

**Toezicht- en Handhavingsbeleid  
gemeente Bronckhorst  
2017 – 2022**

Vastgesteld op: 20 april 2017,  
door de gemeenteraad van de gemeente Bronckhorst

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	4
1. Inleiding .....	6
1.1. Aanleiding .....	6
1.2. Doelstelling .....	6
1.3. Afbakening en reikwijdte .....	7
1.4. Definitie toezicht en handhaving .....	7
2. Visie en uitgangspunten .....	9
2.1. Visie .....	9
2.2. Uitgangspunten .....	9
3. Werkwijze .....	13
3.1. Preventiestrategie .....	13
3.2. Handhavingsstrategie .....	14
3.3. Overtredingen door de eigen organisatie of andere overheden .....	25
3.4. Landelijke Handhavingsstrategie .....	26
3.5. Strategie bij handhavingsverzoeken en klachten/meldingen .....	26
4. Prioritering van de handhavingstaken .....	27
4.1. Prioriteiten op basis van risico .....	27
4.2. Bestuurlijke prioriteiten .....	27
4.3. Werkwijze bij prioriteitstelling .....	28
5. Organisatie, uitvoering en samenwerking .....	30
5.1. Inleiding .....	30
5.2. Uitvoeringsorganisatie .....	30
5.3. Organisatorische condities .....	31
5.4. Overlegstructuur .....	32
5.5. Programma en regie .....	32
5.6. Opleiding en kwaliteit .....	32
5.7. Financiële verantwoording .....	33
5.8. Monitoring, rapportage en evaluatie .....	33
5.9. Hardheidsclausule .....	33
Bijlagen .....	35
Bijlage 1. Werkwijze bij een standaard controle .....	36
Bijlage 2. Specifieke soorten toezichtcontroles .....	37
Bijlage 3. Stappenplan bij toepassen sancties .....	38
Bijlage 4. Traject van invordering van dwangsommen .....	45

Bijlage 5. Referenties voor dwangsombedragen .....	47
Bijlage 6. Wet kinderopvang – prioritering en hoogte last onder dwangsom.....	51
Bijlage 7. Risicoanalysemodel .....	57
Bijlage 8. Uitkomst risicoanalyse, januari 2017 .....	59
Bijlage 9. Big Eight.....	61
Bijlage 10 Permanente bewoning recreatie-objecten .....	62
Bijlage 11 Overzicht Nalevingstrategie.....	68

## Samenvatting

Hierbij treft u aan het handhavingsbeleid van de gemeente Bronckhorst voor de periode 2017-2022. In dit beleidsplan zijn de keuzes beschreven die de gemeenteraad maakt voor de toezicht- en handhavingstaken op het gebied van: bouwen, ruimtelijke ordening, openbare ruimte, BRP, brandveiligheid, milieu en kinderopvang. Het maken van keuzes is noodzakelijk omdat de middelen niet toereikend genoeg zijn om alles te controleren en te handhaven. Daarbij zijn de extra formatie-uren vanuit de begroting 2017 (€ 100.000) ten behoeve van toezicht en handhaving meegenomen.

Om te bepalen waarop gecontroleerd wordt en hoe vaak dat moet gebeuren is een risico-analyse opgesteld. Uit deze analyse komt naar voren welke overtredingen het meeste risico opleveren. Aan deze overtredingen wordt vervolgens de meeste aandacht besteed. De risico-analyse wordt één keer per vier jaar en zo nodig tussentijds geactualiseerd. Naast de gestelde prioriteiten op basis van de risicoanalyse geeft de gemeente ook nog bestuurlijke prioriteit aan bepaalde zaken.

Gemeentelijke handhaving is het sluitstuk van een traject waarin onder meer wordt gesproken met de overtreder en mee wordt gedacht over een oplossing (bijv. vergunning verlenen). Pas als dit traject niet tot een oplossing leidt, is handhaving aan de orde. Bij de uitvoering van handhaving houdt het college rekening met de persoonlijke omstandigheden van de overtreder maar heeft daarbij ook oog voor de belangen van eventueel andere betrokkenen. We noemen dit 'sociaal handhaven'.

Ten aanzien van toezicht en handhaving is het college een voorstander om te kijken naar andere manieren/mechanismen die naleven van regels zullen bevorderen en borgen. Het geven van eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen heeft echter zijn grenzen. We willen namelijk primair een schoon, veilig, gezond en mooi Bronckhorst.

Als wij vinden dat de grenzen te veel of te lang worden overschreden dan leggen wij herstel- of strafmaatregelen op. In dit plan is beschreven wanneer wij vinden dat er moet worden opgetreden. Tevens is in dit plan opgenomen welke stappen het college daartoe onderneemt en welke maatregelen wij passend achten.

De wijze waarop de gemeente toezicht houdt en handhaaft is beschreven in de nalevingstrategie. De nalevingstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die ontstaan bij het niet naleven van de regels. De naleefstrategie is een onderling afgestemd geheel van deelstrategieën voor preventie, toezicht, sancties en gedogen.

- De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het gevolg is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden omdat er minder overtredingen worden begaan. Bij het vergroten van de bewustwording speelt communicatie een belangrijke rol. Zo moeten burgers, bedrijven etc. weten welke regels er zijn. Aan ons de taak om hen daarover te informeren. In deze strategie zien wij een link met onder andere ons uitgangspunt dat handhaving eenduidig, helder en transparant is.
- In de toezichtstrategie is beschreven op welke wijze de gemeente toezicht houdt. Stelregel is dat indien niet hoeft te worden opgetreden, dat ook niet gedaan wordt. Waar het kan wordt naleving van de regels bevordert via communicatie, voorlichting en advies.
- In de sanctiestrategie wordt beschreven welke instrumenten het college kan inzetten bij geconstateerde overtredingen. Welk instrument wordt gebruikt hangt af van de potentiële schade, gevaar of hinder die de overtreding veroorzaakt of kan veroorzaken, de aard van de overtreding en de houding van de overtreder (Hoe stelt de houder zich op? Komt de houder zijn afspraken na?). Als het college toch moet optreden dan is het ingrijpen er primair op gericht om de oude situatie te herstellen.

Dit zal doorgaans geschieden via een last onder dwangsom waarbij de overtreder de overtreding zelf binnen een bepaalde termijn moet herstellen. Als hij dat niet doet dan kan het college een dwangsom (een te betalen geldbedrag) opleggen. Indien de overtreder niet in staat is om de dwangsom te betalen of als de overtreding leidt tot een gevaarlijke situatie dan zal het college andere middelen toepassen zoals een last onder bestuursdwang.

- Er is soms sprake van zeer bijzondere omstandigheden waardoor het noodzakelijk en rechtvaardig is om van handhavend optreden af te zien. Dit kan alleen als er een expliciet besluit van het bevoegde bestuursorgaan van de gemeente aan ten grondslag ligt. Wanneer we gedogen en op welke wijze we dat doen staat beschreven in de gedoogstrategie.

Jaarlijks wordt - op basis van dit handhavingsbeleid - een toezicht- en handhavingsuitvoeringsprogramma opgesteld. Hierin wordt onder andere aangegeven wat de tijdsbesteding en capaciteit is voor dat jaar en welke toezichts- en handhavingsonderwerpen dat jaar nadrukkelijk de aandacht krijgen.

Met de komst van dit handhavingsbeleid zijn onder andere de volgende nieuwe zaken geïntroduceerd:

- Zelftoezicht (par. 3.2.1.);
- De invoering van de bestuurlijke boete (par. 3.2.2.);
- Het gestaffeld invorderen van verbeurde dwangsommen (par. 3.2.2. en bijlage 4);
- Het gedoogbeleid (par. 3.2.3.);
- De wijze waarop klachten/meldingen en handhavingsverzoeken worden behandeld (par. 3.5.);
- Bestuurlijke prioriteiten (par. 4.2.); en
- Strategie voor de aanpak van permanente bewoning van recreatie-objecten (bijlage 10).

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten die de gemeente Bronckhorst inzet ten behoeve van het waarborgen en bevorderen van veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en duurzaamheid.

In dit beleidsplan worden de keuzes beschreven die het gemeenteraad op het gebied van toezicht en handhaving maakt: Welke onderwerpen verdienen de aandacht? Op welke manieren houden we toezicht en welke handhavingsinstrumenten zetten we op welke momenten in? Het maken van keuzes is noodzakelijk omdat de middelen niet toereikend genoeg zijn om alles te controleren en te handhaven. Hierin is de gemeente Bronckhorst niet uniek; iedere gemeente maakt keuzes over diverse zaken op het gebied van toezicht en handhaving.

Het beleidsplan levert een bijdrage aan een consequente en transparante uitvoering van toezicht en handhaving en scheidt zo duidelijkheid voor inwoners en ondernemers.

Wij gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en ondernemers in combinatie met een faciliterende rol van de gemeente. Wij stimuleren inwoners/ondernemers om elkaar aan te spreken wanneer zij overlast van elkaar ervaren. Daarnaast wordt benadrukt dat repressieve handhaving het sluitstuk is van een heel traject. In dit traject wordt onder meer gesproken met de overtreder en wordt onderzocht of voor de overtreding bijvoorbeeld alsnog een vergunning kan worden verleend.

Het jaar 2016 is gebruikt om diverse organisatorische, personele, vakinhoudelijke etc. zaken op het gebied van toezicht en handhaving verder te professionaliseren. Daarnaast is er gewerkt aan de totstandkoming van dit nieuwe beleidsplan. Dit beleidsplan is de opvolger van de Sanctiestrategie Fysieke leefomgeving.

Op basis van het beleidsplan stelt het college jaarlijks een uitvoeringsprogramma op het gebied van toezicht en handhaving vast. Vervolgens stelt het college de raad in kennis van het vastgestelde programma (conform art. 7.3 Besluit omgevingsrecht (Bor)).

## 1.2. Doelstelling

De reden voor het schrijven van dit beleidsplan is drieledig:

*Democratische legitimatie:* De gemeenteraad bepaalt de beleidsmatige richting van handhaving en geeft de kaders van het gemeentelijk handhavingsbeleid aan. Het is aan de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders, de tot handhaving bevoegde bestuursorganen, dit beleidsmatige kader nader in te vullen, daar uitvoering aan te geven en over het gevoerde beleid verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.

*Transparantie:* Handhavingsactiviteiten moeten transparant zijn. Burgers, bedrijven, instellingen en de overheid zelf moeten zich houden aan regels en voorschriften. De bevoegdheid tot handhaving ligt eenzijdig bij de overheid en de partners (bijv. de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)). Het is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat burgers, bedrijven en instellingen weten op welke wijze bevoegde bestuursorganen gebruik maken van hun handhavingsbevoegdheden.

*Eenduidig kader voor de uitvoering:* Toezicht en handhaving is een uitvoeringstaak. Handhaving is doen. Deze nota bevat op hoofdlijnen de kaders voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving en dient als leidraad voor de ambtelijke organisatie en partners.<sup>1</sup>

Kortweg komt dat op de volgende doelstelling neer:

#### **Doelstelling**

Met het realiseren van het Toezicht- en handhavingsbeleid 2017-2022 beoogt de gemeente Bronckhorst samen met haar partners (ODA, Brandweer (VNOG, afdeling Risicobeheersing), GGD Noord- en Oost-Gelderland (GGD), de politie en het Waterschap Rijn en IJssel (Waterschap) vast te leggen welke integrale visie, uitgangspunten en werkwijze de komende jaren gelden bij het toezicht en handhaven.

### **1.3. Afbakening en reikwijdte**

In dit beleidsplan bepaalt de gemeenteraad het beleid op het gebied van toezicht en handhaving voor de periode 2017 - 2022. Voor het omgevingsrecht is het college bevoegd om een dergelijk beleidsplan vast te stellen (artikel 7.2 eerste lid van het Bor in samenhang met artikel 7.1 van het Bor en artikel 5.2 en 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). Aangezien dit beleidsplan meer behelst dan het omgevingsrecht ligt deze bevoegdheid bij de gemeenteraad. De kwaliteitseisen die de Wabo aan een professionele handhavingsorganisatie stelt, vormen het uitgangspunt van dit plan.

De gemeenteraad gaat in dit beleidsplan niet alleen in op het omgevingsrecht maar ook op andere taakvelden zoals kinderopvang, Basisregistratie Personen (BRP), brandveiligheid<sup>2</sup>, drank en horeca. Taakvelden die niet genoemd worden in het beleid vallen buiten de reikwijdte (bijv. de leerplicht).

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2019 in werking. De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt bijvoorbeeld 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Zodat het straks bijvoorbeeld makkelijker is om bouwprojecten te starten. Of de Omgevingswet consequenties heeft voor de inhoud van dit handhavingsbeleid is nog onduidelijk. Mocht dat het geval zijn dan zal het beleid (op dat punt) worden herzien.

### **1.4. Definitie toezicht en handhaving**

#### Toezicht

Toezicht vormt een belangrijke fase in onze handhavingsketen. Toezicht gaat vooraf aan het opleggen van sancties en wordt omschreven als: een toezichthouder van de gemeente die - zoveel mogelijk op basis van een checklist - nagaat of een gebouw, object, activiteit of gedraging wel of niet voldoet aan de voorschriften van de verleende vergunning, ontheffing en/of andere geldende regels.

Het toezicht valt uiteen in twee vormen, te weten preventief toezicht en repressief toezicht.

- Preventief toezicht is toezicht dat is gebaseerd op een jaarlijks uitvoeringsprogramma, is thematisch- dan wel gebiedsgericht en kan onderverdeeld worden in vergunning gebonden toezicht en niet-vergunning gebonden toezicht. Preventief toezicht heeft als doel om te voorkomen dat strijdigheden ontstaan. Er wordt actief en fysiek door de betreffende toezichthouder gecontroleerd. De €

<sup>1</sup> De Brandweer (VNOG, afdeling Risicobeheersing) hanteert ook als leidraad het bestuurlijk vastgestelde organisatieplan VNOG Risicogericht, samen werken aan veiligheid, 19 mei 2016.

<sup>2</sup> Zie ook het bestuurlijk vastgestelde organisatieplan VNOG Risicogericht, samen werken aan veiligheid, 19 mei 2016.

100.000 die de raad structureel beschikbaar heeft gesteld voor toezicht en handhaving zal met name – onder het motto ‘beter voorkomen dan genezen samen met burgers’ ingezet worden bij het preventief toezicht.

- Repressief toezicht vindt plaats op basis van een melding, een klacht, een verzoek om handhaving of een gehouden controle en een daarbij geconstateerde overtreding. Het heeft een incidenteel karakter en wordt ingezet ter herstel van een illegale situatie.

In onderstaande tekstblokken zijn de verschillende aanleidingen voor toezicht alsmede de verschillende vormen van toezicht opgenomen.

#### **Aanleiding voor toezicht**

- Reguliere/geplande controles.
- Vergunningsplichtige activiteiten.
- Klachten, meldingen.
- Verzoeken tot handhaving.
- Signalen van partners.

#### **Vormen van toezicht**

- Surveillance.
- Inventariserende controles.
- Periodieke controles.
- Incidentele controles.
- Steekproefsgewijze controles.
- Gerichte observatie/opsporing.

#### Handhaven

Handhaven is het doen naleven van rechtsregels. Dat kan goedschiks of kwaadschiks, met respectievelijk preventieve of repressieve maatregelen. Bij preventieve maatregelen moet gedacht worden aan voorlichting en overleg. Bij repressieve maatregelen daarentegen staat het sanctioneren centraal, dit kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. In het tekstblok hieronder zijn de verschillende vormen van (bestuurlijke) handhaving weergegeven. Paragraaf 3.2.2. bevat een uitwerking van de handhavingvormen.

#### **Vormen van handhaving**

- Stilleggen van werkzaamheden.
- Dwangsom.
- Bestuursdwang.
- Opleggen van een boete.
- Intrekken van vergunning.



## 2. Visie en uitgangspunten

### 2.1. Visie

Om tot samenhangend beleid te komen is een visie over toezicht en handhaving van belang. De visie maakt duidelijk welke koers we in Bronckhorst de komende jaren willen varen inzake toezicht en handhaving en geldt als leidraad bij het formuleren van uitgangspunten, het ontwikkelen van verder beleid en het plannen van activiteiten. De visie luidt als volgt:

We bouwen op het gebied van toezicht en handhaving - samen met de inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties - verder aan een leefbare gemeente Bronckhorst. We vinden een schone, veilige, gezonde en mooie leefomgeving belangrijk! In Bronckhorst kun je goed wonen, werken en recreëren. Nu en in de toekomst. Onze inzet is hierop gericht.

We willen voorkomen dat onze fysieke leefomgeving te veel wordt belast of aangetast. Hier zorgen we in Bronckhorst voor door afspraken met elkaar te maken, afspraken waar we elkaar aan houden. Dit kunnen lokale afspraken zijn, maar ook landelijke. Iedereen draagt zijn steentje bij om te zorgen voor deze schone, veilige, gezonde en mooie leefomgeving. We gaan er van uit dat iedereen zich wil inzetten om te zorgen voor deze leefomgeving.

We gaan uit van het goede in de mensen. Wij zetten in op een goede en actieve communicatie over de afspraken die we met elkaar gemaakt hebben.

Het naleven van regels en voorschriften is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van bewoners, ondernemers, verenigingen, instellingen en overheden zelf. Soms wil of kan iemand zich niet (meteen) aan de afspraken houden die we met elkaar hebben gemaakt. Het is dan de taak van de gemeenschap en onze taak als gemeentebestuur om elkaar daar op aan te spreken. Wij vragen dan waarom en denken mee over een oplossing. Het gemeentebestuur heeft - als onafhankelijke partij - de bijzondere positie om regelnaleving af te dwingen. Met deze positie gaan we uiterst zorgvuldig om. Zo zorgen we dat onze controles zo min mogelijk last veroorzaken en tijd kosten en dat belangrijke zaken veel aandacht krijgen en minder belangrijke minder.

Als wij vinden dat de leefomgeving te veel of te lang wordt aangetast dan leggen wij herstel- of strafmaatregelen op via een transparant stappenplan. Soms is het helaas nodig om op deze manier te zorgen voor een schone, veilige, gezonde en mooie leefomgeving in de gemeente Bronckhorst voor iedereen!

### 2.2. Uitgangspunten

De basis van toezicht en handhaving is het bewerkstelligen van een gedragsverandering gericht op goede naleving. Om dit te bereiken zal een goede mix gevonden moeten worden tussen preventieve en repressieve handhaving. Hoewel toezicht en handhaving in deze nota veel verschillende taken betreft met ieder specifieke kenmerken, zijn op grond van onze visie een aantal algemene uitgangspunten geformuleerd die van toepassing zijn bij alle taken van deze nota:

1. De eigen verantwoordelijkheid van bewoners, bedrijven, verenigingen, instellingen en overheden wordt gestimuleerd.
2. Voorlichten als het kan, handhaven als het niet anders kan.
3. Handhaving verloopt waar mogelijk integraal. De verschillende partijen kennen elkaar en werken daar waar nodig en mogelijk samen.
4. Handhaving verloopt op programmatische wijze.
5. Handhaving kent een innovatief karakter.

6. Toezicht en handhaving vindt zodanig plaats dat er zo min mogelijk (administratieve) lasten zijn voor bewoners, bedrijven, verenigingen, instellingen en overheden.
7. Handhaving vindt plaats naar redelijkheid en billijkheid.
8. Handhaving is eenduidig, helder en transparant.
9. We maken keuzes en spelen in op een veranderende omgeving.

1. De eigen verantwoordelijkheid van bewoners, bedrijven, verenigingen, instellingen en overheden wordt gestimuleerd.

Los van het feit of de gemeente of een partner controles uitvoert of niet, wordt de eigen verantwoordelijkheid benadrukt die burgers en bedrijven zelf hebben voor naleving van de relevante wet- en regelgeving. We kunnen namelijk niet op alles controleren en handhaven. Er zal nadrukkelijk gekeken worden naar het maatschappelijk effect van toezicht en naar andere manieren/mechanismen die naleven zullen bevorderen en borgen. Het geven van vertrouwen, het experimenteren met zelftoezicht, het stimuleren van maatschappelijke initiatieven en het doen van een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven staat hierbij centraal. Zeker daar waar burgers of bedrijven zelf zijn gebaat bij het naleven van de regels, zal meer worden overgelaten aan hun eigen verantwoordelijkheid.

Dit sluit aan bij de uitgangspunten van het Bronckhorster Bestemmingsplan Proces en de doelstellingen van het Omgevingswet.

2. Voorlichten als het kan, handhaven als het niet anders kan.

Als stelregel geldt: We willen effectief en geloofwaardig zijn. Preventie gaat boven repressie; indien er niet hoeft te worden opgetreden, wordt dat ook niet gedaan. Waar het kan wordt er met preventief toezicht de naleving bevordert via communicatie, voorlichting en advies. Tegelijkertijd zal een eenmaal ingezet handhavingstraject ook worden volgehouden totdat de overtreding is opgeheven. Fraude en niet-naleving mogen nooit lonen en mogelijke schade zal worden gevorderd.

3. Handhaving verloopt waar mogelijk integraal. De verschillende partijen kennen elkaar en werken daar waar nodig en mogelijk samen.

Integrale handhaving is erop gericht om de barrière tussen systeemwereld en leefwereld te slechten. De gemeente Bronckhorst hanteert het begrip 'Verbindend werken'. Dit wordt op verschillende manieren ingevuld. Onze toezicht- en handhavingsorganisatie is erop gericht om zoveel mogelijk integraal te werken. Dit zorgt voor een efficiënte inzet van de handhavingscapaciteit. Om integraal te kunnen handhaven zoekt de gemeente waar mogelijk contact met andere toezichthoudende partijen (zoals de ODA, de brandweer (VNOG, afdeling Risicobeheersing) en de GGD) om gezamenlijke (gedragen) beleid op te stellen en controles uit te voeren. Zo realiseren we een vermindering van de toezichtslast bij bedrijven, voorkomen we onnodige bureaucratie en worden bewoners niet van het kastje naar de muur gestuurd. Integraal handhaven betekent ook integraal kijken naar de oorzaak van een probleem. Indien nodig of wenselijk zal hierbij vanuit het cluster Toezicht en handhaving regie worden gevoerd. Zo worden contraproductieve discussies tussen organisatieonderdelen over wie "probleemeigenaar" is voorkomen. Een dergelijke aanpak voorkomt ook een ineffectieve inzet van handhavingsinstrumenten in die gevallen dat handhaving niet de oplossing van het probleem is.

4. Handhaving verloopt op programmatische wijze.

Handhaving wordt in Bronckhorst programmatisch opgepakt, via de Big-8 beleidscyclus (zie bijlage 9). Programmatisch handhaven is een proces waarin de gemeente gezamenlijk met alle relevante partijen ten aanzien van een bepaald beleidsveld eerst de risico's inschat van niet-naleving, op basis daarvan de prioriteiten vaststelt, om vervolgens de meest geschikte

interventiestrategie te kiezen. De gemaakte keuzes en de effectiviteit van de interventies worden telkens geëvalueerd, aan de hand waarvan het programma kan worden bijgesteld. Programmatisch handhaven is dus een cyclisch proces.

#### 5. Handhaving kent een innovatief karakter.

We zijn scherp op nieuwe ontwikkelingen en vragen ons voortdurend af hoe het toezicht en de handhaving beter vormgegeven kan worden en hoe we snel kunnen inspelen op een plotseling opkomende thematiek. We proberen kennis zoveel mogelijk bijeen te brengen en staan open voor nieuwe instrumenten of handhavingsarrangementen. Naast de wettelijke verplichting is er ook ruimte voor wensen, voorkeuren en inzichten van burgers, bedrijven, instellingen, hulpdiensten etc. Daarnaast is er de intentie om te experimenteren met alternatieve vormen van toezicht; bijv. zelftoezicht (toezicht door bedrijf zelf met jaarlijkse verantwoording aan de toezichthoudende instantie).

#### 6. Toezicht en handhaving vindt zodanig plaats dat er zo min mogelijk (administratieve) lasten zijn voor burgers en bedrijven.

Toezicht en handhaving moet duidelijk zijn richting de burger en de ondernemer: duidelijk in optreden maar ook duidelijk in herkenbaarheid. De toezichthoudende instanties moeten als één gezicht naar buiten toe treden. We willen het de burger en de bedrijven daarbij gemakkelijk maken en hun bereidheid om regels na te leven vergroten door de dienstverlening te optimaliseren (bijv. door mee te denken over mogelijke oplossingen).

#### 7. Handhaving vindt plaats naar redelijkheid en billijkheid.

Bij redelijkheid en billijkheid gaat het om sociaal aanvaardbare normen, zoals ze door het gewoonterecht, ongeschreven recht of algemene rechtsbeginselen zijn geformuleerd. Deze kunnen strijdig zijn met het recht. Wij zijn van mening dat het handhaven van wetten en regels er niet toe mag leiden dat er voor de overtreder een onaanvaardbaar effect ontstaat. Wij proberen altijd naar een oplossing te zoeken en mee te denken. Wij maken tijd voor een echt gesprek met de overtreder. Bij de uitvoering van handhaving houden wij rekening met de persoonlijke omstandigheden van de overtreder. Daarin willen we ver gaan maar dit wordt soms beperkt omdat wij ook rekening dienen te houden met de belangen van eventueel andere betrokkenen en/of het algemeen belang. Kort gezegd de gemeente heeft oog voor de menselijke maat. We noemen dit 'sociaal handhaven'.

#### 8. Handhaving is eenduidig, helder en transparant.

De gemeente Bronckhorst wil duidelijk zijn over wat wel en niet is toegestaan. Eenduidigheid betekent dat de gemeente bij geconstateerde overtredingen consequent en voorspelbaar handelt. De handhaving vindt daarom zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaats volgens heldere procedures. Doordat vergelijkbare situaties op vergelijkbare wijze worden afgehandeld worden willekeur en rechtsongelijkheid voorkomen. Dat de handhaving transparant is, blijkt onder meer uit het feit dat nagenoeg alle activiteiten op het gebied van handhaving (zoals de resultaten van uitgevoerde controles) schriftelijk worden vastgelegd. Ook wordt er continue naar gestreefd om werkinstructies en werkprocessen te stroomlijnen. Een samenvatting van de inhoud van deze nota zal in de lokale huis-aan-huisbladen, via de website van de gemeente en social media bekend worden gemaakt. Hiermee zal voor iedereen duidelijk zijn hoe de gemeente invulling geeft aan haar toezicht- en handhavingstaken. Tevens zal het college jaarlijks - via de evaluatie - verantwoording aan de gemeenteraad afleggen over de uitvoering van de geplande werkzaamheden. Het jaarverslag zal op de website van de gemeente worden geplaatst.

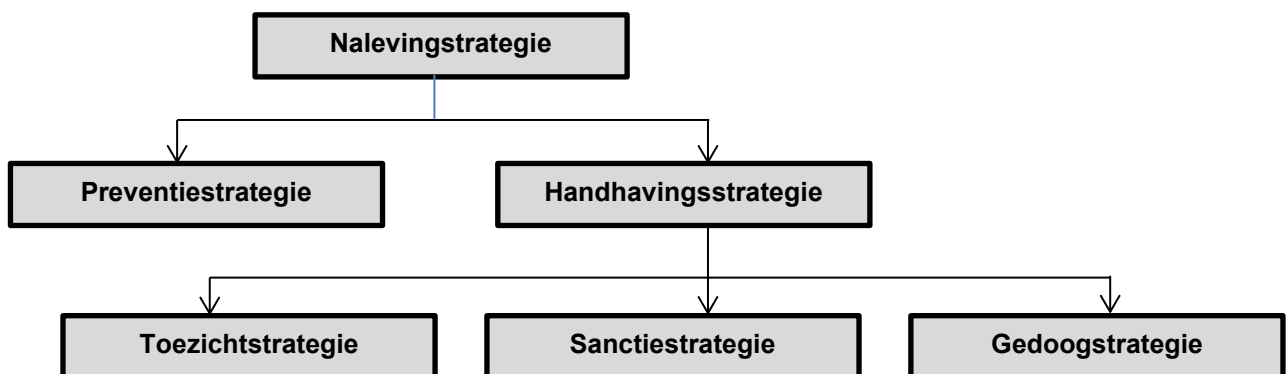
## 9. We maken keuzes en spelen in op een veranderende omgeving.

Bij handhavingsvraagstukken werken we vanuit het besef dat het niet mogelijk is om elke misstand aan te pakken. Op basis van risicoanalyses en bestuurlijke prioriteiten maken we keuzes om toch in staat te zijn de belangrijkste taken op te pakken. Daarnaast geven we binnen de gestelde prioriteiten deels op een vraaggerichte manier invulling aan onze toezicht- en handhavingstaken. Dit doen we door goed in beeld te hebben welke onderwerpen c.q. taken aan de orde gesteld worden door burgers, bedrijven, instellingen etc. De uitwerking hiervan leggen wij jaarlijks vast in een uitvoeringsprogramma. De accenten kunnen dus jaarlijks verschuiven.

### 3. Werkwijze

Toezicht- en handhavingstaken zijn soms moeilijk met elkaar te vergelijken. De ene taak vraagt om een meer repressieve aanpak, terwijl de ander meer vraagt om een preventieve aanpak.

De activiteiten die zijn gericht op het naleven van regels vormen samen de naleefstrategie. De naleefstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die ontstaan bij het niet naleven van de voorschriften. De naleefstrategie is een onderling afgestemd geheel van deelstrategieën voor preventie, toezicht, sancties en gedogen.



De deelstrategieën staan hieronder op hoofdlijnen beschreven. In bijlage 11 vindt u hier een korte samenvatting van.

#### 3.1. Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het gevolg is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden omdat er minder overtredingen worden begaan. Om dit doel te bereiken is het van belang dat:

- regelgeving handhaafbaar is;
- we communiceren en voorlichting geven; en
- we de maatschappelijke controle stimuleren.

##### *Handhaafbare regelgeving*

Veel van de regels die de gemeente Bronckhorst moet handhaven zijn landelijk bepaald (bijv. de Wabo). De regels die de gemeente zelf vaststelt zijn verordeningen (bijv. de Algemene Plaatselijke Verordening (APV)), beleid (bijv. de Beleidsnota onrechtmatige bewoning recreatiewoonverblijven), bestemmingsplanvoorschriften en vergunningvoorschriften (bijv. op het gebied van milieu, bouwen). Regels zijn handhaafbaar wanneer ze voldoen aan een aantal criteria:

- ze zijn relevant: regels zijn nodig, actueel en uitvoerbaar;
- ze zijn eenduidig: regels zijn op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig;
- ze zijn controleerbaar: regels zijn gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten.

Met deze criteria voor ogen zal vanuit het cluster Toezicht en handhaving in de beleidsperiode actief worden getoetst of nieuw op te stellen regels relevant, eenduidig en controleerbaar – en dus handhaafbaar – zijn.

### We communiceren en geven voorlichting

De gemeente Bronckhorst gaat er in beginsel vanuit dat mensen het logisch vinden om regels na te leven. Als een burger, toerist, ondernemer, instelling etc. niet bekend is met de regels dan weet die soms niet dat hij in overtreding is. Daarom gaan we extra inspanningen verrichten op het gebied van communicatie. We communiceren actiever over (nieuwe) regels en geven nog meer voorlichting. Tevens communiceren we over het doel en de achterliggende gedachte van de regels om begrip te krijgen voor de regels die gelden. Daarnaast communiceren we ook over het handhavingsbeleid, het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en het jaarverslag. Bijvoorbeeld via de website, de lokale huis-aan-huisbladen of in de vorm van een informatieve bijeenkomst voor een bepaalde doelgroep of branche. Uiteraard blijft het wel de verantwoordelijkheid van de burger, toerist, ondernemer, instelling etc. zelf om op de hoogte te zijn van de wetten en regels.

### We stimuleren maatschappelijke controle

We juichen zelfcontrole, sociale controle en collegiale controle toe. We stimuleren het gebruik van zelfcontrole, convenanten (bijv. in de horecabranche), certificering en keurmerken van brancheorganisaties. We willen ook dat de omgeving weet welke regels er zijn, zodat zij eventuele overtredingen signaleren. We stellen zo veel mogelijk vergunningen en besluiten via onze website beschikbaar. We vragen klagers om vooral (ook) zelf richting de burger, toerist, ondernemer, instelling etc. aan te geven dat ze overlast hebben.

## **3.2. Handhavingsstrategie**

De handhavingsstrategie behelst drie strategieën namelijk:

- Toezicht strategie;
- Sanctiestrategie en;
- Gedoogstrategie.

### 3.2.1. Toezichtstrategie

De gemeente is mede verantwoordelijk voor het bewaken van algemene belangen. Vertrouwen is het uitgangspunt, maar op een aantal taken is het belangrijk dat we toezien of regels daadwerkelijk worden nageleefd. Wanneer regels niet (spontaan) worden nageleefd is ingrijpen noodzakelijk. De gemeente gaat dan vanuit haar toezichthoudende taak het gesprek aan over naleving van regels. Sanctioneren is daarbij een uiterste maatregel. Zoals aangegeven bij de uitgangspunten (paragraaf 2.2.) wordt een prioritering voor taken bepaald op basis van vragen uit de kernen, risicoanalyses en bestuurlijke prioriteiten. In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht uitoefent.

### Wat is toezicht?

Paragraaf 1.4. gaat uitgebreid in op het begrip toezicht. Samengevat houdt toezicht in dat een toezichthouder nagaat of een gebouw, object, activiteit of gedraging wel of niet voldoet aan de voorschriften van de verleende vergunning, ontheffing en/of andere (automatisch) geldende regels.

### Werkwijze controles

Doordat we toezichtscontroles uitvoeren kunnen we overtredingen en illegale activiteiten opsporen en vaststellen als die er zijn. Van de controle maken we een digitale rapportage, die in het digitale systeem wordt opgeslagen. Als de toezichthouder bij de controle een overtreding vast stelt, dan handelt hij volgens onze sanctiestrategie. Een uitgebreide algemene omschrijving van een controle staat in bijlage 1.

De werkwijze in Bronckhorst is gebaseerd op het principe dat toezicht in eerste instantie een preventieve werking moet hebben die eruit bestaat dat wettelijke voorschriften worden nageleefd zonder enige sanctionering. Overtredingen kunnen zo al in een vroegtijdig stadium worden voorkomen. In de praktijk blijkt dat in een heel aantal gevallen toezichthouders, die controles ter plaatse uitvoeren, met aansporingen en waarschuwingen ervoor (kunnen) zorgen dat de daadwerkelijk bestuursrechtelijke sanctie-instrumenten niet behoeven te worden ingezet. Daarbij staat de burger centraal, wat betekent dat onze dienstverlening altijd ingericht is op klantvriendelijkheid richting de burger. Waar het kan proberen wij dus de menselijke maat te hanteren; indien er – na afweging van alle belangen - niet hoeft te worden opgetreden doen we dat ook niet.

#### Preventief toezicht bij inrichtingen (bedrijven)

De controlefrequentie bij bedrijven wordt gebaseerd op het aantal en zwaarte van activiteiten die door een inrichting worden uitgevoerd. De controlefrequentie hangt daarnaast af van hoe het bedrijf met de regels omgaat. Na elke controle kunnen de factoren wijzigen waardoor het bedrijf in een andere controlefrequentie terecht kan komen. Het voordeel van dit alles is dat de bedrijven die zich altijd netjes aan de regels houden, hiervoor beloond worden. Deze bedrijven worden minder vaak bezocht. Bedrijven die meer moeite hebben met het naleven van de regels zullen vaker bezocht worden. De ODA houdt in opdracht van gemeente toezicht op de naleving van de regels door bedrijven en legt - zo nodig - sancties op bij overtredingen.

#### Soorten controles

We gebruiken verschillende soorten controles om effectief en doelmatig na te gaan of regels worden nageleefd. Naast de bovenstaande algemene omschrijving van een controle (bijlage 1) onderscheiden we de specifieke soorten controles, deze staan in bijlage 2. Wel is het zo dat controlebezoeken een momentopname zijn en dat deze het bedrijf of de activiteit niet vrijwaart van hun verantwoordelijkheid om de regels na te leven. Meestal kondigen we controles aan, maar soms niet. We krijgen dan een vollediger beeld door het verrassingselement.

#### Integrale aanpak

Verschillende controles die nodig zijn bij een bouwwerk, bedrijf of evenement voeren we zoveel mogelijk tegelijk uit. Dit noemen we integraal controleren. Welke vorm van integraal toezicht gehanteerd wordt, hangt sterk af van de situatie van de burger of het bedrijf. Deze integrale aanpak ligt in lijn met ons uitgangspunt dat er zo min mogelijk (administratieve) lasten zijn voor bewoners, bedrijven, etc. Ook wordt hiermee tegemoet gekomen aan de extra eisen die in de Wabo aan het toezicht worden gesteld. De Wabo schrijft onder meer voor dat het bestuursorgaan zijn controles moet afstemmen en coördineren om te voorkomen dat gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders (bijvoorbeeld de ODA) onwetend van elkaar bedrijven bezoeken. Indien gecoördineerd toezicht niet mogelijk is, blijven de controles vanuit de verschillende vakgebieden worden uitgevoerd.

Onze toezichthouders letten tijdens (het rijden van en naar) controles ook goed op voor andere vakgebieden en overheden. Ook alle buitendienstmedewerkers zijn de oren en ogen van de gemeente.

#### Wraken

Het kan voorkomen dat een overtreding wordt geconstateerd waarbij op basis van de prioritering niet direct actie wordt ondernomen bijvoorbeeld door gebrek aan beschikbare capaciteit. In dat geval kan een wrakingsbrief worden gestuurd. Hierin wordt de overtreder in kennis gesteld van de overtreding waarbij hij op zijn eigen verantwoordelijkheid wordt gewezen om de overtreding ongedaan te maken. Tevens wordt hiermee het recht uitgesproken om in de toekomst alsnog sanctionerend op te treden. Zodra in de uitvoering of beleidsmatig aan deze overtredingen meer prioriteit wordt gegeven, dan wordt bepaald of

tegen die overtredingen alsnog wordt opgetreden. Handhavingsverzoeken – ongeacht de prioritering – worden wel altijd in behandeling genomen.

#### Waarop en hoe vaak controleren we?

Waarop en hoe vaak we controleren wordt bepaald door de bestuurlijke prioriteiten, de vragen uit de kernen en te kijken naar de risico's als iemand bepaalde regels niet naleeft.

Uit onze risicoanalyse komt van de voornaamste taken naar voren welke taken veel en welke taken weinig prioriteit hebben op basis van risico's (zie paragraaf 4.1.). Paragraaf 4.2. bevat de bestuurlijke prioriteiten.

De mate van toezicht hangt af van de prioriteit die aan een taak is toegekend. In onderstaande tabel staat weergegeven hoe het toezicht op de prioriteiten doorgaans plaatsvindt.

<b>Prioriteit</b>	<b>Mate van toezicht</b>
<b>Hoog/ Must</b>	Het toezicht op naleving van de regels vindt proactief plaats op basis van een vaste controlefrequentie. Verder wordt actief gezocht naar overtredingen door het uitvoeren van surveillance, via waarnemingen ter plaatse en bureaucontroles (advertenties, luchtfoto's).
<b>Gemiddeld/ Should</b>	Het toezicht vindt minder intensief en vooral steekproefsgewijs plaats op basis van in het uitvoeringsprogramma genoemde criteria, dan wel door gebiedsgerichte controles of door surveillance.
<b>Laag</b>	Er is sprake van passief toezicht. In beginsel wordt alleen naar aanleiding handhavingsverzoeken toezicht uitgevoerd. Klachten/meldingen met een lage prioriteit worden in beginsel niet opgepakt (zie paragraaf 3.5.).

Deze prioritering is niet bedoeld om een bepaalde volgorde in het toezicht/de handhaving aan te geven. Het is dus niet zo dat eerst de hoge/must prioriteiten worden opgepakt, daarna de prioriteit gemiddeld/should en ten slotte de prioriteit laag. De intensiteit van het toezicht/de handhaving is echter verschillend.

Bij het bepalen van de toezichtstrategie is er sprake van een zekere beleidsvrijheid. Daarbij dient een zekere ondergrens in het oog te worden gehouden. Immers, het college heeft een groot aantal wettelijke toezichtstaken uit te voeren en kan die taken niet verwaarlozen. Om te voorkomen dat taken die een lage prioriteit krijgen niet worden uitgevoerd, wordt jaarlijks één of enkele van deze taken opgepakt (preventief en repressief). Dit wordt vastgelegd in het uitvoeringsprogramma.

Hoe de gemeente omgaat met klachten/meldingen en verzoeken om handhaving staat beschreven in paragraaf 3.5.

De keuzes die ten aanzien van het toezicht worden gemaakt worden jaarlijks vastgelegd in het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving (bijv. over taken die ondanks een lage prioriteit dat jaar toch opgepakt worden). Dit programma wordt vast gesteld door het college en ter informatie aangeboden aan de raad. Daarbij geven wij ook inzicht in de benodigde personeelscapaciteit.

#### Vrije veld controles

In het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving wordt ook capaciteit begroot voor het vrije veld toezicht. De vrije veldcontroles kunnen zowel een preventief als een repressief karakter hebben. Dit vrije veld toezicht wordt onder andere ingezet voor het beoordelen:



- of vergunningsvrij bouwwerken krachtens bijlage II van het Bor ook daadwerkelijk vergunningsvrij zijn;
- of het gebruik overeenstemt met het toegestane gebruik zoals bepaald is in het bestemmingsplan;
- of de activiteit conform de bepalingen van de APV worden uitgevoerd;
- of een bewonings situatie nog overeenkomt met de gegevens in de Basisregistratie Personen (BRP).

### Zelftoezicht

Zelftoezicht houdt in dat bijvoorbeeld bedrijven, vergunninghouders van (eenvoudige) bouwwerken vooraf een checklist toegestuurd krijgen zodat zij, voordat de controle plaatsvindt, zelf al mogelijke overtredingen ongedaan kunnen maken. Dit is in lijn met het uitgangspunt van de rijksoverheid om meer verantwoordelijkheid terug te leggen bij de initiatiefnemer. Uit toekomstige gemeentelijke controles moet blijken of het toezenden van de checklist aan deze doelgroep een positief effect heeft op het naleefgedrag. Doel hiervan is ook om de toezichtslast te verminderen, het naleefgedrag te bevorderen en de beschikbare handhavingscapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten.

Het cluster Toezicht en handhaving gaat de komende jaren met verschillende vormen van zelftoezicht experimenteren met als doel hier een reguliere werkmethode van te maken. In 2017 zal hier een start meegemaakt worden. Bij een positief zal de pilot - in 2018 - omgezet worden naar een structurele werkwijzen. Gedurende de experimentfase gelden er voor de deelnemende bedrijven specifieke regels. Deze regels worden vooraf kenbaar gemaakt aan de betrokkenen en kunnen afwijken van dit handhavingsbeleid.

### Diepgang controle

Voor het bepalen van de diepgang van een controle maken we voor een aantal taakvelden (bijv. bouwen, drank en horeca, evenementen) gebruik van de systematiek van het landelijke integraal Toezichtprotocol (iTP). Het iTP is een hulpmiddel voor het houden van integraal, kwalitatief, meetbaar en efficiënt toezicht. Het iTP beschrijft transparant en objectief wat een toezichthouder controleert bij welke soorten gebouwen, bedrijven, activiteiten etc. Het geeft de diepgang en aandachtspunten van een controle aan en vertaalt deze door in een digitale checklist die de toezichthouder bij de controle gebruikt. In 2017 start een proef om de digitale checklist ook in te voeren voor het toezicht van andere taakvelden. Tijdens de proef wordt bekeken of een digitale checklist ook toepasbaar is op andere taakvelden (bijv. BRP, BAG). Indien dat het geval is zal voor 2018 het gebruik van een digitale checklist voor dergelijke taakvelden ingebed gaan worden in de werkwijze van het cluster Toezicht en handhaving.

### 3.2.2. Sanctiestrategie

Als preventieve handhaving door middel van voorlichting en toezicht niet leidt tot het gewenste naleefgedrag en er geen sprake is van een gepaste oplossing, legalisatie of actief gedogen, dan past Bronckhorst andere maatregelen toe. In deze strategie staat beschreven welke instrumenten ingezet kunnen worden bij een geconstateerde overtreding.

Voor de keuze van het instrument is de potentiële schade, gevaar of hinder die de overtreding veroorzaakt of kan veroorzaken, de aard van de overtreding en de houding van de overtreder (Hoe stelt de houder zich op? Komt de houder zijn afspraken na?) bepalend.

Tegen geconstateerde overtredingen kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden. Strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhavingstrajecten kunnen naast elkaar gebruikt worden (dit noemen we het tweesporenbeleid). Het strafrecht wordt dan gebruikt om te straffen, terwijl het bestuursrecht wordt ingezet om de overtreding te beëindigen, de legale situatie te herstellen en de eventuele schade ongedaan te maken.

### Bestuursrechtelijke instrumenten

Het voornaamste doel van het toepassen van sancties is het herstel van de legale situatie. Daarom zijn de door de gemeente toe te passen handhavingsmaatregelen in de eerste plaats bestuursrechtelijk van aard.

De gemeente staat de volgende bestuursrechtelijke middelen ter beschikking:

- Opleggen van een (preventieve) last onder dwangsom;
- Toepassen (last onder) bestuursdwang;
- Intrekken van een verleende vergunning of ontheffing;
- Bestuurlijke boete;
- Mediation.

### Last onder dwangsom

Indien de gemeente een overtreding constateert dan zal de gemeente in beginsel primair voor het opleggen van een last onder dwangsom kiezen. Dit gebeurt om de volgende redenen:

- Het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken bij de overtreder en geeft de gemeente de plicht te toetsen of na het verstrijken van de termijn de overtreding ongedaan is gemaakt;
- Toepassen van bestuursdwang leidt vaker tot hogere lasten (voorbereiding, uitvoering) dan het opleggen van een last onder dwangsom. Ook is het nog maar de vraag of de kosten op de overtreder verhaald kunnen worden;
- Bij herhaalde overtredingen is een last onder dwangsom effectiever omdat de last na de verwijdering of het ongedaan maken van de overtredingen blijft bestaan. Als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog verbeurd.

Bij het opleggen van een last onder dwangsom dient de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en het beoogde voordeel van de overtreding.

De last onder dwangsom wordt schriftelijk aan de overtreder bekend gemaakt en vermeld welk voorschrift wordt overtreden en binnen welke termijn die overtreding ongedaan moet zijn gemaakt voordat de dwangsom verbeurd. Als binnen de begunstigingstermijn de overtreding ongedaan wordt gemaakt, is geen dwangsom (geldbedrag) verschuldigd. Wordt de overtreding niet binnen de begunstigingstermijn beëindigd, dan wel voortgezet of herhaald dan wordt er van rechtswege een dwangsom verbeurd. Als de eerste dwangsom is verbeurd en de overtreding niet beëindigd is, dan kan een tweede hogere dwangsom worden opgelegd. Indien dit niet het gewenste resultaat oplevert, kan het college besluiten om een last onder bestuursdwang op te leggen.

### Hoogte dwangsom

De gemeente heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. In ieder geval moet het dwangsombedrag zodanig hoog zijn dat er voor de overtreder een prikkel vanuit gaat om de overtreding te beëindigen of te voorkomen. Het moet aantrekkelijker zijn om de overtreding ongedaan te maken dan om de dwangsom te betalen. Bij de hoogte van de dwangsommen houdt de gemeente rekening met:

- de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken;
- de aard en de ernst van de overtreding;
- de omvang van de schade;
- de draagkracht van de overtreder (onder overtreders bestaat een verschil in draagkracht bijv. een multinational versus een inwoners);
- voordeel/opbrengst voor de overtreder;
- de waarde van de overtreding, bijv. de waarde van het illegale bouwwerk.

Om transparant te zijn naar de burgers en bedrijven en willekeur tegen te gaan, heeft de gemeente voor verschillende standaardovertredingen de hoogte van dwangsommen vastgelegd. De hoogte van de dwangsommen is opgenomen in bijlage 5. De hoogte van de dwangsommen is afhankelijk van de overtreding en ligt tussen de € 500 en € 50,000 (betreft maximale bedragen).

In de handhavingsbeschikking wordt de hoogte van de dwangsom gemotiveerd. Het vaststellen van de hoogte en de maximaal te verbeuren dwangsom is altijd afhankelijk van de overtredingssituatie. Aan de lijst kunnen dan ook geen rechten worden ontleend. In voorkomende gevallen kan het noodzakelijk zijn om, gezien de omstandigheden van een geval, dwangsom vast te stellen in afwijking van de genoemde bedragen.

In de afgelopen jaren is gebleken dat het opleggen van hoge dwangsommen een afschrikwekkende werking kan hebben. Als echter de hoogte van de dwangsom in geen enkele verhouding staat tot het vermogen en inkomen van de overtreder blijkt de effectiviteit ook lager te worden. Dat blijkt ook uit het feit dat dwangsommen wegens oninbaarheid moeten worden afgeboekt. Ook is het voorgekomen dat de dwangsom wordt ingebracht in een schuldsaneringstraject. In die gevallen blijkt de hoogte van de dwangsom zijn doel voorbij te schieten. Ook zijn hoge kosten aan de invordering van de dwangsommen verbonden. Om die reden zal in de toekomst bij wijze van proef de dwangsom gefaseerd worden gefactureerd, waarbij eerst lagere bedragen worden gefactureerd en ingevorderd.

De wijze waarop de gemeente het traject tot invordering van de dwangsommen uitvoert, is beschreven in bijlage 4.

#### Begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de termijn die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen. Dit geldt zowel voor een last onder dwangsom als een last onder bestuursdwang. De begunstigingstermijn is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Dat houdt in, dat de termijn voldoende lang is om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te kunnen voeren en gezien de omstandigheden van de situatie redelijk is.

De gemeente Bronckhorst verlengt in principe vastgestelde begunstigingstermijnen in handhavingsbeschikkingen niet. Er kan echter een gegronde reden zijn waarom de begunstigingstermijn wordt verlengd of opgeschort. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer:

- de overtreder zelf aangeeft meer tijd nodig te hebben om de overtreding op te heffen. Hierbij moet de overtreder de gemeente een concrete redelijke termijn geven waarbinnen hij de opgelegde last alsnog zal uitvoeren;
- bezwaar is ingediend en sprake is van bijzondere omstandigheden;
- een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend en sprake is van bijzondere omstandigheden.

Wanneer de begunstigingstermijn wordt verlengd, is dit een nieuw besluit waartegen voor alle belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat. Het indienen van bezwaar of instellen van beroep schort de werking van de handhavingsbeschikking niet op. Dit betekent dat de bezwaarmaker bij de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening moet indienen om bijvoorbeeld te voorkomen dat dwangsommen verbeuren. De begunstigingstermijn zal in de regel niet enkel worden opgeschort omdat een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend. De voorlopige voorzieningenrechter kan beslissen de begunstigingstermijn te schorsen tijdens bezwaar/ beroepsprocedures.

#### Last onder bestuursdwang

Een overtreding kan niet altijd worden bestreden met een last onder dwangsom. Dit is aan de orde wanneer het een ernstige overtreding betreft en er gezien de gevolgen sprake is van

spoed bij het opheffen ervan en/of de overtreder zelf niet in staat of bereid is de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken. In deze situaties maakt de gemeente zelf op kosten van de overtreder een einde aan een illegale toestand. De gemeente kan verschillende maatregelen nemen om een einde aan een illegale toestand te maken. Zo kan de illegale toestand worden hersteld in de oude toestand, illegaal aanwezige zaken kunnen worden verwijderd en eventueel worden opgeslagen. Ook kunnen werkzaamheden worden stilgelegd, een inrichting of terrein worden ontruimd en eventueel worden verzegeld. Daarnaast kunnen voorzieningen worden getroffen om verdere nadelige gevolgen van de overtreding te voorkomen.

In voorkomende acute gevallen of onomkeerbare situaties kan spoedeisende bestuursdwang worden toegepast. Dit kan mondeling worden aangezegd en meteen worden geëffectueerd. Bij het opleggen van spoedeisende bestuursdwang wordt zoveel mogelijk de normale bestuursdwangprocedure gevolgd met een aangepaste (zeer) korte begunstigingstermijn. Naderhand wordt de bestuursdwang alsnog op schrift gesteld en bekendgemaakt. Hieronder staan enkele voorbeelden van onomkeerbare situaties genoemd:

1. Levensbedreigende situaties (bijvoorbeeld bij brand/instortingsgevaar);
2. Illegale lozingen en andere ernstige milieubedreigende situaties;
3. Brandgevaarlijke situaties die acuut levensbedreigend kunnen zijn;
4. Het stilleggen van de bouw in geval van illegale bouw of onvoorziene veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden;
5. Aantasting van monumentale waarden;
6. Illegale sloop (bijvoorbeeld met asbest) of onvoorziene veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde sloopwerkzaamheden.

#### Intrekken van een verleende vergunning of ontheffing

De gemeente kan een eerder verleende vergunning of ontheffing intrekken als bestuurlijke sanctie op onrechtmatig gedrag van de houder. Bijvoorbeeld in geval niet in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gehandeld. Intrekking is slechts mogelijk op grond van de gronden die in de verschillende wet- en regelgeving waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, zijn opgenomen. Het intrekken van een vergunning of ontheffing is niet altijd gericht op herstel in een legale situatie, maar heeft een straffend karakter. De situatie waarin de gemeente van de intrekingsbevoegdheid gebruik maakt, wordt van geval tot geval beoordeeld.

#### Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie (OM) of een rechter kan worden opgelegd. Het belangrijkste verschil tussen een bestuurlijke boete en een dwangsom, is dat een boete een straffend karakter heeft en direct moet worden betaald en dat een dwangsom vooral als doel heeft toekomstige overtredingen te voorkomen. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

De gemeente Bronckhorst maakte tot heden geen gebruik van de bestuurlijke boete omdat de bestuurlijke strafbeschikking qua doel en karakter beter aansluit bij strafrechtelijke handhaving dan de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete is namelijk van oorsprong een bestuursrechtelijk sanctie instrument en de bestuursrechtelijke instrumenten hebben tot doel het herstellen van de ongewenste situatie en niet het bestraffen van de overtreder.

In een aantal gevallen is de bestuurlijke boete wel een bruikbaar instrument. Het gaat dan om zaken die niet meer herstelbaar zijn zoals:

- illegale kap of sloop;
- illegale werkzaamheden aan een monument;

- milieuovertredingen waarbij aanzienlijke overlast of risico voor de omgeving is ontstaan;
- Wet kinderopvang;
- overtredingen van het BRP.

Ook in andere individuele gevallen zal in de toekomst worden beoordeeld wanneer de bestuurlijke boete een effectiever instrument is dan bijvoorbeeld de last onder dwangsom.

### Mediation

De gemeente kan partijen adviseren en wijzen op de mogelijkheid van mediation als er sprake is van een conflict. Daarnaast kan de gemeente zelf ook één van de partijen zijn. Mediation is een vorm van conflictbemiddeling waarbij een onafhankelijke derde (de mediator) partijen helpt om het conflict op een voor alle partijen bevredigende manier op te lossen. De mediator is procesbegeleider en geeft geen inhoudelijke sturing. De mediationgesprekken verlopen volgens van tevoren afgesproken regels. Wanneer de gesprekken tot een oplossing leiden, worden de gemaakte afspraken vastgelegd in een bindende overeenkomst.

Soms doen zich situaties voor waar handhavend optreden juridisch mogelijk is maar voor de partijen geen wenselijke oplossing is. Bij een verzoek om handhaving speelt er vaak meer en zijn de onderlinge verhoudingen verstoord. Mediation kan dan uitkomst bieden. In die gevallen kan het college partijen mediation aanbieden. Indien partijen deze handreiking niet aangrijpen kan het betekenen dat het college besluit niet meer te faciliteren om tot verbetering van de onderlinge verhoudingen te komen. Het college zal dan een standpunt innemen over het wel/niet handhaven van de situatie.

### Strafrechtelijke instrumenten

Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht niet effectief. Dan is de enige keuze strafrechtelijk optreden. De beslissingsbevoegdheid tot het al dan niet gebruik maken van het strafrecht ligt bij het OM. Of strafrecht door het OM wordt ingezet, verschilt echter wel per wet- en regelgeving. Op het gebied van de milieuhandhaving is dat zonder meer het geval. Bij de handhaving van bijvoorbeeld bouwregelgeving en ruimtelijk bestuursrecht is dat niet het geval. Daar ligt het primaat bij het bestuursrecht.

Strafrecht beschouwen wij altijd beschouwd als ultimum remedium. In het algemeen kan worden gesteld dat bij de keuze tussen strafrecht en bestuursrecht, het handhaven door middel van bestuursrechtelijke sancties de voorkeur moet hebben. Samenloop is echter mogelijk. Onder bepaalde omstandigheden kan het zelfs wenselijk zijn om, in aanvulling op het toepassen van bestuursdwang of het innen van een dwangsom, strafrechtelijk op te treden.

De volgende strafrechtelijke instrumenten kunnen worden toegepast:

- Bestuurlijke strafbeschikking;
- Procesverbaal.

Indien de situatie dat toelaat (bijv. bij geen gevaarlijke situatie etc.) geven wij - voordat we overgaan tot het inzetten van strafrechtelijke instrumenten - veelal eerst een waarschuwing aan de overtreder om tot beëindiging van de strijdigheid te komen.

### Bestuurlijke strafbeschikking

Sinds 2010 kan gebruik gemaakt worden van het instrument bestuurlijke strafbeschikking voor overlastfeiten in de openbare ruimte. De Wet OM-afdoening biedt bestuursorganen, opsporingsambtenaren en de Officier van Justitie de mogelijkheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Met een strafbeschikking kunnen straffen worden opgelegd, zonder tussenkomst

van de rechter. Een strafbeschikking wordt aangekondigd door een BOA. Vervolgens worden zaken door de gemeente direct bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) aangeleverd die vervolgens zorg draagt voor het incasseren van de boete. De opbrengsten van de boetes gaan naar het Rijk. De gemeente zet dit instrument in bij bijvoorbeeld controle in de blauwe zones (staan de auto's goed geparkeerd en/of de parkeerschijf goed wordt gebruikt).

#### Proces verbaal

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een proces verbaal (PV) opmaken (bijvoorbeeld indien er zonder vergunning oud ijzer wordt ingezameld). 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.

### 3.2.3. Gedoogstrategie

#### Inleiding

Waar het bestuur de keuze heeft om te handhaven kan er ook worden gekozen om te gedogen. Wanneer men in het dagelijks taalgebruik spreekt van gedogen wordt gedogen als synoniem gebruikt voor situaties waarin door de overheid niet handhavend wordt opgetreden. Juridisch gezien is gedogen niet synoniem voor niet-handhaven. Gelet op het vorenstaande is het van belang om duidelijk te formuleren wat onder gedogen wordt verstaan.

#### **Gedogen:**

“Het door de gemeente al dan niet onder voorwaarden gedurende een zo kort mogelijke periode bewust niet handhavend optreden in overmacht- of overgangssituaties.”

In de Rijksnotitie 'Gedogen in Nederland' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085, nrs 1-2) is aangegeven welke grenzen en voorwaarden de Rijksoverheid aan gedogen stelt. De beslissing van de gemeente om een overtreding bestuursrechtelijk te gedogen impliceert nimmer dat er strafrechtelijk wordt gedoogd. Deze afweging is aan het OM voorbehouden. Hetzelfde geldt voor het geval dat een ander bestuursorgaan op grond van een haar toekomstige bevoegdheid bestuursrechtelijk handhavend kan optreden. Een bestuursorgaan is in beginsel niet gebonden aan een gedoogbeschikking van een ander bestuursorgaan.

#### Overmachtssituaties en overgangssituaties

Er is alleen sprake van overmacht in de zin van dit gedoogkader in situaties van onverwachte, niet voorzienbare van buiten komende oorzaken/omstandigheden. Het gaat hierbij om andere gevallen dan waarbij in artikel 5:5 van de Awb is voorzien.

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn.

Kenmerkend voor een overgangssituatie is, dat er concreet zicht dient te zijn op beëindiging van de illegale situatie. Aanvaardbare overgangssituaties zijn bijvoorbeeld (niet limitatief):

- wanneer zonder toereikende vergunning wordt gewerkt, omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude (verlopen) vergunning is verleend;
- wanneer op formele gronden een vergunning is vernietigd en een nieuwe verleend kan worden;
- wanneer een onderzoek moet worden verricht om overtreding van bepaalde voorschriften te beëindigen;
- wanneer nieuwe wetgeving in voorbereiding is, waardoor er in de nabije en voorzienbare toekomst geen sprake meer zal zijn van een overtreding. Hierbij valt te denken aan het moment dat een wetsvoorstel van de Tweede Kamer aan de Eerste Kamer wordt gezonden;

- wanneer er door een rechterlijke uitspraak verandering komt in de vergunningplicht.

Het feit dat er sprake is van een gedoogwaardige situatie (overgangs- of overmachtssituatie) wil niet automatisch zeggen dat er in die gevallen een recht op gedogen bestaat. Gedogen kan alleen aan de orde zijn in bijzondere situaties. In het geval dat bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor de activiteit kappen is verleend maar nog niet inwerking is getreden, betekent dus niet dat - met een verwijzing naar concreet zicht op legalisatie - gedoogd wordt om de boom alvast om te zagen.

Verder is van belang dat voorafgaand aan het nemen van een gedoogbeschikking een procedure moet worden gevolgd die enige tijd in beslag neemt. Indien in een overgangssituatie de overtreding binnen korte tijd gelegaliseerd gaat worden met een vergunning, heeft gedogen in de hier bedoelde actieve vorm dus niet altijd zin. Passief gedogen, wat in de regel zoveel mogelijk moet worden voorkomen, heeft in een dergelijke situatie veel meer zin. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarbij een horecabedrijf lopend wordt overgenomen (geen sluiting tussen overgang van eigenaren) en er horecaverunningen (exploitatievergunning en vergunning op grond van de Drank- en horecawet) zijn aangevraagd en deze aanvragen compleet (ontvankelijk) zijn (alle stukken zijn ingediend). De procedure om officieel te gedogen neemt in een dergelijk geval meer tijd in beslag dan de afronding van de vergunningaanvragen.

#### Het gedoogkader

A. Uitgangspunt is dat slechts in bepaalde gevallen en bij uitzondering mag worden overgegaan tot gedogen. Er moet sprake zijn van een overgangs- of overmachtssituatie en de uitkomst van een belangenafweging dient het gedogen niet in de weg te staan.

B. Indien de situatie op bovenstaande gronden voor gedogen in aanmerking komt, worden de volgende procedurele voorwaarden in acht genomen:

1. Bij de gemeente moet een verzoek tot het nemen van een gedoogbeschikking zijn ingediend. En, indien op de situatie van toepassing (vooral bij overgangssituaties) dient aan het gedogen een ontvankelijke vergunningaanvraag ten grondslag te liggen, waarvan de verwachting is dat deze vergunning binnen afzienbare tijd ook daadwerkelijk verleend kan worden.
2. Het gedogen geschiedt uitdrukkelijk en schriftelijk.
3. Er wordt alleen na een kenbare belangenafweging tot gedogen overgegaan. Alleen als feiten en omstandigheden daartoe nopen gaat de gemeente ambtshalve over tot het nemen van een gedoogbeschikking. Een gedoogbeschikking wordt niet in mandaat genomen maar vindt plaats na een besluit van het college. Na afstemming met de portefeuillehouder wordt het college voorgesteld om al dan niet een gedoogbeschikking te nemen en om het voornemen daartoe bekend te maken. Het voornemen om een gedoogbeschikking te nemen wordt verstuurd aan degene die een verzoek om gedogen heeft ingediend of aan degene die het bij een ambtshalve besluit betreft. Daarnaast wordt het voornemen om een gedoogbeschikking te nemen bekend gemaakt door aan belanghebbenden het voornemen om een gedoogbeschikking te nemen toe te zenden. Hierbij worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken hun zienswijze over het voornemen naar voren te brengen.
4. Als er geen zienswijzen zijn ingediend wordt de definitieve gedoogbeschikking genomen met inachtneming van de zienswijzen. De definitieve gedoogbeschikking wordt aangetekend verstuurd aan de verzoeker om de gedoogbeschikking of degene die het betreft. Aan degene die een zienswijze heeft ingediend tegen het voornemen wordt een brief gestuurd met een reactie op de zienswijze met daarbij een kopie van de definitieve gedoogbeschikking.
5. De te gedogen activiteit wordt regelmatig gecontroleerd door de gemeente.

6. Handhavingpartners worden, afhankelijk van de ernst van de overtreding en de betrokken belangen, betrokken in de besluitvorming ofwel op de hoogte gesteld van het genomen besluit. Desgewenst wordt een gedoogbeschikking overgelegd.
7. In de beschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. De beschikking vermeldt dat het de handhavingsbevoegdheden van andere organen dan het gedogende orgaan onverlet laat.
8. Degene tot wie de gedoogbeschikking zich richt heeft geen mogelijkheid om bezwaar te maken. Belanghebbenden daarentegen hebben zes weken de tijd om een bezwaarschrift tegen de gedoogbeschikking in te dienen.

C. Naast de procedurele vereisten, is het zaak inhoudelijk een juiste beslissing te nemen.

Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden:

1. Waar nodig wordt de gedoogbeschikking voorzien van beschermende voorwaarden.
2. Bij niet-naleving van de gedoogvoorwaarden wordt tot naleving gemaand. Als dit niet het gewenste effect heeft, wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de onderliggende overtreding of worden de voorwaarden aangepast.
3. In de gedoogbeschikking wordt opgenomen dat de gedoogbeschikking zijn rechtskracht verliest indien één of meerdere voorwaarden uit de gedoogbeschikking worden overtreden.
4. Een situatie wordt slechts tijdelijk gedoogd en de tijdspanne moet zo kort mogelijk zijn. In de beschikking wordt een concrete eindtermijn genoemd.
5. Aan de beschikking ligt een zorgvuldige liggende belangenafweging ten grondslag.
6. Als binnen één project diverse activiteiten in aanmerking komen voor gedogen, wordt ten aanzien van onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten (als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo) een integrale afweging gemaakt.

Ad A.) Indien een overtreding wel te legaliseren is, maar er geen concreet zicht op legalisatie bestaat, is dit geen reden om van handhavend optreden af te zien. In dat geval wordt bij het inzetten van een sanctiemiddel de overtreder, of andere rechthebbende, op de hoogte gesteld van de legalisatiemogelijkheden. Indien van een legalisatiemogelijkheid gebruik wordt gemaakt, kan er op dat moment concreet zicht op legalisatie ontstaan, waardoor gedogen op dat moment aan de orde kan zijn. Indien er geen gebruik wordt gemaakt van de legalisatiemogelijkheid, ontstaat er geen concreet zicht op legalisatie, waardoor de mogelijkheid van legalisatie niet (meer) in de weg staat aan handhavend optreden.

Ad C.4) Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover de uitzonderingssituatie zich voordoet. Zodra de reden tot gedogen niet langer aanwezig is, moet binnen redelijke termijn tot handhaving worden overgegaan. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk dan heeft dit altijd de voorkeur boven gedogen.

Ad C.5) Gedogen gebeurt in beginsel altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Naast het algemeen belang worden ook de belangen van derden in de belangenafweging meegenomen.

Alleen als een gedoogbeschikking expliciet en ook schriftelijk is genomen en van een zorgvuldige en kenbare motivering is voorzien, is ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal eveneens duidelijk moeten zijn over de gedragingen en activiteiten die gedoogd worden, de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen worden gesteld. Ook moet in de beschikking staan dat derden tegen de beschikking bezwaar kunnen maken en, indien aan de orde, het eventuele strafrechtelijke vervolging door het OM onverlet laat.



### Gedoogbeschikking is geen vergunning

Gedoogbeschikkingen moeten niet worden verward met vergunningen. Dit blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuursorgaan bereid is om geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Omdat de overtreding van de gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als overtreding van een wettelijk voorschrift kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een handhavingsbesluit. Daarom wordt in de gedoogbeschikking altijd een voorwaarde opgenomen waarin is bepaald dat de gedoogbeschikking zijn rechtskracht verliest indien een of meer voorwaarden uit de gedoogbeschikking worden overtreden. Dan kan wel direct van de oorspronkelijke handhavingsbevoegdheid gebruik worden gemaakt.

Tot slot is van belang dat een gedoogbeschikking niet overdraagbaar is. Dit wordt expliciet in gedoogbeschikkingen vermeld en dat een gedoogbeschikking geen reden is om een verzoek om handhaving door een derde af te wijzen.

### Bewoningsituaties

In de praktijk wordt met enige regelmaat geconstateerd dat er bestemmingsplantechnisch sprake is van één woning terwijl er feitelijk sprake is van twee woningen en dat deze strijdige bewoningsituaties al jaren voortduren. Voor bestaande, niet legaliseerbare situaties die aantoonbaar bestaan op 1 januari 2005 en aantoonbaar nog steeds voortduren wordt gekozen voor een uitsterfconstructie. Samengevat houdt dit in dat met de bewoner(s) de afspraak wordt gemaakt dat als de huidige bewoner(s) de woning verlaten de bewoningssituatie definitief wordt beëindigd, het aantal woningen wordt teruggebracht tot één woning en een eventueel huisnummer wordt ingetrokken. Het terugbrengen tot één woning zal veelal gepaard gaan met bouwkundige aanpassingen (bijvoorbeeld het verwijderen van keuken en/of badkamer). De afspraak wordt schriftelijk vastgelegd.

Dan komen er ook gevallen aan het licht wanneer zich nieuwe bewoners komen inschrijven waardoor een strijdige situatie veroorzaakt door eerdere bewoners, blijft voortduren en/of bewoningssituaties die zijn ontstaan tussen 1 januari 2005 en het moment van vaststelling van dit beleid. In deze gevallen krijgen deze nieuwe bewoners een periode van maximaal 3 jaar om andere woonruimte te zoeken. Wel moeten zij aantonen dat de vorige bewoners er al op 1 januari 2005 woonden en deze bewoning ook steeds voortgeduurd heeft. Ook hier geldt dat na beëindiging van de bewoning het aantal woningen wordt teruggebracht tot één woning en een eventueel huisnummer wordt ingetrokken.

Er is gekozen voor de datum van 1 januari 2005 omdat op dat moment de gemeente Bronckhorst is ontstaan en er voor die datum nog sprake was van 5 gemeenten met hun eigen handhavingsbeleid.

In alle gevallen waarin wordt gedoogd is er sprake van een toename van het aantal woningen. Gelet op het feit dat het om een tijdelijk gedogen gaat en de woningtoename ook weer gevolgd wordt door eenzelfde woningafname achten wij dit acceptabel.

### **3.3. Overtredingen door de eigen organisatie of andere overheden**

De gemeente Bronckhorst is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van een groot aantal regels. Een deel van de regels heeft zij zelf opgesteld. Om haar geloofwaardigheid te behouden is het belangrijk dat de gemeente zelf ook de regels naleeft en daarmee een voorbeeldfunctie vervult. Mocht het voorkomen dat door de eigen organisatie een overtreding wordt begaan, dan wordt tegen deze overtreding opgetreden als tegen iedere andere. Uitzondering hierop vormt de communicatie naar het betrokken cluster, waaronder het beheer van de desbetreffende inrichting valt: de correspondentie betreffende

overtredingen wordt naar de manager en de betrokken portefeuillehouders gezonden indien overtredingen worden geconstateerd.

Deze lijn geldt ook voor de handhaving van overtredingen die door andere overheden zijn begaan.

### **3.4. Landelijke Handhavingsstrategie**

De Landelijke Handhavingsstrategie bevat een stappenplan voor het toepassen van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties (zie hoofdstuk 3 van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS<sup>3</sup>, zie bijlage 3). De gemeente onderschrijft de gedachtegang van dit stappenplan en handelt zoveel mogelijk in lijn hiermee. Dat betekent dat zij zich het recht behoudt om op basis van de geconstateerde overtreding en om haar moverende redenen van het stappenplan af te wijken en maatwerk toe te passen. In afwijking van het stappenplan stuurt de gemeente bij een geconstateerde overtreding eerst een brief naar de overtreder waarin melding wordt gemaakt van de geconstateerde overtreding (we noemen dit de niet-juridische brief). In deze brief wordt de overtreder uitgenodigd om de overtreding binnen een bepaalde termijn te herstellen.

### **3.5. Strategie bij handhavingsverzoeken en klachten/meldingen**

Naast de planmatige programmatische inspanning van de gemeente, wordt er eveneens toezicht gehouden en, indien noodzakelijk, handhavend opgetreden naar aanleiding van klachten, meldingen en verzoeken tot handhaving. Klachtentoezicht vindt plaats naar aanleiding van een klacht of melding van burgers en bedrijven (extern) of van andere afdelingen/collega's (intern) over bijvoorbeeld geluidsoverlast, bouwen zonder vergunning etc. Klachten en meldingen kunnen per telefoon, schriftelijk of per e-mail binnenkomen.

- Een klacht of melding met een hoge, gemiddelde of bestuurlijke prioriteit wordt in ieder geval binnen de wettelijke termijnen afgehandeld. Wij streven er naar om binnen een week in contact te treden met de melder.
- Klachten of meldingen met een lage prioriteit worden niet (direct) in behandeling genomen. De melder ontvangt hierover een brief waarin onder andere wordt toegelicht waarom de klacht/melding op dit moment niet in behandeling wordt genomen. Wellicht dat de klacht/melding op een later moment nog wordt behandeld. Wanneer een klacht of melding op basis van een lage prioriteit niet direct wordt opgepakt, zal deze op een lijst worden gezet. Aan het einde van ieder jaar zal de gemeente alle zaken op deze lijst langs lopen en opnieuw beoordelen. Een deel van deze overtredingen zal dan mogelijk alsnog projectmatig worden afgehandeld. Welke klachten/meldingen alsnog worden opgepakt zal worden vastgelegd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.
- Handhavingsverzoeken – ongeacht de prioritering – worden altijd in behandeling genomen. Dat wil niet zeggen dat de gemeente ook altijd tot handhaving over gaat. De gemeente gaat in ieder geval na of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding en neemt een schriftelijk besluit naar aanleiding van het handhavingsverzoek.

---

<sup>3</sup> Landelijke Handhavingsstrategie. Een passende interventie bij iedere bevinding. Versie 1.7. 24 april 2014.

## 4. Prioritering van de handhavingstaken

Omdat het voor gemeente niet mogelijk is alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is te controleren, dienen er keuzes te worden gemaakt. Op basis van een risicoanalyse, bestuurlijke prioriteiten en wensen uit de kernen maakt de gemeente keuzes op welke taakvelden toezicht- en handavingsinspanningen wordt ingezet.

### 4.1. Prioriteiten op basis van risico

De toezicht- en handavingsinspanningen dienen zich, naast de wensen uit de kernen en de bestuurlijke prioriteiten, te richten op die onderwerpen waar de risico's het grootst zijn. Een veel gehoorde kreet in handhavend Nederland luidt 'vissen waar de vis zit'. Een manier om te bepalen waar de 'vissen zitten' is door een risicoanalyse uit te voeren.

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse kunnen prioriteiten worden gesteld voor de handhaving. Tegelijkertijd wordt duidelijk wat minder prioriteit heeft om te handhaven. Hoewel de risicoanalyse met cijfers werkt, is de uitkomst niet objectief maar subjectief. Het is het gevolg van een keuze. De risicoanalyse helpt bij het rationaliseren van de keuzes.

Bijlage 7 bevat een toelichting op het gehanteerde risicoanalysemodel van Oranjewoud. De tabellen in bijlage 8 bevatten de prioriteiten op basis van risico's.

De risico-analyse actualiseren we één keer per vier jaar en als dat nodig is stellen we de analyse jaarlijks bij. In 2017 is de analyse ten behoeve van dit handavingsbeleid geactualiseerd. Bijstellen kan soms nodig zijn, doordat bijvoorbeeld een overtreding vaker voorkomt dan geschat, of een groter effect heeft dan verwacht. Ten aanzien van de prioriteitstelling voor het taakveld milieu merken wij op dat deze met name is gebaseerd op de verwachte werkzaamheden voor 2017. In de loop van 2017 volgt vanuit de ODA een voorstel met betrekking tot het risico- en effectgericht handhaven. Dit voorstel zal ook een prioritering bevatten en wellicht als gevolg hebben dat de prioriteitstelling voor het taakveld milieu wordt aangepast.

### 4.2. Bestuurlijke prioriteiten

Naast de gestelde prioriteiten op basis van de risicoanalyse geeft de gemeente ook nog bestuurlijke prioriteit aan bepaalde zaken. Daarbij maakt zij onderscheidt tussen:

- Must – bestuurlijke prioriteiten: zaken die opgepakt moeten worden.
- Should – bestuurlijke prioriteiten: zaken die wenselijk zijn om op te pakken.

Bestuurlijke prioriteiten	
<b>Must</b> <u>Bouwen en ruimtelijke ordening</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• Duurzaamheid en veiligheid op en tijdens de bouw.</li><li>• Het in strijd met het bestemmingsplan permanent verblijven op campings (zie bijlage 10).*</li><li>• Constructieve veiligheid van gebouwen en evenementen waar grote groepen mensen verblijven.</li><li>• De landschappelijke kwaliteit behouden en/of</li></ul>	<b>Should</b> <u>Bouwen en ruimtelijke ordening</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• Het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van (bedrijfs)woningen.</li><li>• Het in strijd met het bestemmingsplan permanent verblijven op een recreatiepark en/of in een recreatiewoning (zie bijlage 10).</li><li>• Het bouwen zonder omgevingsvergunning (naar aanleiding van signalen en/of n.a.v. eigen constatering).</li><li>• Het in strijd met het bestemmingsplan wonen</li></ul>

bevorderen (o.a. herplantplicht, vergunningsplicht voor activiteit kappen en activiteit aanleggen).

#### APV en bijzondere wetten

- Het opruimen van de hondenpoep.
- Schenken van alcohol aan minderjarigen tijdens een evenement en in een horecagelegenheid.

#### Brandveiligheid

- De brandveiligheid van recreatieve objecten op campings.
- Preventieve acties in verband met de brandveiligheid bij mensen die gebrek hebben aan zelfredzaamheid. Bijvoorbeeld bij ouderen, mensen die langer thuis (moeten) blijven wonen, scholen, dagverblijven, intramurale instellingen.

#### Klachten/meldingen en verzoeken om handhaving

- Verzoeken om handhaving (op grond van een wettelijke beginselplicht).
- Klachten en meldingen met betrekking tot de Must of Should-bestuurlijke prioriteiten en/of naar aanleiding van een hoge of gemiddelde prioritering op grond van het risico-analysemodel.

#### Overige

- De veiligheid bij een kindercentrum, een voorziening voor gastouderopvang, een gastouderbureau of een peuterspeelzaal.

in (bij)gebouwen.

- Het in strijd met het bestemmingsplan gebruik van panden voor bedrijfsdoeleinden (illegale bedrijvigheid).
- Brandveiligheid van gebouwen en evenementen waar grote en/of kwetsbare groepen mensen verblijven.

#### APV en bijzondere wetten

- Het stallen van camper, caravans en aanhangwagens.
- Het parkeren van auto's in de blauwe zones.
- Afvaldumpingen in de openbare ruimte.
- Reclame-uitingen in het buitengebied.

#### Brandveiligheid

- De brandveiligheid van recreatiewoningen.

#### Milieu

- De agrarische sector met een accent op:
  - eisen vanuit het Besluit emissiearme huisvesting (o.a. geur, beweiding, stalsystemen);
  - gevaarlijke stoffen (o.a. dieselolietank, bestrijdingsmiddelen);
  - mestopslagen en digestaat (o.a. bassins zonder certificaat).

#### Overige

- De feitelijke situatie van een adres ten behoeve van de Basisregistratie Personen (BRP), Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en het project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA).
- Saneren van asbestdaken.
- Leegstaande panden (in verband met de Opiumwet en het woningcontingent).
- Verpauperende panden.

\* Bijlage 10 bevat een werkwijze voor de aanpak van permanente bewoning van recreatie-objecten binnen de gemeente Bronckhorst. Door het vaststellen van dit handhavingbeleid wordt ook deze werkwijze vastgesteld.

### **4.3. Werkwijze bij prioriteitstelling**

Prioriteiten worden op verschillende manieren bepaald. De bestuurlijke prioriteiten en de prioriteiten op basis van risico. Beide prioriteitenoverzichten gebruiken wij naast elkaar.

<b>Prioriteit</b>	<b>Intensiviteit werkwijze</b>
<b>Hoog/ Must</b>	De meeste capaciteit wordt ingezet op de toezicht/handhavingstaken met de "prioriteit hoog/must". Op deze prioriteit wordt jaarlijks in het uitvoeringsprogramma en in het jaarverslag de meeste nadruk gelegd. De werkwijze voor deze prioriteit kenmerkt zich door een actieve en integrale aanpak van taken.
<b>Gemiddeld/ Should</b>	De taken met de "prioriteit gemiddeld/Should" worden zoveel mogelijk periodiek en voor zover mogelijk branchegericht en/of projectmatig opgepakt. Verder uitwerking hiervan gebeurt in het uitvoeringsprogramma.
<b>Laag</b>	Taken met de "prioriteit laag" worden niet actief opgepakt. Afhankelijk van de capaciteit kan er (steekproefsgewijs) opgetreden worden op basis van signalen (meldingen) en/of een projectmatige manier.

Zie ook paragraaf 3.2.1. met betrekking tot de werkwijze specifiek voor toezicht.

## 5. Organisatie, uitvoering en samenwerking

### 5.1. Inleiding

Om een adequate uitvoering van het handhavingsbeleid mogelijk te maken dient de gemeente over een organisatie te beschikken die bestaat uit voldoende gekwalificeerd personeel en die voldoende middelen heeft om de werkzaamheden uit te voeren. Hieronder wordt een korte beschrijving van de uitvoeringsorganisatie gegeven. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke kwaliteitseisen aan de uitvoeringsorganisatie worden gesteld.

### 5.2. Uitvoeringsorganisatie

De uitvoering van de toezicht-en handhavingswerkzaamheden op het gebied van de fysieke leefomgeving, APV en bijzondere wetten, BRP, BAG, LAA, brandveiligheid (toezicht door de brandweer (VNOG, afdeling Risicobeheersing ), kinderopvang (toezicht door GGD), milieu (toezicht/handhaving door ODA) is ondergebracht bij het cluster Toezicht en handhaving. Ook de BOA's maken deel uit van dit cluster.

Daarnaast is het cluster belast met het opstellen van het handhavingsbeleid, het hieruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma en het jaarverslag.

Het cluster Toezicht en Handhaving ziet er formatief als volgt uit (peildatum januari 2017):

Taakveld	Capaciteit in Fte
Toezicht bouwen, sloop, brandveilig gebruik algemeen	2,51 fte (tot 30-4-17) 2,3 fte (vanaf 1-5-17) <sup>4</sup>
Toezicht APV, bijzondere wetten, afval, evenementen, reclame, kappen, brandveilig gebruik horeca	2,8 fte
Toezicht gebruik, BRP, BAG, LAA etc.	1,10 fte
Handhaving op alle gebieden	1,6 fte
Cluster overstijgende taken (oude coördinatoren taken)	0,578 fte
Procesondersteuner en kinderopvang	1,212 fte
Totaal	9,8 fte (tot 30-4-17) 9,59 fte (vanaf 1-5-17)

In de tabel is rekening gehouden met de op 12 januari 2017 vier openstaande vacatures binnen het cluster. In het eerste kwartaal van 2017 vindt het wervingsproces voor deze vacatures plaats. De raad heeft namelijk in 2016 op grond van de Perspectiefnota besloten om structureel € 100.000 beschikbaar te stellen voor toezicht en handhaving. Deze gelden worden ingezet op de volgende taakvelden:

- Toezicht bouwen, sloop, brandveilig gebruik algemeen;
- Toezicht APV, bijzondere wetten, afval, evenementen, reclame, kappen, brandveilig gebruik horeca;
- Procesondersteuner en kinderopvang.
- Jaarlijks wissende projecten.

Door de uitbreiding in formatie beschikt het cluster Toezicht en handhaving over meer capaciteit om de huidige werkzaamheden op de gewenste manier (kost meer tijd) uit te voeren (verbindend werken, sociaal handhaven, in gesprek gaan met burgers etc.) maar ook om nieuwe werkzaamheden (bijv. toezicht LAA, toezicht landschappelijke kwaliteit, toezicht op campings etc.) op te pakken (waar mogelijk in projectvorm).

<sup>4</sup> De vermindering van het aantal fte's van 2,51 fte naar 2,3 fte heeft te maken met een medewerker die vanaf 1 mei 2017 gebruik maakt van het Generatiepact.

### 5.3. Organisatorische condities

De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
- het voorkomen van het ontstaan van (vaste/frequente) handhavingsrelaties;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.

#### Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Binnen de gemeente Bronckhorst is het cluster Omgeving verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen. Toezicht en handhaving is belegd bij een ander cluster namelijk het cluster Toezicht en handhaving. De onderdelen vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn zowel op persoonsniveau, objectniveau, managementniveau als bestuurlijk niveau van elkaar gescheiden. Bovendien is er bij alle drie de onderdelen een functionele scheiding aangebracht. Medewerkers van de verschillende clusters opereren zelfstandig onder eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. Een ieder draagt daardoor onafhankelijk op basis van eigen oordeelsvorming bij aan de totstandkoming van de (omgevings)vergunningen. Bij toezicht is deze onafhankelijke en gescheiden relatie ten opzichte van de (juridische) handhavers eveneens doorgevoerd.

#### Voorkomen handhavingsrelaties

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren objecten/gebieden (vaste handhavingsrelatie) vindt de verdeling van de werkzaamheden veelal plaats op basis van evenredigheid en werkdruk. Tevens werken de toezichthouders van de gemeente niet in een vast deel van de gemeente maar door hele gemeente heen. Op deze manier wordt het ontstaan van vaste handhavingsrelaties zoveel voorkomen.

#### Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

In zijn algemeenheid geldt dat voor alle medewerkers van de gemeente de taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in een toepasselijke functiebeschrijving en in het competentieboek.

Ten aanzien van een toezichthouder/BOA geldt dat er een wettelijke verplichting bestaat om zijn bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden op schrift vast te leggen. De betrokken toezichthouders zijn door het college van burgemeester en wethouders als zodanig aangewezen.

Bij de aanwijzing zijn ook hun taken en bevoegdheden vastgelegd. De aanwijzing vindt plaats op functieniveau. Naast hun toezichthoudende bevoegdheden zijn enkele medewerkers van het cluster Toezicht en handhaving tevens beëdigd als BOA. De beëdiging en aansturing van de BOA's gebeurt door het OM.

In de gemeentelijke mandaatregeling is verder geregeld welke zaken door het college van burgemeester en wethouders aan het cluster Toezicht en handhaving zijn gemandateerd.

#### Klachten- en bereikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheidsregeling van belang. Voor de milieugerelateerde klachten is vanaf 1 januari 2014 het provincieloket van de provincie Gelderland opengesteld. Het provincieloket registreert de klachten centraal en zet deze door naar de juiste instantie in de meeste gevallen de omgevingsdienst Achterhoek.

Buiten kantoor tijd is de gemeente voor spoedeisende klachten/meldingen ook bereikbaar op een speciaal meldnummer. Deze informatie staat vermeldt op de website van de gemeente.

Tevens zijn op de website contactgegevens van de meest voorkomende hulpdiensten te vinden.

#### **5.4. Overlegstructuur**

De interne organisatie is te schetsen als een organisatie met korte lijnen, waarin men elkaar makkelijk opzoekt. Vergunningverleners, toezichthouders (controleren of er geen sprake is van overtreding) en handhavers (treden op tegen geconstateerde overtredingen) weten elkaar goed te vinden. Tweewekelijks is er tussen de ambtelijke organisatie en de burgemeester (portefeuillehouder toezicht en handhaving) afstemming over toezicht/handhavingzaken. Vanwege de nieuwe taken die de toezichthouders van het cluster Toezicht en handhaving op grond van de BRP en LAA er bij hebben gekregen (inventarisatie, aanleveren gegevens, informeren), is er ook frequent afstemming met het cluster Burgerzaken. Tevens heeft het cluster Toezicht en handhaving - in het kader van de BAG - ook periodiek overleg met onder andere het cluster Buiten. Extern wordt in het kader van toezicht en handhaving onder andere samengewerkt met de ODA, de GGD, Brandweer (VNOG, afdeling Risicobeheersing), provincie Gelderland, politie en het Waterschap. Periodiek vindt met deze partners op verschillende niveaus overleg plaats.

#### **5.5. Programma en regie**

Dit handhavingsbeleid vormt het kader voor programmering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten. Deze programmering komt tot uiting in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma Toezicht en handhaving, dat door het college van burgemeester en wethouders - uiterlijk in december - wordt vastgesteld en ter kennisneming aan de raad wordt voorgelegd. In dit programma wordt aangegeven welke activiteiten in het betreffende uitvoeringsjaar worden uitgevoerd. Aan de hand van de doelen en budgetten uit de programmabegroting, de gestelde prioriteiten, de bestuurlijke prioriteiten en het naleefgedrag wordt het jaarlijkse programma gevuld. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangegeven wat de beoogde productie is in termen van aantal behandelde aanvragen, gehouden controles, in behandeling genomen handhavingzaken en aantal afgehandelde klachten en meldingen. Naast de aantallen wordt zo mogelijk tevens beschreven wat de effecten van de inspanningen zijn geweest waarbij een relatie wordt gelegd met de gestelde doelen en prioriteiten.

#### **5.6. Opleiding en kwaliteit**

##### Opleiding

Binnen het cluster Toezicht en handhaving is scholing van de medewerkers altijd aan de orde. Dit heeft te maken met de continue veranderingen in de wet- en regelgeving maar ook de persoonlijke ontwikkelingen van de medewerkers. De komende jaren gaat er veel veranderen op het gebied van toezicht en handhaving bijvoorbeeld op het gebied van het omgevingsrecht doet de Omgevingswet zijn intreden. Scholing van de medewerkers is de aankomende jaren daarom noodzakelijk om op een goede wijze invulling te kunnen blijven geven aan de werkzaamheden.

De manier waarop de gemeente Bronckhorst omgaat met toezicht en handhaving verlangt ook bepaalde competenties van de medewerkers. Denk bijvoorbeeld aan het 'sociaal handhaven'. Scholing ten behoeve van het ontwikkelen van deze competenties zal ook periodiek aan de orde zijn.

##### Kwaliteit

De samenleving verwacht van de overheid dat deze de toezicht en handhavingstaken op een professionele wijze en op een kwalitatief hoog niveau uitvoert. Om dit te realiseren heeft het Rijk kwaliteitscriteria ontwikkeld die zich richten op de kwaliteit van de medewerkers en het



borgen van de organisatorische processen. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitscriteria worden geborgd wordt in het cluster Toezicht en handhaving gewerkt conform de cyclus van de BIG EIGHT (bijlage 9). Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitseisen voldoende geborgd blijven in de organisatie en er zo nodig verbeteringen worden doorgevoerd wordt de stand van zaken periodiek gemonitord.

### 5.7. Financiële verantwoording

De personeelsformatie en de financiële middelen die nodig zijn voor een adequate uitvoering van het handhavingsbeleid zijn vastgelegd in de gemeentelijke begroting. In het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks aangegeven hoe de personele capaciteit wordt ingezet.

### 5.8. Monitoring, rapportage en evaluatie

Ter bevordering van de inzichtelijkheid en overzichtelijkheid van de werkzaamheden binnen het cluster Toezicht en handhaving worden er werkplannen voor alle medewerkers van het cluster ontwikkeld. Tevens zijn de processen geregistreerd en de monitoring van zaken inzichtelijk gemaakt. Op basis van het inzicht dat het monitoren biedt wordt een jaarverslag gegenereerd. Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde inspanningen worden beoordeeld. Met het jaarverslag wordt intern en extern verantwoording afgelegd. Jaarlijks wordt aan de raad verantwoording afgelegd over de uitvoering van de taken (conform artikel 7 Bor). Deze verantwoording vindt plaats door het opstellen van een jaarverslag waarin verslag wordt gedaan over de in het uitvoeringsprogramma geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten.

### 5.9. Hardheidsclausule

In deze beleidsnota is een aantal beleidsregels geformuleerd die tot doel hebben te komen tot een efficiënte en effectieve handhaving. Het zijn uiteraard algemene uitgangspunten voor het handelen. Dit impliceert dat er altijd bijzondere omstandigheden kunnen zijn die in een concreet geval tot een andere dan hier beschreven aanpak leiden. Of, om het in de termen van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht te formuleren:

*'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'*

Een aantal elementen in deze formulering behoeft explicitering in deze beleidsnota:

#### Het bestuur handelt overeenkomstig deze nota

Het vastleggen van beleidsregels in de nota heeft tot gevolg dat het college en de burgemeester elk voor hun eigen bevoegdheid, handelt overeenkomstig de uitgangspunten die in de nota zijn geformuleerd en dat ook derden daarop moeten kunnen vertrouwen.

#### Behoudens bijzondere omstandigheden

Er kunnen altijd bijzondere omstandigheden zijn die bij toepassing van de beleidsregels in een concreet geval tot onevenredige hardheid kunnen leiden. Er kunnen talloze aanleidingen zijn om hierop een beroep te doen. Het is aan de overtreder of andere belanghebbenden om - bij de aanschrijving - deze bijzondere belangen aan de orde te stellen. Het bestuur gaat zelf niet actief naar dergelijke belangen op zoek. Een beroep op dergelijke bijzondere omstandigheden kan (vrijwel) nooit worden gedaan als de overtreder op voorhand al was meegedeeld welke consequenties zijn handelen zou hebben en hij toch de overtreding heeft gepleegd.

### Als uitkomst van een belangenafweging

De bijzondere belangenafweging moet tot de slotsom leiden dat de doelen die met de handhaving zijn gediend in geen verhouding staan tot de belangen die de overtreder heeft bij het voortduren van de illegale situatie. Het moet dus vrijwel per definitie om relatief ondergeschikte overtredingen gaan. Immers, als er sprake is van gevaarzetting, schade, hinder, overlast en dergelijke zal de belangenafweging al snel naar handhaving (moeten) leiden.

### Beroep op de hardheidsclausule

In het algemeen kan alleen een beroep op de hardheidsclausule worden gedaan als er een combinatie is van:

- niet expliciet verwijtbaar handelen; met
- bijzondere omstandigheden die afweging vragen; en
- relatief ondergeschikte overtredingen.

Kan aan een van deze vereisten niet worden voldaan dan ligt een positief besluit naar aanleiding van een beroep op de hardheidsclausule niet in de rede.

## Bijlagen

## **Bijlage 1. Werkwijze bij een standaard controle**

Een controle bestaat meestal uit drie fasen, namelijk het voorbereiden, het uitvoeren en het rapporteren. Per fase gaan we in op de werkwijze die we meestal hanteren.

### Fase 1: Voorbereiding

De toezichthouder voert dossieronderzoek uit. De toezichthouder bestudeert het dossier met bijvoorbeeld de verleende vergunning(en) en eerdere correspondentie. Ook gaat hij na welke regelgeving (mogelijk) van toepassing is. Als dat nodig is stemt de toezichthouder het controlebezoek voordien af met interne vergunningverleners en andere toezichthouders. Dit doet hij ook met externe handhavingpartners. Daarna maakt de toezichthouder meestal een afspraak met de contactpersoon voor de controle. Zo voorkomen we dat het voor een toezichthouder, op het moment dat hij langs komt, niet mogelijk is om een volledige controle uit te voeren. Van deze regel wijken we af als een overtreding pas kan worden vastgesteld als we de contactpersoon niet op de hoogte hebben gesteld. Dit kan het geval zijn bij ontvangen klachten, vaak over het overtreden van gedragsregels.

### Fase 2: Uitvoering

Na een goede voorbereiding voert de toezichthouder de controle uit. Bij aankomst bij de activiteit of het object meldt de toezichthouder zich bij de contactpersoon en legitimeert zich. Vervolgens geeft de toezichthouder het doel van de controle aan en vertelt hoe hij de controle wil uitvoeren. De toezichthouder voert het controlebezoek uit samen met de contactpersoon. De toezichthouder houdt zich aan de op het terrein geldende veiligheidsaspecten. De toezichthouder gebruikt zijn wettelijke bevoegdheden als dat nodig is en hij houdt zich aan de wettelijk gestelde regels hiervoor. Bijvoorbeeld bevoegdheden en regels voor het betreden van plaatsen, het nemen van monsters, etc. De toezichthouder toetst de aangetroffen situatie regels en legt deze vast in het digitale controlerapport. Tijdens het bezoek kan hij ook bevindingen vastleggen met bijvoorbeeld het nemen van monsters en foto's. Tijdens het bezoek geeft de toezichthouder voorlichting over de regels die gelden en hij kan advies geven over niet verplichte zaken bijvoorbeeld niet verplichte duurzame maatregelen. Als de toezichthouder de controle heeft uitgevoerd bespreekt hij de bevindingen met de contactpersoon. De toezichthouder maakt afspraken over herstel van eventuele overtreding(en) waarbij de toezichthouder de sanctiestrategie toepast. In ernstige gevallen, bijvoorbeeld als de overtreding tot een gevaarlijke of hinderlijke situatie leidt of als de overtreding onomkeerbaar is, dan treedt de toezichthouder direct op. In minder ernstige gevallen of als alles in orde is dan vat de toezichthouder de bevindingen van het controlebezoek samen in een brief aan de contactpersoon.

### Fase 3: Rapportage

De rapportage met eventuele toegevoegde digitale foto's, bijlagen etc. dient als bewijs. Ook de vervolgsafspraken staan er in. De toezichthouder slaat deze rapportage na het bezoek op in het digitale informatiesysteem. We bewaren dit om de omvang en diepgang van de controle en de gemaakte afspraken met de contactpersoon vast te leggen. Het controlerapport is belangrijk voor het vastleggen van de handhavingshistorie en voor de bewijsbaarheid in een eventueel strafrechtelijk en of bestuursrechtelijk vervoltraject. Wij kunnen er ook mee aantonen dat we voldoen aan onze toezichtstaak als er later onverhoopt ergens iets mis gaat. Niet alle rapportages zijn even omvangrijk. Een rapport van een hercontrole bevat alleen de aspecten die tijdens de vorige controle overtreden waren. Bij periodieke controles van bedrijven bevestigen we de resultaten altijd schriftelijk of via e-mail aan de contactpersoon. Bij alle andere controles bevestigen we de resultaten alleen schriftelijk of digitaal bij overtredingen. In deze brief leggen we ook de afspraken over herstel van de overtreding(en) vast.

## Bijlage 2. Specifieke soorten toezichtcontroles

- **Controle tijdens bouw**  
Een controle tijdens de bouwfase van een gebouw  
voorbeeld: controle tijdens de bouw van een woning
- **Opleveringscontrole**  
Een controle van een gebouw na het verlenen van een vergunning, ontheffing of het indienen van een melding.  
voorbeeld: controle als een bedrijfsgebouw net gebouwd is
- **Periodieke controle**  
Een regelmatig terugkerende controle bij een bedrijf of activiteit  
voorbeeld: een milieucontrole bij een bedrijf
- **Incidentele controle**  
Een controle naar aanleiding van een klacht, melding, of handhavingsverzoek  
voorbeeld: een controle van een bouwwerk na een klacht over bouwen zonder vergunning
- **Aspectcontrole**  
Een controle op (alleen) één of enkele onderdelen.  
voorbeeld: een controle van de brandblussers van een bedrijf
- **Zelfcontrole**  
Een controle waarbij we de gecontroleerde zelf een checklist invult om aan te geven in hoeverre hij voldoet aan de regels. In aanvulling hierop controleert een toezichthouder steekproefsgewijs of de ingevulde checklist klopt.  
voorbeeld: een ondernemer vult zelf een checklist in of hij voldoet aan brandveiligheidseisen
- **Administratieve controle**  
Een controle aan de hand van administratieve gegevens en bescheiden zoals informatie van de Kamer van Koophandel, overlegde keuringsrapporten, certificaten zonder fysieke controle ter plaatse.  
voorbeeld: een controle van het rapport van een bodemonderzoek
- **Gebiedsgerichte controle**  
Controle van een gebied, waarbij toezichthouders door een aangewezen gebied rijden waarin wordt gecontroleerd op bepaalde overtredingen.  
voorbeeld: controle van een gebied op onveilig parkeren
- **Hercontrole**  
Controle van een gebouw of activiteit op locatie naar aanleiding van een eerdere controle waarbij overtredingen zijn geconstateerd. We kijken of de overtredingen zijn gestopt.

## Bijlage 3. Stappenplan bij toepassen sancties

### Stap 1: Positionering bevinding in de interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

<b>Legenda</b>	
	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert door:

1. het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie; en
2. het typeren van de normadressaat (overtreder).

#### Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

#### Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van handhavers, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van de in paragraaf 3.2.3. van de in dit beleidsplan beschreven gedoogstrategie. Gedoog laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

#### Stap 2: Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte/ voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.

3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een boete/dwangsom kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

Stap 3: Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel politie en OM met het bestuur over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht wenselijk is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht wenselijk is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten. In situaties waarin een handhavingsinstantie een bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) oplegt is overleg met het OM niet noodzakelijk en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht wenselijk is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit



het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

#### Stap 4: Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingsstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 2 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, etc.

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

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

## **Toelichting op interventiematrix**

### **Bestuursrecht herstellend**

#### *Aanspreken/informeren*

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

#### *Waarschuwen – brief met hersteltermijn*

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (last onder dwangsom (LOD), last onder bestuursdwang (LOB)), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

#### *Bestuurlijk gesprek*

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

#### *Verscherpt toezicht*

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

*Last onder dwangsom – LOD (zie paragraaf 3.2.2. en bijlage 4 invordering van dwangsommen, bijlage 5 Referenties voor dwangsombedragen).*

*Last onder bestuursdwang – LOB (zie tevens paragraaf 3.2.2.)*

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

#### *Tijdelijk stilleggen*

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

### **Bestuursrecht bestraffend**

#### *Bestuurlijke boete (zie tevens paragraaf 3.2.2.)*

Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de BOA, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm (zie hierna) is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

*Schorsen of intrekken vergunning (zie paragraaf 3.2.2.)*

**Strafrecht***Bestuurlijke strafbeschikking milieu - BSBm*

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf <...> de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf <...> de contra-indicaties voor het uitvoeren van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

*Proces-verbaal (zie tevens paragraaf 3.2.2.)*

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingsstrategie 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.

**Stap 5: Vastlegging**

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de gemeente geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

## Bijlage 4. Traject van invordering van dwangsommen

### Stap 1. Vooraankondiging

- Het college is verplicht eerst een 'voornemen tot opleggen dwangsom' te sturen aan de overtreder. Hierin staat over welke overtreding het gaat en welk voorschrift is overtreden. (Aanduiding van het tijdstip en de plaats van de overtreding (art 5:9 Awb)).
- De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze in te dienen (art.4:8 Awb).
- De overtreder krijgt twee weken de tijd om zijn zienswijze in te dienen. Deze termijn is niet wettelijke voorgeschreven, maar minimaal nodig voor een zorgvuldige besluitvorming (art.3.2 en 3.4 Awb).

### Stap 2. Besluit last onder dwangsom

- Na twee weken, aan de hand van eventuele zienswijzen, besluit het college of het een dwangsom oplegt (art. 125 Gemeentewet jo. art 5:32 jo. art. 5:21 Awb).
- Het besluit houdt in dat is vastgesteld dat de overtreding niet is beëindigd en dat een bedrag wordt verbeurd als niet binnen een termijn de overtreding wordt beëindigd (art. 5.24 Awb). In het besluit legt het college het maximum vast en of dat bedrag ineens, per week of per geconstateerde overtreding verbeurd wordt (art. 5:32a Awb). Het bedrag moet in verhouding staan tot de zwaarte van overtreding en in verhouding tot de beoogde werking van de dwangsom (art. 5:32b, lid 3 Awb). Zie ook bijlage 5.

### Stap 3. Verzenden Besluit

- Is het besluit verzonden dan is het moment van beëindigen (voldoen aan de opgelegde last) voorbij. Cluster Toezicht en handhaving gaat opnieuw controleren of de overtreding is beëindigd. Is dat niet het geval dan verbeurd de overtreder de dwangsom.
- Vanaf dat moment heeft de gemeente een geldvordering op de overtreder.
- De overtreder heeft dan zes weken de tijd om de dwangsom te betalen (art. 5:33 Awb).
- Cluster Financiële administratie stuurt voor betaling een factuur.

#### *Procederen*

- Tegen het besluit kan binnen zes weken ook bezwaar gemaakt worden.
- Tegen het besluit op bezwaar kan binnen zes weken beroep ingesteld worden.
- Gelijkijdig met het maken van bezwaar en daarna later bij het instellen van beroep, kan een verzoek om een voorlopige voorziening gevraagd worden bij de rechter. Toekenning van het verzoek schorst de werking van het besluit.
- De praktijk is dat bij een voorlopige voorziening de Griffie van de rechtbank vraagt of het college de verbeurde dwangsommen gaat vorderen of wacht tot na het besluit op bezwaar of tot na de uitspraak in beroep.
- Bronckhorst wacht doorgaans met invorderen omdat de rechter gauw neigt tot het toekennen van het verzoek. Doorgaans is niet aannemelijk te maken waarom het invorderen met spoed zou moeten gebeuren.

### Stap 4. Invorderingsbesluit\*

Niet aannemelijk is dat de overtreder uit zichzelf de verbeurde dwangsom(men) betaald.

- Het college neemt dan een besluit tot invordering (art. 5:37 Awb). Sprake is van een besluit en daarmee zijn artikel 3:2 en 3:4 Awb van toepassing. Dit wil zeggen aangeven waarom de dwangsom is verbeurd als ook het bedrag dat hoort bij de dwangsom.

- Het invorderingsbesluit wordt genomen door cluster Financiële administratie (verantwoordelijk voor debiteurenvorderingen) nadat cluster Toezicht en handhaving heeft vastgesteld dat de overtreding niet is beëindigd.

\* Bij wijze van proef zal in 2017/2018 de te betalen dwangsom gefaseerd worden gefactureerd, waarbij eerst lagere bedragen worden gefactureerd en ingevorderd (zie ook bladzijde 19 van dit beleid).

#### *Samenhang*

- De invorderingsbeschikking hangt aan het dwangsombesluit. Wordt het dwangsombesluit ingetrokken of vernietigd, dan *vervalt van rechtswege het invorderingsbesluit* (art. 5:38 Awb).
- Het bevoegd gezag heeft een jaar de tijd, na het van rechtswege verbeuren van de dwangsom, om het invorderingsbesluit te nemen (art. 5:35 Awb.).
- Het dwangsombesluit en het invorderingsbesluit, zijn twee afzonderlijke beschikkingen. Dat betekent dat tegen het invorderingsbesluit, ook bezwaar en beroep openstaat. De rechtmatigheid van het dwangsombesluit geldt dan als uitgangspunt. Dat betekent dat alleen de hoogte van de dwangsom of de aantallen verbeurde dwangsommen ter discussie staan.

#### Stap 5. Aanmaning

- Pas na het nemen van het invorderingsbesluit mag het college verdere stappen zetten om de vordering betaald te krijgen.
- Na de eerste aanmaning om binnen twee weken te betalen (art. 4:112 Awb), stuurt cluster Financiële administratie de vordering naar Invoned (invorderingskantoor dat openstaande vorderingen van de gemeente overneemt). Invoned stuurt namens het college een tweede aanmaning.
- Daarnaast verzamelt Invoned informatie voor de deurwaarder (nagaan van inkomen en bezittingen).

#### Stap 6. Deurwaarder

- Als het verschuldigde bedrag dan nog niet betaald is, kan het bij dwangbevel worden ingevorderd (art. 4:114 Awb). De deurwaarder wikkelt verder de invordering af. Hij kan daartoe bijvoorbeeld beslag leggen op banktegoeden en goederen om de vordering op die manier om te zetten in geld waarmee de vordering betaald wordt.
- Als een bestuursorgaan na de van rechtswege verbeuring een jaar lang geen aanmaning stuurt, of andere stuitingshandeling verricht, verjaart de bevoegdheid tot invordering. Het nemen van de invorderingsbeschikking is geen stuitingshandeling.
- Als bezwaar gemaakt, beroep of hoger beroep is ingesteld tegen de last onder dwangsom, dan regelt de wet dat die procedure ook ziet op een eventueel al genomen invorderingsbesluit. Daar is één voorwaarde aan verbonden: de overtreder moet dan het invorderingsbesluit hebben 'betwist'.

#### Samengevat:

- vooraankondiging;
- binnen 2 weken: dwangsombesluit;
- kort daarna vaststellen dat overtreden voortduurt: invorderingsbesluit;
- na invorderingsbesluit, factuur verzenden;
- binnen 6 weken eventueel bezwaar tegen beide besluiten<sup>5</sup>;
- eerste aanmaning door college;
- tweede aanmaning door Invoned;
- dwangbevel door deurwaarder.

<sup>5</sup> De rechtsbescherming maakt dat het lastig is aan te geven binnen welke termijn de inning van de verbeurde dwangsommen voort gezet kan worden.

## Bijlage 5. Referenties voor dwangsombedragen

Milieu	Overtreding	Maximale dwangsom (in €)	Maximale dwangsom max. (in €)
Bodem	Keuring van de ondergrondse tank wordt niet uitgevoerd	1.000 per week	5.000
	Keuring van de bovengrondse tank wordt niet uitgevoerd	1.000 per week	5.000
	Geen aanrijbeveiliging aangebracht bij een bovengrondse tank	1.000 per week	5.000
	Vloeistofdichte vloer of bak ontbreekt	2.000 per week	10.000
	Vloeistofdichte vloer of bak vertoont gebreken	2.000 per week	10.000
	In bodem brengen van vloeistoffen	2.000 per keer	10.000
	Olie/water/vet/slibscheider wordt niet tijdig geleegd	1.000 per week	5.000
	Leidingen vertonen lekkage	2.000 per dag	10.000
	Verklaring vloeistofdichtheid vloer of bedrijfsriolering	1.000 per week	5.000
	Lucht	Emissie-eisen worden overschreden	1.000 per keer
Metingen worden niet of niet correct uitgevoerd		100 per keer	500
Afvoer verbrandingsgassen van verwarming voldoen niet aan BEES		500 per dag	2.500
Schoorsteen niet voldoende hoog		500 per dag	2.500
Onderzoek naar emissiebeperkingen wordt niet uitgevoerd		1.000 per week	5.000
Voorschriften ter voorkoming van stank worden niet (voldoende) nageleefd		1.000 per keer	5.000
Stofoverlast		1.000 per keer	5.000
Filterinstallatie ontbreekt		2.000 per week	10.000
Voorzieningen ter beperking van geurhinder zijn niet aangebracht		2.000 per week	10.000
Water		Emissie-eisen worden overschreden	1.000 per keer
	Metingen worden niet uitgevoerd	1.000 per week	5.000
	Lozingen in strijd met de vergunning	1.000 per keer	5.000
	Voorzieningen niet aanwezig	2.000 per week	10.000
Geluid en trillingen	Toegestane geluidsniveaus worden overschreden	2.000 per keer	10.000
	Geluidsoverlast omdat inrichting in werking is buiten de vergunde uren	2.000 per keer	10.000
	Metingen worden niet uitgevoerd	2.000 per week	10.000
	Voorzieningen ter beperking van geluidshinder zijn niet	2.000 per week	10.000

	aangebracht		
	Gedragsvoorschriften worden niet nageleefd (handelingen)	1.000 per keer	5.000
	Niet voldoen aan trillingsvoorwaarden	1.000 per keer	5.000
Afval	Opslag (gevaarlijk) afval vindt niet overeenkomstig de voorschriften plaats	1.000 per dag	5.000
	Bedrijfsafval wordt niet regelmatig afgevoerd	1.000 per keer	5.000
	Gevaarlijk afval wordt niet correct afgevoerd	2.000 per keer	10.000
	Verwijdering van gevaarlijk afval wordt niet geregistreerd	2.000 per keer	10.000
	Opslag bedrijfsafval op eigen terrein terwijl dat niet vergund is	2.000 per week	10.000
	Opslag van gevaarlijk afval op eigen terrein terwijl dat niet vergund is	4.000 per week	20.000
	Verbranden van gevaarlijk afval	2000 per keer	10.000
	Verbranding van afval	500 per keer	2.500
Risico (brandbestrijding)	Geen brandblusmiddelen aanwezig	100 per ontbrekende brandblusser per dag	5.000
	Brandblusmiddelen niet (tijdig) gekeurd	200 per week	1.000
	Opslag gevaarlijke stoffen vindt niet plaats overeenkomstig de voorschriften (veiligheid)	2.000 per week	10.000
	Bordjes 'roken en vuur verboden' ontbreken	900 per week	4.500
	Brandwerendheid muren en deuren is onvoldoende	2.000 per week	10.000
Algemeen	Overtreding van de voorschriften over veilige opstelling van gasflessen	50 per fles per keer	10.000
	Overtreding parkeervoorschriften uit de vergunning	100 per keer	500
	Opstelling propaantanks niet conform PGS	2.000 per week	10.000
	Inrichting of gedeelte daarvan in werking hebben zonder milieuvergunning (klein economisch voordeel)	1.000 per week	5.000
	Inrichting of gedeelte daarvan in werking hebben zonder milieuvergunning (groot economisch voordeel)	10.000 per week	50.000
	Geen melding gedaan in het kader van activiteit	1.000 per week	5.000
<b>Bouwen/monumenten</b>	<b>Overtreding</b>	<b>Maximale dwangsom (in €)</b>	<b>Maximale dwangsom max. (in €)</b>
Bouwen	In stand houden van een bouwwerk dat is gebouwd zonder bouwvergunning, dan wel doorgaan van het bouwen daarvan in het geval van grote bouwwerken en /of grote vervolg consequenties	10.000 per week	50.000
	In stand houden van een bouwwerk dat gebouwd is in afwijking van de omgevings/bouwvergunning dan wel doorgaan van het bouwen daarvan in het geval van grote	10.000 per week	50.000



	bouwwerken en /of grote vervolg consequenties		
	In stand houden van een bouwwerk dat is gebouwd zonder omgevings/bouwvergunning, dan wel doorgaan van het bouwen daarvan in het geval van kleine bouwwerken en /of geringe vervolg consequenties	1.000 per week	5.000
	In stand houden van een bouwwerk dat gebouwd is in afwijking van de omgevings/bouwvergunning dan wel doorgaan van het bouwen daarvan in het geval van kleine bouwwerken en /of geringe vervolg consequenties	1.000 per week	5.000
	Niet handelen conform de voorschriften van de omgevings/bouwvergunning, zoals melden en aanleveren van bescheiden	2.000 per keer	10.000
Onveilige gebouwen	In stand houden van een bouwwerk dat onveilig is, in het geval van grote bouwwerken en /of grote vervolg consequenties	10.000 per week	50.000
	In stand houden van een bouwwerk dat onveilig is, in het geval van kleine bouwwerken en /of geringe vervolg consequenties	1.000 per week	5000
Slopen	Doorgaan van slopen van een bouwwerk zonder omgevings/sloopvergunning	2.000 per dag	10.000
Monument	Handelingen aan een monument zonder omgevings/monumentenvergunning, met onomkeerbare gevolgen	10.000 per week	50.000
	Handelingen aan een monument zonder omgevings/monumentenvergunning met omkeerbare gevolgen	1.000 per week	5.000
Bouwstop	Negeren van een opgelegde bouwstop in het geval van grote bouwwerken en /of grote vervolg consequenties	10.000 per dag	50.000
	Negeren van een opgelegde bouwstop in het geval van kleine bouwwerken en /of geringe vervolg consequenties	1.000 per dag	5.000
<b>Ruimtelijke ordening</b>	<b>Overtreding</b>	<b>Maximale dwangsom (in €)</b>	<b>Maximale dwangsom max. (in €)</b>
Strijdig gebruik	Gebruik strijdig met de bestemming met grote neveneffecten als gevolg, zoals onomkeerbaarheid, economische belangen e.d.	10.000 per dag\ per keer	50.000
	Gebruik strijdig met de bestemming met geringe neveneffecten als gevolg, zoals onomkeerbaarheid e.d	1.000 per dag\per keer	5.000
Illegale bewoning	onrechtmatige bewoning van recreatie-objecten	1.500 per week	30.000
Aanleg-vergunning	Handelingen verrichten zonder aanlegvergunning met grote neveneffecten als gevolg, zoals onomkeerbaarheid e.d.	10.000 per dag\per keer	50.000
	Handelingen verrichten zonder aanlegvergunning met geringe neveneffecten als gevolg, zoals onomkeerbaarheid e.d.	1.000 per dag\per keer	5.000
Overstand kamperen	Teveel geplaatst kampeermiddel op een kampeerterrein	1.000 per dag	5.000

parkeren	Overtreding parkeervoorschriften uit de ontheffing	100 per keer	500
<b>APV</b>	<b>Overtreding</b>	<b>Maximale dwangsom (in €)</b>	<b>Maximale dwangsom max. (in €)</b>
Exploitatie vergunning	Exploiteren van een horecabedrijf zonder exploitatievergunning	2.000 per dag\per keer	10.000
	Overtreding van de voorschriften van de exploitatievergunning	2.000 per dag\per keer	10.000
terrassen	Exploiteren van een terras zonder vergunning	1.000 per dag\per keer	5.000
	Overtreding van de voorschriften van de terrasvergunning	1.000 per dag\per keer	5.000
evenementen	Overtreding van de voorschriften van de evenementen vergunning.  (Bij grootschalige commerciële evenementen berekenen naar economisch voordeel)	1.000 per dag\per keer	5.000
<b>Wet op de kansspelen.</b>	<b>Overtreding</b>	<b>Maximale dwangsom (in €)</b>	<b>Maximale dwangsom max. (in €)</b>
Speelautomaten	Aanwezigheid van meer dan het vergunde aantal speelautomaten in een hoog- of laagdrempelige inrichting	1.000 per week	5000
<b>Brandveiligheid</b>	<b>Overtreding</b>	<b>Maximale dwangsom (in €)</b>	<b>Maximale dwangsom max. (in €)</b>
	Zware overtreding	5.000 per dag\per keer	25.000
	Lichte overtreding	1.000 per dag	5.000
<b>Drank- en Horecawet</b>	<b>Overtreding</b>	<b>Maximale dwangsom (in €)</b>	<b>Maximale dwangsom max. (in €)</b>
Drank- en Horecaver- gunning	Exploiteren van een horecabedrijf zonder Drank- en horecaver- gunning	2.000 per dag\per keer	10.000
	Overtreding van de voorschriften van de Drank- en horecaver- gunning	2.000 per dag\per keer	10.000

## Bijlage 6. Wet kinderopvang – prioritering en hoogte last onder dwangsom

(de tabel is afkomst uit de beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gemeente Bronckhorst (datum inwerkingtreding 15 april 2014).

Domein	Prioriteit	Last onder dwangsom
<b>Ouders</b>		
Houder heeft een reglement oudercommissie vastgesteld	Gemiddeld	€ 4.000,--
Inhoud van reglement oudercommissie	Laag	€ 2.000,--
Houder heeft een oudercommissie ingesteld	Laag	€ 2.000,--
Voorwaarden oudercommissie	Laag	€ 2.000,--
Adviesrecht oudercommissie	Gemiddeld	€ 2.500,--
Informatie aan de ouders	Laag	€ 2.000,--
Het gastouderbureau is goed bereikbaar	Hoog	€ 3.000,--
De houder plaatst het inspectierapport op de eigen website of legt het op een voor ouders, personeel en/of gastouders toegankelijke plaats	Gemiddeld	€ 2.500,--
In de schriftelijke overeenkomst met de vraagouder is duidelijk te zien welk deel van het betaalde bedrag naar GOB gaat en welk deel naar de gastouder (GOB)	Gemiddeld	€ 2.500,--
<b>Personeel</b>		
Verklaring omtrent gedrag (VOG) <ul style="list-style-type: none"> <li>• in bezit zijn van VOG</li> <li>• VOG is voor aanvang werkzaamheden overlegd</li> <li>• VOG is bij aanvang werkzaamheden niet ouder dan 2 maanden</li> </ul>	Hoog	€ 6.000,--
Gebruik voorgeschreven voertaal	Hoog	€ 5.000,--
Het gastouderbureau draagt er zorg voor dat er per aangesloten gastouder op jaarbasis tenminste 16 uur wordt besteed aan begeleiding en bemiddeling	Gemiddeld	€ 5.000,--
Passende beroepskwalificatie voor beroepskrachten en gastouders	Hoog	€ 6.000,--
Gastouder beschikt over geregistreerd certificaat eerste hulp aan kinderen bij ongevallen conform de ministeriele regeling	Hoog	€ 3.000,--
Vrijwilligersbeleid (peuterspeelzalen)	Gemiddeld	€ 4.000,--
Houder heeft vrijwilligers tegen wettelijke aansprakelijkheid verzekerd (peuterspeelzalen)	Gemiddeld	€ 4.000,--

De houder van een kindercentrum of peuterspeelzaal waar VVE <sup>6</sup> wordt aangeboden stelt jaarlijks een opleidingsplan op	Gemiddeld	€ 5.000,-- bij geen beleid en € 2.500,-- bij te oud beleid
De gastouder is goed telefonisch bereikbaar	Gemiddeld	€ 2.000,--
<b>Veiligheid en gezondheid</b>		
Risico-inventarisatie veiligheid <ul style="list-style-type: none"> <li>• hebben</li> <li>• maximaal 1 jaar oud</li> <li>• actuele situatie</li> </ul>	Hoog	€ 9.000,-- bij ontbrekende RI en € 5.000,-- bij RI niet actueel of ouder dan 1 jaar
Ongevallenregistratie	Hoog	€ 9.000,--
De houder van een gastouderbureau draagt zorg voor een inventarisatie van de veiligheids- en gezondheidsrisico's door een bemiddelingsmedewerker van het bureau (samen met gastouder) vóór aanvang van de opvang en daarna jaarlijks voor elke woning waar gastouderopvang plaatsvindt	Hoog	€ 9.000,--
Risico-inventarisatie gezondheid <ul style="list-style-type: none"> <li>• hebben</li> <li>• maximaal 1 jaar oud</li> <li>• actuele situatie</li> </ul>	Hoog	€ 9.000,-- bij ontbrekende RI en € 5.000,-- bij RI niet actueel of ouder dan 1 jaar
Plan van aanpak bij risico-inventarisatie veiligheid en bij risico-inventarisatie gezondheid	Hoog	€ 9.000,--
Risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid beschrijven alle veiligheids- en gezondheidsrisico's op de vaste thema's	Hoog	€ 4.000,--
Personeel kan kennisnemen van risico-inventarisaties	Hoog	€ 6.000,--
Houder gastouderbureau draagt er zorg voor dat alle aangesloten gastouders handelen naar de opgestelde risico-inventarisaties	Hoog	€ 2.500,--
Risico-inventarisaties zijn inzichtelijk voor vraagouders van gastouderbureau	Hoog	€ 5.000,--
Meldcode kindermishandeling	Hoog	€ 10.000,--
Personeel, gastouders zijn op de hoogte van meldcode kindermishandeling	Hoog	€ 4.000,--
Houder gastouderbureau draagt er zorg voor dat alle bij zijn gastouderbureau aangesloten gastouders de	Hoog	€ 4.000,--

<sup>6</sup> Voor- en vroegschoolse educatie

meldcode naleven.		
Medewerkers, gastouders zijn geïnformeerd over de werkwijze bij een vermoeden van gewelds-of zedendelict jegens een opgevangen kind door een collega of de houder	Hoog	€ 4.000,--
Vierogenprincipe is ingevoerd	Hoog	€ 6.000,--
<b>Accommodatie en inrichting</b>		
<b>Binnenspeelruimte</b>		
Elke stamgroep beschikt over een afzonderlijke vaste groepsruimte	Gemiddeld	€ 4.000,--
Er is ten minste 3,5 m2 binnenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind, waaronder mede begrepen passend voor spelactiviteiten ingerichte ruimtes buiten de groepsruimte (dagopvang)	Gemiddeld	€ 4.000,-- bij 3-3,5 m2 € 5.000,-- bij < 3 m2
€ 4.000,-- bij 3-3,5 m2 € 5.000,-- bij < 3 m2 Er is ten minste 3,5 m2 passend ingerichte binnenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind (BSO)	Gemiddeld	€ 4.000,-- bij 3-3,5 m2 € 5.000,-- bij < 3 m2
De binnenspeelruimte is passend ingericht in overeenstemming met het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen.	Gemiddeld	€ 4.000,--
Er is een afzonderlijke slaapruijnte voor in ieder geval kinderen tot anderhalf jaar (dagopvang, gastouderopvang)	Gemiddeld	€ 4.000,--
De woning waar gastouderopvang plaatsvindt beschikt over voldoende binnenspeelruimte en buitenspeelmogelijkheden voor kinderen, afgestemd op het aantal en de leeftijd van de op te vangen kinderen	Gemiddeld	€ 3.000,--
De woning waar gastouderopvang plaatsvindt is te allen tijde rookvrij	Gemiddeld	€ 3.000,--
<b>Buitenspeelruimte</b>		
Er is ten minste 3 m2 buitenspeelruimte beschikbaar per aanwezig kind	Gemiddeld	€ 3.000,-- bij 2-2,5 m2 € 4.000,-- bij < 2 m2
De buitenspeelruimte is toegankelijk	Gemiddeld	€ 3.000,--
De buitenspeelruimte is aangrenzend aan het kindercentrum (dagopvang)	Gemiddeld	€ 3.000,--

Aanvullende eisen indien de buitenspeelruimte niet aangrenzend is (BSO)	Gemiddeld	€ 3.000,--
De buitenspeelruimte is vast beschikbaar voor de buitenschoolse opvang (BSO)	Gemiddeld	€ 3.000,--
De buitenspeelruimte is passend ingericht in overeenstemming met de leeftijd van de op te vangen kinderen en het pedagogisch beleid	Gemiddeld	€ 3.000,--
<b>Groepsgrootte en beroepskracht-kind-ratio (bkr)</b>		
<b>Opvang in groepen</b>		
De opvang vindt plaats in stamgroepen (dagopvang) of basisgroepen (BSO) of vaste groepen (peuterspeelzaal)	Hoog	€ 6.000,--
De maximale omvang van de stamgroep of basisgroep	Hoog	€ 4.000,--
De groep bestaat uit ten hoogste 16 feitelijk aanwezige kinderen (VVE en psz)	Hoog	€ 8.000,--
De maximale groepsgrootte per gastouder wordt afgestemd op de leeftijdscategorieën van de kinderen	Hoog	€ 4.000,--
Ieder kind behoort bij een basisgroep (BSO)	Hoog	€ 6.000,--
Gebruik maken van extra stamgroep of basisgroep	Hoog	€ 6.000,--
<b>Vaste beroepskrachten en vaste ruimtes</b>		
Maximaal 3 vaste beroepskrachten per kind (dagopvang, peuterspeelzalen)	Hoog	€ 3.000,--
Maximaal 2 stamgroep ruimtes per kind (dagopvang)	Hoog	€ 3.000,--
<b>Beroepskracht-kind-ratio</b>		
Beroepskracht-kind-ratio	Hoog	€ 8.000,--
Als conform de beroepskracht-kind-ratio slechts één beroepskracht in het kindercentrum aanwezig is, dan is ondersteuning van deze beroepskracht door een andere volwassene in geval van calamiteiten geregeld	Hoog	€ 6.000,--
Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kind-ratio bij openingstijden van $\geq 10$ uur (dagopvang)	Hoog	€ 5.000,--
Inzet beroepskrachten in afwijking van de beroepskracht-kind-ratio (BSO)	Hoog	€ 5.000,--
Indien er meer dan 3 kinderen op het opvangadres aanwezig zijn, dan is ondersteuning van de gastouder door een andere volwassene in geval van calamiteiten geregeld.	Hoog	€ 3.000,--

De achterwacht is telefonisch bereikbaar tijdens de opvangtijden	Gemiddeld	€ 2.000,--
De achterwacht is in geval van calamiteiten binnen 15 minuten op het opvangadres aanwezig	Gemiddeld	€ 2.000,--
<b>Pedagogisch beleid</b>		
Pedagogisch beleidsplan	Gemiddeld	€ 5.000,--
Inhoud pedagogisch beleidsplan	Gemiddeld	€ 2.500,--
Houder draagt zorg voor uitvoering van pedagogisch beleidsplan door personeel, vrijwilligers (peuterspeelzaal) danwel gastouders	Gemiddeld	€ 2.500,--
Waarborgen emotionele veiligheid	Gemiddeld	€ 2.500,--
Zorgdragen voor ontwikkeling persoonlijke competentie	Gemiddeld	€ 2.500,--
Zorgdragen voor ontwikkeling sociale competentie	Gemiddeld	€ 2.500,--
Zorgdragen voor overdracht van normen en waarden	Gemiddeld	€ 2.500,--
Het pedagogisch beleidsplan van een gastouderbureau beschrijft in duidelijke en observeerbare termen de leeftijdsopbouw en aantallen kinderen die door een gastouder worden opgevangen	Hoog	€ 6.000,--
Het pedagogisch beleidsplan van een gastouderbureau beschrijft in duidelijke en observeerbare termen de eisen die gesteld worden aan de adressen waar opvang plaatsvindt	Hoog	€ 6.000,--
Gastouder kent de inhoud van het pedagogisch beleid	Gemiddeld	€ 2.500,--
<b>Klachten</b>		
Wet klachtrecht cliënten zorgsector (Wkcz)	Laag	€ 3.000,-- bij ontbreken regeling en € 2.000,-- bij niet voldoen van regeling
Klachtenregeling oudercommissie	Laag	€ 3.000,-- bij ontbreken regeling en € 2.000,-- bij niet voldoen van regeling
<b>Administratie gastouderbureau</b>		
Een contract per vraagouder	Gemiddeld	€ 2.500,--
Kopieën van de VOG's van de bij het gastouderbureau werkzame personen en van de aangesloten gastouders en volwassen huisgenoten	Hoog	€ 3.000,--

Kopieën van de getuigschriften en/of EVC-bewijsstukken en certificaten Eerste Hulp aan kinderen van de gastouders	Gemiddeld	€ 3.000,--
Inzichtelijke betalingen van vraagouders aan gastouderbureau en van gastouderbureau aan gastouders	Gemiddeld	€ 3.000,--
Een door de gastouder en bemiddelingsmedewerkers ondertekende versie van de risico-inventarisaties veiligheid en gezondheid en de bijbehorende plannen van aanpak	Gemiddeld	€ 3.000,--
<b>Kwaliteitscriteria gastouderbureau</b>		
De houder draagt er zorg voor dat per gastouder beoordeeld wordt of de samenstelling van de groep kinderen die wordt opgevangen verantwoord is	Hoog	€ 5.000,--
Overige kwaliteitscriteria gastouderbureau	Gemiddeld	€ 2.500,--
<b>Overige overtredingen</b>		
Schenden medewerkingsplicht artikel 5:20 Awb	Hoog	€ 6.000,--
Exploitatie zonder toestemming college	Hoog	€ 20.000,--
Wijzigingen melden	Hoog	€ 5.000,--
Overtreding aanwijzing/bevel	Hoog	€ 20.000,--
Overtreden exploitatieverbod	Hoog	€ 20.000,--
Niet nakomen afspraak als bedoeld in artikel 167 Wet op primair onderwijs	Hoog	€ 7.000,--



## Bijlage 7. Risicoanalysemodel

Bij het maken van de risicoanalyse maken we gebruik van het risicoanalysemodel dat Oranjewoud heeft ontwikkeld. In 2013 is deze analyse reeds gemaakt. Begin 2017 is de analyse geactualiseerd.<sup>7</sup>

In dit model wordt risico (R) gedefinieerd als *negatief effect* (NE) maal de *kans* (K) dat dit effect zich zal voordoen

$$R=NE \times K$$

Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te maken van de prioriteit van handhavingstaken.

We onderscheiden in willekeurige volgorde zes soorten *negatieve effecten* die de overheid met gedragsvoorschriften trachten te voorkomen:

- **Veiligheid:** in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de fysieke veiligheid en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen.
- **Volksgezondheid:** in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de volksgezondheid en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen.
- **Natuur/milieu:** in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de bescherming van natuur en/of milieu en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de natuur en/of milieu te beschermen.
- **Financieel-economisch (maatschappelijke schade):** hoe groot is de financieel-economische schade voor de maatschappij, de overheid of de gemeente als de voorschriften die tot dit thema behoren worden overtreden.
- **Leefomgeving:** in welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften die tot dit thema behoren bij aan de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving en welke mate zijn de voorschriften bedoeld om de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving te beschermen.

Per mogelijke overtreding is een inschatting gemaakt van de grootte van de negatieve gevolgen eveneens op een schaal van 1 tot 5. Een 5 staat voor een groot negatief effect en een 1 staat voor vrijwel geen effect.

De *kans* wordt bepaald door een inschatting te maken van de kans op niet spontane naleving van de regel door de burger of een bedrijf. Een 5 staat voor een zeer grote kans en een 1 voor een zeer kleine kans. De volgende aspecten spelen daarbij een rol:

- **Kennis van regels.** Is de wet- en regelgeving bij de doelgroep voldoende bekend en

<sup>7</sup> In 2013 is voor de taakvelden: milieu, brandveiligheid en Kinderdagverblijf en kinderopvang de analyse niet of beperkt uitgevoerd. In 2017 is voor deze taakvelden – in lijn met de gedachtegang van het risicoanalysemodel en op basis van de ervaringen – tot de prioritering gekomen.

duidelijk.

- Kosten-baten. Wat zijn de voor- en nadelen van overtreden of naleven van de regel, uitgedrukt in tijd, geld en moeite.
- Mate van acceptatie. Hoe redelijk vindt de doelgroep het beleid en de regelgeving.
- Normgetrouwheid. In hoeverre is de doelgroep bereid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.
- Informele controle. In hoeverre kan de doelgroep positieve of negatieve reacties op haar gedrag verwachten van niet- overheidsinstanties.

Het risico wordt bepaald door de gemiddelde score van de negatieve effecten te vermenigvuldigen met de kans op overtreding.

Het risicocijfer stelt een rangorde binnen de handhavingstaken vast, de prioriteitstelling. Op grond van de risicocijfers kan onderscheid worden gemaakt tussen drie niveaus van prioriteiten:

1. Hoog;
2. Gemiddeld en;
3. Laag.

Ad 1. De meeste capaciteit wordt ingezet op de handhavingstaken met de “prioriteit hoog”. Op deze prioriteit wordt jaarlijks in het uitvoeringsprogramma en in het jaarverslag de meeste nadruk gelegd. De werkwijze voor deze prioriteit kenmerkt zich door een actieve en integrale aanpak van taken.

Ad.2. De taken met de “prioriteit gemiddeld” worden zoveel mogelijk periodiek en voor zover mogelijk branchegericht en/of projectmatig opgepakt. Verder uitwerking hiervan gebeurt in het uitvoeringsprogramma.

Ad. 3. Taken met de “prioriteit laag” worden niet actief opgepakt. Afhankelijk van de capaciteit kan er (steekproefsgewijs) opgetreden worden op basis van signalen (meldingen) en/of een projectmatige manier.

## Bijlage 8. Uitkomst risicoanalyse, januari 2017

### 1. Bouwen, slopen

Handhavingstaak	Handhavingsonderdeel	Prioriteit
Controle omgevingsvergunning bouw	Publieksfunctie > 1.000.000	hoog
Controle omgevingsvergunning bouw	Wonen cat III > 1.000.000	hoog
Bouw zonder vergunning, grote bouwwerken		hoog
Controle omgevingsvergunning bouw	Bedrijfsfunctie > 1.000.000	hoog
Controle omgevingsvergunning bouw	Publieksfunctie 100.000 - 1.000.000	hoog
Controle omgevingsvergunning bouw	Publieksfunctie < 100.000	hoog
Controle omgevingsvergunning bouw	Wonen cat. II 100.000 – 1.000.000	gemiddeld
Bouw zonder vergunning, middel bouwwerken		gemiddeld
Controle omgevingsvergunning bouw	Bedrijfsfunctie 100.000 – 1.000.000	gemiddeld
Controle omgevingsvergunning bouw	Wonen cat I < 100.000 complex	gemiddeld
Bestaande bouw		gemiddeld
		gemiddeld
Bouw zonder vergunning, bouwwerken geen gebouw zijnde		laag
Controle omgevingsvergunning bouw	Bedrijfsfunctie < 100.000	laag
Wonen tijdelijke bouw		laag
Bouwwerk geen gebouw zijnde complex		laag
Controle omgevingsvergunning bouw	Wonen cat I < 100.000 eenvoudig	laag
Sloopmelding zonder asbest		laag
Bouwwerk geen gebouw zijnde eenvoudig		laag

### 2. APV en bijzondere wetten

Handhavingstaak	Prioriteit
Evenementenvergunning > 100 personen	hoog
Milieu (zwerfafval en afvaldumpingen)	hoog
Tentvergunning	hoog
Kermis organiseren	hoog
Overlast hinderlijke dieren	gemiddeld
Ontheffing carbidschieten	gemiddeld
Braderie organiseren	gemiddeld
Ontheffing geluidshinder	gemiddeld
Evenementenvergunning < 100 personen	gemiddeld
Buurthuis of kantine (para commercieel)	gemiddeld
Reclame plaatsen, ook illegaal	gemiddeld
Autowrakken/caravans	gemiddeld
Melding vuur stoken	gemiddeld
Verkeer (incl. parkeren blauwe zone)	gemiddeld
Spandoek plaatsen	gemiddeld
Kapvergunning	gemiddeld
Ontheffing tijdelijk schenken alcoholische dranken	gemiddeld
Vergunning drank- en horecawet (commercieel)	gemiddeld
Parkeren grote voertuigen en reclamevoertuigen	gemiddeld
Hinderlijke beplanting tav verkeersveiligheid	gemiddeld
Vergunning bruikbaarheid van de weg/verkeersmaatregelen	gemiddeld
Snuffelmarktvergunning	gemiddeld
Speelautomaten exploiteren	gemiddeld
Groene regelgeving (bescherming van groene elementen)	gemiddeld
Meldingen BRP, BAG, LAA	gemiddeld
Afvalstoffen huishoudens	gemiddeld
Loterij organiseren	laag
Optreden straatartiest	laag
Informatiestand organiseren	laag
Vergunning organiseren betogingen	laag
Sluittingsuur winkels en horecabedrijven	laag
Ongeregistreerd grondgebruik	laag
Gevaarlijke honden	laag
Verwijzingsborden, ontheffing	laag
Geluidswagen gebruiken	laag
Ontheffing beperking verkeer in natuurgebieden	laag
Ontheffing bezigen vuurwerk	laag
Verkoopdemonstratie in horecagelegenheid organiseren	laag
Vergunning standplaatsen	laag
Ventvergunning	laag
Vergunning inzameling geld of goederen	laag
Uitritvergunning en aanleg (incl. inritten/duikers)	laag

### 3. Ruimtelijke ordening/strijdig gebruik

Handhavingstaak	Prioriteit
Illegale bewoning; permanente bewoning recreatieverblijven	hoog
Illegaal gebruik wonen	hoog
Illegaal bewoning zorgcomplexen, illegale kamerverhuur	hoog
Illegaal gebruik bedrijf	gemiddeld
Illegaal gebruik gronden	gemiddeld
Illegaal recreatief gebruik	gemiddeld
Illegale aanleg	gemiddeld
Tijdelijke ontheffing omgevingsvergunningen	laag

### 4. Milieu

Handhavingstaak	Prioriteit
C4/ D4/ D5 (o.a. IPPC vergunningsplichtige inrichtingen)	hoog
C3 agrarisch sector (vergunningplichtige inrichtingen)	hoog
Milieutoezicht vuurwerkopslag- en verkooppunt	hoog
Milieutoezicht Wet Bodembescherming	hoog
B1 (meldingsplichtige inrichtingen)	gemiddeld
B2 (meldingsplichtige inrichtingen)	gemiddeld
B3 (OBM-meldingsplichtige inrichtingen)	gemiddeld
Kwaliteit grond/ bagger/ bouwstoffen (Besluit Bodemkwaliteit)	gemiddeld
Geluidsoverlast	gemiddeld
Milieutoezicht slopen/ puinbreken/ asbestverwijdering	gemiddeld
A1/ A2 (niet-meldingsplichtige inrichtingen)	laag
C3 industrie sector (vergunningplichtige inrichtingen)	laag

### 5. Brandveiligheid

Handhavingstaak	Prioriteit
Risicoprofielcategorie A (zeer hoog risico) <sup>8</sup> bijv. grotere horeca > 500 personen, verpleeghuizen	hoog
Risicoprofielcategorie B (hoog risico) bijv. Evenementen > 100 personen, grotere horeca < 500	hoog
Risicoprofielcategorie C (gemiddeld risico) bijv. kleine horeca	gemiddeld
Risicoprofielcategorie D (beperkt risico) bijv. gymnastiekzaal,	laag

### 6. Kinderdagverblijf en kinderopvang

Specifiek voor dit onderwerp zijn de beleidsregels handhaving Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen gemeente Bronckhorst vastgesteld (datum inwerkingtreding 15 april 2014). Dit beleid zal in 2017/2018 geactualiseerd worden.

De huidige beleidsregels bevatten ook een prioritering voor dit onderwerp. Bijlage 6 bevat een tabel uit de beleidsregels waaruit onder andere de prioritering blijkt.

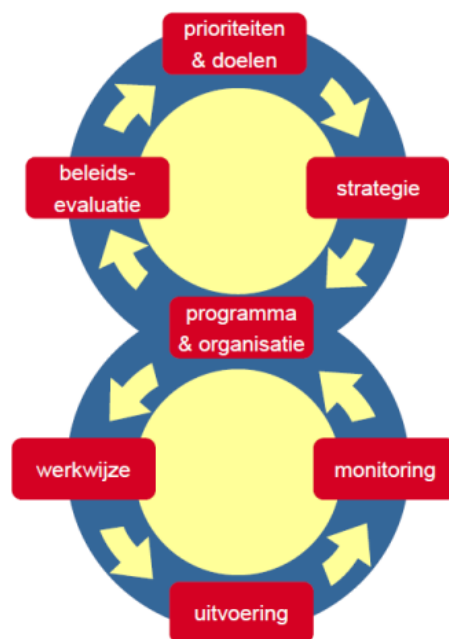
<sup>8</sup> Op verzoek van de brandweer (VNOG, afdeling Risicobeheersing) is ook de landelijke risico-benaming tussen de haakjes opgenomen.

## Bijlage 9. Big Eight

### Wettelijke kwaliteitseisen

In het Bor en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) is naast de verplichting om een handhavingsbeleid op te stellen een aantal kwaliteitseisen uitgewerkt waaraan een bestuursorgaan, dat belast is met de handhaving moet voldoen. Deze eisen vertonen grote gelijkens met de kwaliteitscriteria zoals deze voorheen in het 'Besluitkwaliteitseisen handhaving milieubeheer' stonden. De kwaliteitseisen uit het Bor en de Mor zijn gebaseerd op het model van de dubbele regelkring (ook wel de Big Eight genoemd).

Deze dubbele regelkring bevat zeven duidelijke stappen die samen op beleidsniveau en uitvoerend niveau een cyclus vormen. Op grond van de dubbele regelkring komt de handhaving programmatisch tot stand op basis van inzichtelijke keuzes en is de uitvoering gericht op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten. In onderstaande tabel staat de dubbele regelkring weergegeven.



In de bovenste kring vindt de beleidsvorming plaats. Hier worden de prioriteiten, doelen en strategieën bepaald. Om aan dit beleid uitvoering te kunnen geven wordt er een uitvoeringsprogramma (HUP) opgesteld waarin concreet wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten in het komende jaar zullen worden uitgevoerd. Deze activiteit vindt in de onderste kring plaats. Aan het einde van het jaar vindt er een evaluatie plaats waarbij beoordeeld wordt in hoeverre de geplande activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre zij hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. Deze activiteit vindt weer in de bovenste kring plaats. De uitkomsten en aanbevelingen die voortkomen uit de evaluatie bieden op hun beurt weer input voor het opstellen of bijstellen van het handhavingsbeleid, waarbij de beleidscyclus opnieuw gaat lopen.

## Bijlage 10 Permanente bewoning recreatie-objecten

### Aanleiding

Permanente bewoning in recreatie-objecten zoals recreatiewoningen, chalets, stacaravans etc. is in Nederland al jarenlang een onderwerp van discussie tussen overheden, recreanten, bewoners en eigenaren van recreatieterreinen en campings. Kern van het probleem is dat het permanent als hoofdverblijf, oftewel permanent bewonen van een recreatie-object beleidsmatig niet is toegestaan. In de praktijk komt het echter toch veel voor.

Deze paragraaf dient als handvat bij de aanpak van permanente bewoning van recreatie-objecten binnen de gemeente Bronckhorst en geldt voor alle recreatieterreinen, campings en solitair gelegen recreatie-objecten.

Op 15 mei 2007 heeft het college de Beleidsnota onrechtmatige bewoning recreatiewoonverblijven vastgesteld.<sup>9</sup> In deze beleidsnota ligt het gemeentelijke beleid ten aanzien van permanente bewoning vast. Deze paragraaf dient beschouwd te worden als een aanvulling op de beleidsnota.

### Doelstelling

De doelstelling die ten aanzien van dit onderwerp centraal staat is:

*“Bestaande en nieuwe gevallen van permanente bewoning van recreatie-objecten zoals recreatiewoningen, chalets, stacaravans etc. welke uit het oogpunt van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en/of bouwtechnische voorschriften ongewenst zijn, doelmatig te bestrijden en op voorhand te voorkomen.”*

### Wat is permanente bewoning?

Er is sprake van permanente bewoning als het recreatie-object kan worden aangemerkt als het hoofdwoonverblijf van die bewoner. Het gebruiken van een recreatie-object voor andere doeleinden dan recreëren (bijv. voor permanente bewoning) is namelijk in strijd met het bestemmingsplan.

Zie ook de Beleidsnota onrechtmatige bewoning recreatiewoonverblijven.

### Waarom mag permanente bewoning niet?

Er zijn een aantal redenen waarom permanente bewoning van recreatie-objecten niet wenselijk is:

- Recreatie-objecten zijn kwalitatief gezien (bouwkundig) en qua ligging (ruimtelijke ordening) afgestemd op kortdurend verblijf en niet op permanente bewoning.
- Een combinatie van de functies recreatie en wonen is niet wenselijk.
- Door recreatie-objecten voor permanente bewoning te gebruiken bestaat de kans dat er, bij gelijkblijvende behoefte, nieuwe recreatie-objecten moeten worden gebouwd.
- Wonen hoort thuis in kernen om de leefbaarheid van deze kernen te behouden en vergroten of op plekken die daarvoor zijn aangewezen (bijv. voormalige agrarische bedrijfswoningen).
- De gemeente Bronckhorst is een krimp-gemeente. Het gevolg van krimp is leegstand van woningen. Het permanent bewonen van een recreatie-object heeft een negatief effect op de leegstand omdat een recreatie-object in plaats van een woning wordt bewoond.
- Verstening en verstedelijking van het buitengebied is ongewenst.

---

<sup>9</sup> Deze nota is gewijzigd per 19 juni 2013 ten aanzien van de op pagina 14 van de nota gestelde begunstigingstermijn.

### Hoofdregeel

Hoofdregeel is dat permanente bewoning in recreatie-objecten niet is toegestaan.

### Betrokken clusters

Bij het onderwerp permanente bewoning van recreatie-objecten zijn binnen de gemeente Bronckhorst de volgende clusters betrokken:

- het cluster Burgerzaken schrijft mensen in de Basisregistratie Personen (BRP);
- het cluster Participatie komt soms in aanraking met mensen die ingeschreven zijn/zich willen inschrijven in een recreatie-object;
- het cluster Omgeving behandelt verzoeken om een vergunning te verlenen voor het tijdelijk bewonen van een recreatie-object, vormt beleid omtrent bewoning van recreatie-objecten en stelt bestemmingsplan op;
- het cluster Toezicht en handhaving constateert permanente bewoning in een recreatie-object en onderneemt handhavingsacties.

Om te komen tot een oplossingsrichting vindt onderling afstemming tussen de clusters plaats. Zo wordt het cluster Omgeving om advies gevraagd indien er twijfels bestaan of er in een object permanent gewoond mag worden.

### Opllossingsrichtingen:

Indien zich een situatie voordoet waarin er sprake is van permanente bewoning in een recreatie-object dan zijn er vijf oplossingsrichtingen mogelijk namelijk:

1. Legalisatie;
2. De situatie valt onder het overgangsrecht;
3. Verlenen persoonsgebonden omgevingsvergunning;
4. Personen die in aanmerking komen voor een tijdelijke omgevingsvergunning;
5. Handhaving.

#### *Ad. 1. Legalisatie*

Indien geconstateerd wordt dat er permanente bewoning plaatsvindt in een recreatie-object dan moet nagegaan worden of dit strijdige gebruik met het bestemmingsplan alsnog gelegaliseerd kan worden. Blijkt legalisatie mogelijk dan kan de situatie alsnog vergund worden. Echter, is dit legalisatievraagstuk reeds aan de orde gekomen bij de vaststelling van de Beleidsnota onrechtmatige bewoning recreatiewoonverblijven op 15 mei 2007. Het college heeft besloten dat permanent wonen in een recreatie-object niet voor legalisatie in aanmerking komt.

Nu legalisatie niet mogelijk is zal bezien dienen te worden of het overgangsrecht, een persoonsgebonden omgevingsvergunning of een tijdelijke omgevingsvergunning van toepassing is op de situatie.

#### *Ad. 2. Bewoning die valt onder het overgangsrecht*

Bewoning van recreatiewoningen valt onder het overgangsrecht van een bestemmingsplan als de bewoning op het tijdstip van inwerkingtreding van dat bestemmingsplan al plaatsvond. Dit is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan. Indien de bewoning onder dit overgangsrecht voor gebruik valt, is in afwijking van de recreatieve bestemming, permanent wonen toegestaan. Indien dat gebruik voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten. Bewoning is dan niet meer toegestaan. Voor gebruik dat valt onder overgangsrecht, wordt er van uitgegaan dat dit binnen de planperiode wordt beëindigd. Bij een nieuw bestemmingsplan mag dit gebruik niet opnieuw onder het overgangsrecht worden gebracht. Het gebruik moet dan zijn beëindigd, positief worden bestemd of als persoonsgebonden overgangsrecht worden opgenomen. Omdat positief bestemmen (zie ad. 1) niet mogelijk is, blijft de mogelijkheid van persoonsgebonden overgangsrecht over. In het bestemmingsplan wordt dan expliciet opgenomen voor wie op

welke plek, welk gebruik onder welke voorwaarden is en hoe lang dit gebruik mag worden voortgezet. In het bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst is persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen voor die situaties waarbij een persoonsgebonden beschikking is verleend.

#### *Ad. 3. Persoonsgebonden omgevingsvergunning*

Bewoners kunnen een persoonsgebonden omgevingsvergunning aanvragen als zij vanaf 31 oktober 2003 (of eerder) permanent in hun recreatiewoning wonen. Dit is een recht volgens de landelijke Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De bewoner moet hiervoor aantonen dat hij of zij sinds oktober 2003 onafgebroken in de recreatiewoning woont. De omgevingsvergunning is persoonsgebonden en vervalt bij overlijden of verhuizen (zie ook Besluit omgevingsrecht en de 'beleidsregels artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht').

#### *Ad. 4. Tijdelijke omgevingsvergunning*

Bewoners die niet voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning in aanmerking komen en de situatie ook niet onder het overgangsrecht valt komen wellicht in aanmerking voor een tijdelijke omgevingsvergunning<sup>10</sup>. Het college beziet op basis van de 'beleidsregels artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' of er een mogelijkheid bestaat om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen het permanent bewonen van het recreatie-object.

#### *Ad. 5 Handhaving*

Daar waar geen sprake is van een legalisatiemogelijkheid, het overgangsrecht, een persoonsgebonden omgevingsvergunning of een tijdelijke omgevingsvergunning zal dan ook handhavend worden opgetreden. Door het permanent bewonen van een recreatie-object is er namelijk een onwenselijke strijdigheid met het bestemmingsplan.

De keuze om handhavend op te treden tegen permanente bewoning van recreatie-objecten sluit volledig aan bij de uitgangspunten van het rijks- en provinciaal beleid. Het tegengaan van permanent gebruik van recreatie-objecten is van belang en er wordt waarde gehecht aan adequate handhaving hiervan. Bovendien is het onwenselijk om mogelijkheden tot verblijfsrecreatie binnen de gemeentegrenzen te beperken door het wijzigen van de bestemming in wonen.

Bij handhavend optreden dient de gemeente te bewijzen dat het recreatie-object van de bewoner zijn of haar hoofdverblijf is en dat er permanent wordt gewoond. Wanneer duidelijk is dat een recreatie object permanent wordt bewoond, kan de gemeente uiteindelijk een zogenoemde "last onder bestuursdwang" of "last onder dwangsom" opleggen. Een beschrijving van deze handhavingsinstrumenten is opgenomen in paragraaf 3.1.3.1. van het handhavingsbeleid.

#### Inschrijving in BRP

De gemeente is wettelijk verplicht te accepteren dat mensen zich willen inschrijven in de BRP op het adres van een recreatiewoning. Mensen kunnen daar echter geen verdere rechten aan ontlenuen, wat betreft het mogen bewonen van de recreatiewoning. Indien een persoon zich inschrijft op het adres van een recreatiewoning ontvangt hij een brief met daarin de mededeling dat het permanent bewonen van een recreatiewoning in strijd is met het bestemmingsplan en dat het college hiertegen handhavend gaat optreden.

#### Bewijslast

Juridisch gezien gaat het bij onrechtmatige bewoning van recreatie-objecten niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van deze activiteit met het

<sup>10</sup> Op basis van artikel 2.1 lid 1 onder c en 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht jo artikel 4, onderdeel 11 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht kan het college een tijdelijke vergunning te verlenen voor gebruik dat in strijd is met het geldende bestemmingsplan.



bestemmingsplan. Het bevoegd gezag moet dan ook voldoende aannemelijk zien te maken dat betrokkene het gebruiksverbod in het bestemmingsplan overtreedt. Daartoe moet men aannemelijk maken dat het recreatie-object, het hoofdverblijf van betrokkene is. De bewijslastverzameling is cruciaal voor het slagen van een handavingsprocedure. Voor de bewijspositie van gemeenten ten aanzien van deze problematiek moet onderscheid gemaakt worden tussen situaties waarin de bewoners op het adres van de recreatiewoning staan ingeschreven in de BRP en de situatie waarin zij op een ander adres staan ingeschreven. Volgens de VNG en uit de jurisprudentie blijkt dat de inschrijving op een adres in de gemeentelijke basisadministratie aangevuld met een aantal andere omstandigheden, een vermoeden oplevert dat iemand zijn hoofdverblijf op dat adres van inschrijving heeft. Ook een verklaring van betrokkene dat hij woonachtig is op het recreatieadres zal in beginsel voldoende zijn.

Wanneer een persoon niet in de BRP is ingeschreven op het adres van het recreatie-object, wordt het lastiger om aan te tonen dat sprake is van permanente bewoning. Van een onmogelijke opgave is echter geen sprake. Uit een aantal uitspraken van de Afdeling kan worden afgeleid dat controlegegevens en andere bewijsmiddelen ook zonder inschrijving in de BRP voldoende bewijs kunnen opleveren voor een gerechtvaardigd vermoeden van permanente bewoning. Zo nam de Afdeling genoegen met processen-verbaal van controles, die waren verricht in een aaneengesloten periode van ruim een jaar voorafgaand aan het dwangsombesluit (onder andere in de voor recreatie niet aantrekkelijke wintermaanden), de frequente aanwezigheid van de bewoners, hun auto's, post en huisdieren.

#### Werkwijze

Blijkt dat er sprake is van permanente bewoning van een recreatie-object en er tot handhaving overgaan dient te worden dan ziet het proces er als volgt uit:

- een medewerker van het cluster Toezicht en handhaving bespreekt de situatie met de overtreder (Wat is de reden van het verblijf in het recreatie-object? Binnen welke termijn zou de overtreder kunnen vertrekken uit het object? etc.).
- in een niet-juridische brief legt de medewerker van het cluster Toezicht en handhaving onder andere de volgende zaken vast: de constatering van de permanente bewoning, de datum van de constatering en de afspraken met de overtreder over de termijn van beëindiging. In de niet-juridische brief wordt maximaal een termijn van drie maanden gehanteerd.
- blijkt na het verstrijken van de genoemde termijn in de niet-juridische brief dat er nog steeds sprake is van permanente bewoning dan volgt de vooraankondiging last onder dwangsom/bestuursdwang. In de vooraankondiging wordt geen begunstigingstermijn opgenomen alleen een zienswijzentermijn (2 weken).
- indien er zienswijze worden ingediend dan wordt beoordeeld of dit gevolgen heeft voor het vervolgtraject (handhaving voortzetten of niet).
- indien de permanente bewoning ook na de zienswijzentermijn niet is beëindigd en de zienswijzen geen aanleiding hebben gegeven om de handhaving te stoppen dan volgt de last onder dwangsom/bestuursdwang. In de last wordt een begunstigingstermijn opgenomen (zie hieronder paragraaf Begunstigingstermijn).

#### Notoire overtreders

Notoire overtreders zijn inwoners/ondernemers die heel vaak overtredingen begaan. Zij weten vaak goed wat wel en niet mag, maar blijven toch overtredingen begaan. Bijvoorbeeld een eigenaar van een recreatiewoning die zijn recreatiewoning keer op keer blijft verhuren aan mensen die de recreatiewoning als hoofdverblijf willen gebruiken. De huurders zijn veelal niet op de hoogte dat dit niet is toegestaan. Daarentegen zou de verhuurder na de eerste keer dat de gemeente de verhuurder hierop heeft geattendeerd niet opnieuw in strijd met de regels moeten handelen.

Dergelijke notoire overtreders ontvangen daarom direct een vooraankondiging last onder dwangsom/bestuursdwang in plaats van de niet-juridische brief, die de huurder ontvangt. Indien er al een last onder dwangsom is opgelegd aan de notoire overtreder dan zal direct tot verbeuring van de dwangsom worden overgegaan.

### Begunstigingstermijn

Artikel 5:32a, tweede lid Awb verplicht het college in het geval een last onder dwangsom wordt opgelegd die strekt tot het ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn te stellen gedurende welke de aangeschrevene de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Deze termijn wordt de begunstigingstermijn genoemd. Bij het bepalen van de begunstigingstermijn speelt het criterium 'redelijkheid bij handhaving' een belangrijke rol. De gekozen termijn moet redelijk zijn en in ieder geval voldoende lang om de aangeschrevene ook daadwerkelijk in staat te stellen de last uit te voeren, maar ook weer niet 'wezenlijk langer' dan nodig is. Kortom, als het college besluit tot handhaving over te gaan, dan dient zij de permanente bewoners op grond van vaste jurisprudentie een redelijke termijn te gunnen om elders reguliere woonruimte te betrekken, zonder dat sprake is van een verkapte gedoogconstructie.

Begunstigingstermijnen van zes maanden tot één jaar worden aanvaard in de jurisprudentie. Sommige gemeenten hanteren als begunstigingstermijn een vaste termijn, van bijvoorbeeld één of twee jaar. Andere gemeenten hanteren een staffel. Naarmate de bewoner langer permanent in zijn recreatiewoning verblijft, krijgt hij een langere termijn om andere woonruimte te vinden.

Het college hanteert bij permanente bewoning van een recreatieverblijf twee begunstigingstermijnen namelijk:

- bewoners die voor 15 mei 2007 permanent in een recreatie-object verblijven: 9 maanden.
- bewoners die vanaf 15 mei 2007 permanent in een recreatie-object verblijven: 3 maanden.

De begunstigingstermijn vangt aan bij het versturen van de definitieve last. Alvorens wij daartoe overgaan volgt altijd eerst een niet-juridische brief waarin ook reeds een termijn (maximaal 3 maanden) staat vermeldt waarbinnen de bewoning moet zijn beëindigd (dit geldt niet bij notoire overtreders).

Dergelijke begunstigingstermijnen achten wij lang genoeg om alternatieve woonruimte te zoeken. Voor bewoners die voor 15 mei 2007 permanent in een recreatie-object verblijven hanteert het college een langere begunstigingstermijn omdat voor die tijd nog geen beleid door de gemeente Bronckhorst was vastgesteld voor het onrechtmatige bewonen recreatie-objecten.

### Rijksbeleid

Het rijksbeleid over permanente bewoning heeft uitsluitend betrekking op recreatiewoningen en niet op andersoortige recreatieverblijven zoals chalets, stacaravans, comfortships, jachten en dergelijke. Dit vanwege het feit dat het beleid aangeeft dat alleen permanent bewoonde recreatieverblijven die kunnen voldoen aan de bij of krachtens de wettelijk gestelde eisen voor een reguliere woning, in aanmerking (kunnen) komen voor legalisatie en/of gedoogbeschikkingen. Concreet betekent dit dat wonen in chalets, stacaravans, comfortships, jachten en dergelijke altijd uitgesloten is, omdat deze niet aan de vergelijkbare eisen van bestaande woningbouw kunnen voldoen (bijv. (brand)veiligheid, gezondheid etc.).

### Jaarlijks uitvoeringsprogramma

In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma zullen de activiteiten en de uren worden opgenomen om uitvoering te geven aan de aanpak van permanente bewoning in recreatie-objecten.

## Bijlage 11 Overzicht Nalevingstrategie

Strategie	Doel	Instrumenten	Hoe
<b>Preventie-strategie</b>	Bewustwording inwoners en ondernemers	Communicatie en Voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Website gemeente</li> <li>- Huis- aan huisbladen</li> <li>- Voorlichtingsbijeenkomsten</li> </ul>
		Zelfcontrole	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convenanten met branches</li> <li>- Certificering</li> <li>- Keurmerk</li> </ul>
<b>Toezicht-strategie</b>	Inzicht geven in wijze waarop gemeente toezicht houdt	Programmatisch toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Structureel op basis van vergunningen en uitvoeringsprogramma</li> </ul>
		Integraal toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In overleg met andere toezichthoudende organisaties</li> </ul>
		Vrije veld toezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van eigen waarnemingen, klachten en verzoeken</li> </ul>
		Zelftoezicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Checklist voor bedrijven</li> <li>- Bevorderen gebruik standaard registratie instrumenten</li> <li>- Gecertificeerde controles</li> </ul>
<b>Sanctie-strategie</b>	Aangeven hoe gemeente optreedt bij overtredingen	Bestuursrechtelijk (gericht op herstellen overtreding)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Last onder dwangsom</li> <li>- Bestuursdwang</li> <li>- Intrekken vergunning</li> <li>- Bestuurlijke boete</li> <li>- Mediation</li> </ul>
		Strafrechtelijk (gericht op bestraffen overtreder)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuurlijke strafbeschikking</li> <li>- Proces Verbaal</li> </ul>
<b>Gedoog-strategie</b>	Voorwaarden waaronder gemeente niet optreedt tegen overtreding	Gedoogbeschikking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alleen in bepaalde gevallen en bij uitzondering</li> <li>- Alleen bij overgang of overmachtsituaties</li> <li>- Uitsluitend schriftelijk en tijdelijk</li> </ul>