

6 Handhavingsinstrumenten

In het vorige hoofdstuk zijn de strategieën genoemd, die kunnen worden aangewend om de gestelde doelen te bereiken. In dit hoofdstuk worden de toe te passen handhavingsinstrumenten nader uit de doeken gedaan.

Om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd, staan verschillende instrumenten ter beschikking. Daarbij gaat het niet alleen om instrumenten, waarmee daadwerkelijk handhavend kan worden opgetreden, maar ook om instrumenten en manieren, die eveneens tot het gewenste resultaat leiden zonder dat feitelijk handhavend optreden hoeft te worden aangewend. In het navolgende komen deze instrumenten aan bod, waarbij de instrumenten in twee delen kunnen worden opgesplitst, te weten preventieve handhaving en repressieve handhaving. Preventieve handhaving doet zich voor voordat sprake is van een overtreding.

Repressieve handhaving komt aan bod, wanneer de overtreding (nog) gaande is.

6.1 Preventieve handhaving

Bij preventieve handhaving gaat het niet om daadwerkelijk handhavend optreden, maar om acties die erop zijn gericht om te komen tot naleving van de regels, waarbij feitelijk handhavend optreden nu juist wordt voorkomen. Manieren om preventief op te treden zijn gelegen in deregulering, handhaafbaarheid van regels en communicatie en voorlichting. Ook het uitoefenen van toezicht kan als een vorm van preventief handhaven worden aangemerkt.

6.1.1 Deregulering

Deregulering houdt het schrappen in van regels. Logischerwijs gaat het daarbij om regels, waarvan de betekenis verloren is gegaan of die conflicteren met andere regels of door het bestuur als niet (meer) zinvol worden aangemerkt.

De gemeente Meerssen heeft in 2007 deelgenomen aan het project deregulering. Voor de vergunningen uit de APV is het dereguleringstraject inmiddels doorlopen. Een voortdurend kritisch bezien van de regelgeving binnen de APV behoort evenwel tot de taak van het gemeentebestuur. Het is de bedoeling om alleen regels te hebben, die een nut en noodzaak hebben. Alleen deze regels verdienen handhaving. Gelet hierop zullen nut en noodzaak van gemeentelijke regels in de jaarlijks te houden evaluatie moeten worden meegenomen. Op die manier kan worden bezien of de eigen regels nog actueel zijn en een toegevoegde waarde hebben of dat zij moeten worden aangepast, dan wel geschrapt. Het in de gaten houden van de eigen regels en de eventuele bijstelling daarvan kunnen worden gezien als intern preventief handhaven.

6.1.2 Handhaafbaarheid van regels

In het verlengde van het voorgaande moeten de geldende regels ook afdwingbaar en handhaafbaar zijn. Om de handhaafbaarheid van (beleids)regels te vergroten is het van belang dat er een goede interne afstemming plaats vindt tussen degene die de regels opstelt en de handhaver hiervan. In dit kader is het van groot belang om een handhaafbaarheidstoets uit te voeren bij nieuwe of te wijzigen normstelling in bestemmingsplannen, verordeningen, maatwerkvoorschriften en bij projecten.

6.1.3 Communicatie en voorlichting

In het streven naar naleving van de regels kan een grote slag worden gewonnen met communicatie en voorlichting. Dit instrument is te kwalificeren als externe preventieve handhaving. Om de bekendheid van en met de regels te bewerkstelligen zijn de volgende aspecten daarbij van belang: communicatiedoel, doelgroepen en communicatiemiddelen.

A. Communicatiedoel

Het beoogde doel, dat via communicatie en voorlichting in de eerste plaats moet worden bereikt is het creëren van bewustwording bij burgers, bedrijven en instellingen. Zij moeten zich (meer) ervan bewust zijn dat bepaalde regels en daaraan gekoppeld bepaalde normen gelden en wat deze inhouden. Daarmee wordt ook de nodige duidelijkheid over de regels c.a. geboden. Verder moet ook het besef bestaan dat de gemeente bij niet naleving van die regels een actief handhavingsbeleid erop nahoudt en welke gevolgen dit voor de overtreder met zich kan brengen.

Verder is het een doel om drempelverlaging te bereiken, in de zin dat burgers, bedrijven en instellingen weten dat de gemeente Meerssen voor hen bereikbaar is. Het besef dat de gemeente een dienstverlenende organisatie is en dat zij ook qua informatieverschaffing op het gebied van de geldende regels open staat, moet worden vergroot.

B. Doelgroepen

In de eerste plaats is het van belang om wegens de hiervoor genoemde redenen de burgers, bedrijven en instellingen via communicatie en voorlichting te bereiken.

In de tweede plaats kunnen ook de externe partners op het gebied van handhaving, zoals de provincie, het waterschap, het ministerie van VROM en politie en justitie, via communicatie en voorlichting op de hoogte worden gebracht van de manier waarop de gemeente Meerssen zich bezig houdt met handhaving.

In de derde plaats dienen communicatie en voorlichting de interne organisatie. Ook collega's vernemen hoe handhaving in de eigen organisatie is ingebed en bij wie zij terecht kunnen voor informatie hierover.

C. Communicatiemiddelen

De gemeente Meerssen maakt gebruik van de communicatiemiddelen zoals verwoord in de nota "communicatie" die in 2008 is vastgesteld en de nota Burgerparticipatie die in februari 2011 is vastgesteld.

Zowel positief naleefgedrag als slecht naleefgedrag zal in de communicatie meer aandacht krijgen. Jaarlijks worden activiteiten op het terrein van communicatie in het handavingsprogramma opgenomen.

6.1.4 Mediation

Vaak komen handavingsdossiers voort uit intermenselijke problemen. De onderlinge verhoudingen zijn verstoord en vervolgens worden ruzies uitgevochten via wettelijke procedures. De gemeente wordt dan wel "gebruikt" om het pleit in hun voordeel te beslechten. Voor de gemeente betekent dit veel inzet en langdurige juridische procedures terwijl de kern van het probleem daarmee niet wordt opgelost. Wanneer blijkt dat sprake is van dergelijke verstoorde verhoudingen zal de gemeente Meerssen overwegen om het instrument mediation in te zetten. Via bemiddeling, door de gemeente zelf of door een externe mediator, zal dan worden getracht het geschil tussen partijen bij te leggen.

6.1.5 Toezicht

Toezicht is primair bedoeld om na te gaan of conform de regels wordt gehandeld. Is dat niet het geval, dan zal gebruik worden gemaakt van een van de repressieve handavingsinstrumenten om de situatie weer in overeenstemming met de regels te brengen. Door het uitoefenen van toezicht toont de gemeente Meerssen dat zij actief met handhaving bezig is. Burgers, bedrijven en instellingen zullen zich ervan bewust zijn dat ook zij gecontroleerd kunnen worden. Dit besef zal burgers, bedrijven en instellingen ertoe bewegen om hun naleefgedrag te vergroten. Het uitoefenen van toezicht heeft als neveneffect een soort van afschrikwekkende werking en is daardoor ook te zien als een manier van preventief handhaven.

6.2 *Repressieve handhaving*

Bij repressieve handhaving is sprake van niet naleving van een regel en is een overtreding gaande. De instrumenten zijn dan ook gericht op beëindiging van die overtreding. De instrumenten zijn verder uit te splitsen in bestuursrechtelijke handhaving, privaatrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving.

6.2.1 Bestuursrechtelijke handhaving

Zoals de benaming al aangeeft, is deze vorm van handhaving verankerd in het bestuursrecht. In artikel 125 van de Gemeentewet is de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang neergelegd. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat in plaats van het opleggen van een last onder bestuursdwang de mogelijkheid bestaat om een last onder

dwangsom op te leggen. Voorts is er de mogelijkheid om een (begunstigende) beschikking in te trekken.

Stappenplan

Voordat echter tot toepassing van de genoemde instrumenten kan worden overgegaan, moet de overtreder (en/of degene die bij machte is om een einde aan de overtreding te maken) in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze uit te brengen over de voorgenomen handhaving. Dit is ook de fase waarin via minnelijke weg getracht wordt om nog een oplossing te bereiken. Daarmee bestaat bestuursrechtelijke handhaving uit meerdere stappen. Voor deze beleidsperiode past de gemeente Meerssen in de regel het 3-stappenplan toe (waarschuwing, vooraankondiging, besluit) uit de "Gezamenlijke handhavingsstrategie Limburg". In zeer bijzondere situaties kan een extra herstelkans worden gegeven. In geval van gezondheidsrisico's en/of veiligheidsaspecten en/of onomkeerbare gevolgen worden (naast strafrechtelijke aangifte) direct bestuursrechtelijke maatregelen genomen.

Uitgangspunt bij het handhavingstraject is dat een eenmaal gestarte procedure ook helemaal wordt doorlopen totdat de overtreding is beëindigd. Op die manier wordt gehandeld om de doelstelling tot naleving te bereiken.

Controle en aanschrijving

Handhaving (repressief) is eerst geboden wanneer sprake is van een overtreding van een of meerdere regels. Dat sprake is van een overtreding zal moeten worden geconstateerd. Daarbij moet een rapport worden opgesteld, waarin duidelijk is omschreven wat de feitelijke situatie is en op welke wijze deze strijdig is met de van toepassing zijnde regel(s). Foto's zijn hierbij onmisbaar. Naar aanleiding van de geconstateerde overtreding zal de overtreder hierop (moeten) worden aangesproken en moet hij via een brief in de gelegenheid worden gesteld om binnen een bepaalde termijn een einde te maken aan de overtreding. Leidt dit niet tot beëindiging van de overtreding, dan zal de overtreder een tweede brief krijgen waarin het toepassen van bestuursrechtelijke handhaving wordt aangekondigd en waarbij de mogelijkheid wordt geboden een zienswijze te geven.

Oplegging en uitvoering van bestuursrechtelijke handhavingsbeschikking

Als de controle en de aanschrijving niet het gewenste effect sorteren, zal een bestuursrechtelijke handhavingsbeschikking moeten worden genomen. Daarbij kan worden gekozen uit het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang en het intrekken van een begunstigende beschikking.

Dwangsom

Bij het toepassen van een instrument staat voorop dat sprake dient te zijn van het meest geëigende middel. Voor het opleggen van een last onder dwangsom wordt gekozen wanneer geen sprake is van een spoedeisend karakter of wanneer sprake is van een herhaling of

voortzetting van een overtreding. Het opleggen van een last onder dwangsom zal wat dat betreft het meest voorkomende instrument zijn. Aandachtspunt bij dit instrument is het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Die moet in een redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging. In de praktijk komt het erop neer dat, voor zover dat mogelijk is, moet worden bekeken welk (financieel) voordeel de overtreding oplevert. De hoogte van de dwangsom zal dit voordeel uiteraard moeten overstijgen om zodoende de overtreder te bewegen een einde te maken aan die overtreding. Er zal duidelijk moeten worden gemaakt hoe het dwangsombedrag is opgebouwd en bepaald. De hoogte van een dwangsom wordt berekend op grond van de door de overtreder bespaarde kosten dan wel de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van de overtreding, vermeerderd met een extra prikkel op maat van maximaal 50% (bron: Beleidsnota integrale handhaving 2003).

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag raadpleegt de gemeente Meerssen de landelijke leidraad voor dwangsombedragen. In het kader van het professionaliseringsproject is op landelijk niveau een leidraad dwangsombedragen en hersteltermijnen samengesteld. Deze is gebaseerd op ontwikkelingen her en der in het land. De leidraad is geen uitputtende lijst maar bevat enkele voorbeelden van standaardovertredingen. Inmiddels is de lijst aangevuld met de onderdelen RO/Bouwen en Bijzondere wetten. De referenties zijn bedoeld als leidraad en zijn geen vaste gegevens. Per geval zal moeten worden bekeken of het redelijk is de referenties toe te passen of dat hiervan moet worden afgeweken. De lijsten zijn niet uitputtend. De leidraad is als bijlage 4 toegevoegd.

Na het verlopen van de begunstigingstermijn moet de beschikking worden geëffectueerd en worden de dwangsommen (of de kosten van het toepassen van bestuursdwang) vervolgens ingevorderd. De gemeente Meerssen heeft in maart 2010 beleid vastgesteld inzake het invorderen van verbeurde dwangsommen. Dit houdt kort in dat van de invordering van verbeurde bedragen in principe grotendeels (75%) wordt afgezien, indien door de overtreder alsnog en volledig wordt voldaan aan de last. Wel worden de door de gemeente gemaakte kosten in rekening gebracht bij de overtreder zoals de ambtelijke kosten die zijn gemoeid met het uitvoeren van controlebezoeken, het opstellen van rapportages en de voorbereiding van de invordering en de bestuurlijke besluitvorming, met een maximum bedrag ter hoogte van de verbeurde dwangsommen en een minimumbedrag ter hoogte van 25% van de verbeurde dwangsommen.

Indien de dwangsom niet het beoogde effect heeft (beëindiging van de overtreding) wordt in plaats van de dwangsom bestuursdwang toegepast.

Bestuursdwang

Het toepassen van bestuursdwang is het zwaarste middel dat in het bestuursrecht ter beschikking staat. De overheid maakt namelijk inbreuk op het eigendomsrecht en aanverwante rechten om op die manier een einde te maken aan een strijdige situatie.

Daarom zal het middel van bestuursdwang alleen worden toegepast in situaties, die daarom vragen. In zijn algemeenheid kan hierover worden opgemerkt dat het dan gaat om situaties, waarbij de veiligheid en gezondheid in het geding zijn en bij grove en grootschalige overtredingen. Ook zijn er situaties, waarbij (nagenoeg) direct ingrijpen is geboden. Ook dan zal bestuursdwang worden toegepast. In dat geval zal de daadwerkelijke actie vrijwel direct moeten worden uitgevoerd en kan deze niet vooraf in de vorm van een beschikking worden gegoten (spoedeisende bestuursdwang). Het is echter vanzelfsprekend dat zo snel als mogelijk na het toepassen van bestuursdwang alsnog een bestuursdwangbeschikking moet worden genomen.

Het is verder mogelijk om de kosten van de uitvoering van bestuursdwang op de overtreder te verhalen. Uitgangspunt is dat het verhalen van de kosten in de regel zal worden toegepast. Evenals bij het opleggen van een last onder dwangsom geldt ook hier dat per geval een nadere afweging moet worden gemaakt.

Intrekking begunstigende beschikking

Hiervan kan alleen sprake zijn als een begunstigende beschikking is verleend en deze een relatie heeft met de overtreding(en). Het intrekken van een begunstigende beschikking maakt geen einde aan de strijdigheid, maar vergroot deze zelfs. Andere zaken, die onder de werkingssfeer van de beschikking vallen en die legitiem zijn, verliezen door de intrekking de legitimiteit. Doordat dit instrument de strijdigheid niet oplost, zal hiermee prudent moeten worden omgegaan. Resultante van de intrekking is ook dat vervolgens moet worden bezien welk instrument (bestuursdwang of dwangsom) zal worden toegepast om de strijdigheid op te heffen.

6.2.2 Strafrechtelijke handhaving

Voor zover een overtreding van een regel als strafbaar feit is aangemerkt, is het eveneens mogelijk om strafrechtelijk te handhaven. Deze bevoegdheid komt toe aan het Openbaar Ministerie (OM) en kan dus niet door de gemeentelijke overheid worden aangewend.

Buitengewone opsporingsambtenaar

Naast de algemene opsporingsambtenaren (veelal politieagenten) bestaan ook buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's). De BOA's zijn alleen bevoegd tot opsporing van strafbare feiten waarvoor ze zijn aangewezen. De gemeente Meerssen beschikt zelf over 2 BOA's die met name toezien op overtredingen in de openbare ruimte en klachten omtrent niet inrichtingen. Eén BOA is aangewezen op grond van Domein II (Wabo). Voor andere overtredingen is de gemeente aangewezen op de politie.

Bestuurlijke strafbeschikking

De gemeente Meerssen heeft ervoor gekozen om gebruik te maken van het instrument bestuurlijke strafbeschikking. In het geval van de bestuurlijke strafbeschikking wordt een

proces verbaal opgemaakt. Invordering en afhandeling van bezwaar en beroep vindt plaats door het Centraal Justitieel Invorderingsbureau (CJIB). De gemeente ontvangt per ingediend proces verbaal een vaste vergoeding.

Samenloop/ flankerend beleid

Bij samenloop en flankerend beleid gaat het om het naast elkaar bestaan van bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving. Beide vormen van handhaving zijn naast elkaar en ook ten aanzien van eenzelfde overtreding mogelijk. Tot april 2010 was uitgangspunt dat overtredingen van regels, die ook strafbaar zijn gesteld, in ieder geval aan het OM gemeld worden. Met het OM zijn in het verleden in het kader van de bestuursovereenkomst handhaving Limburg provinciebreed afspraken gemaakt over:

- Welke informatie het OM van de gemeente wenst te ontvangen en
- Wanneer (in welke gevallen) het OM tot vervolging zal over gaan.

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

6.2.3 Privaatrechtelijke handhaving

De gemeente Meerssen treedt ook op als privaatrechtelijke partner. Zo is de gemeente eigenaar van diverse gronden, die worden verkocht of verpacht. Ook anderszins gaat de gemeente verschillende overeenkomsten aan. Als privaatrechtelijke partij kan ook de gemeente gebruik maken van privaatrechtelijke mogelijkheden en langs die weg handhavend optreden. De gemeente Meerssen maakt, indien nodig, van deze mogelijkheid gebruik bij o.a. overeenkomsten.

6.3 Gedogen

Gedogen houdt eenvoudigweg in dat niet wordt opgetreden tegen een situatie, die strijdig is met de geldende regels. Gelet op de beginselplicht tot handhaving en de serieuze aanpak van de gemeente Meerssen van handhaving zal gedogen zich slechts in uitzonderlijke situaties (kunnen) voordoen. Uitgangspunt in de gemeente Meerssen is dat indien er gedoogd wordt, het rijksbeleid zoals vastgelegd in de nota "grenzen aan gedogen" als uitgangspunt wordt genomen (zie bijlage). Als wordt gedoogd, gebeurt dit expliciet middels een beschikking. Aan de gedoogbeschikking worden voorwaarden verbonden om de strijdige situatie zo kort als mogelijk te laten duren en om de afwijking van de regels tot een minimum te beperken.

