



Beleidsregels juridische handhaving

Gemeente Molenlanden

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Bestuursrechtelijke handhaving algemeen	4
2.1	Vooranschrijving	4
3.	Last onder dwangsom	5
3.1	Invordering en invorderingsbeschikking	6
4.	Last onder bestuursdwang	7
4.1	Vorbereiden van de bestuursdwang	8
4.2	Toepassingsbeschikking	8
5.	Prioriteitstelling	10
6.	Begunstigingstermijnen.....	12
7.	Meldingen en handhavingsverzoeken	13
8.	Gedogen	14
9.	Uitvoeringsprogramma, verslaglegging en communicatie.....	15
10.	Relatie met landelijke handhavingsstrategie	16
Bijlage 1	Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen	18
Bijlage 2	Checklist binnentreden	19

1. Inleiding

Het college en -in voorkomende gevallen- de burgemeester zijn verantwoordelijk voor het naleven van de regels in Molenlanden. Implicatie hiervan is dat handhavend moet worden opgetreden als overtredingen worden geconstateerd of anderen de gemeente aanspreken op naleving van de regels.

De hier geformuleerde uitgangspunten zijn beleidsregels in de zin van artikel 1:3 lid 4 en titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit wil zeggen dat zij worden toegepast, tenzij in het besluit zelf een andere motivering is opgenomen, onder verwijzing naar bijzondere omstandigheden.

De beleidsuitgangspunten worden periodiek, bijvoorbeeld bij de jaarverslaglegging, geëvalueerd en waar nodig aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

Daar waar in deze beleidsregels wordt gesproken over het college, moet daarvoor in de plaats de burgemeester worden gelezen wanneer de bevoegdheid tot handhaving bij de burgemeester berust.

Deze beleidsregels zijn niet van toepassing op overtredingen van de Drank- en Horecawet, hoofdstuk 2, afdeling 8 van de Algemene Plaatselijke Verordening, en Titel VA van de Wet op de Kansspelen. Hiervoor zijn afzonderlijke beleidsregels vastgesteld (*Handhavingmatrix horeca*). Ook overtredingen van regelgeving waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ), vallen buiten de reikwijdte van deze beleidsregels.

2. Bestuursrechtelijke handhaving algemeen

Het belangrijkste middel om overtreding van de regels te kunnen aanpakken is bestuursrechtelijke handhaving. Het gaat hier om de bestuursrechtelijke sanctie als bedoeld in artikel 5:2, lid 1, onder a, Awb.

Daarvoor kennen we twee instrumenten die het college naar eigen inzicht kan toepassen: de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang. Dit zijn herstelsancties als bedoeld in artikel 5:2, lid 1, onder b, Awb, uitgewerkt in respectievelijk de afdelingen 5.3.1 en 5.3.2 Awb.

Beide instrumenten dienen hetzelfde doel: het voorkomen en/of ongedaan maken van overtredingen. Beide instrumenten kunnen even effectief zijn. Deze beleidsregels hebben tot doel om algemene uitgangspunten vast te leggen om te beoordelen welk instrument het meest efficiënt is. Dus met de minste bestuurslasten kan worden toegepast.

Met nadruk wordt erop gewezen dat in het concrete geval van deze uitgangspunten kan worden afgeweken als dat naar het oordeel van het college nodig is.

2.1 Vooraanschrijving

De vooraanschrijving is de eerste procedurestap in elk handhavingstraject. Deze stap is noodzakelijk om te voldoen aan het zorgvuldigheidsvereiste om belanghebbenden te horen alvorens tot een belastende beschikking wordt besloten. Degene die aan wie de vooraanschrijving is gericht, krijgt de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen. Doel van deze stap is feitenverificatie en eventueel (aanvullende) informatievoorziening.

De vooraanschrijving sluit altijd aan op een rapportage uit het toezicht. Alvorens wordt overgegaan tot een vooraanschrijving wordt altijd getracht eerst in overleg te gaan met de overtreder en - eventuele- verzoeker om handhaving.

3. Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is voor de gemeente Molenlanden het belangrijkste handhavinginstrument. Reden hiervoor is dat dit instrument in de meeste gevallen tegen de laagste bestuurslasten kan worden ingezet.

De wet kent drie varianten van de last onder dwangsom:

- Dwangsom per tijdseenheid.
- Dwangsom ineens.
- Dwangsom per overtreding.

Voor de keuze van de last onder dwangsom wordt gebruik gemaakt van de door de VNG ontwikkelde "*Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen*" (zie bijlage 1).

In het algemeen impliceert dit dat wordt gekozen voor een dwangsom per tijdseenheid; meestal per week of gedeelte daarvan. Weliswaar betekent dit wat hogere bestuurslasten dan een dwangsom ineens omdat periodiek toezicht noodzakelijk is, maar het voordeel is dat de overtreder steeds de urgentie voelt om de overtreding ongedaan te maken.

In enkele gevallen is de dwangsom per tijdseenheid niet het geëigende middel. Te denken valt aan overtredingen die incidenteel plaatshebben of het voorkomen van overtredingen¹. In die laatste gevallen is de dwangsom per overtreding het aangewezen instrument.

De door de VNG gemaakte leidraad biedt een algemeen kader waarmee snel keuzes kunnen worden gemaakt en verantwoord. Er doen zich echter in de praktijk altijd situaties voor waarin het algemene kader niet voorziet. Waar het voordeel van de overtreding niet in verhouding staat tot de hoogte van de dwangsom. Dan geldt als uitgangspunt dat de dwangsom tenminste het voordeel moet compenseren dat de overtreder bij de overtreding heeft. Om voldoende stimulans te kunnen bieden de overtreding ongedaan te maken, zal het berekende voordeel met een factor twee worden vermenigvuldigd.

De last onder dwangsom heeft uiteraard tot doel de overtreding ongedaan te maken en te houden. Als sprake is van recidive en opnieuw een dwangsom wordt opgelegd voor eenzelfde of vergelijkbare overtreding, zal het berekende voordeel met een factor drie worden vermenigvuldigd.

Als een dwangsombeschikking het ongedaan maken van meerdere overtredingen omvat, dan wordt per overtreding een dwangsom opgelegd en de hoogte dan ook per overtreding vastgelegd.

¹ Het opleggen van een preventieve last onder dwangsom is alleen mogelijk als er concrete aanwijzingen zijn dat een overtreding op handen is. Denk bijvoorbeeld aan een illegale verkoopactie die in een advertentie is aangekondigd.

3.1 Invordering en invorderingsbeschikking

Uitgangspunt is dat verbeurde dwangsommen ook daadwerkelijk worden ingevorderd. Van invordering zal in beginsel nooit worden afgezien als de overtreding niet ongedaan gemaakt is. In artikel 5:37 lid 2 Awb is een aanvullende regeling opgenomen voor de invordering van de dwangsom, de invorderingsbeschikking. Het bestuursorgaan geeft ook een beschikking omtrent invordering van de dwangsom, als een belanghebbende daarom verzoekt.

Een invorderingsbeschikking is een belastende beschikking. Daarom moet de zienswijzeprocedure uit artikel 4:8 Awb worden gevolgd. Het college zal er ten allen tijde naar streven dat dit niet nodig is, door slagvaardig zelf in te vorderen.

In beroepsprocedures worden procespartijen regelmatig verzocht in overleg tot een vergelijk te komen over de te betalen dwangsom; de zogeheten comparitie. Uitgangspunt is dat hieraan geen medewerking wordt gegeven als de overtreding niet of niet volledig ongedaan is gemaakt. Ook moet de ambtelijk vertegenwoordiger van de gemeente volmacht hebben gekregen om hieraan mee te werken.

De bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom verjaart door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd (artikel 5:35 Awb). Elke aanspraak op betaling stuit de termijn, maar het risico op verjaring dwingt wel tot een zorgvuldige invorderingsprocedure. De medewerkers die zijn belast met juridische handhaving zullen hiertoe zelf de invordering blijven monitoren.

4. Last onder bestuursdwang

In een aantal gevallen kan de last onder dwangsom niet worden opgelegd of is de last onder bestuursdwang een effectiever of efficiënter instrument.

Wanneer een last onder bestuursdwang?			
Bestuursdwang bij:	Termijn:	Effectueren:	Bijzonderheden:
Als onmiddellijk optreden is vereist	Geen	Onmiddellijk	Acuut gevaar, schade, lozingen etc.
Stilleggen van de bouw	Geen	n.v.t.	Maatregelen i.c.m. dwangsom
Als geen overtreder bekend is of de overtreder onvindbaar is	Zie prioriteitstelling	Na bezwaar/ beroep	Zeer incidenteel
Groot gevaar precedentwerking	Zie prioriteitstelling		
Als eerder dwangsommen zijn verbeurd en de overtreding niet ongedaan is gemaakt.			

Onmiddellijk optreden is vereist

Als sprake is van gevaarstelling, grote gezondheidsrisico's en/of onomkeerbare aantasting van waarden is onmiddellijk optreden vereist. Denk bijvoorbeeld aan bouwen in strijd met of zonder de vergunning, asbestsloop, onaanvaardbare verontreiniging en lozingen of dreigende vernietiging van natuur- of archeologische waarden. In dergelijke gevallen is het stilleggen van de werkzaamheden de aangewezen weg. Als maatregelen moeten worden getroffen om de situatie veilig en/of in overeenstemming met de vergunning te brengen wordt het stilleggen gecombineerd met een dwangsom om die maatregelen af te dwingen.

Uiteraard moet ook bij spoedshalve bestuursdwang het uitgangspunt zijn dat de overtreder de kosten draagt, maar voorkomen moet worden dat niet of niet tijdig maatregelen getroffen worden omdat niet duidelijk is wie de kosten moet dragen. Dan neemt het college eerst zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid en beziet daarna wie de kosten moet dragen. Uiteraard zal in veel gevallen duidelijk zijn wie overtreder is, maar ook als dat niet het geval is moet actie worden ondernomen.

Geen of onbekende overtreder

Een dwangsom mag alleen worden opgelegd aan de *overtreder*. Soms is echter de overtreder niet (meer) degene die het in zijn macht heeft de overtreding ongedaan te maken. En degene die dat wel heeft is geen overtreder. In dergelijke gevallen is bestuursdwang het aangewezen instrument. Ook als de overtreder onbekend is of onvindbaar, kan -uiteraard- geen last onder dwangsom worden opgelegd. De last onder bestuursdwang is ook dan het aangewezen instrument. Daarbij moet wel worden benadrukt dat kostenverhaal dan waarschijnlijk ook onmogelijk is.

Groot gevaar van precedentwerking

Als een overtreding een trend in gang kan zetten die op grotere schaal navolging zal krijgen is bestuursdwang de aangewezen weg. Daarbij zal nadrukkelijk ook worden gezien welke communicatie noodzakelijk is om andere potentiële overtreeders duidelijk te maken dat dit niet is toegestaan.

Dwangsom ineffectief

Als voor een overtreding eerder een of meerdere lasten dwangsom zijn opgelegd, maar de overtreding niet ongedaan is gemaakt dan is dit middel klaarblijkelijk ontoereikend om het gewenste doel te bereiken. Ook dan zal een last onder bestuursdwang worden overwogen.

4.1 Voorbereiden van de bestuursdwang

De last onder bestuursdwang vraagt meer voorbereiding dan het opleggen van een dwangsom. Op voorhand moet al nagedacht zijn over de vraag hoe de gemeente zal gaan optreden. Aandacht voor de volgende aspecten:

1. Welke feitelijke maatregelen moeten worden getroffen om de overtreding op de minst belastende wijze ongedaan te maken?
2. Is gemeente in staat zelf de maatregelen te treffen als geen gehoor wordt gegeven aan de last? Eventueel overleg met Gemeentewerken.
3. Is hiervoor de inzet van externe partijen noodzakelijk? Zo ja, dan dient de inzet daarvan al besproken te zijn voordat de aanschrijving uitgaat. Zodra de verwachting bestaat dat aan de aanschrijving geen gevolg zal worden gegeven moet een aantal voorbereidingshandelingen worden opgestart. Hierbij moet worden gedacht aan:
 - a. aannemers om werkzaamheden uit te voeren (zo mogelijk t.b.v. effectuering 3 offertes vragen);
 - b. politie;
 - c. toezichthouders.
4. Is opslag van goederen noodzakelijk? Zo ja, dan dient ook deze opslag te zijn geregeld voordat de bestuursdwangaanschrijving kan worden geëffectueerd. Opslag door de gemeente mag niet leiden tot strijd met de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan.
5. Moeten woningen binnentreden worden? Zo ja, is een en ander goed voorbereid? Hiervoor wordt een checklist gehanteerd (zie bijlage 2).
6. Moet voor de uitvoering van de werkzaamheden gebruik gemaakt worden van het erf van derden? Zo ja, dan is de plaagstrokenregeling van toepassing. Behoudens spoedeisende gevallen is een aanzegging nodig. Ook moet eventuele schade worden vergoed (artikel 5:27 lid 6 Awb). Inventarisatie vooraf én achteraf (incl. digitale foto's of video) zal plaatsvinden om ongerechtvaardigde claims te voorkomen.
7. Van de voorbereiding wordt een dossier bijgehouden dat bij kostenverhaal kan worden gebruikt. Uitgangspunt is dat altijd kostenverhaal zal plaatsvinden. Dit zal dan ook (moeten) worden aangegeven in de last.

4.2 Toepassingsbeschikking

Op grond van artikel 5:31a Awb kan zowel degene die het college heeft verzocht handhavend op te treden als ook een andere belanghebbende verzoeken de bestuursdwang ook daadwerkelijk toe te passen. Uiteraard kan dit verzoek pas worden gedaan nadat de begunstigingstermijn is verstreken. Het college is dan verplicht binnen vier weken op dit verzoek te beslissen.

Beleidsuitgangspunt is dat, behoudens bijzondere omstandigheden, de effectuering van de bestuursdwang uiterlijk zal plaatsvinden binnen vier weken na afloop van de begunstigingstermijn, zodat de noodzaak om dergelijke verzoeken in te dienen zal ontbreken. Zijn er bijzondere omstandigheden dan zijn die uiteraard ook de motivatie voor de afwijzing.

Tegen deze beslissing staat bezwaar en beroep open. Inhoud van deze beslissing zal in de meeste gevallen (moeten) zijn de aankondiging wanneer de effectuering daadwerkelijk zal plaatsvinden.

5. Prioriteitstelling

De capaciteit om overtredingen aan te pakken kent grenzen. Dat maakt het noodzakelijk om een afwegingskader voor termijnstelling in deze nota op te nemen. De prioriteitenstelling dient ertoe om een rangorde aan te brengen in geconstateerde overtredingen. Voor de termijnstelling wordt de volgende categorie-indeling gehanteerd.

Aard van de overtreding	Start handhavingstraject
4. Aanzienlijke gevolgen of dreiging	Geen termijn, spoedshalve bestuursdwang. Of korte termijn waarna meteen optreden.
3. Gevolgen voor belangrijke waarden	Start handhavingprocedure binnen vier weken.
2. Effecten zijn beperkt	Start handhavingstraject binnen twaalf weken.
1. Vrijwel nihil of zeer laag	Start handhavingstraject binnen 26 weken.
0. Bagatel, regel overtreden maar geen effect	Geen termijn. Streven naar legalisering. Optreden wordt alleen overwogen bij een handhavingsverzoek.

Indien overtredingen beoordeeld zijn op prioriteit 0 of 1 (zie ook hierna), dan krijgen zowel de verzoeker als de overtreder binnen acht weken na het verzoek een kennisgeving welke prioriteit (0 of 1) is toegekend en wat daarvan de gevolgen zijn voor de afhandelingstermijn.

Prioriteit 4

Direct optreden is vereist wegens acute veiligheids- of gezondheidsrisico's, het gevaar van onomkeerbare schade aan belangrijke waarden en grote maatschappelijke onrust of een combinatie van deze factoren.

Start handhavingstraject direct.

Prioriteit 3

Snel optreden is noodzakelijk omdat de overtreding op kortere of langere termijn veiligheids- en gezondheidsrisico's oplevert, de overtreding direct leidt tot ernstige aantasting van omgevings- of milieuwaarden, sprake is van grote hinder en overlast voor de omgeving of een flagrante schending betekent van het bestuurlijk gezag² of een combinatie van deze factoren.

Start handhavingstraject < vier weken.

Prioriteit 2

Optreden is noodzakelijk omdat de overtreding direct of indirect leidt tot aantasting van omgevings- of milieuwaarden, hinder en overlast of een aantasting van recreatieve of cultuurhistorische waarden oplevert of een combinatie van deze factoren.

Start handhavingstraject < 12 weken.

² Dit is het geval als de overtreder wordt aangeduid als calculerend of een bewuste en structurele overtreder, de categorieën C en D uit de LHS.

Prioriteit 1

De overtreding leidt tot een zekere aantasting van omgevings- en/of recreatieve waarden of een geringe aantasting van milieu- of cultuurhistorische waarden, of leidt tot precedentwerking.

Start handhavingstraject < 26 weken.

Prioriteit 0

Dit betreft bagatelzaken. De overtreding is in strijd met geldende wet- en regelgeving, maar levert geen substantiële risico's op, of slechts risico's die de overtreder zelf kunnen treffen. Er is geen sprake van opzet. Geen handhavingstraject. Optreden alleen bij handhavingsverzoeken, streven naar legalisering.

In onderstaande tabel is de prioriteitenstelling samengevat. Op basis van deze tabel kan voor elke overtreding de prioriteit worden bepaald. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de waardering van de risico's in de concrete situatie altijd een subjectief element zal bevatten. Waar nodig wordt in het (voorgenomen) besluit verantwoord waarom voor deze prioriteit is gekozen.

Prioriteit	Risico's							
	Veiligheid	Gezondheid	Omgevingswaarden	Hinder en overlast	Recreatieve waarden	Cultuurhistorische waarden	Precedentwerking	Aanvullend
4.	acut	acut	Onomkeerbaar	zeer groot	-	-	-	
3.	ja	ja	groot	groot	groot	-	-	Ondermijnen bestuurlijk gezag
2.	-	-	ja	ja	ja	ja	-	
1.	-	-	gering	-	gering	gering	ja	
0.	-	-	-	-	-	-	-	

Die verantwoording is vooral van belang bij relatief ondergeschikte overtredingen waarop een handhavingsverzoek is ingediend omdat hier de beginselplicht tot handhaving meespeelt. Er is jurisprudentie die deze beginselplicht nuanceert³: *“handhavend optreden (kan) zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”*. Maar bijzondere zorgvuldigheid is dan wel geboden en die “concrete situatie” moet dan wel zorgvuldig worden beoordeeld.

³ Zie bijvoorbeeld LJN: AZ0803, Raad van State, 200510357/1. zie ook Gem.st. 8 september 2007 No. 7279.

6. Begunstigingstermijnen

De begunstigingstermijn is de termijn die de overtreder wordt gegeven om de overtreding ongedaan te maken, alvorens de dwangsom wordt verbeurd of de bestuursdwang wordt uitgevoerd. Die termijn moet redelijk zijn.

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat deze termijn zo moet worden gekozen dat de overtreder voldoende tijd heeft om de overtreding ongedaan te (laten) maken en ongedaan te houden. Als een derde ingeschakeld moet worden, dan zal tevens een zekere voorbereidingstijd moeten worden meegerekend om het vragen van offertes en het verlenen van de opdracht mogelijk te maken. Het naleefgedrag van de overtreder mag bij het bepalen van de begunstigingstermijn in principe geen rol spelen. Immers, het doel van bestuursrechtelijke handhaving is om de overtreding ongedaan te maken, niet om te straffen. Dat naleefgedrag kan er wel toe leiden dat gelijktijdig met het inzetten van de bestuurlijke handhaving ook aangifte wordt gedaan om een strafrechtelijk traject in te zetten (zie hierna).

Per geval zal hierover uiteraard een afweging moeten worden gemaakt. De termijnen zullen daarbij uiteraard ook langer moeten zijn naarmate de werkzaamheden om de overtreding ongedaan te maken uitvoeriger zijn.

Ingeval van een handhavingsverzoek moet kritisch worden gekeken naar de duur van de begunstigingstermijnen.

Ook voor het bepalen van de begunstigingstermijnen maakt het college in het algemeen gebruik van de door de VNG vastgestelde "*Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen*", die in bijlage 1 is opgenomen.

Daarbij zal wel steeds worden getoetst of de termijnen redelijk zijn in het licht van de te treffen maatregelen en de daarvoor noodzakelijke voorbereidingstijd. Ook als tegen een overtreding pas na langere tijd wordt opgetreden kan het redelijk zijn een langere begunstigingstermijn te kiezen. Als er redenen zijn om af te wijken van de in de leidraad genoemde termijn, worden deze in het handhavingsbesluit genoemd en gemotiveerd.

7. Meldingen en handhavingsverzoeken

De jurisprudentie kent een “beginseplicht tot handhaving”, die vooral speelt bij verzoeken aan de gemeente om de eigen regels te handhaven. Toch moet ook daar uiteindelijk vooral de ernst van de overtreding de prioriteit bepalen.

Elk schriftelijk handhavingsverzoek wordt aangemerkt als een aanvraag in de zin van de Awb. Dit betekent dat zo’n verzoek alleen kan worden gedaan door een belanghebbende; iemand wiens belang direct wordt geschaad door de overtreding. Handhavingsverzoeken kunnen om die reden nooit anoniem worden gedaan. Handhavingsverzoeken worden standaard toegestuurd aan de overtreder. De verzoeker wordt hierop gewezen.

Een ontvankelijk handhavingsverzoek in de categorie 0, 1 en 2 krijgt een prioriteit één niveau hoger dan een eigen constatering van een toezichthouder. Een overtreding die bijvoorbeeld volgens de prioriteitstelling prioriteit 0 zou krijgen, wordt dan dus prioriteit 1. Dit wil niet zeggen dat dan altijd daadwerkelijk gehandhaafd gaat worden. Maar bij afwijzing van zo een handhavingsverzoek zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de motivering van dat besluit, en dan met name de belangenafweging die daaraan ten grondslag ligt. De “beginseplicht tot handhaving” geldt behoudens bijzondere omstandigheden. Het benoemen daarvan is wezenlijk.

Binnen acht weken nadat het handhavingsverzoek is gedaan, ontvangt de aanvrager bericht of⁴ en zo ja, wanneer de overtreding wordt aangepakt en daarop een besluit wordt genomen⁵. Te zijner tijd krijgt de aanvrager als derde-belanghebbende een kopie van het (voor-)genomen besluit toegestuurd.

Alle meldingen die niet als handhavingsverzoek zijn aangemerkt, krijgen dezelfde status als een signalering zoals ook een toezichthouder die kan doen. Zij worden afgehandeld in de volgorde die door de prioriteitenstelling wordt bepaald. De melder krijgt een kennisgeving waarin wordt aangegeven dat de melding in behandeling wordt genomen volgens het prioriteringsbeleid. Hierbij wordt tevens aangegeven dat indien de melder actief wil meedoen in een handhavingsproces daarvoor een handhavingsverzoek moet worden ingediend.

⁴ Er zal uiteraard ook niet worden opgetreden als bijvoorbeeld geen sprake is van een overtreding of deze gelegaliseerd kan worden.

⁵ De Awb stelt dat binnen de wettelijke termijn of bij het ontbreken daarvan een redelijke termijn een besluit (dus niet slechts een voorgenomen besluit) wordt genomen. Hier gaat het om een redelijke termijn en die is max. 8 weken. Als die termijn onvoldoende is dan moet worden aangegeven binnen welke termijn wel een besluit kan worden genomen. Zie art. 4:13/4:14 Awb. Van belang is dit goed te hanteren met het oog op mogelijke ingebrekestellingen.

8. Gedogen

In principe bestaat geen ruimte voor het gedogen van overtredingen. Toch kan in een aantal gevallen een redelijke afweging van belangen leiden tot de slotsom dat optreden op dit moment niet redelijk is en dat voor een bepaalde periode de overtreding moet worden gedoogd. In de volgende gevallen kan een gedoogbesluit worden overwogen:

1. Als de overtreding op het moment van constateren weliswaar in strijd is met de regelgeving, maar er zicht is op mogelijke legalisering. Dat wil zeggen dat er al regelgeving wordt voorbereid waarmee de strijdigheid wordt opgeheven of een vergunning is aangevraagd waarmee de overtreding kan worden opgeheven en deze vergunning waarschijnlijk kan worden verleend.
2. Als sprake is van overmacht, dat wil zeggen dat omstandigheden die buiten de invloedssfeer van de overtreder liggen ertoe leiden dat de overtreding niet met goed fatsoen kan worden beëindigd.
3. Als nader onderzoek nodig is naar de oplossing van overtredingen, kan in afwachting van de uitkomsten van dat onderzoek worden gedoogd.

Gedogen gebeurt niet passief (stilzwijgend), maar altijd actief: de gedoogbeschikking wordt kenbaar gemaakt aan de overtreder.

Onlangs is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een nieuwe koers ingeslagen met betrekking tot gedoogbeslissingen⁶. Strekking van die uitspraak is dat tegen een gedoogbeslissing alleen voor derden-belanghebbenden rechtsbescherming openstaat. Met andere woorden: alleen derden kunnen de verlening van een gedoogbeslissing bij de bestuursrechter aanvechten.

Kern van de overwegingen is dat een gedoogbeslissing voor degene die hem ontvangt niet is gericht op rechtsgevolg. Er wordt niet opgetreden. Aan dat niet optreden kunnen weliswaar voorwaarden worden gesteld, maar die leiden op zichzelf niet tot rechtsgevolg. Dat rechtsgevolg ontstaat pas als wél opgetreden wordt. Tegen dat optreden (lees: handhaven) staan voor de overtreder te zijn er tijd wel rechtsmiddelen open.

Wordt afwijking van de regels geconstateerd waarvan de gevolgen slechts de overtreder zelf raken, dan geldt als uitgangspunt dat daarop niet wordt gehandhaafd. In dergelijke gevallen zal worden volstaan met het sturen van een kennisgeving aan de overtreder over de consequenties daarvan.

⁶ ECLI:NL:RVS:2019:1356, 24 april 2019

9. Uitvoeringsprogramma, verslaglegging en communicatie

Jaarlijks stelt het college een uitvoeringsprogramma VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving) vast. De speerpunten uit dit programma worden actief gecommuniceerd in een persbericht. Ook bij het jaarlijks op te stellen jaarverslag VTH zal door de gemeente een persbericht worden opgesteld waarin de verrichtingen van de gemeente worden vermeld.

Uitgangspunt is dat, behoudens bijzondere situaties, niet actief wordt gecommuniceerd over concrete handhavingszaken en dossiers.

Wel worden zowel de aanschrijvingen als ook de beslissingen op bezwaarschriften via de besluitenlijst van het college openbaar gemaakt. Hierbij wordt alleen een zakelijke weergave van het besluit gegeven.

10. Relatie met landelijke handhavingsstrategie

De rijksoverheid heeft een aantal jaren geleden een *Landelijke Handhavingsstrategie* (LHS) vastgelegd. Dit is gebeurd om twee belangrijke redenen:

- Een zekere standaardisering is noodzakelijk bij de aanpak van overtredingen waar meerdere overheden bij betrokken zijn.
- Aansluiting bij landelijke normen is nodig voor overtredingen waar bestuursrechtelijke handhaving alleen tekortschiet en strafrechtelijk optreden noodzakelijk is. Denk bijvoorbeeld aan onomkeerbare vernietiging van archeologische, monumentale of natuurwaarden. Dan valt er niets meer te herstellen. Ook als de overtreder zelf deel van het probleem is moet de strafrechtelijke sanctie worden overwogen.

De keuze die in een concreet geval moet worden gemaakt is de volgende:

- Wordt alleen bestuursrechtelijk opgetreden of
- Bestuursrechtelijke én strafrechtelijk of
- Alleen strafrechtelijk.

In de matrix hieronder wordt een prioritering gemaakt zoals eerder aangegeven. Maar daarnaast wordt de ernst van de overtreding ook gerelateerd aan het gedrag van de overtreder.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Een lichte overtreding weegt zwaarder als de overtreder bewust en structureel en/of vanuit crimineel perspectief handelt.

Wat is hiervan het gevolg? Daarvoor dient onderstaand plaatje.

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

Hoe werkt dit in de praktijk? De handhaver bepaalt in welk segment de overtreding moet worden geplaatst. Dat doet hij door:

- Het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor veiligheid, gezondheid en/of andere maatschappelijke effecten;
- Het typeren van de overtreder, de “normadressaat”. Is hij goedwillend, onverschillig, calculerend of een bewuste overtreder.

Op basis van deze afwegingen wordt de overtreding ingekaderd. Verwacht mag worden dat als met een aangifte een strafrechtelijke procedure door de gemeente wordt gestart, het openbaar ministerie ook daadwerkelijk tot vervolging zal overgaan en minder snel zal seponeren. Een goede afstemming in het driehoeksoverleg is daartoe wel noodzakelijk.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 1 december 2020,

Het college van Burgemeester en Wethouders van Molenlanden,

De secretaris,

Drs. F. Jonker

De burgemeester,

Drs. T.C. Segers, mba

Bijlage 1 Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

RUIMTELIJKE INRICHTING EN BOUW	Illegale steiger aangebracht (geen overlast/gevaar)	Beperkt	Dwangsom	€ 50 per week per meter steiger max. 10 x	1 maand
	Illegale bebouwing kwalificatie licht	Vrijwel nihil	Dwangsom	€ 1.000 per week max. 10 x	Min. 6 weken
	Illegale bebouwing kwalificatie matig	Van belang	Dwangsom	€ 1.500 per week max. 10 x	Min. 6 weken
	Illegale bebouwing kwalificatie ernstig	aanzienlijk	Dwangsom	€ 2.000 per week max. 10 x	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie licht	Beperkt	Dwangsom	€ 1.000 per week max. 10 x	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie matig	Beperkt	Dwangsom	€ 1.500 per week max. 10 x	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie ernstig	Van Belang	Dwangsom	€ 2.000 per week max. 10 x	Min. 6 weken
	Illegaal terras	Beperkt	Dwangsom	€ 50 per dag per m ² overtreding max. 10 x	1 week
	Illegale standplaats	Beperkt	Dwangsom	€ 50 per dag per m ² per overtreding max. 10 x	1 week
	Reclamebord (klein) < 1m ²	Vrijwel nihil	Dwangsom	€ 250 per dag per m ² bord per overtreding max. 10 x	1 week
	Reclamebord (groot) >2m ² ontsierend	Beperkt	Dwangsom	€ 500 per dag per m ² bord per overtreding max. 10 x	1 week
	Uitstalling bij winkel (gering)	Vrijwel nihil	Dwangsom	€ 50 per dag per m ² per overtreding max. 10 x	1 week
	Uitstalling bij winkel (Flink-veel)	Beperkt	Dwangsom	€ 100 per dag per m ² per overtreding max. 10 x	1 week
	Gebruik gemeentegrond	Vrijwel nihil	Dwangsom	€ 50 per week per m ² per overtreding max. 10 x	1 maand
Maatwerkvoorschrift, niet directe milieugevolgen	Beperkt	Dwangsom	€ 1.750 per week max. 10 x	situationeel	
ILLEGAAL GEBRUIK	Illegale bewoning (bij)gebouwen	Beperkt	Dwangsom	€ 1.500 per week max. 10 x	Min. 6 weken
	Overig Illegaal gebruik	Beperkt	Dwangsom	€ 1.500 per week max. 10 x	Min. 6 weken
	Permanente bewoning recreatiewoningen	Beperkt	Dwangsom	€ 1.500 per week max. 10 x	Min. 6 weken

Bijlage 2 Checklist binnentreden

Vooraf

- Vaststellen noodzaak tot binnentreden:
 - wegens toezicht op naleving regelgeving;
 - wegens bestuursdwang uitoefenen ter beëindiging overtreding.
- Vaststellen noodzaak voor binnentreden zonder toestemming van bewoner:
 - Is er een aanmerkelijk belang dat binnentreden vereist?
 - Is te verwachten dat geen toestemming wordt verkregen?
- Vaststellen van bevoegdheid tot binnentreden in een wet of verordening;
- Bepalen wie mag binnentreden:
 - De bevoegde toezichthouder in geval van toezicht op de naleving;
 - Degene die met uitoefening van bestuursdwang belast is.
- Ga na wie nog meer nodig is om te kunnen binnentreden, of om het doel van binnentreden te kunnen bewerkstelligen (politie, slotenmaker, reiniging, energiebedrijf);
- bepaal wie machtiging mag verstrekken:
 - Bij toezicht op de naleving: de burgemeester;
 - Bij bestuursdwang in verband met burgemeestersbevoegdheid: de burgemeester;
 - Bij bestuursdwang in andere gevallen: het college.
- Ondertekening door het bevoegd gezag;
- Indien een plaats wordt betreden die niet bij de overtreding is betrokken, dan dient dit achtenveertig uur voor binnentreden schriftelijk te zijn aangezegd aan de rechthebbende (artikel 5:27 lid 3 Awb).

Binnentreden

1. Toon het legitimatiebewijs en geef aan met welk doel wordt binnengetreden;
2. Vraag bewoner(s) om binnen te mogen treden met diens toestemming;
3. Wordt deze toestemming gegeven, leg dit schriftelijk vast en vraag bewoner zijn handtekening voor akkoord te plaatsen;
4. Wordt deze toestemming niet gegeven, toon de machtiging en verstrek een afschrift aan de bewoner en treedt vervolgens binnen;
5. Als na het tonen van de machtiging nog niet binnengetreden kan worden, kan toegang verschaft worden door het openbreken van het slot of de deur, zo nodig met behulp van de politie;
6. Als bewoners niet aanwezig zijn, kan alleen worden binnengetreden voor zover de machtiging dat toelaat.

Na afloop

1. Maak een verslag (zie hierna);
2. Bij niet binnentreden in memo intern melden dat niet is binnengetreden, de machtiging niet is gebruikt, wat daar de reden van is geweest en of doel van geplande binnentreden wel/niet is bereikt;
3. Bij betreding met toestemming (dus als machtiging niet is gebruikt) melden dat is binnengetreden zonder gebruik van de verleende machtiging. Hierbij aangeven of doel van binnenreden is bereikt (overtredingen zijn geconstateerd, of bestuursdwang is toegepast, of was niet nodig);
4. Bij gebruik machtiging een verslag conform checklist en binnen enkele dagen verzenden intern en aan de bewoner(s).

Verslag binnentreden

Een verslag van binnentreden moet in ieder geval de volgende informatie bevatten:

1. De naam, hoedanigheid en bevoegdheid van degene die is binnengetreden;
2. Datum van afgifte machtiging;
3. Naam en hoedanigheid van degene die machtiging heeft afgegeven;
4. De wettelijke bepalingen waarop het binnentreden berust;
5. Het doel waartoe is binnengetreden;
6. Plaats van de woning;
7. Naam van de bewoner(s);
8. Wijze van binnentreden, tijdstip waarop is binnengetreden en waarop de woning is verlaten;
9. Rapport wat er in de woning is verricht, of overigens is voorgevallen, of geconstateerd en wie is aangetroffen in de woning;
10. Opgave van aantal personen en hoedanigheid van degenen die de binnentredende persoon hebben vergezeld;
11. Omschrijving van de voorwerpen die eventueel in beslag zijn genomen, indien de bevoegdheid daartoe bestaat.

Verslag binnen vijf werkdagen zenden aan:

- Burgemeester c.q. college;
- Bewoner(s);
- Kopie in dossier.