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de sociale leefomgeving.
3. Financieel-economische schade/aansprakelijkheid: Dit effect leidt mogelijk tot financiële schade/aansprakelijkheid.
4. Natuur-/stadsschoon: Dit effect heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de natuur- en cultuurhistorische waarden.
5. Volksgezondheid: Dit effect leidt tot situaties waarin het lichamelijk welzijn van mens en dier wordt bedreigd (gezondheidsklachten/ziekten).
6. Bestuurlijk imago: Dit effect leidt tot aantasting van het beeld van de gemeente bij burgers en bedrijven.

Jaarlijks maken we een risicoanalyse voor Schiermonnikoog waar wij onze handhaving op afstemmen.

De onderwerpen die volgens het college binnen de gemeente Schiermonnikoog hoge prioriteit moeten hebben qua toezicht en handhavingsinzet staan in de tabel. Dat betekent niet dat wij hier niet omkijken naar andere zaken. In geval van klachten of meldingen zal per geval een afweging gemaakt worden of handhavend optreden gewenst of noodzakelijk is. Er vindt daarbij een terugkoppeling plaats richting de melder of klager over de wijze waarop de gemeente om zal gaan met de melding of klacht. Daarvan is dus ook sprake als handhaving achterwege blijft. Heldere communicatie en transparantie richting de burger staat daarbij voorop.

In onderstaande tabel staan onderwerpen/activiteiten weergegeven die volgens het college een hoge prioriteit dienen te krijgen. De nadere invullen en uitwerking hiervan wordt jaarlijks vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. Onderstaande onderwerpen zijn echter niet in beton gegoten. De prioritering van onderwerpen kan jaarlijks wijzigingen. De financiële uitwerking hiervan wordt opgenomen en toegelicht in de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's.

Tabel: handhavingsthema's met hoge prioriteit

Activiteit	Nadere omschrijving
Wabo activiteiten bouwen en verbouwen	Verbod om zonder omgevingsvergunning een gebouw te (ver)bouwen; Toezicht op bouwen conform verleende vergunning; Toezicht op veiligheid tijdens het bouwen; Beschermd dorpsgezicht;
Illegaal slopen (asbest)	Verbod om te slopen zonder melding en/of slopen zonder omgevingsvergunning;
Huisvesting en wonen	Aanpak recreatief gebruik van woningen bestemd voor permanente bewoning; Verbod om recreatiewoning permanent te (laten) bewonen; Verbod om zonder vergunning woonruimte aan de bestemming tot wonen te onttrekken
Brandveiligheid bouwen	Met name utiliteitsbouw met nachtlogies
Brandveilig gebruik	Verbod om zonder omgevingsvergunning voor brandveiligheid een gebouw in gebruik te nemen; naleving op omgevingsvergunningen brandveiligheid van gebouwen met logiesfuncties en/of bijeenkomstfuncties
Drank- en horecaverunning	Beschikken over geldige DHW vergunning; Verbod op alcoholverkoop aan personen onder de 18 jaar; naleving leeftijdscontroles; naleving sociale hygiëne, niet doorschenken;
Wabo Milieuwet Activiteitenbesluit	Horecabedrijven, geluid en installaties; Uitvoering afspraken horecaconvenant; Op tijd aanvragen en verstrekken vergunningen zodat beroep en bezwaar (ook) mogelijk is;

Toelichting op de hoge prioriteiten

Brandveiligheid

Toerisme is van cruciaal belang voor de economie van Schiermonnikoog. Het is belangrijk dat de veiligheid en met name brandveiligheid in de gebouwen waar onze gasten en het horecapersoneel verblijven gegarandeerd wordt. Daarom stelt de gemeente hoge prioriteit aan toezicht en handhaving van de brandveiligheid van accommodaties. Toezicht hierop is overgedragen aan de brandweer Fryslân en vindt plaats conform met ambtelijke ondersteuning van acht uur per week. De gemeente Schiermonnikoog heeft een Dienstverleningsovereenkomst gesloten (DVO) met de Brandweer Fryslân.

Bouwen

Schiermonnikoog zet stevig in op het tegengaan van illegaal bouwen en slopen. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de gevaren van asbest. De hoogste prioriteit ligt bij het beschermde dorpsgezicht van Schiermonnikoog. De verantwoordelijkheid voor het toezicht tijdens bouwwerkzaamheden ligt bij het bevoegd gezag, dus het college. Zodra een omgevingsvergunning is verleend mag de aanvrager starten met de bouw. Met controles wordt toezicht gehouden op de bouwwerkzaamheden. Deze controles worden uitgevoerd door de gemeentelijke toezichthouder. Voor het aspect brandveiligheid wordt samengewerkt met de brandweer.

Wonen

In het collegeprogramma Samen aan de slag 2018-2022 heeft het college duidelijk gemaakt dat permanente woningen in het dorp hun permanente woonbestemming moeten behouden. Dit is van belang om met name in de winterperiode het dorp leefbaar te houden. Er zal in overleg met eigenaren gewerkt worden aan bewustwording van het feit dat we het dorp leefbaar willen houden. Als dit niet voldoende blijkt te zijn, zullen gepaste middelen worden toegepast om te handhaven.

Toezicht en handhaving op dit onderwerp is de afgelopen jaren onderbelicht gebleven en verdient thans meer prioriteit. In 2019 wordt de Huisvestingsverordening Schiermonnikoog geüpdatet. De Huisvestingsverordening bevat regels met betrekking tot het in gebruik nemen, geven en verdelen van goedkope woonruimte en/ of het wijzigen van de samenstelling van de woningvoorraad. De Huisvestingsverordening heeft twee doelen. Ten eerste ziet deze verordening op een evenwichtige verdeling van woonruimte. Daarnaast is het doel hiervan om te voorkomen dat de woningen die bestemd zijn en gebruikt worden voor permanente bewoning, in gebruik worden genomen als tweede woning, geheel of gedeeltelijk worden verhuurd voor recreatief of andersoortig gebruik. Toezicht op naleving van het gewenste en beoogde gebruik van woningen heeft voor de gemeente hoge prioriteit.

Ook het bestemmingsplan beoogt de gemeente meer handvatten te bieden voor effectieve handhaving op het terrein van wonen. In de Nota van uitgangspunten Bestemmingsplan Schiermonnikoog dorp is een aantal uitgangspunten geformuleerd ten aanzien van het onderwerp permanente versus recreatieve bewoning. Dit met het oog op het leefbaar houden van het dorp Schiermonnikoog. Hierin is aangegeven dat handhaving ten aanzien van oneigenlijk gebruik beter moet. De gemeentelijke handhaving is mede gericht op handhaving van permanente bewoning en recreatieve bewoning waar deze bestemmingen van toepassing zijn.

Overtuinen

Een overtuin is een tuin die door een openbare weg of door een water van de woning wordt gescheiden. Op Schiermonnikoog is dit type tuin met name te vinden aan de Langestreek en Middenstreek. Deze tuinen zijn kenmerkend voor het dorp. Doordat toezicht en handhaving niet gestructureerd heeft plaatsgevonden, is op Schiermonnikoog jarenlang weinig gedaan aan de, vele, illegale bouwwerken die zijn opgericht in overtuinen. Omdat het bestuur van de gemeente Schiermonnikoog een einde wil maken aan deze ongewenste situatie wordt er in de periode van deze beleidsnota op structurele en projectmatige wijze aandacht besteed aan deze problematiek. Dat houdt concreet in dat de omvang van de problematiek in kaart wordt gebracht en dat hierop gerichte handhavingssacties uitgevoerd zullen gaan worden. In de Nota van uitgangspunten bestemmingsplan Schiermonnikoog dorp is bovendien aangegeven dat de regelgeving omtrent overtuinen duidelijk moet zijn voor de inwoners van Schiermonnikoog en dat tegelijkertijd de handhaving beter moet. De complexe regelgeving wordt vereenvoudigd zodat deze transparanter is, eenduidiger en daardoor ook beter en uit te leggen en te handhaven is.

Drank- en Horecawet

De horeca is een belangrijke economische factor op Schiermonnikoog. Toezicht op naleving van de regelgeving binnen de horecabranche is daarom van groot belang. De gemeente Schiermonnikoog zet stevig in op toezicht op naleving van de vergunningsvoorwaarden en op controle van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop van alcohol. Ondernemers zijn in staat gesteld door de gemeente, middels een cursus, beter om te gaan met de problemen en dilemma's die kunnen optreden bij de naleving van de Drank- en Horecawet. In gezamenlijk verband tussen Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog en Terschelling is het beleidsplan Preventie en handavingsplan Alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021 opgesteld waarin doelstellingen zijn geformuleerd omtrent verantwoord alcoholgebruik (onder jongeren) en de wijze waarop de gemeente hierop toeziet en op handhaaft. De gemeente Schiermonnikoog heeft voor toezicht op naleving van de Drank- en Horecawet externe capaciteit ingehuurd. Deze toezichthouders baseren zich op de prioriteiten uit het bovengenoemde beleidsplan. Voor doelen en op welke wijze het toezicht uitgevoerd wordt verwijzen we naar dat beleidsplan. Schiermonnikoog kiest ervoor op dit moment geen aanvullende prioriteiten te stellen op het gebied van de Drank- en Horecawet.

APV

Het college en de burgemeester van de gemeente Schiermonnikoog zijn bevoegd te handhaven op overtredingen op grond van de APV. Hierbij kan gedacht worden aan geluidsnormen, reclame-uitingen, honden en paarden, gebruik van het strand en evenementen. Op deze thema's wordt op dit moment (nog) niet gestructureerd en continu gehandhaafd. In de nabije toekomst zal dit, in principe, wel gaan gebeuren. Toezicht tijdens evenementen vindt op dit moment plaats via meldingen; signalen en klachten van burgers zijn hierbij leidend.

Milieu

Toezicht en handhaving op het gebied van milieu is sinds 2014 ondergebracht bij de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO). Hiertoe heeft de gemeente een DVO gesloten waarin de overdracht van bepaalde taken van de gemeente aan de FUMO is geregeld. Het aantal taken zal binnen deze beleidsperiode verder worden uitgebreid. Schiermonnikoog telt elf meldingsplichtige basistaakbedrijven. Dit betekent dat hier milieuactiviteiten plaatsvinden die binnen het landelijk afgesproken basistakenpakket vallen (bijv. opslag van mest). Voor deze bedrijven behandelt de Fumo

de meldingen en voert de controles uit. De overige bedrijven zijn geen basistaakbedrijven. Deze nemen wij als “plustaak” af bij de FUMO. Daarom behandelt zij ook daarvoor de meldingen en controles. In beide gevallen ligt de regie bij de gemeente. Wanneer handhaving aan de orde is, ligt de regie bij de gemeente waarbij de FUMO ondersteunt.

Sanctiemiddelen en -keuze

Beginselplicht tot handhaving

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het handhaven van verschillende regels. Gedacht kan worden aan gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en aan voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. Regels worden gesteld om doelen te bereiken. Goede naleving is een – noodzakelijke, maar vaak nog niet voldoende – voorwaarde voor het bereiken van deze doelen.

Op basis van jurisprudentie geldt voor het bestuursorgaan een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat bij overtreding van een voorschrift het bestuursorgaan handhavend moet optreden tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Een bijzondere omstandigheid zou bijvoorbeeld concreet zicht op legalisatie kunnen zijn, bijv. door gewijzigd beleid. Over het algemeen geldt dat een bijzondere omstandigheid niet snel kan worden aangenomen. Verder geldt een sterkere plicht om te handhaven als een verzoek daartoe door een derde is gedaan.

Preventie en regelnaleving

De gemeente Schiermonnikoog hecht veel waarde aan intrinsieke regelnaleving door inwoners en toeristen op het eiland. De preventiestrategie omvat activiteiten/instrumenten die worden ingezet om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, waarbij de activiteiten vooral zijn gericht op het voorkomen van overtredingen. Duidelijkheid en communicatie staan hierbij centraal. Het is van belang dat communicatie op de juiste manier en op het juiste moment plaatsvindt. Ook is het soms mogelijk om geschillen minnelijk op te lossen en overtredingen en dus een handhavingprocedure te voorkomen. Een belangrijk middel om naleving te bereiken is het bieden van voorlichting over wet- en regelgeving. Dat komt ten eerste tot uitdrukking in de wijze waarop de gemeente omgaat met vergunningverlening. Tijdens vergunningprocedures wordt nadrukkelijk ingezet op vooroverleg met vergunningaanvragers. De investering die op deze manier aan de voorkant wordt gedaan betaalt zich vervolgens aan de achterkant weer terug in de zin dat vergunninghouders zich eerder aan gestelde voorschriften zullen houden.

Ook vindt de gemeente Schiermonnikoog het belangrijk om haar burgers – maar ook bezoekers – op de hoogte te houden van de geldende wet- en regelgeving. Indien een regel niet bekend is, kan deze ook niet worden nageleefd. Bij het van kracht worden van nieuwe wet- en regelgeving is het van belang dat burgers tijdig worden geïnformeerd. Dit gebeurt via de gemeentelijke website, de gemeentelijke nieuwsbrief, door het opnemen van extra informatie in brieven en, waar mogelijk, ook mondeling tijdens klantcontacten. Over het onderhavige beleidsplan organiseren we, indien nodig, voorlichtingsavonden voor verschillende doelgroepen op Schiermonnikoog zoals burgers en ondernemers.

Om goed gedrag te belonen gaat het college onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om in het kader van de legesverordening goed gedrag te belonen. De gemeente kent reeds het recht van een gedeeltelijke korting bij gereedmelding. Aangezien het vaststellen van de legesverordening en bijbehorende tarieventabel een bevoegdheid van de gemeenteraad is wordt de gemeenteraad bij de uitwerking van dit voorstel nauw betrokken.

Voor alle handhavingsvelden geldt dat toezichthouders tijdens het uitvoeren van toezicht, voor zover dat in betreffende situatie passend is, proactief burgers en ondernemers voorlichting geven. Dit gebeurt zowel gevraagd als ongevraagd. Burgers krijgen het advies om bij twijfel over regelgeving en nieuwe activiteiten altijd contact op te nemen met de gemeente. Je goed laten voorlichten over (on-)mogelijkheden kan problemen voorkomen.

Afhankelijk van de prioriteit en de aard van het handhavingsonderwerp wordt bepaald welke vorm van toezicht het meest efficiënt en effectief is. De verschillende vormen van toezicht kunnen in de praktijk ook tegelijkertijd worden toegepast. Zo kan bijvoorbeeld tijdens het reguliere toezicht een signaal worden afgehandeld en betreft een gebiedsgerichte controle veelal ook een integrale controle.

Vormen van toezicht:

- regulier toezicht openbare ruimte
- signaal gestuurd toezicht
- risico gestuurd toezicht
- doelgroep- of thema gericht toezicht
- gebiedsgericht toezicht
- integraal toezicht
- hercontrole
- meetcontrole
- administratief toezicht
- voortgangs- en/of opleveringscontrole
- bestandsvergelijking
- huisbezoek
- heimelijke waarneming

Efficiënt toezicht

Efficiënt handhaven behelst het inzetten van handhavingsactiviteiten daar waar het nodig is. Om dit te bewerkstelligen wordt door de gemeente Schiermonnikoog gewerkt aan de hand van risicogericht toezicht. Op basis van een inschatting van de risico's van niet naleving van de regelgeving voor de samenleving worden prioriteiten gesteld. Deze geven richting aan de uitvoering van het toezicht.

Gedoogstrategie

Er kunnen omstandigheden zijn waarin het aanvaardbaar of zelfs noodzakelijk is om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit staat los van eventuele strafvervolging door het OM. In de nota 'Gedogen in Nederland' is een landelijk kader gegeven voor gedogen. In beginsel is gedogen toegestaan als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- gedogen wordt beperkt in omvang en tijd;
- gedogen vindt plaats na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging

- gedogen wordt aan controle onderworpen.

Gedogen is met in achtneming van voornoemde voorwaarden aanvaardbaar of zelfs noodzakelijk indien:

- handhaven zou leiden tot overduidelijke onredelijkheid/onbillijkheid (bijvoorbeeld bij overmacht- en overgangssituaties); of
- het achterliggende belang evident beter gediend is met gedogen; of
- een zwaarwegend belang het gedogen rechtvaardigt

Dit landelijk kader vormt het uitgangspunt waarop Schiermonnikoog met gedogen omgaat.

De beleidslijn die Schiermonnikoog hierin volgt is dat er niet wordt gedoogd tenzij zeer bijzondere omstandigheden (bijv. voorziene verandering van regelgeving en beleid) daartoe aanleiding geven. Per geval zal hierin een afweging worden gemaakt en een heldere (publieke) uitleg worden gegeven.

Landelijke handhavingsstrategie

De Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat alle bevoegde overheden en handhavingsinstanties kunnen volgen, om passend in te grijpen bij bevindingen opgedaan tijdens toezicht. Toepassing van de LHS leidt tot afgestemd en effectief handelen. Afhankelijk van de situatie kunnen handhavers op basis van de LHS weloverwogen kiezen welk handhavingsinstrument het meest passend is. Om de juiste sanctiestrategie te bepalen kiest de handhaver in de LHS enerzijds welk gedrag van de overtreder van toepassing is en anderzijds de ernst van de overtreding. Bewustgemaakte overtredingen met ernstige gevolgen worden zwaarder aangepakt, bijvoorbeeld met een mix van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Bij de inzet van strafrechtelijke middelen is nauwe samenwerking met politie en OM vereist.

De gemeente Schiermonnikoog kiest ervoor de Landelijke handhavingsstrategie te implementeren als uitvoeringskader voor handhaving in het fysieke domein.

Sanctiemiddelen

De gemeente heeft verschillende handhavingsmiddelen tot haar beschikking die aan de hand van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) kunnen worden toegepast. In deze paragraaf worden de repressieve handhavingsmiddelen besproken waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Deze middelen onderscheiden zich van de preventieve middelen die eerder zijn besproken.

Bestuursrechtelijke handhaving

Binnen de bestuursrechtelijke handhaving kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende instrumenten. De belangrijkste instrumenten betreffen de last onder bestuursdwang of dwangsom en de bestuurlijke boete. Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om overtreders enkel aan te spreken en te informeren of mondeling dan wel schriftelijk te waarschuwen. Dit is doorgaans alleen aan de orde bij kleine overtredingen en goedwillende overtreders die onbedoeld niet naleven en gemotiveerd zijn om de overtreding zo snel mogelijk te beëindigen.

Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom betreffen beiden herstelsanc-ties waarbij de overtreder een last tot beëindigen en beëindigd houden van de overtreding krijgt opgelegd. Indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om:

- de last door feitelijke handelen ten uitvoer te leggen;
- de verplichting tot betaling van een geldsom op te leggen.

Uitgangspunt is dat in beginsel het instrument last onder dwangsom wordt ingezet, tenzij, gezien de aard van de overtreding, een last onder bestuursdwang meer in de rede ligt. Van het opleggen van een bestuurlijke maatregel wordt afgezien indien er sprake is van 'concreet zicht op legalisatie'. In dat geval gaan de belangen van de overtreder voor. Het college onderzoekt of van een dergelijke situatie mogelijk sprake is.

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is daarentegen een bestraffende sanctie die zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het betreft een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom en kan naast bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Gemeenten kunnen op basis van artikel 154a de keuze maken om overtredingen van bepalingen uit gemeentelijke verordeningen zoals de AVP te bestraffen met een bestuurlijke boete. De gemeente Schiermonnikoog heeft deze keuze (nog) niet gemaakt.

Strafrechtelijke handhaving

Strafrechtelijke handhaving is gericht op leedtoevoeging (het bestraffen van de overtreder) en onderscheidt zich daarin van de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang die juist gericht zijn op herstel. Binnen de strafrechtelijke handhaving kan onderscheid worden gemaakt tussen een proces-verbaal en een bestuurlijke strafbeschikking. Beiden kunnen worden opgesteld door een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). De gemeente Schiermonnikoog beschikt niet over een eigen BOA. Voor wat betreft toezicht op naleving van milieuwetgeving kan een beroep worden gedaan op een BOA van de FUMO.

Toezichthouders

Een toezichthouder onderzoekt namens en onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur of wetten en regels worden nageleefd. Een toezichthouder draagt een legitimatiebewijs bij zich dat is uitgegeven door het gemeentebestuur. Op verzoek is de toezichthouder verplicht om dit legitimatiebewijs te tonen

In titel 5.2 van de Awb is aan de toezichthouders een standaard pakket met bevoegdheden toegekend. Aanvullend daarop zijn aan de toezichthouder in bepaalde wetten extra bevoegdheden toegekend, bijvoorbeeld het onder voorwaarden betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. Een toezichthouder mag van zijn bevoegdheden slechts gebruik maken voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Een ieder is vervolgens verplicht om medewerking te verlenen aan een toezichthouder. Toezichthouders zijn op grond van de Awb onder andere bevoegd om:

- elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner;
- zich toegang te verschaffen met behulp van de politie;
- personen aan te wijzen die hem vergezellen bij het uitvoeren van zijn taak;
- inlichtingen te vorderen;
- inzage te vorderen in een legitimatiebewijs;
- inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en hiervan kopieën te maken;
- zaken te onderzoeken, verpakkingen te openen en monsters te nemen;
- vervoermiddelen te onderzoeken waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.

Overtredingen door de overheid

Bij overtredingen door een onderdeel van de eigen gemeente of van andere overheden wordt op dezelfde wijze opgetreden als wordt opgetreden bij overtredingen door derden. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt.

Samenwerking met handhavingspartners

Uitgangspunt is het zoveel mogelijk integraal uitvoeren van toezicht en handhaving. Met deze integrale aanpak wordt tegemoetgekomen aan de ambities die de gemeente heeft in het kader van verbetering van de dienstverlening richting burgers en het bedrijfsleven. Ook wordt hiermee tegemoetgekomen aan de extra eisen die in de Wabo aan het toezicht worden gesteld. De Wabo schrijft onder meer voor dat het bestuursorgaan zijn controles moet afstemmen en coördineren om te voorkomen dat gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders onwetend van elkaar bedrijven bezoeken. Dit zodat exploitanten zo weinig mogelijk toezichtlast ervaren. Daarnaast is integraal toezicht effectiever en efficiënter.

Capaciteit en middelen

De gemeente Schiermonnikoog heeft meer capaciteit en middelen nodig om de ambities met betrekking tot toezicht en handhaving waar te maken. Een concrete uitwerking daarvan wordt jaarlijks in het uitvoeringsprogramma vastgelegd.

Op een aantal gebieden wil de gemeente Schiermonnikoog binnen deze beleidsperiode een inhaalslag maken. Voor een aantal thema's geldt dat in projectvorm achterstanden worden weggewerkt zodat deze thema's weer going concern worden. Dit geldt voor de overtuinen, inventarisatie van woningen die ten onrechte recreatief bewoond worden en een inventarisatie van woningen die gesplitst zijn omdat daar een vergunningplicht voor geldt.

In de Notitie financieel kader, vastgesteld door de raad in juni 2019, en de begroting van 2020 wordt uitgegaan van een budget voor één extra fte. voor toezicht en handhaving vanaf 2020. De raad heeft hiermee ingestemd op 5 november 2019.