

BIJLAGE 1

Handhavingsinstrumenten

1. Bestuursrechtelijke instrumenten

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het in overeenstemming brengen met de regelgeving van de daaraan afwijkende gedragingen en situaties. De handhaving gaat dus uit van het repareren van de ontstane situatie en is als zodanig niet gericht op het bestraffen van de overtreder. Van belang is te bedenken dat het college van burgemeester en wethouders het primaat heeft bij de handhaving van deze regelgeving.

Nadelen van bestuursrechtelijke handhaving zijn een lange procedure tijd, de grotere kans op verschillen bij vergelijkbare overtredingen en het niet bruikbaar zijn bij onomkeerbare overtreding.

1.1. Legalisering.

Bij een overtreding moet volgens vaste jurisprudentie, voordat tot handhaving wordt overgegaan, altijd eerst gekeken worden of de illegale situatie niet alsnog gelegaliseerd kan worden. Kan er bijvoorbeeld alsnog vergunning worden verleend of valt het gebruik onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan. Ook eventuele toekomstige legalisatie, bijvoorbeeld een nieuw bestemmingsplan moet worden meegenomen. Het legalisatieonderzoek dient deel uit te maken van de belangenafweging.

1.2. Bestuursdwang

In de Gemeentewet is de gemeentelijke bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang opgenomen. Deze wordt nader geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder bestuursdwang wordt volgens de Awb verstaan "het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met, bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten". Het gaat dus om handhaving door feitelijk handelen. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om datgene wat in strijd met de voorschriften is aangelegd of opgericht ongedaan te maken en/of de overtreding te beëindigen. Voordat de gemeente overgaat tot het toepassen van bestuursdwang stelt het de overtreder of een ander gerechtigde in de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn zodanige maatregelen te treffen dat daadwerkelijk toepassen van bestuursdwang niet nodig is. De kosten van bestuursdwang kan de gemeente via een dwangbevel verhalen op de overtreder of een gerechtigde. Bestuursdwangbesluiten kunnen worden gericht aan:

- a. de overtreder van een wettelijk voorschrift;
- b. de rechthebbende op het gebruik van een zaak, zoals de eigenaar, de huurder, de pachter of de vruchtgebruiker;
- c. degene die om bestuursdwang verzoekt.

1.3. Dwangsom

In plaats van het toepassen van bestuursdwang heeft het bestuursorgaan op grond van de Awb ook de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Een last onder dwangsom kan echter uitsluitend worden opgelegd aan de overtreder. Wanneer er meerdere overtreders zijn dan wordt de last onder dwangsom opgelegd aan diegene, die het in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen.

Een dwangsom kan zijn gericht op het ongedaan maken van een reeds gepleegde overtreding of op het voorkomen van voortzetting dan wel herhaling van de overtreding. Voor iedere dag/week dat de overtreding voortduurt dan wel voor iedere geconstateerde overtreding wordt door de overtreder automatisch de opgelegde dwangsom verbeurd. De dwangsom is een financiële prikkel om de overtreding te

laten beëindigen. Het bedrag van de dwangsom moet dan ook wel in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de overtreding. De dwangsom mag gelet op de jurisprudentie niet het karakter krijgen van een punitieve sanctie. De verbeurde dwangsommen komen toe aan het orgaan dat ze heeft opgelegd. Het bestuursorgaan kan desnoods via een dwangbevel de verbeurde dwangsommen invorderen.

1.4. Intrekken vergunning

Sommige wettelijke regelingen, zoals o.a. de Wet milieubeheer, Drank- en Horecawet geven de gemeente de bevoegdheid om als handhavingmiddel de vergunning in te trekken. Bijvoorbeeld wanneer in strijd met de vergunningvoorschriften wordt gehandeld. Dit is een zeer ingrijpend middel, omdat door de intrekking de juridische bedrijfsvoering wordt beëindigd, echter niet het feitelijk functioneren. De overtreding kan daarom voortduren. Intrekken van een vergunning heeft dan ook slechts zin, wanneer dit gecombineerd wordt met bestuursdwang of dwangsom.

1.5. Bestuurlijke boete

Op 18 december 2007 heeft de Eerste Kamer de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte aangenomen. Deze wet treedt op 1 januari 2009 in werking en maakt het gemeenten mogelijk om een bestuurlijke boete op te leggen bij bepaalde lichte, niet-gevaarzettende overtredingen die overlast in de openbare ruimte veroorzaken. Het betreft overtredingen die bij gemeentelijke verordening (Algemene Plaatselijke Verordening) strafbaar zijn gesteld en die niet voorkomen op een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen negatieve lijst. Te denken valt aan gedragingen als wildplassen, het verkeerd aanbieden van huisvuil en het aanbrengen van graffiti.

Gemeenten kunnen zelf kiezen of ze dit handhavingsinstrument inzetten. De bestuurlijke boete kan worden opgelegd door toezichthouders met opsporingsbevoegdheid (BOA's) die in dienst zijn van burgemeester en wethouders.

In gemeenten waar gekozen wordt voor een bestuurlijke boete neemt de rol van de politie af, al blijft de politie bevoegd overlast in de openbare ruimte strafrechtelijk te handhaven. Duidelijke afspraken tussen het gemeentebestuur en politie zijn dan ook noodzakelijk.

1.6 Bestuurlijke (straf)beschikking

De Wet OM-afdoening biedt de officier van justitie de mogelijkheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Deze bevoegdheid bestaat in beginsel in alle gevallen waarin de officier van justitie vaststelt dat een overtreding is begaan dan wel een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar. Bij AMvB kunnen ook anderen, zoals de gemeenten, waterschappen en provincies, de bevoegdheid krijgen om een strafbeschikking uit te vaardigen. De Wet OM-afdoening treedt naar verwachting ook op 1 januari 2009 in werking.

1.7 Gedogen

Gedogen is het al dan niet tijdelijk afzien van handhaving. Omdat handhaving een gemeentelijke bevoegdheid is en geen verplichting, kan de gemeente besluiten niet op te treden tegen een illegale situatie of een illegaal handelen. Volgens vaste jurisprudentie is dit echter alleen in *uitzonderingsgevallen* aanvaardbaar. Dat betekent dat categorisch niet handhaven niet is toegestaan. Bovendien dient het gedogen *beperkt in tijd en in omvang* te zijn en moet het gaan om een *expliciet* besluit genomen na een *zorgvuldige afweging van alle belangen*.

2. Strafrechtelijke instrumenten

Het strafrecht neemt een eigen plaats in naast de bestuursrechtelijke instrumenten. In gevallen waarin overtredingen niet meer ongedaan te maken zijn, heeft het toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom geen zin meer. Strafrechtelijk optreden is in die gevallen vaak nog wel zinvol én mogelijk. Ook kan het strafrecht een ondersteunende rol ten opzichte van de bestuursrechtelijke handhaving vervullen. Volgens de Hoge Raad kunnen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties bij een en dezelfde overtreding tegelijkertijd worden opgelegd omdat bestuursrechtelijke sancties een ander doel en karakter hebben dan strafrechtelijke. Bestuursrechtelijke sancties hebben een reparatoir karakter omdat ze te voorkomen zijn door zich voortaan te houden aan het bij of krachtens de wet bepaalde terwijl strafrechtelijke sancties een punitief karakter hebben en bedoeld zijn om leed toe te brengen na het plegen van een overtreding.

In gevallen waar niet wordt voldaan aan een aanschrijving wordt naast het toepassen van bestuursdwang/dwangsom de druk nog eens versterkt door de dreiging van het Openbaar Ministerie om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Dit noemen we 'flankerend beleid'. Flankerend beleid wordt al langere tijd in het kader van milieuhandhaving toegepast en is in 2007 breder getrokken naar de omgevingshandhaving (bouw, ruimtelijke ordening, openbare orde en veiligheid).

Binnen de strafrechtelijke handhaving beschikt het Openbaar Ministerie over een aantal middelen.

2.1. Vervolging

De bevoegdheid om strafrechtelijke vervolging in te stellen berust bij de Officier van Justitie van het Openbaar Ministerie. Vervolging kan leiden tot het door de rechter opleggen van straffen. De straffen zijn verdeeld in hoofdstraffen en bijkomende straffen. Hoofdstraffen zijn gevangenisstraf, hechtenis, dienstverlening en geldboete. De belangrijkste bijkomende straffen zijn verbeurdverklaring en openbaarmaking van de rechtelijke uitspraak, ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel en herstel in de rechtmatig toestand.

2.2. Transactie

Transactie houdt in dat het Openbaar Ministerie onder bepaalde voorwaarden afziet van strafvervolging. De voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zijn het betalen van een geldsom aan de staat of het vergoeden van de door het strafbare feit ontstane schade.

2.3 Voorlopige maatregel

De Officier van Justitie kan een voorlopige maatregel opleggen, dat wil zeggen een maatregel vooruitlopend op de behandeling bij de strafrechter. Dit kan slechts bij overtredingen op grond van Wet Economische Delicten. Belangrijke voorlopige maatregelen zijn het bevel aan de verdachte om zich van bepaalde handelingen te onthouden en de geheel of gedeeltelijke stillegging van een inrichting.

3. Privaatrechtelijke instrumenten

De overheid heeft ook de bevoegdheid in haar hoedanigheid als rechtspersoon te handhaven; zogenaamde privaatrechtelijke handhaving. Dit is toegestaan als partij in een overeenkomst bijvoorbeeld door het stellen van voorwaarden bij gronduitgifte, de opname van een boetebeding/ het stellen van een bankgarantie of via een privaatrechtelijke vordering zoals in het geval van een onrechtmatige daadsactie.

Echter in het algemeen geldt, wanneer de overheid via de publiekrechtelijke handhavingstraject kan zorgen voor wetshandhaving, dit niet via de privaatrechtelijke weg mag worden afgedwongen (zogenaamde 'tweewegenleer'). Dit is het geval als:

- uit de inhoud en strekking van de publiekrechtelijke regeling (wet of verordening) blijkt, dat het volgen van de privaatrechtelijke weg is uitgesloten of
- de rechtsbescherming van de burgers in een publiekrechtelijke regeling beter gewaarborgd is of
- met de publiekrechtelijke regeling hetzelfde resultaat kan worden bereikt.

In het algemeen kunnen 3 privaatrechtelijke instrumenten van handhaving worden onderscheiden :

- hanteren van de eigenaarsbevoegdheid
- gebruik van de privaatrechtelijke overeenkomst (bv. voorwaarden gronduitgifte, erfpacht, gedoogovereenkomst)
- actie uit onrechtmatige daad

BIJLAGE 2.

Samenvatting kwaliteitseisen Besluit omgevingsrecht

1. Handhavingsbeleid

Procesmatig:

- Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in één of meer documenten, waarin het gemotiveerd aangeeft welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daarvoor zal uitvoeren.
- Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie (artikel 7.10. tweede lid), of het dit beleid moet aanpassen en past het zonedig aan.,
- Het bestuursorgaan zorgt dat de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving dit beleid en het handhavingsbeleid onderling afstemmen,
- Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten maken het handhavingsbeleid bekend aan Provinciale Staten

Inhoudelijk:

- Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die volgens het bestuursorgaan kunnen optreden rond de naleving van de wettelijke bepalingen, daar waar de zorg voor de handhaving is opgedragen aan het bestuursorgaan..
- Het handhavingsbeleid geeft inzicht in de prioriteitstelling en de methodiek waarmee het bestuursorgaan bepaalt of de doelen uit het eerste lid worden bereikt.
- Het handhavingsbeleid geeft verder inzicht in de strategie van het bestuursorgaan voor het toezicht. de rapportage (verantwoording). wijze van sanctioneren (sanctiestrategie) en voor overtredingen die het bestuursorgaan zelf of andere overheidsorganen hebben begaan..
- Het handhavingsbeleid geeft ook inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen voor strafrechtelijke handhaving. over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden.

2. Uitvoeringsprogramma

Naast het handhavingsbeleid hoort er ook een uitvoeringsprogramma te zijn.. Hiervoor gelden de volgende eisen:

- Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin staat welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert (rekening houdend met de analyse en prioriteitsstelling).

- Het bestuursorgaan stemt het uitvoeringsprogramma af met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
- Burgemeester en wethouders maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde Staten maken het uitvoeringsprogramma bekend aan Provinciale Staten.

3. Uitvoeringsorganisatie

Hiervoor gelden de volgende eisen:

Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zo in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid gewaarborgd is. Daartoe zorgt het bestuursorgaan in ieder geval dat:

- a. de personeelsformatie voor de handhaving en de bij de onderscheiden

functies horende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;

b de personen die zijn belast met de voorbereiding van besluiten over aanvragen van een omgevingsvergunning. voor zover die gaan over activiteiten in een inrichting, niet worden belast met:

1. het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen voor een inrichting

2. het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sanctiebeschikkingen voor een inrichting;

c. een op basis van artikel 5,10 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen in dezelfde inrichting;

d de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.

Het bestuursorgaan zorgt er ook voor dat:

a. een beschrijving wordt vastgesteld van de werkprocessen. de procedures en de bijbehorende informatievoorziening voor het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen en het voorbereiden, geven en uitvoeren van bestuurlijke sanctiebeschikkingen..

b. de uit te voeren werkzaamheden plaatsvinden volgens deze beschrijving.

4. Borging van de middelen

Het bestuursorgaan zorgt in ieder geval dat:

a. de beschikbare financiële en personele middelen. die nodig zijn voor' het bereiken van de op basis van artikel 7.5. eerste lid, gestelde doelen en voor het uitvoeren van de benodigde activiteiten. inzichtelijk worden gemaakt en in de begroting worden gewaarborgd;

b. voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma. bedoeld in artikel 7.6. eerste lid, en dat deze middelen zonodig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma zo nodig wordt aangepast.

5. Monitoring

Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:

a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma. bedoeld in artikel 7.6. eerste lid;

b. het bereiken van de op basis van artikel 7,5. eerste lid gestelde doelen, In het systeem registreert het bestuursorgaan verder gegevens die het heeft verzameld in het kader van de handhaving.

6. Rapportage

Het bestuursorgaan rapporteert periodiek over:

a, het bereiken van de op basis van artikel 7.5. eerste Lid. gestelde doelen;

b.. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 7 5. eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling. bedoeld in artikel 7,5. derde Lid, onder a;

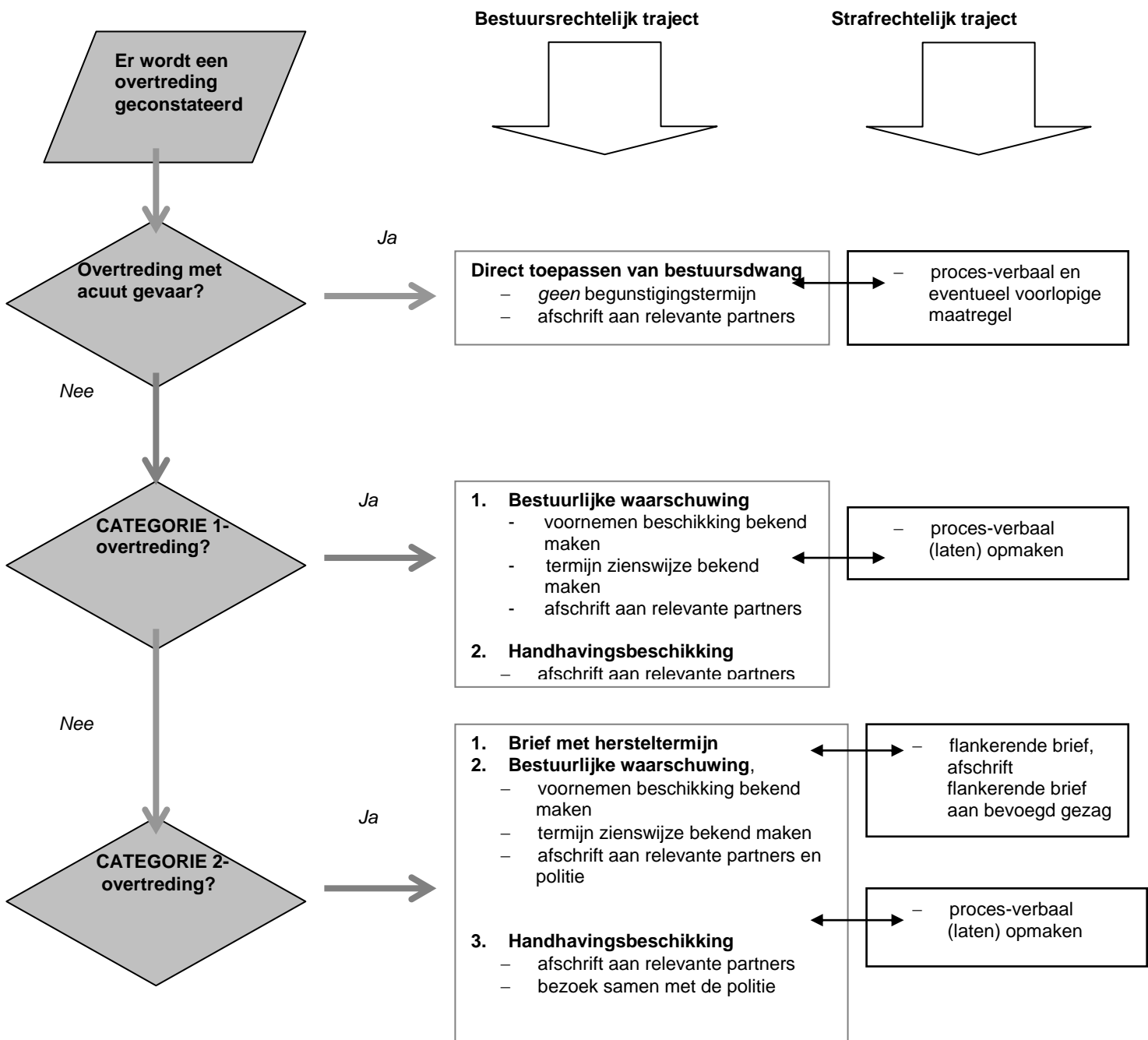
c. de uitvoering van de afspraken. bedoeld in artikel 7.5. vijfde lid,

Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de activiteiten in het uitvoeringsprogramma. bedoeld in artikel 7,6. eerste lid, zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de op basis van artikel 7.5, eerste lid, gestelde doelen.

Burgemeester en wethouders maken de rapportage. bedoeld in het eerste lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan de gemeenteraad.. Gedeputeerde Staten maken de rapportage, bedoeld in het eerste Lid, en het verslag van de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, bekend aan Provinciale Staten.

Bijlage 3

SCHEMA HANDHAVINGSTRATEGIE



Bijlage 4

VERSCHIL PRIORITERING 2004-2008

Handhavingsthema	Nu ondergebracht in thema	Prioritering 2004	Prioritering 2008
<i>Nieuwe thema's</i>			
Gebruik openbare ruimte		-	2
Horeca		-	3
Bodem		-	2
Inwoners		-	4
<i>Bestaande thema's</i>			
Bestaande bouw		3	2
Bouwen / slopen met vergunning		1	1
Evenementen		1	1
Bestemmingsplan		1	3
Externe Veiligheid		2	2
Flora en fauna		4	3
Milieutoezicht bedrijven		1	1
Financiën		3	4
Illegale bouw en sloop		1	1
Woonwagencentra		1	1
Leerplicht		2	2
Bijstand		2	2
Afval en Lozingen		2	2
Illegale bedrijvigheid		2	1
<i>Vervallen thema's</i>			
Brandveiligheid gebouwen	Bestaande bouw	1	-
Openbare orde vergunningen	Gebruik openbare ruimte	3	-
Openbare orde algemeen	Gebruik openbare ruimte	1	-
Bouwstoffenbesluit	Bodem	1	-
Milieutoezicht particulieren	Bodem	3	-
Kabels en leidingen	Bodem	4	-
Monumenten en archeologie	Bodem	4	-
Brandveiligheid horeca	Horeca	1	-
Openbare orde horeca	Horeca	1	-