

Bijlage 8 Specifieke sanctiestrategie “Openbare Ruimte”

De sanctiestrategie voor “Openbare Ruimte” is gevat in onderstaande sanctiestrategie. De algemene insteek is dat toezichthouders overtredingen aanvankelijk aan de voorkant proberen op te lossen. Als dit niet mogelijk is, dan wordt er opgetreden volgens deze sanctiestrategie. De strategie is bepaald per handhavingstaak openbare ruimte, zoals vastgelegd in het handhavingsbeleid omgevingsrecht.

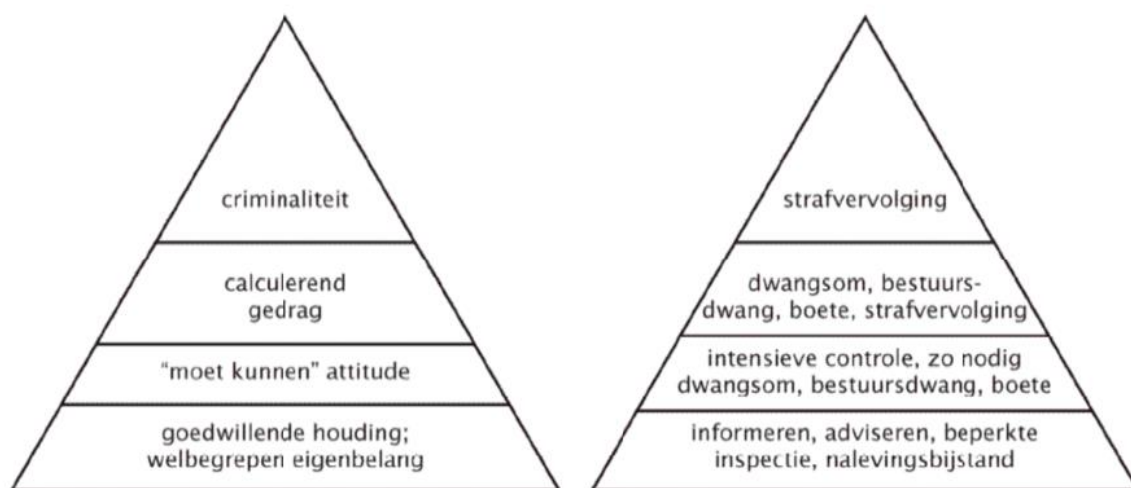
Signalen en meldingen moeten in beginsel altijd voldoen aan de kwaliteitseisen die worden gesteld in hoofdstuk 11.4; “Kwaliteit controlerapporten/meldingen/signalen”.

Omschrijving sanctiestrategieën openbare ruimte

Globaal worden er voor de handhavingstaken openbare ruimte twee sanctiestrategieën gebruikt: “lik-op-stuk” en “twee stappen handhaving”. Deze worden hieronder toegelicht.

Lik-op-stuk: Voor overtredingen in de openbare ruimte geldt dat er in de meeste gevallen geen langdurige of duurzame relatie bestaat met de overtreder(s). In veel gevallen mag er worden aangenomen dat de overtreder weet dat de in deze sanctiestrategie onderscheiden overtredingen niet zijn toegestaan. Hierop gelet is in de meeste gevallen een “lik-op-stuk” aanpak de beste sanctiestrategie. Dit betekent dat er direct wordt geverbaliseerd en er een bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd.

Twee stappen handhaving: Daar waar het naleefgedrag en/of de aard van de overtreding het niet noodzakelijk maakt een lik-op-stuk aanpak te hanteren, wordt in beginsel opgetreden in twee stappen: eerst voorlichten/waarschuwen en bij een voortdurende strijdigheid sanctioneren (bijvoorbeeld verbaliseren of een last onder dwangsom/bestuursdwang). Onderstaande “piramide” wordt hierbij gehanteerd.



De grootste doelgroep, de “goedwillenden”, vormt de basis van de nalevingspiramide (onderste segment). Voor deze doelgroep zijn voorlichtende activiteiten passend. Deze doelgroep moet geholpen worden om de regels te leren kennen zodat ze deze kunnen naleven. Voor de doelgroep met de overtuiging “een

overtreding moet kunnen” (2^e segment) en de doelgroep “naleven kost te veel, ik doe het wel als ze langskomen” (3^e segment) is een strikt stappenplan noodzakelijk. Voor de kleine doelgroep die bewust (meerdere) regels overtreedt (criminaliteit, bovenste segment) past het om doelgericht en harder sanctionerend op te treden (dan wel in combinatie met strafvervolgning).

Bij handhaving op basis van de piramide is het belangrijk dat toezichthouders hierbij hun “gezond verstand” gebruiken. Dit betekent dat een toezichthouder een inschatting moet kunnen maken over de ernst van de overtreding, het soort overtreder, waarom een overtreding is begaan en of een overtreder de “norm” kent.

Wijkgericht toezicht op thema's

Deze sanctiestrategie wordt toegepast op geconstateerde overtredingen die volgen uit het wijkgerichte toezicht. Wijkgericht toezicht gaat meestal niet om het controleren van regels uit een vergunning, maar om het actief en “op straat” toezicht houden op de naleving van algemene (gedrags)regels uit bijvoorbeeld het Bouwbesluit, de APV of landelijke milieu eisen. Hilversum onderscheidt hierbij de volgende thema's:

- “Bouwen en wonen”: wijkgericht toezicht op bouwgerelateerde handhavingstaken
- “APV en niet inrichting gebonden milieutaken”: wijkgericht toezicht op milieugerelateerde handhavingstaken
- “Beheer openbare ruimte”: wijkgericht toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de openbare weg en ruimte

Hieronder wordt per thema aangegeven wat de sanctiestrategie is.

Sanctiestrategie Bouwen en wonen

De sanctionele handhaving die volgt uit wijkgericht toezicht op het thema “bouwen en wonen” is niet in deze sanctiestrategie meegenomen. Voor overtredingen binnen dit thema wordt in beginsel de specifieke sanctiestrategie voor “bouwen” (bijlage 6) gevolgd. Uitgezonderd zijn hierbij de “bouwen en wonen” handhavingstaken die een lage prioriteit hebben. Hierbij wordt de algemene sanctiestrategie uit hoofdstuk 9.1 gevolgd. Bij het thema wijkgericht toezicht op bouwen en wonen gaat het om onderstaande handhavingstaken.

Wijkgericht toezicht	Bijzondere wet	Prioriteit	Sanctiestrategie
<i>Bouwen en Wonen</i>			
strijd met woonbestemming (illegale activiteiten)	Wet ruimtelijke ordening	hoog	Zie bijlage 6
strijd met kantoor/detailhandel/bedrijf/ horeca/maatschappelijke bestemming	Wet ruimtelijke ordening	hoog	Zie bijlage 6
strijd met verkeers-/groen/bestemming en aanleggen	Wet ruimtelijke ordening	laag	Zie hoofdstuk 9.1
staat van bestaande gebouwen en bouwwerken	Woningwet	gemiddeld	Zie bijlage 6
illegaal aan-/uit-/bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging voorzijde	Woningwet	hoog	Zie bijlage 6
illegaal aan-/uit-/bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging achter-/zijkant	Woningwet	gemiddeld	Zie bijlage 6
illegale appartementen, woningsplitsing en kamerbewoning	Woningwet	hoog	Zie bijlage 6
overbevolking van woningen	Woningwet	laag	Zie hoofdstuk 9.1
illegale wijziging monument	Monumentenwet/Woningwet	hoog	Zie bijlage 6
illegale bouwwerken geen gebouw zijnde (airco's, schotels, reclame)	Woningwet	gemiddeld	Zie bijlage 6
strijd met welstandsbeleid/advies	Woningwet	gemiddeld	Zie bijlage 6

Sanctiestrategie APV/niet inrichting gebonden milieutaken

Het betreft hier de volgende handhavingstaken: clandestiene gevelreiniging, lozing huishoudelijk afvalwater in bodem/oppervlaktewater, afvaldumping, verbranden afvalstoffen, niet naleven groene regelgeving, hinder stank en zorgplichtartikelen (niet naleven regels buiten inrichtingen).

Gelet op de ernst van overtredingen binnen dit thema, veelal de afwezigheid van een langdurige of duurzame relatie met de overtreder en de onomkeerbare milieugevolgen is voor de meeste handhavingstaken een lik-op-stuk aanpak gewenst. Dit betekent dat er direct gesanctioneerd wordt bij het constateren van een overtreding. Als de aard van de overtreding of de relatie met de overtreder het niet noodzakelijk maakt om een lik-op-stuk aanpak toe te passen, kan (schriftelijk) gemotiveerd worden teruggegrepen naar de twee stappen handhaving (eerst waarschuwen).

In beginsel wordt er gesanctioneerd conform onderstaand overzicht. Hierin is de sanctiestrategie per handhavingstaak aangegeven. Afwijkingen worden schriftelijk gemotiveerd.

Wijkgericht toezicht	Bijzondere wet	Prioriteit	Sanctiestrategie
<i>APV/niet inrichting gebonden milieutaken</i>			
onthefingen gevelreiniging, niet naleven voorschriften	Wet milieubeheer/Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk
lozing huishoudelijke afvalwater in bodem/oppervlakte water	Wet milieubeheer/Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk
afvaldumping en ongewone voorvallen hfd 17 Wm	Wet milieubeheer/Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk
verbranden afvalstoffen	Wet milieubeheer/Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk
niet naleven groene regelgeving	Wet milieubeheer/Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk
hinder stank	Woningwet	gemiddeld	Twee stappen
zorgplichtartikelen, niet naleven regels buiten inrichtingen	Wet milieubeheer/Gemeentewet (APV)/Wet bodembescherming	hoog	Twee stappen

Sanctiestrategie Beheer openbare ruimte

Handhavingstaken binnen dit thema zijn bijvoorbeeld illegale objecten op/langs de openbare weg, illegaal gebruik gemeentegrond, fietsen in voetgangersgebied, illegale uitstallingen/standplaatsen, aanhangers/caravans langer dan drie dagen op de openbare weg en voertuigwrakken.

In beginsel wordt er gesanctioneerd conform onderstaand overzicht. Hierin is de sanctiestrategie per handhavingstaak aangegeven. Afwijkingen worden schriftelijk gemotiveerd.

Gebiedsgericht toezicht	Bijzondere wet	Prioriteit	Sanctiestrategie
<i>Beheer openbare ruimte</i>			
plaatsen objecten op en langs de openbare weg	Gemeentewet (APV)	gemiddeld	Twee stappen
evenementenreclame zoals driehoeksborden e.d.	Gemeentewet (APV)	gemiddeld	Lik-op-stuk
straatartiesten	Gemeentewet (APV)	laag	Twee stappen of wegsturen
illegale reclame graffiti en beplakken	Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk
fietsen in voetgangersgebied	Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk
hondenpoep	Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk
flyeren/verspreiden folders	Gemeentewet (APV)	gemiddeld	Twee stappen
standplaatsen	Gemeentewet (APV)	laag	Twee stappen
parkeerexcessen hoofdstuk 5 APV	Gemeentewet (APV)	gemiddeld	Twee stappen
uitstalling	Gemeentewet (APV)	laag	Twee stappen
fietsparkeren	Gemeentewet (APV)	hoog	Lik-op-stuk en Twee stappen
zonder vergunning kappen bomen	Gemeentewet (APV)	laag	Lik-op-stuk
zonder vergunning uitrit realiseren	Gemeentewet (APV)	laag	Twee stappen
controle besluit Bodemkwaliteit	Wet milieubeheer	hoog	Lik-op-stuk

Hieronder wordt de sanctiestrategie “Beheer openbare ruimte” per handhavingstaak toegelicht.

1. Plaatsen objecten op en langs de openbare weg

Het gaat hierbij om diverse soorten objecten, zoals containers, plantenbakken, bankjes, pallets, bouwketen, steigers, ecotoiletten en overige (bouw-)materialen en objecten. In de regel geldt hiervoor een meldingsplicht en algemene regels. Particulieren/burgers kennen vaak de regels niet (goed) en worden daarom ondergebracht in de onderste laag van de “piramide” (zie “Omschrijving sanctiestrategieën openbare ruimte”). Daarop gelet is informeren/adviseren en waarschuwen in eerste instantie voldoende. Bij particuliere overtreders zal, als na de waarschuwingstermijn blijkt dat de strijdigheid voortduurt, sanctionerend worden opgetreden met als instrument de bestuurlijke strafbeschikking, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Voor deze groep geldt dus het “**twee stappen handhaving**”. Bij notoire particuliere overtreders kan overwogen worden de waarschuwingstermijn achterwege te laten.

Grote bouw- en/of containerbedrijven kennen doorgaans de (algemene APV) regels en zijn op de hoogte van het feit dat er een melding gedaan moet worden voor kleine objecten (zoals afval-/bouwcontainers). Of dat er een vergunning aangevraagd moet worden voor grote, of langdurig geplaatste objecten. Van dergelijke bedrijven mag professioneel gedrag worden verwacht. Gelet op de vertrouwensband met deze doelgroep is het wenselijk om beperkt te inspecteren. De meeste bouw- en/of containerbedrijven zijn bekend bij de gemeente Hilversum. Een lik-op-stuk aanpak is daarom niet op zijn plaats. Informeren en adviseren is in eerste instantie de strategie. Hierbij wordt de mogelijkheid gegeven om de overtreding binnen een redelijke termijn ongedaan te maken of door alsnog een vergunning aan te vragen. Pas bij een voortdurende strijdigheid wordt direct opgetreden middels het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking of last onder bestuursdwang. Ook hier geldt dus in beginsel “**twee stappen handhaving**”. Bij notoire bedrijfsmatige overtreders kan overwogen worden de waarschuwingstermijn achterwege te laten.

2. Evenementenreclame, zoals driehoeksborden e.d.

De doelgroep kent over het algemeen de regels. Daarnaast is er doorgaans een korte termijn tussen het (zonder toestemming) plaatsen van de borden en het plaatsvinden van het evenement. Daarom is direct optreden middels een **lik-op-stuk** aanpak gewenst, vooral bij driehoeksborden die verkeersgevaarlijk geplaatst zijn. Een proces-verbaal neemt de doelgroep doorgaans op de koop toe. Daarom verdient het de voorkeur om de clandestiene evenementenreclame onmiddellijk weg te halen (middels spoed-bestuursdwang).

3. Straatartiesten

Deze doelgroep heeft doorgaans weinig kennis van de APV regels omtrent straatartiesten en weet niet in welke gevallen ze een ontheffing van deze regels moeten hebben. Daarom is informeren/adviseren op zijn plaats. Zonodig kunnen de straatartiesten bij het waarschuwen naar een andere locatie worden gestuurd. **Twee stappen handhaving** met een lage toezichtintensiteit is gewenst. Strafrechtelijk optreden is niet praktisch omdat het vaak gaat om buitenlandse personen. Hierbij zijn de persoonsgegevens niet of lastig te achterhalen zodat betaling lastig is. Ook incasso is vaak lastig. Alleen bij notoire overtreders is het toch wenselijk om strafrechtelijk op te treden middels de bestuurlijke strafbeschikking.

4. Illegale reclame, graffiti en beplakken

De doelgroep weet over het algemeen dat de activiteiten illegaal zijn. De overtreder heeft doorgaans geen relatie heeft met de gemeente en handelt bewust. Schade aan eigendommen van de gemeente en/of particulieren is ongewenst en kordaat optreden is nodig. Daarom wordt er opgetreden met een **lik-op-stuk** aanpak (middels de bestuurlijke strafbeschikking), soms voorafgegaan door een waarschuwingsbrief.

5. Fietsen in voetgangersgebied

Bij fietsers in voetgangersgebieden wordt een **lik-op-stuk** aanpak toegepast. Burgers moeten het verbod voor fietsen in voetgangersgebieden kennen. Er wordt streng gehandhaafd door verbalisering bij overtredingen. Fietsen in voetgangersgebieden gebeurt met name in drukke winkelgebieden. Het leidt tot grote ergernissen bij winkelend publiek en kan zelfs letsel tot gevolg hebben bij aanrijdingen. Aan de randen van de voetgangersgebieden is door bebording duidelijk aangegeven dat het een voetgangersgebied betreft. Om deze redenen is een lik-op-stuk aanpak door middel van een proces-verbaal gewenst (op grond van de Wet Mulder). De doelgroep is zo groot dat er geen relaties zijn met de gemeente. Het is een concrete overtreding en bijna iedereen weet dat het niet toegestaan is om in een voetgangersgebied met een fiets of scooter door het publiek te rijden. Informeren of beperkte inspectie door (brom/snor)fietsers aan te spreken op hun gedrag heeft geen nut. De doelgroep is zo groot dat toezichthouders overtreders de volgende keer niet meer kunnen herkennen.

6. Hondenpoep

Omdat het hondenbeleid sinds 2011 breed is gecommuniceerd is het voor hondenbezitters duidelijk wat de regels zijn (bijvoorbeeld een opruimplicht en/of de aanlijnplicht en het verplicht meenemen van opruimzakjes). Het verdient de voorkeur streng op te treden bij overtredingen met een **lik-op-stuk aanpak**. Bij het constateren wordt er een bestuurlijke strafbeschikking uitgevaardigd.

7. Flyeren/verspreiden folders

Deze doelgroep (met name de personen die worden ingezet op straat om te flyeren) is zich niet altijd bewust van de regels. Daarom is **twee stappen handhaving** de beste strategie. Eerst informeren/adviseren en vervolgens pas sanctioneel optreden met een bestuurlijke strafbeschikking. Bij overtredingen zal er contact met het management van het desbetreffende bedrijf waarvoor wordt geflyerd moeten worden gezocht. Is het bedrijf na een waarschuwing nog steeds in overtreding, of volgt een nieuwe overtreding van een reeds gewaarschuwd bedrijf, dan kan direct een sanctie (bestuurlijke strafbeschikking) worden opgelegd.

Voor dumping van folders in natuur en/of stedelijke gebieden is, met de in- en externe handhavingpartners (GAD, GNR, VNM, gemeenten, politie en Openbaar Ministerie) een protocol gemaakt. Op basis van dat protocol wordt niet alleen de bezorger aangepakt, maar kan ook de reclameverspreider (distributiebedrijf) worden aangepakt. Na indiening van een klacht, of na eigen waarneming, constateert een toezichthouder en/of opsporingsambtenaar van een van de bovenstaande handhavingpartners of dumping van (verpakte) reclamefolders of kranten binnen het grensgebied van het gewest Gooi en Vechtstreek (binnen en buiten de bebouwde kom) heeft plaatsgevonden. Nadat de dader (bezorger) en reclameverspreider zijn achterhaald krijgt de reclamebezorger, alvorens er een proces-verbaal wordt opgemaakt, gelegenheid het reclamemateriaal binnen 24 uur zelf op te ruimen. In uitzonderlijke gevallen kan worden overgegaan tot het toepassen van bestuursdwang en/of het opleggen van een dwangsom (twee stappen handhaving).

8. Standplaatsen

Hier wordt gekozen voor **twee stappen handhaving**. Zie voor toelichting punt 10. Bij standplaatsen gaat het echter niet om uitstallingsborden of terrassen, maar gaat het om het niet houden aan de voorschriften van een standplaatsvergunning of het innemen van een standplaats zonder vergunning.

9. Parkeerexcessen hoofdstuk 5 APV, zoals aanhanger/caravan langer dan drie dagen op de weg

Het gaat hier om overtredingen uit hoofdstuk 5 van de APV, zoals het te koop aanbieden van voertuigen, parkeren van grote voertuigen, voertuigwrakken, aanhanger/caravan langer dan drie dagen op de weg, parkeren van reclamevoertuigen, etc.

De regels zijn niet altijd bekend bij de doelgroep. Als de overtreder bekend is, kan de overtreding meestal zonder ingrijpende middelen (zoals een dwangsom of bestuursdwang) ongedaan worden gemaakt. Twee stappen handhaving verdient hiermee de voorkeur. Bij het daadwerkelijk sanctioneren (tweede stap) wordt de bestuurlijke strafbeschikking toegepast of wordt gebruikt gemaakt van een last onder bestuursdwang.

Als de overtreder niet te achterhalen is (bijvoorbeeld bij het ontbreken van een kenteken of als buurtonderzoek niets oplevert) dan zal bestuursrechtelijke handhaving moeten worden toegepast om de overtreding ongedaan te maken. Gaat het bijvoorbeeld om voertuigwrakken of caravans/aanhangers langer dan drie dagen op de weg (artikelen 5.1.4 en 5.1.5 APV), dan wordt er direct een waarschuwingssticker op de betreffende aanhanger/caravan geplakt. Is de caravan/aanhanger na een week nog niet weg, en heeft de eigenaar zich (nog) niet gemeld, dan wordt er een bestuursdwangsticker op geplakt in combinatie met de bekendmaking in een huis-aan-huis blad. Na een week wordt het voertuig verwijderd (bestuursdwang).

10. Uitstallingen en terrassen

Het betreft hier veelal reclameborden die te ver uit de gevel worden geplaatst (en hinder kunnen opleveren voor winkelend publiek) of terrassen die niet conform de vergunning zijn opgesteld. **Twee stappen handhaving** is hierbij in principe gewenst. Allereerst wordt gewaarschuwd en informatie verstrekt (met name bij nieuwe ondernemers). Hierbij wordt de gelegenheid gegeven het betreffende bord direct terug te zetten of het terras aan te passen. Dit is vooral belangrijk als het object of terras verkeersgevaarlijk staat. Wordt er geen actie ondernomen, dan kan er na een waarschuwing een bestuurlijke strafbeschikking worden uitgevaardigd. Dit zal vooral bij notoire overtredders de strategie zijn.

In de meeste gevallen zal de overtreding echter eenvoudig ongedaan gemaakt worden. Bovendien is al te strikt optreden niet bevorderlijk voor de relatie met de Hilversumse ondernemers. Als een bepaalde ondernemer de uitstallingsregels structureel blijft overtreden, of zich structureel niet aan de vergunningvoorschriften houdt, dan kan overwogen worden om (ook) een dwangsom of bestuursdwang toe te passen.

11. Fietsparkeren

Handhaving op fietsen gebeurt thematisch en actiematig. Te onderscheiden zijn:

- Ongebruikte fietsen (*weesfietsen*) en fietswrakken: door middel van een voor aankondiging van een actie in een huis- aan-huis blad en het stickeren van fietsen waarvan het vermoeden bestaat dat ze

langere tijd ongebruikt zijn. 28 dagen na het stickeren worden deze van de openbare weg verwijderd (**twee stappen handhaving**, met indien nodig bestuursdwang).

- *Fietsen geparkeerd buiten de rekken: **lik-op-stuk** aanpak.* Deze fietsen staan meestal hinderlijk of zelfs gevaarlijk geparkeerd en veroorzaken overlast bij de entree van stations of bij doorlooproutes. Dit levert gevaar op en is ook vervelend voor het uiterlijk aanzien van de omgeving. Bovendien kan het plaatsen van één of enkele fietsen het onjuist plaatsen van andere fietsen uitlokken. De overlast moet daarom direct ongedaan gemaakt worden. Een dus lik-op-stuk aanpak is hiermee wenselijk. Bij fietsen die wel buiten de rekken geparkeerd zijn, maar niet heel hinderlijk of gevaarlijk zijn geparkeerd, verdient het de voorkeur om wel een (korte) hersteltermijn te gunnen omdat er geen sprake is van een spoedeisende situatie.

12. Illegaal kappen van bomen

Een **lik-op-stuk** aanpak verdient de voorkeur. Bij het illegaal kappen (van een boom) is er sprake van onomkeerbare gevolgen. Dit geldt ook voor illegale gemeentelijke kap (bijvoorbeeld ten behoeve van (her)inrichting van straten en plantsoenen). Dit in verband met de voorbeeldfunctie en geloofwaardigheid van de gemeente. Het toe te passen sanctie-instrument zal per casus worden afgewogen.

13. Zonder omgevingsvergunning uitrit realiseren

Deze overtreding leent zich niet voor een lik-op-stuk aanpak. Het verdient de voorkeur een overtreder eerst te waarschuwen en ertoe te bewegen de grond in oude toestand te herstellen of de uitweg aan te leggen conform de vergunningvoorschriften. Weigert de overtreder dit te doen, dan wordt er een dwangsom opgelegd of een bestuursdwangbesluit genomen (**twee stappen handhaving**).

14. Controle besluit Bodemkwaliteit

De aard en ernst van de overtreding speelt een grote rol bij de afweging voor sanctionerend optreden. In principe wordt de **lik-op-stuk** aanpak toegepast. Het toe te passen sanctie-instrument zal per casus worden afgewogen.