

Sanctiestrategie Omgevingsrecht 2012



Gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1. Voorwoord	4
2. Inleiding	5
3. Instrumenten	7
4. Soorten overtredingen	8
5. Bestuursrechtelijke handhaving: dwangsomprotocol	11
6. Strafrechtelijke handhaving	14
7. Gedoogkader	15
Bijlage 1 - Schematisch overzicht op hoofdlijnen overlast in de openbare ruimte.	16
Bijlage 2 - Overtredingen en sancties	18
Bijlage 3 - Sanctiemogelijkheden: de Algemene wet bestuursrecht	24

Samenvatting

Deze sanctiestrategie Omgevingsrecht geeft inzicht in de keuze welke handhavinginstrumenten de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude inzet binnen het Wabo-brede handhavingbeleid. Het betreft een integrale sanctiestrategie voor de activiteiten bouw, sloop, brandveilig gebruik, APV, milieu en ruimtelijke ordening. In het al geformuleerde handhavingbeleid Omgevingsrecht zijn deze taakvelden reeds integraal op elkaar afgestemd en zijn de handhavingsprioriteiten en –doelen gesteld door het college van burgemeester en wethouders.

Als er bij toezicht afwijkingen of overtredingen worden geconstateerd, worden die volgens deze sanctiestrategie aangepakt. Er is een beschrijving van soorten overtredingen en het toe te passen handhavinginstrument. Bovendien wordt beschreven hoe het instrument wordt toegepast. Zo is er een dwangsomprotocol en een tabel met veel voorkomende overtredingen met maximale dwangsomhoogten en standaard begunstigingstermijnen. Gedogen wordt slechts onder voorwaarden en in uitzonderingsgevallen toegestaan. Het betreft in dit geval altijd een bestuurlijke afweging om van handhaving af te zien.

Regelmatig kan het voorkomen dat het toezicht en de handhaving door handhavingpartners onder regie van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude wordt uitgevoerd. Het betreft dan bijvoorbeeld Milieudienst IJmond en de Veiligheidsregio Kennemerland. Deze partners dienen volgens deze sanctiestrategie hun taak namens de gemeente te vervullen.

Met dit beleid maakt de gemeente een belangrijke stap in de richting van het Wabo-proof zijn, hetgeen geheel in overeenstemming is met de wens van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude om een adequaat taakuitvoeringsniveau te hebben.

1. Voorwoord

Het belang van een effectieve handhaving komt maatschappelijk nadrukkelijk in beeld als er iets mis gaat. In betreffende gevallen wordt er het eerst naar de overheid gekeken ook al is er sprake van een zeldzame samenloop van omstandigheden, directe schuld van particulieren of bedrijven of gewoon domme pech. In het oog springende incidenten zijn:

- 13 mei 2000 vuurwerkramp in Enschede
- 1 januari 2011 cafébrand in Volendam
- 27 mei 2005 ingestorte balkons appartementencomplex Maastricht
- 27 oktober 2005 brand cellencomplex Schiphol
- 11 juli 2006 evacuatie door onveilige bouwconstructie van bewoners Bos en Lommerplein Amsterdam
- 6 augustus 2006 ingestorte trap werf Oudegracht Utrecht
- 5 januari 2011 brand bij Chemie Pack in Moerdijk
- 7 juli 2011 instorten tribune C Twente

Afstemming is nodig om de handhavingstaak goed te verdelen, maar ook om elkaar van de juiste informatie te voorzien. In het bijzonder dit laatste punt heeft het onderzoek naar de brand in het cellencomplex laten zien. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid toonde in het onderzoek aan dat instanties onvoldoende kritisch zijn ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheden. Tevens zijn deze verantwoordelijkheden onvoldoende gecommuniceerd en afgestemd ten opzichte van de verantwoordelijkheden van andere betrokkenen. Laat dit een les zijn voor de handhaving in Haarlemmerliede en Spaarnwoude en hierover een afspraak te maken. Bij een relevante overtreding wordt de afweging gemaakt om de partner(s) hierover te informeren.

Een belangrijk onderdeel van het Wabo-brede handhavingsbeleid vormt de sanctiestrategie. Handhaving van het omgevingsrecht betreft een taak van de gemeente. Het gaat bijvoorbeeld om het realiseren van een veilige samenleving, een beoogde ruimtelijke of milieukwaliteit of bescherming van natuur, landschap, leefbaarheid, e.d. De meeste toepasselijke regels zijn afkomstig van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en vastgelegd in wetten of gemeentelijke verordeningen of in op maat gemaakt vergunningen of toestemmingen.

De gemeente heeft de taak om zorg te dragen voor het integraal ingezette toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude heeft de ambitie een regiegemeente te worden. De afgelopen jaren is het inzicht ontstaan dat de schaalgrootte van de gemeente niet groot genoeg is om handhaving in het kader van de Wabo volledig zelfstandig ter hand te nemen. Dit betekent een regiefunctie en loket bij de gemeente waar vanuit de taken worden doorgezet naar bijvoorbeeld de Veiligheidsregio Kennemerland en Milieudienst IJmond. De regie van de bestuursrechtelijke handhaving ligt primair bij het college van burgemeester en wethouders. Ter invulling van de toezichts- en handhavingstaak dient sanctiebeleid te worden geformuleerd.

Het belang van handhaving, slagen en falen

In het algemeen is handhaving gericht op het creëren en in stand houden van veiligheid, gezondheid, welzijn, goede sociale verhoudingen en dergelijke. Een al te beperkte vorm van handhaving kan de deur openen naar een zogenaamd waterbed-effect: de verschuiving van problemen of risico's van de ene naar de andere situatie.

2. Inleiding

Wettelijk Kader

Het wettelijk kader voor het Wabo-brede handhavingsbeleid wordt gesteld door artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en artikel 10.3 van de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor). Dit steunt op artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De Gemeente heeft er voor gekozen de planning en controlecyclus te laten verlopen volgens het model van de 'Big 8' of de dubbele regelkring. Het startpunt hiervan was het stellen van prioriteiten en doelen. Dit is gebeurd in het handhavingsbeleid zoals verwoord in de Nota Integrale Handhaving 2011-2014. De manier waarop deze doelen worden gerealiseerd gebeurt middels een (sanctie)strategie. Dit zijn de randvoorwaarden voor een programmatische uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken in het omgevingsrecht.

Daarnaast dient de gemeente, in het midden van de dubbele regelkring, jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast te stellen. Dit wordt geëvalueerd en waar nodig vindt bijsturing plaats.

Ook strafrechtelijke organen, politie en Openbaar Ministerie, dragen zorg voor de naleving van wetten, de opsporing en vervolging van strafbare feiten en de uitvoering van strafvonnissen. Voor effectieve handhaving is structurele samenwerking en afstemming vereist tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partners.

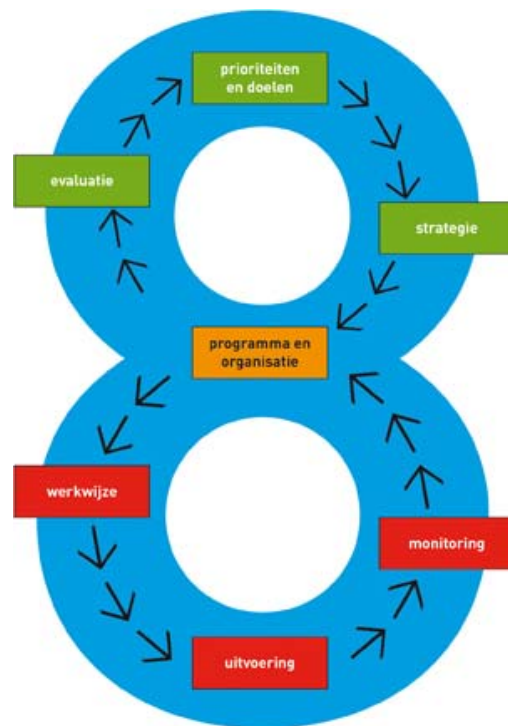
Voorwaarden voor een goede handhaving

Het Vakblad Handhaving vermeldde in 2004 de vijf O's waar elke handhaver aan zou moeten voldoen;

1. overtuigingskracht
2. oordeelsvorming
3. onafhankelijkheid
4. omgevingsbewustzijn en
5. op-het-doel-af-gaan.

Het belang van zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden

De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden richten zich vooral op het herstel van de situatie, dus op het wegnemen van de overlast of de aantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht richten zich vooral op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Omdat bij vrijwel elke overtreding van voorschriften beide aspecten aan de orde zijn, is vrijwel altijd een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden wenselijk.



Namens de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude maakt de Milieudienst IJmond afspraken met het Openbaar Ministerie over inzet van het strafrecht bij milieudelicten.

Legalisatiemogelijkheid

In het licht van de besproken nalevingsdoelen wordt nader stilgestaan bij de mogelijkheid tot legalisatie van een overtreding. Gangbare jurisprudentie lijkt voeding te geven aan de theorie dat niet zou kunnen worden opgetreden tegen bijvoorbeeld het zonder vergunning in werking hebben van een inrichting, indien voor die inrichting zonder problemen alsnog een vergunning zou kunnen worden verleend. Die conclusie is echter niet zonder meer juist. Zeker is het van belang om te weten of alsnog een vergunning mogelijk is, maar dan nog moet tevens worden afgewogen of inmiddels concurrentieverhoudingen zijn verstoord, het algemeen normbesef geweld is aangedaan, er ten tijde van het handhavingsbesluit zicht was op legalisatie, etcetera. Indien er, ondanks legalisatiemogelijkheid, zulke handhavingsdoelen zijn geschaad dan is er wel degelijk legitimatie voor handhavend optreden. Naar de aard van de gezochte sanctie ligt in zo'n geval de inzet van het strafrecht, in dit geval dus op aangeven van het bestuur, het meest voor de hand, maar het is wenselijk dat het bestuur redenen ziet om toch (ook) bestuursrechtelijk op te treden. De rechtvaardigingsgronden moeten dan natuurlijk wel in de handhavingsbeschikking worden benoemd; anders is de kans groot dat men aanloopt tegen 'gangbare jurisprudentie'.

Scheiding in preventieve handhaving en repressieve handhaving

Door het aanbrengen van een scheiding in het toezicht (preventieve handhaving) en het sanctionerend optreden (repressieve handhaving) kan in het preventieve traject het toezicht op diverse wijze vorm worden gegeven, passend bij de aard en complexiteit en rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Op het moment dat er sprake is van een overtreding en het repressieve traject aanvangt, dient omwille van de rechtsgelijkheid geen onderscheid tussen categorieën overtreders te worden gemaakt, met uitzondering van het criterium recidive (hierbij is de calculerende en malafide instelling inbegrepen). Wanneer recidive zich voordoet, rechtvaardigt dat een sneller repressief optreden. Dit betekent dat er dan in het repressieve traject rekening wordt gehouden met de overtreder en niet slechts met de overtreding.

3. Instrumenten

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom wil Haarlemmerliede en Spaarnwoude ook preventieve handhavinginstrumenten gebruiken om het gedrag en de naleving van burgers en bedrijven op een positieve manier te beïnvloeden. Hierdoor kunnen onveilige situaties worden voorkomen en hoeven er minder tijdrovende en kostbare repressiemiddelen worden toegepast.

Preventieve instrumenten

Haarlemmerliede en Spaarnwoude kan op een actieve wijze zijn inwoners voorlichten over de regels voor de bebouwde en onbebouwde omgeving en de handhaving ervan. Als iemand de regels kent en begrijpt, zal deze persoon gemotiveerder zijn om deze ook na te leven en zijn omgeving er op te wijzen. Er zal dan ook worden ingezet op de communicatie omtrent (nieuw) beleid, regelgeving en de daaruit voortvloeiende handhaving. Burgers en bedrijven zullen waar mogelijk worden gestimuleerd om zelf mee te denken over situaties en betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen. Ook het laten zien dat een 'overtreder' wordt aangepakt is een vorm van preventieve handhaving.

De communicatie vindt zo gericht mogelijk plaats aan de hand van de volgende communicatievormen:

- Massacommunicatie: via websites en/of (lokale) media zo veel mogelijk mensen informeren over regels en de handhaving ervan.
- Doelgroepgerichte/gebiedsgerichte communicatie: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving die voor hun/dat gebied van toepassing zijn.
- Individuele communicatie: persoonlijke voorlichting aan een burger of bedrijf over de regels en de handhaving ervan.

Voor de communicatie wordt gebruik gemaakt van bestaande netwerken, zoals de website van de gemeente. Daarnaast kan de burger worden bereikt door (doelgroepgerichte) nieuwsbrieven/folders en de publicaties in de (lokale) media. De gemeentelijke toezichthouders spelen ook een grote rol bij de communicatie richting de burger. Zij functioneren als een "front office in het veld". Ook kunnen zij signalen uit de buurt opvangen zodat er samenlevingsgericht kan worden gehandhaafd.

Daarnaast is veel winst te halen door goede communicatie aan de voorkant van het vergunningproces. Vooroverleg, intakeoverleg en tijdens het vergunningaanvraagproces informeren van de aanvrager voorkomt in grote mate het onbewust overtreden van de regels. Dit verdient dan ook de aandacht.

Repressieve instrumenten

Als preventieve instrumenten geen of te weinig effect hebben, dan moeten repressieve instrumenten een uitkomst bieden. Voor een overzicht van de sanctiemiddelen wordt verwezen naar de bijlage. Nu wordt ingegaan op de verschillende soorten overtredingen met bijbehorend sanctiemiddel die kan worden ingezet door of namens de gemeente.

4. Soorten overtredingen

De sanctiestrategie bestaat uit een samenhangend systeem, een traject van bestuurs- en strafrechtelijke procedures, dat bij handhavend optreden wordt toegepast. Deze procedures zijn gerelateerd aan het type overtreding. Het aantal stappen in het handhavingstraject wordt beperkt door het hanteren van de volgende uitgangspunten:

1. Het systeem moet eenvoudig (en dus duidelijk) in de toepassing zijn.

Eenvoudige onderscheidingen bieden de beste garantie voor uniformiteit in aanpak. Hoe ingewikkelder het te hanteren systeem, hoe groter de kans dat er in de uitvoeringspraktijk verschillend mee omgegaan wordt.

2. Er hoort onderscheid gemaakt te worden naar de ernst van de overtreding.

Eerder is de vraag beantwoord of het wenselijk is bij de (repressieve) handhaving een onderscheid te maken naar het type overtreder. Conclusie was dat dit niet nodig is (eventueel wel bij het (preventieve) toezicht, recidive en calculerend – of malafide gedrag). Een ernstige overtreding verdient een strengere en snellere aanpak dan een minder ernstige.

3. Het gemaakte onderscheid naar de ernst van de overtreding (ad 2) is voor de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak hetzelfde.

Dit betekent in de handavingspraktijk dat zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhavers een overtreding in een zelfde categorie moeten indelen.

Op basis van deze uitgangspunten is gekomen tot een indeling in type overtreding:

- Overtreding met acuut gevaar voor de fysieke leefomgeving
- Kernovertredingen
- Niet- kernovertredingen

Overtreding met acuut gevaar voor de fysieke leefomgeving	Kernovertredingen	Niet-kernovertredingen
Schade aan of aantasting van milieu, waterhuishouding, veiligheid, natuur, ruimtelijke kwaliteit en volksgezondheid. Direct toepassen van bestuursdwang, zonder begunstigingstermijn en direct contact opnemen met de relevante handhavingpartners. Er wordt een PV opgemaakt en eventueel een voorlopige maatregel opgelegd. Afschriften van correspondentie worden onderling uitgewisseld.	Hieronder vallen overtredingen die voldoen aan één of meer van de volgende criteria: * Overtredingen met dreigende en/of onomkeerbare schade van enige betekenis voor de fysieke leefomgeving; * Overtredingen met (dreigende) risico's voor de volksgezondheid; * Overtredingen die duiden op een calculerende en/of malafide instelling van de overtreder en commune delicten met relevantie voor de fysieke leefomgeving; * Recidive ¹ (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk, termijn 5 jaar)	Dit zijn alle overige overtredingen

¹ Een criterium bij categorie 1 overtredingen is recidive. Van strafrechtelijke recidive is in juridische zin sprake als er een veroordeling heeft plaatsgevonden. Aanvullen wordt in deze sanctiestrategie voor het strafrechtelijke traject ook van recidive gesproken als het OM een aanbod voor transactie aan de overtreder heeft aangeboden (en deze betaald). Voor het bestuurlijke traject is van recidive sprake als er een sanctiebeschikking tegen de overtreder is genomen. De termijn van recidive is gesteld op vijf jaar.

Bestuurlijke handhavingstappen

De bestuurlijke handhaving bestaat bij de verschillende soorten overtreding uit de volgende stappen.

Overtreding met acuut gevaar voor de fysieke leefomgeving (één stap)

Bij overtredingen met acuut gevaar voor de fysieke leefomgeving wordt na de eerste constatering, indien het spoedeisende belang dit vereist, in beginsel gereageerd door het onmiddellijk opleggen van een gemotiveerde sanctiebeschikking. De Algemene wet bestuursrecht biedt hiertoe de mogelijkheid. Zo kan bestuursdwang worden aangezegd. Handhavingpartners worden geïnformeerd en er wordt een strafrechtelijk traject geïnitieerd.

Kernovertredingen (twee stappen)

Bij ernstige (niet-spoedeisende) kernovertredingen wordt opgetreden in twee stappen, dat wil zeggen door middel van een voornemen tot opleggen van een sanctie na de constatering. Bij voortduring (bij continue overtredingen) of herhaling (bij discontinue overtredingen) van de overtreding gaat na hercontrole een sanctiebeschikking uit.

Handhavingpartners kunnen worden geïnformeerd en er wordt een afweging gemaakt of er een strafrechtelijk traject wordt geïnitieerd.

Niet-kernovertredingen (drie stappen)

Na de eerste constatering van een niet-kernovertreding volgt een (schriftelijk) waarschuwing. Bij voortduring of herhaling van de overtreding volgt een schriftelijk voornemen tot opleggen van een sanctie. Pas in derde instantie volgt, indien de overtreding niet wordt beëindigd een bestuursrechtelijke sanctie.

In beginsel is het niet noodzakelijk handhavingpartners te informeren en behoeft geen strafrechtelijk traject te worden geïnitieerd.

Sancties door het bestuur

In de Algemene wet bestuursrecht zijn bestuursrechtelijke (administratieve sancties) opgenomen, deze hebben een wettelijke grondslag nodig. Dit is het legaliteitsbeginsel (art. 5:4 Awb).

We onderscheiden binnen de bestuurlijke sancties de reparatoire (herstel-) sancties en de strafrechtelijke (punitieve) sancties (art. 5:2 Awb). De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie moet bij of krachtens de wet zijn verleend (art. 5:4 lid 1 Awb). De bestuurlijke sanctie wordt pas opgelegd als het een overtreding betreft van een wettelijk voorschrift (art. 5:4 lid 2 Awb). Als er sprake is van een rechtvaardigingsgrond wordt er door het bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie opgelegd. Ook kan er niet meer dan één herstelsanctie per overtreding worden opgelegd (art. 5:6 Awb. Zodra het gevaar voor de overtreding dreigt, kan de herstelsanctie worden opgelegd (art. 5:7 Awb). Bij overtreding van twee of meer voorschriften kan het bestuursorgaan voor elk overtreden voorschrift een bestuurlijke sanctie opleggen (art. 5:8 Awb).

De herstelsancties zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Hierbij wordt de overtreding hersteld tot de situatie van vóór de overtreding. Herstelsancties zijn: bestuursdwang en dwangsom.

Punitieve sancties hebben tot doel een persoon te straffen. Hierbij geldt een toerekenbaarheidsvereiste (eisen van schuld en verwijtbaarheid). Twee of meer punitieve sancties ter zake van hetzelfde feit zijn in strijd met het "ne bis in idem"-beginsel (art 68 Wetboek van Strafrecht). Bestuurlijke en punitieve sancties kunnen wel samengaan omdat ze een andere inhoud en vorm kennen.

Tegenwoordig zijn in de Awb ook punitieve sancties opgenomen die door de gemeente kunnen worden opgelegd. Het betreft de bestuurlijke boete (zie hoofdstuk 6). Onder bestuurlijke boete wordt verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.

De wet OM-afdoening is vanaf 2010 ook van toepassing op gemeenten, provincie en waterschappen. De wet stelt gemeenten in staat bij overtreding van de APV een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen aan de overtreder.

Gezien Haarlemmerliede en Spaarnwoude hier voorlopig nog geen gebruik van maakt wordt met bestuursrechtelijk handhaven bedoeld dat er reparatoir wordt opgetreden.

5. Bestuursrechtelijke handhaving: dwangsomprotocol

Dwangsomprotocol

Het protocol bepaalt de hoogte en de begunstigingstermijn van dwangsommen voor overtredingen. Met behulp van de zogenaamde dwangsomformule kan de hoogte van het bedrag worden vastgesteld. De bijlage geeft bedragen en termijnen voor de meest voorkomende overtredingen.

Bij de samenstelling van het dwangsomprotocol is rekening gehouden met het Protocol van de werkgroep praktijkvoorbeelden zoals deze is weergegeven op de website van het Landelijk Informatiepunt Milieuwethandhaving. Verder is gebruik gemaakt van protocollen van verschillende provincies en gemeenten. Het protocol is in overeenstemming met de artikelen 5:32 tot en met 5:36 van de Algemene wet bestuursrecht. Verder is jurisprudentie in acht genomen.

Dwangsomformule

De dwangsomformule geeft aan op welke wijze de hoogte van een dwangsom wordt bepaald. De dwangsomformule is als volgt:

Bedrag

Het maximumbedrag = het investeringsbedrag of het genoten voordeel vermenigvuldigd met een factor 1,5.

Een dwangsombedrag moet redelijk en voldoende zijn met het oog op het ongedaan maken van de overtreding. Uit de praktijk is gebleken dat een dwangsom die gelijk is aan of lager dan het investeringsbedrag niet altijd voldoende werkt. In de formule is daarom de factor 1,5 opgenomen. Onder omstandigheden is hogere factor gerechtvaardigd. Bijvoorbeeld in het geval dat eerdere dwangsommen onvoldoende effect hebben opgeleverd. De overtreding is niet ongedaan gemaakt of heeft in het verleden – meerdere keren – plaatsgevonden. Een andere rechtvaardigingsgrond kan – het risico op – hinder of gevaar van de overtreding zijn.

Begunstiging voortdurende overtreding

Het dwangsombedrag per dag of per week = het maximumbedrag gedeeld door het aantal dagen dat het redelijk is om de overtreding voort te laten duren. Uitgangspunt is een periode van 30 dagen. In bepaalde gevallen is daarvan afgeweken, bijvoorbeeld een periode van slechts 2 weken of juist een langere periode van bijvoorbeeld 6 weken of zelfs 6 maanden.

Begunstiging repeterende overtreding

Het dwangsombedrag per constatering = het maximumbedrag gedeeld door een bepaald aantal constateringen. In de meeste gevallen is gekozen voor een maximum van 5 constateringen. Maar in bepaalde gevallen kan voor een lager of hoger aantal constateringen worden gekozen.

De verschillen in dwangsommen per tijdseenheid of per constatering hangen samen met de aard van de overtreding en de mogelijkheid om deze ongedaan te maken. Als uitgangspunt geldt dat dwangsommen per dag worden opgelegd voor overtredingen welke door de overtreder binnen een dag ongedaan kunnen worden gemaakt. Wanneer voor het overtreden van een voorschrift een derde moet worden ingeschakeld, bijvoorbeeld een keurende instantie, worden de dwangsommen zoveel mogelijk per week of per maand opgelegd. Voor overtredingen die naar hun aard tijdelijk zijn, maar vaker kunnen voorkomen, worden de dwangsommen per constatering opgelegd.

Status dwangsomprotocol

Het protocol is een richtlijn voor het bepalen van de hoogte, het maximum en de begunstigingstermijn van dwangsommen. Dwangsommen worden vastgesteld met behulp van de dwangsomformule. Voor 'standaard' overtredingen kan de bijlage worden gebruikt. Voor overtredingen die niet in de lijst zijn genoemd kan de lijst als indicatie worden gebruikt.

Afwijken van het protocol en de lijst is mogelijk en in bepaalde gevallen zelfs nodig. Een dwangsombedrag moet namelijk in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Per geval zal een overweging moeten worden gemaakt of het protocol kan worden toegepast of dat van het protocol moet worden afgeweken. Een afwijking moet extra worden gemotiveerd in het besluit tot het opleggen van de last onder dwangsom.

Voor het vaststellen van de hoogte en het maximum gelden een aantal belangrijke uitgangspunten:

- **Evenredigheid:** De hoogte van de dwangsom wordt afgestemd op de ernst van de overtreding. Daarbij wordt rekening gehouden met de omvang van de schade en de vereiste investeringen. Een dwangsom van €5.000 per dag voor een overtreding van een gedragsvoorschrift is, meestal, onevenredig.
- **Effectiviteit:** De dwangsom heeft al doel het voorkomen van de overtreding ongedaan te maken of te voorkomen. Een dwangsom die lager is dan het financiële voordeel dat met de overtreding wordt behaald is, waarschijnlijk, niet effectief.
- **Redelijkheid:** Het moet redelijkerwijs mogelijk zijn om de overtreding binnen de begunstigingstermijn ongedaan te maken.

Begunstigingstermijn

In de dwangsom wordt een termijn opgenomen waarbinnen de overtreding ongedaan kan worden gemaakt zonder dat er dwangsommen worden verbeurd. De termijn moet voldoende zijn om de overtreding op te heffen. In de praktijk wordt vaak een termijn van een of meer weken genomen. Maar een termijn van een paar uur is ook mogelijk. In een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 september 2002, nr. 200101199/1, werd een begunstigingstermijn van 17 uur redelijk geacht omdat de ondernemer in een vergelijkbare situatie al eerder binnen korte termijn een situatie had aangepast.

Pas na afloop van de begunstigingstermijn verbeuren de dwangsommen. De begunstigingstermijn loopt vanaf de dagtekening van een beschikking. Na het verlopen van de begunstigingstermijn wordt de beschikking effectief werkend. Als niet is voldaan aan het gestelde in de dwangsombeschikking verbeurt de overtreder rechtens de opgelegde dwangsom.

Over de termijnen die per stap aan overtreders geboden worden kunnen in algemene zin richtlijnen worden opgesteld. Binnen handhavingprojecten en via toezichtplannen kan specifiek op typen overtredingen worden ingegaan. Bij een handhavingproject en een toezichtplan kunnen afspraken over de termijnen worden gemaakt. In het algemeen hangt de grootte van de stap (dag, week, maand) samen met de begunstigingstermijn en de ernst van de overtreding.

Controle na verlopen begunstigingstermijn

Het doel van het opleggen van dwangsommen is het ongedaan maken van overtredingen. In de meeste gevallen zal de overtreder hier ook aan tegemoet komen. Maakt de overtreder de overtreding niet binnen de begunstigingstermijn ongedaan dan verbeurt hij dwangsommen.

De inspecteur controleert op het moment dat de begunstigingstermijn is verlopen of de overtreding ongedaan is gemaakt. Wanneer dit niet het geval is wordt de overtreder medegedeeld dat vanaf dat moment dwangsommen worden verbeurd.

Dwangsombedragen volgelopen

Wanneer de overtreder de overtreding niet tijdig ongedaan maakt of dezelfde overtreding steeds weer maakt loopt de dwangsom vol. Dit betekent dat het maximum aan dwangsommen wordt verbeurd. De dwangsom heeft dan geen werking meer. In zo'n geval had de dwangsom blijkbaar niet voldoende invloed op het gedrag van de overtreder. Om de overtreding alsnog ongedaan te laten maken zal een nieuw handhavingsbesluit moeten worden genomen.

De volgende stappen zijn mogelijk

1. Een nieuwe dwangsom
2. Bestuursdwang
3. Intrekken vergunning

Preventieve dwangsom

Bij recidive kan een preventieve dwangsom worden opgelegd. Omdat dit alleen wordt gedaan bij recidivisten kan het bedrag van de dwangsom relatief hoog zijn en zelfs bij iedere overtreding hoger worden. De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude zal dit slechts doen wanneer gevaar dreigt, dan wel er een ernstig vermoeden is op een overtreding.

6. Strafrechtelijke handhaving

Keuze bestuurlijke strafbeschikking, bestuurlijke boete of politiestrafbeschikking

De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude kan voor de aanpak van kleine ergernissen kiezen voor de strafbeschikking of de bestuurlijke boete. Een wezenlijk verschil tussen bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete is dat bij de bestuurlijke strafbeschikking de gemeente samenwerkt met partners in de handhavingketen en zelf alleen het opleggen voor haar rekening neemt. Bij de bestuurlijke boete draagt de gemeente zorg voor het hele proces: van opleggen en inning tot afhandelen bezwaar.

Per 1 januari 2010 was het voor gemeenten mogelijk de bestuurlijke boete in te voeren en per 1 april 2010 de bestuurlijke strafbeschikking. Ook kon er voor worden gekozen om de huidige handhavingpraktijk voort te zetten. Er wordt dan gekozen voor de politiestrafbeschikking. In Haarlemmerliede en Spaarnwoude is de huidige handhavingpraktijk voortgezet. Indien echter de verplichting wordt opgelegd een keuze te maken tussen de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking, dan zal de voorkeur van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude bij de bestuurlijke strafbeschikking liggen.

Voor- en nadelen

- Een politiestrafbeschikking kan alleen worden opgelegd door opsporingsambtenaren en dus niet door andere personen die met een publieke taak zijn belast (zoals toezichthouders).
- Bij invoering van een bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking zou de gemeente 24 uur per dag beschikbaar moeten zijn voor handhaving van met name overlast. De politie blijft wel bevoegd, maar zal geen stelselmatige aandacht meer schenken aan overlast.
- Bij een politiestrafbeschikking krijgt de gemeente géén vergoeding per uitgeschreven proces-verbaal.
- Hoewel bij de bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete de financiële opbrengsten van de PV's voor de gemeente zijn, weegt dit niet op tegen de administratieve lasten die de gemeente erbij krijgt als wordt overgegaan tot invoering van de bestuurlijke boete of strafbeschikking. Denk hierbij aan het voorbereiden van het besluit, inning, rechtsbescherming, automatisering, managementondersteuning.

7. Gedoogkader

In principe is het gedogen van een overtreding ongewenst. Haarlemmerliede en Spaarnwoude onderstreept dit. Gedogen mag geen alternatief zijn voor een goed handhavingsbeleid. Alleen in zeer uitzonderlijke situaties is het (tijdelijk) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhavend optreden. Hierbij kan gedacht worden aan het overbruggen van een periode tot het moment waarop een vergunning kan worden verleend. Uitgangspunt blijft echter dat het afgeven van een gedoogbesluit met grote terughoudendheid moet worden betracht en als er toch wordt gedoogd, er in principe (op termijn) een concreet zicht op legalisatie bestaat.

Over de noodzaak tot gedogen, de tijdsduur, de voorwaarden en de wijze van handhaving tijdens de gedoogperiode, dient vooraf overleg te zijn gepleegd met de overtreder, belanghebbenden en andere handhavingspartners (zoals politie, Openbaar Ministerie, inspectie VROM). De betrokken partijen worden schriftelijk op de hoogte gebracht van het voornemen tot het nemen van een gedoogbesluit en worden tevens in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen.

Hierbij is het vereist om de voorbereidingsprocedures zoals bedoeld in de Awb te volgen. Bij gedogen spelen de belangenafweging, aansprakelijkheidskwesties en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtzekerheidsbeginsel, vertrouwensbeginsel) een grote rol. Het uiteindelijke gedoogbesluit wordt genomen door het college en is een besluit in de zin van de Awb welke vatbaar is voor bezwaar en beroep door belanghebbenden.

De gedoogde situatie moet periodiek door de overheid (dan wel in samenwerking met politie en OM) worden gecontroleerd. Als er niet aan de voorwaarden van het gedoogbesluit wordt voldaan dan zal er onmiddellijk actie moeten worden ondernomen, zoals bijvoorbeeld het intrekken van het gedoogbesluit en/of het opleggen van bestuursrechtelijke/strafrechtelijke sancties.

In het landelijke gedoogbeleid milieu en in de nota 'Grenzen aan gedogen' staat aangegeven waar een gedoogbeleid aan moet voldoen. Deze beleidslijn wordt nog steeds onderschreven. Omdat deze beleidsnotitie nog steeds actueel is zal deze niet komen te vervallen. Het beschrijft de te onderscheiden gedoogsituaties en de eisen die worden gesteld aan het gedogen en aan een gedoogbeschikking. Passief gedogen is niet meer toegestaan. Dit betekent dat tegen overtredingen maar op drie manieren kan worden opgetreden:

1. legalisatie van de overtreding door daarvoor ontheffing te verlenen of
2. handhaving conform de sanctiestrategie of
3. de overtreding expliciet te gedogen

Bijlage 1 - Schematisch overzicht op hoofdlijnen overlast in de openbare ruimte.

	Bestuurlijke strafbeschikking	Bestuurlijke boete	Wet mulder
Bron	Strafrecht (art. 257Ba Sv)	Bestuursrecht (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)	Bestuursrecht (WAHV)
Inwerkingtreding	Gefaseerde invoering vanaf 1 januari 2009 voor enkele gemeenten (enkel G4) vanaf 1 januari 2010 voor meerdere gemeenten	14 januari 2009 voor alle gemeenten	Sinds 1994
Feiten	Feiten als genoemd in besluit OM afdoening	Feiten als genoemd in de AMvB en/of vastgesteld door gemeentelijke verordening	Verkeersvoorschriften als genoemd in de WAHV
Hoogte beschikking	Door Rijk vastgesteld aan de hand van feitenlijst welke reeds wordt gehanteerd door OM	Voor zover weergegeven in bijlage bij AMvB bestuurlijke boete waarbij is aangesloten bij het transactiebesluit 1994. anders bepaald bij verordening: tot maximaal €340,- (natuurlijk persoon) en €2.250,- (rechtspersoon)	Door Rijk vastgesteld aan de hand van feitenlijst welke wordt gehanteerd door OM
Aankondiging	Door BOA namens college of burgemeester	Bestuurlijk toezichthouder tevens BOA in kader van identificatieplicht, namens college of burgemeester	Bij AMvB aangewezen ambtenaren (doorgaans BOA namens OM)
Bevoegd orgaan	CJIB legt namens college danwel burgemeester beschikking op	College danwel burgemeester	In AMvB genoemd orgaan
Verantwoordelijkheid	24-uurs-verantwoordelijkheid voor handhaving nog onduidelijk, samenwerking met politie nader te bepalen in driehoeksoverleg. Verantwoordelijkheid voor inningen en verdere afhandeling ligt bij Rijk / CJIB en CVOM	24-uurs-verantwoordelijkheid, maar de politie dient als achtervang en bij escalatie te fungeren. Nadere invulling in driehoeksoverleg	N.v.t.
Inning	CJIB	College danwel burgemeester	CJIB
Rechtsmiddelen	Verzet bij OM, behandeling door kantonrechter, hoger beroep bij hof en cassatie	Bezwaar bij college danwel burgemeester. Beroep bij kantonrechter en hoger beroep bij hof Leeuwarden	Bezwaar bij OM en beroep kantonrechter
Schorsende werking rechtsmiddel	Verzet schorst de tenuitvoerlegging	Bezwaar heeft schorsende werking. Bij beroep moet zekerheid worden gesteld voor betaling sanctie	Bezwaar bij OM en beroep bij kantonrechter

Vervolg	Bestuurlijke strafbeschikking	Bestuurlijke boete	Wet mulder
Kosten	Gemeenten dienen bijzonder opsporingsambtenaar aan te stellen. Overige kosten voor Rijk (inning verzet etc.). Tegemoetkoming d.m.v. pv-vergoeding overlast. Tevens kan men aanspraak maken op de pv-vergoeding voor parkeerfeiten (zie hiernaast)	Geheel voor gemeenten. Hiernaast kan men aanspraak maken op de pv-vergoeding voor parkeerfeiten (zie hiernaast)	Indien door gemeenten middels Boa's wordt gehandhaafd: kosten aanstelling BOA voor gemeenten. Overige kosten voor Rijk. Gemeenten kunnen aanspraak maken op pv-vergoeding parkeren
Opbrengsten	Gaan naar het Rijk, maar hier staat een pv-vergoeding tegenover. Voor 2009 is deze vastgesteld op €40- voor overlast feiten. (Zie voor pv-vergoeding voor parkeerfeiten de 2 ^e kolom hiernaast)	Gaan geheel naar gemeente. Hiernaast kan men aanspraak maken op de voor 2009 vastgestelde pv-vergoeding parkeren (zie kolom hiernaast)	Gaan naar Rijk, maar men kan aanspraak maken op de voor 2009 vastgestelde pv-vergoeding voor parkeren van €25
Justitiële documentatie	Bij beschikking boven €100 wordt overtreder opgenomen in documentatieregister	Geen gevolgen	Geen gevolgen

Bijlage 2 - Overtredingen en sancties

COMPARTI-MENT	OVERTREDING	KWALIFI-CATIE	SANCTIE	HOOGTE DWANGSOM	STANDAARD BEGUNSTIGINGS-TERMIJN
BODEM	Keuring tank niet (op tijd) uitgevoerd	Niet-kern	Dwangsom	€350 p.w. max. 10X	2 weken
	Geen vloeistofdichte vloer of (lek)bak aanwezig	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X (evt. bedrag per m ²)	1-3 maanden
	Vloer of (lek)bak niet bestand tegen chemische inwerking van stof	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X	1-3 maanden
	Stoffen in bodem brengen vervuilend en spoed vereist	Ernstig	PV + Bestuursdwang	NVT	1 week
	Keuring vloer ontbreekt	Niet-kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max. 10X	1-3 maanden
	Geen hemenwater bescherming of gecontroleerde afvoer aanwezig	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X	1-3 maanden
	Lekbak onvoldoende gedimensioneerd in relatie tot opslag	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max 10X	1-3 maanden
	Lekke leidingen veroorzaken bodemvervuiling, spoedeisend	Ernstig	PV + Bestuursdwang	NVT	1 week
	Geen vloeistofdichte vloer rondom afleverzuil	Kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max. 10X	1 maand
	Geen certificaat vloer	Niet-kern	Dwangsom	€500 p.w. max. 10X	1 maand
	Vaatwerk / Accu's niet in lekbakken	Niet-kern	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1 maand
	Tank niet tegen aanrijden beschermd	Niet-kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max. 10X	1 maand
	Ondergrondse tank niet gesaneerd	Kern	Dwangsom	€2.500 p.w. max. 10X	3 maanden
	Tank niet boven lekbak	Kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max. 10X	2 maanden
	Opslag vaste mest niet op mestdichte plaat	Niet-kern	Dwangsom	€500 p.w. max. 10X	3 maanden
	Water/sludge controle niet uitgevoerd	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1 maand
	PGS 30 overtreden	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X	1 maand
	Geen grondwater-monitoring	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X	1 maand
	Verkennd bodem-onderzoek niet uitgevoerd	Kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max. 10X	1 maand
	Nul- en eindsituatie niet uitgevoerd	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max 10X	3 maanden
Nieuw geval van bodemverontreiniging i.k.v. zorgplicht Wet bodembescherming niet gemend	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X	1 maand	

COMPARTI-MENT	OVERTREDING	KWALIFI-CATIE	SANCTIE	HOOGTE DWANGSOM	STANDAARD BEGUNSTIGINGS TERMIJN
LUCHT	Overtreding emissie eisen	Zwaar	Dwangsom	€2.500 p.d. max. €50.000	2 weken
	Metingen niet correct uitgevoerd	Niet-kern	Dwangsom	€250 p.d. max. 10X	1 maand
	Schoorsteen / luchtafvoer niet op hoogte	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X	1-3 maanden
	Onderzoek emissiebeperkingen niet uitgevoerd	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X	1-3 maanden
	Voorschriften stankhinder niet naleven / geuroverlast veroorzaken	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X	1 maand
	Stofoverlast veroorzaken (o.a. door ontbreken filter)	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max. €25.000	1-3 maanden
	Ontbreken filterinstallatie	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max. 10X €17.500	1-3 maanden
	Ontbreken dampretour stage II	Kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max. 10X	2 maanden
	Ontbreken ontgeuringsinstallatie	Kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max. 10X	2 maanden
	Ontbreken logboek koelinstallatie	Kern	Dwangsom	€250 p.w. max. 10X	1 maand
	Olie/water/ vetafscheider niet (tijdig) legen	Kern	Dwangsom	€500 p.w. max. 10X	1 week
	WATER	Niet meten of niet aanleveren van de analyses	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000
Monstervoorziening niet aanwezig		Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max 10X	1 maand
Overschrijding eisen emissie (parameter afhankelijk)		Kern	Dwangsom	€500 p.o. max €50.000	2 weken
Overschrijding metaalgehalte per metaal: >25 mg/liter afvalwater 25-50 50-100 100-200 200>		Niet kern Niet-kern Kern Ernstig Ernstig	Dwangsom	€750 €1.500 €2.000 €2.500 €3.000 p.o. Max 10X	situationeel
Overtreding administratief voorschrift		Kern	Dwangsom	€250 p.d. max 10X	2 weken
Niet melden calamiteiten/ ongewone voorvallen		Kern	Dwangsom	€2.500 p.o. max 10X	1 dag na plaatsvinden calamiteit/ ongeval
GELUID EN TRILLING-EN		Overschrijding geluidsniveau (incidenteel)	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max 10X
	Overschrijding geluidsniveau (structureel)	Kern	Dwangsom	€1.000 p.d. max 10X	1 week
	Overlast, in werking buiten vergunde uren	Kern	Dwangsom	€1.000 p.o. max 10X	1 dag
	Niet meten	Niet-kern	Dwangsom	€150 p.d. max 10X	1 maand

COMPARTI-MENT	OVERTREDING	KWALIFI-CATIE	SANCTIE	HOOGTE DWANGSOM	STANDAARD BEGUNSTIGINGS TERMIJN
	Voorzieningen niet aangebracht	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max 10X	1-3 maand
	Voorschriften m.b.t. gedrag niet naleven	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1 dag
	Niet voldoen aan voorschriften m.b.t. trilling	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max 10X	1-3 maanden
	Nadere eis	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max 10X	Situationeel
AFVAL	Opslag niet overeenkomstig voorschriften	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1-3 maanden
	Bedrijfsafval niet regelmatig afgevoerd	Niet-kern	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1-3 maanden
	Gevaarlijk afval niet regelmatig afgevoerd	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max €50.000	1 maand
	Niet registreren verwijdering gevaarlijk afval	Niet-kern/ Kern	Dwangsom	€1.750 p.o. max 10X	1 maand
	Verbranden afval	Kern	PV/ Dwangsom	€500-€2.500 p.o. max 10X	2 weken
	Niet scheiden	Kern	Dwangsom	€1.000 p.o.	1 maand
	Zwerfafval	Niet-kern	Dwangsom	€250 p.o.	1 dag
VEILIGHEID	Constructie onvoldoende brandwerend	Kern	Dwangsom	€2.500 p.w. max 10X	1-3 maanden
	Opslag gevaarlijke stoffen niet conform voorschriften	Kern	Dwangsom	€2.500 p.w. max 10X	1 maand
	Bordjes (roken en vuur verboden) ontbreken	Niet-kern	Dwangsom	€100 p.d. per overtreding max 10X	2 weken
	Onveilige opstelling gasflessen	Kern	Dwangsom	€50 p.fles. p.d. max 10X	1 week
	Keuringstermijn gasfles verlopen	Kern	Dwangsom	€100 p.fles. p.w. max 10X	
RUIMTE-LIJKE IN-RICHTING EN BOUW	Illegale steiger aangebracht	Kern	Dwangsom	€50 p.w. per meter steiger max 10X	1 maand
	Illegale bebouwing kwalificatie licht	Niet-kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max 10X	Min. 6weken
	Illegale bebouwing kwalificatie matig	Kern	Dwangsom	€1.500 p.w. max 10X	Min. 6 weken
	Illegale bebouwing kwalificatie ernstig	Ernstig	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van vergunning kwalificatie licht	Niet-kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max 10X	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van vergunning, kwalificatie matig	Kern	Dwangsom	€1.500 p.w. max 10X	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van vergunning, kwalificatie ernstig	Ernstig	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	Min. 6 weken
	Illegaal terras	Kern	Dwangsom	€50 p.d. per m ² per overtreding max. 10X	1 week

COMPARTI-MENT	OVERTREDING	KWALIFI-CATIE	SANCTIE	HOOGTE DWANGSOM	STANDAARD BEGUNSTIGINGS TERMIJN
	Illegale standplaats	Kern	Dwangsom	€50 p.d. per m ² per overtreding max. 10X	1 week
	Reclamebord	Niet-kern	Dwangsom	€250 p.d. per m ² bord per overtreding max. 10X	1 week
	Uitstalling bij winkel	Niet-kern	Dwangsom	€50 p.d. per m ² per overtreding max. 10X	1 week
	Gebruik gemeentegrond	Niet-kern	Dwangsom	€50 p.w. per m ² per overtreding max. 10X	1 maand
ILLEGAAL GEBRUIK	Illegale bewoning (bij)gebouwen	Kern	Dwangsom	€1.500 p.w. max 10X	6 weken
	Overig illegaal gebruik	Kern	Dwangsom	€1.500 p.w. max 10X	6 weken
	Permanente bewoning recreatiewoningen	Kern	Dwangsom	€1.500 p.w. max 10X	6 weken
	Parkeervoorschriften niet naleven	Niet-kern	Dwangsom	€250 p.o. max 10X	1 dag
	Niet indienen of niet tijdig indienen van rapporten (geluidsrapporten en dergelijke)	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max €12.500	1 week
	Wijzigingen ten opzichte van vergunning niet gemeld	Kern	Dwangsom	€250 p.d. max €1.250	1 maand
	Inrichting niet schoon	Niet-kern	Dwangsom	€500 p.w. max 10X	1 week tot 1 maand
	Losplaats onvoldoende gemarkeerd	Niet-kern	Dwangsom	€250 p.o. max 10X	1 maand
	Verbranden afval binnen de inrichting	Kern	Dwangsom	€500-€2.500 p.o. max 10X	1 dag
	Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie	Niet-kern	Dwangsom	€250 p.w. max 10X	1 maand
	Geen doeltreffende maatregelen tegen ongedierte	Niet-kern	Dwangsom	€250 p.o. max 10X	1 week
	Afleveren vuurwerk aan personen jonger dan 16 jr.	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	1 dag
	In werking zonder vergunning, geen aanvraag, maar geen opzet	Kern	Dwangsom (aangeven dat aanvraag nodig is)	€1.000 p.d. max €50.000	2 maanden
	In werking zonder vergunning, geen aanvraag en ook geen aanvraag willen doen	Ernstig	Sluiting of reparatoir optreden OM	NVT	
Mestbassin niet overeenkomstig de bouwtechnische richtlijnen	Kern	Dwangsom	€2.500 p.w. max 10X	1-3 maanden	

COMPARTI-MENT	OVERTREDING	KWALIFI-CATIE	SANCTIE	HOOGTE DWANGSOM	STANDAARD BEGUNSTIGINGS TERMIJN
ALGEMEEN	Energiebesparing	Kern	Dwangsom	€1.750 p.w. max 10X	1-3 maanden
	Niet melden van calamiteiten / meldingen van ongewone voorvallen (H17 Wm)	Kern	Dwangsom/ PV	€2.500 p.o. max 10X	1 dag
BRAND-VEILIGHEID	WBDBO (= weerstand bij branddoorslag en brandoverslag) is onvoldoende. (sub)brandcompartiment te groot	Kern	Dwangsom	€3.000 p.w. max 10X	6 maanden
	Deuren met branden/of rookwerende functie niet zelfsluitend	Kern	Dwangsom	€3.000 p.w. max 10X	2 maanden
	Loopafstanden binnen rookcompartiment te lang	Kern	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	6 maanden
	Onvoldoende vluchtroutes	Ernstig	Dwangsom	€5.000 p.w. max 10X	1 maand
	Deuren in vluchtroute afsluitbaar	Ernstig	Dwangsom	€5.000 p.w. max 10X	1 maand
	Tijdsduur tot bezwijking bij brand is onvoldoende	Ernstig	Dwangsom	€5.000 p.w. max 10X	6 maanden
	Materiaal wanden, plafonds en beloopbaar vlak voldoen niet	Kern	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	6 maanden
	Materialen gordijnen en versieringen en/of hoogte en bevestiging voldoen niet	Kern	Dwangsom	€1.000 p.w. max 10X	6 maanden
	Vereiste brandmeld-ontruimingsalarm-installatie niet aanwezig / werking onvoldoende gegarandeerd.	Ernstig	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	3 maanden
	Vereiste rookmelder(s) in woning ontbreekt/ werking onvoldoende gegarandeerd	Ernstig	Dwangsom	€1.000 p.w. max 10X	3 maanden
	Vereiste RWA (rook- en warmteafvoer) niet aanwezig/ werking onvoldoende gegarandeerd	Ernstig	Dwangsom	€4.000 p.w. max 10X	3 maanden
	Vereiste noodtransparantverlichting of vluchtwegaanduiding niet aanwezig/ werking onvoldoende gegarandeerd	Kern	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	1 maand
	Vereiste brandslanghaspels, draagbare kleine blusmiddelen en blusleiding niet aanwezig/ werking onvoldoende gegarandeerd	Kern	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	1 maand

COMPARTI-MENT	OVERTREDING	KWALIFI-CATIE	SANCTIE	HOOGTE DWANGSOM	STANDAARD BEGUNSTIGINGS TERMIJN
	Vereiste automatische brandblusinstallatie niet aanwezig/ werking onvoldoende gegarandeerd	Ernstig	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	1 maand
	Geen logboek van brandbeveiligingsinstallaties aanwezig/ bijgehouden	Niet-kern	Dwangsom	€5.000 p.w. max 10X	3 maanden
	Brandweerlift wordt niet onderhouden	Kern	Dwangsom	€500 p.w. max 10X	3 maanden
	Bereikbaarheid hulpverleningsvoertuigen onvoldoende	Kern	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	1 maand
	Vereiste brandweeringang niet aanwezig/ werking onvoldoende gegarandeerd	Kern	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10X	1 maand
	Bluswatervoorziening onvoldoende	Kern	Dwangsom	€2.000 p.w. max 10x	3 maanden
	Meer dan maximum aantal personen	Ernstig	Bestuursdwang/ preventieve dwangsom	€6.000 p.o. max 10X	Direct
	Verbod op roken en open vuur wordt genegeerd	Kern	Dwangsom	€500 p.o. max 10X	Direct
	Oneigenlijk gebruik/ in slechte staat verkerende elektrische-, verbrandings- en verwarmingsinstallatie	Kern	Dwangsom	€500 p.w. max 10X	1 maand
	Brandbare en/of brandgevaarlijke stoffen aanwezig	Kern	Dwangsom	€500 p.w. max 10X	1 maand
	Opstelling inventaris voldoet niet/ geen opstellingsplan aanwezig	Kern	Dwangsom	€500 p.w. max 10X	Direct
	Gebruik zonder vereiste gebruiksvergunning	Kern	Dwangsom	€2,000 p.w. max 10X	3 maanden
	Gebruik zonder vereiste gebruiksvergunning	Kern	Dwangsom	€500 p.w. max 10X	1 maand

AFKORTINGEN	BETEKENISSEN
p.d.	Per dag (niet per werkdag)
p.o.	Per overschrijding/ per overtreding
p.w.	Per week
p.m.	Per maand
Wm	Wet milieubeheer

* Ernstig wil zeggen: een overtreding met acuut gevaar voor de fysieke leefomgeving

Bijlage 3 - Sanctiemogelijkheden: de Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht geeft een uitgebreid instrumentarium voor gemeenten om handhavend op te treden. De wet kent vier sancties (bestuursdwang, last onder dwangsom, bestuurlijke boete en intrekking begunstigende beschikking) welke van belang zijn. Daarnaast is het voor gemeenten sinds 2010 mogelijk de bestuurlijke strafbeschikking toe te passen. Aan de mogelijkheden om deze sancties toe te passen, liggen afhankelijk van de te handhaven illegale of criminele praktijken verschillende wetten ten grondslag.

Bestuursdwang

Bestuursdwang is een herstelsanctie inhoudende:

- een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door middel van feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.
(artikel 5:21 Awb)

Bevoegd hiertoe zijn het gemeentebestuur (artikel 125 Gemeentewet) en het provinciebestuur (artikel 122 Provinciewet).

Het toepassen van bestuursdwang is een van de handhavinginstrumenten die bestuursorganen hebben tegen overtredingen van de wet en illegale situaties. De bestaande illegale situatie kan door het optreden van een bestuursorgaan in overeenstemming gebracht worden met de wettelijk geldende normen. Een voorbeeld hiervan is het afbreken van een illegaal neergezet bouwwerk.

Het bestuursorgaan is hierbij verplicht om de overtreder schriftelijk aan te schrijven en aan te geven dat na het verstrijken van een termijn waarbinnen de overtreder zelf de illegale situatie kan opheffen, overgegaan zal worden tot het treffen van maatregelen om de illegale situatie op te heffen. De schriftelijke beslissing (aanschrijving) is een beschikking waartegen bezwaar en beroep kan worden aangetekend. De beschikking vermeldt welk voorschrift is of wordt overtreden (artikel 5:24 Awb). De kosten voor het uitvoeren van de sanctie wordt verhaald op de overtreder (artikel 5:25 Awb).

In sommige gevallen kan ook preventief, dat wil zeggen voordat een overtreding van de wet wordt geconstateerd, overgegaan worden tot toepassing van bestuursdwang. Dit is echter alleen toegestaan indien overduidelijk is dat een overtreding van de wet zal worden begaan. Gedacht kan worden aan de situatie dat de (toekomstige) overtreder te kennen geeft zich niet aan de bouwvergunningvoorschriften te zullen houden of dat op grond van ervaringen in het verleden met de (toekomstige) overtreder met grote zekerheid ervan uit kan worden gegaan dat deze zich niet aan de desbetreffende voorschriften zal houden.

Last onder dwangsom

Met het opleggen van een last onder dwangsom beschikt een bestuursorgaan over een tweede instrument om tot herstel van een met de wet strijdige situatie te komen of herhaling van een overtreding van de wet te voorkomen.

Aan de overtreder wordt door het bestuursorgaan de verplichting opgelegd om een geldsom te betalen, tenzij binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de in de beschikking opgenomen last (artikel 5:32 Awb). Deze last houdt in dat de overtreder de illegale situatie in overeenstemming met de wet dient te brengen of een overtreding achterwege dient te laten. Voor de dwangsom geldt een maximum bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Er bestaan drie mogelijkheden voor de op te leggen dwangsom. De overtreder moet:

- een bedrag ineens betalen voor een handeling die voor een bepaalde datum verricht dient te worden;
- per overtreding betalen;
- per tijdseenheid (dag, week) dat hij de overtreding begaat/ in stand laat / herhaalt, een bedrag betalen.

Een voorbeeld hiervan kan zijn dat gesteld wordt dat binnen twee weken een illegaal bouwwerk afgebroken dient te worden. Gebeurt dit niet dan dient na het verstrijken van deze twee weken, per dag dat het bouwwerk niet wordt afgebroken / in stand blijft, een bedrag te worden betaald (bijvoorbeeld €200 per dag met een maximum van €5.000).

Preventieve dwangsom

Indien de regels steeds maar weer door dezelfde overtreder worden overtreden kan een preventieve dwangsom worden opgelegd (artikel 5:32 lid 2 Awb). Omdat dit alleen wordt gedaan bij notoire overtreeders kan het bedrag van de dwangsom relatief hoog zijn en zelfs bij iedere overtreding hoger worden. Het opleggen van een preventieve dwangsom is slechts mogelijk wanneer er klaarblijkelijk gevaar bestaat dat er een overtreding zal worden begaan. Aanleiding om dat te veronderstellen, kunnen zijn gelegen in uitlatingen die een (toekomstig) overtreder doet, het eerder vertoonde naleefgedrag van de overtreder, het bij herhaling voorkomen van overtredingen en meer algemeen: het zich voordoen van uitzonderlijke omstandigheden welke het begaan van overtredingen waarschijnlijk maken.

Intrekken begunstigde beschikking

Wordt een overtreding begaan door de houder van een begunstigde beschikking (vergunning of ontheffing), dan is als sanctie vaak gehele of gedeeltelijke intrekking van de beschikking mogelijk. De wet en regelgeving op basis waarvan vergunningen zijn verstrekt, bevat regels omtrent het intrekken van die vergunningen. Het besluit daartoe is een beschikking die moet voldoen aan alle vereisten die voortvloeien uit geschreven en ongeschreven recht (zorgvuldige voorbereiding, materieel zorgvuldigheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel).

Bestuursorganen kunnen een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken bij:

- onregelmatige totstandkoming van een beschikking;
- omstandigheden na het verlenen van de vergunning (bijvoorbeeld misbruiken of gedurende een bepaalde periode geen gebruik maken van een vergunning);
- gewijzigde beleidsinzichten of verandering van feitelijke omstandigheden.

De mogelijkheden om een beschikking in te trekken, zijn uitgebreid met de komst van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). De sanctie van intrekking van de begunstigende vergunning is zowel preventief als reparatoir omdat het doel is de wettelijke norm te herstellen. De intrekking van een vergunning hoeft niet het beoogde resultaat op te leveren, omdat de activiteit ook zonder vergunning kan worden voortgezet. De intrekking kan in zo'n geval worden gevolgd door bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom.

Administratieve of bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete onderscheidt zich op een aantal wezenlijk punten van bestuurlijke handhavinginstrumenten zoals bestuursdwang en de dwangsom. Ten eerste is de bestuurlijke boete een zogenoemde punitieve sanctie. Dit in tegenstelling tot de andere bestuurlijke instrumenten die er niet op gericht zijn om een overtreding te bestraffen maar om een situatie die in strijd is met de voorschriften, op te heffen of om herhaling te voorkomen. Ten tweede hoeft bij de bestuurlijke boete de overtreder niet eerst een waarschuwing te ontvangen. Hierdoor kunnen vooraankondigingen (artikel 4 lid 8 Awb en artikel 125 Gemeentewet) en aanschrijvingen (Woningwet) achterwege blijven. Zodra een overtreding wordt geconstateerd, kan direct tot handhaving worden overgegaan. Ten derde is het

voordeel van de bestuurlijke boete dat deze wordt opgelegd en onmiddellijk uitgevoerd door een en dezelfde instantie: het bevoegde bestuursorgaan. Beleid en handhaving zijn daarmee dus in één hand.

Bestuurlijke strafbeschikking

De Wet OM-afdoening is vanaf 2006 van kracht. De wet is vanaf 2010 ook van toepassing op gemeenten, provincie en waterschappen. De wet stelt gemeenten in staat bij overtreding van de APV een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen aan de overtreder.

Het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking geeft de mogelijkheid om evenals bij de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte aan te pakken. Het feitencomplex is vergelijkbaar met die van de bestuurlijke boete. Eén van de verschillen met de bestuurlijke boete is dat er een strafbaar feit wordt begaan waartegen in verzet kan worden opgekomen bij het OM (bij bestuurlijke boete is er sprake van een bestuursrechtelijke beschikking waartegen in bezwaar/beroep bij het bestuursorgaan zelf kan worden opgekomen).