

Nota Handhaving Openbare Ruimte en Milieu 2015-2018



Vastgesteld : 13 januari 2015
Auteur : R. Tijink-Huisman
Herziening jan. 2015 : H.R. Nieman

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding.....	3
2	Het huidige handhavingsbeleid.....	4
3	Op weg naar een betere handhaving.....	5
4	Nieuwe wet- en regelgeving.....	5
4.1	De Woningwet, Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).....	5
4.2	Gebruiksbesluit.....	6
4.3	Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.....	6
4.4	De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.....	7
4.5	Overdracht waterschapstaken naar de Gemeente.....	7
4.6	Overdracht taken Drank- en horecawet.....	7
4.7	Bestuurlijke strafbeschikking.....	7
4.8	Omgevingsdiensten (RUD).....	8
5	Het nieuwe handhavingsbeleid.....	9
5.1	Handhavingsdoelen.....	9
5.2	Relatie beleid en uitvoering: uitvoeringsprogramma.....	10
5.3	Probleemanalyse.....	11
5.4	Prioriteiten.....	11
5.5	Handhavingsstrategie.....	13
5.5.1	Beleidskader bij handhaving.....	13
5.5.2	Voorlichting en communicatie.....	17
5.5.3	Hoe te handhaven?.....	18
5.5.3.1	Informatieverzameling en dossiervorming.....	18
5.5.3.2	Legalisering.....	18
5.5.3.3	Belangenafweging.....	19
5.5.3.4	Keuze van dwangmiddelen.....	19
5.5.3.5	Begunstigingstermijn.....	21
5.5.3.6	Uitvoering handhavingsbesluit.....	21
5.5.3.7	Bezwaar en beroep tegen handhavingsbesluiten.....	21
5.5.3.8	Mediation.....	22
5.6	Organisatie van toezicht en handhaving.....	22
5.6.1	Interne signaleringsstructuur.....	23
5.7	Middelen en capaciteiten.....	23
5.7.1	Beschikbare capaciteit.....	24
6	De aanpak van nieuwe en bestaande illegale situaties.....	25
6.1	Nieuwe illegale situaties.....	25
6.2	Niet-handhavend optreden en bestaande illegale situaties.....	26
6.3	Werkwijze.....	26
6.3.1	Toezicht.....	26
6.3.2	Handhaving.....	26
7	Monitoring en rapportage.....	27
8	Bekendmaking handhavingsbeleid.....	27
BIJLAGE 1	DE PRIORITEITENMATRIX.....	28
BIJLAGE 2	PROCESBESCHRIJVING OPENBARE RUIMTE.....	35
BIJLAGE 3	PROCESBESCHRIJVING MILIEU.....	39

1 Inleiding

Met het nieuwe handhavingsbeleid wordt beoogd om vanaf 2015 de uitvoering van handhaving professioneel en transparant te maken. Het nieuwe handhavingsbeleid moet zowel dienen als toetsingskader voor het college van burgemeester en wethouders in de dagelijkse praktijk van toezicht en handhaving, maar ook als een kader waarbinnen de gemeenteraad zijn controlerende taak kan uitvoeren.

De Nota Handhaving Openbare Ruimte 2015-2018 (hierna: de Nota) is een algemeen beleidskader waarin de vraag wordt beantwoord hoe de handhaving gestructureerd wordt. Tevens geeft de Nota aan op welke wijze de uitvoering van de handhaving dient te voldoen aan de juridische zorgvuldigheidsvereisten en de bestuurlijke ambities. Ook zijn in deze Nota de prioriteiten en de capaciteiten aangegeven.

Handhaving is overigens een breed begrip dat veel meer omvat dan uitsluitend het toepassen van sancties. Onder handhaving vallen alle activiteiten van de overheid gericht op wettelijke voorschriften.

Als handhavingactiviteiten zijn onder andere te noemen:

- voorlichting, advies en overleg, inspectie en toezicht in het algemeen;
- constatering van overtredingen en misdrijven;
- nader overleg en waarschuwing met de dreiging sancties toe te passen;
- toepassing van bestuur, straf- en privaatrechtelijke sancties;
- het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, ondernemers, instellingen en bedrijven.

Het daadwerkelijke optreden tegen illegale situaties is slechts een onderdeel van het totale handhavingsbeleid en komt pas aan de orde, wanneer andere middelen om wettelijke regels te handhaven niet meer voldoen. Meer nadruk moet dan ook komen te liggen op de voorbereiding en vaststelling van handhavingsbeleid en de evaluatie ervan in relatie met de daadwerkelijke handhaving. De jaarlijkse rapportage aan de gemeenteraad over de handhaving is daarom van belang. In dit verband is het ook van belang om de eigen verantwoordelijkheid van de burger om regels en wetgeving na te leven, te benadrukken. Een adequaat preventiebeleid op de vele facetten van handhaving kan bevorderen dat repressieve handhaving in de uitvoerende fase minder hoeft te gebeuren.

In deze Nota komt vooral de handhaving in enge zin aan de orde, namelijk toezicht, controle en dwangmatige handhaving van de regelgeving op basis van bestuursrechtelijke bevoegdheden.

Uit het oogpunt van legitimiteit van het overheidsoptreden is een handhavingsbeleid noodzakelijk. Onvoldoende handhaven tast de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de burgers aan en leidt ertoe dat de door wet- en regelgeving gediende belangen onvoldoende worden beschermd. Het vaststellen van een beleidskader geeft (rechts)zekerheid en duidelijkheid en vergroot de slagvaardigheid van het bestuur bij de naleving van wet- en regelgeving. Willekeurig of niet optreden tast de geloofwaardigheid van het gemeentebestuur aan. Een handhavingsbeleid stelt het gemeentebestuur in staat om doelmatiger op te treden. Door selectief optreden via het aanpakken van bepaalde overtredingen en het richten van bepaalde handhavinginspanningen op vooraf bepaalde doelen (bijv. veiligheid) kan resultaat geboekt worden. Immers personeel en middelen kunnen beter en gericht worden ingezet.

Het belang van een handhavingsbeleid is ook dat het gemeentebestuur bij de aanwezigheid van een beleid minder risico loopt om bij de toepassing van sancties door een rechter op de vingers te worden getikt.

Met andere woorden: een handhavingsbeleid beschermt de gemeentelijke overheid, indien het beleid in zichzelf niet onredelijk is. De kans dat besluiten van het gemeentebestuur dan zullen worden vernietigd wegens strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt veel

minder. Een strikt en consequent optreden is bovendien beter te motiveren en te verdedigen. Handhaving moet professioneel gebeuren en op zekere afstand van het bestuur maar – uiteraard – wel onder bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Handhaving werd lange tijd gezien als een bevoegdheid: de gemeente kon optreden, maar was daartoe niet verplicht. Dit werd afgeleid uit de tekst van het desbetreffende artikel in de Gemeentewet. (Oude) jurisprudentie onderstreepte dit. In het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond in de rechtspraak een duidelijke kentering: gemeentelijk handhavingsoptreden wordt niet meer gezien als een bevoegdheid maar als een verplichting. Burgers kunnen de gemeente rechtstreeks aanspreken op de naleving van voorschriften en om handhavend optreden vragen. Deze jurisprudentie ligt nu in een aantal wetten vast: sinds 1 april 2007 in de Woningwet en sinds 1 juli 2008 in de Wet ruimtelijke ordening en ook in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) die op 1 oktober 2010 in werking is getreden. De gemeente heeft zodoende een wettelijke zorgplicht voor het handhaven van regels.

Het is zaak om handhaving gestructureerd te blijven aanpakken. Dit kan niet zonder prioriteiten te stellen. Het is immers niet mogelijk om alles te handhaven. De Nota gaat daar in hoofdstuk 5 op in.

Er zijn achterstanden in te halen. Hoewel in november 2014 is begonnen met een inhaalslag door middel van externe hulp, is nog niet alles volledig opgelost. Daarvoor dienen ook prioriteiten te worden gesteld. Deze Nota gaat ook daarop in. Er wordt niet voorgesteld om een zogenaamd algemeen pardon af te kondigen. Ondanks het feit dat de personele capaciteit beperkt is, is een generaal pardon mede uit een oogpunt van rechtsgelijkheid niet een verkiesbare oplossing. Een en ander is uitgewerkt in hoofdstuk 6 van deze Nota.

De gemeente loopt bij het opstellen van een handhavingsbeleid onvermijdelijk aan tegen een aantal wezenlijke randvoorwaarden die het handhavingproces beïnvloeden. Zo zijn onder meer de kwaliteit van de te handhaven regels, het besluitvormingsproces, de wijze waarop controle en toezicht wordt uitgeoefend, het bestuurlijke draagvlak voor de handhaving en de beschikbare kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit voor handhavingactiviteiten in belangrijke mate bepalend voor een goede uitvoering van het handhavingsbeleid. Het is van belang om aan deze randvoorwaarden steeds aandacht te blijven geven. Wanneer dit niet gebeurt, zou de uitkomst van de beleidsontwikkeling wel eens teleurstellend kunnen zijn.

2 Het huidige handhavingsbeleid

In de afgelopen jaren heeft de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude een start gemaakt met het beleidsmatig handhaven van de ruimtelijke, de bouw en de milieuregelgeving. Zo heeft de gemeenteraad in mei 2004 de Nota handhaving in Haarlemmerliede en Spaarnwoude 2004 vastgesteld. Aanvullend hierop is in september 2005 voor de beleidsterreinen bouw, ruimtelijke ordening en – voor wat betreft reclame en woonschepen - de Algemene Plaatselijke Verordening de Nota handhaving BWT RO APV 2005 vastgesteld.

In de Nota handhaving in Haarlemmerliede en Spaarnwoude 2004 zijn algemene doelstellingen en de beleidsuitgangspunten ten aanzien van handhaving van regelgeving op alle gemeentelijke beleidsterreinen vastgelegd. In de Nota handhaving BWT RO APV 2005 zijn vervolgens de prioritering van handhavingstaken en –aspecten, het uitvoeringsprogramma, stappenplan voor ruimtelijke ordening, te volgen procedures en een planning van uit te voeren activiteiten uitgewerkt.

Daarnaast werd ieder jaar een apart programma voor milieu opgesteld waarin het beleid voor dat jaar werd uitgewerkt.

De doelstellingen en ambities van dit bestaande beleid is niet uit de verf gekomen. De belangrijkste oorzaken daarvoor zijn het gebrek aan borging van het beleid in de ambtelijke organisatie, onvoldoende ambtelijke capaciteit in relatie tot de ambities en een achterlopend en achterwege blijvende evaluatie en reflectie.

Tot op de dag van vandaag wordt overigens gewerkt aan de hand van de algemene Nota 2004, de Nota 2005 en de jaarlijkse milieuprogramma's.

3 Op weg naar een betere handhaving

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude moet een flinke inhaalslag plegen op het terrein van toezicht en handhaving. De gemeente geeft nog niet op een eenduidige en gestructureerde wijze uitvoering aan alle VROM-taken.

Op dit moment ontbreekt het de gemeente aan een voldoende uitgewerkt richtinggevend kader voor handhaving. Gevolg daarvan is dat de organisatie niet beschikt over een bestuurlijk gedragen prioriteitenstelling. Dit leidt in de ambtelijke organisatie en onder burgers nogal eens tot miscommunicatie.

Een van de belangrijke doelstellingen om te komen tot een nieuwe handhavingnota heeft er mee te maken om handhaving beter en uitdrukkelijker op de kaart te zetten, rekening houdend met de organisatorische mogelijkheden van de gemeente en het door de gemeenteraad uitgesproken ambitieniveau. Daarvoor is in elk geval nodig dat handhaving onderdeel is van de bestuurlijke agenda. Een goede mogelijkheid om dit te realiseren is om het jaarlijkse uitvoeringsprogramma voor handhaving onderdeel te laten zijn van de jaarlijkse budgetcyclus. Dat geeft de mogelijkheid om zowel terug te kijken naar het voorbije jaar als vooruit te kijken naar het komende jaar aan de hand van een door het college van burgemeester en wethouders gegeven overzicht. De gemeenteraad kan dan niet alleen zijn kaderstellende, maar ook zijn controlerende positie uitoefenen.

4 Nieuwe wet- en regelgeving

In de afgelopen tijd zijn aanzienlijke wijzigingen van wetgeving die voor handhaving relevant zijn in werking getreden.

Te noemen vallen de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (1 juli 2008), forse wijzigingen in de Woningwet (1 april 2007), het nieuwe Gebruiksbesluit brandveiligheid (1 november 2008), de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (1 oktober 2009). De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Deze wet heeft onder meer de Woningwet, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en nog een aantal wetten gewijzigd. Dit heeft gevolgen voor het handhavingsbeleid van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Bij het opstellen van deze handhavingnota is rekening gehouden met deze wetswijzigingen. Bovengenoemde wijzigingen brengen ook met zich mee dat interne werkwijzen moeten worden aangepast.

4.1 De Woningwet, Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Op 1 april 2007 is een wijziging van de Woningwet in werking getreden. Deze wijziging had vooral tot doel de naleving, handhaafbaarheid en handhaving van de bouwregelgeving te verbeteren.

De handhavingparagraaf van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, die op 1 juli 2008 in werking is getreden, sluit direct aan op de handhavingparagraaf van de Woningwet.

De Wabo is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Deze wet betekent een zeer ingrijpende wijziging niet alleen in een aantal voor de gemeente relevante wetten en regelingen maar ook voor de handhaving. Op grond van Wabo is de gemeente verplicht om voor één activiteit waarvoor verschillende vergunningen (26) nodig zijn, binnen een relatief korte termijn één omgevingsvergunning te verlenen. Het gaat daarbij onder andere om de bouwvergunning, milieuvergunning, gebruiksvergunning, ruimtelijke ontheffing, uitritvergunning, kapvergunning en de vergunning op grond van de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet. Het college van burgemeester en wethouders is in een zeer groot aantal gevallen het bevoegde bestuursorgaan. De Wabo bevordert dus een gecoördineerde en / of integrale beslissing over vergunningverlening. Dit heeft voor de gemeentelijke handhaving ook gevolgen. De uitdaging

voor de gemeente is om gecoördineerd toezicht te organiseren en om zoveel mogelijk integraal te handhaven. Dat vraagt om in de organisatie een kwaliteitslag te maken naar alle betrokken beleidsvelden.

Door de inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010 zijn vrijwel alle handhavingbepalingen in de Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet komen te vervallen. In beide wetten is alleen nog blijven staan dat het college van burgemeester en wethouders zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze wetten. Alle inhoudelijke bepalingen over handhaven staan voortaan in hoofdstuk 5 van de Wabo en zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

De Wabo bepaalt onder meer dat de zorg voor handhaving bij het college van burgemeester en wethouder ligt en dat het college de verplichting heeft om gegevens die van belang zijn voor de handhaving te verzamelen en te registreren. Ook worden in de Bor kwaliteitseisen gesteld aan de handhaving. Daarnaast moet de handhaving zijn gebaseerd op inhoudelijke keuzen en moet het worden vorm gegeven in een cyclisch proces. De provincie is verplicht om overleg tussen de bestuursorganen die met handhaving zijn belast te organiseren. Voorts kan de provincie aan de gemeente aanwijzingen geven over de handhaving en kan de provincie gemeenten verplichten om een gemeenschappelijke regeling te treffen voor handhaving.

Artikel 7.2 lid 1 het Bor verplicht het college van burgemeester en wethouders om handhavingsbeleid vast te stellen en daarbij rekening te houden met een aantal wettelijke eisen. Het college is verplicht om dit handhavingsbeleid mede te delen aan de gemeenteraad.

Op 13 februari 2014 diende de regering het wetsvoorstel 'verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving' in bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt de afspraken die door het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg zijn gemaakt in de zogenoemde Package deal te verankeren in de Wabo. Het betreft daarbij onder meer de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten of omgevingsdiensten, het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen overheden en het verminderen van bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht.

Het ligt in de bedoeling alle hiervoor genoemde wetgeving per 2018 te bundelen in de Omgevingswet (in voorbereiding).

4.2 Gebruiksbesluit. Bouwbesluit 2012.

Op 1 november 2008 is het Gebruiksbesluit in werking getreden. Dit besluit bevat landelijk geldende regelgeving over het brandveilige gebruik van bouwwerken. Het is van toepassing op alle bouwwerken en is in de plaats gekomen van de gemeentelijke regelingen in de Bouwverordening. Inmiddels heeft het Gebruiksbesluit door een wijziging van de Woningwet die per 1 juli 2009 in werking is getreden een rechtstreekse grondslag gekregen, zodat het – net zoals het Bouwbesluit – altijd rechtstreeks geldt.

Het Gebruiksbesluit is echter met de invoering van de Wabo op 1 oktober 2010 komen te vervallen en is in die wet opgenomen. Dit heeft in ieder geval als voordeel dat brandveilig gebruik in het primaire proces – bij de beslissing over een omgevingsvergunning – zal worden getoetst. Sinds 2012 is het Gebruiksbesluit geïntegreerd in het Bouwbesluit 2012.

4.3 Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht

De 'Vierde tranche Awb' heeft regels over een aantal nieuwe onderwerpen toegevoegd aan de Algemene wet bestuursrecht, waaronder 'bestuurlijke handhaving'. Verder brengt deze wet belangrijke wijzigingen aan in de bestaande bepalingen over de bestuursdwang en de last onder dwangsom. Dit brengt met zich mee dat hoofdstuk 5 'Handhaving' van de Algemene wet bestuursrecht feitelijk wordt herschreven, met toevoeging van een aantal nieuwe bepalingen. Aan bestaande instrumenten worden nieuwe beschikkingsmomenten toegevoegd.

De 'Vierde tranche Awb' is 1 juli 2009 in werking getreden.

4.4 De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen

De 'Vierde tranche Awb' heeft een belangrijke relatie met 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen'. Deze laatste wet beoogt aan burgers een effectiever middel te geven tegen te trage besluitvorming door bestuursorganen. In de Algemene wet bestuursrecht is een regeling opgenomen die de burger in staat stelt om, als een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn beslist, dit bestuursorgaan schriftelijk in gebreke te stellen. Heeft het bestuursorgaan binnen twee weken na de ingebrekestelling nog geen besluit genomen, dan zal het bestuursorgaan naast het alsnog nemen van een besluit tevens een dwangsom moeten betalen aan de burger (maximaal €1.260, -)

Daarnaast wordt de burger met deze nieuwe regeling in staat gesteld om, als een bestuursorgaan niet binnen de wettelijke termijn beslist, snel een uitspraak van de rechter te krijgen zonder een voorafgaande bezwaarschriftprocedure. Voordat een belanghebbende beroep kan instellen, moet hij / zij het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevegd. De rechter behandelt het beroep in beginsel zonder zitting. Hij doet binnen acht weken uitspraak en bepaalt dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een beslissing neemt. Als het bestuursorgaan na afloop van de door de rechter bepaalde termijn nog steeds niet heeft beslist, kan de belanghebbende via een eenvoudige procedure bij de voorzieningenrechter, waarvoor geen griffierecht is verschuldigd, de rechter verzoeken aan het bestuursorgaan een – tweede – dwangsom op te leggen.

De 'Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen' is op 1 oktober 2009 in werking getreden. Het goed bewaken van de voortgang van de lopende handhavingzaken en van verzoeken om handhaving en de daarvoor geldende termijnen zal zodoende noodzakelijk zijn. Thans gebeurt dit al door middel van gestructureerd overleg over handhavingzaken.

4.5 Overdracht waterschapstaken naar de Gemeente

Op 22 december 2009 is de Waterwet in werking getreden. Dit heeft een verschuiving van bevoegdheden met zich meegebracht. De indirecte lozingen van bedrijven (lozingen op de riolering), die voorheen onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) en daarmee onder de bevoegdheid van het Waterschap vielen, vallen nu onder de Wabo. Dit is een nieuwe taak en bevoegdheid van de gemeente. Dat betekent niet alleen dat de vergunningverlening (waterparagraaf in de omgevingsvergunning) is overgegaan naar de gemeente, maar ook het toezicht en de handhaving.

4.6 Overdracht taken Drank- en horecawet

Het toezicht op de naleving van de Drank- en horecawet (DHW) is per 1 januari 2013 voor vrijwel alle bepalingen van de DHW overgedragen van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit aan de gemeente. Op 17 december 2013 is de nota Drank- en Horecabeleid gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude vastgesteld. Hoofdstuk 3 van deze nota beschrijft de handhaving van de DHW en op basis daarvan is een stappenplan bestuurlijke handhaving annex uitvoeringsprogramma vastgesteld.

4.7 Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking zijn nieuwe handhavinginstrumenten die door de gemeenten kunnen worden ingezet. Het is de bedoeling dat gemeenten een keuze maken voor de bestuurlijke boete of de strafbeschikking of geen van beiden en dus verder gaan met de bestaande handhavingmiddelen.

Bestuurlijke boete

Onder een bestuurlijke boete wordt verstaan: "de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom". Er kan alleen een bestuurlijke boete worden opgelegd als de overtreding aan de dader kan worden verweten. Het doel van de bestuurlijke boete is derhalve het straffen van de overtreder en dan vooral in situaties waarbij sprake is van onomkeerbare gevolgen maar ook als het gaat om 'kleine overtredingen'. Op 14 januari 2009 zijn de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en het bijbehorende besluit in werking getreden.

Strafbeschikking

De strafbeschikking is vanaf 2009 gefaseerd ingevoerd voor enkele grote gemeenten en vanaf 1 januari 2010 voor de overige gemeenten. De strafbeschikking biedt bestuursorganen en het Openbaar Ministerie kansen om verkokering en versnippering in de handhaving tegen te gaan. De gemeente kan zijn rol ten volle spelen, terwijl tegelijkertijd één helder en eenduidig systeem - het strafrechtelijke - voorhanden is waarbinnen de zwaardere kwesties door het Openbaar Ministerie kunnen worden opgepakt. Dit betekent dat bij de keuze voor de strafbeschikking voor de handhaving van overlast primair de gemeente verantwoordelijk is, maar dat dit - anders dan bij de bestuurlijke boete - altijd in onderlinge taakverdeling met de politie in de strafrechtelijke kolom gebeurt.

Gemeenten en politie zullen voor dezelfde feiten een strafbeschikking kunnen uitvaardigen. Het huidige transactiestelsel wordt immers gefaseerd omgezet in het stelsel van de Wet OM-afdoening. Ook kan de afdoening met een strafbeschikking door gemeenten of politie eenvoudig en uniform worden afgestemd op de afdoening van de zwaardere feiten door middel van de OM-strafbeschikking. Verder zal de gemeente wel verantwoordelijk zijn voor de inzet van de handhaving en de prioriteiten, maar is toezicht door en betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij de afdoening verzekerd. Zodra de burger in verzet gaat tegen de strafbeschikking, neemt het Openbaar Ministerie de behandeling van de zaak over.

4.8 Omgevingsdiensten (RUD)

In de afgelopen jaren is vooral naar aanleiding van grote calamiteiten (Volendam en Enschede) steeds meer aandacht gegeven aan handhaving en de kwaliteit ervan. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de minister van VROM de commissie Herziening handhavingstelsel VROM regelgeving (naar haar voorzitter de commissie Mans - oud burgemeester van Enschede - genoemd) heeft ingesteld. Deze commissie heeft voorgesteld om gemeenten te verplichten voor wat vergunningverlening en handhaving betreft vanaf 1 januari 2012 samen te werken in een regionale omgevingsdienst. Deze dienst zou een in de wet verankerde organisatie van samenwerkende gemeenten, provincies en waterschappen zijn die namens deze partijen het toezicht op de VROM-regelgeving zou uitvoeren en eventuele sancties voorbereiden. Volgend het advies van de commissie Mans moest er per Veiligheidsregio één Omgevingsdienst komen, 25 in totaal.

Op dit advies is van de kant van de VNG en het IPO stevige kritiek gekomen. Dit heeft tot gevolg gehad dat de verplichte deelname van gemeenten aan regionale omgevingsdiensten van tafel is. In plaats hiervan krijgt de gemeente te maken met door de minister van VROM opgestelde kwaliteitseisen waaraan zij moet voldoen bij vergunningverlening, handhaving en toezicht.

Bij de parlementaire discussie over de Invoeringswet Wabo heeft de minister uitgesproken dat er geen van boven af opgelegde Omgevingsdiensten komen. Wel zal de provincie het toezicht van en door gemeenten monitoren en krijgt de provincie de bevoegdheid om gemeenten – waar de handhaving niet of niet voldoende wordt opgepakt – te verplichten om in een gemeenschappelijke regeling samen te werken op het terrein van handhaving.

Eind 2010 is bekend geworden dat de gemeenten Amsterdam, Haarlemmermeer, Velsen en Zaanstad en de provincie Noord-Holland de intentie hebben om gezamenlijk een regionale uitvoeringsdienst (RUD NZKG+) op te zetten.

Daarnaast heeft het Dagelijks Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling van de Milieudienst IJmond eind 2010 besloten tot het inbedden van de vier deelnemende gemeenten in een RUD en het betrekken van de contractgemeenten, waaronder Haarlemmerliede en Spaarnwoude. Op 10 november is het convenant voor de RUD IJmond-Zuid/Kennemerland in oprichting (RUDIJ-ZK i.o.) ondertekend. De RUD i.o. heeft tot doel om de oprichting van een definitieve RUD voor te bereiden. De RUD is per 1 januari 2013 operationeel.

5 Het nieuwe handhavingsbeleid

In deze handhavingnota wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de systematiek die volgens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) voor handhaving geldt, zoals dat in paragraaf 4.1 is vermeld.

Dit betekent dat de volgende punten in deze Nota aan de orde komen:

1. doelen die de gemeente met handhaving wil bereiken;
2. koppeling van de doelen aan de uitvoering via een jaarlijks uitvoeringsprogramma;
3. een analyse van de problemen;
4. prioriteitstelling;
5. strategie voor toezicht en handhaving;
6. inzicht in handhavingafspraken met andere partijen;
7. organisatie van de handhaving;
8. middelen en capaciteiten;
9. monitoring en rapportage;
10. bekendmaking van het handhavingsbeleid aan de gemeenteraad.

5.1 Handhavingdoelen

Bij wetgeving is zonder meer het uitgangspunt dat de overheid regels opstelt met het doel om door middel daarvan een bepaald beleid of doel te realiseren, een bepaalde situatie of een bepaald resultaat te behalen of om te voorkomen dat een bepaalde situatie ontstaat of een bepaalde situatie verergert. Verder is gegeven dat wetgeving te allen tijde geschiedt in het algemeen belang.

Wil een handhavingsbeleid goed van de grond komen dan zal er sprake moeten zijn van een maatschappelijk en politiek draagvlak. Maatschappelijk draagvlak houdt in dat burgers, instellingen, bedrijven en organisaties inzicht hebben in de geldende normen en de noodzaak tot handhaving daarvan. De vaststelling van deze Nota geeft een aanzet tot verbeterde handhaving. De feitelijke wil tot handhaving zal moeten blijken uit daadwerkelijk uitgevoerd toezicht en controle, de hoeveelheid aanschrijvingen en de doorlooptijd van handhavingzaken. Een aarzelende of weifelachtige houding is funest voor de uitvoering en frustreert het bereiken van de handhavingdoelstelling. Het gemeentebestuur dient in deze verantwoordelijkheid te nemen en te dragen. Met deze materie valt er niet aan te ontkomen dat duidelijk 'neen' wordt gezegd tegen betrokkenen die de wet overtreden en 'ja' wordt geroepen voor aanschrijvingen of anderszins afwijzende beschikkingen. Kortom, het ontstaan van een handhavingcultuur is noodzakelijk.

Er is dan ook een groot algemeen belang gemoeid met het handhaven van wettelijke regels, namelijk de uitvoering van in wetgeving vastgelegd beleid. Zeker van de gemeente die op veel terreinen wetgeving moet uitvoeren, die door de rijkswetgever is vastgesteld, moet worden verwacht dat ze die wetgeving daadwerkelijk uitvoert en handhaaft. Dit is nu ook als verplichting geformuleerd in de Wabo. Het staat de gemeente niet vrij om zelf een beoordeling van de rijkswetgeving te doen door deze niet of niet voldoende te handhaven. Het is bovendien een uitgangspunt van de gedachte van de rechtsstaat, dat niet alleen de burger maar ook de overheid gebonden is aan door haar zelf vastgestelde regels. Dat geldt natuurlijk ook voor regelgeving die de gemeente zelf vaststelt voor haar eigen grondgebied.

De conclusie is dat de centrale handhavingnorm zodoende in de wet- en regelgeving zelf besloten ligt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – de hoogste bestuursrechter in Nederland – heeft de afgelopen jaren herhaaldelijk laten merken dat bestuursorganen van de overheid in beginsel verplicht zijn om wettelijke regels te handhaven. Die verplichting geldt temeer, wanneer iemand expliciet aan een bestuursorgaan vraagt om handhaving. Slechts in zeer bijzondere gevallen, aldus onze hoogste bestuursrechter, mag van handhaving worden afgezien.

De na te streven doelen voor handhaving zijn zodoende als volgt te formuleren:

- handhaving is een belangrijk middel om te zorgen voor een zo veilig mogelijke fysieke leefomgeving
- het ontplooiën van gestructureerde en programmatische handhavingactiviteiten met inachtneming van de beschikbare capaciteiten en prioriteiten
- het zoveel mogelijk voorkomen van handhavend optreden en – wanneer dit noodzakelijk blijkt – het zo effectief mogelijk er voor zorgen dat de overtreding beëindigd word.

5.2 Relatie beleid en uitvoering: uitvoeringsprogramma. Programmatisch en projectmatig handhaven.

Wil handhaving in de praktijk niet vastlopen dan is het belangrijk dat de beleidsmakers tevoren vakinhoudelijk overleg plegen met de toezichthouders en handhavers. Een te strikte scheiding tussen beleid en uitvoering heeft als risico dat men bij de handhaving vastloopt op vooral praktische problemen, bijvoorbeeld op onuitvoerbare regelgeving die hetzij te strikt hetzij veel te ruim is.

Daarnaast dient er steeds gezocht te worden naar een zo goed mogelijke operationalisering van regels. Een duidelijke functiescheiding tussen het primaire proces en de handhaving is gewenst. De functie van handhaving en de inbedding daarvan in de gemeentelijke organisatie kunnen het beste tot hun recht komen, wanneer dat ook in de bestuurlijke organisatie gebeurt. Handhaving dient dus onderdeel te zijn van het beleidsproces. Jaarlijks vindt evaluatie plaats. Deze wordt vervolgens aan de gemeenteraad voorgelegd. Evaluatie en verslag kunnen leiden tot aanpassing van de gekozen beleidsuitgangspunten.

Dergelijke rapportages over handhavingactiviteiten kunnen dat beleidsproces bevorderen. Dat geeft het gemeentebestuur ook de kans om mede aan de hand hiervan nuances aan te brengen, speerpunten van beleid te bepalen en prioriteiten bij te stellen. Met name kan het uitvoeringsprogramma inzicht geven in welke dossiers in het afgelopen jaar zijn blijven liggen en waarom. In het uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar kan dan tijd en geld gereserveerd worden voor een projectmatige inhaalslag van deze dossiers.

Het uitvoeringsprogramma is uit haar aard een flexibel en dynamisch document: het moet bij wijze van spreken van dag tot dag kunnen worden aangepast indien de omstandigheden daartoe dwingen. Een voorbeeld is projectmatig handhaven. Als er bijvoorbeeld vanuit een bepaalde straat of wijk klachten of handhavingverzoeken komen over te hoge erfafscheidingen, heeft het weinig zin om op iedere schutting afzonderlijk te gaan handhaven. Met een beroep op het gelijkheidsbeginsel kan een overtreder immers verwijzen naar vergelijkbare situaties in zijn straat of wijk. De jurisprudentie is in de beoordeling van een beroep op het gelijkheidsbeginsel strenger geworden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ vereist een consistent en doordacht beleid inzake de behandeling van een beroep op het gelijkheidsbeginsel en veronderstelt dat een bestuursorgaan welbewust richting geeft en derhalve een algemene gedragslijn volgt t.a.v. zijn optreden in individuele vergelijkbare gevallen. Het bewaken van de consistentie is bij uitstek de eigen verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Het voorgaande impliceert dat een bestuursorgaan ook ambtshalve moet handhaven en een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet kan pareren door zich te verschuilen achter het feit dat in het ene geval een verzoek om handhaving is ingediend en in het andere geval niet.

Een programmatische aanpak biedt dan uitkomst. B&W kunnen de handhaving opschorten en bundelen onder verwijzing naar een projectmatige aanpak, d.w.z. een aanpak van alle te hoge erfafscheidingen in dezelfde straat of wijk. Dit bespaart tijd en voldoet aan de jurisprudentie inzake het gelijkheidsbeginsel.

Het is de bedoeling dat per jaar een uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld. Voor 2015 wordt dat het Uitvoeringsprogramma Handhaving Openbare Ruimte 2015 (hierna aangeduid als: Uitvoeringsprogramma 2015).

¹ Uitspraken d.d. 15 mei 1997 (LJN: ZF2704), 10 oktober 2005 (LJN: AU4565), 11 juni 2008 (LJN: BD3618), 11 maart 2009 (LJN: BH5552), 10 juni 2009 (LJN:BI7266) en 2 februari 2011 (LJN:BP2786).

5.3 Probleemanalyse

Een professionele probleemanalyse bestaat uit verschillende onderdelen. In ieder geval moeten volgens (de nota van toelichting behorende bij) het Bor, de volgende onderdelen in kaart worden gebracht:

- Voor welke regelgeving (de Wabo en het bij of krachtens de andere betrokken wetten bepaalde) is de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving aan het college opgedragen. Dat betekent een inventarisatie van de concrete handhavingstaken van de organisatie als gevolg van de Wabo. Het gaat hierbij zowel om de projectgebonden als niet-projectgebonden taken.
- Welke problemen met die regelgeving worden aangepakt.
- Wat de kansen op overtredingen van die regelgeving zijn. De vraag wat de kans is op potentiële feitelijke overtredingen is tevens relevant bij het uitvoeren van een probleemanalyse. Daarom maakt een analyse van het naleefgedrag onderdeel uit van de probleemanalyse. Enerzijds kan dit gedaan worden door historische gegevens te analyseren. Anderzijds zijn er verschillende methodieken beschikbaar om het potentiële naleefgedrag in beeld te brengen.
- Wat de effecten van die overtredingen voor de fysieke leefomgeving zijn. Het gaat hierbij telkens om de vraag: Welke effecten kunnen optreden wanneer de regelgeving niet wordt nageleefd? De effecten kunnen onderverdeeld worden in verschillende thema's, zoals fysieke veiligheid, hinder/leefbaarheid, etc.

De probleemanalyse begint met een inventarisatie van de concrete handhavingstaken van de organisatie op grond van de Wabo, de Wro, Woningwet, Wet milieubeheer en andere betrokken wetten, eventueel vertaald naar de gewenste gedragingen van de doelgroepen.

De keuzemogelijkheid is als volgt:

1. Probleemanalyse per taakveld. Per beleidsveld (bouwen, milieu, APV, RO, brandweer) wordt een sectorale probleemanalyse gemaakt, waarbij wordt aangegeven welke taken een hoog risico vormen. Op basis van die uitkomsten kan eventueel bij de uitwerking naar een mogelijke overlap worden gekeken. Verder kunnen alle taken langs dezelfde vooraf gedefinieerde negatieve effecten worden gelegd. Op deze wijze ontstaat er een eenduidige prioriteitstelling: bijvoorbeeld een topprioriteit voor alle taken waar veiligheid in het geding is.
2. Doelgroep- of gebiedsgerelateerde probleemanalyse: De probleemanalyse wordt integraal opgebouwd, bijvoorbeeld bezien vanuit de ongewenste gedragingen van de doelgroepen. Soms gaat het niet om specifiek doelgroepgebonden problemen, maar meer om gebiedsgebonden problemen.
3. Objectgerelateerde probleemanalyse: De probleemanalyse wordt opgebouwd vanuit soorten objecten. Vervolgens wordt deze verijnd naar 'levensfase'.

Vanwege de geringe omvang van onze gemeente is uiteindelijk voor een probleemanalyse per taakveld gekozen. De probleemanalyse maakt onderdeel uit van de prioriteitenmatrix (bijlage 1).

5.4 Prioriteiten

Er is een veelheid van wettelijke regels, die het gemeentebestuur – in principe – moet handhaven. Van een zorgvuldig en redelijk opererend gemeentebestuur kan echter niet worden verwacht en verlangd dat het in alle gevallen handhavend optreedt. Dat legt een veel te groot en onevenredig beslag op gemeentelijke capaciteit en middelen. Een vorm van prioriteitstelling is hierbij onontbeerlijk. Bij het nemen van een handhavingsbeleid moet de gestelde prioriteit meegenomen worden. In eerste instantie mag er daarom van uit worden gegaan dat burgers in beginsel zelf de wettelijke regels naleven. Daarnaast dient per taakveld een keuze te worden gemaakt in de mate van optreden door de gemeente. Niet altijd zal er immers aanleiding zijn om daadwerkelijk handhavend op te treden.

Op basis van een Risicomodule kunnen de risico's worden aangegeven. De reikwijdte van een Risicomodule is bepaald vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Een Risicomodule dient te bestaan uit vier afzonderlijke modules die per taakveld zijn ingevuld. De volgende taakvelden zijn ingebouwd:

- Bouw en RO
- APV en bijzondere wetten
- Milieu (inclusief indirecte lozing)
- Brandweer

In deze systematiek staat de volgende formule centraal:

$$\text{Risico} = \text{negatief effect} \times \text{kans op niet-naleving}$$

Het risico wordt berekend door de scores van het negatief effect te vermenigvuldigen met de kans op niet naleving. Aan elk onderwerp/item worden afzonderlijk scores toegekend. De volgende aspecten worden gescoord:

- Negatief effect: Hoe groot zijn de negatieve gevolgen als regels niet worden nageleefd?
- Kans op niet-naleving: Hoe groot is de kans dat een doelgroep de regels niet naleeft?

Bovenstaande systematiek is enkele jaren geleden ontwikkeld voor milieu en handhaving en wordt meer en meer toegepast op andere handhavingdomeinen.

Belangrijke opmerkingen

- De risicoanalyse is een hulpmiddel dat inzichtelijk maakt welke risico's zijn verbonden aan verschillende onderwerpen, zodat daarover met de verantwoordelijke bestuurder(s) het gesprek kan worden aangegaan.
- De risicoanalyse is een stap die, samen met een aantal andere stappen, leidt tot bestuurlijk gedragen keuzes die uiteindelijk worden vastgelegd in een uitvoeringsprogramma
- De risicoanalyse is nadrukkelijk geen wetenschappelijke of objectieve methode. De analyse wordt zo mogelijk gevuld met gegevens uit de handhavingpraktijk. Daar waar deze gegevens ontbreken wordt gewerkt op basis van expert judgement: inschattingen en aannames van gemeentelijke toezichthouders over de handhaving in onze gemeente.

Op basis van actuele gegevens en huidige inschattingen dient een prioriteitsindeling tot stand te komen. De onderwerpen worden verdeeld over 3 prioriteitscategorieën:

- I. Laag
- II. Gemiddeld.
- III. Hoog

De prioriteitenmatrix is opgenomen in bijlage 1.

5.5 Handhavingstrategie

Welke strategie wordt gekozen om zo effectief mogelijk te kunnen handhaven?

Als algemene strategie voor handhaving is gekozen voor de zogenaamde 'naleefketen'.

Deze naleefketen bestaat uit de volgende onderdelen.

Proactie

Al eerder is in deze Nota vermeld dat handhaving sterk afhankelijk is van een goede kwaliteit van regelgeving en van de procedure die daartoe heeft geleid. Slechte kwaliteit en een onzorgvuldig proces leiden tot lagere acceptatie en een grote kans op daadwerkelijke handhaving. Zorg voor een goede kwaliteit van het primaire proces (regelgeving en vergunningverlening) is daarom belangrijk.

Preventie

Hier wordt bedoeld op het treffen van maatregelen om incidenten te voorkomen. Hier spelen voorlichting, communicatie en toezicht een voorname rol.

Preparatie

Dit ziet op het treffen van voorbereidingen in geval zich een incident voordoet. In het kader van handhaving komen dan bijvoorbeeld opleidingen, standaardisatie van optreden, protocollen en oefenen in beeld.

Repressie

Met repressie wordt de daadwerkelijke handhaving bedoeld, zoals het uitvoeren van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom.

Nazorg

Dit omvat alles wat in de praktijk nodig is om de gevolgen van een overtreding te beëindigen.

Deze strategie vertaalt zich in de volgende aandachtspunten:

- streven naar een kwalitatief goed primair proces van regelgeving en vergunningverlening
- zorg voor goede voorlichting en toezicht
- standaardisatie van handhaving door middel van eenduidige procesbeschrijvingen, werkprotocollen en standaardisatie van brieven, formulieren e.d.

Op deze aandachtspunten gaan we hierna verder in.

5.5.1 Beleidskader bij handhaving

Omdat het bij het vaststellen van wet- en regelgeving gaat om vastlegging van een bepaald beleid of beleidskader, is de vraag naar de actualiteitswaarde van het daarmee samenhangend beleid relevant. Dit is vooral het geval bij oude wet- en regelgeving. Dat kan ook zo zijn, wanneer over het in wetten of regels vastgelegde beleid andere gedachten zijn ontstaan tengevolge van gewijzigde feiten of omstandigheden of door verandering in (politieke) opvattingen en dit nog niet in gewijzigde wet- of regelgeving is vastgelegd. Bij handhaving dringt zich daarom altijd de vraag op naar de actualiteitswaarde van de wet- en regelgeving. Een vraag die in het verlengde daarvan ook opkomt heeft te maken met het maatschappelijke draagvlak, met andere woorden: begrijpt de burger nog steeds het belang dat heeft geleid tot vaststelling van de regels en is hij daarvan nog steeds overtuigd. Dit kan bijvoorbeeld een rol spelen bij een sterk verouderd bestemmingsplan.

Een komende verandering van wet- en regelgeving is echter op zich nog geen reden om zonder meer van handhaving af te zien. Er zal nadrukkelijk moeten worden bekeken of de norm die geschonden of overtreden is al dan niet en in welke vorm ook in de nieuwe regelgeving zal worden gehandhaafd.

De vraag naar de actualiteitswaarde van wet- en regelgeving en het maatschappelijk draagvlak behoort bij beslissingen over handhaving van een overtreden regel te worden beantwoord. Dit antwoord hoeft niet steeds hetzelfde te zijn, in die zin dat altijd tot handhaving wordt besloten.

In principe is een viertal antwoorden op deze vraag mogelijk:

- a. handhaving
- b. niet handhaven
- c. expliciete legalisering
- d. gedogen

Tussen gedogen en niet-handhaven bestaat overigens een aanmerkelijk verschil. Bij gedogen gaat het immers alleen om het tijdelijk en onder voorwaarden afzien van handhaving, er is geen sprake van definitief afzien van handhaving.

Zowel voor legaliseren als voor gedogen geldt dat hiermee zorgvuldig moet worden omgegaan. Bij beide is het gevaar voor precedentwerking, ad-hoc beleid en willekeur aanwezig. Het beleid ter zake is hieronder uiteengezet.

Ad a) Handhaving

Een handhavingsbeleid vraagt om een afweging, waarbij wetgeving en jurisprudentie er van uitgaan dat er in beginsel gehandhaafd wordt. Daarop zijn twee – door de jurisprudentie aanvaarde – uitzonderingen. De eerste is dat de overtreding alsnog kan worden gelegaliseerd. De tweede is dat handhaving evenredig moet zijn, anders gezegd ‘het moet ergens om gaan’.

In handhavingzaken komt het veel voor dat er een beroep wordt gedaan op toezeggingen, beloftes en dergelijke. Er wordt dan met andere woorden een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel. Relevant is dan door welke handeling en/of persoon (bestuurder/ambtenaar) het vertrouwen is gewekt dat de illegale situatie mag (blijven) bestaan. Van belang daarbij is ook dat de bestuurder/ambtenaar op de hoogte was of had kunnen zijn en of de overtreder dit wist of redelijkerwijs had kunnen weten. Uit de jurisprudentie blijkt, dat de rechter niet snel geneigd is om aan te nemen dat er sprake is van in rechte te honoreren toezeggingen. Vaste jurisprudentie is dat toezeggingen van ambtenaren of van afzonderlijke bestuurders er niet toe doen. De rechter overweegt dat burgers behoren te weten, dat ambtenaren en afzonderlijke bestuurders in elk geval dergelijke toezeggingen niet kunnen doen en dat een burger daarop niet kan varen.

Slechts wanneer een toezegging schriftelijk is gedaan door het daartoe bevoegde bestuursorgaan, mag de burger daarop vertrouwen. De rechter aanvaardt overigens dat een gemeentebestuur daar gemotiveerd op terug kan komen en desondanks kan handhaven.

Veel komt ook voor het verwijt dat door de gemeente jarenlang niet is opgetreden. De jurisprudentie laat zien dat ook dit geen hout snijdt. Ondanks jarenlang ‘stilzitten’ van het bestuur wil dit nog niet zeggen dat het bestuur niet alsnog tegen de illegale situatie mag optreden. Het tijdsverloop tussen het ontstaan van de overtreding en het optreden is wel van belang, in het bijzonder voor de begunstigingstermijn.

Kortom, het is zonder meer haalbaar tegen ‘oude’ overtredingen alsnog op te treden, mits de beginselen van behoorlijk bestuur in acht worden genomen, zoals die vooral tot uitdrukking komen in een zorgvuldige voorbereiding en motivering van een handhavingbesluit.

Het handhavingstraject start in alle gevallen met de constatering dat er sprake is van een concrete overtreding. Het is daarom nodig dat geconstateerde overtredingen periodiek worden gemeld aan het college van burgemeester en wethouders. Dit zal gebeuren door een overzicht hiervan per kwartaal ter kennisname en beoordeling aan het college voor te leggen.

Een handhavings sanctie blijft alleen achterwege indien:

- de illegale situatie binnen de bestaande juridische regels alsnog kan worden gelegaliseerd; De overtreder krijgt dan binnen een maximaal te geven termijn de kans alsnog een vergunning aan te vragen of een melding te doen.
- De illegale situatie past in de concrete (nieuwe) beleidsvisie die het bestuur heeft vastgesteld.
- Er bijzondere (persoonlijke of zakelijke) omstandigheden zijn die zwaarder moeten wegen dan het algemene belang om handhavend op te treden; Hierbij moet een zeer zorgvuldige belangenafweging plaatshebben en er moet eveneens rekening worden gehouden met de lijn die de rechter ter zake aanhoudt, namelijk dat in beginsel tot handhaving moet worden overgegaan. In dat kader kan het bestuursorgaan besluiten om een veel langere dan gebruikelijke begunstigingstermijn te geven of om expliciet de illegale situatie schriftelijk te gedogen.

Ad b) Niet handhaven

De meest toegepaste en minst beschreven handelswijze bij handhaving is niet optreden. Er wordt niet gelegaliseerd, er wordt geen gedoogbesluit genomen, het bestuursorgaan doet niets. Dit kan soms een praktische weg zijn. Men noemt dit ook wel passief gedogen. In verreweg de meeste gevallen gaat het hierbij om volstrekt ondergeschikte afwijkingen of afwijkingen van niet

ingrijpende aard die niet of nauwelijks werking voor derden hebben. Het zal zodoende niet om erg veel gevallen gaan.

Te denken valt bijvoorbeeld aan een dakkapel die net even anders in het dakvlak is geplaatst dan op de bouwtekening is aangegeven (veelal als gevolg van het gebruik van standaardmaterialen) of het gebruik van een garage bij een woning voor materiaalopslag. De handelswijze zal wel moeten 'sporen' met de prioriteitstelling.

Niet handhaven na een schriftelijk verzoek om handhaving gebeurt bij een expliciet besluit van het college van burgemeester en wethouders. Mede uit het oogpunt van rechtszekerheid van de verzoeker en belanghebbende is het wel nodig dit schriftelijk aan de betrokkene(n) te melden. Sinds 1 april 2007 immers is de gemeente ook bevoegd op te treden tegen overtredingen van (bouw)regels die niet zijn begaan door de huidige eigenaar of bezitter.

Ad c) Legaliseren

Legaliseren wil bij handhaving zeggen dat er alsnog een wettelijke basis wordt gelegd onder een verboden activiteit. Dit is in beginsel een onomkeerbare weg. Het is dus zaak goed na te denken en te overwegen bij voorgenomen legalisering. Bestaand beleid, precedentwerking als belangen van derden zijn hier nadrukkelijk in het geding.

Het beleid zal zijn dat aan legaliseren de eis wordt gesteld dat dit gebeurt bij een besluit, waarin bestaand beleid, belangen van derden, precedentwerking en de redenen van legalisatie gemotiveerd worden aangegeven. Legalisatie zal niet bij mandaat mogelijk zijn. Het vraagt daarom altijd een expliciet besluit van het college van burgemeester en wethouders. Indien een overtreding wordt gelegaliseerd bijvoorbeeld door het alsnog verlenen van een omgevingsvergunning (al dan niet via een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik) of een wijziging van een bestemmingsplan, zijn daarvoor in vergelijking met de gebruikelijke gang van zaken bij een omgevingsvergunning of een wijziging van een bestemmingsplan extra kosten gemaakt. Deze extra kosten zullen in rekening gebracht worden bij de overtreder. Ook kunnen aan legalisering voorwaarden verbonden worden waar de overtreder aan moet voldoen. Indien de overtreder hier niet voldoende aan meewerkt, ligt legalisering niet voor de hand. Hoofregel is dat afwijken van beleid en regelgeving (bijvoorbeeld de afwijkingsregels van bestemmingsplannen in artikel 2.12 Wabo) een discretionaire bevoegdheid is van B&W. Er bestaat geenszins een plicht tot afwijking. B&W zullen telkens weer de afweging moeten maken of een overtreding, alle genoemde omstandigheden in aanmerking genomen, in dit speciale geval gelegaliseerd moet worden. Alle betrokken belangen (bijvoorbeeld die van omwonenden) moeten zorgvuldig worden afgewogen. Ook komt het voor dat een afwijking/legalisering in gang wordt gezet en de overtreder gaandeweg steeds meer eisen gaat stellen of veranderingen op het laatste moment wil doorvoeren. Ook in dit geval bestaat er zeker geen plicht om door te gaan met de legalisering maar dwingt dit in feite tot doorzetting van de handhaving.

Ad d) Gedogen

Gedogen wil zeggen het tijdelijk en bewust afzien van het treffen van maatregelen tot handhaving in verband met een verboden activiteit. Uit de jurisprudentie valt te leren dat er alleen dan ruimte is voor gedogen, wanneer er een duidelijk en – in principe op korte termijn – uitzicht is op beëindiging van de verboden activiteit. Bovendien moet gedogen altijd schriftelijk gebeuren ('gedoogbeslissing') en moet extra aandacht aan de belangen van derden worden besteed.

Het expliciete schriftelijke gedogen hoeft overigens niet altijd te bestaan uit een schriftelijk gedoogbesluit. Dit kan bijvoorbeeld ook bestaan uit een categoriaal schriftelijk gedoogbeleid.

Op het uitgangspunt van korte termijn kan een uitzondering worden toegestaan, wanneer er een duidelijk omschreven en consequent beleid wordt gevoerd. Een voorbeeld daarvan is een uitsterf constructie die wel eens wordt toegepast bij de beëindiging van het permanent bewonen van recreatiewoningen. De omstandigheden zijn dan echter van doorslaggevend belang. In de praktijk en jurisprudentie is er verschil te zien tussen gedogen op het terrein van milieu en andere gebieden, in die zin dat gedogen voor wat milieu betreft stringenter is.

Zoals reeds vastgelegd in de algemene nota handhaving Haarlemmerliede en Spaarnwoude 2004 geldt als beleid voor gedogen het volgende: het college van burgemeester en wethouders zal terughoudend zijn in het gedogen van overtredingen, gezien de beheersmatige problemen en juridische complicaties die dit met zich mee kan brengen². In een aantal gevallen kan een redelijke afweging van belangen leiden tot de slotsom dat optreden op dit moment niet redelijk is en dat voor een bepaalde periode de overtreding moet worden gedoogd³. Omdat gedogen altijd een uitzondering is op de regel (namelijk om te handhaven) leent gedogen zich niet voor mandatering.

Het gaat bij gedogen dus altijd om een beslissing van het college van burgemeester en wethouders en om een bestuurlijke afweging in een specifiek geval. In de volgende gevallen kan in beginsel een gedoogbesluit worden overwogen:

- 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 wordt voorbereid en in een vergevorderd (bestuurlijk) stadium is, waarmee de strijdigheid wordt opgeheven.
- Als nader onderzoek nodig is naar de oplossing van overtredingen, kan in afwachting van de uitkomsten van dat onderzoek worden gedoogd tenzij andere aspecten (veiligheid, volksgezondheid, belangen van derden) daaraan in de weg staan.
- Als de regeling op grond waarvan handhavend moet worden opgetreden bestuurlijk draagvlak mist. Met andere woorden, als de regeling die optreden verlangt, consequenties heeft waarvoor het bestuur geen verantwoordelijkheid (meer) wil dragen. Dergelijke gedoogbesluiten zullen altijd gecombineerd worden met het voornemen tot wijziging van de betrokken regeling. In afwachting van definitieve besluitvorming kan dan worden gedoogd.⁴
- Als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van de handhaving van de norm. Hierbij kan gedacht worden aan door de overheid gewekt vertrouwen, dat geschaad zou worden door handhavend op te treden.

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

- Er wordt nooit stilzwijgend gedoogd. Er kan dus nooit sprake zijn van een gedoogbeslissing als die niet in de vorm van een besluit is vastgelegd en bekend gemaakt.
- Bekendmaking van een gedoogbesluit geschiedt alleen aan de direct belanghebbenden.
- Als een bestuursrechtelijk zorgvuldige weg mogelijk is, wordt die gevolgd. Als bijvoorbeeld een tijdelijke ontheffing mogelijk is, wordt niet gedoogd.
- Er wordt niet gedoogd als de consequenties van de overtreding niet beperkt blijven. De overtreding mag geen negatieve invloed hebben op de waarden die de betrokken beleidskaders juist beogen te beschermen. In het algemeen mag een overtreding nooit gevaar, schade, hinder of overlast voor derden met zich meebrengen. Derdebelanghebbenden worden bij voorgenomen gedoogbesluiten altijd in de

² Overigens kan gedogen in bepaalde gevallen juist leiden tot een meer overzichtelijke situatie. Alle afspraken liggen immers vast en een beroep van derden op het gelijkheidsbeginsel kan (eenvoudig) worden afgewezen.

³ Benadrukt wordt dat het nemen van een gedoogbesluit burgemeester en wethouders niet de bevoegdheid om op te treden ontnemt. Wel vormt het gedoogbesluit een belangrijke factor in de belangenafweging.

⁴ Ook hier weer een kanttekening. Het betreft hier een bestuurlijk initiatief. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat in de voorbereiding op handhavings sancties bestaande besluitvormingskaders ter discussie worden gesteld. Deze mogelijkheid wordt genoemd om in de uitzonderlijke situatie waarin de regelgeving bestuurlijk onvoorzien en ongewenste neveneffecten heeft de regelgeving te wijzigen en af te zien van optreden.

gelegenheid gesteld hun opvatting te geven, voordat een gedoogbesluit daadwerkelijk wordt genomen.

- Het gedogen van de overtreding moet ook overigens juridisch aanvaardbaar zijn.
- Het besluit om een overtreding te gedogen wordt duidelijk in de tijd beperkt. In het besluit wordt altijd de reikwijdte van het gedogen beschreven, zodat ondubbelzinnig duidelijk is waarop het besluit betrekking heeft.
- Zo mogelijk wordt in het besluit aangegeven wanneer en onder welke omstandigheden het besluit zal worden ingetrokken en eventueel alsnog handhaving volgt⁵.

Het expliciete schriftelijke gedogen hoeft overigens niet altijd te bestaan uit een schriftelijk gedoogbesluit. Dit kan bijvoorbeeld ook bestaan uit een categoriaal schriftelijk gedoogbeleid.

Er wordt een overzicht bijgehouden van de gevallen waarin wordt gedoogd. Jaarlijks wordt dit in het uitvoeringsprogramma opgenomen, zodat bezien kan worden of vorenstaand beleid noopt tot aanpassing.

5.5.2 Voorlichting en communicatie

Het treffen van handhavingmaatregelen is een ingrijpende zaak; het is bijna te zien als een *'ultimum remedium'*. Het wordt pas dan toegepast, wanneer alle andere middelen die een bestuursorgaan heeft om een overtreding ongedaan te maken, geen of onvoldoende resultaat hebben gehad. Sinds de invoering van de Algemene wet bestuursrecht ligt in de artikelen 4:7 en 4:8 wettelijk vast, dat een bestuursorgaan een handhavingbesluit mag nemen, wanneer tevoren over het voornemen daartoe met de betrokkene(n) overleg is gevoerd.

Deze wettelijk vastgelegde fatsoensnorm moet er toe leiden dat aan het treffen van handhavingmaatregelen reëel en open overleg met de betrokkene(n) vooraf gaat. Ook anderszins is daar veel voor te zeggen. Handhavingbesluiten bevatten dwangmaatregelen. Het zijn daarom bij uitstek besluiten waartegen zich vrijwel altijd bezwaar en beroep richt. Er zal dus waarschijnlijk een rechterlijke toetsing van die besluiten gaan plaatsvinden. Deze besluiten kosten de ambtelijke en bestuurlijke organisatie veel tijd en (dus) geld, brengen niet altijd voorzienbare risico's met zich mee en dragen veelal niet bij aan goede verstandhoudingen.

Er moet daarom het gemeentebestuur veel aan gelegen zijn om bij overtreding van wet- of regelgeving in eerste instantie te proberen de overtreding ongedaan te maken door overleg en overreding. Dit – onverplichte – overleg geeft ook gelegenheid om draagvlak te organiseren door te wijzen op het belang dat met handhaving is gemoeid.

Hoe concreter dat belang kan worden aangegeven, des te meer kans er is om in deze fase de overtreding ongedaan te maken. Overigens geeft dat overleg ook gelegenheid om de overtreder uitdrukkelijk te wijzen op de machtsmiddelen die de gemeente heeft.

Leidt dit – onverplichte – overleg niet tot een oplossing, dan zal op een handhavingmaatregel moeten worden ingezet. In ieder geval moet dan – tenzij het om een duidelijk spoedeisende zaak gaat – de vooraanschrijving, dat wil zeggen het in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht verplichte overleg, in gang gezet worden.

Handhavingbesluiten zullen vrijwel altijd op weerstand stuiten, deze besluiten vragen veel van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie en er kunnen niet voorspelbare risico's aan de orde zijn. Het verdient daarom en uit zorgvuldigheid en fatsoensoverwegingen zonder meer aanbeveling om voorafgaand aan een handhavingmaatregel te proberen door overleg en / of overreding aan de overtreding een einde te maken.

De Nationale ombudsman heeft op 14 september 2010 het rapport 'Helder handhaven' uitgebracht. In dit rapport wordt ingegaan op vragen als 'Hoe beleven burgers de manier waarop

⁵ Aan een gedoogbeschikking kunnen voorwaarden worden gekoppeld. Naleving van die voorwaarden kan echter niet worden afgedwongen met bestuursrechtelijke rechtsmiddelen. Wel kan het bestuur in overtreding van de voorwaarden een reden zien om de gedoogbeschikking in te trekken en alsnog de oorspronkelijke overtreding te handhaven.

gemeenten omgaan met handhavingverzoeken?’ en ‘Waar lopen gemeenten tegen aan bij de handhaving?’. Bij het beantwoorden van deze vragen wordt uitgegaan van de praktijk van de Nationale ombudsman en de ervaringen van gemeenten.

Mede op basis van inbreng uit de praktijk zijn in het rapport spelregels geformuleerd voor een behoorlijke behandeling van handhavingverzoeken. De burger moet weten waar hij aan toe is. Dat is de kern van deze spelregels. De behoorlijke behandeling van handhavingverzoeken kenmerkt zich door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van gemeenten. De spelregels zijn samengevat in de folder ‘Handhavingwijzer’.

In de bestaande handhavingpraktijk wordt nu al deels ‘het spel gespeeld’ volgens de door de Nationale ombudsman opgestelde spelregels. Waar dit nog niet het geval is, gelden de spelregels als extra aandachtspunt voor alle toezichthouders en handhavers.

5.5.3 Hoe te handhaven?

Indien het bestuursorgaan op de hoogte raakt van een illegale situatie naar aanleiding waarvan het mogelijk moet optreden, moet een en ander met de nodige zorgvuldigheid worden voorbereid. In verband met de zorgvuldigheidsvereisten van de Algemene wet bestuursrecht (bijvoorbeeld de artikelen 3:2, 3:3, 3:4 en 3:46) is dit noodzaak. De bestuursrechter kijkt in geval van aanschrijvingsprocedures kritisch naar de toepassing van deze vereisten. Dit betekent dat het van belang is om een goed stappenplan te hebben en om alle stappen op het pad van handhaving met zorgvuldigheid te zetten. Ontbreekt het daaraan, dan loopt de gemeente (soms forse) juridische, bestuurlijke en vaak ook financiële risico's.

Een goede administratieve organisatie in de vorm van procesbeschrijvingen is een eerste vereiste. Een dergelijke procesbeschrijving is verder van belang om toezicht en handhaving steeds op dezelfde wijze te laten verlopen. Dat is mede een garantie voor een uniform handelen van de overheid in verschillende situaties. Zowel extern als intern is dit belangrijk. Een tweede vereiste is dat de toezichthouder op uniforme wijze te werk gaat aan de hand van vastgestelde protocollen en checklijsten.

De voornaamste onderdelen van de procesbeschrijving/protocollen op het terrein van toezicht en handhaving worden hieronder beschreven.

5.5.3.1 Informatieverzameling en dossiervorming

In het bestuursrecht worden (in tegenstelling tot het strafrecht) geen regels gesteld aan de bewijsvoering. Deze is in het bestuursrecht vrij. Dat betekent echter niet dat ‘zo maar’ kan worden beslist en opgetreden. Het zorgvuldigheidsbeginsel brengt met zich mee dat het bestuursorgaan moet onderzoeken hoe de relevante feiten zich hebben voorgedaan, welke belangen daarbij betrokken zijn, welke bepalingen worden of zijn overtreden en op welke wijze dit gebeurde. Het opstellen en vastleggen van deze zaken (door toezichthouders) via verslagen, rapporten, foto's en eventueel andere bewijsmiddelen is cruciaal voor het verdere verloop van het handhavingstraject. Vooral in gerechtelijke procedures zal de dossiervorming van het bestuursorgaan kritisch worden getoetst. Daarom is een adequate dossiervorming een ‘must’ voor een effectieve handhaving. Wanneer dit goed wordt gedaan, is een duidelijk, snelle en adequate reactie van de gemeente mogelijk, wat ook in het belang of voordeel van de burger is. De handhavingdossiers zullen worden voorzien van een unieke nummer, bestaande uit: de letters HZ (HandhavingZaak), het jaartal en volgnummer van binnenkomst van een overtreding.

5.5.3.2 Legalisering

Altijd moet worden onderzocht of het mogelijk is de illegale situatie te legaliseren binnen de bestaande juridische kaders. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend is, kunnen verdere acties op het terrein van handhaving door het bestuursorgaan meestal achterwege blijven. Voorwaarde is natuurlijk wel dat de overtreder meewerkt aan legalisering, meestal door het binnen een gestelde termijn vragen van een vergunning of het uitvoeren van bepaalde handelingen. Doet de overtreder dat niet, dan kan het bestuursorgaan niet anders concluderen dan dat legalisering niet mogelijk is en dat tot handhaving moet worden overgegaan.

5.5.3.3 Belangenafweging

Indien geen legalisering mogelijk is moet het bestuursorgaan de vraag beantwoorden of tegen de illegale toestand opgetreden gaat worden of niet. Hierbij moeten de verschillende direct betrokken belangen, waaronder het belang van de overtreder én het belang van derden, zorgvuldig worden afgewogen. In de afweging over de toe te passen sanctie moet ook de evenredigheid (artikel 3:4, lid 2 Awb) nadrukkelijk betrokken worden.

'Het belang van de handhaving van wettelijke voorschriften en het voorkomen van precedentwerking' is volgens de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State over het algemeen voldoende om over te gaan tot handhaving, voor zover er althans geen bijzondere omstandigheden zijn. Dit blijkt uit talrijke uitspraken. De beleidsvrijheid die het bestuursorgaan heeft, geeft in principe voldoende ruimte te besluiten om niet tot handhaving over te gaan. Daarbij moet wel het belang van derdebelanghebbenden(n) nadrukkelijk in het oog worden gehouden.

Indien dit niet of onvoldoende gebeurt, kan dit ertoe leiden dat een bestuursrechter tot het oordeel komt dat het bestuursorgaan redelijkerwijs niet had kunnen besluiten handhaving achterwege te laten. De beleidsvrijheid om niet te handhaven is zowel door de jurisprudentie als door recente wetgeving waarbij handhaving als een zorgplicht is geformuleerd, zeer sterk ingeperkt.

Als uitgangspunt geldt dat tegen overtreding van wettelijke voorschriften in beginsel – behoudens eventuele bijzondere omstandigheden – door de gemeente **moet** worden opgetreden. De wijze van dit optreden wordt overigens mede bepaald door de prioriteitstelling en de beschikbare capaciteiten. Dit betekent dat er een gerede kans is dat in bepaalde gevallen geen optreden volgt of pas na geruime tijd.

In dit verband is van belang een onderscheid te maken tussen enerzijds strafrechtelijke handhaving die behoort tot de competentie van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) via een proces verbaal en strafvervolgning en anderzijds bestuursrechtelijke handhaving die behoort tot de competentie van het bevoegde bestuursorgaan.

Het feit dat er in een bepaald geval een strafrechtelijke handhaving loopt, hoeft het bestuur er helemaal niet van te weerhouden om in diezelfde zaak met bestuursrechtelijke middelen op te treden. Strafrechtelijke handhaving doet de overtreding immers niet teniet, zij voegt alleen straf toe. Bestuursrechtelijke handhaving voegt geen straf toe, maar heeft juist als oogmerk om de overtreding ongedaan te maken.

5.5.3.4 Keuze van dwangmiddelen

Bij de bestuursrechtelijke handhaving kan een bestuursorgaan zich bedienen van bestuursrechtelijke sancties. Hieronder wordt uitgebreid ingegaan op de twee meest voorkomende handhavinginstrumenten: bestuursdwang en dwangsom.

Terzijde: de burgemeester heeft aparte bevoegdheden om rechtens en feitelijk op te treden in het kader van handhaving van de openbare orde (art. 172-176 Gemeentewet). Omdat deze bevoegdheden niet tot de administratieve sancties worden gerekend, maken ze geen deel uit van deze Nota en worden ze hier niet verder behandeld.

De begrippen bestuursdwang en dwangsom, en de vormvereisten daarvoor, zijn vastgelegd in de Gemeentewet, de Algemene wet bestuursrecht en de Wabo. Bestuursdwang is de 'klassieke' bevoegdheid van het bestuur om zelf en op kosten van de overtreder ongedaan te maken wat in strijd met de wet- en regelgeving is gedaan. De mogelijkheid tot het opleggen van een dwangsom bestaat al jaren. Een dwangsom mag altijd in de plaats van bestuursdwang worden opgelegd 'tenzij het betrokken belang zich daartegen verzet'.

Toepassing van bestuursdwang leidt in het algemeen tot hogere bestuurslasten dan het opleggen van een last onder dwangsom. Immers, het van gemeentewege ongedaan maken van een overtreding vraagt een behoorlijke voorbereiding en uitvoering van taken die flink wat organisatie vragen. Anderzijds is bestuursdwang bij uitstek een middel om een overtreding – soms op relatief eenvoudige wijze (bijvoorbeeld door verzegeling) – ongedaan te maken.

Het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor het opheffen van de strijdigheid met de regelgeving in beginsel bij de overtreder zelf en geeft de gemeente alleen de plicht om te toetsen of na het verstrijken van de gestelde termijn de overtreding ongedaan is gemaakt.

Het innen van een dwangsom is volgens de praktijk echter niet altijd eenvoudig. Hetzelfde is overigens het geval bij het innen van de kosten die gemeente bij bestuursdwang heeft gemaakt. Een ander aspect van de dwangsom is dat de overtreder door betaling van de dwangsom de overtreding niet ongedaan heeft gemaakt. Is in een dergelijk geval de overtreding niet opgelost, dan is de gemeente bevoegd om alsnog een (hogere) dwangsom op te leggen of om bestuursdwang toe te passen. Met betaling van de dwangsom kan een overtreder dus de overtreding niet 'afkopen'. Een dwangsom is daarom ook geen strafsanctie. Het is een middel om de overtreder te dwingen – door hem/haar in de portemonnee te treffen – aan de overtreding een einde te maken.

De Algemene wet bestuursrecht 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 gezien welke vorm het meest geschikt is om het gewenste resultaat te bewerkstelligen.

Bij handhavingzaken zal een keuze gemaakt worden tussen bestuursdwang en dwangsom. De Algemene wet bestuursrecht en de jurisprudentie geven de gemeente hierin een grote vrijheid. Het verdient de voorkeur om bij handhavend optreden primair voor het middel van een dwangsom te kiezen om de volgende redenen:

- De bestuurslasten bij een dwangsombeschikking zijn lager dan bij bestuursdwang (meer administratief-juridisch, geen feitelijk optreden).
- Bij repeterende overtredingen is de dwangsom beduidend effectiever omdat de last blijft bestaan: Als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog verbeurd.
- Bij onverhoopte vernietiging in beroep kan het besluit relatief eenvoudig worden 'teruggedraaid'.
- Een deel van de bestuurslasten kan worden gefinancierd uit de verbeurde dwangsommen.
- De aansprakelijkheidsverzekering stelt lagere eisen aan dwangsombeschikkingen dan aan bestuursdwangbeschikkingen.

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat het vastgestelde bedrag van een dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. Ook hierin heeft de gemeente een grote mate van vrijheid. Het verdient voorkeur om dwangsommen ineens op te leggen, om zo de bestuurslasten tot een minimum te beperken. De dwangsom moet een dergelijke omvang hebben dat er daadwerkelijk een 'afschrikwekkende' werking van uitgaat.

De jurisprudentie laat tenslotte nog zien dat ook preventief, dat wil zeggen bij dreigende – nog niet plaatsgehad hebbende – overtredingen, kan worden opgetreden door middel van bestuursdwang of een dwangsom. Feitelijk is er geen verschil meer tussen preventieve bestuursdwang en preventieve dwangsom. Voor preventief optreden is het voldoende als er sprake is van het klaarblijkelijke gevaar van overtreding.

De beoordeling daarvan is niet gemakkelijk en hangt van geval tot geval van verschillende omstandigheden af. De gemeente heeft hier dus te maken met duidelijke risico's. Wij zullen daarom het middel van preventieve bestuursdwang of dwangsom terughoudend gebruiken.

Er zijn echter situaties denkbaar waarin niet anders dan door middel van bestuursdwang kan worden opgetreden of waarin bestuursdwang – mede gezien de aard van de overtreding en het betrokken belang – beduidend effectiever is. In die gevallen zullen we in plaats van de dwangsom voor bestuursdwang kiezen.

5.5.3.5 Begunstigingstermijn

Voor een begunstigingstermijn kan worden uitgegaan van een in het algemeen te hanteren termijn of voor een specifiek op de aard van elke overtreding afgestemde termijn. In het laatste geval betekent dit, dat voor elk type overtreding nagegaan moet worden welke begunstigingstermijn daarbij past. Een dergelijke systematiek kan tot onnodige interpretatieverschillen en ad hoc oplossingen aanleiding zijn. We kiezen er voor om bij dwangsbeschikkingen een vaste termijn te kiezen van zes weken. Slechts wanneer de aard van de overtreding of de omstandigheden dat nodig maken, kan ter beoordeling van het college van burgemeester en wethouders, van die vaste termijn afgeweken worden.

5.5.3.6 Uitvoering handhavingsbeleid

Een besluit treedt volgens de Algemene wet bestuursrecht in werking daags nadat het is bekend gemaakt, tenzij in de wet een andere regeling is opgenomen. Voor een handhavingsbeleid is in de wet geen andere regeling opgenomen, zodat een handhavingsbeleid daags nadat het is verzonden in werking treedt. Het indienen van een bezwaarschrift tegen een handhavingsbeleid schorst niet de uitvoering van dat besluit. Daarvoor dient een voorlopige voorziening te worden gevraagd bij de Voorzieningenrechter van de rechtbank.

Nu gebeurt het nogal eens dat belanghebbenden het college van burgemeester en wethouders verzoeken om het opschorten van de termijn voor de tenuitvoerlegging van een handhavingsbeleid in afwachting van de heroverweging op het bezwaarschrift. Het gevaar bestaat dat procedures bij toewijzing van een dergelijk verzoek daardoor nodeloos worden vertraagd en gecompliceerd. Bovendien is de noodzaak daartoe bij een zorgvuldige termijnstelling niet altijd aanwezig, omdat belanghebbenden – ook in het kader van de voorbereiding van een handhavingsbeleid – voldoende gelegenheid hebben om rechtsmiddelen te gebruiken. Anderzijds kan het tegemoet komen aan dergelijke verzoeken betekenen dat er geen verzoek om schorsing of een voorlopige voorziening nodig is. Dat vermindert de werkdruk zowel aan de kant van de gemeente als bij de administratieve rechters.

Met uitzondering van spoedeisende gevallen in de zin van artikel 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht, zullen we, wanneer tijdig een bezwaarschrift is ingediend en in verband daarmee een verzoek om een voorlopige voorziening wordt gedaan, de uitvoering van het betreffende handhavingsbeleid bezien en beoordelen of opschorting daarvan met inachtneming van alle relevante omstandigheden voor de hand ligt.

5.5.3.7 Bezwaar en beroep tegen handhavingbesluiten

Het is in onze organisatie van wezenlijk belang voor het behoud van de kwaliteit en het evenwichtige oordeel, dat er op zo onafhankelijk mogelijke wijze een kritische heroverweging van een handhavingsbeleid kan worden gemaakt.

De nu gebruikelijke gang van zaken is dat het zwaartepunt van de heroverweging van het bezwaar ligt bij de onafhankelijke commissie voor de bezwaarschriften. Dit willen we zo laten.

In de Algemene wet bestuursrecht staat sinds 2003 de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor het tot stand komen van besluiten. Deze procedure is in een aantal gevallen wettelijk voorgeschreven. Daarnaast is bepaald dat deze procedure ook geldt, wanneer het college van burgemeester en wethouders dit bepaalt. Wij kunnen dus bepalen of deze procedure in geval van handhavingbesluiten moet worden gevolgd. Wanneer een besluit wordt voorbereid volgens deze procedure, kan daartegen geen bezwaar meer worden gemaakt bij de gemeente. Er moet dan meteen beroep worden ingesteld bij de rechtbank.

Een ander aspect is dat de rechtbank in principe alleen toetst of een besluit rechtmatig is. In geval van bezwaar gaat de gemeente niet alleen na of het besluit rechtmatig is, er wordt ook nagegaan of het doelmatig is, m.a.w. of het in het beleid past.

In geval van handhavingbesluiten schrijven wij tot heden de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet voor. Wij zijn van mening dat dit tot een groter beslag op de (geringe) beschikbare capaciteit legt ten opzichte van de huidige gang van zaken. Bovendien hechten we er aan om in geval van een bezwaar zelf een heroverweging van het besluit te doen. Dit betekent dat in geval van handhaving de bezwaarprocedure bij de gemeente blijft bestaan.

5.5.3.8 Mediation

In veel gemeenten maakt een gesprek tussen de overtreder en de handhavingjurist, voorafgaand aan de behandeling van een bezwaarschrift, standaard deel uit van de bezwaarprocedure. De bedoeling van zo'n gesprek is vragen van de overtreder te beantwoorden waarmee mogelijk een (kansloze) bezwaarprocedure kan worden voorkomen. Het wordt vaak een pre-mediation gesprek genoemd, maar echte mediation is dit niet. Het kenmerk van mediation is immers dat een deskundige, liefst gediplomeerde, mediator een (aantal) gesprek(ken) leidt tussen de overtreder en een gemachtigde van B&W (meestal de handhavingjurist en/of een andere behandelend ambtenaar). In de procesbeschrijving handhaving openbare ruimte (bijlage 2) is onder stap 4 facultatief overleg met de overtreder opgenomen. Dit kan plaatsvinden om een bezwaarprocedure te voorkomen maar is ook mogelijk wanneer er (nog) geen sprake is van een bezwaarschrift.

Echte mediation komt voornamelijk aan de orde in een beroepprocedure. Op het bezwaarschrift van een overtreder wordt een beslissing genomen (de beslissing op bezwaar, vaak afgekort tot: bob). Tegen dit besluit kan de overtreder in beroep bij de rechtbank. Het is tegenwoordig vaak gebruikelijk dat de rechter mediation voorstelt. De rechter verzoekt partijen om deel te nemen aan een mediationprocedure, die geleid wordt door een door de rechtbank aan te wijzen mediator. De rechtszitting zelf wordt gedurende de mediation geschorst en wordt weer voortgezet als de mediation geen succes heeft gehad.

5.6 Organisatie van toezicht en handhaving

Het is op de eerste plaats van belang om functiescheiding aan te brengen tussen het primaire proces (beleidsontwikkeling, vergunningverlening) aan de ene kant en toezicht, controle en handhaving aan de andere kant. Het is niet goed om dezelfde functionarissen zowel de aanvraag en de beslissing daarop als de uitvoering en de controle te laten doen. Gelet op de omvang van onze organisatie is dit in praktische zin vrijwel onmogelijk te bewerkstelligen.

Afgezien daarvan, is voor een goede uitvoering van toezicht, controle en handhaving een *conditio sine qua non* dat het primaire proces van vergunningverlening inclusief de daarbij te stellen eisen, beperkingen en voorwaarden zodanig is ingericht dat er ook daadwerkelijk kan worden gehandhaafd. Zowel de vergunning als de daaraan verbonden voorwaarden, beperkingen en eisen moeten zowel voor de vergunninghouder als voor de gemeente absolute duidelijkheid geven van wat er verwacht wordt. Een en ander vereist dus een behoorlijke kwaliteit van het primaire proces. Een belangrijk gegeven is dat wettelijke regels op een zo eenduidig mogelijke manier uitgevoerd en gehandhaafd moeten kunnen worden. Het verdient dus aanbeveling om in het bijzonder de voorschriften van bestemmingsplannen en de voorwaarden die aan omgevingsvergunningen worden verbonden uitdrukkelijk op handhaafbaarheid te bezien en te toetsen. Dit betekent dat een voldoende mate van operationalisering van de vergunningverlening inclusief de voorwaarden, beperkingen en eisen noodzakelijk is. Wanneer de voorwaarden, beperkingen of eisen die aan een vergunning zijn verbonden of de vergunning zelf onduidelijk is, zal handhaving uiteindelijk buitengewoon lastig of zelfs onmogelijk worden. Een voorbeeld hiervan is het toelaten dat voorwaarden aan een bouwvergunning over constructies pas kort voordat met de bouw wordt begonnen, worden aangeleverd.

In tweede instantie is het van belang de grenzen te bepalen tussen toezicht en controle enerzijds en handhaving anderzijds. Toezicht en controle moeten – hoewel te rekenen tot de algemene handhavingstaken van de gemeente – duidelijk worden onderscheiden van handhaving als zodanig, dat wil zeggen optreden tegen illegale situaties.

Toezicht en controle hangen samen met de uitvoering van een vergunning, ontheffing of een ander besluit waarop toezicht nodig is. Zodra uit het toezicht of controle blijkt dat in strijd met de vergunning of een besluit wordt gehandeld, houdt het toezicht op en komt de handhaving aan de orde. Dit betekent dat toezicht- en controletaken geoperationaliseerd moeten worden in uitvoerende werkzaamheden, in de vorm van protocollen of checklijsten (vinklijsten). Constateringen van overtredingen en controles van omgevingsvergunningen dienen zowel in het belang van de toezichthouder als de gemeente op een uniforme wijze te worden vastgelegd in een procesbeschrijving. Die procesbeschrijving is voor de toezichthouder de maatstaf voor zijn handelen. De gemeente maar ook de burger weet op die manier dat het toezicht op gelijke wijze wordt uitgeoefend. De rapportage geeft de mogelijkheid om het dossier te sluiten dan wel handhavingactiviteiten te ondernemen.

Toezichthouders behoren voor wat hun bevoegdheden betreft niet te worden verward met politieambtenaren die een algemene opsporingsbevoegdheid hebben en met bijzondere opsporingsambtenaren (boa). Toezichthouders zijn namelijk niet bevoegd om een strafrechtelijk proces-verbaal op te stellen. Voorts hebben zij geen algemene of bijzondere opsporingsbevoegdheid. Een politieambtenaar heeft een algemene opsporingsbevoegdheid en kan uit dien hoofde een proces-verbaal opstellen. Een boa heeft een bijzondere opsporingsbevoegdheid, namelijk beperkt tot een of meer door het bevoegde gezag aangewezen rechtsgebieden.

Een boa kan zodoende ook een proces-verbaal opstellen. Dat geeft de mogelijkheid om op bepaalde terreinen op te treden zonder daarvoor een beroep te hoeven doen op de capaciteit bij de reguliere politie.

Op dit moment worden de mogelijkheden voor het aanstellen van een boa verder uitgediept. Deze zal dan voornamelijk worden belast met het toezicht op de openbare ruimte.

5.6.1 Signaleringsstructuur

Hoe nauwgezet en gestructureerd handhaving ook gebeurt, de gemeente zal niet alles kunnen signaleren of zien. Voor een deel is de gemeente bij handhaving afhankelijk van meldingen van anderen. Dit kunnen meldingen zijn van gemeenteambtenaren of van andere ambtenaren of ambtelijke diensten, maar ook van burgers. Indien een burger iets meldt wordt dit juridisch gezien als een klacht, als bedoeld in artikel 5.2.1c van de Wabo. Het verschil tussen een klacht en een handhavingverzoek is dat de klacht niet ongedaan hoeft te worden gemaakt met een handhavingbesluit, terwijl een handhavingverzoek juridisch te beschouwen is als een aanvraag, waarop B&W moeten besluiten. Van gemeenteambtenaren mag op grond van hun ambtelijke verplichtingen zonder meer worden verwacht dat zij bij het bevoegde gezag melding maken van situaties waarbij wet- en regelgeving niet worden nageleefd. Een dergelijke melding zal als regel voor een toezichthouder aanleiding moeten zijn om onderzoek in te stellen.

Het komt voor dat burgers reageren. Soms gebeurt dat anoniem. Een reactie van een burger behoort altijd tot een actie van de gemeente te leiden en tot communicatie met die burger. Anonieme reacties kunnen daarbij niet zonder meer terzijde worden gelegd. Sommige reacties van burgers vinden hun oorzaak in verstoorde verhoudingen. Dat gegeven op zich is echter niet voldoende reden om actie en onderzoek van de kant van gemeente achterwege te laten.

Dit dient overigens wel bewust te worden georganiseerd. Daar hoort bij dat degenen die gereageerd hebben – het maakt niet uit of het om ambtenaren of om burgers gaat – (schriftelijk) worden geïnformeerd over de wijze waarop de melding is afgehandeld..

5.7 Middelen en capaciteiten

Tegen alle overtredingen optreden is nooit voor 100% te realiseren. Bij het formuleren van een gewenste situatie dient rekening te worden gehouden met het feit dat dit ook een reële en haalbare situatie dient te zijn. Een prioriteitstelling en capaciteitsbepaling geven hiervoor het gewenste handvat. Niet alles kan tegelijk worden aangepakt in die zin dat op elke constatering

van een overtreding direct een actie volgt. Net als bij zoveel andere beleidsterreinen, is het bij handhaving van groot belang zaken op een goede wijze en volledig af te handelen. Halve acties leiden niet tot succes en veelal tot negatieve precedentes.

5.7.1 Beschikbare capaciteit 2015

Voor een capaciteitsbepaling is het om te beginnen belangrijk vast te stellen welke personele capaciteit beschikbaar is voor de toezichthoudende en de handhavingstaken. Hieronder is de beschikbare capaciteit in uren weergegeven voor 2015.

	Beschikbare capaciteit toezicht 2015	
	Uren	Fte
Bouw- en woningtoezicht (tevens RO)	1.131	0,8
Milieu (tevens APV en bijz. wetten)	1.000	0,6
Totaal	2.131	1,4

	Beschikbare capaciteit juridisch 2015	
	Uren	Fte
Handhaving algemeen	320	0,2
Milieuhandhaving	300	0,2
Totaal	620	0,4

Per 10 november 2014 is 320 uur gereserveerd voor de versterking van de juridische handhaving algemeen door externe inhuur van een handhavingjurist. Dit contract loopt voorsnog tot en met 31 januari 2015. De beschikbare handhavingcapaciteit voor de openbare ruimte (BWT, RO en handhaving algemeen) zal voortaan in het Uitvoeringsprogramma Openbare Ruimte 2015 worden opgenomen om flexibiliteit en actualiteit van de gegevens mogelijk te maken.

Het toezicht op het bouw- en woningproces is grotendeels aanbod gestuurd. Dat wil zeggen dat de inzet van de capaciteit voor toezicht grotendeels afhankelijk is van de verleende bouwvergunningen en/of meldingen. Hierop kan enigszins worden geanticipeerd door de 'lopende' procedures (aanvraag omgevingsvergunning) periodiek te analyseren. Hieruit ontstaat inzicht in de 'werkvoorraad' voor het bouw- en woningtoezicht. Deze werkvoorraad dient regelmatig in kaart te worden gebracht. Dit zijn de lopende (bouw)projecten en nieuw te starten bouwprojecten.

De vastgestelde prioriteiten moeten worden geprojecteerd ten opzichte van de bovengenoemde projecten. Het resultaat daarvan is dat inzichtelijk wordt welke prioriteit een bouwproject voor toezicht en handhaving heeft. De toezicht en handhavingnoodzaak (urgentie) wordt hiermee inzichtelijk.

Indien er meer bouwtrajecten tegelijkertijd plaatshebben, biedt de prioriteitstelling uitkomst: eerst worden alle bouwtrajecten met prioriteitsklasse V (zeer groot risico) in behandeling genomen en vervolgens de bouwprojecten met een lagere prioriteitsklasse.

Naast het aanbod gestuurde toezicht vindt 'vrije veldtoezicht' plaats op activiteiten die mogelijk strijdig zijn met het bestemmingsplan. Dit is grotendeels het toezicht en handhaving met betrekking tot de ruimtelijke ordening (RO). Ook hierbij is de prioriteitsstelling bepalend.

Alle verleende vergunningen controleren (100% controle) is een onmogelijke taak. Daarom zullen er keuzes gemaakt worden ten aanzien van de controlefrequentie van de verleende vergunningen. Een van de mogelijkheden is om door middel van zogenaamde 'gevelcontroles' te controleren of vergunde bouwplannen conform de verleende vergunning zijn gerealiseerd (gereedmelding). Bij een gevelcontrole wordt het bouwwerk door de medewerkers bouw- en woningtoezicht alleen aan de buitenkant bekeken en beoordeeld. Deze methode kan worden

toegepast bij lichte bouwvergunningen die nagenoeg geen ingrijpende veranderingen van bouwwerken met zich meebrengen.

6 De aanpak van nieuwe en bestaande illegale situaties

6.1 Nieuwe illegale situaties

In dit hoofdstuk wordt bekeken op welke wijze we de komende vier jaar kunnen omgaan met de huidige werkvoorraad en de nieuw geconstateerde overtredingen. Als eerste komt een aantal typen handhavingzaken aan de orde waarbij de gemeente verplicht is om deze direct (zo spoedig mogelijk) in behandeling te nemen.

Mocht één van de onderstaande situaties zich voordoen dan zal er direct actie volgen:

1. Spoedeisende (gevaarlijke) gevallen voor mens en dier

Het gaat hier om gevallen waarvan iedereen het logisch vindt dat de gemeente optreedt. Veelal zal het gaan om zaken die een bedreiging vormen voor een grotere groep personen of in zeer ernstige mate voor een enkeling. Te denken valt aan zaken die direct schadelijk zijn voor de volksgezondheid, fysieke veiligheid en onomkeerbare of korte termijn schade aan het milieu (lucht, bodem, water). In het algemeen zijn dit de kerngebieden van het milieurecht en de constructieve veiligheid en brandveiligheid van bouwwerken. In het algemeen kan gedacht worden aan gevallen die gevaar of ernstige hinder opleveren

2. Concreet schriftelijk verzoek om handhaving van wettelijke regels

De gemeente kan door een concreet verzoek van een derde, gelet op de huidige jurisprudentie, gehouden worden om tot handhaving over te gaan zodat deze zaken zo spoedig mogelijk dienen te worden behandeld. Het gaat hier om expliciete verzoeken om handhaving en niet om elke willekeurige klacht. Een schriftelijk verzoek tot handhaving is een aanvraag voor een beschikking. Het is vergelijkbaar met een aanvraag voor een bouwvergunning. Dit betekent dat de regels uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn. Als de gemeente niet reageert op het verzoek dan wel het verzoek niet in behandeling neemt staan de burger rechtsmiddelen ter beschikking. Verwikkeling in een juridische procedure kost extra tijd en is dan ook niet wenselijk. Daarnaast is het niet optreden van de gemeente op verzoek van een burger niet goed voor het imago van de gemeente en kan de rechtsgelijkheid in het geding zijn. In casu kan overigens geprioriteerd worden: besluitvorming op handhavingverzoeken, die betrekking hebben op gevallen die niet spoedeisend zijn, kunnen worden opgeschort onder toepassing van artikel 4:14, lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht.

3. Stilleggen bouw- of sloopwerkzaamheden

Als een toezichthouder constateert dat er in afwijking van de verleende vergunning of zonder bouwvergunning bouwwerkzaamheden plaats hebben dan wordt de bouw direct stilgelegd. Het is van groot belang om deze vorm van optreden voort te zetten om te voorkomen dat het verder bouwen onverantwoord is of ongewenste en/of onomkeerbare gevolgen heeft. Dit geldt ook voor sloopactiviteiten zonder vergunning. Hier gaat het alleen om slopen met asbest. Als men hier op een verkeerde wijze mee omgaat, betekent dit een onveilige situatie voor de leefomgeving.

4. Ingezette handhavingzaken

De lopende zaken moeten voortgezet worden om te voorkomen dat ze 'op de plank blijven liggen'. De zaken variëren van zaken waar een constateringsbrief is uitgedaan en na afloop van de gestelde termijn gecontroleerd moet gaan worden of de geconstateerde overtreding ongedaan is gemaakt tot zaken waar het wachten is op het advies van de commissie bezwaarschriften of de uitspraak van de rechtbank.

6.2 Niet-handhavend optreden en bestaande illegale situaties

Hoewel er een geldend handhavingsbeleid is, moet niettemin worden vastgesteld dat er een flink aantal bestaande handhavingsituaties is dat nog niet is aangepakt of afgedaan. Oorzaken hiervoor zijn voornamelijk te vinden in het gebrek aan borging van het beleid in de ambtelijke organisatie en onvoldoende ambtelijke capaciteit in relatie tot de ambities.

Deze ontstane achterstanden dwingen ons tot het maken van keuzes.

In eerste instantie dient overwogen te worden om in een aantal gevallen in 2015 (nog) niet-handhavend op te treden volgens de in deze Nota en Uitvoeringsprogramma 2015 beschreven werkwijze. Dit leidt er feitelijk toe dat in 2015 alle aanwezige capaciteit wordt gebruikt voor het inhalen van achterstanden en dat geen enkele capaciteit meer aanwezig is om nieuwe gevallen aan te pakken. Dit vinden wij niet aanvaardbaar.

De meest acceptabele oplossing is als volgt.

Het is zeer waarschijnlijk dat een aantal 'oude' zaken vrij eenvoudig kan worden afgehandeld doordat bijvoorbeeld de zaak in de praktijk wel is opgelost maar dit nooit is geregistreerd of dat de zaak door verloop van tijd 'zichzelf heeft opgelost'. Voor de dan overblijvende zaken wordt vervolgens als criterium gehanteerd dat in principe alleen die zaken worden aangepakt die een bedreiging vormen voor een grotere groep personen of in zeer ernstige mate voor een enkeling (direct schadelijk voor de volksgezondheid, fysieke veiligheid of onomkeerbare of korte termijn schade aan het milieu) of aan zaken waarin met de behandeling al een aanvang is gemaakt en er redelijkerwijze geen weg terug meer is.

Dit betekent dat iedere bestaande illegale situatie opnieuw onder de loep moet worden genomen waarbij niet alleen gelet moet worden op de omvang van de overtreding (wel of niet van ingrijpende aard) maar ook op de verstreken tijd sinds de constatering.

Op basis van het voorgaande en de daarin genoemde criteria zouden we in staat moeten zijn om alle achterstanden op middellange termijn weg te werken en daarnaast toch nieuwe gevallen op te pakken. Hiertoe is per 10 november 2014 externe juridische hulp ingehuurd om oude zaken met een hoge prioriteit op te pakken. In hoofdstuk 5.7.1 is deze hulp geïntegreerd in de beschikbare capaciteit.

Op deze wijze kunnen we in 2015 een goed begin maken met de uitvoering van het "nieuwe" handhavingsbeleid. Dit betekent dat met ingang van 2015 de onderstaande vuistregels worden gevolgd:

- juiste afstemming voor het oppakken van handhavingzaken en beschikbare capaciteit, met andere woorden: geen nieuwe zaken oppakken als daar geen capaciteit voor is.
- Goede registratie van de handhavingzaken zodat geen zaak wordt vergeten.
- Altijd een handhavingzaak afronden door legalisatie, gedogen of sanctioneren.
- Handhavingzaken zoveel mogelijk projectmatig oppakken.

6.3 Werkwijze

6.3.1 Toezicht

In 2015 zal samen met de toezichthouders worden uitgewerkt op welke gebieden controles voor elkaar kunnen worden overgenomen. Hierbij is te denken aan het op aanwijzing van een toezichthouder een deelcontrole uitvoeren, of een hercontrole voor elkaar. De eerste controle is dan gezamenlijk en de vervolgccontrole wordt dan door één toezichthouder afgehandeld. Daarnaast zal in 2015 ook samen met de toezichthouders worden uitgewerkt op welke gebieden signaaltoezicht wenselijk is en hoe dit per taakveld wordt afgebakend.

6.3.2 Handhaving

Hieronder is een verkort stappenplan voor handhaving weergegeven. Het is raadzaam om zo spoedig mogelijk een complete procesbeschrijving voor handhaving op stellen. Deze dient vervolgens opgenomen te worden in de handhavingnota en zal het hieronder genoemde 'verkorte' stappenplan vervangen.

Aanpak handhavingzaken

1. Constatering van de overtreding (controlebezoek) door toezichthouder.
2. Beoordelen legalisatiemogelijkheden.
3. Indien legalisatie niet mogelijk is, dan wordt gekeken naar de ernst van de overtreding.
4. Wanneer het gaat om geringe overtredingen van niet ingrijpende aard (bijvoorbeeld het niet aanbrengen van ventilatieroosters of rookmelders, ontbreken brandblussers, interne wijzigingen, kleine wijzigingen buitenkant) dan wordt dit schriftelijk gemeld aan de overtreder, maar volgt geen hercontrole.
5. Wanneer het gaat om grotere overtredingen, dan wordt het handhavingstraject gestart. Dit houdt in dat de overtreder direct een schriftelijke vooraankondiging ontvangt (dus geen waarschuwingsbrief).
6. Hierop kan de overtreder reageren door mondeling of schriftelijk een zienswijze in te dienen.
7. Wanneer de zienswijze van de overtreder geen aanleiding geeft tot het alsnog overgaan tot legalisatie, vindt er een hercontrole plaats nadat de termijn uit de vooraankondiging is verstreken.
8. Wanneer uit de hercontrole blijkt dat de overtreding niet door overtreder is beëindigd, wordt aan overtreder een beschikking inhoudende een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang verzonden.

7 Monitoring en rapportage

Op dit punt bevat deze handhavingnota nog maar weinig informatie. De Wabo schrijft voor dat het college van burgemeester en wethouders zorgt voor een monitoring van de handhaving aan de hand van een geautomatiseerd systeem. Onze gemeente is op dit moment bezig met de implementatie van het programma Squit.

Squit is de nieuwe generatie software, speciaal ontworpen voor Vergunningen & Handhaving. Squit integreert alle bestaande vergunning- en handhavingzaken in één modern systeem. Dus zowel klachten als vergunningen, beschikkingen en meldingen, als controle en handhaving zijn in dit systeem samengebracht: van eenvoudige kapvergunningen tot complexe bouw-, milieu- of omgevingsvergunningen, en van vrijstellingsprocedure tot de voorbereidingsprocedure voor een nieuw bestemmingsplan.

De gegevens die uit dit systeem en uit het gemeentelijke tijdschrijfsysteem komen, kunnen worden gebruikt bij de opstelling van het Uitvoeringsprogramma 2015 en – eventueel – voor bijstelling van beleid. De bedoeling is om de rapportage aan de gemeenteraad over de uitvoering van het handhavingsbeleid zoveel mogelijk een onderdeel te laten zijn van de budgetcyclus. Op die manier kan een inhoudelijke en financiële afstemming gebeuren.

8 Bekendmaking handhavingsbeleid

Deze Nota wordt met het Uitvoeringsprogramma 2015 aan de gemeenteraad aangeboden. Over communicatie is overigens al in paragraaf 5.5.2 gesproken.

Wanneer er structureel aandacht voor toezicht en handhaving is, dan moet dit ook richting de burgers gecommuniceerd worden. Communicatie is per definitie wederzijds. Het is van belang om burgers duidelijk te maken dat er aandacht is voor handhaving en dat toezicht en controle een normale gang van zaken is. Daarbij hoort dat burgers er van overtuigd raken dat er een gerede pakkans is en dat de gemeente daadwerkelijk handhaaft. Communicatie biedt een goede gelegenheid om burgers uit te leggen op welke wijze de gemeente het toezicht en de controle gaat organiseren, waar en bij wie aanspreekpunten zijn, hoe handhaving wordt aangepakt en wat het belang van handhaving is. Daarom zal deze Nota actief worden gepubliceerd en zal op gezette tijden aandacht zijn voor de uitvoering van het handhavingsbeleid.

BIJLAGE 1 DE PRIORITEITENMATRIX

Relevant art. 7.5 lid 2 Besluit omgevingsrecht (Bor)

Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.

Het is niet wenselijk en mogelijk om alle regels voor 100% te handhaven. Bestuurlijke keuzes zijn daarom nodig. Deze keuzes zijn gemaakt met behulp van de prioriteitenmatrix. In deze matrix staan alle verschillende handhavingstaken die onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Algemene Plaatselijke Verordening vallen, opgesomd. Per handhavingstaak/activiteit is beoordeeld welke prioriteit de handhaving hiervan heeft. De prioriteit is hierbij primair bepaald door twee factoren: het risico (wat is het risico bij een overtreding) en het naleeftekort (het naleefgedrag en de kans dat een overtreding daadwerkelijk voorkomt).

Het effect van de overtreding

De ernst is afhankelijk van de mogelijke gevolgen: kunnen er dodelijke slachtoffers vallen (score 5) of zijn er geen directe gevolgen te verwachten (score 1).

De negatieve effecten zijn in te delen in zes aspecten:

- **Veiligheid:** In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de fysieke veiligheid en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen? O.a. brandgevaar, instortingsgevaar, explosiegevaar.
- **Leefomgeving:** In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen? O.a. leefbaarheid, veiligheid, aangezicht, privacy, geluidshinder, stankhinder.
- **Natuur/milieu:** In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan bescherming van het natuurschoon en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen? O.a. bodemverontreiniging, geuremissie, opslag gevaarlijke stoffen, energie-verspilling, geluidshinder, flora en fauna.
- **Financieel-economisch (maatschappelijke schade):** Hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeente als alle subjecten de tot hen gerichte gedragsvoorschriften overtreden? O.a. kosten voor de gemeente en/of gemeenschap, maatschappelijke en financiële aansprakelijkheid van de gemeente.
- **Volksgesondheid:** In welke mate draagt het voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren bij aan de bescherming van de volksgezondheid en in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen? O.a. effecten op de langere termijn, zoals onvoldoende licht en frisse lucht, vochtigheid, gebruik schadelijke stoffen.
- **Imago van de gemeente:** Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd? O.a. als wetshandhaver, als veiligheidsbewaarder, als 'goed' voorbeeld.

In onderstaande tabel wordt dit nader uitgewerkt:

	Veiligheid	Leefomgeving	Financieel/ economisch	Natuur/milieu/ duurzaamheid	Volks- gezondheid	Imago
0	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect
1	pijn of letsel bij een individu	Nauwelijks toename onveiligheidsgevoelens	€1 tot €1.000,-	nauwelijks versterking van het aanzien	nauwelijks gevaar voor de gezondheid	nauwelijks bestuurlijk belang/aantasting imago
2	pijn of letsel bij meer individuen	kleine toename onveiligheidsgevoelens	€1.000,- tot €10.000,-	kleine aantasting van het aanzien	gering gevaar voor de volksgezondheid	gering bestuurlijk belang/aantasting imago
3	zwaar letsel bij een enkeling of gering letsel bij velen	Gemiddelde toename onveiligheidsgevoelens	€10.000,- tot €100.000,-	aantasting leefomgeving van enige duur	gemiddeld gevaar voor de volksgezondheid e/o enige ziekte gevallen	gemiddeld bestuurlijk belang/aantasting imago
4	dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen	Grote toename onveiligheidsgevoelens	€ 100.000,- tot €1.000.000,-	aantasting leefomgeving van lange duur	veel ziekte gevallen e/o een enkel sterfgeval	groot bestuurlijk belang/aantasting imago
5	meer doden	Zeer grote toename onveiligheidsgevoelens	Vanaf € 1.000.000,-	vernietiging leefomgeving	meer sterfgevallen	zeer groot bestuurlijk belang/aantasting imago

De gemiddelde score van deze 6 thema's is een indicatie voor het risico, en vormt een belangrijke onderbouwing voor vast te stellen prioriteiten.

		veiligheid	volksgezondheid	natuur/milieu/omgevings waarde	financieel economisch	leefbaarheid	imago	Totaalscore risico	naleeftekort hoog/laag	Prioriteit
Vergunningsgericht toezicht (de uitvoeringsfase)										
<i>Bouwen en Wonen</i>										
<i>Controle Bouwbesluit tav constructieve / (brand)veiligheid</i>										
woningen	Woningwet	4	0	0	2	1	5	12	Hoog	Hoog
woongebouwen, appartementen, kamerverhuur	Woningwet	5	0	0	3	1	5	14	Hoog	Hoog
logiesgebouw/restaurant/café/horeca/bedrijf/kan toor/winkel	Woningwet	5	0	0	3	1	5	14	Hoog	Hoog
maatschappelijke gebouwen, (kinder)dagverblijven, scholen, zorg, ziekenhuis, sport	Woningwet	5	0	0	3	1	5	14	Hoog	Hoog
uitbouw, aanbouw, bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging	Woningwet	3	0	0	2	0	5	10	Hoog	Gemiddeld
bouwwerken geen gebouw zijnde	Woningwet	2	0	2	1	0	5	10	hoog	Gemiddeld
<i>Controle Bouwbesluit, overig (gezondheid, energie, welstand)</i>										
woningen	Woningwet	1	3	1	1	0	2	8	hoog	Gemiddeld
woongebouwen, appartementen, kamerverhuur	Woningwet	1	3	1	2	0	2	9	hoog	Gemiddeld
logiesgebouw/restaurant/café/horeca/bedrijf/kan toor/winkel	Woningwet	1	3	1	2	0	2	9	hoog	Gemiddeld
maatschappelijke gebouwen, (kinder)dagverblijven, scholen, zorg, ziekenhuis, sport	Woningwet	1	3	1	2	0	2	9	hoog	Gemiddeld
uitbouw, aanbouw, bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging	Woningwet	0	0	1	1	0	1	3	hoog	Gemiddeld
Bouwwerken geen gebouw zijnde	Woningwet	0	0	1	0	0	1	2	hoog	Gemiddeld
<i>Overige activiteiten</i>										
wijziging monument	Monumenten wet/ Woningwet	4	0	2	0	0	4	10	laag	Gemiddeld
aanleggen	Wro	0	0	4	3	0	3	10	hoog	Gemiddeld
controle sloop inclusief veiligheid sloopterrein/omgeving	Woningwet	4	0	0	2	2	1	9	hoog	Gemiddeld
asbestverwijdering (zonder in afwijking sloopvergunning)	Woningwet	0	5	0	3	2	3	13	hoog	Hoog
Objectgericht toezicht (de gebruiksfase)										

Bouwen en Wonen											
kamerbewoning	Woningwet	4	2	0	1	0	2	9	hoog	Gemiddeld	
Evenementen											
geluidsmetingen op evenementen	Gemeentewet (APV)/Woningwet	0	2	3	2	3	3	13	hoog	Hoog	
brandveiligheid grote evenementen	Gemeentewet (APV)/Woningwet	5	2	3	3	3	5	21	hoog	Hoog	
brandveiligheid kleine evenementen (buurt/straatfeesten)	Gemeentewet (APV)/Woningwet	2	0	1	1	0	3	7	hoog	Gemiddeld	
Horeca											
Aantal speelautomaten	Gemeentewet (APV)	0	0	0	0	0	0	0	hoog	Gemiddeld	
Terrasvergunning	Gemeentewet (APV)	0	0	0	0	2	2	4	hoog	Gemiddeld	
Sluitingstijden paracommerciele horeca	Gemeentewet (APV)	0	0	0	0	2	1	3	hoog	Gemiddeld	
Sluitingstijden reguliere horeca	Gemeentewet (APV)	0	0	0	0	2	2	4	hoog	Gemiddeld	
Brandweer											
ontbreken gebruiksvergunning	Woningwet	5	4	1	5	1	5	21	Hoog	Hoog	
ontbreken melding gebruiksbesluit	Woningwet	3	1	1	1	1	2	9	Hoog	gemiddeld	
overtreden voorschriften van gebruiksvergunning/melding	Woningwet	5	4	1	5	1	5	21	Hoog	Hoog	
ontbreken vereiste documenten, logboeken en certificaten	Woningwet	2	1	1	1	1	3	9	Hoog	gemiddeld	
defecte transparant en noodverlichting	Woningwet	5	1	1	1	1	4	13	Hoog	Hoog	
ontbreken of defecte blusmiddelen	Woningwet	4	1	1	1	1	3	11	Laag	Hoog	
blokkeren, afsluiten of defecte vluchtroutes/NU/blusmiddelen/rook-/brandscheidingen/sprinkler/ontruiming/BMI/RW A	Woningwet	5	4	1	5	1	5	21	Hoog	Hoog	
overschrijden maximaal aantal personen	Woningwet	4	1	1	3	1	4	14	Hoog	Hoog	
Milieu											
In werking zonder vergunning	Wet milieubeheer	3	3	3	1	2	2	14	laag	Hoog	
In werking zonder melding	Wet milieubeheer	2	2	2	1	1	1	9	hoog	gemiddeld	
niet naleven voorschriften Activiteitenbesluit type c	Wet milieubeheer	4	3	2	2	3		14	laag	Hoog	
niet naleven voorschriften Activiteitenbesluit type b	Wet milieubeheer	3	2	1	1	1	2	10	hoog	gemiddeld	
niet naleven voorschriften Activiteitenbesluit type a	Wet milieubeheer	1	1	1	1	1	1	6	laag	Laag	
niet naleven voorschriften agrarische AMvB	Wet milieubeheer	3	2	1	1	1	2	10	hoog	gemiddeld	
controle besluit Bodemkwaliteit	Wet bodembescherming	1	3	4	4	1	3	16	hoog	Hoog	
Lozingen buiten inrichtingen	Wet milieubeheer	1	1	2	2	1	1	8	laag	laag	
Ongewone voorvallen hfd 17 Wm	Wet milieubeheer	4	3	2	2	2	3	16	laag	Hoog	

Gebiedsgericht toezicht										
<i>Bouwen en Wonen</i>										
strijd met woonbestemming (illegale activiteiten)	Wro	0	3	1	1	2	3	10	hoog	gemiddeld
strijd met kantoor/detailhandel/bedrijf/horeca/maatschappelijke/recreatieve bestemming	Wro	0	3	1	1	1	3	9	hoog	gemiddeld
strijd met verkeers-/groen/bestemming en aanleggen	Wro	0	0	3	2	2	3	10	hoog	gemiddeld
strijd met voorschriften Dorps- en Stadsgezicht	Wro	0	0	3	0	0	3	6	hoog	gemiddeld
staat van bestaande gebouwen en bouwwerken	Woningwet	3	2	1	0	0	2	8	hoog	gemiddeld
illegaal aan-/uit-/bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging voorzijde	Woningwet	0	0	2	0	1	1	4	hoog	gemiddeld
illegaal aan-/uit-/bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging achter-/zijkant	Woningwet	0	0	2	0	1	1	4	hoog	gemiddeld
illegale appartementen, woningsplitsing en kamerbewoning	Woningwet	4	3	0	3	2	3	15	hoog	Hoog
overbevolking van woningen	Woningwet	4	3	0	1	2	3	13	hoog	Hoog
illegale wijziging monument	Monumenten wet /Woningwet	0	0	5	0	2	3	10	laag	gemiddeld
illegale bouwwerken geen gebouw zijnde (airco's, schotels, reclame)	Woningwet	0	0	4	0	1	2	7	hoog	gemiddeld
strijd met welstandsbeleid/advies	Woningwet	0	0	4	0	3	3	10	hoog	gemiddeld
<i>APV/niet inrichting gebonden milieutaken</i>										
afvaldumping	Wet milieubeheer /Gemeentewet (APV)	1	1	2	2	3	3	12	hoog	Hoog
verbranden afvalstoffen	Wet milieubeheer /Gemeentewet (APV)	1	1	2	1	2	2	9	laag	laag
niet naleven groene regelgeving	Gemeentewet (APV)	0	2	2	2	1	1	8	laag	laag
hinder stank	Wet milieubeheer /Gemeentewet (APV)/ Wet bodembescherming	1	1	1	1	1	1	6	laag	laag
zorgplichtartikelen, niet naleven regels buiten inrichtingen	Wet milieubeheer /Gemeentewet (APV) /Wet bodembescherming	1	1	1	1	1	1	6	laag	laag
<i>Beheer openbare ruimte</i>										
plaatsen objecten op en langs de openbare weg, zoals evenementenreclame	Gemeentewet (APV)	1	0	2	1	1	1	6	laag	laag
illegale reclame graffiti en beplakken	Gemeentewet (APV)	0	0	2	2	2	2	8	hoog	gemiddeld
honden (poep, aanlijning)	Gemeentewet (APV)	1	0	0	0	1	4	6	hoog	hoog

aanhanger/caravan openbare weg langer dan 3 dagen	Gemeentewet (APV)	0	0	1	0	1	3	5	hoog	gemiddeld
zonder vergunning uitrit realiseren	Gemeentewet (APV)	1	0	1	0	0	1	3	laag	laag
Ligplaatsen/pleziervaartuigen	Gemeentewet (APV)	1	0	1	0	0	1	3	laag	laag

BIJLAGE 2 PROCESBESCHRIJVING HANDHAVING OPENBARE RUIMTE

STAP 1. CONSTATERING VAN EEN OVERTREDING.

Overtredingen kunnen op een drietal manieren ter kennis komen van B&W:

1. door eigen waarneming van een toezichthouder;
2. via een klacht als bedoeld in artikel 5.1.2.c van de Wabo;
3. via een verzoek (aanvraag) om handhaving als bedoeld in artikel 1:3, lid 3 en afdeling 4.1.1 van de Awb.

Ad 1. Toezichthouders komen regelmatig buiten en kennen hun gemeente. Een zichtbare overtreding wordt door hen al gauw herkend. De meeste overtredingen worden op deze manier geconstateerd.

Ad 2. Een klacht over een (vermeende) overtreding kan door iedere burger worden ingediend. Daaronder zijn ook de burgemeester, de wethouders, raadsleden en ambtenaren van de gemeente begrepen. Een klacht moet door B&W in behandeling genomen worden. In de jurisprudentie zijn hieraan wel grenzen gesteld: alleen serieuze klachten moeten in behandeling genomen worden. Niet-serieuze klachten afkomstig van steeds dezelfde lager hoeven op den duur niet meer behandeld te worden. Ook anonieme klachten moeten behandeld worden. In de praktijk houdt behandeling in dat de toezichthouder ter plekke gaat inspecteren op de inhoud van de klacht.

Ad 3. Een verzoek om handhaving is op grond van artikel 1:3, lid 3 van de Awb een aanvraag als bedoeld in afdeling 4.1.1 van de Awb. Dit heeft diverse rechtsgevolgen waarvan de eerste is dat op een aanvraag altijd een besluit door B&W genomen moet worden. Dat is het belangrijkste verschil met de klacht. Een ander verschil is dat een aanvraag niet anoniem kan zijn. Verder zijn er ontvankelijkheidsvereisten voor het in behandeling nemen van een aanvraag die bij de klacht niet gelden. Voor details zij verwezen naar de Awb. In de praktijk leidt het verzoek tot een inspectie ter plekke door de toezichthouder op de inhoud van de aanvraag.

STAP 2. VASTLEGGING VAN EEN OVERTREDING.

Van stap 1 maakt de toezichthouder een verslag indien redelijkerwijze geconcludeerd kan worden dat er daadwerkelijk sprake is van een overtreding. Bij twijfel raadpleegt de toezichthouder de handhavingjurist. Deze jurist verwerkt de verslagen, registreert de overtredingen in het Uitvoeringsprogramma en voert op basis daarvan de stappen 3, 4, 6, 8 en 10 uit.

STAP 3. LEGALISERINGSONDERZOEK.

De handhavingjurist voert voor iedere overtreding een legaliseringsonderzoek uit. Dit houdt in dat onderzocht wordt of de (gevolgen van een) overtreding zonder verdere handhaving hersteld kan worden. Dit herstel is het belangrijkste doel van het omgevingsrecht.

Allereerst wordt, voor zover de toezichthouder dit niet al gedaan heeft in stap 2, beoordeeld of hetgeen bijvoorbeeld zonder vergunning is gebouwd wellicht vergunningvrij is op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In bijlage II van het Bor staan tientallen voorbeelden van vergunningvrije bouwwerken die op eigen initiatief gebouwd mogen worden.

Als er geen sprake is van een vergunningvrij bouwwerk wordt onderzocht of voor de overtreding als nog een aanvraag om omgevingsvergunning kan worden ingediend, de zogenaamde aanvraag ter legalisatie.

Als een aanvraag ter legalisatie niet mogelijk is wordt tenslotte onderzocht of van het overtreden voorschrift kan worden afgeweken. Als er bijvoorbeeld sprake is van een overtreding van een voorschrift van een bestemmingsplan wordt eerst gekeken of dat bestemmingsplan zelf een afwijkingsmogelijkheid bevat (binnenplanse afwijking) die in het voorliggende geval kan worden toegepast. Hetzelfde geldt voor andere voorschriften.

Als een binnenplanse afwijking niet mogelijk is wordt onderzocht of er sprake is van een kruimelgeval. Dat is een overtreding van lichte aard waarvoor artikel 4 van bijlage II van het Bor afwijkingsregels geeft.

Als er geen sprake is van een kruimelgeval moet tenslotte onderzocht worden of B&W bereid zijn af te wijken op grond van een goede ruimtelijke onderbouwing. In dat geval wordt het bestemmingsplan als het ware opnieuw vastgesteld voor een specifiek geval. Dit is een zware en kostbare procedure die niet zomaar zal worden toegepast en volledig afhankelijk is van de discretionaire bevoegdheid van B&W. De rechter kan die bevoegdheid slechts marginaal toetsen. Dat geldt in mindere mate ook voor de vorige twee afwijkingsmogelijkheden omdat de mogelijkheden daar strakker omschreven zijn.

Als legalisatie niet mogelijk is of als de overtreder niet voldoende meewerkt aan een legalisatieprocedure (bijvoorbeeld weigerachtig blijven een aanvraag ter legalisatie in te dienen), wordt de handhavingprocedure voortgezet met stap 4. Als legalisatie wel mogelijk is wordt de overtreder in stap 4 of in stap 6 uitgenodigd datgene te ondernemen wat noodzakelijk is voor de legalisatie.

STAP 4. FACULTATIEF OVERLEG MET DE OVERTREDER.

Naast mediation als genoemd in hoofdstuk 5.5.3.8 wordt met stap 4 gerefereerd aan het onverplichte overleg tussen gemeente en overtreder als omschreven in hoofdstuk 5.5.2 van deze Nota. Dit overleg kan gebruikt worden om bezwaarprocedures te voorkomen (pre-mediation als bedoeld in hoofdstuk 5.5.3.8) maar kan ook gebruikt worden om de overtreder te bewegen de overtreding vrijwillig te beëindigen. Het overleg kan gebruikt worden om de overtreder voor te lichten over de gang van zaken na stap 3 en over wat de gevolgen daarvan kunnen zijn, met name het handhavingbesluit (stap 8), dat verregaande gevolgen voor de overtreder kan hebben, en de kosten die een handhavingprocedure met zich mee kan brengen. Veel overtreders zijn zich niet bewust van hun overtreding en hebben geen idee over wat een handhavingprocedure kan veroorzaken. Het facultatieve overleg kan zowel door de toezichthouder als door de handhavingjurist of, indien noodzakelijk, door beiden met de overtreder gevoerd worden.

Als legalisatie van de overtreding mogelijk is kan het overleg gebruikt worden om de overtreder aan te zetten tot de noodzakelijke stappen ter legalisatie van de overtreding. Bijvoorbeeld het indienen van een aanvraag ter legalisatie. Als de overtreder dat niet doet wordt de handhavingprocedure voortgezet met stap 6.

STAP 5. CONTROLE 1.

Als het facultatief overleg uit de vorige stap succes heeft gehad zijn er afspraken gemaakt met de overtreder over de termijn waarbinnen de overtreding vrijwillig wordt beëindigd (de begunstigingstermijn). Na ommekomst van de begunstigingstermijn moet de toezichthouder ter plekke controleren of de overtreding ook daadwerkelijk beëindigd is. Als dat niet het geval is wordt de handhavingprocedure voortgezet met stap 6.

Indien legalisatie mogelijk was wordt in deze stap gecontroleerd of de overtreder alles heeft gedaan wat nodig is om de legalisatie te effectueren. Als dat niet is gedaan wordt de handhavingprocedure voortgezet met stap 6.

STAP 6. VOORNEMEN EN ZIENSWIJZE.

Middels een informatieve brief die nog geen besluit inhoudt (voornemenbrief) en waartegen dus ook nog geen bezwaar kan worden ingediend, wordt de overtreder op de hoogte gebracht van het voornemen van B&W om handhavend op te treden tegen de vastgelegde overtreding. Om duidelijk te maken dat het nog om een voornemen gaat en niet om een besluit wordt de overtreder in de voornemenbrief altijd de mogelijkheid geboden om een zienswijze op het voornemen tot handhaving te geven. Een zienswijze is de mondelinge of schriftelijke visie van de overtreder op het voornemen. Dat betekent dat in ieder geval de overtreding en de uitkomst van het legaliseringsonderzoek in de voornemenbrief beschreven moet worden. Tevens moet de overtreder in de voornemenbrief alsnog de mogelijkheid geboden worden om de overtreding vrijwillig te beëindigen binnen een nader aangegeven begunstigingstermijn.

De voornemenbrief kan ook gebruikt worden om de overtreder voor de laatste maal te bewegen tot effectuering van een legalisatiemogelijkheid, zoals bijvoorbeeld het indienen van een aanvraag ter legalisatie. Als die mogelijkheid er is en de overtreder heeft nog steeds niets ingediend, kan het voornemen inhouden dat B&W zullen overgaan tot stap 8 (het nemen van het handhavingbesluit) tenzij de overtreder binnen een nader aangegeven begunstigingstermijn alsnog een aanvraag ter legalisatie indient. Het is juridisch namelijk onmogelijk een overtreder via een handhavingbesluit te dwingen tot indiening van een aanvraag ter legalisatie.

STAP 7. CONTROLE 2.

Als het voornemen de mogelijkheid bood om de overtreding vrijwillig te beëindigen wordt hierop na ommekomst van de in de voornemenbrief gestelde begunstigingstermijn door de toezichthouder gecontroleerd. Het controlerapport wordt overhandigd aan de handhavingjurist. Als de overtreding niet is beëindigd wordt overgegaan tot stap 8.

STAP 8. HANDHAVINGBESLUIT.

Het handhavingbesluit is bedoeld om de (gevolgen van de) overtreding definitief te herstellen. Dit besluit houdt dan ook één van de twee herstelsancties in: een last onder bestuursdwang (hierna: lob) of een last onder dwangsom (hierna: lod). In het handhavingbesluit moet gekozen worden tussen een lob of een lod. In beginsel mogen beide herstelsancties niet tegelijkertijd worden opgelegd voor dezelfde overtreding. In beide sancties staat de lastgeving centraal. Hierin moet duidelijk en ondubbelzinnig beschreven worden wat de overtreder moet doen om de overtreding te beëindigen (bijvoorbeeld: "u dient het zonder vergunning gebouwde en niet vergunningvrije bouwwerk te verwijderen en voorgoed verwijderd te houden."). Als er meerdere bouwwerken staan moet, desnoods met een foto, onomstotelijk vast staan welk bouwwerk bedoeld wordt.

Voorts wordt aan de last een begunstigingstermijn verbonden. Binnen deze termijn kan de overtreder de last uitvoeren zonder verdere consequenties. Deze consequenties zijn bestuursdwang in het geval van een lob of de verbeuring van een dwangsom in het geval van een lod. Als een lob is opgelegd en de last is niet, niet binnen de begunstigingstermijn of niet volledig uitgevoerd, dan is de sanctie dat B&W de last van gemeentewege laten uitvoeren (bijvoorbeeld de verwijdering van een bouwwerk door een aannemer) op kosten van de overtreder. Als een lod is opgelegd is de sanctie dat de overtreder van rechtswege de dwangsom verbeurd die in het handhavingbesluit expliciet en ondubbelzinnig is gesteld. Als een dwangsom is verbeurd behouden B&W de bevoegdheid alsog een hogere lod op te leggen of een lob.

STAP 9. EINDCONTROLE.

Na ommekomst van de begunstigingstermijn in stap 8 controleert de toezichthouder of de opgelegde last geheel en binnen die termijn is uitgevoerd. Het controlerapport wordt overhandigd aan de handhavingjurist. Als de last volledig is uitgevoerd stelt de handhavingjurist een brief op waarin de beëindiging van de handhavingprocedure wordt aangekondigd. Als de last niet (volledig) is uitgevoerd, gaan B&W in geval van een lob over tot uitvoering van de last van gemeentewege en verhaal van de kosten daarvan op de overtreder. In het geval van een lod gaan B&W over tot invordering van de dwangsom.

STAP 10. KOSTENVERHAAL OF INVORDERING.

In geval van een lob worden na uitvoering van de last de kosten van uitvoering verhaald op de overtreder.

In geval van een lod wordt de dwangsom verbeurd verklaard en kan de overtreder zonder verdere kosten vrijwillig betalen. Indien de overtreder in gebreke blijft gaan B&W over tot invordering middels een invorderingsbesluit. Uiteindelijk kan de overtreder middels een dwangbevel en beslag door een deurwaarder gedwongen worden tot betaling van de verbeurde dwangsom.

BIJLAGE 3 PROCESBESCHRIJVING HANDHAVING MILIEU

Stappen controle

Bedrijfsbezoek

Voordat een toezichthouder op controle gaat bij een bedrijf wordt het dossier van het te controleren bedrijf ingezien. Dat houdt in dat het papierendossier en het digitale dossier worden ingezien en worden gecontroleerd op eerdere constatering en situaties die ten tijde van de controle van belang zijn. De controle bij het bedrijf vindt plaats aan de hand van de van toepassing zijnde regelgeving (omgevingsvergunning, gebruiksvergunning AmvB, regelingen, e.d.).

Rapportage/Brieven Controle

De toezichthouder verwerkt de tijdens de controle geconstateerde bevindingen in het bedrijfsprocessensysteem. Dit resulteert in een rapportage en een brief. De toezichthouder archiveert een hardcopy van de rapportage in het dossier. Voor de handswijze bij het opstellen van brieven, zie "Beschrijving bij processchema routing brieven".

Tijdens een controle worden wel/niet overtredingen geconstateerd.

Indien geen overtredingen zijn geconstateerd eindigt het proces met het opstellen van een rapportage en brief + hiervoor te doorlopen proces. Zie "Beschrijving bij processchema routing brieven".

Indien een overtreding wordt geconstateerd wordt afhankelijk van de spoedeisendheid van het herstel van de overtreding een termijn gesteld teneinde de overtreder de gelegenheid te bieden de overtreding te beëindigen. Afhankelijk van de spoedeisendheid van het herstel van de overtreding wordt bezien of direct bestuursdwang moet worden toegepast, welke termijn wordt geboden, of dit in eerste instantie nog kan aan de hand van een vriendelijke brief of dat direct een last onder dwangsom wordt aangezegd. Zie hiertoe tevens paragraaf 9.2 voor de concrete wijze van afhandeling.

Hercontrole

Uiterlijk binnen twee weken na afloop van een termijn waarbinnen een overtreding ongedaan moet zijn gemaakt doet de toezichthouder een hercontrole. Hierbij controleert hij de inrichting slechts op de overtreding die reeds eerder tijdens het lopende proces is geconstateerd.

Indien de eerder geconstateerde overtreding ongedaan is gemaakt, eindigt het proces met het opstellen van een rapportage en brief + hiervoor te doorlopen proces.

Indien de eerder geconstateerde overtreding voortduurt komt de volgende vraag aan de orde: Vond de hercontrole plaats in het kader van een vooraankondiging van een bestuurlijke herstelmaatregel? Zo nee, dan vermeldt de toezichthouder in de brief aan het bedrijf, naast de overtredingen die voortduren, het voornemen tot het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. Zo ja, dan is sprake van handhavingtoezicht en wordt een dwangsom- of bestuursdwangbeschikking opgesteld.

De toezichthouder is verantwoordelijk voor het bewaken van de termijnen en het tijdig uitvoeren van een hercontrole. Dwangsom- en bestuursdwangbeschikkingen worden opgesteld door de medewerker milieubeheer en getoetst door een directe collega en de juridisch medewerker. De betreffende besluiten worden door B&W ondertekend. Voor het verdere proces, zie "Beschrijving bij processchema routing brieven".

In een dwangsom- en bestuursdwangbeschikking wordt een termijn opgenomen (artikel 5:32a lid 2 Awb) waarbinnen de overtreding alsnog ongedaan kan worden gemaakt zonder dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang zal worden toegepast. Na afloop van die termijn controleert de toezichthouder of de overtreding ongedaan is gemaakt.

Betalen verbeurde dwangsom

Indien de in de last onder dwangsom vermelde overtreding voortduurt na afloop van de begunstigingstermijn, genoemd in de last onder dwangsom, wordt de dwangsom verbeurd. De toezichthouder stelt de brief op waarin dit aan de overtreder bekend wordt gemaakt (verbeuringsbrief). Daarbij wordt eveneens kenbaar gemaakt dat ingevolge artikel 5:33 Awb de verbeurde dwangsom moet worden betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd. Hierop volgt de collegiale toetsing en vervolgens toetsing door een juridisch medewerker.

Toepassen bestuursdwang

Indien de in de bestuursdwangbeschikking vermelde overtreding(en) voortduren na afloop van de begunstigingstermijn, dan wordt de in de beschikking omschreven bestuursdwang toegepast. Dit kan onder meer inhouden:

- verzegeling van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarop of daarin bevindt op grond van artikel 5:28 Awb;
- meevoeren en opslaan van daarvoor vatbare zaken op grond van artikel 5:29 Awb.

Werkinstructie klachtenafhandeling

Melding klacht

De klacht komt telefonisch, via de fax of per e-mail binnen bij het secretariaat. Het secretariaat maakt een eerste beoordeling of de klacht door de gemeente in behandeling moet worden genomen of dat daar een andere instantie verantwoordelijk voor is.

Komt een klacht binnen, dan dient de ontvanger de naw-gegevens en het telefoonnummer van klager (en eventueel over welk bedrijf) en de aard van de klacht op te nemen.

Meldingen van incidenten of calamiteiten dienen onmiddellijk telefonisch of in persoon te worden doorgegeven aan de teamleider.

Mocht er een klacht binnen komen, waarop direct actie op ondernomen moet worden en er is niemand van het team milieubeer aanwezig of snel ter plaatse, dan dient de piketmedewerker te worden ingeschakeld.

Registratie van de klacht

Het secretariaat voegt de klacht toe aan het bedrijfsprocessensysteem. Invoering van de klacht kan alleen door de secretariael medewerker worden ingevoerd en de beheerder van het bedrijfsprocessensysteem in afwezigheid van de secretariael medewerker. Overige medewerkers kunnen de klachtenlijst uitsluitend lezen.

Ook de klachten die zijn doorverwezen naar andere instanties worden geregistreerd.

Meldingen die anderszins tot de gemeente komen dienen eveneens aan het secretariaat of de beheerder van het bedrijfsprocessensysteem te worden doorgegeven voor registratie.

De medewerker die de klacht uiteindelijk afhandelt dient de afhandeling in het bedrijfsprocessensysteem te registreren.

Onderzoek van de klacht

De medewerkers van het team milieubeheer

dienen iedere dag regelmatig de binnenkomende mail te checken op klachten en onderling afspraken te maken over de afhandeling ervan. Degene die de klacht afhandelt dient dezelfde dag contact op te nemen met de klager als er aanvullende informatie nodig is. Als de melding vanwege de aard of omstandigheden vereist dat er korte tijd na de melding een waarneming wordt gedaan, wordt er zo spoedig mogelijk contact opgenomen met de melder.

Indien blijkt dat de aanleiding tot de klacht niet tot de bevoegdheden van de gemeente behoort, wordt de klacht doorgegeven aan de instantie die voor de afhandeling bevoegd is.

Dit wordt aan de klager medegedeeld en eveneens in het bedrijfsprocessensysteem geregistreerd.

Bij een verzoek tot handhaving dient zo spoedig mogelijk een jurist en de teamleider hiervan in kennis gesteld te worden. Bij een dergelijk verzoek dient de gemeente op grond van de Awb

binnen acht weken een besluit te nemen en degene die het verzoek heeft ingediend op de hoogte te stellen van dat besluit. De verzoeker krijgt vervolgens de mogelijkheid om binnen zes weken bezwaar aan te tekenen tegen het genomen besluit.

Klacht gegrond/ongegrond

Mocht uit onderzoek blijken dat veroorzaker geen overtreding heeft begaan, dan is er sprake van een ongegronde klacht. De klager dient hiervan op de hoogte te worden gebracht (brief of telefonisch). De constatering en handelingen moeten worden gerapporteerd in bedrijfsprocessensysteem.

Mocht uit onderzoek blijken dat veroorzaker wel als overtreder valt aan te merken, dan is er sprake van een gegronde klacht. Hiertegen moet handhavend worden opgetreden. Wat volgt is de normale handhavingprocedure die binnen de gemeente wordt gehanteerd. De klager moet worden meegedeeld wat de strategie zal zijn en moet ook gedurende de afhandeling van de klacht op de hoogte worden gehouden.

Zijn er geen voorschriften voorhanden om iets tegen de klacht te kunnen doen, dan dient er afhankelijk van de ernst van de klacht, een keuze voor de handhaving gemaakt te worden. Met de teamleider wordt besproken welke stappen er ondernomen kunnen worden.

Algemeen

Het secretariaat zorgt voor het ontvangen en registreren van de klacht.

De klachtenafhandeling ligt bij het team milieubeer.

De verantwoordelijkheid van de klachtafhandeling ligt bij de teamleider.

Dagelijks tussen 09.00 en 17.00 uur is een medewerker van het team milieubeheer aanwezig om voor de binnengekomen klachten zorg te dragen.