



gemeente
Zuidplas



**Handhavingsbeleid
Bouw –en woningtoezicht
2016 – 2020**

Gemeente Zuidplas

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Uitgangspunten van het beleid	4
2.1	Reikwijdte en werkingsduur	4
2.2	Beginselplicht tot handhaving	4
2.3	Procesmatig en cyclisch handhaven	5
3	Handhavingsstrategie	7
3.1	Aangepaste Landelijke Handhavingsstrategie	7
3.2	Preventiestrategie en communicatie	9
3.3	Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete	9
3.4	Gemeentelijke prioriteiten in relatie tot de Interventiematrix	10
4	Doelen en Prioriteiten	Error! Bookmark not defined.
4.1	Zuidspas op hoofdlijnen	Error! Bookmark not defined.
4.2	Doelstellingen	13
4.3	Risicoanalyse en gemeentelijke prioriteiten	13
4.4	<i>Gevolgen landelijke ontwikkelingen</i>	15
4.5	Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken.....	15
5	Procedurestappen	16
5.1	Minnelijk overleg	16
5.2	Drie-stappen-procedure ter voorbereiding op handhavingsacties.....	16
5.3	Twee-stappen-procedure.....	17
5.4	Spoedeisende gevallen	17
5.5	Legalisatieonderzoek.....	17
5.6	Afronding van dossiers	19
6	Gedogen en wraking	20
6.1	Actief gedogen	20
6.2	Passief gedogen	21
6.3	Wraking.....	21
7	Sanctiemiddelen	23

8	Dwangsommen	25
8.1	Inleiding.....	25
8.2	Soorten dwangsommen.....	25
8.3	Hoogte dwangsommen.....	27
8.4	Invorderen dwangsommen	27
9	Communicatie met inwoners	29
10	Registratie, monitoring en evaluatie	31
10.1	Registratie.....	31
10.2	Monitoring	31
10.3	Evaluatie	32
	Begrippen- en afkortingenlijst	33
	Bijlage 1 Dwangsommen	34
	Bijlage 2 Interventiematrix Landelijke Handhavingsstrategie	37

1 Inleiding

In 2013 en 2014 zijn de taken (en mensen) op het gebied van Bouw- en Woningtoezicht (BWT) van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas overgedragen aan de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH). Met de overdracht van taken wordt een betere dienstverlening aan bedrijven en inwoners mogelijk. Door bundeling van kennis en taken is sprake van meer specialisme en minder kwetsbaarheid in de dienstverlening. De kwaliteit zal bovendien verbeteren door een meer eenduidige wijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de regio.

Op het moment van overdracht hadden de vier gemeenten elk hun eigen toezichts- en handhavingsbeleid. In een aantal gevallen zijn de verschillen in beleid logisch en verklaarbaar. Zo leiden verkiezingsbeloftes tot verschillen in gemeentelijke prioriteiten, net als de onderwerpen waarop klachten en meldingen zich richten. Maar voor andere onderwerpen kan het toezichts- en handhavingsbeleid meer op elkaar afgestemd worden zonder de lokale problematiek tekort te doen. Voor die onderwerpen is het effectief en efficiënt om het handhavingsbeleid van de vier BWT-gemeenten te harmoniseren tot één regionaal handhavingsbeleid.

Dit initiatief sluit bovendien goed aan bij de landelijke ontwikkelingen ten aanzien van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), dat tot doel heeft om een robuuste, professioneel werkende uitvoeringsstructuur in te richten die leidt tot een vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtdruk, een gelijk speelveld voor bedrijven en een effectieve afstemming tussen bestuurs- en strafrecht. Door IPO (Interprovinciaal Overleg), VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), de UvW (Unie van Waterschappen), het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie SZW, de Nationale Politie en Omgevingsdienst NL (de vereniging van omgevingsdiensten) is het initiatief genomen om de afspraken ten aanzien van handhaving vast te leggen in een **Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)**, waarvan op 4 juni 2014 versie 1.7 tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad door het IPO en het Openbaar Ministerie is aangeboden aan staatssecretaris Mansveld van Milieu. Daarbij spraken alle betrokken partijen zich uit vóór implementatie van de LHS.

2 Uitgangspunten van het beleid

2.1 Reikwijdte

Het handhavingsbeleid heeft betrekking op bouw, sloop, constructieve veiligheid, brandveiligheid (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Bouwbesluit 2012, Bouwverordening, Woningwet, Monumentenwet) en strijdig gebruik (Wet ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen, beheerverordeningen). APV-aspecten die mede onder de Wabo vallen (reclame, kappen, uitrit), vallen ook onder de reikwijdte van dit beleid.

Doelen en prioriteiten op het gebied van milieu, alsmede APV-aspecten die niet tevens onder de Wabo vallen, komen niet in dit beleid aan de orde.

2.2 Beginselplicht tot handhaving

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met de Wabo zijn ook het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele Regeling omgevingsrecht (Mor) in werking getreden. De Wabo schijft onder meer voor dat bevoegde gezagen handhavingsbeleid formuleren. In het Bor is omschreven aan welke criteria een handhavingsorganisatie moet voldoen.

Volgens vaste jurisprudentie is een bestuursorgaan in beginsel verplicht op te treden tegen overtredingen (beginselplicht tot handhaven). Alleen in bijzondere omstandigheden kan daarvan worden afgezien. Daarvan is sprake bij concreet zicht op legalisatie van de overtreding of als handhavend optreden buitenproportioneel is. De vraag is hoe een lage handhavingsprioriteit zich verhoudt tot de beginselplicht tot handhaving. Uit jurisprudentie is gebleken dat, wanneer door een belanghebbende om handhaving wordt verzocht, dit verzoek niet enkel vanwege de prioriteitstelling in het handhavingsbeleid kan worden afgewezen. Dat is immers alleen in “bijzondere omstandigheden” toegestaan, en de keuze van een bestuursorgaan om (in verband met een beperkte handhavingscapaciteit) een bepaalde overtreding een lage prioriteit toe te kennen, geldt niet als een bijzondere omstandigheid. Het bestuursorgaan zal dus bij een verzoek om handhaving altijd een afweging moeten maken in het individuele geval, waarbij de **belangen van de verzoeker** worden betrokken. Bij deze afweging moet het bestuursorgaan bezien of er ondanks een eventuele lage prioriteit toch aanleiding is om op te treden.

Uit jurisprudentie blijkt dus dat in het handhavingsbeleid prioriteiten mogen worden gesteld. Deze prioritering kan bepalend zijn voor de mate waarin **toezicht** wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Ook mag prioritering inhouden dat bij bepaalde, lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een belanghebbende wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden. Beleid dat inhoudt dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit zal worden opgetreden, is niet toegestaan. Daarmee zou immers het te handhaven wettelijk voorschrift worden ondergraven. Het bestuursorgaan kan een verzoek om handhaving dus niet afwijzen met een enkele verwijzing naar het handhavingsbeleid waarin aan de desbetreffende overtreding een lage prioriteit is toegekend.

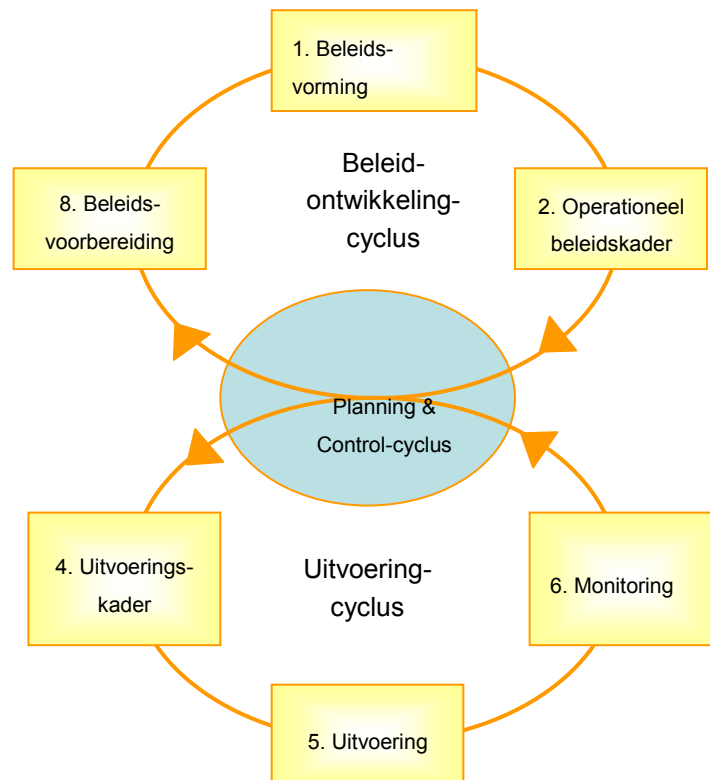
Handhaven is dus een wettelijke plicht, maar de gemeente kan binnen de wettelijke kaders doelen vastleggen, prioriteiten stellen en accenten aanbrengen. Om dat te doen, is een risicoanalyse uitgevoerd. Dit houdt in dat de kans op en de eventuele (negatieve) gevolgen van het optreden van

bepaalde situaties binnen de gemeenten worden geïnventariseerd. Indien de kans op en/of het negatieve effect van een overtreding te groot worden geacht, wordt prioriteit gegeven aan het voorkomen of opheffen van die situatie.

2.3 Procesmatig en cyclisch handhaven

Uitgangspunt bij het opstellen van handhavingsbeleid is het voldoen aan de kwaliteitseisen zoals deze in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving zijn vastgesteld. Aangesloten wordt bij de aanbevelingen van de toenmalige Inspectie VROM¹ ten aanzien van de bouwregelgeving.

Professioneel handhaven wordt bereikt door het consequent uitvoeren van een aantal processtappen die met elkaar samenhangen. Het handhavingsbeleid is immers geen eindproduct, maar een onderdeel van een beleidscyclus waarin beleidsontwikkeling, uitvoering, evaluatie en bijstelling doorlopend worden uitgevoerd. Deze beleidscyclus, de Bor-regelkring, wordt ook wel de 'Big 8' genoemd.



De cyclus houdt in dat via een inventarisatie van de handhavingstaken en een risicoanalyse de prioriteiten worden vastgesteld. De prioriteiten worden vertaald in een uitvoeringsprogramma. Na afloop van de periode waarop het uitvoeringsprogramma betrekking heeft, vinden monitoring en evaluatie plaats. De uitkomsten daarvan leiden tot aanpassing of bijstelling van het beleid, waarna, uiteraard, weer een nieuw uitvoeringsprogramma wordt opgesteld.

¹ Nu Inspectie Leefomgeving en Transport

3 Handhavingsstrategie

3.1 Aangepaste Landelijke Handhavingsstrategie

Op 4 juni 2014 is (versie 1.7 van) de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) door het IPO en het Openbaar Ministerie aangeboden aan Wilma Mansveld, staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Daarbij spraken alle betrokken partijen zich uit voor implementatie van de LHS. Doel van de LHS is onder meer een eenduidig handhavend optreden door betrokken instanties bij gelijksoortige overtredingen.

De LHS is ontwikkeld vanuit het milieurecht, waarin een handhavingstekort is geconstateerd doordat de inrichting van de handhavingsorganisatie niet toegesneden bleek op de handhavingstaak. Met name waar het complexe bedrijfsprocessen betrof met hoge of middelhoge milieu- en veiligheidsrisico's was sprake van een gebrek aan deskundigheid bij de toezichhoudende instanties. Onder meer de fragmentatie en het gebrek aan informatie-uitwisseling werden als barrière gezien voor de aanpak van zware en georganiseerde milieucriminaliteit. Daarom worden in de LHS onder meer duidelijke afspraken gemaakt over de taakverdeling tussen bestuur en OM, waarbij het strafrecht wordt toegepast bij (middel)zware criminaliteit.

Hoewel de LHS van toepassing is verklaard op het hele Wabo-pakket, dus inclusief kapvergunningen en toestemmingen voor reclame-uitingen, is al vastgesteld dat het niet volledig toepasbaar is op andere beleidsvelden dan milieu. Onder meer voor het domein 'bouwen en wonen' is in de LHS aangegeven dat het noodzakelijk kan zijn om een specifieke handhavingsstrategie te ontwikkelen, die wel moet passen binnen de kaders van de LHS. Zolang niet duidelijk is op welke termijn die specifieke landelijke strategie voor bouw- en woningtoezicht zal worden vormgegeven, hoe die strategie er uit zal zien, en bij welke organisatie het voortouw zal liggen, is de LHS echter onverkort van toepassing op bouw- en woningtoezicht.

De term handhavingsstrategie omvat meer dan alleen het opleggen van sancties bij geconstateerde overtredingen. Het betreft ook aanspreken, informeren en voorlichten tijdens toezichtbezoeken. Ook gedogen kan een passende (handhavings)strategie zijn, mits op de juiste wijze afgewogen. Bij bouw- en woningtoezicht zal meer aandacht uitgaan naar het communicatieve spoor, waarin aanspreken en informeren van belang zijn, dan naar het strafrechtelijke spoor.

De kern van de LHS is een matrix (ze bijlage 2) waarin zowel de ernst van de overtreding als het gedrag van de overtreder worden gewogen. De indeling van de constatering, zijnde de eerste stap van het stappenplan, wordt gebaseerd op (mogelijke) gevolgen van de overtreding en op het gedrag van de overtreder. Grofweg ziet dat er als volgt uit:

In de matrix zijn vier categorieën voor de ernst van de overtreding geformuleerd, én vier categorieën voor het gedrag van de overtreder. Gevolgen kunnen vrijwel nihil zijn (categorie 1), maar ook zeer ernstig en onomkeerbaar (4). De overtreder kan goedwillend zijn en onbedoeld een overtreding hebben begaan (categorie A), maar ook calculerend of zelfs bewust en structureel fraude plegen (D). Voor de indeling in de interventiematrix is dus het gedrag van de overtreder op dat moment belangrijk. Ook de toezicht- en handhavingshistorie is een belangrijke informatiebron. Afhankelijk van de ernst van de overtreding en de aard van de overtreder wordt gestart met lichtere of zwaardere instrumenten.

De handhaver bepaalt in welk segment de overtreding en de overtreder worden ingedeeld. De LHS gaat uit van het principe dat handhavers zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel, maar dat wel snel wordt overgestapt op zwaardere interventies als naleving uitblijft. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering B, onverschillig/reactief, het vertrekpunt.

Bij de indeling wordt vervolgens gekeken of sprake is van verzwarende of verzachtende omstandigheden. Van verzwarende omstandigheden is (bijvoorbeeld) sprake als de overtreder financieel voordeel heeft behaald door de overtreding. Ook als een overtreder een voorbeeldfunctie heeft, kan dat een reden zijn om in te zetten op een zwaardere eerste stap. Datzelfde geldt voor overtredingen die gepaard gaan met andere delicten, zoals valsheid in geschrifte of witwassen. Een verzwarende van de in te zetten instrumenten is dan aan de orde. Bij recidive zal ook eerder gekozen worden voor een zwaarder instrument. Indien sprake is van (een of meerdere) verzwarende argumenten, wordt de bevinding één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven verplaatst.

Bij verzachtende omstandigheden, zoals vastgestelde onbekwaamheid of jeugdige leeftijd van de overtreder, vindt de omgekeerde beweging plaats. Een verzachtende omstandigheid gaat dus niet over de ernst van een feit, maar kijkt hoe iemand tot een strafbare handeling is gekomen.

Verzachtende omstandigheden zijn altijd persoonlijk, en hebben nooit hun weerslag op eventuele mededaders.

Als de constatering is toegekend aan een vak in de matrix, is de volgende stap het vaststellen of overleg met de politie en het OM noodzakelijk is voor een strafrechtelijk optreden. Dit zal het geval zijn bij valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen. Ook als sprake is van situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals bij het weigeren van de toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping, en situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht door bijvoorbeeld sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie, kan strafrechtelijk optreden noodzakelijk zijn. Overeenkomstig de LHS wordt in die situaties altijd aangifte gedaan. Is daar geen sprake van, dan wordt volstaan met bestuurlijk opgetreden.

De handhaver zet de interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving uitblijft binnen de door de handhaver gegeven termijn, wordt doorgepakt. Dan komt de eerstvolgende zwaardere (combinatie van) interventie(s) in beeld, door opzij en/of omhoog te bewegen in de interventiematrix.

De stappen en beslissingen worden helder en duidelijk vastgelegd in het administratiesysteem, zodanig dat duidelijk is hoe is omgegaan met het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

3.2 Preventiestrategie en communicatie

Gelet op de ervaringen met overtredingen in het domein 'bouwen' kan worden gesteld dat veelal sprake is van goedwillende of onverschillige overtreders (A en B) en van overtredingen die slechts beperkte gevolgen kennen of gevolgen die van belang kunnen zijn (score 2 of 3). Daarom wordt in het handhavingsbeleid veel ruimte geboden voor informatieve gesprekken en waarschuwingen. Pas als dit niet leidt tot herstel van de situatie, wordt overgegaan op het daadwerkelijk opstellen en versturen van handhavingsbesluiten (de aanschrijving of lastgeving). Hiermee wordt voldaan aan de doelen van de LHS, zoals het in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en passend interveniëren bij iedere bevinding.

Indien sprake is van bijzondere gevallen, bijvoorbeeld situaties waarin met gebruikmaking van de bestuurlijke afwegingsruimte een legaliseerbare situatie kan worden bereikt, dan kan altijd eerst de mogelijkheid geboden worden aan de overtreder om een vergunning aan te vragen. Dit kan onder meer het geval zijn bij afwijkingen die middels een binnenplanse of buitenplanse afwijkingsprocedure geformaliseerd kunnen worden.

Voor verdere uitleg wordt korthedshalve verwezen naar het hoofdstuk over de procedurestappen.

3.3 Bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete

In de LHS is veel ruimte geboden voor de zogeheten bestuurlijke strafbeschikking, die in het milieurecht vaak wordt toegepast. Deze Bsbm (Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten) is een relatief nieuw sanctie-instrument waarmee een strafbeschikking kan worden opgelegd door onder meer de Omgevingsdiensten op grond van artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering. De strafbeschikking berust op een schuldvaststelling (een daad van vervolging), in tegenstelling tot bijvoorbeeld een bestuurlijke boete (zie verderop) die juist het voorkómen van vervolging tot doel heeft.

Bij de BSBm is de directeur van de ODMH gemandateerd om een strafrechtelijke boete op te leggen bij overtredingen. Het werken met deze strafbeschikking gebeurt binnen de richtlijnen van het OM, al is de BOA in dienst van de ODMH.

De opbrengsten van de bestuurlijke strafbeschikking gaan naar het Rijk en het innen van de boete gebeurt door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

De overtredingen waarvoor de bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd, zijn opgenomen in het zogeheten 'Feitenboekje'. Ten aanzien van bouw- en woningtoezicht is de bestuurlijke strafbeschikking onder meer mogelijk bij overtredingen van het Bouwbesluit, zoals slopen zonder sloopmelding indien bij die sloop asbest wordt verwijderd, slopen zonder startmelding sloop of bij een sanering die niet tijdig wordt gemeld. Ook voor het in gebruik nemen van een bouwwerk zonder gebruiksmelding of het niet hebben van een brandmeldinstallatie, rookmelders, noodverlichting, blustoestellen en dergelijke kan een bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd.

De bestuurlijke strafbeschikking is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. Omdat de Bsbm de overtreding niet opheft, is vaak ook nog een (op herstel gerichte) bestuursrechtelijke sanctie nodig om de overtreding ook echt ongedaan te laten maken. De bestuurlijke strafbeschikking kan los van of parallel aan deze op herstel gerichte interventies worden ingezet. Ook volgtijdelijke inzet is mogelijk.

Het is belangrijk om te weten dat voor de milieu- en keurfeiten die in aanmerking komen voor afhandeling door middel van een bestuurlijke strafbeschikking, de politie niet langer de bevoegdheid heeft om op te treden (bijvoorbeeld in de vorm van het opmaken van een proces-verbaal). Als de bestuurlijke strafbeschikking niet wordt ingezet, zou de overtreding dus niet worden bestraft.

Sinds 2009 kunnen gemeenten ook zelf op grond van de 'Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' boetes opleggen voor het overtreden van gemeentelijke verboden en voorschriften die zijn vastgelegd in de APV. Het gaat daarbij om lichte overtredingen die voor veel overlast en verloedering zorgen. Zwaardere, gevaarzettende gedragingen en overtredingen die onderdeel uitmaken van de ordehandhavingsbevoegdheden van de politie (samenscholingen, ongeregelde betogingen en demonstraties), en gedragingen die sterk aan het strafrecht zijn gerelateerd, zoals handel in drugs, heling en het meevoeren van inbrekerswerktuigen of steekwapens, vallen niet onder de reikwijdte van de bestuurlijke boete. Bij onrechtmatige bewoning en woonfraude kan de bestuurlijke boete wel worden ingezet.

Gemeenten dienen de keuze voor de bestuurlijke boete vast te leggen in de betreffende verordeningen middels een raadsbesluit om de bestuurlijke boete in de gemeente in te zetten, gevolgd door een raadsbesluit om de APV (en eventueel de afvalstoffenverordening) aan te passen.

Bij gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke boete vloeien de ontvangsten naar de gemeentekas. Daar staat tegenover dat zij zelf zorg moeten dragen voor onder meer het innen van de boete en dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de bezwaar- en beroepsprocedure. Bezwaar tegen de bestuurlijke boeten dienen namelijk bij de gemeente te worden aangetekend, in tegenstelling tot bezwaar tegen een bestuurlijke strafbeschikking.

Vooralsnog heeft de gemeente Zuidplas niet besloten om de bestuurlijke boete in te zetten, maar wel de bestuurlijke strafbeschikking.

3.4 Gemeentelijke prioriteiten in relatie tot de Interventiematrix

De LHS gaat uit van het principe dat zo licht mogelijk gestart wordt met interveniëren. Echter, als het gaat om aspecten en activiteiten die bij de gemeenten de prioriteit 'hoog' krijgen, wordt de betreffende overtreding altijd in categorie 3 en 4 van de lijst met (mogelijke) gevolgen ingedeeld. Overtredingen met prioriteit 'laag' of 'gemiddeld' kunnen in alle vier de categorieën ingedeeld worden, dus ook in categorie 1 of 2.

Ten aanzien van het gedrag van de overtreder wordt, overeenkomstig het uitgangspunt van de LHS, in beginsel uitgegaan van categorie B.

4 Doelen en Prioriteiten

De volgende stap in het toezichts- en handhavingsbeleid is het stellen van doelen en prioriteiten. Wat willen we over vier jaar bereikt hebben en in welke volgorde pakken we dit op? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is een korte analyse van de gemeente Zuidplas en de meest voorkomende problemen op het gebied van handhaving en toezicht noodzakelijk. Hiervoor heeft er een risicoanalyse van de handhavingstaken van de gemeente plaatsgevonden, die als basis dient voor het stellen van prioriteiten in toezicht en handhaving.

4.1 Zuidplas op hoofdlijnen

Allereerst een korte analyse van de gemeente. Deze analyse is onder meer gebaseerd op inzichten en ervaringen van vakspecialisten op het gebied van bouw –en woningtoezicht.

Kerngegevens

Zuidplas is een middelgrote gemeente met ruim 40.000 inwoners, bestaande uit vijf kernen: Moerkapelle, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Oud-Verlaat en Zevenhuizen. De oppervlakte van 62 km² is relatief groot in verhouding tot het aantal inwoners. De gemeente heeft veel buitengebied.

Ruimtelijke ordening – agrarische bedrijven

Kenmerkend voor de bedrijvigheid in Zuidplas is het grote aandeel agrarische bedrijven. Er is veel glastuinbouw die over de gehele gemeente verspreid is. Dit geldt voor alle kernen. Deze spreiding van glastuinbouw kan conflicteren met het streven van Zuidplas naar open polders en een dorps, groen karakter van de kernen.

De aanwezigheid van agrarische bedrijven brengt enkele kenmerkende problemen met zich mee:

Illegale huisvesting van buitenlandse werknemers

Buitenlandse werknemers worden regelmatig gehuisvest in de directe omgeving waar ze werkzaam zijn en dat is vaak op plekken waar dit op grond van het bestemmingsplan niet is toegestaan. Dit is niet alleen onwenselijk in planologisch opzicht, maar zeker ook vanuit sociaal en menselijk oogpunt. Buitenlandse werknemers worden immers regelmatig tegen betaling onder slechte omstandigheden gehuisvest. Ook kan het zijn dat de huisvesting niet voldoet aan wettelijke veiligheidseisen.

Strijdig gebruik agrarische gronden

Ook worden gronden met een agrarische bestemming vaak gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor ze bestemd zijn. Zo vindt er op grote schaal caravanopslag plaats in leegstaande kassen, er worden andere dan agrarische bedrijven gevestigd, etc. Strijdig gebruik van gronden kan verschillende negatieve effecten hebben. Zo kan er een verrommeling van het landschap optreden, in het bijzonder in het buitengebied. Ook kan strijdig gebruik een concurrentievervalsend effect hebben. Ondernemers die hun bedrijven gevestigd hebben op daartoe bestemde plekken betalen soms meer voor de grond dan ondernemers die hun bedrijf illegaal in agrarisch gebied hebben gevestigd.

Het probleem van strijdig agrarisch gebruik speelt met name in het gebied rond de Hoofdweg in Nieuwerkerk aan den IJssel, maar er zijn ook losstaande gevallen verspreid in de andere kernen. Strijdig gebruik kan ook roet in het eten gooien bij de ontwikkeling van gebieden die een andere bestemming zullen krijgen, zeker als dit in het verleden actief gedoogd is.

Ruimtelijke ordening-recreatie

Naast de problemen die de aanwezigheid van de agrarische bedrijven met zich meebrengen, is er nog een specifiek probleem dat voorkomt binnen de gemeente Zuidplas, te weten de bewoning van recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan.

Een ander kenmerk van Zuidplas zijn namelijk de ruime mogelijkheden voor recreatie. Binnen de grenzen van de gemeente bevinden zich ongeveer 900 recreatieverblijven, waarvan het merendeel zich bevindt in de acht recreatieparken. Zoals veel gemeenten met recreatieverblijven heeft ook Zuidplas te maken met problematiek rond bewoning van recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan. Enerzijds worden recreatieverblijven permanent bewoond door eenzelfde (groep van) bewoners, ook wel permanente bewoning genoemd. Anderzijds komt het steeds vaker voor dat verblijven tijdelijk wordt bewoond door verschillende personen, die echter geen recreatief gebruik maken van het verblijf. Te denken valt aan bewoning van recreatieverblijven door werknemers van bedrijven binnen of in de buurt van Zuidplas.

Bij ongeveer de helft van de recreatieverblijven speelt het vermoeden van illegale bewoning van recreatieverblijven. Dit geldt voor alle kernen in dezelfde mate. Bewoning van recreatieverblijven in afwijking van het bestemmingsplan leidt tot een aantal negatieve effecten op ruimtelijk, maatschappelijk, economisch en sociaal gebied.²

4.2 Doelstellingen

Omdat de gemeente onmogelijk altijd alles tot in detail kan controleren, is een risicoanalyse uitgevoerd. De gemeente maakt dus een inschatting van de mate waarin bepalingen worden nageleefd en van de negatieve effecten die (kunnen) optreden als dit niet gebeurt. Het gaat hierbij niet om uitgebreide wetenschappelijke analyses, maar om inschattingen op basis van de kennis en ervaring die de gemeente, samen met de ODMH, in huis heeft.

Mede op basis van de risicoanalyse willen wij in de periode 2016 – 2020 de volgende doelstellingen realiseren:

1. Het aantal locaties waar buitenlandse werknemers illegaal worden gehuisvest terugbrengen.

Handhaving is slechts één van de noodzakelijke middelen om illegale huisvesting van buitenlandse werknemers terug te brengen. Om te voorkomen dat het probleem zich verplaatst

² Voor een toelichting op mogelijke negatieve effecten, zie onder meer de Beleidsnota permanente bewoning recreatieverblijven van de gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle (3 december 2008).

naar andere locaties binnen of buiten de gemeente, is het noodzakelijk dat huisvesting wordt aangeboden op plekken waar dit wel wenselijk en toegestaan is. De gemeente kan hierin een faciliterende rol spelen.

2. Strijdig gebruik van gronden met agrarische bestemming terugbrengen

De focus ligt op gronden met een agrarische bestemming, omdat een groot deel van de gronden in Zuidplas is bestemd voor agrarisch gebruik. En juist in deze gebieden vindt veel strijdig gebruik plaats dat onwenselijk kan zijn bij de (toekomstige) ontwikkeling van gebieden en hinderlijk kan zijn voor omwonenden.

3. Terugbrengen van bewoning van recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan

Zoals in de vorige paragraaf gezegd heeft illegale bewoning van recreatieverblijven negatieve effecten op meerdere gebieden. Wij stellen ons daarom tot doel om illegale bewoning van recreatieverblijven actief terug te dringen. Dit betekent dat er gehandhaafd wordt op eenieder die een recreatieverblijf gebruikt of laat gebruiken voor andere doeleinden dan recreatie.

Uitgezonderd zijn recreatieverblijven waarvan de bewoners in het bezit zijn van een persoonsgebonden omgevingsvergunning, een persoonsgebonden gedoogbeschikking en een objectgebonden gedoogbeschikking.

Naast deze doelstellingen blijven toezicht en handhaving natuurlijk ook gericht op het voorkomen van calamiteiten en gevaarlijke situaties. Welke prioritering daarin wordt aangebracht, staat in paragraaf 4.3. Indien het college het nodig acht, kan gemotiveerd afgeweken worden van het beleid.

4.3 Risicoanalyse en gemeentelijke prioriteiten

Er zijn altijd meer overtredingen dan waarop wij gezien onze capaciteit kunnen handhaven. Daarom is het noodzakelijk om een prioritering aan te brengen in de handhavingstaken en -doelen: welke taken krijgen voorrang boven andere, zodat het in Zuidplas ook over 10 jaar nog plezierig wonen, werken en recreëren is. Op grond van een risicoanalyse, het coalitieakkoord 2014 – 2018 en het collegeprogramma 2014 – 2018 zijn de volgende prioriteiten ten aanzien van toezicht en handhaving gesteld.

Omgevingsrecht

1. Illegale sloop met asbest (in strijd met de vergunning/melding)
 2. Brandveiligheid en Constructieve veiligheid Drank- en Horecagelegenheden en Evenementen
 3. Sloop met asbest in strijd met de melding/vergunning
 4. Gebruik grond of bouwwerk in strijd recreatieve bestemming, permanente bewoning en kortverblijf
 5. Gebruik zonder/of in strijd met vergunning of melding brandveilig gebruik;
 6. Bouwen in strijd met of zonder vergunning met gevaar voor brandveiligheid of constructieve veiligheid
 7. Huisvesten arbeidsmigranten in strijd met het bestemmingsplan
 8. Het brandveilig gebruik op recreatieparken
 9. Illegale sloop zonder asbest
-

4.4 Gevolgen (landelijke) ontwikkelingen

Naar verwachting treedt in 2017 de eerste fase van de private kwaliteitsborging in de bouw in werking. Als eerste zijn de bouwwerken aan de beurt die vallen onder gevolgklasse 1. Het gaat dan om het bouwen en verbouwen van vergunningplichtige bouwwerken die behoren tot 'consequence class 1' als bedoeld in de Eurocodes, voor zover voor het gebruik van die bouwwerken geen melding of vergunning brandveilig gebruik nodig is en de hoogte niet meer dan 20 meter is. Tevens mag geen sprake zijn van een gelijkwaardige oplossing met betrekking tot constructieve veiligheid of brandveiligheid. Het gaat dus met name om grondgebonden woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen. Drie jaar na de eerste fase van de privatisering vindt een evaluatie plaats, waarna het toezicht op winkels, bibliotheken, gemeentehuizen en (hoge) flats ook privaat uitgevoerd zou moeten (kunnen) worden. Uiteindelijk zou het stelsel ook moeten gaan gelden voor zeer complexe bouwwerken, zoals een metrostation, ziekenhuis of voetbalstadion.

Voor deze bouwprojecten zal dus op termijn geen toezicht meer gehouden worden op technische voorschriften van het Bouwbesluit. De (bestuursrechtelijke) handhaving blijft echter wel een taak van het bevoegd gezag. Dit zal onder meer aan de orde zijn als er niet (langer) wordt voldaan aan de eis dat een kwaliteitsborgingsinstrument wordt toegepast dat is toegelaten tot het stelsel voor de betreffende risicocategorie. Ook kan handhaving nodig zijn indien de eindverantwoordelijke die is aangewezen voor de kwaliteitsborging niet (langer) gerechtigd is om te werken met het gekozen kwaliteitsborgingsinstrument. Ook het bouwen zonder vergunning van een bouwwerk waarvoor wettelijk wel een vergunningplicht geldt, blijft een handavingsgrond.

Overigens blijft het toezicht op en handhaving van de omgevingsveiligheid tijdens de bouw wel bij de gemeente, evenals toezicht op en handhaving van bestaande bouw.

4.5 Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken

De ODMH dient, namens de gemeenten, vlot en adequaat te reageren op klachten, meldingen en handhavingsverzoeken van derden. Deze kunnen betrekking hebben op onderwerpen die hoog op de prioriteitenlijst staan. Maar ook als de klachten, meldingen en handhavingsverzoeken betrekking hebben op onderwerpen met een lagere prioriteit, zal er aandacht aan moeten worden besteed. Met name bij handhavingsverzoeken is van belang om te beseffen dat de beginselplicht tot handhaving ook geldt bij (vermeende) overtredingen met lage prioriteit en dat de lage prioriteit geen reden mag zijn om af te zien van handhaving.

5 Procedurestappen

5.1 Minnelijk overleg

Bij handhaving wordt vaak direct aan het opleggen van een sanctie gedacht. Maar het daadwerkelijk opleggen van een sanctie is een uiterste middel, en is bovendien slechts een deel van het gehele handhavingproces. Tussen het tijdstip waarop de bevindingen gedaan zijn en het tijdstip dat er daadwerkelijk een sanctiebesluit wordt genomen, ligt een periode waarin veelal wordt gepoogd de overtreder zover te krijgen dat deze uit zichzelf de overtreding ongedaan maakt. Dit is het zogeheten 'minnelijke overleg'.

Via het minnelijk overleg met de overtreder wordt getracht aan de overtreding een einde te maken. In het kader van dit overleg kan ook worden onderzocht of legalisatie mogelijk is. Als legalisatie mogelijk is, wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld de overtreding te legaliseren. Maakt de overtreder geen gebruik van de mogelijkheid om de overtreding te legaliseren of is legalisatie van de overtreding niet mogelijk c.q. wenselijk, dan wordt een constateringsbrief of vooraankondiging verstuurd (zie de drie-stappen-procedure of de twee-stappen-procedure).

Het minnelijk overleg kan ook gebruikt worden bij klachten, meldingen en handhavingverzoeken. Middels telefonisch contact of een overleg kan aan de verzoeker gevraagd worden wat de achterliggende gedachte is, op welk onderwerp de klacht of het verzoek zich richt, wat de klager of verzoeker hoopt te bereiken en wat de verzoeker eventueel zelf al ondernomen heeft om de overlast bij de overtreder onder de aandacht te brengen.

5.2 Drie-stappen-procedure ter voorbereiding op handhavingsacties

Bij de voorbereiding op handhavingsacties wordt in beginsel gekozen voor het drie-stappen-model. Dat houdt in dat de ODMH, namens de gemeente, na een constatering van een overtreding als eerste stap een constateringsbrief stuurt voorafgaand aan de eventuele formele vooraanschrijving. Onder meer bij overtredingen ten aanzien van brandveilig gebruik van bouwwerken (Bouwbesluit) is veelal sprake van een gebruiksmelding waarbij nog niet voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. In die situatie kan een constateringsbrief al een belangrijke stimulans zijn om overtredingen op te heffen. Ook overtredingen waarbij afspraken gemaakt zijn met de overtreder over een legalisatie lenen zich ervoor om eerst de stap te zetten in de vorm van een afsprakenkader/constateringsbrief. Een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van een constateringsbrief is dat deze brief niet mag leiden tot een impliciete gedoogsituatie.

Mocht de constateringsbrief niet leiden tot opheffing van de overtreding, dan stuurt de ODMH als tweede stap een vooraanschrijving waarin de overtreder op de hoogte gesteld wordt van het voorgenomen handhavingsbesluit. Dat handhavingsbesluit kan het opleggen van een last onder dwangsom zijn, of een last onder bestuursdwang. Een vooraanschrijving is overigens geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb.

De overtreder en eventuele andere belanghebbenden worden vervolgens in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het voorgenomen handhavingsbesluit naar voren te brengen. De overtreder (of een eventuele andere belanghebbende) moet zijn visie kunnen geven op de vraag of daadwerkelijk sprake is van een overtreding, dan wel of er redenen zijn om de handhaving (tijdelijk) achterwege te

laten. De zienswijze of visie kunnen zowel schriftelijk als mondeling gegeven worden, al naar gelang de belanghebbende(n) wens(t)(en).

Voorkomen moet worden dat er eindeloos gecorrespondeerd wordt naar aanleiding van een vooraanschrijving, omdat daarmee de besluitvorming uitgesteld wordt. Maar het (eenmalig) bieden van de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen is een extra zorgvuldigheidsvereiste, dat duidelijk meerwaarde heeft als het gaat om het verifiëren van de deugdelijkheid van de informatie waarop het besluit wordt gebaseerd.

De door de overtreder of belanghebbenden naar voren gebrachte zienswijzen moeten door de gemeente worden afgewogen tegen de maatschappelijke belangen, zoals de ruimtelijke kwaliteit, de wens tot consequente en eenduidige handhaving, precedentwerking en de belangen van derden. De zienswijzen kunnen eventueel leiden tot een heroverweging van het voorgenomen handhavingsbesluit.

Als derde stap wordt vervolgens het handhavingsbesluit (de aanschrijving of lastgeving) opgesteld en verstuurd aan de overtreder. Dit besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen een dergelijk besluit staan de rechtsmiddelen zoals opgenomen in de Awb open.

Als uitgangspunt geldt dat de handhavingsbesluiten aangetekend worden verstuurd. Constateringsbrieven en vooraanschrijvingen worden niet aangetekend verstuurd.

Omdat handhavingsbesluiten (veelal) ook gelden voor eventuele rechtsopvolgers van de overtreders, worden handhavingsbesluiten ingeschreven in het Wkpb³-register.

5.3 Twee-stappen-procedure

In een beperkt aantal situaties wordt gekozen voor het twee-stappen-model. Indien uit het minnelijk overleg of op andere wijze reeds op voorhand geconcludeerd kan worden dat een constateringsbrief niet zal leiden tot het opheffen van een overtreding, zal direct gekozen worden voor het versturen van een vooraanschrijving, gevolgd door de zienswijzemogelijkheid en, waar nodig, het handhavingsbesluit.

5.4 Spoedeisende gevallen

In spoedeisende gevallen kan bovendien worden afgezien van het versturen van een vooraanschrijving. Dit moet altijd worden gemotiveerd. Indien mogelijk zal telefonisch of mondeling getracht worden om in ieder geval aan de hoorplicht te voldoen. Van dat gesprek wordt altijd een verslag gemaakt, dat aan het handhavingsdossier wordt toegevoegd.

5.5 Legalisatieonderzoek

In geval van overtreding van een wettelijk voorschrift is het bevoegd gezag in de regel verplicht om op te treden (beginselplicht tot handhaving). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag hiervan worden afgezien. Een van die bijzondere omstandigheden is dat er concreet zicht op legalisatie

³ WKPB = Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken

bestaat. Voordat een handhavingstraject gestart wordt, dient dan ook onderzocht te worden of daar sprake van is. Daarom wordt eerst legalisatieonderzoek uitgevoerd.

Een legalisatieonderzoek houdt in dat nagegaan wordt of datgene dat als een overtreding wordt aangemerkt, kan worden weggenomen door alsnog een vergunning te verlenen. Hierbij kunnen milieuaspecten, eisen uit het Bouwbesluit en ecologische aspecten van toepassing zijn. Ook planologische aspecten worden meegewogen, waarbij onder meer het overgangsrecht in bestemmingsplannen van belang kan zijn. De overtreder mag overigens niet gedwongen worden tot het indienen van een aanvraag om omgevingsvergunning of andere toestemming om zodoende over meer gegevens te beschikken voor het legalisatieonderzoek.

Een legalisatieonderzoek kan drie mogelijke uitkomsten hebben:

1. De uitkomst van legalisatieonderzoek staat nog niet vast.

In de constateringsbrief aan de overtreder wordt dan vermeld dat nog een (nader) onderzoek naar legalisering plaatsvindt en op welke onderwerpen nadere gegevens benodigd zijn. Wat al bekend is, wordt in de brief vermeld, evenals een termijn waarbinnen de gemeente uitsluitsel geeft over de legalisatiemogelijkheden.

2. De overtreding is mogelijk te legaliseren.

In reactie op de geconstateerde overtreding wordt schriftelijk bericht dat deze mogelijk (gedeeltelijk) kan worden gelegaliseerd en op welke wijze dat kan gebeuren. Indien voor het legaliseren van de overtreding aanpassingen of maatregelen noodzakelijk zijn, wordt dat zo veel mogelijk in de brief aangegeven. De overtreder kan worden uitgenodigd voor een gesprek, waarin de aanpassingen of maatregelen worden toegelicht. In vervolg hierop wordt de overtreder een termijn gegund voor het indienen van een aanvraag om vergunning, het doen van een melding of het op een andere wijze mee te werken aan legalisatie. Hiervoor geldt in principe een standaardtermijn van vier weken. Deze termijn kan verkort of verlengd worden als de omstandigheden hiertoe aanleiding geven, bijvoorbeeld omdat de noodzakelijk geachte aanpassingen en maatregelen meer tijd vergen.

Na het verlopen van deze termijn zijn er twee mogelijkheden:

- 2A. Indien binnen de gestelde termijn geen ontvankelijke aanvraag is ingediend of op een andere wijze medewerking is verleend, wordt het handhavingstraject vervolgd. Indien er geen aanvraag is ingediend, is er immers geen concreet zicht op legalisatie.
- 2B. Indien wel een ontvankelijke aanvraag is ingediend of op een andere wijze is voldaan aan de eisen die nodig zijn voor legalisatie, zal vanwege concreet zicht op legalisatie (vooralsnog) worden afgezien van handhaving. Daarbij wordt opgemerkt dat het niet vanzelfsprekend is dat de aangevraagde activiteiten ook daadwerkelijk kunnen en zullen worden verleend, onder meer omdat in een aantal gevallen moet worden aangetoond dat de aangevraagde situatie voldoet aan de gestelde eisen. Indien de aangevraagde vergunning wordt geweigerd, krijgt de overtreder alsnog de standaardtermijn van vier weken om de overtreding te beëindigen. Deze termijn kan verkort of verlengd worden als de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Indien de overtreding daarna niet is beëindigd, wordt de handhaving voortgezet door middel van het verzenden van een voornemen tot handhaving en eventueel het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

3. De overtreding is naar verwachting niet te legaliseren.

Indien uit het legalisatieonderzoek blijkt dat de overtreding naar verwachting niet gelegaliseerd kan worden, wordt de overtreder hier schriftelijk van op de hoogte gesteld. Daarbij wordt gemotiveerd waarom legalisatie niet mogelijk is en zonodig ook waarom geen vrijstelling of ontheffing wordt verleend. Vermeld wordt dat een eventueel in te dienen aanvraag naar verwachting zal worden geweigerd. Er is dan geen sprake van concreet zicht op legalisatie, en het handhavingstraject wordt voortgezet.

5.6 Afronding van dossiers

Elk handhavingdossier moet op correcte wijze worden afgerond.

Als de overtreding ongedaan is gemaakt, wordt altijd een kennisgeving aan de overtreder gestuurd. Daarmee kan het dossier worden gesloten. Daarnaast wordt de aanschrijving uitgeschreven uit het Wkpb-register.

Handhavingdossiers inclusief rapportages worden tenminste bewaard totdat alle juridische procedures zijn afgerond. Vervolgens worden zij gearhiveerd conform de regels in de Archiefwet.

6 Gedogen en wraking

Gedogen is het door een overheidsinstantie, bij constatering van een overtreding, afzien van handhavend optreden, dan wel het door een overheidsinstantie vooraf verklaren of anderszins de verwachting wekken dat tegen een overtreding niet zal worden opgetreden. Dit gedogen kan actief gebeuren, middels een gedoogbesluit, of passief/impliciet.

6.1 Actief gedogen

Er is sprake van actief gedogen als het college van B&W expliciet te kennen geeft geen bestuursdwang of dwangsom toe te zullen passen.

Uitgangspunt is dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar wordt geacht, en dat overtredingen ongedaan worden gemaakt. Dat betekent dat in principe geen ruimte is voor permanente gedoogsituaties. De mate waarin wordt gedoogd moet zoveel mogelijk in omvang en/of tijdsduur moet worden beperkt. Beperking van de tijdsduur van gedogen is onder meer van belang om precedentwerking en daarmee een opwaartse druk tot verder gedogen te voorkomen. Als er gekozen wordt voor gedogen, betreft het dus altijd het tijdelijk afzien van optreden in afwachting van een definitieve oplossing.

In een aantal gevallen kan een redelijke afweging van belangen leiden tot de conclusie dat handhavend optreden op dat moment niet redelijk is. Bij deze afweging wordt aangesloten bij de criteria die hiervoor in landelijke beleidskaders voor gedogen zijn geformuleerd, en bij de zorgvuldigheidseisen zoals deze zijn neergelegd in de Awb.

In principe komen alleen de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

- Overmachtssituaties.
Van overmachtssituaties is bijvoorbeeld sprake bij vergunningen die uitsluitend op formele gronden zijn vernietigd, maar ook bij werkzaamheden die direct voortvloeien uit calamiteiten. Vooruitlopend op legalisatie kan tijdelijk worden gedoogd.
- Situaties waarin nader onderzoek nodig is.
Er kan eveneens gedoogd worden als nader onderzoek nodig is naar de oplossing van geconstateerde overtredingen, en de gemeente in afwachting is van de uitkomsten van dat onderzoek.
- Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.
Hierbij gaat om situaties die strikt genomen in strijd zijn met de wet- en regelgeving, maar die in de praktijk geen inbreuk maken op enig publiek belang. Overigens wordt er naar gestreefd om gemeentelijke regelgeving zodanig op te stellen en aan te passen dat dergelijke situaties niet (meer) als overtreding (behoeven te) worden aangemerkt.
- Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.
Dit doet zich voor als de overtreding op het moment van constateren weliswaar in strijd is met de regelgeving, maar er concreet zicht is op mogelijke legalisering als gevolg van regelgeving in voorbereiding of beleidsontwikkeling waarmee de strijdigheid wordt opgeheven.

Als gedogen aanvaardbaar wordt geacht, dient dat schriftelijk te worden bevestigd. Belanghebbenden hebben dan immers in ieder geval de mogelijkheid om het gedoogbesluit te laten toetsen door een rechter.

Een positieve gedoogbeschikking is een besluit in de zin van de Awb. Het college van B&W dient het gedoogbesluit vast te stellen. Het besluit moet inzicht geven in de belangenafweging en de andere overwegingen die tot het gedogen hebben geleid.

Bij de afweging om al dan niet tot handhaving over te gaan, spelen de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol (motiveringsbeginsel, betrouwbare overheid, rechtsgelijkheid). Over de noodzaak tot gedogen, de tijdsduur, voorwaarden en de wijze van handhaving tijdens de gedoogperiode dient vooraf overleg te zijn gepleegd met de overtreder, belanghebbenden en andere handhavingpartners zoals politie en Openbaar Ministerie.

6.2 Passief gedogen

Van passief gedogen is sprake als het college van B&W wel op de hoogte is van de overtreding, maar geen actie onderneemt tegen de overtreding en evenmin expliciet te kennen geeft af te zien van handhavend optreden. Zodra overtredingen vastgelegd worden, bijvoorbeeld door het invullen van een controlerapport of het bijhouden van een lijst, maar ook bij het maken van foto's van de overtreding door een toezichthouder, is duidelijk dat de gemeente op de hoogte is de illegale situatie. Passief gedogen is in beginsel een **ongewenste** situatie en de gemeente streeft er dan ook naar dergelijke situaties zo veel mogelijk te voorkomen

Als een illegale situatie meerdere jaren heeft bestaan zonder dat daartegen is opgetreden, kan de overtreder hier overigens géén rechten aan ontleen. Dit ligt anders als aangetoond kan worden dat het college van B&W al geruime tijd op de hoogte was van de overtreding, aangezien dan sprake is van passief gedogen. Wanneer het college van B&W in zo'n situatie alsnog wil optreden, zal dit nadrukkelijk moeten worden gemotiveerd. Hiervan kan sprake zijn als de overtreding ten onrechte als ondergeschikt was aangemerkt of als het illegale handelen wordt geïntensiveerd.

6.3 Wraking

Wraking is niet zozeer gedogen maar een vorm van uitgestelde handhaving. Een wrakingsbrief is géén besluit in de zin van de Awb. Door middel van een wrakingsbrief geeft de gemeente de overtreder te kennen dat het college van B&W niet berust in de overtreding, maar zich het recht voorbehoudt om op een nader te bepalen tijdstip handhavend op te treden tegen de geconstateerde overtreding als de overtreder deze zelf niet opheft. Bij een verergering van de situatie, bij handhavingsverzoeken van derden en/of zodra de gemeente anderszins daartoe aanleiding ziet, kan alsnog handhavend worden opgetreden. Wraking wordt met name gehanteerd voor overtredingen die op het moment van constatering geen prioriteit hebben.

Indien wraking gecombineerd wordt met een verzoek om handhaving, dient in de wrakingsbrief en/of de afwijzing van het handhavingsverzoek aangegeven te worden hoe lang de uitgestelde handhaving zal duren en vanaf wanneer alsnog een handhavingstraject gestart wordt (een tijdschema voor de verdere behandeling van een verzoek om handhaving nadat tot wraking is besloten) .

Uit jurisprudentie blijkt dat het beleid waarin prioriteiten bij handhaving zijn gesteld, in beginsel niet onredelijk wordt acht. Op alle momenten handhavend optreden tegen alle mogelijke overtredingen van wettelijke voorschriften kan, gelet op de beschikbare capaciteit, niet van het college worden gevergd. Dat wil echter niet zeggen dat binnen de looptijd van het Handhavingsbeleids volledig afgezien kan

worden van handhavend optreden tegen overtredingen. Volgens de rechtbank dient het bestuursorgaan de verzoeker, gelet op de beginselplicht tot handhaving, ten minste een moment in het vooruitzicht te stellen waarop het verzoek om handhaving alsnog kan worden ingewilligd. Beleid dat inhoudt dat tegen overtredingen die in het handhavingsbeleid een lage prioriteit hebben in het geheel niet handhavend zal worden opgetreden, is rechtens niet aanvaardbaar, omdat daarmee het te handhaven wettelijk voorschrift wordt ondergraven.

Dit geldt overigens niet voor wraking in combinatie met een klacht of melding. Bij een klacht/melding kan wél aan de melder en aan de overtreder worden aangegeven dat de (vermeende) overtreding een lage prioriteit heeft en daarom wordt gewraakt.

7 Sanctiemiddelen

Voor het opleggen van bestuurlijke sanctiemiddelen kan uit de volgende instrumenten worden gekozen:

- a. Opleggen van een last onder dwangsom (LOD);
- b. Opleggen van een last onder bestuursdwang (LOB);
- c. Geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning.

a. Opleggen van een last onder dwangsom (LOD)

Een last onder dwangsom is de sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt indien of zolang de overtreding voortduurt. De last onder dwangsom bevat een last om de overtreding te beëindigen, en om voortzetting en herhaling te voorkomen. In de last onder dwangsom wordt een begunstigingstermijn opgenomen waarbinnen de overtreding ongedaan gemaakt moet worden. Als de overtreding tijdig ongedaan gemaakt wordt, is geen dwangsom verschuldigd. Wanneer de overtreding niet, of niet tijdig wordt beëindigd, dan wel wordt voortgezet of herhaald, dan wordt de dwangsom van rechtswege verbeurt.

De last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd aan de overtreder. Daarmee wordt diegene bedoeld die “het in zijn macht heeft” om de last uit te voeren of na te komen, en daarmee de overtreding te beëindigen. Meestal gaat het om de eigenaar van het perceel of bouwwerk, maar het kan ook de huurder/gebruiker zijn. Per geval moet worden beoordeeld wie als “overtreder” kan worden aangemerkt en aangeschreven.

Niet altijd kan een overtreding worden bestreden met een last onder dwangsom. Als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet, mag niet gekozen worden voor een last onder dwangsom. Hierbij kan gedacht worden aan ernstige milieuovertredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen. Direct optreden om verdere schade te voorkomen, door middel van bestuursdwang, is dan noodzakelijk.

b. Opleggen van een last onder bestuursdwang (LOB)

Bestuursdwang houdt in dat het feitelijk beëindigen van een overtreding uitgevoerd wordt door het bevoegd gezag. Dit kan bij uitstek worden toegepast in de volgende situaties:

- Bij acuut dreigende calamiteiten en gevaarlijke situaties waarbij direct optreden noodzakelijk is. Dit geldt onder meer indien de overtreder niet bereikbaar is;
- Indien de overtreder niet genegen of (financieel) in staat is om de overtreding ongedaan te maken;
- Indien het opleggen van een last onder dwangsom niet tot het gewenste effect, te weten het ongedaan maken van de overtreding, heeft geleid.

De kosten van het uitvoeren van bestuursdwang kunnen verhaald worden op de overtreder. Het uitgangspunt is dat de gemeenten vervolgens ook daadwerkelijk tot het verhalen van de kosten overgaan.

Het tegelijk opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom voor één en dezelfde overtreding is niet mogelijk. Als er sprake is van twee of meer verschillende overtredingen, is een combinatie van een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang wel mogelijk. Een

voorbeeld waarbij wel gelijktijdig een last onder bestuursdwang en last onder dwangsom opgelegd kan worden, is het opleggen van een bouwstop (= een last onder bestuursdwang) en het gelijktijdig opleggen van een last onder dwangsom om te voorkomen dat er verder wordt gegaan met bouwen (= preventieve last onder dwangsom). Door de stillegging van de bouw is een op dat moment plaatsvindende overtreding met onmiddellijke ingang beëindigd. De last onder dwangsom is opgelegd om te voorkomen dat de overtreding opnieuw plaatsvindt.

c. Geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning

Een verleende vergunning kan eventueel geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, indien niet overeenkomstig die vergunning is of wordt gehandeld. Ook kan een vergunning worden ingetrokken als de aan de vergunning verbonden voorschriften of regels niet worden nageleefd. Deze sanctie wordt ingezet bij 'onomkeerbare' overtredingen die niet legaliseerbaar zijn, bijvoorbeeld als het bouwwerk anders wordt uitgevoerd dan was aangevraagd en vergund.

Tot intrekking van de vergunning kan pas worden overgaan als de betrokkene in de gelegenheid is gesteld het bouwwerk (of de activiteit) alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning. Zodra de vergunning is ingetrokken, is de betrokkene direct in overtreding als de activiteit wordt voortgezet, en kunnen andere maatregelen worden toegepast, zoals een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

8 Dwangsommen

8.1 Inleiding

In beginsel is de hoogte van de dwangsom afhankelijk van de aard van de overtreding. Het college van B&W heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en van het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. De dwangsomhoogte moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid), en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). De hoogte van de dwangsom is afhankelijk van verschillende factoren, zoals:

- de dwangsom moet voldoende pressie voor de overtreder opleveren om de overtreding op te heffen of te beëindigen;
- de dwangsom moet in verhouding staan tot de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen;
- de dwangsom moet hoger zijn dan het door de overtreding behaalde (geschatte) financiële voordeel;
- de dwangsom moet zich richten op het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder kan behalen met de overtreding;
- de dwangsom dient te leiden tot het voorkomen van een herhaling, tot de beperking van schade en tot herstel in de oorspronkelijke toestand;
- de dwangsom dient als bevestiging van de normen die gesteld zijn in het belang van onder andere de bouwregelgeving en ruimtelijke ordening.

Dit beleid geeft richtlijnen voor de meest voorkomende gevallen/overtredingen, maar is niet uitputtend. De in de dwangsombeschikking gekozen hoogte van de dwangsom moet wel in overeenstemming zijn met dit beleid. Indien er wordt afgeweken van de dwangsomhoogte in de tabel, naar beneden of naar boven, wordt in de beschikking een aanvullende motivering opgenomen.

Afbakening

De dwangsommen voor de activiteit milieu zijn niet in dit beleid opgenomen, omdat voor deze activiteit reeds apart beleid is. Indien sprake is van overtredingen die betrekking hebben op RO, bouwregelgeving én milieu, zal de ODMH zorgdragen voor afstemming tussen de verschillende werkvelden.

8.2 Soorten dwangsommen

Op grond van artikel 5:32b Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zijn er drie soorten dwangsommen:

1. een bedrag ineens;

Deze vorm wordt voornamelijk toegepast in situaties waarin een overtreder door het verrichten van een handeling de overtreding voor een bepaalde datum kan beëindigen. Bijvoorbeeld bij het zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning bouwen van een bouwwerk. Het voordeel is dat men slechts één controlemoment hoeft in te plannen om te constateren of de overtreding beëindigd is.

2. een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd;

Deze vorm wordt voornamelijk toegepast bij gedragingen waarbij sprake is van een continue c.q. langdurige niet afzonderlijk te constateren overtreding. De overtreder is constant in overtreding. Deze vorm is bij uitstek geschikt voor situaties waar in strijd met de bestemmingsplanvoorschriften opstallen of gronden worden gebruikt.

3. een bedrag per overtreding van de last.

Indien regelmatig overtredingen plaatsvinden, die elk op zichzelf geen continu karakter hebben en tot individuele op zichzelf staande gedragingen zijn terug te leiden, kan, bijvoorbeeld ter voorkoming van herhaling van die gedragingen, gekozen worden voor het opleggen van een dwangsom per individueel geconstateerde overtreding. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om overtredingen waarbij een stilleggingsbesluit wordt genegeerd.

Preventieve dwangsom

Het is niet altijd noodzakelijk dat er al sprake is van een feitelijke overtreding voordat een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Ook in situaties waar sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een overtreding in de toekomst (bijvoorbeeld bij het stilleggen van bouwwerkzaamheden zonder of in strijd met de vergunning of bij voorgenomen sloopwerkzaamheden zonder noodzakelijke asbestinventarisatie), kan ook vooraf een (preventieve) last onder dwangsom (of last onder bestuursdwang) worden opgelegd. Dit is geregeld in artikel 5:7 Awb .

Begunstigingstermijn

Een last onder dwangsom omvat, naast de te nemen herstelmaatregelen ook een termijn waarbinnen de overtreder de door het bestuursorgaan opgelegde lastgeving kan uitvoeren zonder dat deze het dwangsombedrag verbeurt (artikel 5:32a, lid 2 Awb). Dit is de begunstigingstermijn.

Volgens vaste rechtspraak geldt bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn het uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding op te heffen (zie ABRS, 24 december 2013, 201302962/1/A1). De standaard begunstigingstermijn wordt in beginsel vastgesteld op 6 weken. Voor de handhaving op permanente bewoning van recreatieverblijven wordt in beginsel uitgegaan van een standaard begunstigingstermijn van 6 maanden. Bij overige onrechtmatige bewoning van een perceel/bouwwerk wordt een standaard begunstigingstermijn van 3 maanden gehanteerd.

De begunstigingstermijn kan op basis van feiten en omstandigheden worden aangepast (zowel korter als langer). In gevallen waar de (brand)veiligheid of volksgezondheid in het geding zijn, zal de termijn veelal korter zijn, gelet op de ernst van het overtreden voorschrift en de onomkeerbaarheid van de eventuele gevolgen. In gevallen waar het aantoonbaar meer tijd kost om de overtreding te beëindigen zal er een langere termijn worden gegeven.

Indien er bezwaar of een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend tegen het besluit om een last onder dwangsom op te leggen, wordt de begunstigingstermijn in principe verlengd. De verlenging geldt dan in de regel tot 6 weken na de beslissing op bezwaar dan wel de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Indien beroep wordt ingesteld, wordt de begunstigingstermijn in principe niet verlengd tot na de behandeling van het beroep.

Wanneer er sprake is van een **spoedeisend acute** situatie, wordt er geen last onder dwangsom opgelegd maar wordt direct (spoed)bestuursdwang toegepast. In dat geval wordt geen, respectievelijk een zeer korte begunstigingstermijn geboden. Verlenging van de termijn bij het indienen van bezwaarschrift of een verzoek om een voorlopige voorziening vindt dan evenmin plaats.

Er wordt evenmin een begunstigingstermijn opgelegd bij lastgevingen die strekken tot voorkoming van herhaling van een overtreding. Dit vloeit voort uit artikel 5:32a lid 2 van de Awb en jurisprudentie. Er

kunnen zich echter toch bijzondere omstandigheden voordoen die ook bij een lastgeving ter voorkoming van herhaling een termijnstelling noodzakelijk maken (zie ABRS 24 oktober 2010, AB 2002, 147). Dit zal dan een uitzondering zijn. De hoofdregel is dat in dergelijke situaties geen termijn wordt geboden maar de last direct in werking treedt.

8.3 Hoogte dwangsommen

In de tabel in bijlage 1 zijn de soort en de hoogte van de dwangsommen per type overtreding opgenomen.

Er kunnen omstandigheden zijn waarbij de dwangsomrichtlijn wordt bijgesteld naar boven of naar beneden. Bijvoorbeeld

- als de overtreding zeer klein is. Dan kan de dwangsomhoogte naar beneden worden bijgesteld, met een minimum van € 250,=
- als sprake is van recidive. Dan zou het bedrag juist verhoogd moeten worden. Als richtlijn geldt het bedrag uit de tabel x2. Bovendien wordt na twee maal een last onder dwangsom te hebben opgelegd overgegaan op bestuursdwang (behoudens uitzonderingen).
- als de overtreding begaan wordt door een bedrijf in plaats van door een particulier. Dan kan het bedrag van de last met 50% worden verhoogd.
- indien een overtreding wordt begaan in een monumentaal pand of waar asbest een rol speelt. In dat geval zal de van toepassing zijnde dwangsom worden verhoogd met een bedrag dat recht doet aan de aanvullende feiten. De verhoging van de dwangsom wordt bepaald aan de hand van de feiten en omstandigheden binnen de aangegeven bandbreedtes, er wordt onder andere gekeken naar:
 - Asbest: is de asbestbesmetting binnen een pand of buiten een pand (in de openbare ruimte) geconstateerd.
 - Monument: is er sprake van een overtreding bij een monument waarbij sprake is van aantasting van waardevolle onderdelen van een monumentaal pand of van een pand met hoge cultuurhistorische waarde.

De tabel in bijlage 1 mag niet leiden tot calculerend gedrag van (mogelijk) overtreders (bedrijven of personen): aan de tabel kunnen géén rechten worden ontleend. Het college van B&W is gerechtigd om in een concreet geval, in afwijking van de bedragen in de tabel, een lagere of hogere dwangsom op te leggen. De ODMH kan hiertoe namens het college van B&W voorstellen doen.

De dwangsom mag overigens geen punitief karakter krijgen, daar zijn andere wetten voor.

8.4 Invorderen dwangsommen

Net zoals er een beginselplicht tot handhaven is, is ook een beginselplicht tot invorderen van de verbeurde last onder dwangsom door de Raad van State geformuleerd. Indien een belanghebbende een aan hem door een bestuursorgaan opgelegde last onder dwangsom overtreedt, dan verbeurt hij de opgelegde dwangsom van rechtswege. Slechts in zeer bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien. Deze bijzondere omstandigheden komen nagenoeg nooit voor, ondanks dat vrijwel elke overtreder meent dat er in zijn geval toch écht sprake is van bijzondere omstandigheden. Financiële problemen van de overtreder, vinden dat de dwangsom

'onredelijk' hoog is, gedeeltelijk hebben voldaan aan de last, alsmede het later alsnog voldoen aan de last zijn géén redenen om van invordering af te zien. In één geval gaf de rechter aan dat een deel van de dwangsom niet ingevorderd mocht worden, omdat de overtreder een betreffende asbestsanering wel op tijd en op de juiste wijze had uitgevoerd, maar alleen de sloopmelding in plaats van één week van te voren slechts twee dagen van te voren had gedaan. Volgens de rechter was dit aspect, ten opzichte van alle andere aspecten waarvoor de last onder dwangsom was opgelegd, niet zwaarwegend genoeg om alsnog de volledige dwangsom van € 25.000,- te verbeuren. De overtreder moest overigens wel € 10.000,- betalen voor de melding die vijf dagen te laat was ingediend. Om te voorkomen dat de last onder dwangsom verwordt tot een papieren tijger, moeten verbeurde dwangsommen dus (vrijwel) altijd ingevorderd worden.

9 Communicatie met inwoners

Communicatie is geen eenrichtingsverkeer. Het betreft de tweezijde informatievoorziening tussen de overheid en de inwoners over voorgenomen beleid en over de uitvoering. Door inwoners, maar ook instellingen, ondernemers, verenigingen en belangengroeperingen, tijdig te informeren en het overleg te zoeken worden gemeentelijke besluiten beter en ontstaat er meer draagvlak voor de keuzes van de gemeente. Dat heeft veelal positieve gevolgen voor het naleefgedrag van de inwoners en ondernemer.

Communicatie in het kader van dit handhavingsbeleid zal met name betrekking hebben op:

- **kennis van de regels:**

Door het verstrekken van informatie over de regelgeving wordt in ieder geval voorkomen dat er overtredingen worden begaan op basis van onwetendheid. Natuurlijk wordt een ieder geacht de wet te kennen, maar de overheid heeft wel de plicht om een ieder te informeren over het gemeentelijk beleid en de keuzes die daarin gemaakt worden. Actuele informatie over handhaving en bouwregelgeving moet dan ook een duidelijk zichtbare plaats krijgen op de website van de ODMH en op de gemeentelijke website, met doorverwijzingen naar bijvoorbeeld landelijke websites. Bovendien kan het verstrekken van folders, bijvoorbeeld van de rijksoverheid, over diverse onderwerpen die te maken hebben met de bouwregelgeving de kennis van de regels vergroten.

- **acceptatie van het beleid:**

Voorkomen moet worden dat voorschriften door de inwoners en ondernemer als lastig en onbegrijpelijk worden ervaren. Dergelijke gedachten kunnen immers leiden tot overtredingen. Het zal de inwoners en ondernemer duidelijk gemaakt moeten worden wat het nut en de meerwaarde van bepaalde voorschriften zijn, zoals het scheppen van waarborgen ten aanzien van de veiligheid van bouwwerken en de kwaliteit van de leefomgeving. Dit zijn immers onderwerpen die direct het belang van diezelfde inwoners en ondernemer raken. Door te motiveren waarom er gehandhaafd wordt en wat de risico's van overtreding zijn, wordt er meer draagvlak voor naleving gecreëerd. Omdat communicatie in deze situatie deel uitmaakt van een handhavingstraject, zal dit in een aantal gevallen moeizaam verlopen. De belangen van de gemeente en de belangen van de inwoners en/of ondernemer staan dan immers haaks op elkaar. In deze situatie is het belangrijk dat de inwoners en/of de ondernemer duidelijk te horen krijgt wat niet is toegestaan, en waarom niet. Op een heldere, eenduidige wijze dient de inwoners en ondernemer op de hoogte worden gesteld van het standpunt van de gemeente. Daarbij is de toon van de communicatie belangrijk. Door met respect en inlevingsvermogen te communiceren, met oog voor de belangen van de inwoners en ondernemers, kan de acceptatie van het handhavingstraject worden vergroot. Niet alleen moet er verteld worden wat niet mag, maar ook wordt er gekeken naar wat wel kan. Dit komt onder meer tot uiting in de stap 'minnelijk overleg' voorafgaand aan de daadwerkelijke handhaving.

- **bekendheid van handhavingsacties:**

Met de wijziging van de Woningwet per 1 april 2007 zijn gemeenten verplicht hun beleidsvoornemens ten aanzien van de handhaving van de bouwregelgeving kenbaar te maken en hierover jaarlijks verslag te doen. Door kennisgeving in de gemeenterubriek wordt de inwoners geattendeerd op de speerpunten van het (nieuwe) handhavingsbeleid en op behaalde handhavingsresultaten. Hierdoor

zien de inwoners bovendien dat de gemeente daadwerkelijk uitvoering geeft aan haar handhavingstaken.

Dit geldt overigens ook als het gaat om melders, klagers, verzoekers om handhaving, (vermeende) overtreders en andere derden/belanghebbenden. Ook zij worden actief geïnformeerd over de handhavingsacties die hen aangaan.

10 Registratie, monitoring en evaluatie

Hoofdstuk 7 van het Bor schrijft voor wie het handhavingsbeleid opstelt en waar het beleid aan moet voldoen. In dit hoofdstuk is ook de verplichting opgenomen om het handhavingsbeleid periodiek te evalueren. Om een uitspraak te kunnen doen over de mate waarin de gestelde doelen bereikt worden, is monitoring van de uitvoering noodzakelijk. Aan de hand van de evaluatie kan het handhavingsbeleid zo nodig bijgesteld worden.

De evaluatie- en monitoringsstappen maken deel uit van de zogeheten dubbele regelkring, en wordt ook wel de 'Big Eight' genoemd. De dubbele regelkring sluit aan bij de filosofie met betrekking tot de planning & controlcyclus en is een hulpmiddel om tot een cyclisch en sluitend beleidsproces te komen. De stappen zorgen ervoor dat sprake is van een continue kwaliteitsverbetering van de handhaving.

10.1 Registratie

Registratie is een term voor de activiteit van het vastleggen van data, gegevens of onderwerpen die benodigd zijn voor formele of informele doeleinden. Op grond van artikel 7.6 van het Bor registreert de ODMH de activiteiten die samenhangen met de uitvoering van de uitvoeringsprogramma ten aanzien van (toezicht en) handhaving van de gemeente en het bereiken van de doelen die zijn vastgelegd in het Handhavingsbeleid. De ODMH gebruikt hiervoor een geautomatiseerd systeem.

10.2 Monitoring

Onder monitoring verstaan we het bewaken van het beleid door continu bij te houden wat de resultaten van de uitvoering zijn, zoals de activiteiten die we hebben uitgevoerd en de overtredingen die we hebben geconstateerd. Om te kunnen monitoren, is het van belang dat de doelen van het handhavingsbeleid meetbaar zijn opgesteld.

Volgens artikel 10.6 van de Mor moet ten behoeve van de monitoring tenminste gekeken worden naar:

- uitgevoerde controles;
- geconstateerde overtredingen;
- opgelegde bestuurlijke sancties;
- processen-verbaal;
- over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

Monitoring van handhavingsactiviteiten vindt daarom plaats op de volgende punten:

1. Het aantal te controleren vergunningen
2. Het aantal uitgevoerde controles en hercontroles;
3. Het aantal en indien mogelijk ook de aard van de geconstateerde overtredingen;
4. Het aantal ingediende meldingen en handhavingsverzoeken;
5. Het aantal bestuursrechtelijke trajecten (bestuursdwang/dwangsom/ ingetrokken vergunningen en andere sancties) in relatie tot handhaving;
6. Het aantal invorderingsbeschikkingen;
7. Het aantal zaken bezwaar, beroep, hoger beroep en voorlopige voorziening in relatie tot handhaving;
8. Het aantal ontvangen klachten ten aanzien van vermeende overtredingen.

Aan de hand van monitoringsinformatie wordt in de eerste plaats bepaald of de jaarlijkse doelstellingen uit het jaarlijkse uitvoeringsprogramma zijn behaald en of activiteiten bijdragen aan de meer strategische doelstellingen uit het beleid.

10.3 Evaluatie

Evaluatie is het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering ervan over een bepaalde periode. Monitoringsinformatie vormt één van de informatiebronnen voor evaluatie. Jaarlijks wordt geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen zijn behaald en welke activiteiten daarvoor zijn uitgevoerd in verhouding tot de prioriteitsstelling.

Door bovendien na te gaan of de doelstellingen en prioriteiten nog actueel zijn, kan een bijstelling van de prioriteiten plaatsvinden of aanpassing van het beleid.

De rapportage wordt, overeenkomstig artikel 7.7 van het Bor, jaarlijks door burgemeester en wethouders bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

Begrippen- en afkortingenlijst

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen

LOB

Last onder bestuursdwang

LOD

Last onder dwangsom

Normadressaat

Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Bijlage 1 Dwangsommen

Overtreding	Dwangsom	Modaliteit	Maximum	Begunstigings termijn
Aanleggen en dempen van werken zonder vergunning:				
- aanleg verharding per 25 m ²	€ 1.100,- (bestrating)	ineens		6 weken
- aanleg in/uitrit	€ 3.000,- (asfalt) € 1.500,- (bestrating)	ineens		6 weken
- aanleg of dempen van een watergang tot 20 m ²	€ 2.500,- (asfalt) € 2.500,-	ineens		6 weken
- aanleg of dempen van een watergang vanaf 20 m ²	€ 5.000,-	ineens		6 weken
- ophogen of afgraven grond per 25 m ²	€ 800,-	ineens		6 weken
Gebruik in strijd met bestemmingsplan:				
- permanente bewoning van een recreatieverblijf	€ 20.000,-	ineens		6 maanden
- overige onrechtmatige bewoning perceel en/of bouwwerk	€ 20.000,-	ineens		3 maanden
- strijdig gebruik perceel en/of bouwwerk	€ 7.500,- Minder ingrijpende overtredingen	ineens		6 weken
	€ 25.000,- ingrijpende overtredingen			
Handelen in strijd met:				
- het Bouwbesluit ⁴	€ 5.000,- Minder ingrijpende	ineens		6 weken

⁴ Hieronder vallen tevens overtredingen die betrekking hebben op de brandveiligheid.

Overtreding	Dwangsom	Modaliteit	Maximum	Begunstigings termijn
	overtredingen			
	€ 50.000,- ingrijpende overtredingen			
- de Bouwverordening	€ 3.000,- Minder ingrijpende overtredingen	ineens		6 weken
	€ 15.000,- ingrijpende overtredingen			
- voorwaarden van de vergunning	€ 3.000,- Minder ingrijpende overtredingen	ineens		6 weken
	€ 30.000,- ingrijpende overtredingen			
Slopen en/of bouwen zonder of in afwijking van de vergunning:				
- licht max. 50 m ³	€ 10.000,-	ineens		6 weken
- matig max. 150 m ³	€ 15.000,-	ineens		6 weken
- ernstig 150 - 600 m ³	€ 25.000,-	ineens		6 weken
- buitencategorie > 600 m ³	€ 50.000,-	ineens		6 weken
- indien bij een monument wordt de dwangsom verhoogd met	€ 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen			
	€ 50.000,- Ingrijpende overtredingen			
Negeren stilleggingsbevel bouwen				
- licht max. 50 m ³	€ 5.000,-	per constatering	€ 30.000,-	
- matig max. 150 m ³	€ 10.000,-	per constatering	€ 60.000,-	

Overtreding	Dwangsom	Modaliteit	Maximum	Begunstigings termijn
- ernstig 150 – 600 m ³	€ 20.000,-	per constatering	€ 120.000,-	
- buitencategorie > 600 m ³	€ 30.000,-	per constatering	€ 180.000,-	
- indien bij een monument wordt de dwangsom verhoogd met	€ 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen			
	€ 50.000,- Ingrijpende overtredingen			
Negeren stilleggingsbevel slopen				
- tot 500 m ³	€ 15.000,-	per constatering	€ 30.000,-	
- vanaf 500 m ³	€ 30.000,-	per constatering	€ 60.000,-	
- indien er een asbestbesmetting is of er gesloopt wordt zonder vereist asbestinventarisatie-rapport wordt de dwangsom verhoogd met	€ 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen			
	€ 50.000,- Ingrijpende overtredingen			
- indien bij een monument wordt de dwangsom verhoogd met	€ 5.000,- Minder ingrijpende overtredingen			
	€ 50.000,- Ingrijpende overtredingen			

Toelichting op de tabel:

Voor het bepalen van de dwangsomhoogte gelden de in de tabel genoemde indicatieve dwangsomhoogten per soort activiteit. De tabel vermeldt de meest voorkomende overtredingen, de indicatieve dwangsomhoogten, de daaraan verbonden maxima en de herstel- c.q. begunstigingstermijnen. De tabel vermeldt richtinggevende voorbeelden: in het concrete geval moet de geschikte hoogte van het dwangsombedrag worden bepaald aan de hand van de voorbeelden in de tabel.

Voor overtredingen die niet in de tabel zijn benoemd zal de hoogte van de dwangsom per geval bekeken worden. Uitgangspunt bij het bepalen van de hoogte is dat er een voldoende financiële prikkel van moet uitgaan.

Omdat het bij sommige overtredingen vanwege de diversiteit in omvang, volumes en hoogtes lastig is om één dwangsom te bepalen en om daarbij zo objectief mogelijk te blijven, is er voor gekozen om de hoogte van de dwangsom mede vast te stellen aan de hand van onder meer oppervlaktematen (m^2) of aan de hand van kuubs (m^3), de ruimtelijke impact, veiligheidsrisico's en gezondheidsrisico's. Daarnaast zijn er bij een aantal overtredingen bandbreedtes opgenomen. Als bij deze soort overtredingen de ruimtelijke impact groot is, en als er (tevens) sprake is van een groter veiligheidsrisico en/of gezondheidsrisico (ingrijpende overtredingen) dan wordt er een hogere dwangsom opgelegd dan bij overtredingen waarbij de impact en de risico's minder groot zijn (minder ingrijpende overtredingen). Het uitgangspunt voor de in de tabel genoemde dwangsommen is dat de dwangsom hoger is dan de (geschatte) kosten die een overtreder moet maken, dan wel hoger is dan de (geschatte) winst die de overtreder behaalt als de overtreding voortduurt. De geconstateerde feiten en omstandigheden zijn bepalend voor de individuele vaststelling van de hoogte en het maximaal te verbeuren bedrag. Afwijkingen naar boven/beneden van de standaard dwangsomhoogte in de tabel, waarvoor in het concrete geval een goede reden kan zijn, worden steeds goed onderbouwd en in de beschikking gemotiveerd.

Bijlage 2 Interventiematrix Landelijke Handhavingsstrategie

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Van belang 3	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Beperkt 2	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Vrijwel nihil 1	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p>	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>
		A	B	C	D
		<p>Goedwillend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	<p>Moet kunnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	<p>Calculerend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	<p>Bewust en structureel / Crimineel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

