

Handhavingsbeleidsplan Openbare ruimte

2016-2020

voor de uitvoering van de Wabo-taken en GOA-taken in Hellevoetsluis



Datum : 27-1-2016
: 10-3-2016

Auteur : A. van Hoorn
& Projectgroep

Inhoud

Samenvatting	5
1 Algemeen	7
1.1 Voorwoord	7
1.2 Aanleiding	7
1.3 Doelen beleidsplan	8
1.5 Beleidscyclus	9
1.6 Leeswijzer	9
2. Handhavingsdoel	10
2.1 Vergroten van het naleefgedrag	10
2.2 Probleemanalyse en prioritering	10
2.3 Prioriteitenstelling	10
3. Integrale uitvoering	13
3.1 Algemeen	13
3.2 Afstemming en samenwerking	13
3.3 Multidisciplinair toezicht en handhaving	13
3.3.1 Algemeen	13
3.3.2 Integraal toezicht	14
4. Nalevingstrategie	15
4.1 Algemeen	15
4.2 Strategie harde instrumenten	15
4.3 Strategie stimulerende instrumenten	15
5. Toezichtstrategie	17
5.1 Algemeen	17
5.2 Controlefrequentie, planning en programmering	17
5.3 Uitvoeren van controles, de voorbereiding	17
5.4 Uitvoeren van controles, soorten controles	18
6. Sanctiestrategie	20
6.1 Algemeen	20
6.2 Naar aanleiding van een overtreding	20
6.3 Sanctiematrix	20
6.3.1 Nadere uitleg van de sanctiematrix	21
6.4 Strafrechtelijk optreden	22
6.5 Toepassen van een bestuurlijke sanctie	23
6.6 Handhavend optreden tegen de eigen organisatie en tegen andere overheden	25
7. Strategie uitzonderlijke overmachts- en overgangssituaties	26
7.1 Inleiding	26

7.2 Kader	26
7.3 Uitgangspunten van het gedoogkader	27
7.3.1 Inleiding	27
7.3.2 Primaire uitgangspunten	27
7.3.3 Gedoogbeschikking	29
7.3.4 Natraject	30
7.4 Relatie bestuursrecht-strafrecht	30
7.5 Artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht	30
8. Uitvoering	31
Evaluatie en monitoring	31
Bijlage 1	32

Samenvatting

Voor u ligt het beleidsplan toezicht en handhaving. Hierin vindt u de werkwijze en strategie van de gemeente Hellevoetsluis bij de uitvoering van toezicht en handhaving op het gebied van de Wabo-taken en bevoegdheden van de Gemeentelijk OpsporingsAmbtenaren (GOA's).

Met het handhavingsbeleidsplan geeft de gemeente Hellevoetsluis het beleidsmatig kader voor de uitvoering van de handhavingsbevoegdheden. Op basis van de verplichting die voortvloeit uit de Wabo omvat dit taakveld de deelterreinen ruimtelijke ordening, bouwen, slopen, kappen, en inrit/uitrit. Ook de overige handhaving- en toezichtstaken openbare ruimte, binnen de bevoegdheid van gemeente Hellevoetsluis, worden opgenomen in dit handhavingsbeleidsplan. De handhaving van de Drank & Horecawet behoort hier toe. Deze taak zal worden uitgevoerd conform het reeds bestaande Handhavingsprotocol Horeca Voorne Putten en Goeree Overflakkee.

Dit handhavingsbeleidsplan is opgesteld op het verzoek van het college van burgemeester en wethouders en is tevens een verplichting naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wabo en de kwaliteitseisen die onderbracht zullen worden in de nieuwe wet VTH. Ook andere veranderende wetgeving is van invloed op het op te stellen handhavingsbeleidsplan. De wetgever stelt kwaliteitseisen aan het toezicht.

Het toezicht en de handhaving zullen zo veel mogelijk op integrale wijze worden uitgevoerd. Voor een groot deel is bij het opstellen van dit beleidsplan aansluiting gezocht bij reeds bestaande strategieën van de DCMR Milieudienst Rijnmond die toezichts- en handhavingstaken namens de gemeente Hellevoetsluis uitvoert. Ook is in het kader van "Voortaan Voorne" afstemming gezocht met het handhavingsbeleid van de gemeente Westvoorne en gemeente Brielle.

Het handhavingsbeleidsplan bevat een strategie om de naleving van wet- en regelgeving af te dwingen dan wel te bevorderen, een zogenaamde nalevingstrategie. De nalevingstrategie bevat een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een regeling uitzonderlijke overmachts- en overgangssituaties. Het voordeel van een dergelijke multidisciplinaire nalevingstrategie is dat vanuit eenzelfde referentiekader uitvoering gegeven wordt aan de handhavingstaak op de verschillende deelgebieden. De gemeente is op deze wijze verzekerd van een meer eenduidige uitvoering van haar bevoegdheden. Bovendien is de eerste stap naar integrale (multidisciplinaire) handhaving sneller gezet.

De toezichtstrategie beschrijft hoe en met welke middelen toezichthouders toezien op de naleving van wet- en regelgeving.

Het uitgangspunt van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is dat tegen overtredingen van de regelgeving in beginsel handhavend moet worden opgetreden. Immers, indien een bestuursorgaan niet van plan is haar regelgeving te handhaven, dan dient de regelgeving zelf veranderd te worden.

De sanctiestrategie beschrijft hoe opgetreden zal worden tegen overtredingen die tijdens het toezicht zijn geconstateerd met als doel het herstellen van de toegestane situatie. De sanctiestrategie is geheel vernieuwd en aangepast aan huidige inzichten op toezicht- en handhavingsgebied. De sanctiestrategie gaat uit van een passende reactie op overtredingen gebaseerd op enerzijds de ernst van de overtreding en anderzijds het gedrag van de overtreder.

De regeling uitzonderlijke overmachts- en overgangssituaties beschrijft in welke zeer uitzonderlijke omstandigheden van het uitgangspunt, dat er bij geconstateerde overtredingen gehandhaafd wordt, **kan** worden afgeweken.

Het bevorderen van normconform gedrag geschiedt niet alleen met de inzet van zogenaamde 'harde' instrumenten zoals een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Er

kunnen ook stimulerende instrumenten worden ingezet. Deze instrumenten zijn gericht op het motiveren van burgers en bedrijven om normconform gedrag te vertonen. Stimulerende instrumenten zijn bijvoorbeeld voorlichtingsbijeenkomsten. Het gebruik van stimulerende instrumenten is niet ondergeschikt aan het gebruik van de meer traditionele harde instrumenten.

Deze nota is aan het college ter vaststelling aangeboden. Ook is deze nota ter vaststelling aan de raad aangeboden. De onderliggende uitvoeringsprogramma's zullen jaarlijks door het college te worden vastgesteld.

1 Algemeen

1.1 Voorwoord

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) zet in op verschillende doelen en speerpunten, zoals deze in diverse documenten worden benoemd.

In het college programma staat **een veilige leefomgeving** hoog in het vaandel, met als motto 'Schoon, Heel en Veilig'. "Hard optreden tegen verstoringen van de openbare orde is in onze ogen noodzakelijk. We streven een effectiever beleid na door meer ketengerichte samenwerking om daarmee gevoelens van onveiligheid in de stad of in de wijk weg te nemen of te voorkomen." Door "lik op stuk"-beleid toe te passen zal schade op de overtreder worden verhaalt.

In de begroting 2015-2018 staat genoemd dat de handhaving in de openbare ruimte met name gericht is op een **verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte**, om de leefbaarheid en de veiligheid te bevorderen. Consequent optreden tegen verstoringen van de openbare orde is daarbij noodzakelijk. Ook de handhaving van de Drank & Horecawet behoort hier toe. Deze taak zal worden uitgevoerd conform het reeds bestaande Handhavingsprotocol Horeca Voorne Putten en Goeree Overflakke.

De Veilige en Mobiele Stad

We willen de **leefbaarheid** in de wijken bevorderen. Hierbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het eerder uitgevoerde lemon-onderzoek. Dit onderzoek was gericht op 4 leefbaarheidsthema's: de fysieke woonomgeving, de sociale woonomgeving, overlast en veiligheid. Ook is tijdens dit onderzoek gevraagd naar een totaaloordeel en de ontwikkeling van de eigen buurt.

Om deze doelen te bereiken wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het toezicht op en de handhaving van wet- en regelgeving. Gemeente Hellevoetsluis wil het toezicht en de handhaving verder professionaliseren. Dit moet leiden tot meer effectiviteit en efficiency van toezicht en handhaving en vermindering van lasten voor burgers en bedrijven. Wettelijke kwaliteitseisen die aan toezicht en handhaving worden gesteld geven hiertoe een impuls.

Burgers en bedrijven zijn zelf verantwoordelijk om wet- en regelgeving na te leven. Hierbij past een benadering van toezicht en handhaving die gericht is op het geven van vertrouwen waar mogelijk en op streng optreden waar nodig.

Het handhavingsbeleid is beschreven en vastgelegd in dit handhavingsbeleidsplan. Dit beleidsplan is daarmee een stap in de verdere professionalisering van het toezicht en de handhaving. De gemeente gaat voor een correcte en rechtvaardige benadering. Klantvriendelijk, maar wel doortastend en met in het achterhoofd een visie op ruimte en gebruik.

1.2 Aanleiding

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. De Wabo stelt kwaliteitseisen aan toezicht en handhaving. Deze kwaliteitseisen zijn opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor), beide besluiten op grond van de Wabo.

De kwaliteitseisen bepalen dat de gemeente de strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van handhavingsbevoegdheden in beleid vastlegt. Het handhavingsbeleid dient in ieder geval voor wat betreft de Wabo de volgende onderdelen op basis van artikel 7.2 BOR bevatten:

- Doelen bij handhaving;
- Activiteiten om doelen te realiseren;
- Afstemming beleid met andere organen;
- Analyse van problemen;
- Prioriteitenstelling;
- Methodiek;
- Wijze van toezicht;
- Wijze van rapportage van bevindingen;
- Wijze van bestuurlijke sancties en termijnen;
- Wijze van handelen bij overtredingen door bestuursorgaan of overheid.

1.3 Doelen beleidsplan

In de eerste plaats wordt door middel van dit beleidsstuk gehoor gegeven aan de wettelijke verplichting om handhavingsbeleid op te stellen. Het beleid is daarnaast een belangrijk kader voor burgers, bestuur en organisatie. In het beleid is namelijk aangegeven hoe de gemeente Hellevoetsluis omgaat met toezicht en handhaving. Verder zijn in het beleid prioriteiten bepaald, zodat voor iedereen helder is welke aspecten in de dagelijkse praktijk aandacht verdienen. Het beleid biedt duidelijkheid en transparantie welke verder uitgewerkt zal worden in de diverse uitvoeringsprogramma's. Dit vergroot de rechtszekerheid en het gevoel van rechtsgelijkheid.

De prioriteiten in dit beleid zijn bepaald aan de hand van objectieve factoren en aspecten die zijn afgestemd op veiligheid en leefomgeving. In het beleid wordt ook ingezet op een efficiënte en doelmatige inzet van het beschikbare personeel. Het voorgaande is onderstaand omgezet in concrete doelstellingen.

De volgende doelstellingen willen wij bereiken:

- **De naleving van de regelgeving verbeteren, het aantal overtredingen terugdringen en het voorkomen van nieuwe overtredingen.** Wij willen dit bereiken door meer aandacht te besteden aan preventie en directere communicatie en door het hanteren van een duidelijke en strikte handhavingsaanpak en uitvoering te geven aan het "lik op stuk"-beleid.
- **Draagvlak creëren bij burgers en bedrijfsleven voor het gemeentelijk toezicht- en handhavingsbeleid, gemeentelijke regelgeving en beleidsuitgangspunten, zodat uiteindelijk de geloofwaardigheid van de gemeente verder wordt versterkt.** Bij handhavingzaken zal meer aandacht worden besteed aan het belang van naleving van de regelgeving. Verder wordt op het gebied van de regelgeving kritisch gekeken wat nog geregeld moet worden en welke regels wellicht overbodig zijn.
- **Het verder bevorderen van rechtsgelijkheid door een eenduidige strategie en werkwijze te hanteren op het gebied van toezicht en handhaving.**

1.4 Positie Handhavingsbeleidsplan

De gemeente Hellevoetsluis voert een grote diversiteit van handhavingsbevoegdheden uit op uiteenlopende gebieden. Dit handhavingsbeleidsplan beslaat de taakvelden van de Wabo en de openbare ruimte.

Dit beleidsplan omvat diverse deelterreinen waarop toezicht en handhaving plaatsvindt. Het toezicht en de handhaving op deze deelterreinen kunnen in dit beleidsplan niet volledig beschreven worden. In jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma's zal het college de uitvoering van toezicht en handhaving op deze deelterreinen nader vastleggen.

In uitzonderingsgevallen kan van dit beleidskader worden afgeweken. Het is immers niet wenselijk dat dit beleidskader in een concreet geval een doelmatige oplossing in de weg staat. Indien moet worden afgeweken van de sanctiestrategie om een doelmatige oplossing te bereiken, dient dit mogelijk te zijn. Wel dient afwijken gemotiveerd en gedocumenteerd te worden, zodat inzichtelijk wordt waarom er wordt afgeweken, in welke gevallen er wordt afgeweken en op welk onderdeel van dit beleidskader wordt afgeweken.

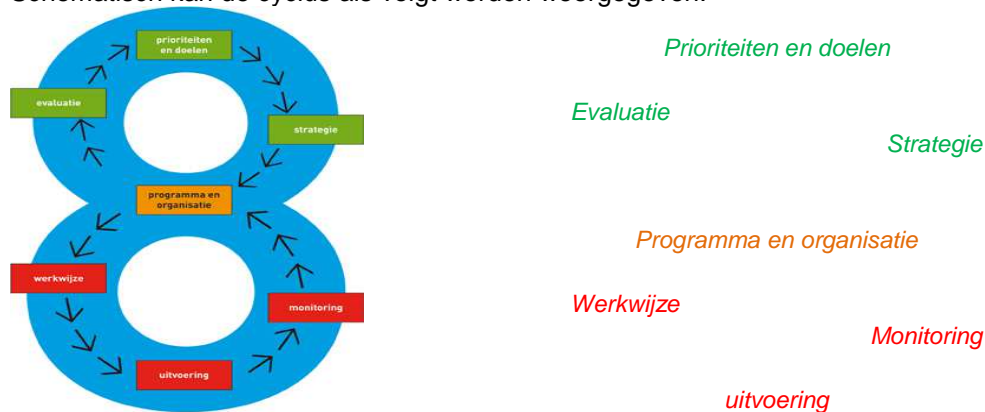
Het handhavingsbeleid dient jaarlijks te worden uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's waarin staat welke activiteiten worden uitgevoerd. Een jaarlijkse actualisatie hiervan is nodig gelet op diverse landelijke ontwikkelingen die betrekking hebben op de uitvoering van de VTH taken. Hierover is momenteel nog veel onduidelijk. Enkele te verwachten veranderingen zijn: privatisering, omgevingswet en uitbreiding vergunningsvrij bouwen. Naast veranderende wetgeving zal ook rekening worden gehouden / aansluiting gezocht worden met de ontwikkelingen rondom de ambtelijke fusie Voortaan Voorne.

De daadwerkelijke uitvoering en de monitoring van de uitvoeringsprogramma's worden binnen de daarvoor verantwoordelijke afdelingen van de gemeente Hellevoetsluis geborgd.

1.5 Beleidscyclus

De big-8 is een hulpmiddel om tot een cyclisch en sluitend beleidsproces te komen. De cyclus van het beleid is gestart bij het stellen van prioriteiten en doelen. Deze zijn als eerste stap, bovenaan de cyclus, weergegeven. Mede aan de hand van deze prioriteiten en doelen is de strategie bepaald. In de strategie is een methode bepaald om deze doelen te bereiken. Deze strategie wordt omgezet in een concrete uitvoeringsprogramma's die worden afgestemd op de organisatie. Daarin wordt aandacht besteed aan een effectieve en efficiënte werkwijze en uitvoering. Jaarlijks wordt deze werkwijze gemonitord en eventueel bijgestuurd.

Schematisch kan de cyclus als volgt worden weergegeven:



1.6 Leeswijzer

Hieronder zal in de in de hoofdstukken 2 en 3 eerst worden ingegaan op de doelen die bij de handhaving gesteld worden en op welke wijze integrale handhaving plaatsvindt. De overkoepelende nalevingstrategie zal in de hoofdstukken 4 tot en met 8 worden uiteengezet. De overkoepelende nalevingstrategie bevat een uniform kader voor de inzet van toezicht- en handhavinginstrumenten om normconform gedrag te bevorderen. Daarmee is dit deel van het beleidsplan met name van belang voor de uitvoering.

2. Handhavingsdoel

2.1 Vergroten van het naleefgedrag

De doelstelling is “schoon, heel, veilig”.

Om dit doel te bereiken besteedt gemeente Hellevoetsluis nadrukkelijk aandacht aan haar handhavende taken. De gemeente is voorstander van stringente handhaving waar nodig, gericht op het naleven van de verschillende wet- en regelgeving.

Een verantwoordelijke overheid rekent ook op een verantwoordelijke en coöperatieve houding van de burger. Met elkaar dragen wij de verantwoordelijkheid voor een mooi en veilig Hellevoetsluis. Gemeente Hellevoetsluis verwacht een groot naleefgedrag van haar burgers en bedrijven. Als vanzelfsprekend leeft de gemeente bij de uitvoering van haar taken in ieder geval zelf¹ de toepasselijke wet- en regelgeving na.

2.2 Probleemanalyse en prioritering

Middelen om overtredingen te doen beëindigen zijn schaars. Zo ook op het gebied van toezicht en handhaving. Het is dan ook zaak om de beschikbare middelen in te zetten op een wijze waardoor het naleefgedrag zo veel mogelijk vergoot wordt en het meeste recht gedaan wordt aan de bestuurlijke wensen.

Om de beschikbare middelen op een zo goed mogelijke wijze in te kunnen zetten is een methodiek ontwikkeld. De gemeente gebruikt een risicoanalyse voor de toezicht- en handhavingswerkzaamheden die uitgevoerd worden.

Op basis van de risicoanalyse worden prioritaire handhavingsterreinen aangewezen, waarop intensieve programmering van de inzet van handhavingsmiddelen plaatsvindt. Het stellen van prioriteiten betekent echter niet dat op niet-prioritaire terreinen niet gehandhaafd wordt. Het is wel zo dat de wijze van handhaving op prioritaire terreinen verschilt van handhaving op niet-prioritaire terreinen. Handhaving op niet-prioritaire terreinen is in beginsel niet van tevoren geprogrammeerd en is doorgaans repressief van karakter. Handhaving vindt daarbij vooral plaats naar aanleiding van klachten, verzoeken om informatie over specifieke situaties waarmee burgers worden geconfronteerd, vermoedens van overtredingen of concrete verzoeken om ergens handhavend op te treden. Ook kan het voorkomen dat op een in beginsel niet-prioritair terrein, als gevolg van politieke wensen, toch programmering van handhavingsmiddelen plaatsvindt.

2.3 Prioriteitenstelling

Het uitgangspunt van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is dat tegen overtredingen van de regelgeving in beginsel handhavend dient te worden opgetreden. Immers, indien een bestuursorgaan niet van plan is haar regelgeving te handhaven, dan dient de regelgeving zelf veranderd te worden. Het voorgaande neemt niet weg dat prioriteiten gesteld mogen worden en dat accenten gelegd mogen worden op aspecten die wij belangrijk vinden. Verder maakt de bestaande capaciteit het noodzakelijk dat de aandacht gelegd wordt bij de belangrijkste aspecten.

¹ Artikel 7.2 lid 4 onder D Besluit OmgevingsRecht stelt dat het handhavingsbeleid inzicht moet geven in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid. *Zie ook paragraaf 6.6 van dit handhavingsbeleidsplan.*

Er is in dit handhavingsbeleidsplan bewust voor gekozen om meer op thema prioriteiten te stellen en minder, zoals in het verleden, op overtredingen. Op deze wijze wordt voorkomen dat 'verkokering' ontstaat in de wijze waarop toezicht en handhaving wordt georiënteerd en de aandacht meer georiënteerd wordt op de achterliggende beleidsdoelstellingen en gemeentelijke belangen. De volgende beleidsprioriteiten zijn in dit verband bepaald.

- **Brandveiligheid, constructieve veiligheid en gezondheid:** zijn er risico's voor de veiligheid en gezondheid (voor mens, dier en natuur) en verdient de overtreding direct aandacht?

- **Bescherming zwakke of kwetsbare groepen en grote(re) groepen personen:** de aandacht zal liggen op de bescherming van zwakkere groepen. Hierbij valt te denken aan zorginstellingen, dagverblijven, gehandicapten, openbare gebouwen, zwembaden etc. Verder moet de veiligheid van grote(re) groepen personen prioriteit krijgen. Hierbij geldt de belangrijke vraag: is de veiligheid of gezondheid in het geding?

- **Onherstelbaarheid en schade:** leidt de overtreding tot een situatie die, bij niet ingrijpen, onherstelbaar of moeilijk herstelbaar is of tot grote schade leidt?

- **Gevolgen voor derden:** zijn er belangen van belanghebbenden in het geding en worden deze door de overtreding (in aanzienlijke mate) geschaad?

- **Bescherming kwetsbare gebieden:** heeft de overtreding gevolgen voor kwetsbare gebieden, zoals natuurgebieden of is de overtreding van invloed op het open, landelijk gebied?

- **Strijdig gebruik:** hierbij gaat de aandacht uit naar strijdige bedrijfsactiviteiten, illegale bewoning, tweede woningen etc. De nadruk ligt op recente gevallen, die van grotere omvang zijn en waar gevaar dreigt voor precedentwerking. Ook ligt de aandacht op locaties waarbij het risico op zelfstandige afsplitsing groter is.

- **Recidive:** overtredingen, die wederom plaatsvinden verdienen extra prioriteit.

- **Excessen in de omgeving:** excessieve vormen van opslag of gebruik of strijdigheden, die een aanzienlijke inbreuk maken op de (ordening van de) omgeving.

- **Gemeentelijke beleidsprioriteiten, vooraf gemaakte afspraken en gestelde voorwaarden:** de aandacht gaat uit naar beleidsprioriteiten, die in de gemeentelijke bestemmingsplannen of verordeningen zijn verwoord. Verder is van belang dat vooraf gemaakte afspraken of voorwaarden uit vergunningen worden nageleefd.

- **Oppervlakteoverschrijdingen (Wabo):** afhankelijk van het gebied, gaat de aandacht uit naar overschrijdingen van minimaal 15%.

- **Openbare ruimte:** Hondenpoep is een van de grotere ergernissen bij burgers, ook illegale stort en onbeheerde fietsen leiden tot veel meldingen.

2.3.1 Prioriteitenstelling in de praktijk

Het model dat gebruikt kan worden voor de prioriteitstelling is het model "DBC-Risico".

De afkorting 'DBC' in 'DBC-Risico' wordt als zelfstandige afkorting gebruikt en staat voor 'Damen BouwCentrum', het bedrijf waar de ontwikkelaars van het model werkten bij het maken ervan. Damen BouwCentrum is inmiddels onderdeel van Arcadis.

Dit model "DBC-Risico" biedt gebruikers de mogelijkheid om op basis van een risico-inschatting prioriteiten te stellen binnen handhavingstaken. DBC-Risico is ontwikkeld in samenwerking met de gemeente Moerdijk en het Ministerie van Justitie en wordt door een groot aantal gemeenten, provincies en milieudiensten toegepast. Op basis van een risicoanalyse aan de hand van het DBC-risicomodel en een afweging van de kansen op en de effecten van overtreding van de verschillende beleidsgebieden, wordt bij voorkeur in de uitvoeringsprogramma's een prioriteitenkeuze gemaakt. Dit model "DBC-Risico" biedt de gebruikers de mogelijkheid om op basis van een risico-inschatting prioriteiten te stellen binnen handhavingstaken.

De Raad van State heeft op 4 juni 2014 een belangwekkende uitspraak gedaan over het stellen van prioriteiten in het handhavingsbeleid van een bestuursorgaan. Deze uitspraak is bevestigd in een uitspraak van 25 juni 2014. Het bestuur kan aan bepaalde overtredingen een lage handhavingsprioriteit toekennen. Hoe verhoudt zich nu dat beleid tot de beginselplicht tot handhaving?

De Afdeling van de Raad van State stelt voorop dat bestuursorganen bij de uitvoering van hun handhavingstaak inderdaad prioriteiten mogen stellen. Vervolgens gaat de afdeling in op de vraag wat het stellen van prioriteiten in mag houden. Bijvoorbeeld dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of verzoek van de belanghebbende wordt beoordeeld of gehandhaafd moet worden. Het beleid zelf mag niet tot doel hebben dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit opgetreden wordt.

2.3.2 Verzoek om handhaving en prioriteitsstelling

Wanneer door een belanghebbende om handhaving wordt verzocht, kan echter niet uitsluitend onder verwijzing naar de prioriteitsstelling helemaal van handhaving worden afgezien. Toekennen van lage prioriteit is namelijk niet een bijzondere omstandigheid op grond waarvan mag worden afgezien van handhaving.

Het bestuursorgaan zal na een verzoek om handhaving een afweging moeten maken in het individuele geval, waarbij de belangen van de verzoeker worden betrokken. Bij deze afweging moet het bestuursorgaan bezien of het ondanks de prioritering in dit geval toch moet optreden. Pas na die afweging kan het bestuur besluiten dat van handhaving wordt afgezien. Het moet daarbij letten op het karakter van het overtreden voorschrift, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van de verzoeker.

Een belangrijke overweging van de Raad van State is nog, dat prioriteitsstelling alléén toegestaan is wanneer het bestuur een consistent en doordacht prioriteringsbeleid heeft opgesteld. Dat is dus een eerste vereiste om van handhaving te mogen afzien als iemand daarom vraagt.

3. Integrale uitvoering

3.1 Algemeen

Het toezicht en de handhaving zullen, mede als gevolg van de inwerkingtreding van de Wabo, zo veel mogelijk op een integrale wijze worden uitgevoerd.

3.2 Afstemming en samenwerking

Interne samenwerking

Dit beleidsstuk is op basis van samenwerking tussen de disciplines toezicht en handhaving tot stand gekomen. In de uitvoering wordt deze lijn doorgetrokken. Naast dit handhavingsbeleidsplan zal ook het horecaprotocol Voorne Putten en Goeree Overflakkee van kracht blijven. Natuurlijk wordt er ook veel op informele basis afgestemd.

Externe samenwerking

Er is een intensieve samenwerking met partners als de DCMR (milieu) en VRR (brandveiligheid). Onderling proberen wij zoveel mogelijk aan te sluiten bij gezamenlijke prioriteiten. Aan de hand van de uitvoeringsprogramma's kan worden afgestemd met de partners waar in het komende jaar de aandachtspunten liggen. Ook wordt gesignaleerd voor collega-bestuursorganen en handhavingspartners. Dit werkt twee kanten op en er wordt ook van deze partijen verwacht dat zij opvallende zaken aan de gemeente rapporteren. In de toekomst willen wij toe naar een model waar niet alleen voor elkaar gesignaleerd wordt, maar ook, zover mogelijk, voor elkaar gecontroleerd wordt.

Bij gerichte controles of acties worden externe partijen uitgenodigd om de gemeente te vergezellen, zodat in één controle alle aspecten gecontroleerd worden. Met het Openbaar Ministerie worden afspraken gemaakt over de strafrechtelijke opvolging van overtredingen. Op dit moment wordt regelmatig afstemming gezocht met externe partners. De bedoeling is om dit de komende jaren verder te versterken en verder te formaliseren.

Binnen de regio worden de mogelijkheden onderzocht om samenwerking verder te formaliseren. Dit is mede met het oog op de kwaliteitscriteria, die voor de Wabo-taken zijn opgesteld een belangrijke ontwikkeling.

Samenwerking en het uitvoeringsprogramma

De samenwerking (intern en extern) krijgt de komende jaren wezenlijk vorm in het uitvoeringsprogramma's. Hierin is namelijk weergegeven op welke wijze andere afdelingen en externe partijen betrokken worden in de dagelijkse uitvoering.

3.3 Multidisciplinair toezicht en handhaving

3.3.1 Algemeen

In het kader van integraal toezicht zullen afspraken gemaakt moeten worden over samenwerking.

De (omgevings)vergunning

Verschillende bestuursorganen kunnen bevoegd gezag zijn om een aanvraag voor een omgevingsvergunning af te handelen. Een omgevingsvergunning voor de uitvoering van een bepaald project kan betrekking hebben op verschillende taakvelden zoals bouwen, milieu en kappen. Een omgevingsvergunning kan zich ook beperken tot één van de bovengenoemde taakvelden.

De uitvoering van toezicht en handhaving op de taakvelden bouwen en milieu is ondergebracht bij respectievelijk de afdeling handhaving van de gemeente Hellevoetsluis en DCMR Milieudienst Rijnmond. Deze diensten zullen, om de toezichtlasten voor de vergunninghouder te verminderen, de handhaving onderling moeten afstemmen en/of samenwerkingsafspraken moeten maken in het kader van integrale handhaving.

Veilige leefomgeving

In het collegeprogramma staat een veilige leefomgeving hoog in het vaandel, met als motto 'Schoon, Heel en Veilig'. Voor wat betreft de openbare orde en veiligheid zijn we een voorstander van een actieve samenwerking tussen gemeentelijke diensten, politie, brandweer, gemeentelijk opsporingsambtenaren (GOA's) en buurtpreventie. Hard optreden tegen verstoringen van de openbare orde is in onze ogen noodzakelijk. We streven een effectiever beleid na door meer ketengerichte samenwerking om daarmee gevoelens van onveiligheid in de stad of in de wijk weg te nemen of te voorkomen. De wijkagent wordt zichtbaar in ons beleid, samen met GOA's. We willen de leefbaarheid in de wijken bevorderen.

3.3.2 Integraal toezicht

Er zijn vier manieren waarop integraal toezicht kan worden gehouden:

1. Controleren met elkaar: toezichthouders van verschillende disciplines voeren gezamenlijk een inspectie uit.
2. Controleren na elkaar: toezichthouders van verschillende disciplines inspecteren eenzelfde project na elkaar; onderlinge afstemming tussen toezichthouders vindt plaats.
3. Controleren voor elkaar: één toezichthouder voert op verschillende disciplines een inspectie uit.
4. Signaaltoezicht; collega toezichthouders informeren elkaar over mogelijke onregelmatigheden ten aanzien van hun discipline.

Aan de hand van de nog op te stellen uitvoeringsprogramma's zal integraal toezicht verder worden georganiseerd, Waarbij we optimaal gebruik zullen maken van de digitale mogelijkheden.

4. Nalevingstrategie

4.1 Algemeen

Het beschikken over een nalevingstrategie is een verplichting die voortvloeit uit de Wabo. De nalevingstrategie is geen nieuw concept.

De nalevingstrategie die in dit beleidsdocument is verwoord, zal van toepassing zijn op toezicht en handhaving. Voor een groot deel is aansluiting gezocht bij reeds bestaande strategieën van de DCMR Milieudienst Rijnmond. Ook is afstemming gezocht met het handhavingsbeleid van de gemeente Westvoorne en de gemeente Brielle. Naast dit handhavingsbeleidsplan zal ook het horecaprotocol Voorne Putten en Goeree Overflakkee van kracht blijven.

De nalevingstrategie is opgebouwd uit een strategie “harde instrumenten” enerzijds en een strategie “stimulerende instrumenten” anderzijds. De strategie harde instrumenten gaat uit van het toepassen van de zogenaamde harde instrumenten zoals sancties, controles en toezicht. Deze strategie bestaat uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een regeling uitzonderlijke overmachts- en overgangssituaties.

4.2 Strategie harde instrumenten

Deze strategie biedt een kader voor de aanpak van overtredingen door middel van toezicht en de inzet van sanctionerende instrumenten, zoals bestuurlijke en/of strafrechtelijke maatregelen, de zogenaamde ‘harde instrumenten’.

Toezichtstrategie

De toezichtstrategie beschrijft hoe en met welke instrumenten het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving wordt uitgevoerd. Toezicht is een essentiële schakel in de handhavingketen. Zonder het uitoefenen van toezicht kan het bestuur onvoldoende op de hoogte zijn van overtredingen en wordt het verdere handhavingstraject niet bewandeld.

Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie is neergelegd hoe opgetreden zal worden tegen overtredingen die tijdens het toezicht zijn geconstateerd. Waar de eerdere sanctiestrategieën uitgingen van aanvullende- en kernbepalingen, gaat de huidige sanctiestrategie uit van een passende reactie op overtredingen gebaseerd op enerzijds de ernst van de overtreding en anderzijds het gedrag van de overtreder.

Regeling uitzonderlijke overmachts- en overgangssituaties

Het uitgangspunt bij geconstateerde overtredingen is dat er gehandhaafd wordt. In zeer uitzonderlijke omstandigheden **kan** er van dit uitgangspunt worden afgeweken. De regeling uitzonderlijke overmachts- en overgangssituaties beschrijft aan welke voorwaarden deze gevallen moeten voldoen.

4.3 Strategie stimulerende instrumenten

‘Harde instrumenten’ zijn niet altijd het meest effectief om naleving van de wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Er wordt niet altijd willens en wetens in strijd met de wet- en regelgeving gehandeld. Bovendien bieden ‘harde’ instrumenten weinig mogelijkheden tot preventie. In bepaalde gevallen is het dan ook zinvol om stimulerende instrumenten in te zetten. Deze instrumenten zijn gericht op het motiveren van overtreeders om zich aan de wet- en regelgeving te houden en het informeren over normconform gedrag. Stimulerende instrumenten zijn bijvoorbeeld het geven van voorlichtingsbijeenkomsten.

Het gebruik van stimulerende instrumenten is niet ondergeschikt aan het gebruik van de meer traditionele harde instrumenten. Per geval wordt aan de hand van een stappenplan bepaald of het zinvol is om een stimulerend instrument in plaats van of naast een hard instrument in te zetten.

5. Toezichtstrategie

5.1 Algemeen

De mate waarin de regelgeving wordt nageleefd is - onder meer - afhankelijk van de inzet van het toezichtinstrumentarium. Toezicht dient steeds in die vorm en in die intensiteit te worden ingezet, dat een optimaal rendement wordt behaald in de zin van naleving en voorkoming van overlast. Van het uitvoeren van toezicht gaat een preventieve werking uit en er kunnen overtredingen worden ontdekt.

De toezichtstrategie is onderdeel van de nalevingstrategie en vormt samen met de sanctiestrategie de kern van de nalevingstrategie, op basis waarvan wordt bepaald op welke wijze de handhaving wordt vormgegeven. Een toezichtstrategie geeft richting aan de inzet van het toezichtinstrumentarium en beschrijft de wijze waarop en met welke instrumenten het toezicht wordt uitgeoefend.

De Wabo vereist dat een toezichtstrategie in ieder geval de volgende onderdelen bevat:

- De controlefrequenties voor het uitvoeren van routinematige controles (planning en programmering), *zie paragraaf 5.2*.
- De voorbereiding en het afleggen van controles ter plaatse, *zie paragraaf 5.3*.
- De soorten van controles, *zie paragraaf 5.4*.

De onderhavige toezichtstrategie beschrijft op welke wijze er aan deze eisen voldaan wordt en biedt een kader om nader invulling te geven aan de inzet van het toezichtinstrumentarium die kan worden toegepast op alle toezichtstaken die door de gemeente Hellevoetsluis worden uitgevoerd.

5.2 Controlefrequentie, planning en programmering

Planning en programmering van toezicht vinden plaats naar aanleiding van de uitkomsten van de verschillende risicoanalyses en de mede op basis daarvan gestelde prioriteiten.

De inzet van toezichtmiddelen is daardoor risico en doel gestuurd. In het licht van gestelde prioriteiten en doelen en het naleefgedrag van de doelgroepen worden controlefrequenties vastgesteld en keuzes gemaakt welke vormen van toezicht het meest geëigend zijn om de gestelde doelen te realiseren. Het toezichtinstrumentarium wordt hierdoor op een effectieve en efficiënte wijze ingezet.

De resultaten van de plannings- en programmeringsystematiek worden in de jaarlijkse uitvoeringsplannen neergelegd. Hierin zijn de handhavingprioriteiten en doelstellingen voor het desbetreffende jaar in zowel kwalitatieve als kwantitatieve vorm beschreven.

5.3 Uitvoeren van controles, de voorbereiding

Vorbereiding en afleggen van controles ter plaatse

De gemeente Hellevoetsluis draagt zorg voor de kwaliteit van de uitvoering van toezicht. Er wordt voor gezorgd dat de controles door toezichthouders op een uniforme wijze worden uitgevoerd. Toezichthouders bedienen zich van werkinstructies en -processen die de uniformiteit en kwaliteit moeten waarborgen.

5.4 Uitvoeren van controles, soorten controles

Soorten controles

Voor de gemeente Hellevoetsluis worden diverse soorten van controles ingezet. Deze controles worden hieronder beschreven.

De hieronder genoemde controles kunnen vooraf worden aangekondigd of onaangekondigd plaatsvinden. Dit is afhankelijk van verschillende factoren. Wanneer er bijvoorbeeld een controle plaatsvindt naar aanleiding van een klacht, is het niet altijd verstandig om de controle vooraf aan te kondigen. Wanneer de relatie met een burger of een bedrijf meer op vertrouwen gericht is, is het minder gepast om de controle onaangekondigd uit te voeren.

Preventieve controles

Een preventieve controle is een controle op de naleving van de wet- en regelgeving, waarbij nog geen vermoeden is van een overtreding en kan al beginnen bij het toetsen van een ingediende aanvraag om vergunning. Een preventieve controle is een controle die in de diverse plannings is opgenomen. Dit houdt in, dat voor dergelijke controles de controlefrequentie is bepaald. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige en terugkerende karakter.

Preventieve controles kunnen op verschillende wijzen worden uitgevoerd:

- volledige controle : een volledige controle is een controle waarbij een eigenaar of locatie op ieder voorschrift minimaal eenmaal wordt gecontroleerd; een volledige controle kan uit meerdere deelcontroles bestaan;
- deelcontrole : een deelcontrole is een controle waarbij een deel van de voorschriften worden gecontroleerd;
- themaconrole : een themaconrole is een planmatige controle waarbij een eigenaar of locatie met betrekking tot een specifiek onderdeel of onderwerp, zijnde een aangewezen speerpunt, wordt beoordeeld;
- opleveringscontrole: het controleren van een (deel van de) locatie, nadat een vergunning is opgesteld/gewijzigd en door het bevoegd gezag is vastgesteld.

Repressieve controles

Het (op ad-hoc basis) controleren van eigenaren of locaties op de naleving van relevante wet- en regelgeving naar aanleiding van een preventieve controle en/of voorvallen (klachten, incidenten, bedrijfsmeldingen, tips, et cetera). De controles hebben tot doel om bij het vermoeden van, of wetenschap van, een overtreding van wet- en regelgeving, de naleving af te dwingen. Een repressieve controle kenmerkt zich door een specifieke aanleiding.

Er zijn verschillende uitvoeringsvormen van repressieve controles:

- nacontroles : de controle die wordt uitgevoerd naar aanleiding van een aanschrijving, of ter controle van een dwangsom (nagaan of inning noodzakelijk is), proces-verbaal op voorlopige maatregel;
- controles n.a.v. klachten : naar aanleiding van een klacht van derden het op ad-hoc basis verrichten van onderzoek op locatie rapporteren en aanschrijven;
- controles n.a.v. bedrijfsmelding : naar aanleiding van een bedrijfsmelding verrichten van onderzoek op locatie rapporteren en aanschrijven;
- controles n.a.v. incidenten : naar aanleiding van een incident op ad-hoc basis controleren van een locatie op de naleving van relevante wetgeving;
- controles n.a.v. een verzoek : het controleren van een locatie op verzoek van derden (bijvoorbeeld politie, gemeente, et cetera, maar geen particulieren) op de naleving van de relevante wet en regelgeving.

Gebiedsgerichte controles

Bij gebiedscontroles staat de kwaliteit van de leefomgeving in een bepaald gebied centraal. Er wordt gelet op eventuele veranderingen en overtredingen in het gebied. Signalen die uit deze vorm van toezicht worden verkregen vormen de aanleiding voor bijvoorbeeld een preventieve of repressieve controle.

6. Sanctiestrategie

6.1 Algemeen

De sanctiestrategie, welke van de DCMR is overgenomen, is onderdeel van de nalevingstrategie. In de nalevingstrategie wordt in een bredere context beschreven hoe (spontane) naleving van regelgeving door het bestuursorgaan bevorderd wordt. Een aspect daarvan is het afdwingen van normconform gedrag door het opleggen van sancties. In de sanctiestrategie wordt aangegeven hoe de gemeente omgaat met door toezichthouders geconstateerde overtredingen van de regelgeving.

6.2 Naar aanleiding van een overtreding

Aan het toepassen van de sanctiestrategie wordt slechts toegekomen indien er sprake is van een overtreding.

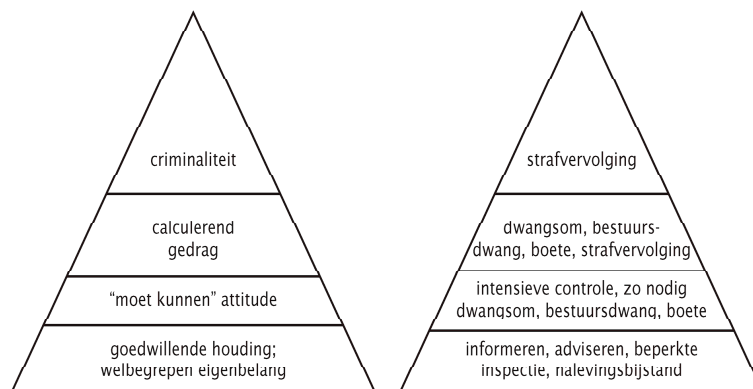
Voordat de sanctiestrategie doorlopen wordt, zal dan ook altijd eerst nagegaan moeten worden of er voor een bepaalde overtreding een rechtvaardigingsgrond uit artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is of dat er mogelijk een andere reden is om niet tot handhaving over te gaan.

6.3 Sanctiematrix

De commissie Mans² heeft aanbevolen om op te treden op een wijze die past bij het gedrag van de overtreder ("aangepast optreden"). Mans zegt over het gedrag: "Er is sprake van een nalevingspiramide met onderaan een grote groep goedwillenden die incidenteel niet naleven, veelal uit gebrek aan kennis; daarboven is er een minder grote groep die het niet zo nauw neemt met het collectieve belang (houding van "moet kunnen"); dan komt een weer kleinere groep calculerenden en tenslotte is er aan de top een kleine groep criminelen. Een goed handhavingssysteem sluit bij deze indeling aan (handhavingspiramide) en reageert al naar gelang het motief voor niet naleving op een wijze die daarbij past ("aangepast optreden")."

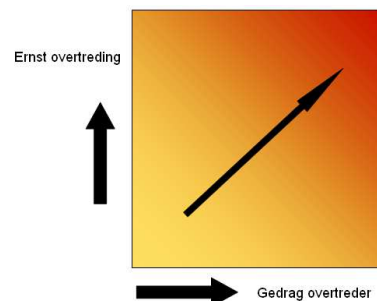
Gelukkig bevinden de overtredingen zich binnen de gemeente Hellevoetsluis voornamelijk in de onderste lagen en nauwelijks in de bovenste. Voor de beeldvorming is het echter van belang dat alle mogelijkheden worden belicht.

NALEVINGSPIRAMIDE EN HANDHAVINGSPIRAMIDE



² Rapport 'de Tijd is rijp', Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving, okt. 2008.

In deze sanctiestrategie is het inzetten van sanctie-instrumenten afhankelijk van de ernst van de overtreding in relatie tot het gedrag van de overtreder. Om deze afweging te kunnen maken zijn eenduidige criteria nodig, waarbij tevens oog is voor een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van de handhaving. In de sanctiematrix hiernaast is schematisch weergegeven hoe ernst van de overtreding en gedrag van de overtreder in relatie staan tot inzet van sanctiemiddelen: van licht naar zwaar. De ernst gaat over de (mogelijke) gevolgen van een overtreding voor de (constructieve) veiligheid, de fysieke leefomgeving, milieu, en gezondheid. Het gedrag van de overtreder loopt van proactief, onverschillig, onverschillig, via calculerend naar bewust structureel gedrag.



De Gemeente Hellevoetsluis past deze sanctiematrix toe ingeval van overtredingen die binnen het toepassingsbereik van dit beleidsplan vallen.

6.3.1 Nadere uitleg van de sanctiematrix

Algemeen

In verband met de heldere toepasbaarheid is de matrix verdeeld in 16 vlakken, vanuit vier kolommen voor het gedrag van de overtreder op de X-as en vier rijen voor de ernst van de overtreding.

De (mogelijke) gevolgen m.b.t. - milieu - veiligheid - gezondheid en / of de maatschappelijke relevantie zijn:	aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4					
	van belang	3					
	beperkt	2					
	vrijwel nihil	1					
		Y-as					
			X-as	A	B	C	D
				→ gedrag			

Het gedrag van de overtreder is:	pro-actief	onverschillig / reactief	calculerend	bewust en structureel
----------------------------------	------------	--------------------------	-------------	-----------------------

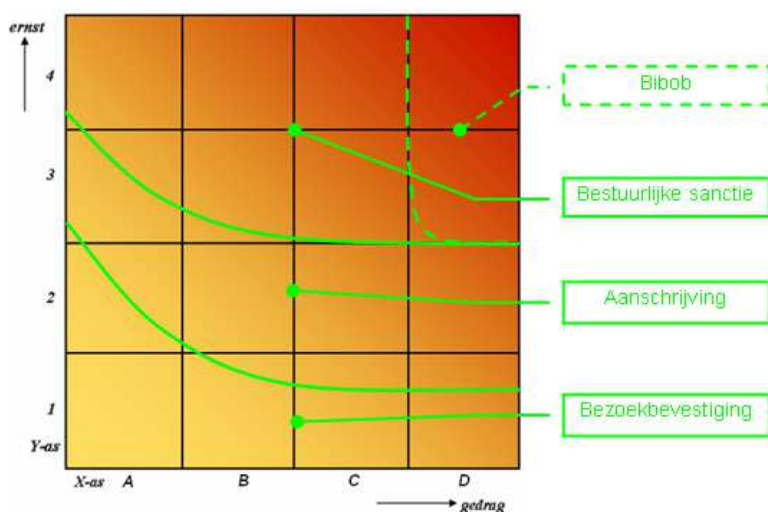
Op de X-as zijn criteria benoemd uit de Landelijke sanctiestrategie, in terminologie zoals de nalevings en handhavingsspiramide uit de rapportage "De tijd is rijp" (Mans). De gevolgen op de Y-as hebben betrekking op gevaar, schade en/of hinder en kunnen daarmee van toepassing zijn op milieu, fysieke veiligheid en/of gezondheid. De uitzonderingsbepalingen vanuit sanctiestrategie kunnen zowel op de Y- als de X-as van toepassing zijn. In **bijlage 1** wordt het gebruik van de matrix verder uitgewerkt.

Globale invulling bestuurlijk en strafrechtelijk optreden

Bestuursrechtelijk optreden is gericht op het beëindigen van de verboden toestand en/of het herstellen in de gewenste toestand. Dit betekent dat met toepassing van bestuursrechtelijke middelen, zoals de last onder dwangsom, de overtreding ongedaan gemaakt kan laten worden.

In deze matrix wordt vervolgens de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak gepositioneerd. Genoemde uitgangspunten worden ingevuld in deze bovenstaande matrix. Door met lijnen aan te geven waar de sanctie-instrumenten van toepassing zouden moeten zijn, ontstaat globaal zicht op de verschillende zones.

Positionering bestuurlijk optreden



Hoewel deze benadering geen uitsluitel over de juridische haalbaarheid geeft, maakt dit wel de primaire keuze duidelijk. Per geval zal steeds moeten worden afgewogen of bijvoorbeeld de last onder dwangsom, de bestuursdwang of bestuursdwang het beste instrument vormt.

Onder bezoekbevestiging valt hetgeen dat wordt afgedaan met de zogenaamde bezoekbevestigingsbrief met inspectieresultaat. Hiermee wordt vastgelegd welke situatie is aangetroffen en wat over kleine overtredingen is afgesproken.

Voor het startpunt van een Bibob-traject zijn drie gronden: een vergunningaanvraag; een tip van de OvJ en handhavingsindicaties. Deze matrix maakt deze handhavingsindicaties als grondslag inzichtelijk (zie bijlage 1). De indicaties betreffen het gevaar voor misbruik van subsidies, aanbestedingen of (milieu) vergunning, door het bewust en structureel plegen van strafbare feiten of het witwassen van financiële voordelen uit strafbare feiten, dus D3 – D4.

6.4 Strafrechtelijk optreden

Handhaving op basis van het strafrecht is gericht op 'verging van het aangedane onrecht' door het straffen van de dader en tevens het voorkomen van herhaling. Dit gebeurt door het toepassen van strafrechtelijke sancties, zoals het opleggen van een geldboete of vrijheidsberoving.

Ten aanzien van het taakveld horeca zien hierover duidelijke afspraken gemaakt die zijn opgenomen in het Handhavingsprotocol Horeca Voorne Putten en Goeree Overflakkee.

6.5 Toepassen van een bestuurlijke sanctie

Keuze van de bestuurlijke sanctie

Als de sanctiematrix is toegepast zal inzichtelijk zijn of er redenen zijn om ten aanzien van een overtreding een bestuurlijke sanctie op te leggen.

De last onder dwangsom en de (spoedeisende) last onder bestuursdwang zijn de meest gebruikte sanctiemiddelen. Vaak zal tussen deze dwangmiddelen worden gekozen. De keuze tussen bestuursdwang en dwangsom hangt af van een aantal factoren. In beginsel geniet een dwangsom de voorkeur, omdat dit instrument de verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken en/of beëindigen van de overtreding - en daarmee ook de lasten - rechtstreeks bij de overtreder legt. Bovendien is het opleggen van een last onder dwangsom vaak voldoende effectief. Indien sprake is van ernstige (dreigende) schade voor de leefomgeving, kan er aanleiding bestaan voor het uitvoeren van bestuursdwang. Ook als het evident is dat de overtreder niet van zins is de overtreding ongedaan te maken (ook niet na oplegging van een forse last onder dwangsom), kan bestuursdwang noodzakelijk zijn.

Onder omstandigheden is de uitvoering van bestuursdwang niet haalbaar of mogelijk, bijvoorbeeld bij boekhoudkundige overtredingen of het ingrijpen in technische complexe processen. In deze gevallen wordt een last onder dwangsom opgelegd.

Afhankelijk van de aard van de overtreding is de inzet van het sanctiemiddel er ofwel op gericht om verdere/nieuwe overtreding te voorkomen of om de overtreding ongedaan te maken. Indien de inzet van het sanctiemiddel niet tot het beoogde resultaat heeft geleid, dient een meer ingrijpend sanctiemiddel ingezet te worden om voldoende prikkel te geven om de overtreding ongedaan te (laten) maken of te voorkomen.

Bij de sanctionering te hanteren termijnen

Een sanctiestrategie dient zoveel mogelijk transparantie te bieden over de lengtes van begunstigingstermijnen en de hoogte van dwangsommen. Het opsommen van standaard begunstigingstermijnen en standaardhoogten van dwangsommen is, gelet op de grote diversiteit aan overtredingen en overtredders, niet mogelijk en ook niet wenselijk. Iedere situatie dient immers op zichzelf te worden bekeken. De concrete omstandigheden in het ene geval kunnen verschillen met die in een ander geval. Het gaat er steeds om dat de betrokken belangen zorgvuldig worden afgewogen.

Transparantie kan wel worden gegeven door aan te geven welke factoren een rol spelen bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom.

Begunstigingstermijn

Een sanctiebeschikking bevat een begunstigingstermijn waarbinnen een eind gemaakt moet zijn aan de overtreding om de sanctie alsnog te ontlopen. De termijn begint te lopen na de inwerkingtreding van de beschikking. De volgende factoren spelen een rol bij het bepalen van de lengte van een begunstigingstermijn:

- In principe wordt gekozen voor een zo kort mogelijke termijn waarbinnen aan de last kan worden voldaan. De termijn moet echter wel zodanig zijn, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen.
- De termijn is afhankelijk van de aard van de overtreding. Er kan in principe met een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften (één dag). Over het algemeen is een langere termijn nodig bij het aanbrengen van voorzieningen.

- De termijn mag niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding. Op grond van de genoemde factoren zal een begunstigingstermijn eerder een kwestie van dagen of weken zijn, dan van maanden. Bij een begunstigingstermijn van enkele maanden zal de bestuursrechter al snel geneigd zijn te spreken over impliciet gedogen.

Hoogte van de dwangsom

Op grond van artikel 5:32, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. In de beschikking moet ook het maximumbedrag worden bepaald. Als dit bedrag is bereikt wordt geen dwangsom meer verbeurd.

De hoogte van de dwangsom zal per geval moeten worden bepaald, waarbij effectiviteit en evenredigheid in de afweging dienen te worden betrokken.

De relevante hierbij te betrekken factoren zijn:

- De aard en de ernst van de overtreding.
- De potentiële schade (voor de leefomgeving).
- Het met de overtreding behaalde financiële voordeel.
- De financiële positie van de overtreder.
- De kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken.
- In ieder geval moet het bedrag belangrijk hoger zijn, dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald. Het moet aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen.

Effectueren van de bestuurlijke sanctie

Wanneer een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom aan een overtreder is opgelegd en de overtreding binnen de gestelde termijn niet ongedaan is gemaakt, dan gaat het college op advies van toezichthouder over tot effectuering van de bestuurlijke sanctie.

Voor de last onder bestuursdwang houdt dit in dat, indien de overtreding niet binnen de begunstigingstermijn ongedaan wordt gemaakt, overgegaan wordt tot het toepassen van bestuursdwang met kostenverhaal op de overtreder. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan gemotiveerd van dit uitgangspunt worden afgeweken.

Voor de last onder dwangsom houdt dit in dat, indien de overtreding niet binnen de begunstigingstermijn ongedaan gemaakt wordt, van rechtswege een dwangsom verbeurd wordt. De overtreder heeft zes weken om uit eigen beweging tot betaling van de dwangsom over te gaan. Wanneer de overtreder dit niet doet, is het uitgangspunt dat de dwangsom wordt ingevorderd. De eerste stap hiertoe wordt genomen door het nemen van een invorderingsbeschikking. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan in deze beschikking gemotiveerd worden afgezien van het invorderen van de verbeurde dwangsom.

6.6 Handhavend optreden tegen de eigen organisatie en tegen andere overheden³

Eigen organisatie

De gemeente Hellevoetsluis heeft een voorbeeldfunctie naar inwoners van de gemeente. De geloofwaardigheid van het handhavingsbeleid komt in het geding indien de locaties en eigendommen die onder het beheer van de gemeente vallen niet aan de eisen van de wet- en regelgeving voldoen.

Het toezicht op gemeentelijke eigendommen en locaties wordt natuurlijk op dezelfde wijze uitgevoerd als in reguliere gevallen. Indien overtredingen worden geconstateerd, wordt de pleger aangeschreven in de vorm van een handhavingsbrief met een termijn. Na het verstrijken van de termijn wordt nogmaals een controle uitgevoerd. Het is de bedoeling dat tijdens deze controle de overtredingen zijn opgeheven. Indien dit niet het geval is, wordt het geval, in verband met de bestuurlijke gevoeligheid daarvan, voorgelegd aan het college.

Andere overheden

Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. Overheden of publieke ondernemingen die overtredingen blijken te plegen worden bestuursrechtelijk op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers.

³ Artikel 7.2 lid 4 onder D Besluit OmgevingsRecht stelt dat het handhavingsbeleid inzicht moet geven in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.

7. Strategie uitzonderlijke overmachts- en overgangssituaties

7.1 Inleiding

Deze strategie legt vast onder welke voorwaarden handhavend optreden tegen overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. Wanneer er gedoogd wordt, dan wordt er bewust schriftelijk besloten tot het (onder voorwaarden) niet handhavend optreden in situaties van overgang of overmacht. Voor al deze situaties geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast, mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

In paragraaf 7.3 wordt beschreven in welke gevallen er kan worden afgezien van handhavend optreden. Het afzien van handhavend optreden in Hellevoetsluis staat niet op zichzelf. Gemeentelijk beleid zal moeten aansluiten bij landelijke en provinciale kaders.

Hieronder zal eerst worden ingegaan op het landelijke gedoogkader en het provinciale gedoogkader. Ten tijden van het opstellen van dit handhavingsbeleidsplan had de gemeente Hellevoetsluis nog geen bestaande algemene gemeente gedoogkader. Tevens zal de jurisprudentie in ogenschouw worden genomen.

7.2 Kader

Landelijk kader

Het landelijke beleid is neergelegd in de gedoogbrieven van 28 mei 1990 en 10 oktober 1991 en in de nota 'Grenzen aan gedogen' van 31 oktober 1996. Het landelijk beleid geeft de grenzen aan waarbinnen het rijk en de lagere overheden uitvoering geven aan het gedoogbeleid en geldt nog steeds. Het beleid werd en wordt onderschreven door het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Jurisprudentie

Het uitgangspunt van de jurisprudentie is dat op basis van de belangenafweging in het concrete geval moet worden beslist of gehandhaafd of gedoogd wordt. Wanneer uit de afweging volgt dat tot gedogen moet worden overgegaan, wordt geëist dat een schriftelijke gedoogbeschikking wordt afgegeven waaraan nadere voorwaarden worden verbonden.

Overgangssituaties

Het gedogen in overgangssituaties komt het meest voor. Het betreft voornamelijk gedogen vooruitlopend op legalisering door middel van vergunningverlening. Een belangrijke voorwaarde om te kunnen gedogen, is een ontvankelijke vergunningaanvraag. De mogelijkheid van legalisering moet echter wel voldoende aannemelijk zijn. Pas dan wordt immers gewaarborgd dat het daadwerkelijk om een overgangssituatie gaat.

Over het algemeen acht de Afdeling bestuursrechtspraak het gedogen vooruitlopend op de vergunning aanvaardbaar indien een eerdere vergunning is vernietigd. Verder kan er worden gedoogd indien op algemene regels (AMvB's) wordt vooruitgelopen.

Als gedoogwaardige situatie kan ook worden genoemd een historisch gegroeide situatie die op korte termijn daadwerkelijk wordt beëindigd door bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsing of bedrijfsbeëindiging.

Als laatste kan worden genoemd het gedogen van het uitvoeren van experimenten. Met een experiment kunnen gegevens worden verkregen die mogelijk gunstig of gunstiger voor de fysieke leefomgeving zijn dan bestaande werkwijzen.

Overmachtssituaties

Bij gedogen in een overmachtsituatie gaat het om situaties waarin een overtreding onvermijdelijk is als gevolg van bijzondere (rijpende) omstandigheden. Overmachtsituaties zijn niet vaak aan de orde bij de rechter. Een vaak gebruikt voorbeeld is de zaak van de Scheepswerf Dodewaard. Een Duitse opdrachtgever had vijf Poolse landingsvaartuigen naar de scheepswerf gebracht. De opdrachtgever ging vervolgens failliet. De schepen verkeerden in slechte staat en er was geen ander bedrijf dat de verantwoordelijkheid voor de schepen op zich nam. Met de tijd verslechterde de toestand van de schepen en verslepen naar een geschikte locatie voor sloop of reparatie was milieuhygiënisch niet verantwoord. Sloop ter plaatse was dan ook de enige oplossing. De scheepswerf beschikte echter niet over een toereikende vergunning. Vergunningverlening kon echter niet worden afgewacht, aangezien de werkzaamheden voor het stijgen van de waterstand moesten worden uitgevoerd. Langer wachten zou opnieuw een groot risico voor het milieu met zich meebrengen. De Afdeling achtte het dan ook terecht dat het werd gedoogd dat de vaartuigen ter plaatse zouden worden gesloopt.

Conclusie

De lijn in de jurisprudentie is sinds de jaren negentig niet veranderd. Het uitgangspunt van de jurisprudentie blijft dat op basis van de belangenafweging in het concrete geval moet worden beslist of tot handhaving moet worden overgegaan of van handhaving kan worden afgezien. Indien deze afweging zodanig uitvalt dat kan worden afgezien van handhaving, moet een gemotiveerde schriftelijke beschikking worden afgegeven waaraan nadere voorwaarden moeten worden verbonden.

7.3 Uitgangspunten van het gedoogkader

7.3.1 Inleiding

Het gedoogkader op het terrein van het omgevingsrecht wordt ingegeven door landelijke en provinciale beleidskaders alsmede de bestaande jurisprudentie en voldoet daaraan.

Hierboven is reeds de 'Regeling uitzonderlijke overmachts- overgangssituaties' aan de orde gekomen. Deze regeling sluit aan bij het landelijke beleidskader.

7.3.2 Primaire uitgangspunten

Het uitgangspunt is dat er in Hellevoetsluis wordt gehandhaafd wanneer er sprake is van een overtreding. Echter, in bepaalde situaties leidt handhaving tot zeer onredelijke situaties. Handhaving is in dergelijke gedoogwaardige situaties ongewenst.

De beleidsuitgangspunten zoals die in het landelijke beleid zijn geformuleerd, worden gezien als minimumeisen die aan een gedoogwaardige situatie worden gesteld. Uiteraard moeten deze uitgangspunten in onderling verband worden gezien. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- 1) Er moet sprake zijn van een verantwoorde situatie voor de leefomgeving.
- 2) Er is sprake van een zeer bijzondere situatie.
- 3) Handhavend optreden is strijdig met één van de beginselen van behoorlijk bestuur (bijvoorbeeld rechtszekerheid, redelijkheid, verbod van willekeur).
- 4) Belangen van derden worden niet onevenredig aangetast.

Ad 1. Verantwoorde situatie voor de leefomgeving

Er kan slechts worden afgezien van handhaving indien er sprake is van een verantwoorde situatie voor de leefomgeving. Situaties waarbij sprake is van gevaar voor de omgeving op bijvoorbeeld het gebied van bouwen en/of milieu, zijn geen gedoogwaardige situaties.

Gedogen, vooruitlopend op vergunningverlening, kan bijvoorbeeld alleen worden toegestaan als er sprake is van een vergunbare situatie. Indien noodzakelijk, worden in dergelijke situaties voorwaarden aan het gedogen verbonden, waardoor het belang van de bescherming van de leefomgeving afdoende gewaarborgd is.

Ad 2. Zeer bijzondere situatie

Er is sprake van een zeer bijzondere situatie indien het gaat om een uitzonderlijke en een spoedeisende situatie. Deze twee criteria vallen meestal samen.

- Uitzonderlijk

Er kan slechts worden afgezien van handhaving als er sprake is van overmachts- en overgangssituaties. Er is sprake van een overmachtsituatie indien handhaven van de wettelijke regels ongewenste consequenties heeft vanuit het oogpunt van het beheer van de leefomgeving.

Bij overgangssituaties gaat het om situaties, waarin vooruitlopend op legalisatie wordt gedoogd. Legalisatie kan bijvoorbeeld het binnen afzienbare termijn het verlenen van de omgevingsvergunning zijn. Gedogen kan dan alleen wanneer met het verlenen van de vergunning de overtreding direct ongedaan wordt gemaakt. De overtreder moet dus niet eerst nog een feitelijke aanpassing doen, om aan de te verlenen vergunning te voldoen. De nieuwe vergunning moet toezien op de feitelijk geconstateerde situatie. Onder overgangssituaties worden, in aansluiting op het 'Gezamenlijk beleidskader', de volgende gevallen verstaan:

1. Er wordt gewerkt zonder vergunning omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude, vervallen, vergunning kan worden verleend.
2. Door het starten van een activiteit, vooruitlopend op vergunningverlening, kan een bestaande en voor de fysieke leefomgeving schadelijke, activiteit worden beëindigd, verminderd of gereguleerd. Hierbij moeten er geen alternatieven bestaan. Tevens moet het verwijt dat de aanvraag om een vergunning te laat is ingediend niet kunnen worden gemaakt. Er moet voorts voldoende verwachting bestaan dat er positief kan worden beschikt op de vergunningaanvraag.
3. De vergunning is vernietigd terwijl vergunningverlening wel mogelijk wordt geacht.
4. De aan de vergunning verbonden voorschriften kunnen om technische redenen niet worden nageleefd en de voorschriften kunnen op korte termijn worden aangepast.
5. Het gaat om een kortstondige, eenmalige proefneming van korter dan zes maanden. Het komt voor dat de behoefte bestaat om nieuwe technieken uit te testen, bijvoorbeeld vooruitlopend op grootschalige toepassing. Dit kan een bijdrage leveren aan de bescherming van de fysieke leefomgeving.

- Spoedeisend

Meestal is er in een uitzonderlijke situatie tegelijkertijd sprake van een spoedeisend belang. Hierbij kan wederom het voorbeeld worden genoemd van de tijdelijke overschrijding van capaciteitsgrenzen voor de opslag van afval als gevolg van een storing bij een afvalverwerkingsbedrijf. Aangezien er dagelijks afval geproduceerd wordt, moet het afval immers onherroepelijk op zeer korte termijn ergens worden opgeslagen.

Ad 3. Handhavend optreden is in strijd met één van de beginselen van behoorlijk bestuur

Door ontwikkelingen in jurisprudentie en wetgeving is dit criterium belangrijker geworden in de afweging van de belangen die bij de voorbereiding van het gedoogbesluit aan de orde zijn. Het

gaat hierbij om de beginselen van rechtszekerheid, redelijkheid, verbod van willekeur en het vertrouwensbeginsel.

Ad 4. Er mag geen sprake zijn van onevenredige aantasting van belangen van derden

Door het verbinden van nadere voorwaarden aan een gedoogbeschikking kunnen nadelige gevolgen voor derden zoveel mogelijk worden beperkt. De nadelige gevolgen van een besluit mogen immers niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

7.3.3 Gedoogbeschikking

Indien een situatie aan de hand van bovenstaande criteria als gedoogwaardig wordt beschouwd, dient er een gedoogbeschikking te worden genomen. Het gedogen van een in beginsel illegale situatie kan namelijk alleen expliciet middels een beschikking van het bevoegd gezag waaraan een aantal voorwaarden is verbonden. De gemeente Hellevoetsluis gedooft niet zonder gedoogbesluit, hetgeen ook wel stilzwijgend of passief gedogen wordt genoemd. De illegale situatie is in dat geval immers niet aan voorschriften uit de gedoogbeschikking gebonden, waardoor de illegale situatie ongecontroleerd voortbestaat. Ook vanuit het oogpunt van derdenbescherming is stilzwijgend of passief gedogen ongewenst. Tegen een gedoogbesluit kan door belanghebbenden immers bezwaar en beroep worden ingediend.

Aan een gedoogbesluit wordt een aantal inhoudelijke en procedurele eisen gesteld. Deze eisen worden hieronder opgesomd.

Inhoudelijke eisen gedoogbeschikking

1. Aan een gedoogbeschikking worden voorwaarden verbonden die ertoe leiden dat de bescherming van de leefomgeving gegarandeerd is.
2. Afzien van handhaving is alleen toegestaan indien sprake is van een situatie waarin de illegale activiteit binnen afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd of gestaakt. In de beschikking wordt een zo kort mogelijke eindtermijn vermeld.
3. De aan de beslissing ten grondslag liggende belangenafweging moet zorgvuldig en inzichtelijk zijn.
4. De inhoudelijke vereisten die op grond van de Algemene wet bestuursrecht aan een beschikking worden gesteld, worden in acht genomen.
5. In de beschikking wordt vermeld dat de activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. In de beschikking dient te zijn vermeld dat de handhavingsbevoegdheid van andere organen die eventueel bevoegd zijn tot handhaving, bijvoorbeeld op het gebied van strafrecht, behouden blijft.
6. Indien binnen één project diverse activiteiten in aanmerking komen voor gedogen, wordt ten aanzien van de onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten (als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo) een integrale afweging gemaakt.

Procedurele eisen gedoogbeschikking

1. Er kan slechts worden afgezien van handhaving wanneer daaraan een uitdrukkelijk en schriftelijk verzoek aan ten grondslag ligt. De volgende elementen moeten uitdrukkelijk in dit verzoek naar voren komen:
 - verantwoorde situatie voor de fysieke leefomgeving;
 - zeer bijzondere situatie;
 - overeenstemming met de aanvrager;
 - duidelijke eindtermijn.
2. Voor zover van toepassing dient het verzoek te zijn vergezeld van een ontvankelijke vergunningaanvraag. Aan de hand van een vergunningaanvraag kan worden beoordeeld of de onvergunde activiteit legaliseerbaar is. In uitzonderingssituaties kan de vergunningaanvraag in redelijkheid achterwege worden gelaten. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarin de tijdelijke vergunning van een bedrijf bijna is verlopen en het bedrijf heeft meegedeeld op korte termijn de bedrijfsvoering op een bepaalde locatie te zullen beëindigen in verband met bedrijfsverplaatsing.

3. Het besluit moet voldoen aan de procedurele vereisten van de Algemene wet bestuursrecht. Vooral de vereisten betreffende de hoorplicht, de bekendmaking van het besluit en de bezwarenclausule zijn hierbij van belang. De hoorplicht houdt in dat belanghebbenden die de beschikking niet hebben aangevraagd en die naar verwachting bezwaren tegen de beschikking zullen hebben, in de gelegenheid worden gesteld om gedurende een zo kort mogelijke termijn hun zienswijze over de beschikking naar voren te brengen. De beschikking dient zowel in de conceptversie als in de definitieve versie aan belanghebbenden te worden bekendgemaakt.

7.3.4 Natraject

Het gedoogtraject stopt niet wanneer de gedoogbeschikking met voorwaarden is afgegeven. Gedurende de looptijd van de beschikking zal het bevoegd gezag moeten toezien op de naleving van de gedoogvoorwaarden.

Wanneer de gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd, wordt de overtreder een korte termijn gegund om aan de overtreding een einde te maken. Als na de gestelde termijn de overtreding voortduurt, wordt er overgegaan tot het intrekken van de gedoogbeschikking en het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Indien er sprake is van een grove en verwijtbare overtreding, wordt de gedoogbeschikking direct, dus zonder hersteltermijn, ingetrokken en wordt er een bestuurlijke sanctie opgelegd.

7.4 Relatie bestuursrecht-strafrecht

Het nemen van een bestuursrechtelijk gedoogbesluit houdt niet in dat er op strafrechtelijk gebied niet opgetreden wordt tegen de overtreding. Deze afweging is voorbehouden aan het OM. Hetzelfde geldt ingeval er ook een ander bestuursorgaan bestuursrechtelijk wil optreden op grond van een haar toekomende bevoegdheid. Het kan immers voorkomen dat een bepaalde feitelijke situatie een overtreding van verschillende regelgeving oplevert, waarvoor meerdere bestuursorganen bevoegd gezag zijn.

7.5 Artikel 5:5 van de Algemene wet bestuursrecht

Door de opname van artikel 5:5 in de Algemene wet bestuursrecht, heeft het gedogen in geval van overmachtssituaties een wettelijke basis.

8. Uitvoering

Het beleid en de strategie zijn in dit beleid uitgewerkt. De belangrijkste stap, de uitvoering, zal nu worden ingezet en is verwoord in jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma's. Hierin wordt nauwkeurig omschreven welke activiteiten en acties ieder jaar worden ondernomen, in relatie tot de beschikbare capaciteit. Het uitvoeringsprogramma is de 'concretisering' van het beleid.

Evaluatie en monitoring

Het beleidsstuk heeft een 'levensduur' van vier jaar. Na verloop van deze termijn zal een volledige evaluatie plaatsvinden. Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd (jaarverslag). Aan de hand van deze jaarlijkse evaluatie kan tussentijds worden bijgestuurd. De resultaten van toezicht en handhaving worden periodiek aan het afdelingshoofd verstrekt en aangeboden aan het college.

Bijlage 1

Stappen bij toepassen van de matrix

Met behulp van vier stappen kan worden vastgesteld welke bestuurlijke en/ of strafrechtelijke instrumenten op basis van de matrix van toepassing zijn.

Stap 1

Bepaal op basis van de criteria in welk vak van de matrix de overtreding wordt gepositioneerd. De typering van de overtreder zal in de regel een meer structureel karakter hebben. Daarmee kan in de meeste gevallen het gedrag per controle worden vastgesteld, ook als er meerdere overtredingen worden vastgesteld.

De typering van de overtreder is:	
A proactief	Deze waakt uit eigen beweging structureel voor overtredingen, neemt daartoe preventieve maatregelen en borgt deze binnen zijn activiteiten / bedrijfsvoering. De overtreder wil de regels volgen en de overtreding vond onbedoeld plaats ⁴ .
B Onverschillig / reactief	Deze neemt het niet zo nauw met het collectieve belang, heeft een "moet kunnen houding", de overtreding en de gevolgen laten hem onverschillig ⁵ .
C calculerend	Deze is opportunistisch en calculerend. Hij weet dat zijn daad een bepaald gevolg kan hebben (mogelijkheidsbewustzijn), maar neemt de gevolgen op de koop toe. Daarmee neemt hij bewust risico's. Hiervan is ook sprake bij bewust belemmeren van controlerenden.
D bewust en structureel	Deze is een overtreder die bewust en structureel de regels overtreedt. Deze is uit op macht (i.c. oneerlijke concurrentie) en geldelijk gewin of werkt structureel samen met meerdere personen waarbij misdrijven worden gepleegd. De overtreding bestaat uit bijvoorbeeld fraude, oplichting en witwassen, of gaat daarmee samen.

⁴ Van professionele marktpartijen: ervaren personen/ bedrijven in een branche mag verwacht worden dat zij afdoende bekend zijn met de regels. In veel gevallen betekent dit, dat van een proactieve houding per definitie geen sprake kan zijn, maar veel eerder van onverschilligheid of zelfs van calculerend gedrag. Dat is ook het geval als de overtreding (steeds) pas ongedaan gemaakt wordt nadat de toezichthouder er op wijst.

⁵ Een overtreder die wel direct begint met de rommel op te ruimen na een morsing of incident, maar na eerdere vergelijkbare incidenten niet voldoende procedurele en organisatorische maatregelen heeft genomen om deze te voorkomen, kan niet gezien worden als proactief, maar moet gezien worden als onverschillig.

De ernst wordt per overtreding vastgesteld. De ernst wordt berekend vanuit het effect c.q. het mogelijke effect.

<i>Zijn de gevolgen veroorzaakt door de overtreding m.b.t. milieu, veiligheid en gezondheid:</i>		
		- het gevaar - de schade - de hinder⁶ - en / of maatschappelijke impact
1	vrijwel nihil	De gevolgen van de overtreding m.b.t. fysieke leefomgeving, milieu, veiligheid en gezondheid zijn vrijwel nihil of te verwaarlozen.
2	beperkt	De gevolgen van de overtreding m.b.t. fysieke leefomgeving, milieu, veiligheid en gezondheid zijn beperkt van aard.
3	van belang	De gevolgen van de overtreding m.b.t. fysieke leefomgeving, milieu, veiligheid en gezondheid zijn van belang of dreigend. Dit is ook het geval bij een aanmerkelijk risico dat de overtreding maatschappelijke onrust veroorzaakt en/of doden of gewonden tot gevolg heeft.
4	aanzienlijk en/of onomkeerbaar	De gevolgen van de overtreding m.b.t. fysieke leefomgeving, milieu, veiligheid en gezondheid zijn aanzienlijk en/of onomkeerbaar. Dit is o.m. het geval als de overtreding maatschappelijke onrust veroorzaakt en/of doden of gewonden tot gevolg heeft.

Stap 2

Bepaal zowel ten aanzien van het gedrag als de ernst, de verzwarende of verzachtende omstandigheden. Deze omstandigheden zorgen ervoor dat de overtreding één vak naar links en/of onder wordt verschoven bij verzachtende omstandigheden en andersom bij verzwarende omstandigheden. Cumulatie van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, vertikaal of diagonaal op.

Verzwarende argumenten: (Naar boven en/of rechts)	<i>één cel naar</i>
• Spoeisend karakter, vanwege onomkeerbaarheid⁷ van de gevolgen.	↑
• Directe gevolgen zijn beperkt, maar risico op erger duidelijk aanwezig, bijvoorbeeld: Er is sprake van een aanmerkelijk risico op een zwaar ongeval, maar het heeft feitelijk niet plaatsgevonden. Dit betekent dat de overtreding wordt geclassificeerd als 3 op de Y-as. Zou het ongeval plaats hebben gevonden, dan valt de overtreding in 4.	↑
• De overtreding is een herhaalde en/of voortdurende overtreding.	↗
• De overtreding komt reeds op een zodanige schaal voor dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden.	↗
• De gevolgen van de overtreding beperken de controle of maken dit onmogelijk.	→ of ↗
• Naar aanleiding van een voorval vindt verontreiniging, schade of hinder plaats: <ul style="list-style-type: none"> ○ De overtreder moet worden gedwongen om adequate maatregelen te nemen. ○ De overtreder ruikt slechts de gevolgen op, maar neemt geen maatregelen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen. 	→ -

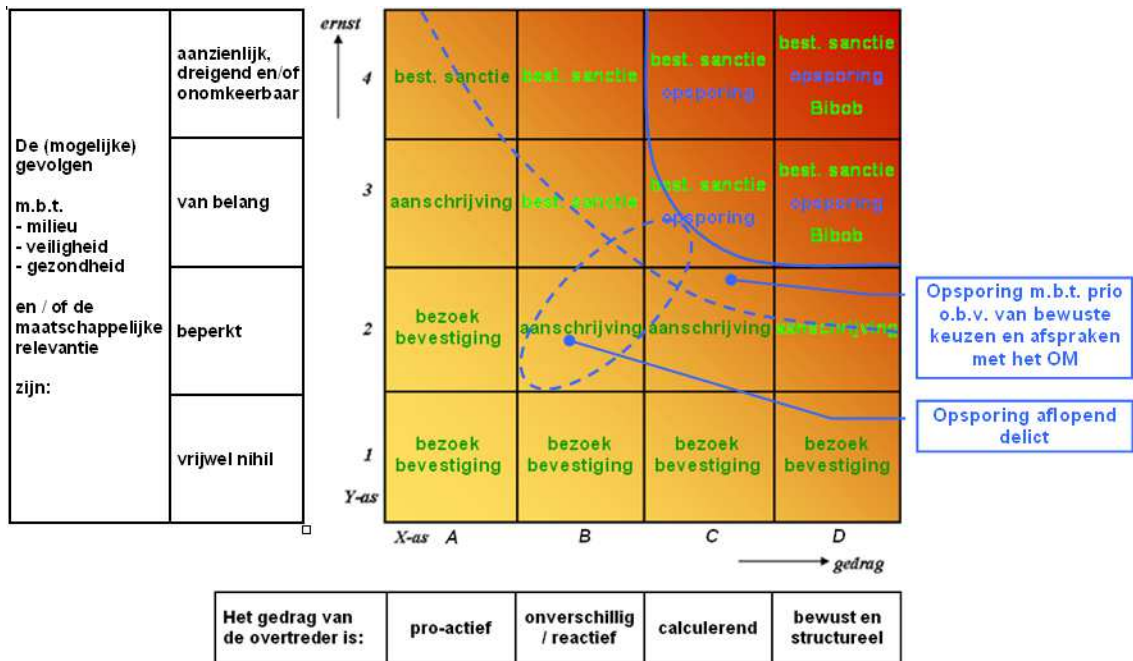
⁶ (meerdere) klachten zijn een belangrijke indicatie van hinder; terwijl incidenten vaak aanmerkelijke (risico's op) ernstige gevolgen, w.o. maatschappelijke onrust veroorzaken.

⁷ Bij de gevolgen van de overtredingen die al ernstig en onomkeerbaar zijn, zal de verzwarende invloed hebben, omdat dit al de zwaarste categorie betreft. Deze verzwarende invloed is relevant, daar waar de gevolgen minder ernstig lijken, maar niet herstelbaar, bijvoorbeeld omdat afvalstoffen illegaal zijn uitgevoerd.

Verzachtende argumenten: (Naar beneden en/of links)	<i>één cel naar</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Naar aanleiding van een voorval vindt verontreiniging, schade of hinder plaats. <ul style="list-style-type: none"> ○ De overtreder is niet onverschillig, calculerend of een bewuste structurele overtreder, maar neemt adequate maatregelen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen. ○ De maatregelen zijn adequaat ten einde de gevolgen te beperken en ongedaan te maken. 	← ↓
• Volledige legalisatie ⁸ van de handeling is een redelijke mogelijkheid.	↙

Stap 3

Stel op basis van de matrix de instrumenten vast.



Stap 4

De doorlopen stappen, maar vooral de verzwarende of verzachtende argumenten, worden verifieerbaar en transparant vastgelegd. Op grond van de initiële instrumenten, zoals bestuurlijke sanctie, wordt vervolgens bepaald welk specifiek middel wordt ingezet, bijvoorbeeld de last onder dwangsom of bestuursdwang e.d.

⁸ Volledige legalisatie gaat verder dan 'vergunbaar', omdat ook de wijze van uitvoering van maatregelen c.q. voorzieningen op dat moment normconform moet zijn. Wanneer de voorzieningen en/of maatregelen (nog) niet adequaat zijn, is er geen sprake van volledige legalisatie. Daarmee vervalt de grond voor het verzachtende argument.