

Handhaving Gemeente Den Helder Deel I

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Inhoudsopgave

1	<u>INLEIDING</u>	3
1.1	HANDHAVING	4
1.2	WAAROM HANDHAVEN?	4
1.3	DOELSTELLING	5
1.4	NOTA “MEER (DAN) HANDHAVING”	5
1.5	WABO	5
1.6	BESLUIT OMGEVINGSRECHT (BOR)	5
1.7	REGIONALE UITVOERINGSDIENSTEN	6
2	<u>VISIE EN UITGANGSPUNTEN</u>	6
2.1	VISIE	6
2.2	UITGANGSPUNTEN	6
2.3	SAMENWERKEN EN OVERLEG MET ANDERE PARTIJEN	8
2.4	AFSTEMMING INTERN	8
3	<u>INTEGRALE HANDHAVING</u>	8
3.1	WAT WORDT VERSTAAN ONDER INTEGRALE HANDHAVING	9
3.2	VORMEN VAN INTEGRALE HANDHAVING	9
3.3	WERKWIJZE	10
4	<u>PRIORITEITSTELLING</u>	10
5	<u>STRATEGIE</u>	10
5.1	STAPPENPLAN	10
5.2	DE ALGEMENE SANCTIESTRATEGIE	12
5.3	DIRECT OPTREDEN GEWENST (SPOEDEISEND BELANG)	13
5.4	TOEZICHT NAAR AANLEIDING VAN KLACHTEN	13
5.5	GEMEENTELIJKE INRICHTINGEN	13
5.6	INZET VAN SANCTIEMIDDELEN	14
5.6.1	BEPALING HOOGTE DWANGSOM	14
5.6.2	INVORDERING OPGELEGDE DWANGSOMMEN	15
5.6.3	INVORDERING KOSTEN UITVOERING LAST ONDER BESTUURSDWANG	15
6	<u>AFWIJKEN HANDHAVINGSSTRATEGIE</u>	16
6.1	TIJDELIJKE ACTIVITEITEN	16
6.2	GEDOGEN	16
6.3	GEEN CAPACITEIT OM DE OVERTREDING OP TE PAKKEN	17

Bijlage 1: Handhavingstaken nota “meer (dan) handhaving”

Bijlage 2: Sancties en bevoegdheden

1 Inleiding

Deze nieuwe handhavingsnota bevat alle beleidsmatige componenten van de handhaving door de gemeente Den Helder voor de taakvelden bouwen, milieu en brandveiligheid. Aanleiding hiervoor is de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze nota geeft inzicht in de wijze waarop het toezicht op de naleving van de onderdelen vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht binnen de gemeente Den Helder vorm wordt gegeven. Hierdoor wordt voldaan aan de wettelijke eis dat er een handhavingsbeleid aanwezig moet zijn voor de deelactiviteiten vanuit een omgevingsvergunning. Daarnaast ziet deze nota tevens op het toezicht en de naleving van een aantal bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening (zoals bijvoorbeeld het maken/voeren van handelsreclame).

Ambitie

Uitgangspunt is dat wij de wettelijke eisen in acht nemen. Wij streven een minimalisering na van de administratieve lasten voor burgers en ondernemers en wij willen de dienstverlening optimaliseren. Dat houdt bijvoorbeeld in dat wij ons toezicht zo plannen dat de controles vanuit de verschillende taakvelden van de gemeente Den Helder en andere overheden efficiënt op elkaar zijn afgestemd en daar waar mogelijk een gezamenlijke controle zal plaatsvinden.

Voor wie is deze nota bedoeld?

Deze nota is van belang voor iedereen die betrokken is bij de handhaving op de drie taakvelden van de gemeente Den Helder. Bij die handhaving wordt samengewerkt met anderen, waaronder de politie, de provincie, het Openbaar Ministerie, de VROM-inspectie, de Arbeidsinspectie en de Voedsel en Warenautoriteit.

Wat staat er in deze nota?

In deze nota is beschreven op welke wijze wij handhaven. Dat omvat dus ook het toezicht. Daarbij maken wij een onderscheid tussen handhaving van (het ontbreken van) de omgevingsvergunning en de handhaving van taken die niet onder de omgevingsvergunning vallen.

Toezichtsprogramma

Wat wij doen, dus bijvoorbeeld welke branches of activiteiten in een bepaalde periode prioriteit krijgen bij het toezicht, staat niet in deze nota maar in een afzonderlijk toezichtsprogramma. Wij stellen prioriteiten, omdat het onmogelijk is om op alles toe te zien. De prioriteiten worden bepaald aan de hand van een risico-analyse. Deze prioriteiten zijn de basis voor een (jaarlijks) toezichtsprogramma. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) wordt dit programma aangeduid met de term uitvoeringsprogramma. In dit uitvoeringsprogramma kan er, naast de reguliere controles, jaarlijks gekozen worden voor een speerpunt in de handhaving. In dit programma worden de beschikbare (ambtelijke) uren voor het toezicht verdeeld over de verschillende taken.

Risico-analyse:

In de risico-analyse staat welke activiteiten de problematiek in de gemeente bepalen, welke thema's relevant en actueel zijn, waar risico's liggen en waar het schort in de naleving. Op basis hiervan worden de prioriteiten voor het toezicht bepaald.

Leeswijzer

Deel I is het algemene gedeelte van deze handhavingsnota. Het beschrijft de visie en de strategie op basis waarvan wij handhaven.

In deel II is de handhaving in het Wabo-taakveld ten aanzien van bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid beschreven.

Deel III (nog afzonderlijk vast te stellen) betreft de handhaving van milieu.

Deel IV (ook nog afzonderlijk vast te stellen) betreft de handhaving van de regelingen die niet onder de Wabo vallen, binnen het werkterrein van de gemeente Den Helder. Het gaat vooral om regelingen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De strategie voor die taken is soms afwijkend van hetgeen we in deel I beschrijven. Voor de APV-taken kan de strafrechtelijke lijn leidend zijn.

Deel III en IV zullen later worden toegevoegd aan deze handhavingsnota.

1.1 Handhaving

De vraag wat onder handhaving wordt verstaan is niet voor één antwoord vatbaar. Veel mensen zullen bij handhaving al snel denken aan het toepassen van dwangmiddelen om een overtreding te beëindigen. Deze opvatting is echter te beperkt en doet afbreuk aan het taakveld van de handhavers van de gemeente.

Wanneer de vraag wat handhaving is wordt beantwoord, kan een onderscheid worden gemaakt tussen handhaving in enge zin en handhaving in ruime zin.

- handhaving in ruime zin is elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen (Handhaving in de ruimtelijke ordening, 2001);
- handhaving in enge zin is het door toezicht en het toepassen van bestuur(srechte)lijke, strafrechtelijke, of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemene rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd (Raad voor Openbaar Bestuur, 1998).

Uit vorenstaande definities blijkt dat handhaving meer is dan alleen het toepassen van dwangmiddelen. Zowel handhaving in ruime zin als in enge zin valt onder de taakvelden van de gemeente. Bij handhaving in ruime zin hoort ook "preventieve handhaving", zoals het informeren van burgers, het verwijzen naar regelgeving en het bewust maken van de risico's van niet naleving van de regelgeving.

De definitie die de nota "Meer (dan) handhaving"¹ hanteert is: "het toezien op de naleving van wet- en regelgeving en indien nodig optreden tegen overtredingen van deze wet- en regelgeving".

In dit handhavingsplan wordt -voor zover niet anders wordt vermeld- onder 'handhaving' verstaan: *elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen.*

1.2 Waarom handhaven?

In artikel 5.2 lid 1 van de Wabo is bepaald dat "het bevoegd gezag tot taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert, geldende voorschriften".

Op grond van artikel 125 Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd tot toepassen van bestuursdwang. In de jurisprudentie is echter bepaald dat handhaving geen beleidsvrijheid van het bestuursorgaan is. Zo stelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het volgende: *"wanneer er gebouwd is zonder vergunning en deze activiteit kan niet worden gelegaliseerd, dan zijn burgemeester en wethouders niet bevoegd, maar in beginsel, behoudens eventuele bijzondere omstandigheden, daartoe gehouden, omdat de (algemene) belangen die door het handhaven van de wettelijke voorschriften daarbij zijn gediend en met het voorkomen van precedentwerking dit vorderen"*.

Handhaven is dus een beginselplicht. Door handhaving van de regelgeving, zijnde de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, wordt onder meer tegengegaan dat:

1. er op een onveilige, onverantwoorde, of ongewenste wijze wordt gebouwd/gebruikt (Woningwet),
2. er bouwwerken worden gebouwd of bouwwerken en terreinen worden gebruikt op een wijze of op een locatie die niet is toegestaan (Wet ruimtelijke ordening),
3. het historisch erfgoed van Den Helder verloren gaat (Monumentenwet en -verordening),
4. de staat van bestaande bouwwerken niet meer aan de bouwkundige eisen van deze tijd voldoet (Bouwbesluit);
5. een inrichting wordt gebruikt waardoor het milieu in gevaar komt (wet Milieubeheer);
6. daarbij de ruimtelijke structuur (landelijk gebied en stedelijke omgeving) van de gemeente Den Helder wordt aangetast;
7. er wordt gehandeld in strijd met de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (zoals willekeur, rechtsongelijkheid etc.).

¹ Beleidsnota vastgesteld door de gemeenteraad in maart 2006

1.3 Doelstelling

De doelstellingen van het handhavingsbeleid zijn:

1. het bieden van een duidelijk beleidskader voor prioriteitsstelling (bestuurlijke keuze) en werkwijze bij de handhaving van de Wabo-regelgeving en toezicht op de technische en welstandelijke kwaliteit van de (gebouwde) omgeving. Hierbij streven we een gemeente na die veilig is en een goede leefbaarheid en uitstraling bezit;
2. het invoeren van een programmatische aanpak van handhaving;
3. het tegengaan van ongewenste precedentwerking door zaken bestuurlijk vast te leggen in een beleidsdocument (verplichting op grond van de Wabo);
4. het scheppen van duidelijkheid naar burgers, ontwikkelaars en bedrijven, maar ook intern gemeentelijk, over de wijze van uitvoering van de handhaving (gelijke behandeling).

1.4 Nota “meer (dan) handhaving”

In maart 2006 is door de Raad de nota “Meer (dan) handhaving” vastgesteld. In deze nota zijn de door het bestuur vastgestelde algemene kaders voor handhaving vastgelegd. In onderliggend handhavingplan worden deze kaders aangevuld met voor de Wabo relevante uitgangspunten.

Een lijst van 32 gemeentelijke handhavingstaken is opgenomen in de nota “meer (dan) handhaving”. De handhavingstaken in relatie met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn: bouwen / wonen / monumenten; slopen / asbest; reclame; gebruiksvergunning en bestemmingsplannen. Zie voor een volledig overzicht van de 32 gemeentelijke handhavingstaken bijlage 1.

1.5 Wabo

De Wabo is erop gericht om de dienstverlening van de overheid in haar contacten met burgers en ondernemers te verbeteren en de administratieve lasten, die burgers en bedrijven ervaren ten gevolge van regelgeving waar zij mee worden geconfronteerd, tot een minimum te beperken. De omgevingsvergunning bundelt hiertoe een groot aantal besluiten, die voorheen afzonderlijk moesten worden geregeld en ook afzonderlijk werden gehandhaafd. De wet legt op dat er een gecoördineerde handhaving plaats vindt op de verstrekte vergunning(en) door het bevoegde gezag.

1.6 Besluit omgevingsrecht (Bor)

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) is beschreven welke elementen de handhaving moet bevatten. In de artikelen 7.2 tot en met 7.7 is aangegeven welke kwaliteitseisen door het Ministerie van VROM worden gesteld aan de handhaving van de activiteiten die vallen onder de omgevingsvergunning. De eisen concentreren zich rond 6 punten, te weten:

1. er moet een handhavingsbeleid voor de omgevingsvergunning worden vastgesteld;
2. er moet (jaarlijks) een uitvoeringsprogramma worden opgesteld;
3. er moet een uitvoeringsorganisatie worden ingericht;
4. de middelen voor de uitvoeringsorganisatie moeten worden geborgd;
5. op de resultaten van de handhaving moet monitoring plaatsvinden;
6. over de voorgaande punten moet periodiek worden gerapporteerd en geëvalueerd en de beide rapportages moeten worden bekendgemaakt aan het bevoegd gezag i.c. de gemeenteraad.

Naast dat we aan genoemde eisen voldoen, plannen we ons toezicht (dat zijn de activiteiten, gericht op de vaststelling van een overtreding) zodanig, dat de controles efficiënt op elkaar zijn afgestemd. Het gaat hierbij niet alleen om de activiteiten die onder de Wabo vallen, maar ook om andere regelingen (waaronder de APV).

1.7 Regionale uitvoeringsdiensten

De Commissie Herziening handhavingstelsel van de VROM-regelgeving (commissie Mans) heeft het kabinet geadviseerd in haar rapport "De tijd is rijp" om wettelijk te regelen dat er 25 regionale uitvoeringsorganisaties worden ingericht om de VROM-handhaving beter te kunnen uitvoeren. Aanleiding voor dit voorstel is de meer dan 500 instanties die betrokken zijn bij de handhaving van regels voor de omgeving. De instanties (gemeenten, provincies, milieudiensten, politie, Openbaar Ministerie, VROM-inspectie) slagen er vaak niet in effectief en efficiënt de naleving van de regels af te dwingen op een manier die burgers en bedrijven zo weinig mogelijk belasten, aldus de Commissie Mans. Het streven is dat de regionale uitvoeringsdiensten op 1 januari 2013 operationeel zijn.

Vooralsnog hebben de ontwikkelingen rondom de regionale uitvoeringsdiensten mogelijk alleen effect ten aanzien van de handhaving van milieu op het takenpakket van de afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving. Eventuele verdere gevolgen op langere termijn zijn nog niet duidelijk.

2 Visie en uitgangspunten

In dit hoofdstuk wordt de visie van de gemeente voor de handhaving geformuleerd en daarbij beschreven op grond van welke uitgangspunten deze visie gerealiseerd dient te worden.

2.1 Visie

Als onderdeel van het programmatisch handhaven is het noodzakelijk geweest dat er een visie op de handhaving wordt geformuleerd. Waar wil de gemeente Den Helder naar toe als het gaat om handhaving? In de toegevoegde delen aan deze nota wordt de visie voor die handhavingstaken nader gespecificeerd.

De visie is richtinggevend en zal dienen als toetsingskader bij de prioritering en de keuze van de handhavingsactiviteiten.

Zoals blijkt uit de "Strategische visie 2020" wil Den Helder een gemeente zijn met goede en diverse werkmilieus, plezierige en veilige woonmilieu's, een breed en kwalitatief goed voorzieningsniveau, een aantrekkelijk en levendig stadshart en een adequate infrastructuur. Met andere woorden een gemeente waarin de mensen veilig en gezond kunnen wonen, werken en recreëren in een aantrekkelijke gemeente. Daarvoor is het noodzakelijk dat democratisch geformuleerde spelregels worden nageleefd. Dit houdt tevens in dat de gemeente zijn verantwoordelijkheid als bevoegd gezag binnen de vastgestelde grenzen neemt, om inwoners en bedrijven bij het niet naleven van deze regels hierop aan te spreken.

Om deze visie te bereiken is het volgende van belang:

1. Inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid;
2. Voorkomen van overtredingen verdient hoogste prioriteit (=toezicht), en;
3. Handhaving vindt onderbouwd, zoveel mogelijk procesmatig en transparant plaats.

2.2 Uitgangspunten

Om het handhavingsbeleid structureel naar een hoger niveau te tillen zal er aan de basis het nodige dienen te veranderen. Om deze basis vast te leggen, worden in de navolgende paragrafen de te hanteren uitgangspunten van het beleid geformuleerd.

Kwaliteit van vergunningen en regelgeving

Vergunningverlening en ook goede en actuele beleidsnota's zijn instrumenten om vastgesteld handhavingsbeleid ten uitvoer te brengen. Dit zijn voorwaarden om een optimale aansluiting te hebben bij de dagelijkse stand van de maatschappelijke normstelling. Tussen beleid enerzijds en vergunningverlening anderzijds is derhalve een goede wisselwerking noodzakelijk. Met name de aard

en de mate van het toetsen van aanvragen omgevingsvergunning zullen bepalend zijn voor de mate van diepgang van de controle op omgevingsvergunningen en de prioriteiten die hieraan gesteld dienen te worden.

Controleren van vergunningen

Iedere verleende vergunning wordt gecontroleerd. Afhankelijk van de soort vergunning, de plaats en de aard van het bouwwerk kan dit variëren van een globale visuele controle tot meerdere, diepgaande controles. Het betreft hier een bestuurlijke keuze, wat wel en geen prioriteit heeft voor wat betreft het toezicht. Een onderdeel waar een lage prioriteit aan wordt gegeven, zal voor wat betreft de controle later aan bod komen. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit zal dit kunnen betekenen dat er vooralsnog geen controle plaatsvindt (behoudens bij verzoek om handhaving; dan heb je een beginselplicht). Het is juridisch gezien niet mogelijk om vast te stellen dat er geen handhaving plaatsvindt nu er een beginselplicht tot handhaving is. Wel kan de beschikbare handhavingcapaciteit ertoe leiden dat er in de praktijk niet of nauwelijks een controle plaatsvindt op dat onderdeel.

Veiligheid

Veiligheid voor personen en goederen staat hoog in het vaandel van de gemeente. Capaciteit om de veiligheid (constructieve-, gebruiks- en brandveiligheid) op een maatschappelijk aanvaardbaar niveau te houden dient zonder meer te worden geleverd.

Handhaven volgens een vaste strategie

Voor effectieve uitvoering van de handhaving, is het van essentieel belang dat er een bepaalde strategie wordt gehanteerd. Door het invoeren van een stappenplan waarin is opgenomen welke actie door wie wordt ondernomen zal veel onduidelijkheid worden weggenomen (zie 4.1).

Bij het handhaven volgens een vast stappenplan hoort ook het vastleggen van een afwegingskader in beleid, wanneer wordt opgetreden en hoe (bv. bestuursdwang/dwangsom). Het werken met protocollen kan voor zowel de handhavers als burgers veel duidelijkheid scheppen en om deze reden worden voor de handhaving protocollen opgesteld.

Zuiverheid van bestuurlijk handelen

Zorg voor een zuivere toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (verder: Abbb). Zo is er bijvoorbeeld het beginsel van fair play ofwel handelen met open vizier. Dit beginsel vraagt van het bestuur openheid, eerlijkheid en loyaliteit. Het gemeentebestuur zal belangen zorgvuldig afwegen, gelijke gevallen gelijk behandelen, willekeur voorkomen, geen twijfel laten bestaan over de rechten en plichten van de betrokken burger. Besluiten dienen duidelijk en begrijpelijk te zijn gemotiveerd, een deugdelijke feitelijke grondslag te hebben. Met andere woorden: "de motivering dient het besluit te kunnen dragen".

Preventie in plaats van repressie

Het accent komt te liggen op preventieve handhaving: goede voorlichting aan de burger en actief controleren door buiten als gemeente je gezicht te laten zien. Dit kan een groot aantal dure gevallen van repressieve handhaving voorkomen. Heeft de overtreding reeds plaatsgevonden dan is het zaak er vroeg bij te zijn en zondig maatregelen te treffen. Het onderwerp "communicatie" wordt expliciet opgenomen in het handhavingsuitvoeringsplan (toezichtsplan) dat ieder jaar opnieuw moet worden opgesteld.

Doelgerichte aanpak van handhavingzaken

Om de geloofwaardigheid van de gemeente te bevorderen zal het opgestarte handhavingstraject volledig en snel doorlopen moeten worden. Wie A zegt, moet ook B durven zeggen. Dit betekent onder andere dat burgers en bedrijven die het tot het verbeuren van dwangsommen laten komen, ook aangesproken worden tot betaling. Alsnog de overtreding beëindigen gedurende het proces van verbeuren, doet de verplichting tot betaling van reeds verbeurde dwangsommen niet vervallen. Dit geldt uiteraard eveneens voor het verhalen van de kosten (inclusief voorbereidingskosten) bij de uitvoering van bestuursdwang.

In het geval dat geconstateerde overtredingen niet op korte termijn kunnen worden gesanctioneerd, zal worden overwogen om een zogenaamde wrakingsbrief te verzenden. Door het versturen van een wrakingsbrief wordt de discussie voorkomen of er op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in een later stadium wel of niet meer sanctionerend kan worden opgetreden. In deze wrakingsbrief wordt vermeld dat indien er wel weer een hogere prioriteit aan wordt gegeven, de handhavingzaak alsnog/verder in behandeling wordt genomen.

Beheersing van processen

Centraal onderdeel van een goede procesbeheersing vormt een goede, uniforme dossiervorming. In dit dossier komt alle correspondentie per adres samen en het vormt daarmee een chronologisch verslag van de betreffende zaak. Dit bevordert de overdraagbaarheid van dossiers en zorgt ervoor dat de kennis binnen de organisatie beschikbaar blijft. Interne controle zal de kwaliteit bewaken.

Nastreven van spontane naleving

Naleving van de regelgeving is geen gunst maar een normale burgerplicht. Naast daadkrachtig handhaven wordt door informatieverstrekking en het wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger bevorderd dat de burgers uit zichzelf de regels naleven. Door handhaving wordt niet alleen het gedrag van de overtreder, maar ook dat van de potentiële overtreders positief beïnvloed. Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat de burger sinds de wijziging van de Woningwet in 2007 ook verplicht is ervoor zorg te dragen dat het bouwen, het gebruik en de staat van het Bouwwerk geen gevaar mogen opleveren voor de veiligheid/gezondheid (artikel 1a van de Woningwet, Zorgplicht).

Projectmatig handhaven

Er wordt structureel tijd vrij gemaakt om projectmatige handhavingsacties¹ uit te voeren. Dit houdt in dat er gebiedsgericht, themagericht of doelgroepgericht handhavingsprojecten worden uitgevoerd. Welke projecten worden uitgevoerd wordt jaarlijks vastgelegd in het (handhavings)uitvoeringplan (toezichtsplan, wat gaan wij doen dat jaar).

2.3 Samenwerken en overleg met andere partijen

Op het gebied van de handhaving wordt regelmatig samengewerkt en overlegd met de (regio)politie, het Openbaar Ministerie en de provincie. Andere partners zijn de Hoogheemraadschap, VROM-inspectie, Koninklijke Horeca Nederland (KHN), Veiligheidshuis, de Arbeidsinspectie en de Voedsel- en Warenautoriteit. Het gaat om die zaken waar samenwerking een duidelijke meerwaarde heeft. Voor de samenwerking wordt het werk op meerdere niveaus op elkaar afgestemd.

Het portefeuillehouders-overleg (politie-overleg)

Waar overleg nodig is over concrete aspecten van een zaak of beleidslijnen kan op ad hoc basis overlegd worden tussen overlegpartners van het zogenaamde politie-overleg. Vaste deelnemers zijn de burgemeester, de coördinator van de politie, de brandweercommandant en de afdelingsmanager Veiligheid, Vergunningen en Handhaving. Daar waar het gaat om beleidszaken wordt vaak de desbetreffende beleidsadviseur uitgenodigd. Een beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid vormt het secretariaat.

2.4 Afstemming intern

Periodiek vindt handhavingsoverleg plaats, tussen de handhaving-beleid en tussen handhaving-vergunningverlening-beleid.

3 Integrale handhaving

Het doel van “integrale handhaving” is er op gericht op een professionele wijze, dat wil zeggen zo efficiënt en effectief mogelijk, het naleefgedrag te bevorderen. Efficiënt, omdat met minder mensen en een bredere kijk toezicht wordt gehouden. Dit bespaart vooral het bedrijfsleven tijd. Er wordt een betere diensverlening aangeboden, omdat er op meerdere facetten tegelijk gecontroleerd worden. Effectief, omdat eerder een overtreding wordt geconstateerd en er dus eerder handhavend opgetreden kan worden. De toezichthouder toetst namelijk tijdens een controle op meer aspecten.

¹ projectmatig handhaven wil zeggen dat gedurende een bepaalde periode extra gehandhaafd wordt op bijvoorbeeld illegale bouw in een bepaalde wijk of bijvoorbeeld een project verpauperde panden of illegale kamerverhuur.

3.1 Wat wordt verstaan onder integrale handhaving

Van Dale definieert integraal als: “waaraan niets ontbreekt; alles omvattend”. Het is een utopie om te veronderstellen dat alles door één persoon gecontroleerd kan worden. Daarvoor is de regelgeving veel te complex.

Twee soorten van integrale handhaving worden onderscheiden. Allereerst wordt hier onder verstaan: “Die vorm van handhaving waarbij altijd afstemming plaatsvindt tussen de diverse handhavingprogramma’s, waarbij voor de zogenoemde overlap altijd coördinatie plaatsvindt”.

Naast de afstemming tussen de programma’s, wordt onder integraal handhaven ook verstaan: “Die vorm van handhaving waarbij door de betreffende handhaver op een bepaald werkterrein/vakgebied (bijv. milieu) ook, met behulp van een controlelijst, de aspecten behorende bij andere vakgebieden meegenomen worden in zijn handhavende actie”.

3.2 Vormen van integrale handhaving

Integrale handhaving is maatwerk. Vanuit een probleem of een vraag moet steeds onderzocht worden welke expertise op een efficiënte wijze ingezet moet worden om het juiste naleefgedrag te bereiken. Integrale handhaving beperkt zich ook niet tot de inzet van gemeentelijke toezichthouders. Afhankelijk van het probleem kunnen andere toezichthoudende instanties ingezet worden.

We onderscheiden in deze nota drie vormen van integrale handhaving:

1. De meest eenvoudige vorm is de oog- en oorfunctie.
Een toezichthouder controleert vanuit een bepaalde sector, ziet iets op een ander werkterrein of taakvelden geeft dit door. De toezichthouder van de desbetreffende sector neemt de zaak over en handelt deze af. De milieuhandhaver controleert bijvoorbeeld ook of in een gebouw rookmelders zijn en of de brandblussers gekeurd zijn. Daarnaast controleert hij of er geen verbouwing heeft plaatsgevonden. Dit zijn vaak makkelijk waarneembare zaken;
2. Eén toezichthouder controleert grondig meerdere aspecten vanuit verschillende sectoren.
De preventist controleert bijvoorbeeld de milieuboekhouding (is het afval door een erkende inzamelaar afgevoerd, wat is het energiegebruik) en onderzoekt of de gevaarlijke stoffen in een juiste voorziening zijn geplaatst;
3. Gezamenlijke controle door meerdere toezichthouders vanuit verschillende sectoren.
Een bedrijf dat met asbest werkt wordt gecontroleerd door milieutoezichthouders van de gemeente, milieutoezichthouders van de provincie (vervoer van afvalstoffen), toezichthouders van de Arbeidsinspectie en de milieupolitie.

Vanuit een probleemanalyse wordt gekeken welke middelen ingezet gaan worden om het gewenste naleefgedrag te verkrijgen. Afhankelijk van de uitkomsten van deze analyse kan gekozen worden voor vier benaderingen:

- gebiedsgericht: bijvoorbeeld een industrieterrein;
- branchegericht: bijvoorbeeld kamerverhuur;
- themagericht: bijvoorbeeld opslag gevaarlijke stoffen;
- objectgericht: bijvoorbeeld een bedrijf met een specifieke problematiek.

Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. In dit programma wordt aan de hand van de prioriteiten opgenomen welke integrale controles:

- met ‘het oog en oor’ door de diverse sectoren worden uitgevoerd;
- gebiedsgericht worden uitgevoerd;
- in een branche worden uitgevoerd

In het programma moet tijd gereserveerd worden om, als bedrijf met een specifieke problematiek zich aandient, dit bedrijf integraal aan te gaan pakken.

3.3 Werkwijze

Zoals eerder genoemd: integrale handhaving is maatwerk. Het is niet mogelijk dat de toezichthouders een volledige inspectie doen op het vakgebied van de collega's. Daarvoor is de benodigde kennis te specialistisch. Wat wel kan is dat bepaalde hoofdpunten worden meegenomen. Tijdens de inspectie wordt niet alleen de eigen controlelijst ingevuld, maar wordt ook gekeken naar de punten die op de integrale lijst staan.

4 Prioriteitstelling

Het streven van de handhaving is gericht op een adequaat handhavingsniveau binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft en waar een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement wordt nagestreefd. Niet alles kan worden aangepakt. Dat kan betekenen dat in sommige situaties alleen op termijn kan worden opgetreden of dat wellicht helemaal van handhaving moet worden afgezien¹. In deze nota worden daarvoor de beleidsmatige afwegingen gemaakt die aan die prioriteitstelling ten grondslag liggen. Hierbij is per prioriteit de navolgende omschrijving gehanteerd.

Tabel 1

Prioriteit	Omschrijving
Laag	Taken met een lage prioriteit zijn van minder belang voor de gemeente (ze scoren laag op de criteria ²). Het is wel gewenst om de overtredingen binnen deze taken te blijven monitoren. Het heeft als doel het voorkomen van klachten en indien noodzakelijk een hogere prioriteit te geven.
Middel	Deze taken hebben een gemiddeld belang, dat zich enerzijds vertaalt in het kritisch omgaan met overtredingen door regelmatige controle en anderzijds het beter in beeld krijgen van de oorzaken van overtredingen (volgen van tendenzen, naleefgedrag, landelijke prioriteiten en dergelijke)
Hoog	Taken met een hoge prioriteit zijn dermate van belang, dat daaraan structureel acties moeten worden gekoppeld. Het doel is om het naleefgedrag zoveel mogelijk te bevorderen en overtredingen zoveel mogelijk te voorkomen.

5 Strategie

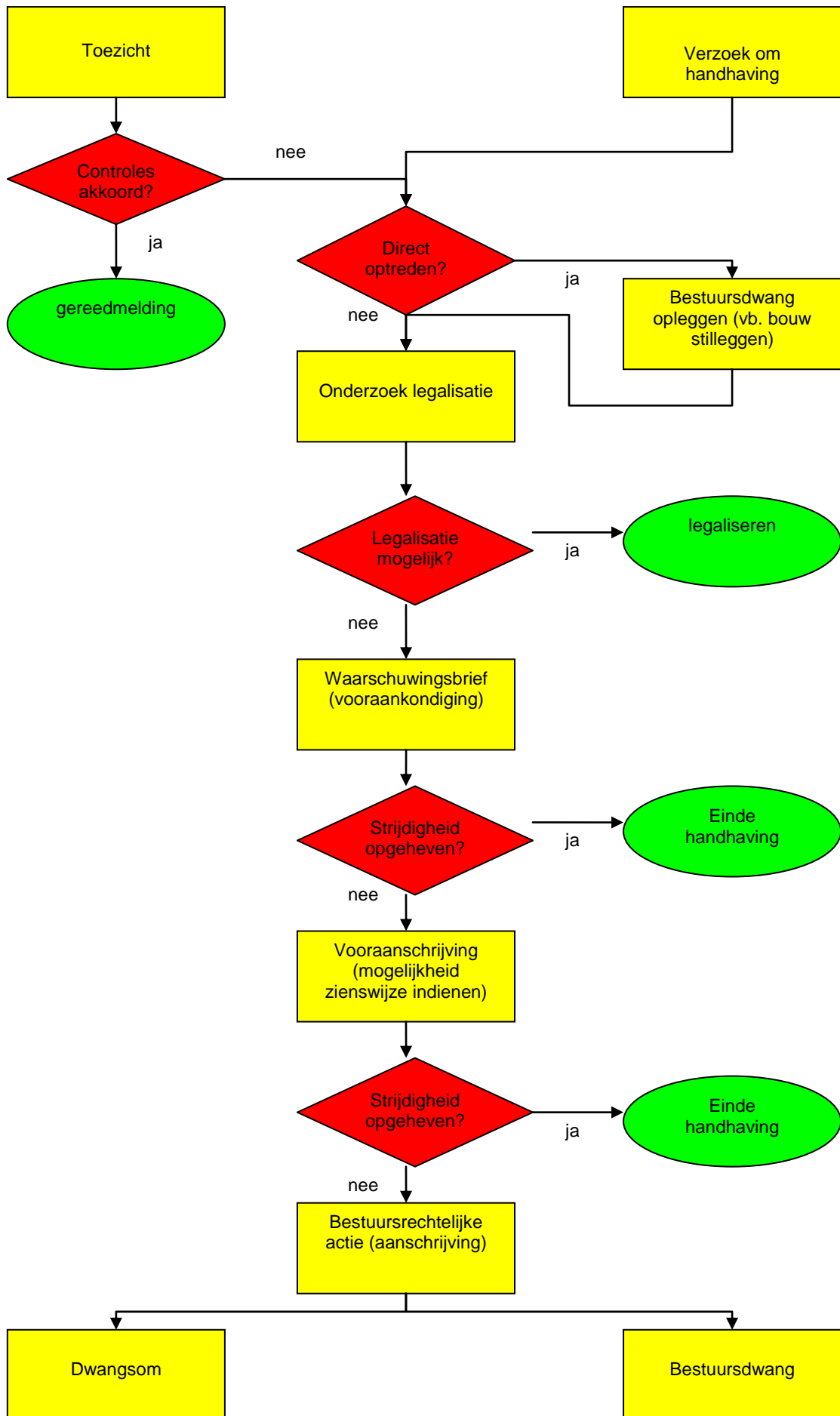
5.1 Stappenplan

Onderstaand treft u in het kort een overzicht aan van het proces dat doorlopen wordt in het kader van handhaving. De procedure zal verder worden uitgewerkt in MAVIM en voorzien worden van gestandaardiseerde brieven (in ieder geval ten aanzien van de opbouw van de brieven).

Als preventie en begeleiden onvoldoende werken of als er sprake is van een ernstige overtreding, dan wordt bij onvoldoende respons van de overtreder altijd de vervolgstap volgens het schema uitgevoerd. Vanzelfsprekend kunnen niet alle situaties in het stappenplan worden gevat: in bijzondere situaties kan gemotiveerd van dit schema worden afgeweken. Strenger optreden kan, mits gemotiveerd, omdat betrokkenen rechten kunnen ontnemen aan het geformuleerde beleid en het stappenplan. Indien daar aanleiding voor is, wordt er samengewerkt en afgestemd met andere bevoegde gezagen.

¹ dit binnen de macht van de gemeente, gewezen wordt op de beginselplicht afkomstig uit jurisprudentie.

² de gehanteerde criteria zijn: sociale kwaliteit, financieel economisch, fysieke veiligheid, natuur, volksgezondheid en bestuurlijk imago.



5.2 De algemene sanctiestrategie

Algemeen kunnen we stellen dat de keus die we maken óf direct wordt gestart met een aanschrijvingsprocedure of dat eerst een waarschuwingsbrief (vooraankondiging) wordt verzonden, bepaald wordt door risico, ernst en naleefgedrag. Waar mogelijk krijgt een overtreder eerst de mogelijkheid om het probleem zelf op te lossen.

Dit neemt echter niet weg dat wie een ernstige overtreding begaat, moet rekenen op een directe en consequente aanpak. Het gevolg van deze keuze is dat ons optreden na het constateren van een overtreding uit een verschillend aantal stappen kan bestaan. Hoe ernstiger de overtreding, hoe minder stappen we zetten en hoe minder tijd er wordt gegeven om te komen tot beëindiging en/of herstel van de overtreding.

Tabel 2: Stappenplan

Aantal 'stappen'	Omschrijving
1	1. Zonder waarschuwing een bestuurlijke en/of strafrechtelijk instrument inzetten.
2	1. Eenmaal waarschuwen en een termijn stellen (waarschuwingsbrief). 2. Bij voortdurende overtreding bestuurlijke en/of strafrechtelijk instrument inzetten.
3	1. Informeren over de overtreding en termijn stellen (kan ook mondeling). 2. Bij continueren overtreding waarschuwen en termijn stellen (waarschuwingsbrief). 3. Bij voortdurende overtreding bestuurlijk en/of strafrechtelijk instrument inzetten.

In Den Helder hanteren wij de drie stappen aanpak als basisstrategie. Een drie stappen aanpak past bij onze positieve insteek voor de handhaving.

De omstandigheden waarin wij afwijken van de drie stappen staan in onderstaande tabel beschreven.

Tabel 3 : Omstandigheden die leiden tot afwijking van het drie stappenplan

Omstandigheid	Omschrijving	Nuancering t.o.v. basis met 3 stappen
Gevaar	Direct optreden is noodzakelijk bij direct gevaar voor mens, dier of grote schade.	1 stap in plaats van 3 stappen
Onherstelbare schade	Bij onherstelbare schade direct optreden. Altijd opmaken van proces-verbaal. Corrigerend bestuurlijk optreden (bv. dwangsom) is alleen zinvol bij kans op herhaling.	1 stap in plaats van 3 stappen
Herhaling van overtredingen (recidive)	Van recidive is sprake als de overtreder in het voorafgaande jaar voor een vergelijkbare overtreding of een overtreding met vergelijkbare oorzaak tenminste één keer is gewaarschuwd (waarschuwing, dwangsom of bestuursdwang). Waarschuwen is dan niet (meer) effectief.	2 stappen in plaats van 3 stappen
Gedragsvoorschriften	Bij gedragsvoorschriften is verbetering van het nalevinggedrag moeilijk na te gaan. Als de wet bekend is, is waarschuwen minder zinvol.	2 stappen in plaats van 3 stappen
Gedoogbeschikking	Indien een gedoogbeschikking wordt overtreden is waarschuwen niet effectief. De overtreder weet immers wat is toegestaan en wat niet.	2 stappen in plaats van 3 stappen

5.3 Direct optreden gewenst (spoedeisend belang)

Bij spoedeisende gevallen wordt direct een besluit genomen. De mogelijkheid voor belanghebbenden om hun zienswijze te geven ten aanzien van het besluit zal in de bezwaarfase alsnog aan de orde moeten komen. Eventueel kan, indien de vereiste spoed zich hiertegen verzet, een begunstigingstermijn achterwege blijven (artikel 5:24, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht). In zeer spoedeisende gevallen kan het college, gelet op artikel 5:24, zesde lid van de Algemene wet bestuursrecht, daadwerkelijk overgaan tot het toepassen van bestuursdwang en achteraf het besluit opstellen. In dit geval dient zo snel mogelijk na het toepassen van bestuursdwang het besluit alsnog op schrift te worden gezet.

Spoedeisende gevallen kunnen zich onder meer voordoen als:

- de concrete veiligheid direct in het geding is, of
- geconstateerde overtredingen nog voortduren/niet zijn voltooid en een onomkeerbaar karakter hebben of kunnen hebben, of
- er wordt gehandeld in strijd met een vergunning en de overtreding van dusdanige omvang is dat direct optreden (bijvoorbeeld stilleggen van de bouw) niet disproportioneel is.

5.4 Toezicht naar aanleiding van klachten

Uitgangspunt is dat klachten door een belanghebbende gemotiveerd moeten worden ingediend. Indien een klacht gemotiveerd wordt ingediend, zal deze klacht in principe in behandeling genomen worden. Indien de klachten onvoldoende zijn gemotiveerd wordt aan de klager alsnog gevraagd om de ontbrekende informatie aan te vullen. Indien de ontbrekende informatie niet tijdig wordt aangeleverd, kan dit leiden tot het buiten behandeling stellen van de klacht op grond van artikel 4:5 Awb.

Anonieme klachten, of klachten waarin de klager anoniem wenst te blijven

Dit type klachten wordt aangemerkt als melding. Afhankelijk van de geschatte ernst van de situatie wordt vervolgens overwogen actie te ondernemen. Indien een klager anoniem wenst te blijven, wordt de klager meegedeeld dat dit ertoe kan leiden dat de klacht alleen ter kennisname wordt aangenomen. De reden hiervoor is dat vanwege de anonimiteit van de klager bij een juridische procedure de beginselen van behoorlijk bestuur in het geding kunnen komen. Daarnaast kan het zijn dat de klager in een gerechtelijke procedure alsnog door de rechter wordt opgeroepen.

5.5 Gemeentelijke inrichtingen

Handhaving van geldende voorschriften voor een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid is niet anders dan anders. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. De gemeente heeft een voorbeeldfunctie.

Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van de eigen overheid of andere overheidsorganen moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie.

Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. In de procedure wordt extra transparant en openbaar gehandeld.

- Andere overheden of publieke ondernemingen die overtredingen blijken te plegen worden bestuursrechtelijk op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers.

Strafrechtelijke vervolging van een rijksinstelling en in bepaalde gevallen van andere overheden blijft achterwege indien en voor zover dat geen haalbare casus oplevert. In deze gevallen wordt echter wel PV (procesverbaal) opgemaakt.

- Ook op overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de eigen organisatie, wordt conform eerder beschreven hoofdlijn gereageerd. Het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle. Bij de keuze van de op te leggen sanctie zal rekening gehouden moeten worden met het gegeven dat de overtreding is begaan door de eigen organisatie.
- Wanneer een toezichthouder bij een eigen dienst een overtreding van een (wettelijk) voorschrift constateert waarvoor niet het eigen bestuur bevoegd is meldt hij dit eveneens bij het OM, de voor de dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en het bevoegde gezag.

5.6 Inzet van sanctiemiddelen

In hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht staan de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten benoemd waarvan het college gebruik kan maken bij de handhaving van de regelgeving op het gebied van de Woningwet en de ruimtelijke ordening. De herstelsancties (titel 5.3 Awb) zijn:

- het opleggen van een last onder dwangsom (afd. 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht) en
 - het opleggen van een last onder bestuursdwang (afd. 3.5.1 van de Algemene wet bestuursrecht).
- Hoofdstuk 5 biedt geen volledige regeling van het bestuursrechtelijke handhavingrecht. Op deelterreinen van het bestuursrecht komen nog andere sancties voor die niet in hoofdstuk 5 van de Awb zijn beschreven, zoals bijvoorbeeld de intrekking van een begunstigende beschikking.

Wanneer er een keuzemogelijkheid bestaat tussen het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang, zal er in eerste instantie gekozen worden voor het opleggen van een last onder dwangsom.

De reden dat er wordt gekozen voor het opleggen van een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang (wanneer deze keuzemogelijkheid bestaat) is dat bij het opleggen van een last onder dwangsom het initiatief van het ongedaan maken van de overtreding bij de overtreder blijft liggen en niet zoals bij het opleggen van een last onder bestuursdwang bij het bestuursorgaan. Dit sluit aan bij de gedachte dat diegene die de overtreding begaat, ook verantwoordelijk is voor het ongedaan maken daarvan. Daarnaast wordt algemeen aangenomen dat het opleggen van een last onder dwangsom in de meeste gevallen voor de overtreder het minst bezwaarlijk is. Bij gevaarlijke omstandigheden danwel in geval van onherstelbare schade is zoals gesteld in paragraaf 4.2 direct optreden gewenst. In deze situaties wordt gekozen voor het opleggen van een last onder bestuursdwang.

5.6.1 Bepaling hoogte dwangsom

De dwangsom mag geen punitieve sanctie zijn, dat wil zeggen dat het als een strafmiddel wordt ingezet. Bij de bepaling van de dwangsom wordt rekening gehouden met de kosten van het ongedaan maken van de overtreding, waarbij dan per geval bekeken wordt of er sprake is van: economisch voordeel (bijv. reclame-uiting in de binnenstad), een recidivist, uitstraling op de omgeving, aard van het bouwwerk (monument bijvoorbeeld).

De hoogte van de dwangsom moet wel een prikkel zijn voor de overtreder om de overtreding ongedaan te maken dan wel te beëindigen. Het vastgestelde bedrag moet "in redelijke verhouding" staan "tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging" (artikel 5:32b, derde lid Awb). Indien bijvoorbeeld in een garage een kapsalon aan huis wordt uitgeoefend en er gemiddeld twee klanten per dag komen, zal de hoogte van de dwangsom per dag minimaal zo hoog dienen te zijn als twee keer een knipbeurt omdat hierdoor geen financieel gewin is te behalen door het overtreeden van de last onder dwangsom.

Een dwangsom opleggen aan een persoon die niet bij machte is om deze te betalen zal in de praktijk weinig zin hebben. Dan ligt de daadwerkelijke last onder bestuursdwang meer in de rede (alhoewel die kosten natuurlijk ook niet altijd zijn te verhalen!), de overtreding wordt dan in ieder geval beëindigd.

5.6.2 Invordering opgelegde dwangsommen

Wanneer de in het dwangsbesluit opgelegde last niet wordt uitgevoerd, verbeurt de overtreder een geldsom (dwangsom). Een dwangsom moet worden betaald binnen 6 weken nadat zij van rechtswege is verbeurd (artikel 5:33 Awb).

Alvorens het bestuursorgaan een aanmaning tot betaling van de verbeurde dwangsommen kan doen uitgaan, moet het bestuursorgaan bij beschikking beslissen over deze invordering. Ter motivatie van de beslissing moet worden aangegeven op welke gronden het bestuursorgaan van oordeel is dat de dwangsommen zijn verbeurd, wat het bedrag is van de verbeurde dwangsommen en waarom is besloten tot invordering. Slechts in bijzondere omstandigheden kan worden afgezien van invordering. In beginsel moet de overtreder aanvoeren waarom moet worden afgezien van invordering. In de invorderingsbeschikking zijn met name de constatering van overtredingen en de wettelijke rente nieuwe rechtsfeiten die ter discussie gesteld kunnen worden. De betalingsverplichting ontstaat reeds door het niet naleven van de last en niet pas door de invorderingsbeschikking.

Aangezien invordering bij dwangbevel pas mogelijk is nadat is aangemaand, wordt bereikt dat de dwanginvordering pas kan plaatsvinden nadat de geldschuld bij beschikking is vastgesteld. Tegen de invorderingsbeschikking staan bezwaar en beroep (bij de bestuursrechter) open. Voor de burgerlijke rechter blijven dan de zuivere executiegeschillen over zoals de vraag of op bepaalde goederen of rekeningen beslag kon worden gelegd. Op grond van artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht moet de overtreder in de gelegenheid gesteld worden een zienswijze in te dienen tegen het voornemen om de invorderingsbeschikking te nemen. Dit betekent dat de overtreder op de hoogte moet worden gesteld van het voornemen waarbij tevens wordt aangegeven dat het mogelijk is een zienswijze in te dienen. Als standaard (redelijke) termijn wordt hier zes weken voor aangehouden, analoog aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure.

Invordering is niet meer mogelijk als de wettelijke termijn van 1 jaar is verlopen (art. 5:35 Awb).

Wanneer een derde meent dat ten onrechte niet wordt ingevorderd, dan kan hij het bestuursorgaan om een invorderingsbeschikking vragen en ook tegen deze beslissing staan bezwaar en beroep open.

5.6.3 Invordering kosten uitvoering last onder bestuursdwang

Wanneer de belanghebbenden na de last onder dwangsom niet in staat zijn of bereid blijken te zijn de overtreding ongedaan te maken, zal het bestuursorgaan doorgaans tot de feitelijke toepassing van de bestuursdwang overgaan. Hiermee zijn vaak aanzienlijke kosten gemoeid. De door het bestuursorgaan gemaakte kosten komen voor rekening van de overtreder (art. 5:25, lid 1 Awb), tenzij deze "redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen". Er zijn situaties denkbaar waarin het toepassen van bestuursdwang op zichzelf rechtmatig is, maar het kostenverhaal op de overtreder achterwege behoort te blijven. Hierbij valt te denken aan gevallen waarin de overtreder aan de illegale situatie of handeling geen schuld heeft en de reden voor het aanzeggen van daadwerkelijk optreden met name is gelegen in bescherming van een bepaald algemeen belang. In recente jurisprudentie is de koers van de Afdeling bestuursrechtspraak met betrekking tot kostenverhaal van asbestverwijdering na een asbestbrand echter dat het feit dat het algemeen milieubelang bij de asbestverwijdering sterk betrokken is, niet met zich mee brengt dat de kosten niet verhaald mogen worden op de overtreder. De enkele omstandigheid dat er wordt opgetreden ter bescherming van een bepaald algemeen belang betekent dus niet per definitie dat de kosten dan niet verhaald zouden kunnen worden.

De verschuldigde kosten omvatten niet alleen de kosten van de feitelijke toepassing van bestuursdwang, maar ook de kosten die na de gegeven termijn zijn gemaakt ter voorbereiding van bestuursdwang en de schadevergoeding aan rechthebbenden op plaatsen die ter effectuering van de bestuursdwang moeten worden betreden. Deze kosten van voorbereiding zijn ook verschuldigd, voorzover als gevolg van het alsnog uitvoeren van de last geen bestuursdwang door het bestuursorgaan is toegepast (art. 5:25, 4^{de} lid Awb). De hoogte van de door de overtreder verschuldigde kosten moet bij een afzonderlijk besluit worden vastgesteld (betalingsbeschikking). Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep (bij de bestuursrechter) open. Eventuele

inhoudelijke geschillen over de hoogte van de verschuldigde kosten kunnen hierdoor helder worden, alvorens tot dwanginvordering wordt overgegaan.

De uit de betalingsbeschikking voortvloeiende geldschuld kan bij dwangbevel worden ingevorderd. Afdeling 4.4.4 van de Awb voorziet in de invorderingsprocedure. Het dwangbevel wordt op kosten van de overtreder bij deurwaardersexploot betekend en levert een executoriale titel op. Voor het verhaal is dus geen rechtelijke machtiging vereist. Tegen het dwangbevel staan ook geen bezwaar en beroep open bij de bestuursrechter. Geschillen over het dwangbevel kunnen worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter in een executiegeschil.

De verschuldigde kosten met betrekking tot de feitelijke toepassing van bestuursdwang zullen in beginsel altijd worden verhaald op de overtreder en/of de eigenaar van het onroerend goed, ook al betekent dat beslaglegging op dat of een ander pand van dezelfde overtreder of eigenaar en, in een uiterste situatie, veiling. Behoudens sociale omstandigheden bij kleine particuliere eigenaar-bewoners ligt het aangaan van langlopende betalingsregelingen niet voor de hand. Particuliere beleggers, verhuurders en overige beroepsmatige onroerend goed bezitters worden geacht de regelgeving te kennen en dus tevens van hun onderhoudsplicht op de hoogte te zijn.

6 Afwijken handhavingsstrategie

6.1 Tijdelijke activiteiten

Voor tijdelijke activiteiten geldt dat gebruikelijke termijnen in de praktijk niet toepasbaar zijn, omdat deze termijn te lang duren. In deze zaken wordt dus met kortere termijnen gewerkt (en soms zelfs zonder termijn). Zodoende kunnen overtredingen ongedaan worden gemaakt, voordat de tijdelijke activiteit plaatsvindt of tijdens de tijdelijke activiteit snel worden beëindigd (bijvoorbeeld bij evenementen).

Tijdelijke activiteiten die langer dan zes maanden duren, bijvoorbeeld gronddepots (uitgezonderd de situaties conform Besluit bodemkwaliteit), aanleg geluidswallen, toepassen van mobiele breekinstallaties voor puin etc. vallen ook onder de Wet Milieubeheer-vergunningplicht of, indien de activiteiten korter duren dan zes maanden, onder de zorgplichtartikelen van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. Na verloop van tijd leveren deze activiteiten een voltooid werk op of is de activiteit niet meer nodig.

6.2 Gedogen

Gedogen is geen wettelijk instrument, maar is door de rechter ontwikkeld op grond van de praktijk (jurisprudentie). Gedogen houdt in dat een bevoegd bestuursorgaan niet handhavend tegen een overtreding optreedt. Bij gedogen wordt een onderscheid gemaakt in 'actief' en 'passief' gedogen. Passief gedogen is onaanvaardbaar. Het bestuursorgaan dat op de hoogte is van een illegale situatie kan zich niet hullen in stilzwijgen. Dat betekent dat het hierna beschreven beleid uitsluitend gaat over actief gedogen.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Volgens vaste jurisprudentie zijn bestuursorganen in beginsel - behoudens hele bijzondere omstandigheden - verplicht om handhavend op te treden. In de jurisprudentie worden als bijzondere omstandigheden genoemd:

1. bij uitzondering, bijvoorbeeld indien:
 - handhaven zou leiden tot aperte onbillijkheid (overmacht, overgangssituatie, zicht op legalisatie, tijdelijke overtreding, experiment, disproportionaliteit, nieuwe wet- en regelgeving);
 - het te beschermen belang is evident beter gediend met gedogen (rekening houden met derdebelang);
2. mits tevens beperkt in omvang en/of tijd;
3. alsmede expliciet en na een zorgvuldige, kenbare belangenafweging;
4. alsmede aan controle onderworpen.

Voor de gemeente Den Helder is handhaving de regel, gedogen de uitzondering. In navolging van het landelijk beleid heeft de term gedogen een specifieke betekenis: de gemeente neemt een gedoogbeschikking in uitzonderings situaties. Gedogen vergt een actieve handeling, namelijk het verlenen van een gedoogbeschikking. Niets doen of 'door de vingers zien' valt hier dus niet onder.

Prioriteitstelling

Prioriteitstelling in toezichtstaken op grond van de risico-analyse valt niet onder 'gedogen'. Het is onmogelijk om alles te handhaven. Een evenwichtig handhavingsbeleid leidt dus tot inzet van de handhavingscapaciteit om die zaken te handhaven die prioriteit hebben. Deze prioritering is een politieke keuze. Als daardoor bepaalde overtredingen niet actief gehandhaafd worden, is er geen sprake van gedogen. In die gevallen blijft handhaven mogelijk, bijvoorbeeld na een klacht of indien resultaten van een steekproef aanleiding geven tot controle van de gehele branche.

Gedoogbeschikking (normering)

Een gedoogbeschikking (expliciet/schriftelijk) wordt, bij voorkeur als reactie op een schriftelijk gemotiveerd verzoek hiertoe, genomen na een zorgvuldige kenbare belangenafweging. De eventueel daaraan verbonden voorwaarden moeten worden gecontroleerd. De werkingssfeer van de gedoogbeschikking moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en tijd en de gedoogbeschikking respecteert zoveel mogelijk de belangen van de betrokkenen. Er moeten goede redenen zijn om een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen. Het belang voor het gedogen moet immers zwaarder wegen dan het belang van stringente handhaving. Een beslissing over gedogen moet op het juiste niveau (college) genomen worden en bij een positief besluit moeten de relevante handhavingspartners hiervan in kennis gesteld worden. Indien het bestuur in een uitzonderingsgeval een gedoogbeschikking neemt, dan zal daarop actief toezicht gehouden worden.

Houdt de begunstigde zich niet aan de voorwaarden waaronder de gedoogbeschikking is verleend, dan treedt de gemeente handhavend op volgens het stappenplan. De gedoogbeschikking wordt dan ingetrokken waarna tegen de oorspronkelijke overtreding wordt opgetreden.

Gedogen vindt in de regel niet plaats indien de strijdige situatie middels een vergunning met bijvoorbeeld een afwijking op het bestemmingsplan kan worden gelegaliseerd. Het feit dat de proceduretijd lang duurt is dan ook geen steekhoudend argument om te gaan gedogen. Dat geldt namelijk voor iedere aanvrager. Dit kan bijvoorbeeld anders zijn indien er sprake is geweest van een calamiteit (brand) en de bedrijfsvoering in het geding komt doordat er gewacht zou moeten worden op de officiële vergunning.

Een overgangssituatie is niet snel aan de orde en kan dan ook geen rechtvaardiging zijn voor het gedogen. Hiervan kan bijvoorbeeld wel sprake zijn in het geval bepaalde mensen een kavel hebben gekocht en hierop een woning wordt gebouwd. In de periode totdat de woning is opgeleverd kan het voorkomen dat deze mensen uit de bestaande woning moeten. In dat geval zou er voor een bepaalde periode kunnen worden gedoogd dat een recreatiewoning permanent wordt bewoond.

Tenslotte dient er bij het kunnen gedogen sprake te zijn van een concreet zicht op legalisatie. Het gegeven dat de activiteit eventueel toegestaan zal worden in een nieuw op te stellen bestemmingsplan is geen concreet zicht op legalisatie. Dat is pas aan de orde als het ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd en dus een juridische status heeft verkregen.

6.3 Geen capaciteit om de overtreding op te pakken

Uitgangspunt is dat, als een geconstateerde overtreding niet op korte termijn wegens capaciteitsgebrek kan worden opgepakt, de overtreder c.q. diegene die het in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen, door middel van een wrakingsbrief op de hoogte wordt gesteld van de geconstateerde overtreding. De wrakingsbrief is een eenzijdige mededeling van de gemeente waar de burger niet op hoeft te reageren. Het versturen van een wrakingsbrief vindt plaats binnen een redelijke termijn na constatering van de overtreding. Door het versturen van een wrakingsbrief wordt voorkomen dat op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in een later stadium niet of veel moeilijker meer sanctionerend kan worden opgetreden.

Gelet op de beginselplicht van de gemeente om handhavend op te treden wanneer er sprake is van een overtreding, moet de gemeente wanneer er een verzoek om handhaving ligt, het stappenplan als genoemd onder hoofdstuk 5 volgen. Ook wanneer het een overtreding betreft die een zeer lage prioriteit heeft.

Bijlage 1: Handhavingstaken “Meer (dan) handhaving”

A Bouwen en Ruimtelijke Ordening	
Bouwen 514 bouwvergunningen (2004)	Bouwen in strijd met de Woningwet.
Strijdig gebruik	Gebruik gronden/ opstallen in strijd met bestemmingsplan.
Permanente bewoning van recreatieverblijven Ca. 200 permanente bewoners	Het is niet toegestaan permanent te verblijven in een recreatiewoning.
Illegaal kamperen	Er mag niet in de openbare ruimte gekampeerd worden.
B Milieu	
Milieu bij bedrijven 1100 bedrijven	Voor het behoud van een prettige en gezonde leefomgeving moeten bedrijven voldoen aan diverse milieueisen, zoals filters om luchtverontreiniging tegen te gaan en isolatie voor geluidsoverlast.
Ondergrondse opslagtanks 300 tanks	Ten behoeve van veiligheid en milieu zijn er wettelijke eisen aan aanleg, onderhoud en het verwijderen van ondergrondse tanks.
Bouwstoffenbesluit 5 meldingen/jaar	Hergebruik van grond en puin als bouwstof, bijv. een pad of weg aanleggen.
Bewaking gezoneerde industrieterreinen 5 terreinen	Bedrijven op gezoneerde industrieterreinen mogen samen niet meer dan een bepaald aantal decibellen aan geluid maken.
Zwerfafval 105.000 kg/jaar (2003)	Zwerfafval, inclusief hondenpoep en gevaarlijk afval (batterijen en olie) in de openbare ruimte.
Illegaal huishoudelijk afval 768.245 kg/jaar (2003): - 625 kg asbest; - 3.260 kg bitumen; - 11.380 kg bouw-/sloopafval; - 186.900 kg restafval; - 566.080 kg grof vuil.	Op het verkeerde tijdstip en op de verkeerde manier aanbieden van huishoudelijk afval.
Vuurwerkbesluit 5 verkooppunten	Verkooppunten van consumentenvuurwerk moeten aan strenge veiligheidseisen voldoen. Zo moet de fietsenmaker die vuurwerk verkoopt beschikken over een opslagbunker.
Openbaar groen/natuurterreinen Buurtgroen 197 ha. Natuurterreinen 193 ha. Begraafplaats 4 ha.	Er gelden vastgestelde gebruikeisen voor openbaar groen en natuurterreinen, zoals het duingebied. Zo mag je geen boom uit het plantsoen kappen.
C Openbare orde	
Bewonersoverlast	Bewoners kunnen bij elkaar overlast veroorzaken, zoals de stereo van de buurman of stankoverlast. In diverse gemeentelijke verordeningen zijn hierover regels en normen opgenomen.
Uitstallingsverordening	In een gemeentelijke verordening zijn regels vastgelegd ten aanzien van openbare uitstallingen, zoals zomaar een reclamebord voor de deur te zetten.
Hinderlijk gebruik/overlast openbare weg	Het stallen van een aanhanger of een autowrak op de openbare weg, alsmede het hinderlijk gebruik zoals ongeoorloofd parkeren op invalideparkeerplaatsen en parkeren op de busroutes.
(Straat)prostitutie	Straatprostitutie is niet toegestaan.
Kapvergunningen 100 kapvergunningen per jaar ex. groot onderhoud (ca. 100)	Voor het kappen van bomen is een vergunning noodzakelijk, ook als de boom op eigen grondgebied staat.
Evenementen/ markten 250 evenementen/jaar	Aan evenementen en markten worden eisen met betrekking tot veiligheid en overlast gesteld. Daarnaast wijst de gemeente aan evenementen en markten specifieke locaties toe. Het is dus niet toegestaan op een willekeurige plek een markt te houden.
Strandbepalingen	Voor gebruik van het strand en de duinen heeft de gemeente bijzondere regels gesteld, zoals honden op het strand, vliegeren of barbecuen.
Parkeerexcessen 500 betaalde parkeerplaatsen	De gemeente is verantwoordelijk voor de parkeerzones met parkeermeters.

Hinderlijk houden van dieren bij particulieren	De duiventil van de buurman kan overlast veroorzaken. Aan het houden van dieren en de overlast die hieruit kan voortvloeien zijn specifieke eisen gesteld.
Reclamevergunning 30 vergunningen/jaar	De gemeente heeft eisen gesteld aan openbare reclame-uitingen, bijv. 3-hoeksborden om lantaarnpalen.
Terrasvergunning 6 vergunningen/jaar	Aan de plaats en omvang van terrassen heeft de gemeente eisen gesteld.
D Horeca	
Horeca binnenstad 40 inrichtingen	Alle horecagelegenheden in de Stad binnen de Linie.
Horeca overig 40 inrichtingen	De horeca buiten de Stad binnen de Linie.
Bordelen 3 bordelen	Aan bordelen worden in een verordening diverse eisen gesteld zoals ten aanzien van hygiëne, maar ook de verblijfsvergunningen van de prostituees.
Coffeeshops 4 coffeeshops	Coffeeshops mogen alleen soft drugs verkopen.
E Overig	
Leerplicht Ca. 9.500 leerlingen	De gemeente heeft de verantwoordelijkheid de leerplicht in het basis- en voortgezet onderwijs (van 5 tot 17) te handhaven: inschrijving en regelmatig schoolbezoek.
Kinderdagverblijven 28 (vergunninghoudende) locaties	Gemeenten moeten de voorschriften ten aanzien van veiligheid, hygiëne en pedagogisch klimaat (naleving beleidsplannen) in KDV's en peuterspeelzalen handhaven.
Vergunningen veilig gebruik openbare gebouwen 500 panden	Als bijvoorbeeld in een gebouw 50 of meer bezoekers terecht kunnen of als er 5 of meer personen in een gebouw overnachten, dan is een gebruiksvergunning nodig. Hierin staan de eisen voor een brandveilig gebruik.
Gebruik haven	In de haven van Den Helder vinden allerlei activiteiten plaats met risico's voor veiligheid en leefomgeving (zoals reparaties met milieurisico's) van de stad, die de gemeente moet handhaven. De marinehaven is niet de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Bijlage 2: Sancties en bevoegdheden

Tabel 1: Overzicht (meest voorkomende) handhavinginstrumenten

Type	Instrument	Omschrijving
Bestuurs-rechtelijk	Last onder dwangsom	Een 'Last onder dwangsom' is een geldbedrag dat moet worden betaald wanneer de in de beschikking gegeven last, om na een bepaalde datum aan zekere verplichtingen te voldoen, niet is uitgevoerd. Doel daarvan is de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of herhaling te voorkomen. De hoogte van het geldbedrag in de last onder dwangsom is gerelateerd aan het economisch voordeel dat ontstaat door het niet-naleven van betreffende voorschriften. Daarnaast mag er een prikkelende werking van uitgaan. Voor milieuzaken is op de site van Landelijk informatiepunt milieuwethandhaving ¹ hiervoor een algemene leidraad opgenomen met verbijzondering voor milieuovertredingen. Ondanks deze richtlijn of andere (interne) richtlijnen blijft het noodzakelijk de hoogte van het geldbedrag en de termijn te motiveren!
Bestuurs-rechtelijk	Last onder bestuursdwang	Een last onder bestuursdwang is feitelijk handelend optreden tegen wat in strijd is (wordt gedaan, gehouden of nagelaten) met het omgevingsrecht. Als de overtreder de overtreding niet binnen een gestelde termijn beëindigt of de schade herstelt, kan het bestuursorgaan dit - zonder tussenkomst van de rechter - zelf doen op kosten van de overtreder.
Bestuurs-rechtelijk	Bouwstop	Een bouwstop is een 'spoedeisende last onder bestuursdwang'. Bij het opleggen van een bouwstop hoeven, gezien de spoedeisende aard van de maatregel, de 'bijzondere omstandigheden' minder uitvoerig meegewogen te worden. De bouwstop kan worden opgelegd als voldoende aannemelijk is gemaakt dat zonder vergunning gebouwd wordt, los van de mogelijkheden tot legalisatie met een beperkte toets aan het evenredigheidsbeginsel.
Bestuurs-rechtelijk	Intrekken vergunning/ ontheffing	Het intrekken van de vergunning of ontheffing is de meest ingrijpende bestuurlijke maatregel die alleen in extreme situaties wordt toegepast. Deze heeft tot gevolg dat de activiteiten zijn verboden vanaf het moment dat de beschikking rechtskracht heeft. Intrekking kan aan de orde zijn als op grond van ervaringen met de overtreder het vertrouwen ontbreekt dat deze zich aan de voorschriften zal houden.
Bestuurs-rechtelijk; Strafrechtelijk	Bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking	Voor de aanpak van overlast, onveiligheid en ergernissen in de openbare ruimte zijn gefaseerd vanaf 2009 de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking inzetbaar. Deze zijn geschikt voor de aanpak van overlast in de openbare ruimte, overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de afvalstoffenverordening. Van deze bevoegdheid wordt binnen de Gemeente Den Helder al gebruik gemaakt.
Strafrechtelijk	Proces verbaal	Bij het constateren van een overtreding kan een buitengewoon opsporingsambtenaar of de politie proces verbaal opmaken. Het is aan de officier van justitie om te bepalen hoe de zaak zal worden afgedaan. Dat kan zijn met een schikkingsvoorstel, een dagvaarding of een (voorwaardelijk) sepot.
Strafrechtelijk	Voorlopige maatregel	Als onmiddellijk ingrijpen nodig is kan de officier van justitie bij economische delicten een voorlopige maatregel opleggen. De voorlopige maatregel kan zijn (1) het onthouden van bepaalde handelingen of (2) zorgen dat bepaalde voorwerpen, die vatbaar zijn voor inbeslagneming, opgeslagen en bewaard worden.

¹ www.liminfo.nl: Meest gestelde vragen, dossier dwangsom. Hoe kan de hoogte van een dwangsom worden bepaald? leidraad handhavingacties en termijnen

Privaatrechtelijk	Subsidie	Met inzet van subsidie kan voor doelgroepen op projectbasis nalevingondersteuning plaatsvinden. De subsidie kan bijvoorbeeld worden gebruikt om zelfcontroles door de branche uit te (laten) voeren of andere gezamenlijke investeringen.
Overig	Mediation	Mediation is een alternatieve wijze van geschillenbeslechting om conflicten te voorkomen of op te lossen door het inzetten van een onafhankelijke derde (de mediator). Randvoorwaarden bij mediation zijn vrijwilligheid, vertrouwelijkheid, beslotenheid en onderhandelingsruimte. Niet de formeel-juridische standpunten van partijen, maar de onderliggende belangen die partijen verdeeld houden, spelen een rol. Het op deze wijze oplossen van het conflict kan tot een groter draagvlak leiden.

Begunstigingstermijnen

De begunstigingstermijn wordt vooral bepaald door de ernst van de overtreding en de tijd die nodig is om de overtreding ongedaan te maken. Globaal geldt:

- Bij overtreding van gedragsvoorschriften wordt een korte termijn gegund (handelen kan onmiddellijk worden stopgezet), bij het ontbreken van voorzieningen een langere termijn (treffen van technische voorzieningen kost meer tijd).
- Hoe zwaarder de overtreding (groter risico), hoe korter de termijn. Zo zal de begunstigingstermijn bij overtredingen met direct gevaar in principe korter zijn, dan indien geen direct gevaar en geen doelbewuste overtreding spelen.
- Wanneer sprake is van acuut gevaar, kan **spoedshelve bestuursdwang** worden toegepast. In principe kan ook in zo'n geval een (korte) begunstigingstermijn worden gegeven, tenzij het geschonden belang zich hiertegen verzet.
- Eventueel mag bestuursdwang mondeling worden aangezegd, als er onvoldoende tijd is om het schriftelijk voor te bereiden. De bestuursdwang moet dan wel zo spoedig mogelijk daarna schriftelijk worden bevestigd. Bezwaar en beroep zijn achteraf mogelijk.