

Bijlagen

Bijlage 1: Nalevingsstrategie

A. Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op de vergroting van bewustwording bij burgers, bedrijven en instellingen dat bepaalde regels gelden en dat de gemeente Meerssen ook erop toeziet dat die regels worden nageleefd. Het doel is om de naleving van wet- en regelgeving te vergroten, zonder dat hieraan repressieve middelen te pas komen. Gevolg van deze stimulering tot naleving is dat minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te hebben, omdat het aantal overtredingen geringer is.

Vanuit de gedachte dat voorkomen beter is dan genezen wordt de preventiestrategie een belangrijke rol toebedeeld.

Binnen de preventiestrategie is een aantal onderwerpen opgenomen:

- Communicatie in brede zin om de bekendheid van wet- en regelgeving te vergroten en om de subjectieve beleving van een potentiële overtreder te beïnvloeden, waar het bijvoorbeeld betreft de perceptie met betrekking tot de kans om betrapt te worden, de kans dat daadwerkelijk een sanctie wordt opgelegd en de ernst van de sanctie.
- Drempelverlaging om burgers, bedrijven en instellingen eerder overtredingen te laten melden (b.v. bereikbaarheid).
- Toetsen van regels, voorschriften en beleid op duidelijkheid en op handhaafbaarheid.

B. Toezichtstrategie

Onder controle en toezicht wordt verstaan het nagaan of en in hoeverre wettelijke regels worden nageleefd. Dit vormt tevens het doel van inspectie en toezicht. Door actief erop uit te trekken toont de gemeente Meerssen aan dat zij ook uitvoering aan haar beleid geeft en is verder voor iedereen letterlijk en figuurlijk zichtbaar dat de gemeente ook controleert. Gevolg hiervan zal zijn dat een preventieve werking van controle en toezicht uitgaat en dat daardoor het naleefgedrag wordt vergroot.

In de toezichtstrategie wordt neergelegd hoe controle en toezicht worden uitgeoefend. Daarbij wordt aangegeven hoe de capaciteit en middelen worden ingezet om een zo groot mogelijk resultaat te behalen.

De toezichtstrategie die voor de verschillende handhavingstaken in het handhavingprogramma (en protocollen) wordt uitgeschreven, wordt in sterke mate bepaald door de prioriteitenstelling. De gegeven prioriteit bepaalt wanneer, hoe vaak (inspectiefrequentie) wordt geïnspecteerd, op welke (vastgestelde) handhavingsthema's en met welke diepgang dat gebeurt.

Hieronder staan de basisuitgangspunten.

Cluster 1: Vergunninggericht werken

Zoals de benaming al aangeeft, staat bij vergunninggericht werken een bepaalde vergunning centraal. Van hieruit worden controle en toezicht uitgeoefend en volgen eventuele handhavingsacties. Daarbij wordt rekening gehouden met de regels en normen, die aan de desbetreffende vergunning zijn verbonden.

De prioriteitenstelling bepaalt in welke fasen van de uitvoering (inspectiefrequentie) wordt geïnspecteerd, op welke thema's en met welke diepgang.

Arrangement	Toelichting
Integrale inspectie	Beoordeling van alle onderdelen op detailniveau
Representatief/beperkt	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details
Marginaal	Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog.
Steekproefsgewijs	Er vinden geen of steekproefsgewijs inspecties plaats

Cluster 2: Objectgericht werken

Bij objectgericht werken wordt gehandeld vanuit bepaalde objecten. De objecten vormen het vertrekpunt en alle van toepassing zijnde regels worden op naleving gecontroleerd. De prioriteitenstelling bepaalt hoe frequent een object wordt gecontroleerd en met welke diepgang.

Arrangement	Toelichting
Integrale controle	(On-)aangekondigde controle op alle aspecten c.q. handhavingsthema's
Aspectcontrole	(On-)aangekondigde controle op een of een beperkt aantal aspecten c.q. handhavingsthema's
Ad-hoc controle	Controle op basis van een klacht of melding

Cluster 3: Gebiedsgericht werken

Gebiedsgericht werken gaat voor toezicht en controle uit van een bepaald gebied, alwaar wordt toegezien op de naleving van de voor dat gebied van toepassing zijnde regels en normen.

De prioriteitenstelling bepaalt hoe vaak en op welke thema's een gebied wordt gecontroleerd.

Arrangement	Toelichting
Recherchemodel	Gericht specifieke overtredingen opsporen op thema of straat.
Patrouillemodel	Controle op direct opvallende zaken tijdens een algemene

Toezicht kan zowel aangekondigd als onaangekondigd worden uitgeoefend. Door het verrassingselement van een niet aangekondigde controle wordt een vollediger beeld verkregen.

C. Sanctiestrategie

Bij de sanctiestrategie staan de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke (repressieve) handhaving centraal. Hierbij wordt aangegeven hoe en wanneer de diverse instrumenten worden ingezet, gelet op de zwaarte van de overtreding en de termijn waarbinnen een einde aan de overtreding moet zijn gemaakt. De aanpak op zowel het gebied van het bestuursrecht alsook het strafrecht wordt aangeduid als het *tweesporenbeleid*. Via twee sporen wordt handhaving opgepakt.

Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijk wordt de overtreder in beginsel één keer schriftelijk gewaarschuwd om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken. Dit is ook de fase waarin via minnelijke weg nog een oplossing getracht wordt te bereiken. Blijkt bij een nieuwe controle dat de overtreding voortduurt, dan zullen burgemeester en wethouders in de regel een bestuursrechtelijke maatregel voorbereiden (vooraankondiging). De voorbereiding wordt wederom schriftelijk ter kennis van de overtreder gebracht, waarbij nogmaals wordt geattendeerd op de strijdige situatie en wordt geëist dat deze binnen een bepaalde termijn zal zijn beëindigd. Tevens wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld een zienswijze over het gebeuren uit te brengen.

Leidt deze vooraankondiging niet tot beëindiging van de overtreding, dan zullen burgemeester en wethouders gebruik maken van één van de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. De toe te passen instrumenten bestaan uit het opleggen van een last onder dwangsom, het opleggen van een last onder bestuursdwang en het intrekken van een begunstigende beschikking. Bij illegale bouwactiviteiten is als tussenmaatregel ook het stilleggen van de bouwwerkzaamheden een mogelijkheid.

Het toe te passen instrument moet passen bij de aard en ernst van de overtreding. Wanneer overtredingen voortduren en zich herhalen, zal de handhavingssactie strenger zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat ten aanzien van een bepaalde overtreding een last onder dwangsom is opgelegd. De overtreder is echter niet overgegaan tot beëindiging van de strijdigheid en laat deze voortduren. In dat geval is het mogelijk om een nieuwe last onder dwangsom op te leggen, waarbij de hoogte van de te verbeuren dwangsommen groter zal zijn. Ook is het in een gegeven situatie mogelijk om als vervolgactie bestuursdwang op te leggen.

Verder kan het in sommige precaire en spoedeisende situaties geboden zijn om direct handhavend op te treden. Doorgaans betreft het situaties, waarbij de volksgezondheid of veiligheid ernstig in het geding zijn of onomkeerbare effecten dreigen.

Afhankelijk van de hiervoor geschetste mogelijke situaties kan ook het aantal uit te voeren controles variëren.

Strafrechtelijke handhaving

In de Limburgse handhavingsstrategie is voorzien in flankerend beleid waarin is aangegeven in welke gevallen strafrechtelijk wordt opgetreden indien het gemeentebestuur daarom vraagt. Strafrechtelijk wordt bij een gekwalificeerde overtreding altijd proces-verbaal opgemaakt. Dit proces-verbaal wordt gestuurd naar het OM, waarna het OM een beslissing neemt over de wijze van afdoening. Uitgangspunt bij overige overtredingen is dat het OM na de eerste controle, uitsluitend op verzoek van burgemeester en wethouders, optreedt door middel van het versturen van een zogenaamde flankerende brief. Zoals in deze brief is aangekondigd, wordt bij hernieuwde constatering van de overtreding proces-verbaal opgemaakt, waarna het OM beslist over de wijze van afdoening.

Het Openbaar Ministerie heeft bij brief van 21 april 2010 aan de gemeenten in Limburg laten weten dat het hierboven genoemde "flankerend beleid" vanuit het functioneel parket in de provincie Limburg niet wordt gecontinueerd.

Overtredingen door andere overheden of eigen organisatie en informatie-uitwisseling

Overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden worden in wezen op dezelfde wijze afgedaan als overtredingen van burgers en bedrijven. Omwille van een goede democratische controle wordt evenwel extra transparant gehandeld. Voorts is voor een adequate en samenhangende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van overtredingen vastgelegd, dat relevante informatie tijdig wordt uitgewisseld tussen de diverse handhavingspartners.

D. Gedoogstrategie

In de gedoogstrategie wordt toegelicht welke situaties in principe in aanmerking komen voor het afzien van bestuursrechtelijk handhaven en welke voorwaarden daaraan worden verbonden. Gedogen betekent namelijk dat niet wordt opgetreden tegen een illegale situatie. Daarnaast wordt ingegaan op de voorbereiding, bekendmaking en handhaving van gedoogvoorwaarden.

Potentiële gedoogsituaties

Bestuursrechtelijke handhaving is een bevoegdheid en geen algemene plicht. Niettemin volgt uit de jurisprudentie dat sprake is van een beginselplicht tot handhaving. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden) om handhaving hebben verzocht.

Uitsluitend indien sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen (bijvoorbeeld het door de overtreden rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder) daartoe aanleiding geven, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat van bestuursrechtelijk handhavend optreden wordt afgezien. Deze stelregel vloeit voort uit de jurisprudentie aangaande handhaven en gedogen.

Onverminderd het vereiste van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking.

1. **Overmachtsituaties.**

Het gaat hierbij om onvoorziene situaties (bijvoorbeeld calamiteiten), die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan in die situaties ertoe nopen dat de overtreding tijdelijk wordt gedoogd.

2. **Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.**

Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden, dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Het gaat om situaties, waarin handhavend optreden (na afweging van de betrokken belangen) onevenredig moet worden geacht en wegens die grond achterwege dient te blijven.

3. **Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.**

Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die leidt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake, dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid.

Gedoogvormen en –voorwaarden

Gedogen kan uitsluitend actief, dus op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Stilzwijgend gedogen is niet toegestaan. Het beleid voorziet voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd in een gedoogbeschikking. Daarnaast wordt voor situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie de term "opschortingsbesluit" gehanteerd.

Een gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke, concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde duur (bij geringe inbreuk) of is een persoonsgebonden gedoogbeschikking mogelijk. Voor wat betreft de geldigheidsduur van een opschortingsbesluit wordt aangesloten bij het moment waarop de overtreding c.q. het concrete zicht op legalisatie eindigt. Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de

beleidsdoelstelling) centraal. Er dienen zodanig strikte voorwaarden te worden gesteld dat dit belang genoegzaam is gewaarborgd en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging en wordt marginaal getoetst).

Korte voorbereidingsprocedure en bekendmaking van besluiten.

Om zo snel mogelijk te komen tot een actieve – transparante – situatie, wordt ingezet op een zo kort mogelijke voorbereidingsprocedure. Voor wat betreft gedoogbeschikkingen wordt uitgegaan van een zienswijzengelegenheid. Voor opschortingsbesluiten zal daartoe veelal geen aanleiding bestaan. Voor beide soorten besluiten geldt dat deze - transparant – bekend worden gemaakt via onder meer de gemeentelijke website. Dit onder vermelding van alle rechtsbeschermingmogelijkheden (ook vermelding voorlopige voorziening).