

6 Sancties en bevoegdheden

6.1 Bestuursrechtelijke sancties

In het stadium ‘corrigeren’ van de handhaving volgt in principe op elke overtreding, die niet beëindigd en/of hersteld is, een sanctie van de overheid. Slechts in uitzonderlijke gevallen is dit anders. Een eenmaal in gang gezet traject van begeleiden, sturen en corrigeren wordt doorgezet wanneer de opeenvolgende stappen niet het gewenste resultaat opleveren.

De kans dat een in gang gezet traject effectief is, wordt verhoogd wanneer de voorschriften en regels uit de vergunning handhaafbaar zijn. Daarom doen we een handhaafbaarheidstoets op te verlenen vergunningen.

Het merendeel van de handhavingsactiviteiten van de gemeente gaat via het bestuursrechtelijk spoor. Het college van B&W heeft vrijwel alle besluiten op het gebied van milieuhandhaving gemandateerd aan de Algemeen Directeur van de Milieudienst (zie het Algemeen Mandaatbesluit 2000).

Hoe de Milieudienst invulling geeft aan de voorbereiding van handhavings-besluiten en de besluitvormingsprocedure wordt verder uitgewerkt in de kwaliteitshandboeken. Daarin staat ook aangegeven op welk niveau de beslissing tot handhaving wordt genomen.

De taken en functies van vergunningverlening en handhaving worden niet door dezelfde medewerkers verricht.

Vormen van bestuursrechtelijke sancties

In veel gevallen zal in de fase van ‘corrigeren’ een bestuursrechtelijke sanctie worden opgelegd. Hieronder staan de verschillende opties, met hun eigen toepassingsmogelijkheden:

SANCTIE	BETEKENT	TOEPASSING
dwangsom	het opleggen van een financiële prikkel; de dwangsom kan worden vastgesteld per overtreding, per tijdseenheid of per bedrag ineens	<ul style="list-style-type: none">→ in beginsel bij alle overtredingen, behalve als het belang van het voorkomen van direct (milieu)gevaar, ernstige overlast of groot gevaar voor de gezondheid, openbare orde of veiligheid zich daartegen verzet→ bij overtreding van gedragsvoorschriften→ efficiënt bij (toekomstige) herhalingen: de sanctie werkt voor onbepaalde tijd en blijft dus bestaan na het stoppen van de overtreding. Na een jaar zonder herhaling van de overtreding kan de overtreder verzoeken het besluit tot dwangsom in te trekken.
bestuursdwang	het op kosten van de overtreder ongedaan maken van de overtreding, waaronder ook sluiting van de inrichting (in spoedeisende gevallen kan dat in mondeling overleg met het bevoegd gezag)	<ul style="list-style-type: none">→ bij kernbepalingen met direct (milieu)gevaar, ernstige overlast of groot gevaar voor de gezondheid, openbare orde of veiligheid (zware overtreding, spoedeisend)→ indien opgelegde en geïnde dwangsom geen effect heeft gehad en aannemelijk is dat deze ook geen effect meer zal hebben. Let op: het besluit tot dwangsom moet eerst worden ingetrokken, voordat het besluit tot bestuursdwang genomen kan worden!
intrekken vergunning	tijdelijk of permanent intrekken van de vergunning of een deel van de vergunning	<ul style="list-style-type: none">→ bij overtreding van sommige APV-bepalingen wordt dit als sanctie toegepast→ met name voor het handhaven van de voorschriften voor markten en standplaatsen een geschikt instrument→ <i>bij Wm-overtredingen</i>: alhoewel het als sanctie ervaren wordt, is het eigenlijk geen sanctie, maar vloeit het voort uit de opbouw van de wet: indien bij voortdurende niet wordt voldaan aan de voorschriften, volgt intrekking→ toepassing dan: bij kernbepalingen met direct milieugevaar, ernstige overlast, etc. (intrekking van de vergunning doet de overtredingen niet stoppen en door het intrekken bestaan er geen voorschriften meer)

De *bestuurlijke boete* is een experimenteel instrument. Indien de ervaringen gunstig zijn, zal deze boetemogelijkheid wellicht opgenomen worden in de Awb, pas dan is het instrument algemeen inzetbaar voor de handhaving.

Begunstigingstermijnen

De begunstigingstermijn wordt vooral bepaald door de ernst van de overtreding en de tijd die nodig is om de overtreding ongedaan te maken. Daarnaast speelt natuurlijk ook een rol of al dan niet een kernbepaling is overtreden. Globaal geldt:

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

Op grond van jurisprudentie moet de overtreder een redelijke termijn gegund worden om de overtreding ongedaan te maken. Concrete uitwerkingen van de begunstigingstermijnen zijn te vinden in de hoofdstukken 8 t/m 10.

Hoogte dwangsom

Het doel van de last onder dwangsom is de overtreding ongedaan te maken of nieuwe overtredingen te voorkomen. Geeft de overtreder hieraan geen gehoor of wordt het maximumbedrag van de dwangsom bereikt, dan kan het bedrag van de dwangsom worden verhoogd, of kan bestuursdwang worden toegepast. De procedures voor het opleggen en innen van een dwangsom of voor het opleggen van bestuursdwang worden beschreven in de kwaliteitshandboeken. Bij het opleggen van een dwangsom wordt naast een bedrag per overtreding, per tijdseenheid of per bedrag ineens, ook een maximumbedrag opgenomen waarboven geen dwangsom meer verbeurd wordt (daarna wordt de dwangsom ingetrokken en bestuursdwang opgelegd). Globaal geldt:

- hoe zwaarder de overtreding, hoe hoger de dwangsom
- sanctie moet redelijk zijn, in verhouding staan tot de overtreding (proportionaliteit).

Aan de hand van deze twee criteria is in hoofdstuk 8 t/m 10 een aantal veel voorkomende overtredingen op een rij gezet. In individuele gevallen moet altijd een afweging worden gemaakt over de inzet van sanctiemiddelen. Deze afweging vindt plaats aan de hand van de volgende factoren:

- economisch voordeel als gevolg van de overtreding: overtreden moet financieel niet interessant zijn
- financiële draagkracht: een te lage dwangsom stimuleert een rijke overtreder onvoldoende; een te hoge dwangsom stimuleert een arme overtreder niet, hij kan toch niet betalen
- recidive: recidive leidt tot verhoging van de dwangsom (of tot het toepassen van bestuursdwang), omdat een eerder opgelegde (te lage) dwangsom niet het beoogde effect heeft gehad

Wanneer bij de opgelegde dwangsom naar boven of naar beneden wordt afgeweken dan moet dat gemotiveerd gebeuren.

Afstemming bestuursrecht met straf- en privaatrecht

Wanneer preventie niet leidt tot voldoende naleving van de regels, kan de gemeente in beginsel bestuursrechtelijke, privaatrechtelijke of strafrechtelijke middelen inzetten om naleving te bevorderen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft geen regels voor een keuze. De instrumenten zijn in principe gelijkwaardig. Met partners zijn hierover afspraken gemaakt. Deze zijn voor ons leidend. Bij ernstige overtredingen kan parallel aan bestuursrechtelijke handhaving ook het strafrechtelijke handhavingstraject ingezet worden. Dit staat ook in het stappenplan aangegeven.