



gemeente
Zuidplas

**Beleidsnota
integraal toezichts- en handhavingsbeleid
2011 – 2015**

Gemeente Zuidplas

Versie 1.0, vastgesteld door het college op 16 augustus 2011

Inhoudsopgave

Verklarende woordenlijst	5
1. Inleiding	7
1.1 Programatisch handhaven	7
1.2 Kwaliteitseisen Wabo	8
1.3 Integrale handhaving	8
1.4 Leeswijzer	9
2. Visie en beleidsuitgangspunten	11
2.1 Visie op handhaving	11
2.2 Vertaling van de visie in beleidsuitgangspunten	11
2.3 Actueel houden van beleidsuitgangspunten	12
3. Doelen en prioriteiten	13
3.1 Zuidplas op hoofdlijnen	13
3.2 Doelstellingen	15
3.3 Prioriteiten	16
4. Nalevingsstrategieën	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Preventiestrategie	21
4.3 Toezichtsstrategieën omgevingsrecht	22
4.4 Toezichtstrategie APV en bijzondere wetten	25
4.5 Sanctiestrategie	26
4.6 Gedoogstrategie	34
4.7 Interne handhavingsstrategie	35
5. Interne en externe samenwerking	37
5.1 Samenwerking bij toezicht	37
5.2 Samenwerking bij handhaving	39
6. Monitoring en evaluatie	41
6.1 Inleiding	41
6.2 Monitoring	41
6.3 Evaluatie	42
Bijlage 1 Kwaliteitseisen Bor en Mor	45
Bijlage 2 Toezichtsmatrix bouwen	49
Bijlage 3 Toezichtsmatrix slopen	51
Bijlage 4 Toezicht asbestverwijdering	53
Bijlage 5 Inrichting gebiedsgericht toezicht	55
Bijlage 6 Aanvullend beleid inzake het opleggen en de invordering van dwangsommen Gemeente Zuidplas	57

Verklarende woordenlijst

BAG	Basisadministratie gebouwen
Bestuurlijke strafbeschikking	Bestuursrechtelijke sanctie. In tegenstelling tot een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom is een bestuurlijke strafbeschikking niet gericht op herstel, maar een bestraffende sanctie
Boa	Bijzondere opsporingsambtenaar. Toezichthouder belast met het opsporen van overtredingen op het gebied van veiligheid en openbare ruimte. Is bevoegd boetes op te leggen
Bor	Besluit omgevingsrecht
Dienstverleningsovereenkomst (dvo)	Overeenkomst tussen de gemeente en andere (bestuurs)organen met daarin afspraken over de afstemming van toezicht en handhaving
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
Gedogen	Het (tijdelijk) niet handhavend optreden tegen een overtreding waarvan de gemeente op de hoogte is.
Handhaving	Sanctionering van overtredingen om naleving van regelgeving te bevorderen.
Handhavingsverzoek	Verzoek aan het college om te besluiten handhavend op te gaan treden. Dit besluit is vatbaar voor bezwaar en beroep
Kwaliteitseisen	Eisen in de Wabo, het Bor en de Mor waaraan toezicht en handhaving op het gebied van omgevingsrecht moeten voldoen
Last onder bestuursdwang	een herstelsanctie inhoudende een last (opdracht) om een overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen. Indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd is het bestuursorgaan bevoegd om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen

Last onder dwangsom	een herstelsanctie inhoudende een last (opdracht) om een overtreding geheel of gedeeltelijk te herstellen. Indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, moet een dwangsom (geldsom) worden betaald
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
Omgevingsrecht	regelgeving die betrekking heeft op de fysieke leefomgeving
Objectgebonden gedoogbeschikking	perceelgebonden (niet-persoonsgebonden) toestemming om een recreatieverblijf permanent te mogen bewonen. Alleen uitgegeven voor enkele percelen op Parc de IJsselhoeve in Nieuwerkerk aan den IJssel.
Persoonsgebonden gedoogbeschikking/ persoonsgebonden omgevingsvergunning	persoonsgebonden toestemming om een recreatieverblijf permanent te mogen bewonen
Planning- en controlcyclus	De jaarlijkse cyclus van begroting en verantwoording van gemeentelijke activiteiten en uitgaven
Programmatisch handhaven	Een planmatige, cyclische wijze van handhaven die een serie samenhangende processtappen doorloopt. Deze cyclus sluit aan de bij de planning- en controlcyclus
Strategie	Wijze waarop vorm wordt gegeven aan toezicht en handhaving (inclusief preventie)
Toezicht	Controle op naleving van regelgeving
Toezichthouder	Ambtenaar belast met het houden van toezicht op bouwen, wonen en gebruik. Is niet bevoegd sancties op te leggen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

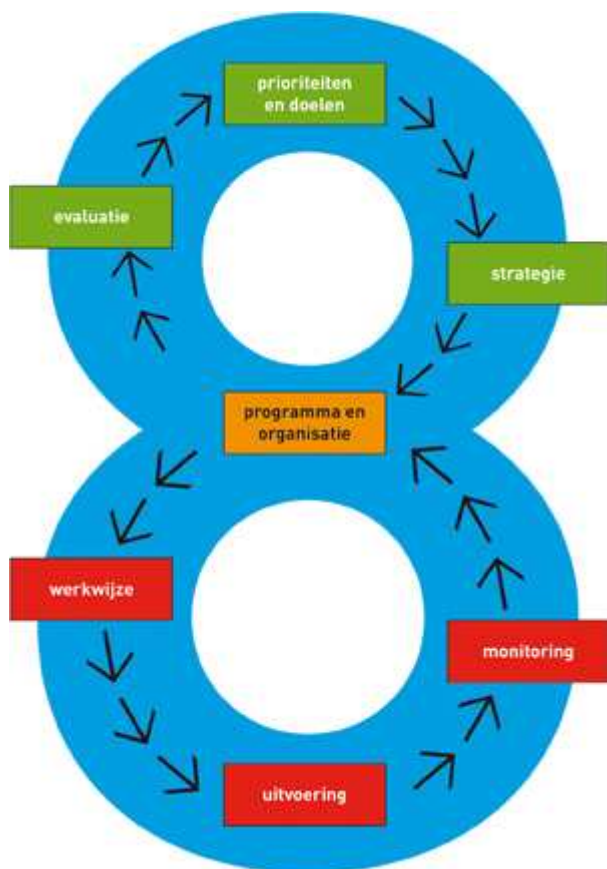
1. Inleiding

Deze beleidsnota bevat het toezichts- en handhavingsbeleid op het gebied van omgevingsrecht, Algemene plaatselijke verordening (APV) en bijzondere wetten van de gemeente Zuidplas voor de periode 2011 - 2015. Dit beleid vervangt het beleid van de voormalige gemeenten Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle.

1.1 Programmatisch handhaven

Goede en professionele handhaving vindt programmatisch plaats. Programmatisch handhaven is een planmatige, cyclische wijze van handhaven, die een serie samenhangende processtappen doorloopt. De cyclus van programmatisch handhaven sluit aan bij de reguliere planning- en controlcyclus.

De processtappen van het programmatisch handhaven worden weergegeven in onderstaande figuur, de dubbele regelkring "Big Eight".



Figuur 3.1 Programmatisch handhaven - Big Eight

Kort samengevat worden volgende zeven processtappen onderscheiden.

Ten eerste beslist de gemeente wat ze wil bereiken met handhaving en stelt daarvoor **prioriteiten en doelen** vast. Vervolgens bepaalt ze de **nalevingsstrategieën** waarmee ze de doelen wil bereiken: een preventiestrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en een gedoogstrategie (stap twee).

De derde stap is de **programmering** van de activiteiten. Hierbij wordt onder meer bepaald hoeveel personeelscapaciteit noodzakelijk is om het beleid uit te voeren en hoe de organisatie wordt ingericht. Indien doelen en de daarvoor beschikbare capaciteit niet overeen komen, moet het bestuur de keuze maken om de doelen bij te stellen, de capaciteit te vergroten en/of de organisatie anders in te richten. De vierde stap heeft betrekking op de **werkwijze** en vindt zijn uitwerking in het afdelingsplan, de individuele werkplannen en het HUP.

Daarna vindt stap vijf, de daadwerkelijke **uitvoering** plaats: toezichtscontroles en de juridische handhaving. Om na te gaan of de uitvoering de gewenste resultaten oplevert is continue **monitoring** essentieel (stap zes). Als zevende en laatste stap wordt periodiek **geëvalueerd** hoe het staat met de realisatie van de doelen, de programmering en de wijze van uitvoering. Afhankelijk van de uitkomsten worden de doelstellingen en prioriteiten aangepast en wordt de regelkring opnieuw doorlopen.

Deze beleidsnota beslaat de bovenste ring van de Big Eight. De stappen uit de onderste ring worden uitgewerkt in een jaarlijks vast te stellen Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP), het jaarlijkse afdelingsplan en individuele werkplannen.

1.2 Kwaliteitseisen Wabo

Met de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het bijbehorende Besluit omgevingsrecht (Bor) en Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) zijn kwaliteitseisen vastgesteld waaraan toezicht en handhaving op het gebied van omgevingsrecht moeten voldoen. De eisen schrijven tot in detail voor hoe toezicht en handhaving moeten worden ingericht. De belangrijkste eisen staan in de artikelen 7.1 tot en met 7.7 van het Bor en de artikelen 10.1 tot en met 10.6 van de Mor. Een overzicht van de kwaliteitseisen staat in bijlage 1. De beleidsnota en het bijbehorende handhavingsuitvoeringsprogramma voldoen aan de eisen die daarin worden gesteld.

1.3 Integrale handhaving

Een begrip dat vaak in één adem wordt genoemd met programmatisch handhaven is “integrale handhaving”. Waar programmatisch handhaven ziet op de wijze waarop het beleidsproces is ingericht, heeft het begrip integrale handhaving betrekking op de handhavingstaken van de gemeente.

Er bestaan verschillende opvattingen over wat precies verstaan moet worden onder *integrale handhaving*. Om verwarring over het begrip “integrale handhaving” te voorkomen leggen we hier de reikwijdte van het begrip op de schaal van de gemeente Zuidplas vast.

Handhaving is te definiëren als het houden van toezicht op naleving van wet- en regelgeving en waar nodig het rechtens afdwingen daarvan. Onder *integrale* handhaving wordt in dit kader verstaan: het zoveel mogelijk samenbrengen (integreren) van toezicht- en handhavingsactiviteiten in beleid, uitvoering en organisatie. Hieronder vallen ook activiteiten in het kader van preventie.

Deze beleidsnota integreert toezicht en handhaving op het gebied van omgevingsrecht, APV en bijzondere wetten. Waar er overlap is met andere beleidsvelden of andere actoren (milieudienst, brandweer, provincie, politie) wordt dit aangegeven. Ook wordt in hoofdstuk 5 beschreven op welke wijze samenwerking met actoren binnen en buiten de ambtelijke organisatie van de gemeente wordt ingericht, oftewel hoe vorm wordt gegeven aan integrale uitvoering.

1.4 Leeswijzer

Naast dit inleidende hoofdstuk bevat de beleidsnota nog vijf andere hoofdstukken. In hoofdstuk 2 staan de visie op toezicht en handhaving en de uitgangspunten die gelden voor het beleid. Hoofdstuk 3 bevat de beleidsdoelen en de prioritering van de handhavingstaken. In hoofdstuk 4 worden de nalevingsstrategieën beschreven. Hoofdstuk 5 bevat een beschrijving van de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan interne en externe samenwerking. Hoofdstuk 6, ten slotte, gaat in op de wijze van monitoring en evaluatie van het beleid en de uitvoering.

2. Visie en beleidsuitgangspunten

Op 19 april 2011 heeft de raad de Visienota integraal toezichts- en handhavingsbeleid vastgesteld. Deze nota bevat de visie, beleidsuitgangspunten, doelstellingen en prioriteiten van het beleid. De visie en beleidsuitgangspunten worden besproken in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 3 staan de doelstellingen en prioriteiten.

2.1 Visie op handhaving

Om tot een samenhangend beleid te komen is een duidelijke visie essentieel. Zonder visie is de kans groot dat beleid en uitvoering als los zand aan elkaar hangen. De visie voor toezicht en handhaving in Zuidplas is globaal verwoord in het collegeprogramma en coalitieakkoord 2010 – 2014 'Ruimte om je thuis te voelen'. Hieruit blijkt dat het college staat voor consequente, transparante en integrale handhaving. Een betrouwbare overheid kenmerkt zich ook door consequente integrale handhaving van de afgesproken (vergunning)voorwaarden.

Uit de Perspectievennota 2011-2014 volgt een taakstelling tot efficiëntere handhaving. Het bestuur wil deze taakstelling realiseren door taken zoveel mogelijk in eigen beheer uit te voeren en integraal beter af te stemmen.

2.2 Vertaling van de visie in beleidsuitgangspunten

De visie is vertaald in meerdere beleidsuitgangspunten die leidend zijn bij zowel de inrichting van het proces van toezicht en handhaving, als bij de beslissing hoe om te gaan met individuele zaken.

Met de visie in gedachten, zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd. Ze vallen in drie categorieën uiteen:

- A. algemene uitgangspunten;
- B. procesmatige uitgangspunten;
- C. organisatorische uitgangspunten.

In de Visienota integraal toezichts- en handhavingsbeleid die op 19 april 2011 is vastgesteld door de raad wordt ieder uitgangspunt uitgebreid toegelicht.

A. Algemene beleidsuitgangspunten

1. Handhaving dient ter voorkoming van gevaar, hinder en overlast;
2. Handhaving van wet- en regelgeving is vanzelfsprekend en staat niet ter discussie;
3. Herstel op kosten van de wetsovertreder;
4. Eerst de burger, dan de gemeente. Van buiten naar binnen denken;
5. Handhaven moet een maatschappelijk doel hebben en staat niet op zichzelf. Bij handhaving dient redelijkheid in de benadering van de burger door de overheid te zijn gewaarborgd. Ofwel: handhaving is evenredig aan de daarmee te dienen doelen. Er vindt daarom altijd een afweging plaats tussen de belangen van alle betrokkenen, inclusief het algemene belang;
6. Gedogen is uitzondering;
7. Geen regelgeving waarop we niet kunnen of willen handhaven;

8. Gelijke monniken, gelijke kappen;

B. Procesmatige uitgangspunten

- 9. De communicatie bij handhaving dient intensief en doelmatig te zijn;
- 10. Bij de handhaving moeten de betrokken afdelingen het vizier naar buiten richten (samenwerking met andere afdelingen en externe partners, zoals de milieudienst en de politie), dit betekent: integraal denken en handelen;
- 11. Handhavingsacties worden afgemaakt;

C. Organisatorische uitgangspunten

- 12. Organisatie van toezicht en handhaving dient transparant te zijn;
- 13. Handhaving moet in beginsel plaatsvinden met de bestaande capaciteit.

2.3 Actueel houden van beleidsuitgangspunten

De voorgaande beleidsuitgangspunten zijn een vertaling van de visie op (de organisatie van) handhaving. Hoewel deze beleidsuitgangspunten zorgvuldig tot stand zijn gekomen, is het noodzakelijk steeds te bezien of de uitgangspunten nog steeds actueel zijn en nog gedragen worden. Veranderende omstandigheden en wijziging van wet- en regelgeving en de invloed van nieuwe jurisprudentie kunnen immers leiden tot andere inzichten. Om hierop te kunnen inspelen zal het beleid structureel worden geëvalueerd en zo nodig aangepast aan deze gewijzigde inzichten en veranderende omstandigheden. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op monitoring en evaluatie.

3. Doelen en prioriteiten

De volgende stap in het ontwikkelen van toezichts- en handhavingsbeleid is het stellen van doelen en prioriteiten. Wat willen we over vier jaar bereikt hebben en in welke volgorde pakken we dit op? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is een korte analyse van de gemeente Zuidplas en de meest voorkomende problemen op het gebied van handhaving en toezicht noodzakelijk. Hiervoor heeft er een risicoanalyse van de handhavingstaken van de gemeente plaatsgevonden, die als basis dient voor het stellen van prioriteiten in toezicht en handhaving. De risicoanalyse bevat per handhavingstaak een inschatting van de gevolgen van de overtreding en de kans dat de overtreding plaatsvindt.

3.1 Zuidplas op hoofdlijnen

Allereerst een korte analyse van de gemeente. Deze analyse is gebaseerd op inzichten en ervaringen van toezichthouders en handhavers die bij de gemeente werkzaam zijn.

Kerngegevens

Zuidplas is een middelgrote gemeente met ruim 40.000 inwoners, bestaande uit vijf kernen: Moerkapelle, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Oud-Verlaat en Zevenhuizen. De oppervlakte van 62 km² is relatief groot in verhouding tot het aantal inwoners. De gemeente heeft veel buitengebied.

Ruimtelijke ordening – agrarische bedrijven

Kenmerkend voor de bedrijvigheid in Zuidplas is het grote aandeel agrarische bedrijven. Er is veel glastuinbouw die over de gehele gemeente verspreid is. Dit geldt voor alle kernen. Deze spreiding van glastuinbouw kan conflicteren met het streven van Zuidplas naar open polders en een dorps, groen karakter van de kernen.¹

De aanwezigheid van agrarische bedrijven brengt enkele problemen met zich mee:

Illegale huisvesting van buitenlandse werknemers

Deze mensen worden regelmatig gehuisvest op plekken waar dit op grond van het bestemmingsplan niet is toegestaan. Dit is niet alleen onwenselijk in planologisch opzicht, maar zeker ook vanuit sociaal en menselijk oogpunt. Buitenlandse werknemers worden regelmatig tegen betaling onder slechte omstandigheden gehuisvest. Ook kan het zijn dat de huisvesting niet voldoet aan wettelijke veiligheidseisen.

Strijdig gebruik agrarische gronden

Ook worden gronden met een agrarische bestemming vaak gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor ze bestemd zijn. Zo vindt er op grote schaal caravanopslag plaats in leegstaande kassen, er worden andere dan agrarische bedrijven gevestigd, etc. Strijdig gebruik van gronden kan verschillende negatieve effecten hebben. Zo kan er een verrommeling van het landschap optreden, in het bijzonder in het buitengebied. Ook kan strijdig gebruik een concurrentievervalsend effect hebben. Ondernemers die

¹ Zie ook Collegeprogramma 2010-2014, p. 9, e.v.

hun bedrijven gevestigd hebben op daartoe bestemde plekken betalen soms meer voor de grond dan ondernemers die hun bedrijf illegaal in agrarisch gebied hebben gevestigd.

Het probleem van strijdig agrarisch gebruik speelt met name in het gebied rond de Hoofdweg in Nieuwerkerk aan den IJssel, maar er zijn ook losstaande gevallen verspreid in de andere kernen. Strijdig gebruik kan ook roet in het eten gooien bij de ontwikkeling van gebieden die een andere bestemming zullen krijgen, zeker als dit in het verleden actief gedoogd is.

Naast de problemen die de aanwezigheid van de agrarische bedrijven met zich meebrengen, is er nog een tweetal specifieke problemen die voorkomen binnen de gemeente Zuidplas, te weten de aanwezigheid van drankketen en bewoning van recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan.

Drankketen

Een specifieke vorm van strijdig gebruik met zijn eigen problematiek is de aanwezigheid van zogeheten drankketen. De problematiek rond drankketen speelt voornamelijk in Moerkapelle. De negatieve effecten van de aanwezigheid van de drankketen zijn voornamelijk sociaal van aard: alcohol- en drugsmisbruik door jongeren en overlast voor omwonenden zijn maar enkele van de onwenselijke gevolgen.

Drankketen zijn er in verschillende vormen. Ten eerste zijn er drankketen die onder definitie van 'horecabedrijf' van de Drank- en Horecawet vallen: de activiteit in ieder geval bestaande uit het bedrijfsmatig of anders dan om niet verstreken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse.² Verder zijn er ook keten die niet vallen onder deze definitie, maar waar wel groepen personen samen komen om grote hoeveelheden alcohol te nuttigen.

Recreatie

Een ander kenmerk van Zuidplas zijn de ruime mogelijkheden voor recreatie. Binnen de grenzen van de gemeente bevinden zich ongeveer 900 recreatiewoningen, waarvan het merendeel zich bevindt in de acht recreatieparken.

Zoals iedere gemeente met recreatiewoningen heeft ook Zuidplas te maken met problematiek rond bewoning van recreatiewoningen in strijd met het bestemmingsplan. Enerzijds worden recreatiewoningen permanent bewoond door eenzelfde (groep van) bewoners, ook wel permanente bewoning genoemd. Anderzijds komt het steeds vaker voor dat woningen tijdelijk wordt bewoond door verschillende personen, die echter geen recreatief gebruik maken van de woning. Te denken valt aan bewoning van recreatiewoningen door werknemers van bedrijven binnen of in de buurt van Zuidplas.

Bij ongeveer de helft van de recreatiewoningen speelt het vermoeden van illegale bewoning van recreatiewoningen. Dit geldt voor alle kernen in dezelfde mate. Bewoning van recreatiewoningen in

² Artikel 1, eerste lid, van de Drank- en Horecawet.

afwijking van het bestemmingsplan leidt tot een aantal negatieve effecten op ruimtelijk, maatschappelijk, economisch en sociaal gebied.³

3.2 Doelstellingen

Handhaving is geen doel op zich, maar een instrument om een doel te bereiken. Op individueel niveau is het doel van een handhavingsactie om een overtreding te beëindigen. Maar wat zijn nu de doelstellingen op maatschappelijk niveau? Of anders gezegd: welke maatschappelijke effecten willen we bereiken? De beantwoording van deze vragen is nauw verbonden met de kenmerken en problemen van de gemeente Zuidplas zoals die in paragraaf 3.1 zijn weergegeven.

Hieronder volgen de doelstellingen die wij in de periode 2011 – 2015 willen realiseren.

1. **Het aantal locaties waar buitenlandse werknemers illegaal worden gehuisvest terugbrengen.**

Handhaving is slechts één van de noodzakelijke middelen om illegale huisvesting van buitenlandse werknemers terug te brengen. Om te voorkomen dat het probleem zich verplaatst naar andere locaties binnen of buiten de gemeente, is het noodzakelijk dat huisvesting wordt aangeboden op plekken waar dit wel wenselijk en toegestaan is. De gemeente kan hierin een faciliterende rol spelen. Ambtelijk betekent dit dat de afdeling Vergunningverlening en Handhaving nauw samen moet werken met de afdeling VROM, LTO Nederland en de politie.

2. **Strijdig gebruik van gronden met agrarische bestemming terugbrengen**

De focus ligt op gronden met een agrarische bestemming, omdat een groot deel van de gronden in Zuidplas is bestemd voor agrarisch gebruik. En juist in deze gebieden vindt veel strijdig gebruik plaats dat onwenselijk kan zijn bij de (toekomstige) ontwikkeling van gebieden en hinderlijk kan zijn voor omwonenden.

3. **Bestaande drankketen sluiten. Nieuwe drankketen opsporen en sluiten**

De wijze waarop gehandhaafd wordt op drankketen is afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval. Zo zal handhaving op keten die voldoen aan de definitie van 'horecabedrijf' plaatsvinden op grond van de Drank- en Horecawet en mogelijk ook op grond van de Wabo (bouwen zonder vergunning). Handhaving op keten die niet vallen onder deze definitie kan niet plaats vinden op grond van de Drank- en Horecawet, wel zal handhaving veelal plaats kunnen vinden op grond van de Wabo.⁴

De problematiek rond drankketen is voornamelijk sociaal-maatschappelijk van aard en dan met name vanwege de gevaren voor de volksgezondheid. Ambtelijk betekent dit dat handhaving door de afdeling Vergunningverlening en Handhaving voornamelijk ondersteunend is aan de afdeling Bestuur, Juridische Zaken en Communicatie en de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. Ook

³ Voor een toelichting op mogelijke negatieve effecten, zie onder meer de Beleidsnota permanente bewoning recreatieverblijven van de gemeente Zevenhuizen-Moerkapelle (3 december 2008).

⁴ Zie voor de mogelijkheid voor handhaving van drankketen op grond van de Drank- en Horecawet onder meer de uitspraak van de ABRvS van 10 november 2010, LJN BO 3493

moet handhavend optreden zich niet beperken tot het opleggen van sancties, maar zal voorlichting aan jongeren die drankketen bezoeken en hun ouders een belangrijke rol spelen.

4. Terugbrengen van bewoning van recreatiewoningen in strijd met het bestemmingsplan

Zoals in de vorige paragraaf gezegd heeft illegale bewoning van recreatiewoningen negatieve effecten op meerdere gebieden. Wij stellen ons daarom tot doel om illegale bewoning van recreatiewoningen actief terug te dringen. Dit betekent dat er gehandhaafd wordt op eenieder die een recreatiewoning gebruikt of laat gebruiken voor andere doeleinden dan recreatie. Uitgezonderd zijn recreatiewoningen waarvan de bewoners in het bezit zijn van een persoonsgebonden omgevingsvergunning, een persoonsgebonden gedoogbeschikking en een objectgebonden gedoogbeschikking.

Naast deze doelstellingen blijven toezicht en handhaving natuurlijk ook gericht op het voorkomen van calamiteiten en gevaarlijke situaties. Welke prioritering daarin wordt aangebracht, staat in paragraaf 3.3.

3.3 Prioriteiten

Er zijn altijd meer overtredingen dan waarop wij gezien onze capaciteit op kunnen handhaven. Daarom is het noodzakelijk om een prioritering aan te brengen in de handhavingstaken en -doelen: welke taken krijgen voorrang boven andere? Op grond van een risicoanalyse, het coalitieakkoord 2010 – 2014 en het collegeprogramma 2010 – 2014 zijn de prioriteiten ten aanzien van toezicht en handhaving gesteld. We onderscheiden daarbij prioriteiten voor toezicht op en handhaving van APV en bijzondere wetten enerzijds en prioriteiten voor toezicht op en handhaving van omgevingsrecht anderzijds.

Omgevingsrecht	APV en bijzondere wetten
1. Gebruik inrichting zonder/in afwijking van omgevingsvergunning voor het gebruik (2.1, lid 1, sub d, Wabo)	1. Horeca: drank- en horecavergunning, exploitatievergunning en openingstijden
2. Bewoning van recreatieverblijven in strijd met bestemmingsplan	2. Wegen: veiligheid, gebruik en aanzien (incl. parkeren)
3. Slopen met asbest	3. Drugsoverlast [KNV]
4. Huisvesting buitenlandse werknemers	4. Verboden drankgebruik [KNV]
5. Strijdig gebruik agrarische gronden	5. Consumentenvuurwerk
6. Toezicht omgevingsvergunning, activiteit bouwen vanaf € 1.000.000,-	6. Plakken, kladden en graffiti (KNV)
7. Toezicht omgevingsvergunning activiteit bouwen van € 100.000 tot € 1.000.000,-	7. Voorwerpen op of aan de weg
8. Toezicht omgevingsvergunning voor monumenten, activiteit bouwen en slopen	8. Geluidsoverlast inrichtingen (inclusief horeca)
9. Toezicht op vergunningvrij bouwen	9. Verontreiniging door honden
10. Toezicht omgevingsvergunning, activiteit slopen	10. Hangplekken [KNV]

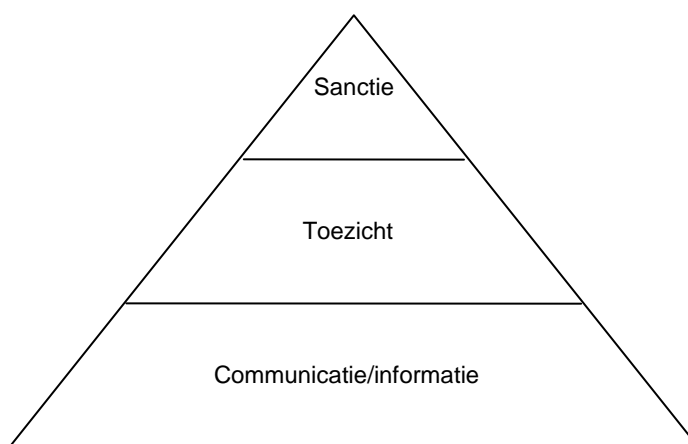
Waar bij de prioriteiten in de tweede kolom een duidelijk verband bestaat met de Kadernota Veiligheid is dit aangegeven met: **[KNV]**.

4. Nalevingsstrategieën

De gemeente Zuidplas wil dat wet- en regelgeving zoveel mogelijk wordt nageleefd. Dit doel kan worden bereikt door middel van een nalevingsstrategie, die kan worden opgesplitst in een preventie- en handhavingsstrategie.

4.1 Inleiding

Overheden staan diverse middelen ter beschikking om naleving van regels te bevorderen en af te dwingen. Deze middelen kunnen worden weergegeven in een zogeheten handhavingspiramide, zoals die hieronder is weergegeven.⁵



Welk instrument wordt ingezet, hangt onder meer af van het type overtreder.⁶ Zo gebeuren veel overtredingen bijvoorbeeld onbewust. Personen en bedrijven weten niet dat een bepaalde gedraging niet is toegestaan. Communicatie over regelgeving zal in veel van deze gevallen ertoe leiden dat overtredingen worden voorkomen.

Ook communicatie over handhaving (wat doet de gemeente tegen overtredingen) kan een preventieve werking hebben. Gecombineerd met toezicht zal dit vooral effect hebben bij calculerende overtreders: personen en bedrijven die weten dat een bepaalde gedraging niet is toegestaan, maar de baten van de overtreding afzetten tegen de kosten ervan en de pakkans.

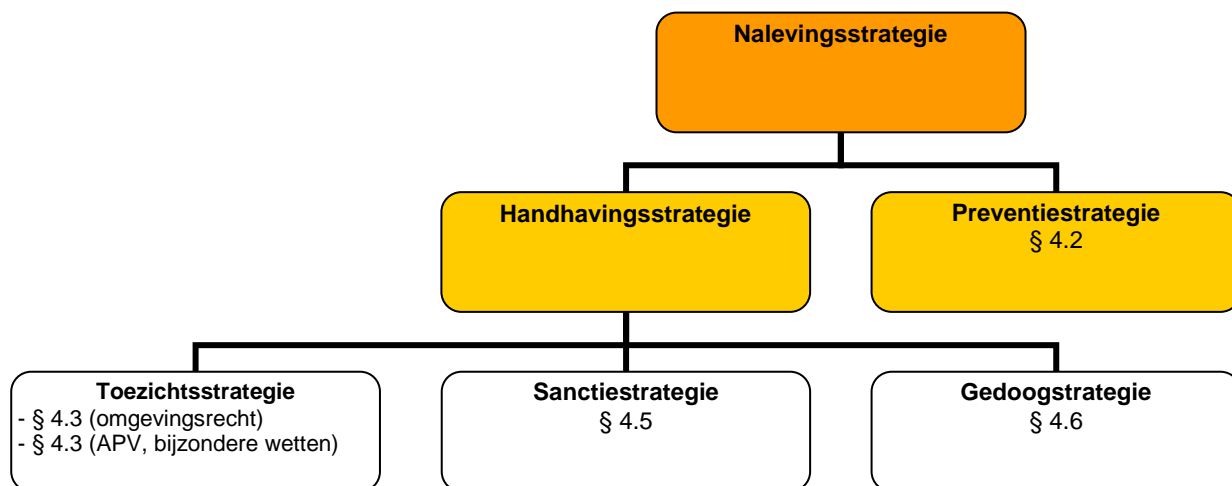
Het sluitstuk van de handhavingspiramide is sanctionering. Als communicatie en toezicht geen resultaat hebben, kan de gemeente overgaan tot het opleggen van een sanctie om naleving van regels af te dwingen.

De onderdelen van de handhavingspiramide komen terug in de verschillende nalevingsstrategieën die de gemeente Zuidplas bij toezicht en handhaving hanteert: handhavingsstrategieën (bestaande uit een

⁵ Er zijn diverse handhavingspiramides ontwikkeld, die terug te voeren zijn op de handhavingspiramide van John Braithwaite en Ian Ayres. De in deze beleidsnota gehanteerde piramide is een combinatie van elementen uit verschillende piramiden.

⁶ Zie voor motieven voor naleving en overtredingen de Tafel van Elf, bijvoorbeeld op www.tafelvanelfvoorgemeenten.nl.

toezichtsstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie) en preventiestrategie. De verhouding tussen de diverse nalevingsstrategieën volgt uit de volgende figuur.



Preventiestrategie

Met deze strategie wil de gemeente spontane naleving bevorderen. Daarvoor is het van belang dat de wet- en regelgeving op zichzelf duidelijk is en ook bekend is bij burgers en bedrijven. Communicatie en advisering spelen hierin een grote rol. Naleving kan ook worden gestimuleerd door burgers en bedrijven bewust te maken van de risico's van niet-naleving en door te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid.

Handhavingstrategie

Handhaving betreft voor de gemeente Zuidplas vooral bestuursrechtelijke handhaving. Bij de handhaving wordt volgens de volgende strategie te werk gegaan:

- door het houden van toezicht op de naleving worden de risico's als gevolg van het niet naleven van de wet- en regelgeving zoveel mogelijk beperkt (toezichtstrategie);
- indien overtredingen worden geconstateerd, wordt door (dreigen met) sancties een einde gemaakt aan de illegale situaties (sanctiestrategie);
- slechts in uitzonderlijke situaties wordt van handhavend optreden afgezien (gedoogstrategie);

Tussen de sanctiestrategie en de gedoogstrategie bestaat een duidelijke samenhang. Beide strategieën dienen dan ook steeds vanuit hun onderlinge samenhang te worden gezien. Deze samenhang is als volgt: als er sprake is van een overtreding dan heeft de gemeente de keuze om wel of niet handhavend optreden. Wanneer wordt besloten om handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de sanctiestrategie. Wanneer wordt besloten om niet (bestuursrechtelijk) handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de gedoogstrategie.

De strategieën voor toezicht, sancties en gedogen worden uitgewerkt in de volgende paragrafen.

4.2 Preventiestrategie

Een belangrijke voorwaarde voor preventie is een goede kenbaarheid van de na te leven regels.

Beschikbaar stellen van regelgeving

De kenbaarheid van regels kan in de eerste plaats worden bevorderd door ze beschikbaar stellen voor burgers en ondernemers. Op de gemeentelijke website staan diverse beleidsregels, verordeningen en andere besluiten van de raad en het college.

Verder staat gemeentelijke regelgeving op de Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving en is ze daarmee te raadplegen op onder meer de website overheid.nl. Op deze website staat naast lokale regelgeving ook regelgeving van provincies en Rijk.

Ook staat een deel van de vigerende bestemmingsplannen online, zowel op de website (in PDF) als op www.ruimtelijkeplannen.nl (interactieve applicatie). Het is de bedoeling dat alle bestemmingsplannen uiterlijk in 2013 digitaal beschikbaar zijn.

Verder zullen alle nieuwe beleidsstukken en verordeningen op het gebied van omgevingsrecht, APV en bijzondere wetten op de gemeentelijke website worden geplaatst.

Actief informeren – het Wabo-loket en gemeentepagina

Ten tweede moet de gemeente ondernemers en burgers ook actief informeren over de na te leven regelgeving. Hiervoor beschikken we over diverse folders over ruimtelijke ordeningsonderwerpen die men bij een bezoek aan het gemeentehuis kan meenemen. Ook is er iedere werkdag in de ochtend een inloopspreekuur van het Wabo-loket waar ondernemers en burgers terecht kunnen voor informatie over bouwen, vergunningen, bestemmingsplannen, etc. Ook kunnen personen op afspraak terecht bij medewerkers van de gemeente. Dit alles geldt zowel voor algemene vragen (wat mag wel of niet op een bepaalde plek?) als voor een vooroverleg over voorgenomen activiteiten en plannen.

Verder heeft de gemeente een eigen pagina in het lokale weekblad Hart van Holland. Hierop staan alle publicaties en andere gemeentelijke informatie. Informatie over provinciale en landelijke ontwikkelingen die een brede impact hebben op bewoners van Zuidplas zal hier ook op worden geplaatst.

Nut en noodzaak van regels

Tot slot speelt ook het door burgers en ondernemers ervaren doel en nut van regels een rol.⁷ Als zij het nut niet zien van regels, zullen zij sneller genegen zijn ze te overtreden. Het is dus enerzijds van belang om burgers en bedrijven niet alleen te informeren over het bestaan van regels, maar ook waarom ze er zijn. Anderzijds zal bij het opstellen van regels ook goed moeten worden gekeken naar het nut en de noodzaak van regels. Kan het doel niet ook op een andere wijze worden bereikt? Denk bijvoorbeeld aan het terugbrengen van het aantal indieningsvereisten voor vergunningaanvragen. Als een aanvraag voor een relatief kleine activiteit veel moeite en tijd (en daarmee ook geld) kost, is de kans aanwezig dat helemaal geen vergunning wordt aangevraagd. Of nog anders: is een vergunningstelsel wel

⁷ Dit is één van de nalevingsdimensies van de Tafel van Elf

noodzakelijk om een doel te bereiken of kan het te beschermen belang ook op een andere wijze worden gerealiseerd? Preventie vindt hiermee plaats aan de voorkant, vóór het opstellen van nieuwe regels. Momenteel loopt het project Deregulering (als onderdeel van het gemeentebrede project Dienstverlening), waarin regels en indieningsvereisten worden doorgelicht op nut en noodzaak.

4.3 Toezichtsstrategieën omgevingsrecht

Voor een goede uitvoering van regels is adequaat toezicht noodzakelijk. Onder toezicht wordt controle op overtredingen verstaan en zal gewoonlijk aan handhaving (sanctietoepassing) voorafgaan. Toezicht moet worden onderscheiden van opsporing. Opsporingshandelingen zijn pas mogelijk als er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaat (art. 29 WvSv).

De strategie voor het houden van toezicht is bepaald op basis van de uit de risico-inventarisatie naar voren gekomen prioriteiten. Minder risico betekent doorgaans een lagere prioriteit. Dat zal ook zijn doorwerking moeten krijgen in intensiteit van het toezicht. Daarbij dient natuurlijk wel een zekere ondergrens in het oog te worden gehouden. De gemeente heeft een wettelijke taak uit te voeren en kan deze niet verwaarlozen.

Van belang is vooraf te weten welke activiteiten onder het begrip toezicht worden geschaard. De volgende activiteiten vallen onder toezicht:

1. voorbereiding inspectie (toetsingskader);
2. inspectie op locatie;
3. rapportage van de inspectie / invullen opnamestaat;
4. eventuele correspondentie direct naar aanleiding van de inspectie.

We onderscheiden drie vormen van toezicht met ieder zijn eigen strategie:

1. vergunninggebonden toezicht;
2. niet-vergunninggebonden toezicht;
3. projectmatig toezicht.

4.3.1 Vergunninggebonden toezicht

Vergunninghouders zijn verplicht bij de gemeente een melding te doen wanneer de werkzaamheden aanvangen en nogmaals wanneer de werkzaamheden zijn geëindigd. Op iedere vergunning waarvan de start van de werkzaamheden wordt gemeld, wordt toezicht gehouden. Het toezicht bestaat, afhankelijk van de type werkzaamheden, uit één of meerdere toezichtsmomenten.

Omgevingsvergunning voor bouwen

Het is van belang dat er tijdens het bouwen⁸ van een bouwwerk toezicht wordt gehouden. Het is echter niet efficiënt en praktisch onmogelijk om elk bouwwerk op elk punt van de bouw te controleren. Het toezicht zal zich dan ook juist richten op de cruciale momenten in een bouwproces. Voor het bepalen van die momenten is aangesloten bij de toezichtsmomenten die worden gehanteerd in het integraal Toezicht Protocol (iTP) van onder andere de Vereniging voor Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN).

Op welke momenten in het bouwproces de toezichtsmomenten plaatsvinden, staat in de toezichtsmatrix die is opgenomen in bijlage 2.

Tijdelijke omgevingsvergunning voor bouwen

De toezichtsmomenten op de tijdelijke omgevingsvergunning voor bouwen zijn dezelfde als de toezichtsmomenten op een reguliere vergunning voor bouwen (zie bijlage 2). Bij een tijdelijke omgevingsvergunning wordt verder een extra toezichtmoment ingevoegd, na afloop van de termijn waarvoor de vergunning is verleend, om te controleren of vergunde object is verwijderd.

Omgevingsvergunning voor slopen

Ook voor het bepalen van de toezichtsmomenten bij slopen is aangesloten bij de toezichtsmomenten in het iTP. In bijlage 3 staan de toezichtsmomenten in een sloopmatrix vermeld.

Omgevingsvergunning voor overige activiteiten

Er zijn ook andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is: het aanleggen van erfverhardingen, het aanleggen van uitwegen, het kappen van bomen en het (doen) vellen van een houtopstand. Bij deze omgevingsvergunningen gaat het om kortdurende activiteiten (vaak één dag). Er is daarom één toezichtmoment.

4.3.2 Niet-vergunninggebonden toezicht

Het niet-vergunning gebonden toezicht valt in twee categorieën uiteen: toezicht naar aanleiding van meldingen en handhavingsverzoeken en gebiedsgericht toezicht (toezicht op eigen initiatief van de gemeente). Voor beide vormen van niet-vergunninggebonden toezicht volgen hieronder aparte strategieën

Toezicht naar aanleiding van meldingen en handhavingsverzoeken

Na ontvangst van een melding of handhavingsverzoek gaan de toezichthouders altijd naar de locatie waar de melding of het handhavingsverzoek betrekking op heeft. Daar maken zij een proces-verbaal met daarin een beschrijving en foto's van de aangetroffen situatie. Vervolgens wordt op grond hiervan

⁸ Bouwen wordt in artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo als volgt gedefinieerd: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten.

beoordeeld of er sprake is van een overtreding en of legalisatie mogelijk is (legalisatietoets). In paragraaf 4.5.3 gaan we verder in op legalisatietoetsen en de afhandeling van handhavingsverzoeken.⁹

Vanwege de risico's die (illegale) asbestverwijdering met zich meebrengt, staat in bijlage 4 een aparte strategie voor toezicht op het verwijderen van asbest. Voor het verwijderen van asbest is geen vergunning vereist. Wel moeten burgers en bedrijven dit melden bij de gemeente alvorens ze aanvangen met de sloop.

Gebiedsgericht toezicht

Een groot aantal toezichtstaken kan onder de noemer gebiedsgericht toezicht worden geschaard. Kern hiervan is dat niet de activiteit (zoals een vergunning) maar het gebied centraal staat. Conform een vooraf vastgestelde frequentie wordt gecontroleerd op illegale bouwwerken en illegaal gebruik.

Hulpmiddel hiervoor is de Basisadministratie Gebouwen (BAG). Hierin staan alle gebouwen binnen de gemeente Zuidplas opgenomen. Vergunde gebouwen worden na realisatie direct opgenomen in de BAG. Jaarlijks worden luchtfoto's genomen die getoetst worden aan de BAG. Ontbrekende gebouwen (bijvoorbeeld vergunningvrij gerealiseerde gebouwen) worden zo alsnog in de BAG opgenomen. Door na te gaan of gebouwen in de BAG staan, wordt illegale bebouwing opgespoord.

Het gebiedsgerichte karakter van deze controles houdt in dat prioriteiten worden gesteld op basis van de verschillende gebiedskarakteristieken binnen het grondgebied van de gemeente. Zowel de typen overtredingen als de frequentie waarmee het toezicht plaatsvindt is gekoppeld aan de prioriteiten die in paragraaf 3.3 zijn genoemd.

In bijlage 5 staat per gebied de controlefrequentie (aantal gebiedsgerichte controles per jaar) weergegeven en worden ook de overtredingen genoemd die in het gebied vooral aandacht krijgen.

Dit betekent overigens niet dat geen toezicht meer wordt gehouden in de overige gebieden of op andere overtredingen. Gelet op de lagere prioriteit wordt daar echter wel minder capaciteit voor geraamd, waardoor het een minder actief toezicht betreft. Van alle geconstateerde overtredingen wordt altijd proces-verbaal opgemaakt.

Ook wordt toezicht gehouden op omgevingsvergunningvrij bouwen, waarbij vooral wordt gelet op naleving van regels uit het Bouwbesluit, de bouwverordening en welstandsregels (alleen op welstandsexcessen). Hoewel voor bepaalde activiteiten geen omgevingsvergunning is vereist, moeten ze immers wel voldoen aan inhoudelijke regels ten aanzien van constructieve veiligheid, brandveiligheid, etc.

4.3.3 Projectmatig toezicht

Het is mogelijk om bijzondere thema's te benoemen waarop gedurende enige tijd georganiseerd, projectmatig toezicht wordt gehouden. Het betreft dan onderwerpen die bijzondere bestuurlijke

⁹ Zie ook de uitspraak van de Rechtbank Arnhem van 3 augustus 2010, LJN: BN4417. Hierin wordt bepaald dat bij een handhavingsverzoek feitelijk onderzoek moet worden gedaan naar de vraag of sprake is van een overtreding.

aandacht hebben of onderwerpen waarop een achterstand moet worden ingehaald. Ook kunnen landelijke of integrale thema's aanleiding zijn om daarbij aan te sluiten.

Voor projectmatig toezicht is het niet mogelijk een uniforme strategie te formuleren. Voor ieder onderwerp wordt daarom een aparte strategie bepaald.

Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven

Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is een onderwerp dat projectmatig wordt opgepakt. In de komende vier jaar vinden op alle recreatieparken binnen Zuidplas controles plaats op onrechtmatige bewoning. Op grond van fysieke controles door toezichthouders bij de recreatieverblijven en de resultaten van administratief onderzoek wordt besloten of er handhavend zal worden opgetreden tegen bewoners en eigenaren van recreatiewoningen.

Tijdens deze controles zal ook worden gecontroleerd op illegale bebouwing. Op sommige recreatieparken is dit een probleem dat op deze wijze eenvoudig, zonder veel extra tijd en inzet (efficiënt) kan worden opgepakt.

Overige projecten

Afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen of nieuwe inzichten kunnen op een later moment ook andere onderwerpen projectmatig worden opgepakt.

4.4 Toezichtstrategie APV en bijzondere wetten

We besteden in deze beleidsnota beperkt aandacht aan de toezichtsstrategieën op het gebied van APV en bijzondere wetten. Reden hiervoor is dat ten tijde van het schrijven van de beleidsnota een reorganisatie plaatsvindt van het toezicht op deze gebieden. Vanwege veranderingen in de wijze van toezicht door de reorganisatie, wordt de toezichtstrategie APV en bijzondere wetten beperkt tot een beschrijving van de huidige werkwijze. Nog in 2011 zal de toezichtstrategie voor APV en bijzondere wetten worden uitgewerkt en vastgesteld.

4.4.1 Vergunninggebonden toezicht

Boa's houden toezicht op naleving van de Drank- en Horecawet. Zij controleren periodiek horecagelegenheden en andere vergunninghouders (bijvoorbeeld sportkantines) op naleving van vergunningeisen. Verder wordt er steekproefsgewijs gecontroleerd op naleving van APV-vergunningen.

4.4.2 Niet-vergunninggebonden toezicht

Boa's controleren dagelijks op het correct aanbieden van huisafval, hondenpoep en parkeren in blauwe zones. Bij overtredingen schrijven zij een waarschuwing of een boete uit.

4.5 Sanctiestrategie

Indien blijkt uit controles door toezichthouders, meldingen of handhavingsverzoek dat er sprake is van een overtreding zal de gemeente hier in de regel handhavend tegen moeten optreden (beginselplicht tot handhaving). Hoe we dit doen, ligt vast in deze sanctiestrategie.

4.5.1 Inleiding

Handhaving van wet- en regelgeving betreft voor de gemeente vooral bestuursrechtelijke handhaving. Indien via deze weg niet het gewenste resultaat kan worden bereikt is ook plaats voor strafrechtelijke of civielrechtelijke handhaving.

Strafrechtelijke handhaving kan zich voor doen bij onomkeerbare situaties, zoals het zonder vergunning slopen van een monument. De zaak wordt dan doorgegeven aan de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Of een daadwerkelijk strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd valt onder verantwoordelijkheid van het OM.

Voor civielrechtelijke handhaving geldt dat dit alleen onder voorwaarden is toegestaan (tweewegenleer). De belangrijkste voorwaarde is dat civielrechtelijke handhaving de rechtswaARBorgen die horen bij publiekrechtelijke handhaving niet onaanvaardbaar mogen doorkruisen.

Omdat handhaving in Zuidplas vrijwel alleen publiekrechtelijk plaatsvindt, bevat deze nota enkel hiervoor een strategie. Bij civielrechtelijke of strafrechtelijke handhaving wordt de strategie per geval bepaald.

Bestuursrechtelijke sancties

Er zijn vier mogelijke bestuursrechtelijke sancties die kunnen worden opgelegd:

1. een last onder dwangsom. Deze sanctie wordt verreweg het vaakst opgelegd. Een last onder dwangsom kan zowel na het constateren van een overtreding als preventief worden opgelegd;
2. een last onder bestuursdwang. Deze sanctie wordt opgelegd in situaties waarin spoed is vereist of wanneer een eerder opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot beëindiging van de overtreding;
3. een bestuurlijke strafbeschikking. Een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang zijn herstelsancties gericht op het beëindigen/ beëindigd houden van een overtreding. De bestuurlijke strafbeschikking is daarentegen een bestraffende sanctie. De Algemene wet bestuursrecht definieert dit als een bestuurlijke sanctie die beoogt de overtreder leed toe te voegen.¹⁰ Deze sanctie is er dus niet primair op gericht de overtreding te beëindigen (hoewel dit natuurlijk wel een van de doelen is van sanctionering), maar om te straffen. De bestuurlijke strafbeschikking wordt alleen opgelegd voor overtredingen tegen de openbare veiligheid en openbare ruimte (APV en bijzondere wetten);
4. de intrekking van een (omgevings)vergunning als sanctie¹¹.

¹⁰ Artikel 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht

¹¹ Zie artikel 5.19 van de Wabo voor intrekingsgronden

De sanctiestrategie valt in drie processtappen uiteen:

1. de gemeente raakt op de hoogte van een overtreding (paragraaf 4.5.2)
2. de gemeente treedt handhavend op tegen een overtreding (standaardprocedure, paragraaf 4.5.3)
3. de gemeente kan afwijken van de standaardprocedure (paragraaf 4.5.4)

4.5.2 Wijzen van constatering van overtredingen

De gemeente kan op verschillende wijzen bekend raken met overtredingen:

1. een toezichthouder constateert zelfstandig dat er sprake is van een overtreding;
2. er wordt melding gedaan van een overtreding;
3. er wordt een handhavingsverzoek ingediend.

Eigen constatering van een toezichthouder (mogelijkheid 1)

Hoe een toezichthouder zelfstandig een overtreding kan opmerken, is beschreven in paragraaf 4.3 en 4.4 (toezichtsstrategieën): dit kan gebeuren naar aanleiding van vergunninggebonden toezicht, gebiedsgericht toezicht en projectmatig toezicht. In tegenstelling tot meldingen en handhavingsverzoeken zijn er geen derden die de gemeente wijzen op een mogelijke overtreding.

Handhavingsverzoeken en meldingen (mogelijkheid 2 en 3)

Naast een eigen constatering van een toezichthouder, raakt de gemeente ook door middel van meldingen en handhavingsverzoeken op de hoogte van mogelijke overtredingen.

Bij een handhavingsverzoek wordt het college verzocht te besluiten handhavend op te treden tegen een of meerdere vermeende overtredingen.¹² De beslissing van het college vormt een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Om voor behandeling als handhavingsverzoek in aanmerking te kunnen komen, moet worden voldaan aan de vereisten voor een aanvraag zoals deze worden genoemd in artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat het handhavingsverzoek de volgende elementen moet bevatten:

- de naam en het adres van de aanvrager;
- de dagtekening;
- een verzoek om handhaving (ter onderscheid van een melding);
- een beschrijving van de vermeende overtreding en het adres waarop de vermeende overtreding plaatsvindt.

Verzoeken die niet aan deze eisen voldoen, worden behandeld als meldingen. Tegen de afhandeling van een melding staan geen bezwaar en beroep open. Wel is het altijd mogelijk om een klacht in te dienen bij de gemeentesecretaris over de afhandeling van de melding.

¹² Artikel 1:3, eerste lid, van de Awb: Onder een aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

Op anonieme meldingen en handhavingsverzoeken wordt in beginsel niet gereageerd. Indien sprake is van een (mogelijk) acuut risicovolle situatie wordt uiteraard wel actie ondernomen.

Informereren over afhandeling van melding en handhavingsverzoek

In geval van een melding of een handhavingsverzoek wordt de melder of verzoeker binnen twee weken schriftelijk geïnformeerd over de verdere afhandeling ervan. Hiervoor zijn twee mogelijkheden:

1. er wordt afgezien van handhaving omdat er geen overtreding is, de overtreding legaliseerbaar is of handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen;
2. de mogelijkheden om handhavend op te treden worden nader onderzocht.

In geval de mogelijkheden nader worden onderzocht (mogelijkheid 2) worden verzoeker en melder hier alsnog over geïnformeerd, zodra duidelijk is of er al dan niet wordt overgegaan tot handhaving.

Beslistermijn handhavingsverzoek en melding

Op handhavingsverzoeken wordt binnen een redelijke termijn een beslissing genomen (in ieder geval binnen acht weken)¹³. De indiener van het verzoek moet binnen deze termijn definitief uitsluitel krijgen of de gemeente handhavend gaat optreden. Dit betekent dat, indien er sprake is van een overtreding, binnen maximaal acht weken een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (handhavingsbesluit) is opgelegd aan de overtreder. Hiervan wordt schriftelijk mededeling gedaan aan de verzoeker, die eveneens een afschrift van het handhavingsbesluit ontvangt.

In geval er geen sprake is van een overtreding, ontvangt de verzoeker om handhaving binnen maximaal acht weken een afwijzing van het verzoek om handhaving.

Indien niet binnen acht weken een besluit kan worden genomen op het handhavingsverzoek, wordt de beslistermijn met een redelijke termijn verlengd. Deze verlenging moet binnen de oorspronkelijke beslistermijn van acht weken worden genomen en kenbaar worden gemaakt aan de verzoeker om handhaving.¹⁴

In geval van een melding zijn we niet verplicht voornoemde termijnen aan te houden. Waar mogelijk zullen wij dit wel doen.

Mogelijke besluiten op een handhavingsverzoek

Naar aanleiding van een handhavingsverzoek zijn twee besluiten mogelijk:

1. er wordt afgezien van handhaving omdat er geen overtreding is, de overtreding legaliseerbaar is of handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen;
2. er is een overtreding geconstateerd en hier wordt handhavend tegen opgetreden;

¹³ Artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht

¹⁴ Artikel 4:14, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht

4.5.3 Standaardprocedure na constatering van een overtreding

Van alle geconstateerde overtredingen wordt een proces-verbaal opgemaakt en ontvangt de overtreder binnen drie weken na constatering een brief. Hierin staat welke overtreding door de toezichthouders is geconstateerd en of deze overtreding (gedeeltelijk) legaliseerbaar is. Dit is een constateringsbrief.

In de brief wordt een termijn genoemd waarbinnen de overtreding moet worden beëindigd of, indien de overtreding legaliseerbaar is, een vergunningaanvraag moet zijn ingediend. De standaardtermijn hiervoor is vier weken. Deze termijn kan verkort of verlengd worden als de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Onderzoek naar legalisatiemogelijkheden

Volgens vaste jurisprudentie zal, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (beginselplicht tot handhaving). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan hiervan afzien. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat.¹⁵ Voordat een aanschrijvingsprocedure wordt opgestart dient dan ook onderzocht te worden of de situatie te legaliseren is. Alvorens een constateringsbrief te verzenden, wordt daarom altijd een legalisatieonderzoek uitgevoerd.

Legalisatieonderzoek kan de volgende uitkomsten hebben, die in de constateringsbrief worden meegedeeld aan de (mogelijke) overtreder en/of eigenaar.

1. De uitkomst van legalisatieonderzoek is nog niet bekend. In de constateringsbrief wordt vermeld dat nog een (nader) onderzoek naar legalisering plaatsvindt. Daarbij wordt vermeld waar de uitkomst vanaf hangt. Wat al wel bekend is wordt in de brief vermeld. Ook wordt in de brief een termijn genoemd waarbinnen de gemeente uitsluitsel geeft over de legalisatiemogelijkheden.
2. De overtreding is mogelijk te legaliseren. In reactie op de geconstateerde overtreding wordt schriftelijk bericht dat deze mogelijk (gedeeltelijk) kan worden gelegaliseerd. In geval een overtreding gedeeltelijk of na enige aanpassing kan worden gelegaliseerd, wordt indien mogelijk in de brief al aangegeven waaruit de aanpassingen dienen te bestaan. Tevens wordt de overtreder uitgenodigd voor een gesprek, waarin de aanpassingen worden uitgelegd.

Vervolgens wordt een termijn gegund voor het indienen van een aanvraag of om op andere wijze mee te werken aan legalisatie. Hiervoor geldt in principe de standaardtermijn van vier weken. Deze termijn kan verkort of verlengd worden als de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Daarna zijn er twee mogelijkheden:

- indien binnen de gestelde termijn geen aanvraag binnenkomt of er op andere wijze geen medewerking is, wordt het handhavingstraject vervolgd. Er is dan immers geen concreet zicht op legalisatie.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld uitspraak ABRvS van 27 april 2011, LJN: BQ2683

- Indien wel een aanvraag binnenkomt of op andere wijze wordt meegewerkt aan legalisatie, zal vanwege concreet zicht op legalisatie vooralsnog worden afgezien van handhaving.

Daarbij wordt opgemerkt dat het niet als vanzelfsprekend kan worden beschouwd dat wat wordt aangevraagd ook daadwerkelijk zal worden verleend. Vooral ook omdat in sommige gevallen nog moet worden aangetoond dat de huidige situatie voldoet aan de gestelde eisen. Indien de aanvraag wordt afgewezen, krijgt de overtreder alsnog de standaardtermijn van vier weken om de overtreding te beëindigen. Deze termijn kan natuurlijk verkort of verlengd worden als de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Indien de overtreding daarna niet is beëindigd, wordt de handhaving voortgezet door middel van het verzenden van een voornemen tot handhaving en eventueel het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Het is van belang om bij stilgelegde bouwwerkzaamheden snel uitsluitel te krijgen of legalisering mogelijk is. Bouwaanvragen die naar aanleiding van het stilleggen van de bouw worden ingediend, worden dan ook met voorrang behandeld. Op grond van de legesverordening is het tarief voor het in behandeling nemen van een na aanvang of gereedkomen van de bouw ingediende aanvraag om bouwvergunning 150% van de leges zoals deze geheven zouden zijn bij een vooraf ingediende aanvraag.

3. De overtreding is naar verwachting niet te legaliseren. Indien uit het legalisatieonderzoek voortvloeit dat de overtreding naar verwachting niet gelegaliseerd kan worden, wordt de overtreder hier schriftelijk van op de hoogte gesteld. Daarbij wordt gemotiveerd waarom legalisatie niet mogelijk is en zonodig ook waarom geen vrijstelling of ontheffing wordt verleend. Vermeld wordt dat een eventueel in te dienen aanvraag naar verwachting zal worden geweigerd. Er is dan geen sprake van concreet zicht op legalisatie en wordt het handhavingstraject voortgezet.

Voornemen tot handhaving

Indien de overtreding na de in de constateringsbrief genoemde termijn nog niet beëindigd is, ontvangt de overtreder van de gemeente een brief waarin het college het voornemen uit om handhavend op te treden en welk sanctiemiddel het college voornemens is te gebruiken (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang). Een conceptbesluit wordt met het voornemen meegestuurd. De overtreder krijgt de gelegenheid om binnen twee weken na verzending van het voornemen een zienswijze te uiten.

In het voornemen wordt opnieuw een termijn genoemd waarbinnen de overtreding moet worden beëindigd. Deze termijn is in principe vier weken. Deze termijn kan verkort (dit zal met name het geval zijn bij een last onder bestuursdwang, omdat dit instrument vooral bij spoedeisende situaties wordt ingezet) of verlengd worden als de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

Handhavingsbesluit: last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of intrekking vergunning

Als na het verstrijken van de termijn in het voornemen blijkt dat de overtreding niet is beëindigd en de zienswijze geen aanleiding geeft om af te zien van handhaving, wordt een sanctie opgelegd. In de

meeste gevallen bestaat de sanctie uit een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang, maar het is ook mogelijk om bij wijze van sanctie een vergunning in te trekken. In de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang of het besluit tot intrekking van de vergunning wordt de overtreding zo nauwkeurig mogelijk omschreven en wordt aangegeven wanneer de overtreding als beëindigd wordt beschouwd. Ook wordt bij een last onder dwangsom aangegeven hoe hoog de maximum te verbeuren dwangsommen zijn en of deze ineens, per controlemoment of per tijdseenheid worden verbeurd.

In de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en het besluit tot intrekking van de vergunning wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld om de overtreding binnen een bepaalde termijn te beëindigen (begunstigingstermijn). De standaardtermijn daarvoor is zes weken. Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een langere of kortere termijn worden gesteld. Omdat sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval of de begunstigingstermijn wordt aangepast, worden hiervoor geen regels of randvoorwaarden gesteld.

In bijlage 6 staan richtlijnen voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom, de wijze van verbeurde en de begunstigingstermijn. Ook is daarin opgenomen de procedure die gevolgd wordt bij het innen van verbeurde dwangsommen en kosten onder van bestuursdwang. Van deze richtlijnen kan worden afgeweken indien de situatie daartoe aanleiding geeft. De hoogte van de opgelegde dwangsom moet immers in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van de overtreding en tot de beoogde werking van de dwangsom. Ook moet er rekening worden gehouden met de belangen van de overtreder, direct betrokkenen en het algemeen. Dit houdt in dat in iedere zaak moet worden afgewogen of de richtlijn kan worden gevolgd of dat er omstandigheden zijn die tot afwijking ervan noodzakelijk zijn.

4.5.4 Afwijking van de standaardprocedure

In drie gevallen kan afgeweken worden van de hiervoor beschreven standaardprocedure:

- A. in geval van spoedeisende situaties;
- B. indien een overtreding zich nog niet heeft voorgedaan, maar er wel klaarblijkelijk een gevaar voor overtreding dreigt;¹⁶
- C. bij onvoldoende capaciteit.

A. Aanpak spoedeisende situaties

Er zijn situaties waarin snel dan wel onmiddellijk tot handhaving moet worden overgegaan. Deze situatie kan zich voordoen als:

- de veiligheid in het geding is;
- er sprake is van onaanvaardbare hinder vanwege de overtreding;
- overtredingen (nog voortduren en) leiden tot een onomkeerbare situatie;
- er wordt gebouwd of gesloopt zonder of in afwijking van een vergunning.

¹⁶ Artikel 5:7 van de Awb

In situaties waarin snel maar niet onmiddellijk tot handhaving moet worden overgegaan, wordt afgezien van de verzending van een constateringsbrief en wordt meteen overgegaan tot het verzenden van een voornemen tot handhaving.

In situaties waarin wel onmiddellijk tot handhaving moet worden overgegaan, wordt een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom opgelegd zonder eerst een voornemen te verzenden. Indien mogelijk zal de overtreder in de gelegenheid gesteld worden mondeling een zienswijze af te leggen. Bovendien kan de vereiste spoed met zich meebrengen dat een last onder bestuursdwang niet van tevoren op schrift wordt gesteld en dat er evenmin een termijn wordt gegund om zelf de overtreding ongedaan te maken. Indien de situatie zo spoedeisend is dat de beslissing tot toepassing van bestuursdwang niet tevoren op schrift kan worden gesteld, wordt het alsnog zo spoedig mogelijk op schrift gesteld en bekend gemaakt.¹⁷

Indien wordt gebouwd of gesloopt zonder vergunning, wordt een bouwstop opgelegd (last onder bestuursdwang) samen met een last onder dwangsom, waarbij de last het verbiedt om de bouw- of sloopwerkzaamheden voort te zetten voordat alsnog een vergunning is verleend. In dergelijke gevallen staat stillegging van de bouw- of sloopwerkzaamheden in een redelijke verhouding tot de met handhaving te dienen belangen, waaronder het belang van voorkomen van verdere strijd met wettelijke voorschriften.

Omdat het aantal overige spoedeisende situaties waarbij onmiddellijk tot handhaving moet worden overgegaan klein is, formuleren we hiervoor geen aparte strategie.

B. Preventieve last onder dwangsom en last onder bestuursdwang

Indien sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een op korte termijn te verwachten overtreding wordt een preventieve last onder dwangsom opgelegd of een preventieve last onder bestuursdwang aangezegd.

Het onderscheid met een reguliere dwangsom- of bestuursdwangbeschikking is dat in geval van een preventieve sanctie de overtreding zich nog niet heeft voorgedaan. De preventieve last moet daarbij wel gericht zijn op overtredingen die zich klaarblijkelijk en naar verwachting op een korte termijn voor zal doen. Ook kan een preventieve sanctie worden opgelegd indien er een sterk en beargumenteerd vermoeden is dat de overtreding zich al heeft voorgedaan, maar dat deze lastig is te constateren bijvoorbeeld omdat de overtreding zich op onregelmatige tijdstippen en kortdurend voortdoet.

De overtreding die in de beschikking wordt beschreven is een concrete en duidelijk afgebakende activiteit. Het moet de (toekomstige) overtreder immers duidelijk zijn welke gedragen wel en welke niet zijn toegestaan (beginsel van rechtszekerheid).

¹⁷ Artikel 5:31 van de Awb

C. Aanpak bij onvoldoende capaciteit

Indien vanwege onvoldoende capaciteit een overtreding niet op korte termijn kan worden opgepakt, wordt in ieder geval wel een constateringsbrief gestuurd aan de overtreder. Het versturen van deze brief vindt plaats binnen drie weken na constatering van de overtreding.

In de constateringsbrief wordt de overtreder verzocht om de overtreding binnen vier weken af te beëindigen. Indien na vier weken uit controle blijkt dat de overtreding nog niet is beëindigd en er geen capaciteit is om op dat moment handhavend op te treden, ontvangt de overtreder een tweede brief. Hierin wordt op ondubbelzinnige wijze te kennen gegeven dat er sprake is van een overtreding en dat in het voortzetten van de overtreding niet zal worden berust (wrakingsbrief).

Ook wordt in de wrakingsbrief nadrukkelijk vermeld dat de gemeente zich het recht voorbehoudt om op een later moment alsnog tot handhaving over te gaan. De Raad van State heeft immers meermalen overwogen dat het enkele tijdsverloop, ongeacht de duur daarvan, geen bijzondere omstandigheid vormt op grond waarvan het college van handhavend optreden behoort af te zien. Pas indien het bevoegde bestuursorgaan (het college) ten aanzien van het gedogen van de overtreding mededelingen doet waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend, kan dit een reden zijn om af te zien van handhaving.¹⁸

Gelijke gevallen

Eén van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is dat gelijke gevallen, gelijk worden behandeld (gelijkheidsbeginsel). De gemeente mag dus niet in één geval wel en in een ander, gelijk geval niet handhaven. Indien toezichthouders gelijke overtredingen constateren, zal er op dezelfde wijze worden gehandhaafd. Wat gelijke overtredingen zijn, wordt per geval beoordeeld.

Ten aanzien van handhavingsverzoeken kan het voorkomen dat het gezien de handhavingscapaciteit niet mogelijk is om gelijke gevallen op hetzelfde moment op te pakken als het handhavingsverzoek. Omdat een beslissing op een handhavingsverzoek binnen acht weken (plus eventueel een verlenging met een redelijke termijn) plaats moet vinden, kan het zijn dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om alle gelijke gevallen binnen diezelfde termijn op te pakken. In zo'n geval zal de handhaving van de gelijke gevallen op een later moment worden opgepakt.

In geval besloten wordt de handhaving van gelijke gevallen uit te stellen, moet worden voldaan aan de volgende criteria:

1. er is ten tijde van het handhavingsverzoek onvoldoende capaciteit om alle gelijke gevallen te behandelen; en
2. de overtreding heeft een lagere prioritering dan andere handhavingszaken ten tijde van het handhavingsverzoek (lopende en nieuwe zaken) of komt niet voor in de prioriteitenlijst in paragraaf 3.3; en

¹⁸ Zie onder meer ABRvS van 25 november 2009, LJN: BK4297.

3. de overtreders in de gelijke gevallen ontvangen een constateringsbrief waarin hen wordt verzocht de overtreding te beëindigen. Indien de overtreding na de in de constateringbrief gestelde termijn niet is beëindigd, ontvangen ze een wrakingsbrief.

4.6 Gedoogstrategie

In bepaalde gevallen is de gemeente bevoegd af te zien van handhavend optreden, ook al is er sprake van een overtreding. Het afzien van handhaving wordt ook wel gedogen genoemd. Indien er sprake is van een overtreding waarvan de gemeente niet op de hoogte is, is er geen sprake van gedogen. Er is dan immers niet bewust afgezien van handhaving.

Zoals bij de beleidsuitgangspunten in paragraaf 2.2 is aangegeven, is gedogen uitzondering. Indien een overtreding toch (tijdelijk) gedoogd wordt, gebeurt dit expliciet en schriftelijk.

Gedogen kan in twee gevallen:

1. indien er sprake is van bijzondere omstandigheden (bijvoorbeeld bij concreet zicht op legalisatie, overmachtsituaties, rechtvaardigingsgronden en in geval handhaving onevenredig is te achten in verhouding tot de daarmee te dienen belangen);
2. op basis van specifiek daarvoor opgestelde beleidsregels, bijvoorbeeld de beleidsregels ten aanzien van de permanente bewoning van recreatieverblijven.

Bij iedere overtreding vindt een zorgvuldige afweging van alle belangen plaats (inclusief het algemene belang dat is gediend met handhaving). Hieronder lichten we de meest voorkomende gronden om te gedogen toe.

Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie

Concreet zicht op legalisatie is een bijzondere omstandigheid die aanleiding kan geven tot het afzien van handhavend optreden tegen een overtreding van de bouw- en ruimtelijke regelgeving. Er is onder meer sprake van een concreet zicht op legalisatie in geval er een verzoek om vergunning, vrijstelling of ontheffing is ingediend en het college of de raad voornemens is hier positief op te beschikken. Ook kan de aanwezigheid van een ontwerpbestemmingsplan in voorkomende gevallen leiden tot een concreet zicht op legalisatie.

Overigens is het niet altijd noodzakelijk dat er een verzoek ligt tot legalisatie van de overtreding. Voor het aannemen van een concreet zicht op legalisatie is het volgens jurisprudentie op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening niet noodzakelijk dat de overtreder al een vergunningaanvraag heeft ingediend: "het college [dient] de vraag of legalisering mogelijk is zelfstandig te beantwoorden, ook als nog geen concrete daarop gerichte [...]aanvraag is ingediend. Wanneer legalisering van de situatie tot de mogelijkheden behoort kan niettemin concreet uitzicht daarop ontbreken, bijvoorbeeld indien de overtreder weigerachtig is een bouwaanvraag ter legalisering in te dienen."¹⁹

¹⁹ Zie onder meer ABRvS 6 oktober 2010, LJN: BN9549

Overigens betekent dit niet dat het college verplicht is mee te werken aan legalisatie als het een *beleidsbevoegdheid* betreft. Of het college in een dergelijk geval meewerkt aan legalisatie hangt af van de omstandigheden, het advies van de welstandscommissie en andere factoren. In paragraaf 4.5.3 is reeds ingegaan op welke wijze wordt omgegaan met de uitkomsten van het legalisatieonderzoek.

Overmachtsituaties en rechtvaardigingsgronden.

Het gaat hier om - onvoorziene - situaties waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt, maar het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht van de overtreder liggen. Relevant is dat de overtreder geen verwijt kan worden gemaakt voor wat betreft (de duur van) de overtreding. Op grond van de belangafweging kan worden besloten dat de bewuste overtreding gedurende beperkte tijd (actief) wordt gedoogd.

Hetzelfde geldt voor situaties waarvoor een rechtvaardigingsgrond bestaat. In dergelijke gevallen zal het college geen bestuurlijke sanctie opleggen.²⁰

Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is

Kenmerk van de hier bedoelde situaties is dat weliswaar geen sprake is van concreet zicht op legalisatie of van overmacht, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat in redelijkheid aanleiding bestaat om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin bij het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijke handhaving pleiten zwaarder wegen dan de belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten. Omdat de belangenafweging afhankelijk is van de omstandigheden en verschilt per geval, worden hiervoor geen algemene regels vastgesteld.

Specifiek opgestelde beleidsregels

De beslissing om te gedogen is zeer afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval. Uitzondering hierop vormen beleidsregels voor het gedogen van activiteiten, die bedoeld zijn voor grotere doelgroepen. In Zuidplas bestaan deze beleidsregels op het gebied van permanente bewoning van recreatieverblijven. Bewoners van recreatieverblijven die aan de voorwaarden in deze beleidsregels voldoen, hebben een gedoogbeschikking gekregen waarmee zij permanent in hun recreatieverblijf mogen wonen.

4.7 Interne handhavingsstrategie

De gemeente ziet toe op de naleving van regelgeving, maar kan dezelfde regelgeving bij de uitvoering van haar andere taken ook overtreden. Het is daarom van belang om vast te leggen hoe intern wordt omgegaan met overtredingen door de eigen organisatie.

Bij overtredingen waarbij de gemeente Zuidplas opdrachtgever of eigenaar is wordt als volgt gehandeld:

²⁰ Artikel 5:5 van de Awb

- bevindingen van controles worden op reguliere wijze vastgelegd in een proces-verbaal. Indien van toepassing vindt een legalisatietoets plaats. Hierbij wordt, indien van toepassing, ook de toezichtstrategie zoals die in paragrafen 4.3 en 4.4 is vastgelegd, gevolgd;
- indien een overtreding wordt geconstateerd, stelt het afdelingshoofd van de toezichthouder die de overtreding heeft geconstateerd schriftelijk een termijn voor verbetering dan wel herstel aan het hoofd van de betrokken afdeling;
- als na het verstrijken van de termijn de overtreding niet ongedaan is gemaakt, meldt het afdelingshoofd van de toezichthouder die de overtreding heeft geconstateerd de overtreding schriftelijk aan de directie en aan de portefeuillehouder van de afdeling die in overtreding is. De overtreding wordt ook gemeld aan het Managementteam;
- in geval van acuut gevaar (ernstige of onomkeerbare schade, recidive en calculerend gedrag) wordt de directie daar onmiddellijk van in kennis gesteld. In overleg met de directie bepaalt het hoofd van de handhavende afdeling de te ondernemen stappen.

Vanuit de voorbeeldfunctie en de geloofwaardigheid van de overheid is het van belang dat de gemeente Zuidplas zich strikt aan de regels houdt. Dit geldt zowel voor de organisatie als individuele medewerkers. Indien individuele medewerkers buiten de uitoefening van hun taak (dit valt immers onder de strategie die hierboven is beschreven), maar onder werktijd een overtreding begaan, vinden toezicht en handhaving zoals beschreven in de paragrafen 4.3 tot en met 4.5 plaats. Bovendien wordt bij herhaling van een overtreding hun afdelingshoofd daarvan schriftelijk op de hoogte gesteld.

5. Interne en externe samenwerking

Integraal toezicht en integrale handhaving staat of valt bij een goede samenwerking: intern (binnen de gemeentelijke organisatie) en extern (met andere overheden en diensten).

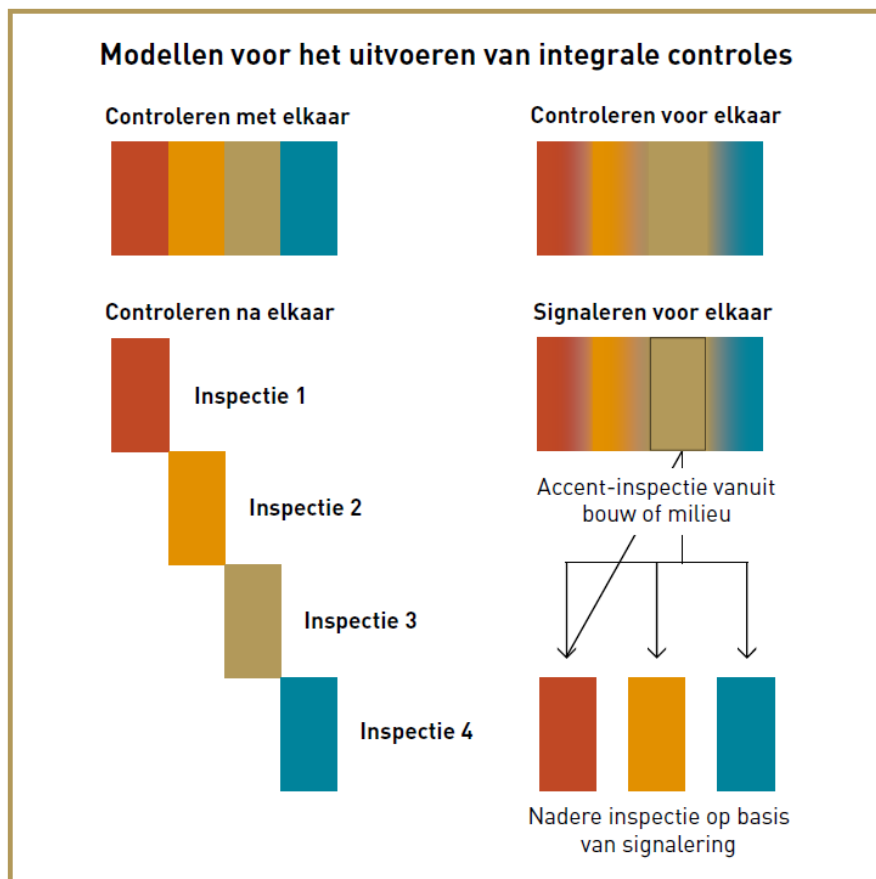
Interne samenwerking op het gebied van omgevingsrecht en APV is er voornamelijk tussen de afdeling Vergunningverlening en Handhaving, de afdeling Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de afdeling Bestuurlijk, Juridische Zaken en Communicatie.

De externe partners waarmee wordt samengewerkt zijn onder meer de Milieudienst Midden-Holland, de politie Regio Hollands Midden, de provincie Zuid-Holland, de Veiligheidsregio Hollands Midden en de GGD. Met een aantal van deze partners zijn dienstverleningsovereenkomsten gesloten.

5.1 Samenwerking bij toezicht

Integraal toezicht betekent dat het toezicht betrekking heeft op meer dan één aspect of activiteit. Er zijn vier modellen te onderscheiden waarop een integrale controle kan worden ingevuld:

- *met elkaar controleren*: vanuit bouw, milieu en eventuele andere aandachtspunten gezamenlijk een controle uitvoeren. Dit is vooral van belang in complexere situaties waar milieu, bouw én andere aandachtspunten meerdere specialismen vragen voor een goede beoordeling van de situatie;
- *na elkaar controleren*: de controle wordt niet gezien als één inspectie maar als een aantal inspectiemomenten binnen een kort tijdsbestek. Dit maakt het mogelijk over de planning met degenen die gecontroleerd worden, afspraken te maken. Bijkomend voordeel is wellicht een sterkere preventieve werking dan in de eerste variant, omdat er meerdere toezichtsmomenten plaatsvinden;
- *voor elkaar controleren*: integrale controle voor bouw, milieu en andere aandachtspunten door één toezichthouder. Dit werkt vooral in relatief eenvoudige situaties waarin geen bijzondere of specialistische kennis van bouwen, milieu of andere facetten is vereist;
- *voor elkaar signaleren*: facetcontrole door één toezichthouder. Op hoofdpunten kijkt deze ook naar andere facetten en meldt bijzonderheden aan collega's. Dit werkt vooral in situaties waar óf bouwen óf milieu (óf een ander facet) specialistische kennis vergt. En waar de overige facetten op basis van meer generieke kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd.



Hieronder wordt per toezichtstaak, waarbij meerdere partijen betrokken kunnen zijn, aangegeven hoe de samenwerking vorm krijgt.

Bouwen

Tijdens de constructiefase vindt toezicht zowel met elkaar als voor elkaar plaats. Gemeentelijke toezichthouders controleren bij bouw op constructie-eisen en minder complexe brandeisen. Bij complexe brandeisen vindt controle samen met de brandweer plaats. Voor andere onderwerpen (bijv. milieuregelgeving) vinden controles afhankelijk van de omstandigheden samen of na elkaar plaats.

Slopen

Bij het sloopwerkzaamheden vinden controles in principe alleen door toezichthouders van de gemeente plaats, omdat er zelden relevante aspecten voor andere afdelingen en diensten aan verbonden zijn. Mocht dit wel het geval zijn, hebben de gemeentelijke toezichthouders een signaleringsfunctie.

Gebruik

Controles voor de omgevingsvergunning voor gebruik en de gebruiksmelding worden uitgevoerd door de brandweer. De brandweer heeft dan een signaleringsfunctie voor de toezichthouders van de gemeente.

APV en bijzondere wetten

De gemeentelijke BOA's voeren gezamenlijk met de brandweer controles uit op vergunningen waar ook brandveiligheidsaspecten een rol spelen.. Voor andere controles hebben zij een signaleringsfunctie voor zowel brandweer als politie.

5.2 Samenwerking bij handhaving

Handhaving op de regels voor omgevingsrecht (met uitzondering van milieu), APV en bijzondere wetten vindt plaats door de gemeente. Handhaving op de overtreding van milieuregelgeving vindt in mandaat van de gemeente plaats door de Milieudienst Midden-Holland. In geval een feitencomplex leidt tot handhaving door gemeente en milieudienst worden deze trajecten apart uitgevoerd. Er worden dus twee besluiten genomen (de directeur van de milieudienst is hiervoor gemandateerd) en twee aparte rechtsgangen gevoerd.

Wel vindt afstemming plaats tussen milieudienst en de gemeente. Dit vindt plaats door middel van een periodiek overleg en een regelmatige uitwisseling van overzichten van lopende zaken door gemeente en milieudienst.

6. Monitoring en evaluatie

Om na te gaan of het beleid en de uitvoering ervan effect sorteren is monitoring en evaluatie noodzakelijk. Op grond van de uitkomsten kunnen beleid en uitvoering worden aangepast. Hieronder geven we weer hoe de monitoring en evaluatie van het toezichts- en handhavingsbeleid (inclusief de uitvoering ervan) is ingericht.

6.1 Inleiding

Onder monitoring verstaan we het continu bijhouden van de resultaten van de uitvoering van het beleid: welke activiteiten hebben we uitgevoerd, hoe vaak, welke overtredingen hebben we geconstateerd, etc. Evaluatie is het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering ervan over een bepaalde periode. Monitoringsinformatie vormt één van de informatiebronnen voor evaluatie.

6.2 Monitoring

Monitoring van handhavingsactiviteiten vindt plaats op de volgende punten:

1. aantallen toezichtsmomenten;
2. tijdsbesteding per toezichtsmoment;
3. aantallen meldingen en handhavingsverzoeken;
4. aantallen geconstateerde overtredingen;
5. typen geconstateerde overtredingen;
6. aantallen opgelegde sancties (verdeeld naar type sanctie);
7. aantallen zaken bezwaar, beroep, hoger beroep en voorlopige voorziening;
8. aantallen ontvangen klachten.

Aan de hand van monitoringsinformatie wordt in de eerste plaats bepaald of de jaarlijkse doelstellingen uit het handhavingsuitvoeringsprogramma zijn behaald en of de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Ook vormen ze input om te kunnen bepalen of de doelstellingen uit het beleid (paragraaf 3.2) zijn behaald.

6.3 Evaluatie

Jaarlijks wordt geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen zijn behaald en welke activiteiten daarvoor zijn uitgevoerd (effectiviteit van het beleid). Ook wordt nagegaan of de doelstellingen en prioriteiten nog actueel zijn en of processen verbeterd kunnen worden (doelmatigheid van beleid en uitvoering). Verder wordt aangegeven hoe we uitvoering hebben gegeven aan afspraken met andere bestuursorganen en het OM. De evaluatie wordt jaarlijks ter informatie aangeboden aan de raad.²¹

Indicatoren

Om te kunnen beoordelen of de beleidsdoelstellingen zijn bereikt, is het noodzakelijk om daarvoor indicatoren te formuleren. In onderstaande tabel staan voor iedere doelstelling uit paragraaf 3.2 indicatoren vermeld.

De doelstellingen zijn nog niet meetbaar geformuleerd, omdat daartoe op dit moment de gegevens ontbreken. In 2011 zullen nulmetingen worden uitgevoerd om de bestaande situaties in kaart te brengen en zo te komen tot meetbare, realistische en goed onderbouwde doelstellingen. De doelstelling zullen in 2012 worden aangepast en de resultaten van de nulmetingen zullen ter informatie naar de raad worden gezonden.

²¹ De verplichtingen omtrent de jaarlijkse evaluatie zijn opgenomen in artikel 7.7 van het Besluit omgevingsrecht.

Doelstellingen	Indicatoren
1. Het aantal unieke locaties waar buitenlandse werknemers illegaal worden gehuisvest terugbrengen	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal unieke locaties illegale huisvesting buitenlandse werknemers in 2011 per kern • Aantal unieke locaties illegale huisvesting buitenlandse werknemers in 2015 per kern
2. Strijdig gebruik van gronden met agrarische bestemming terugbrengen	<ul style="list-style-type: none"> • Lijst met gebieden met een overwegend agrarische bestemming • Typering en aantallen strijdig gebruik per gebied in 2011 • Typering en aantallen strijdig gebruik per gebied in 2015
3. Bestaande drankketen sluiten. Nieuwe drankketen opsporen en sluiten	<ul style="list-style-type: none"> • Aantallen drankketen per kern in 2011 • Aantallen drankketen per kern in 2015
4. Terugbrengen van bewoning van recreatiewoningen in strijd met het bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> • Aantallen woningen per recreatiepark waarin in strijd met het bestemmingsplan en zonder gedoogbeschikking of omgevingsvergunning gewoond wordt in 2011 • Aantallen opgelegde lasten onder dwangsom • Aantallen woningen per recreatiepark waarin in strijd met het bestemmingsplan en zonder gedoogbeschikking of omgevingsvergunning gewoond wordt in 2015 (blijkend uit nacontroles handhavingstrajecten)

Bijlage 1 Kwaliteitseisen Bor en Mor

Beleid	
Eis	Nadere uitwerking van eis
Probleemanalyse (risicoanalyse).	<p>Geeft inzicht in:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ de gevolgen van overtredingen voor de fysieke leefomgeving ▪ de kans dat een overtreding plaatsvindt
Doelstellingen (maatschappelijk effect).	
Het beleid is afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke handhavers (OM). Inzicht geven in de afspraken.	
Beschrijving van de methodiek om te bepalen of doelstellingen worden bereikt.	
Inzicht geven in de strategie m.b.t. de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend (toezichtstrategie).	<p>Aangeven van de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ wijze waarop controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend ▪ controlefrequentie ▪ controlewijze van zakelijke gegevens en bescheiden ▪ wijze van controle en verificatie van de eigen controlegegevens van inrichtingen ▪ wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend van milieuregelgeving ▪ wijze waarop naleving van regels wordt bevorderd ▪ wijze waarop voorlichting aan personen die een inrichting drijven plaatsvindt.
Inzicht geven in de strategie m.b.t. de rapportage van toezichthouders die hun bevindingen rapporteren en hoe zij daaraan gevolg geven.	
Inzicht geven in de strategie m.b.t. bestuurlijke sancties, termijnen en	

afstemming van strafrechtelijke handhaving. Aandacht voor aard van de overtredingen (sanctiestrategie)	Aangeven hoe: <ul style="list-style-type: none"> ▪ naleving wordt bevorderd ▪ voorlichting aan personen die een inrichting drijven plaatsvindt
Inzicht geven in de strategie met betrekking tot waarop wordt omgegaan met overtredingen door het eigen of een ander bestuursorgaan.	
Programmering	
Periodieke prioritering van uit te voeren activiteiten en de wijze van prioritering inzichtelijk maken.	
Vastleggen personeelsformatie en per functie een beschrijving van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.	
Vermelden van de uit te voeren activiteiten voor het volgende jaar in een uitvoeringsprogramma.	
Uitvoeringsprogramma uitwerken in werkplannen	
Inzichtelijk maken van (de berekening van) financiële en personele middelen en dit in de begroting waarborgen.	
Zowel benodigde als daadwerkelijk beschikbare personele capaciteit en deskundigheden benoemen. Op basis hiervan eventueel het uitvoeringsprogramma (activiteiten) aanpassen.	
Uitvoering	
Functiescheiding op persoonsniveau: vergunningverlening vs. toezicht en handhaving; roulerend toezicht.	
De organisatie van het bestuursorgaan (i.e. de gemeente) moet ook buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar zijn.	
Werkprocessen, procedures en bijbehorende informatievoorziening vastleggen. Uitvoering van werkzaamheden vindt overeenkomstig deze documenten plaats.	
Adequaat opgeleid personeel hebben of personeel opleiden op basis van een opleidingsplan.	
Schriftelijke afspraken maken m.b.t. het gebruik maken voor handhaving van personen die niet tot de gemeentelijke organisatie behoren.	
Adequate technische, juridische en administratieve voorzieningen hebben.	

Instrumenten en apparaten t.b.v. handhaving moeten in goede staat verkeren en zo nodig gekalibreerd worden.	
Monitoring en evaluatie	
D.m.v. een geautomatiseerd systeem de resultaten en voortgang van activiteiten en doelen bewaken. Zowel op het gebied van toezicht als handhaving.	Van de volgende gegevens moeten in ieder geval aantallen worden geregistreerd: <ul style="list-style-type: none"> ▪ uitgevoerde controles ▪ geconstateerde overtredingen ▪ opgelegde bestuurlijke sancties ▪ processen-verbaal ▪ over mogelijke overtredingen ontvangen klachten
Periodieke rapportage aan de raad over de uitvoering van activiteiten en afspraken met ketenpartners. In de rapportage koppeling maken tussen uitgevoerde activiteiten en prioriteiten.	
Jaarlijkse evaluatie aan de raad van de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma: zijn ze uitgevoerd en dragen ze bij aan de doelstellingen van het beleid.	
Betrokkenheid van de raad	
Het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma zijn bekendgemaakt aan de gemeenteraad.	
<i>Bron: artikelen 7.1 tot en met 7.7 van het Besluit omgevingsrecht; artikelen 10.1 tot en met 10.6 van de Regeling omgevingsrecht.</i>	

Bijlage 2 Toezichtsmatrix bouwen

TOEZICHTMATRIX

Nieuwbouw + verbouw

Gemeente Zuidplas

		BOUWFASEN :		aanloop			onderbouw			bovenbouw			gevel / dak				afbouw														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28		
		omschrijving toetsmoment :																													
Publiek	cat. I € <100.000	X	X		X	X	X		X	X		X								X	X	X							X		
	cat. II € 100.000 - 1.000.000	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X					X		X		
	cat. III € >1.000.000	X	X		X	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X					X		X		
Bedrijf	cat. I € <100.000	X	X		X	X	X		X	X										X	X	X							X		
	cat. II € 100.000 - 1.000.000	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X							X		
	cat. III € >1.000.000	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X							X		
Woon	cat. I € <100.000	X	X		X	X	X		X	X										X	X	X							X		
	cat. II € 100.000 - 1.000.000	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X				X	X		X		
	cat. III € >1.000.000	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X				X	X		X		
Overig	cat. I € <100.000	X	X		X	X	X		X	X										X	X	X							X		
	cat. II € 100.000 - 1.000.000	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X							X		
	cat. III € >1.000.000	X	X		X	X	X		X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X							X		
		Afdelingsnr(s) Bouwbesluit / (Bouwverordening) >		(41-413)		(47,49)			21	21					21,413					31,33-35	221(6,12,5,2,1)			32		3,6,3,7		313,314	416,417,53	2,3,210,224,225,3,1,3,6,3,11,3,20,5,1	2,8,224,225,3,4,3,15,4,2,4,4,4,10,4,11
Datum : 27-12-2010		49																													

Toelichting op de toezichtsmatrix

In bovenstaande matrix zijn de toezichtsmomenten uiteengezet. Op basis van functie en bouwsom zijn ze verdeeld in twaalf typen activiteiten waarvoor vergunning is verleend. De frequentie van het toezicht is gekoppeld aan de omvang van het bouwwerk (gebaseerd op de begrote bouwkosten). De opgenomen toezichtsmomenten moeten in ieder geval worden gehouden, het is mogelijk om meerdere toezichtsmomenten te houden. Of dit noodzakelijk is wordt in individuele gevallen beoordeeld.

Indien in het kader van de vergunningverlening advies is uitgebracht door de Regionale Brandweer, worden de toezichtsmomenten 'brandveiligheid' (20), 'vluchtmogelijkheden' (21) en 'brandveiligheidsinstallaties' (22) met de toezichthouders van de Regionale Brandweer afgestemd.

Indien in het kader van de vergunningverlening advies is uitgebracht door de Milieudienst Midden-Holland met betrekking tot de geluidsisolatie, kunnen in 2011 voor een aantal bouwprojecten controles worden uitgevoerd.²²

22 Opgenomen in het Jaarprogramma 2011 Milieudienst Midden-Holland

Bijlage 3 Toezichtsmatrix slopen

Bij de vergunning voor slopen wordt voor het toezicht het onderscheid gemaakt tussen vergunningen voor een vrijstaand bouwwerk, voor geschakelde bouw en voor hoogbouw. Ook wordt onderscheid gemaakt naar de functie van het gebouw.

SLOOPMATRIX		Toezicht													
		Gemeente Zuidplas													
LEGENDA Tijdstip : A Vooroverlegpunt B Uitvoeringspunt C Wachtpunt D Achterafpunt Diepgang : S Steekproef 1 Visuele controle (Quick Scan) 2 Beoordeling van hoofdlijnen en hoofdaspecten 3 Beoordeling hoofdlijnen en kenmerkende details 4 Integrale controle van alle onderdelen		SLOOPFASEN :	voor-bereiding	uitvoering werkzaamheden								eindfase			
		omschrijving toetsmoment:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
			oriënteringsgesprek	afzetting	gevaarlijke afvalstoffen	asbestverwijdering	sloopwerk	constructief	ontmantelen nuts / installatie	mobiel puinbreken	bodem en archeologie	vrijkomende bouwmaterialen	staat van open erven en terreinen	EIND CONTROLE	
Basisniveau >	A3	B1	BS	B2	B2	B2	B1	BS	B1	B1	D1	D1	D1		
Wonen	cat. I	vrijstaand			X										
	cat. II	geschakeld			X	X	X						X	X	
	cat. III	hoogbouw		X	X	X	X						X	X	
Publiek	cat. I	vrijstaand			X										
	cat. II	geschakeld			X	X	X						X	X	
	cat. III	hoogbouw		X	X	X	X						X	X	
Bedrijf	cat. I	vrijstaand			X										
	cat. II	geschakeld			X	X	X						X	X	
	cat. III	hoogbouw		X	X	X	X						X	X	
Overig	cat. I+II+III	alle			X								X		
Datum: 27-12-2010		Artikelnummer(s) Bouwwerordering	8.3.1 8.3.2 8.3.4	8.3.1	8.1.1	8.3.3 8.3.5		AnnVB	8.1.1.	5.1.1	8.3.4	(M/ABO)			

Bij vergunningen waarbij asbest wordt verwijderd, wordt na afloop van de werkzaamheden gecontroleerd.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid een extra toezichtsmoment in te lassen indien de aard en omvang van de werkzaamheden dit nodig maken. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij sloopwerkzaamheden waarbij er risico's zijn voor het publieke domein.

Bijlage 4 Toezicht asbestverwijdering

Het verwijderen van asbest valt, indien voor sloopwerkzaamheden een omgevingsvergunningplicht geldt, onder de strategie voor vergunninggebonden toezicht op sloopwerkzaamheden (par. 4.3.1) Daarnaast geldt een aparte toezichtstrategie voor het verwijderen van asbest, zowel voor verwijdering als onderdeel van een vergunningplichtige activiteit als vergunningvrij. In deze bijlage wordt de toezichtstrategie voor asbestverwijdering uiteengezet.

Meldingsplicht

Asbestverwijdering moet altijd gemeld worden. In geval een gespecialiseerd bedrijf de asbest verwijdert, moet het bedrijf hiervan melding doen bij de Arbeidsinspectie. Bij verwijdering door particulieren zelf, moeten zij de melding doen bij de gemeente. In de melding wordt aangegeven wanneer de werkzaamheden naar verwachting zullen plaatsvinden en wanneer ze zullen eindigen.

In geval melding wordt gedaan bij de gemeente, ontvangt de melder een bewijs van melding. Hiermee kan hij gratis asbestverpakkingsmaterialen afhalen bij één van de milieuparken in de gemeente. Verwijderd asbest dient in de daarvoor bestemde verpakkingsmaterialen te worden aangeleverd bij een milieupark.

Illegale asbestverwijdering

Indien asbest wordt verwijderd zonder dat daarvan melding is gedaan bij gemeente of arbeidsinspectie worden de werkzaamheden direct stil gelegd door toezichthouders van de gemeente. Indien van toepassing, wordt melding gedaan bij de Arbeidsinspectie. Hetzelfde geldt in geval er wel melding is gedaan, maar asbest niet volgens de regels of onveilig wordt verwijderd.

De stillegging van de werkzaamheden wordt zo snel mogelijk schriftelijk bevestigd aan de verantwoordelijke voor de asbestverwijdering. In de brief wordt aangegeven welke acties hij moet ondernemen om de asbestverwijdering te kunnen voortzetten. Er wordt vervolgens dagelijks gecontroleerd of intussen de verwijdering van asbest niet wordt voortgezet.

Handhaving

Tegen illegale asbestverwijdering zal altijd handhavend worden opgetreden.

Bijlage 5 Inrichting gebiedsgericht toezicht

In onderstaande tabellen staat per kern weergegeven in welke gebieden op welke overtredingen toezicht wordt gehouden. Ook is per gebied aangegeven hoeveel maal per jaar er in de gebieden wordt gecontroleerd.

Kern Moerkapelle

Gebieden	Frequentie	Aandacht voor overtredingen
Park de Randstad	12	Bouwen en slopen zonder vergunning
Buitengebied	14	Bouwen en slopen zonder vergunning/ strijdig gebruik
Bebouwde kom	14	Bouwen en slopen zonder vergunning
Industrieterrein	6	Strijdig gebruik/ bouwen en slopen zonder vergunning
Gehele kern	6	Illegale huisvesting (strijdig gebruik)

Kern Zevenhuizen

Gebieden	Frequentie	Aandacht voor overtredingen
Koornmolen en De Bonk	12	Bouwen en slopen zonder vergunning
Buitengebied	14	Bouwen en slopen zonder vergunning/ strijdig gebruik
Bebouwde kom	14	Bouwen en slopen zonder vergunning
Industrieterrein	6	Strijdig gebruik/ bouwen en slopen zonder vergunning
Gehele kern	6	Illegale huisvesting (strijdig gebruik)

Kern Oud Verlaat

Gebieden	Frequentie	Aandacht voor overtredingen
Buitengebied	10	Bouwen en slopen zonder vergunning/ strijdig gebruik
Bebouwde kom	6	Bouwen en slopen zonder vergunning
Gehele kern	3	Illegale huisvesting (strijdig gebruik)

Kern Moordrecht

Gebieden	Frequentie	Aandacht voor overtredingen
't Vissertje, IJsseldreef, De Poldertuin, Klein Moordrecht	16	Bouwen en slopen zonder vergunning
Buitengebied	14	Bouwen en slopen zonder vergunning/ strijdig gebruik
Bebouwde kom	10	Bouwen en slopen zonder vergunning (bijzondere aandacht voor beschermd dorpsgezicht)
Industrieterrein	6	Strijdig gebruik/ bouwen en slopen zonder vergunning
Gehele kern	6	Illegale huisvesting (strijdig gebruik)

Kern Nieuwerkerk aan den IJssel

Gebieden	Frequentie	Aandacht voor overtredingen
Park de IJsselhoeve	12	Bouwen en slopen zonder vergunning
Buitengebied	14	Bouwen en slopen zonder vergunning/ strijdig gebruik
Bebouwde kom	14	Bouwen en slopen zonder vergunning
Industrieterrein	6	Strijdig gebruik/ bouwen en slopen zonder vergunning
Gehele kern	6	Illegale huisvesting (strijdig gebruik)

Bijlage 6 Aanvullend beleid inzake het opleggen en de invordering van dwangsommen Gemeente Zuidplas

1. Algemeen

Ingevolge artikel 125 van de Gemeentewet en hoofdstuk 5 van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) is het college bevoegd met bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten op te treden tegen overtreding van regels. Handhavend optreden bestaat onder andere uit het toepassen van de last onder bestuursdwang. Deze bestuursdwang bevoegdheid impliceert tevens de dwangsombevoegdheid, wat inhoudt dat het bestuur aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen. Deze strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling daarvan te voorkomen. Een dwangsom is een geldboete die de gemeente de overtreder in het vooruitzicht stelt als de overtreding niet binnen een bepaalde termijn wordt beëindigd. De bedoeling is om de overtreder er zo toe te dwingen om de overtreding ongedaan te maken. Wordt de overtreding niet binnen de gestelde begunstigingstermijn beëindigd, dan wordt de dwangsom geïnd. De hoogte van de dwangsom moet in redelijke verhouding tot de overtreding staan. Om rechtsongelijkheid te voorkomen hanteren wij de in de bijgevoegde tabel aangegeven richtlijn. Daarbij moeten we ons realiseren dat handhaving maatwerk is en er om die reden gemotiveerd kan worden afgeweken van de tabel.

De last onder dwangsom kan blijkens artikel 5:32 Awb alleen worden opgelegd aan de overtreder. Voorwaarde is dat deze het in zijn macht heeft de last uit te voeren of na te komen. Wie de overtreder is, is afhankelijk van de wettelijke bepaling die wordt overtreden. Dit blijkt niet uit de letterlijke lezing van dit wetsartikel, maar uit de jurisprudentie. Voor beantwoording van de vraag wie het in zijn of haar macht heeft de overtreding te beëindigen is niet altijd de juridische situatie (zoals het kadaster) beslissend. Er zijn situaties waarin de feitelijke situatie afwijkt van de juridische situatie. Zo kan de eigenaar naast de huurder overtreder zijn indien een voorschrift ook het laten gebruiken verbiedt. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de zaakgebonden werking van bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten geïntroduceerd opgenomen. In artikel 5.18 Wabo is bepaald dat bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten gericht op de naleving van de Wabo, mede gelden tegen de rechtsopvolger van degene aan wie het handhavingsbesluit is gericht en dat het handhavingsbesluit ook tegen hem of haar ten uitvoer kan worden gelegd. Op deze wijze wordt voorkomen dat door (opeenvolgende) eigendomsoverdracht aan een ingezette bestuursrechtelijke handhavingsactie wordt ontkomen. Ook het kostenverhaal bij last onder bestuursdwang en het innen van dwangsommen kan tegen de rechtsopvolger plaatsvinden. Teneinde de kenbaarheid van een eventueel aan de rechtsvoorganger gericht bestuursrechtelijk handhavingsbesluit te waarborgen, bepaalt artikel 2 lid 1 Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken dat een dergelijk handhavingsbesluit ingeschreven wordt in de openbare registers.

2. Inhoud dwangsbesluit

2.1 Algemeen

Het dwangsbesluit moet in ieder geval aan de volgende eisen voldoen:

- er wordt vermeld op welk wetsartikel het dwangsbesluit en de bevoegdheid is gebaseerd;
- het dwangsbesluit is voorzien van een dagtekening; en
- het dwangsbesluit is ondertekend.

2.2 Overwegingen beslissing

De overwegingen die ten grondslag liggen aan de beslissing voldoen aan de volgende criteria:

- een omschrijving van de situatie en handeling die aangemerkt wordt als overtreding;
 - aantallen/hoeveelheden overtredingen;
 - de plaats van de overtreding; en
 - datum/data van constatering van de overtreding;
- het wettelijk voorschrift dat is of wordt overtreden. Onder wettelijk voorschrift wordt mede een voorschrift of voorwaarde verbonden aan een vergunning, vrijstelling of ontheffing begrepen.
- de belangenafweging; en
- een afweging van de ingediende zienswijzen.

2.3 Inhoud last

De last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen (5:32a lid 1 Awb) en is bedoeld om een overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of herhaling daarvan te voorkomen. Het staat de overtreder vrij de overtreding op eigen wijze te beëindigen, mits dit past binnen de opgelegde last. Bij het opstellen van de last zal in het kader van de belangenafweging en zorgvuldige voorbereiding, onderzoek worden gedaan naar de minst bezwarende wijze om de overtreding ongedaan te maken. In het besluit kunnen één of meerdere opties voor maatregelen aangeboden worden.

2.4 Hoogte dwangsom

De hoogte van de dwangsom moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit) (Art. 5:31d Awb). Het bevoegde bestuursorgaan stelt een dwangsom vast evenals een maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Het bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van een dwangsom is afhankelijk van de aard van de overtreding en staat in (redelijke) verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang (zie artikel 5:32b lid 3 Awb). Daarnaast is de beoogde werking van de dwangsomoplegging van belang. Hoe de hoogte van een dwangsom zich precies laat berekenen, kan niet worden vastgelegd. Dit hangt immers af van het individuele geval.

Duidelijk is wel dat de hoogte van een dwangsom afhankelijk is van:

1. de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen. De dwangsom moet derhalve hoger zijn dan het (geschatte) financiële voordeel;
2. de dwangsom moet voldoende dwang tot gevolg hebben om de overtreding op te heffen dan wel te beëindigen;
3. voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand.

Mocht de overtreding niet ongedaan zijn gemaakt of verdere overtreding dan wel herhaling niet kunnen worden voorkomen, dan is de prikkel mogelijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen. Er is dan een mogelijkheid om na het bereiken van het maximum een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen. Ook de hoogte van deze hogere dwangsom dient door het college te worden gemotiveerd. Dat kan door gemotiveerd aan te geven dat uit omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van genoemde overtreding. De eerder verbeurde dwangsommen blijven verschuldigd, mits de invordering is aangevangen binnen 1 jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (5:35 Awb).

2.4 Modaliteit van de dwangsom

Op grond van artikel 5:32b Awb zijn er drie dwangsomsoorten:

1. een bedrag ineens;
2. een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd;
3. een bedrag per overtreding van de last.

Indien het te dienen belang zich hier niet tegen verzet, zal in het algemeen gekozen worden voor een bedrag ineens. De reden hiervoor ligt in het feit dat een overtreder niet noodzakelijkerwijs zwaarder getroffen wordt wanneer een dwangsom van een bedrag ineens opgelegd wordt dan wanneer een dwangsom van een bedrag per tijdseenheid of per overtreding wordt opgelegd, terwijl dit in het kader van efficiencyoverwegingen wel de voorkeur heeft.

Ingeval van zogenaamde "flexibele" overtredingen, zal eerder gekozen worden voor een dwangsom per geconstateerde overtreding. Het gaat hierbij om overtredingen die eenvoudig te beëindigen zijn, maar ook eenvoudig te starten. De effectiviteit van een dwangsom met een bedrag ineens is hier minder omdat men aan de last kan voldoen en men vervolgens de overtreding opnieuw kan begaan. In dit soort gevallen is een dwangsom met een bedrag per overtreding effectiever.

2.5 Begunstigingstermijn

Ten aanzien van de te stellen termijn voor een bestuursdwangbeschikking dienen de volgende overwegingen in acht te worden gehouden:

Wet

- artikel 5:32a lid 2 stelt: "Bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd". Uit deze bepalingen zou kunnen worden afgeleid dat altijd een termijn moet worden gegeven.
- de wet zelf voorziet in een uitzondering dat in spoedeisende gevallen bij bestuursdwang geen termijn te worden gegund (artikel 5:31 lid 1 Awb).

Jurisprudentie

- uit de jurisprudentie blijkt dat een begunstigingstermijn niet nodig is als er geen maatregelen hoeven te worden getroffen en het beëindigen of voorkomen van een overtreding slechts een nalaten van betrokkene vergt;
- de begunstigingstermijn mag niet te kort en ook niet te lang zijn;
- de termijn dient duidelijk en onvoorwaardelijk te zijn;
- het einde van de termijn moet uit de beschikking blijken en mag niet afhankelijk zijn van een onzekere, toekomstige gebeurtenis;
- wanneer het niet mogelijk is de overtreding onmiddellijk te beëindigen schrijft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) een 'redelijke' termijn voor. Bij het bepalen van een redelijke termijn kunnen verschillende factoren een rol spelen:
 - de aard van de maatregelen die moeten worden getroffen. Soms zal aan de te treffen maatregelen om de overtreding te beëindigen vrij nauwkeurig een termijn kunnen worden bepaald. Een termijn van enkele weken of maanden is in het algemeen niet ongebruikelijk, maar ook één of enkele dagen kan voorkomen;
 - hoe lang de onrechtmatige situatie al bestaat. Naarmate een overtreding langer bestaat - en daartegen niet is opgetreden - zal een korte begunstigingstermijn eerder onredelijk zijn. Anderzijds moet ook het beschermde belang in het oog worden gehouden, alsmede de belangen van derden;
 - in hoeverre het voortduren of herhalen van de overtreding het beschermde belang schaadt (zijn er risico's voor de volksgezondheid, zijn de gevolgen van de overtreding al dan niet onomkeerbaar, wat is de omvang van de schade, et cetera).

De begunstigingstermijn begint te lopen zodra het besluit in werking treedt. Aangezien bezwaar en beroep noch een verzoek om voorlopige voorziening een schorsende werking hebben loopt bij handhavingsbesluiten de begunstigingstermijn hangende die procedure gewoon door en kan de begunstigingstermijn ook hangende de procedure verstrijken. Indien de begunstigingstermijn hangende

de procedure niet wordt verlengd, is dat voor de voorzieningenrechter soms wel reden om het besluit te schorsen.

2.5.1 Verlengen begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn is op een zorgvuldige wijze tot stand gekomen. Dit houdt in dat de termijn lang genoeg is om de opgelegde last te kunnen uitvoeren en gezien de omstandigheden van het geval redelijk is. Uitgangspunt is dat de begunstigingstermijn niet verlengd zal worden. In enkele gevallen kan het college overwegen over te gaan tot verlenging:

1. Indien de overtreder om een verlenging van de begunstigingstermijn verzoekt en aan de hand van objectieve gegevens aannemelijk kan maken dat hij de opgelegde last niet binnen de daartoe gestelde termijn kan uitvoeren. Hierbij moet de overtreder tevens een concrete termijn geven waarbinnen hij de opgelegde last wel kan uitvoeren. Indien de overtreder zelf te laat is begonnen met het (laten) uitvoeren van maatregelen teneinde de overtreding binnen de gestelde termijn te beëindigen, wordt de begunstigingstermijn niet verlengd.
2. Indien de overtreder aan de hand van objectieve gegevens aannemelijk maakt dat opheffing van de illegale situatie in het vooruitzicht ligt. Ook hierbij geldt dat de overtreder een concrete termijn voor het opheffen van de illegale situatie moet geven.

2.6. Bezwaar en beroep

Er kan door belanghebbenden bezwaar worden gemaakt tegen het besluit waarbij een last onder dwangsom is opgelegd. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Gelijktijdig met of na het indienen van bezwaar of het instellen van beroep kan een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank.

3. Tenuitvoerlegging

3.1 Invordering verbeurde dwangsommen

Als niet voldaan is aan het gestelde in de dwangsombeschikking, verbeurt de overtreder rechtens de opgelegde dwangsom. Een verbeurde dwangsom dient te worden betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd (5:33 Awb). Indien de verbeurde dwangsom niet binnen deze termijn wordt betaald, wordt er, voordat er wordt aangemaand, een invorderingsbeschikking opgesteld (art. 5:37 Awb). Behoudens bijzondere omstandigheden zal het college bij het opleggen van de last onder dwangsom direct besluiten dat de dwangsom zal worden ingevorderd indien de overtreding niet binnen de in de dwangsom genoemde termijn is beëindigd. De bevoegdheid tot invordering van verbeurde dwangsommen verjaart 1 jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd. Invordering is de norm.

3.1.1 Matigen van een dwangsom

Indien een overtreder na het verstrijken van de begunstigingstermijn aan de opgelegde last geen gehoor heeft gegeven, verbeurt de dwangsom van rechtswege. Een verbeurde dwangsom kan in

uitzonderlijke gevallen op verzoek van de overtreder gematigd worden. Hieronder staan situaties waarin de dwangsom gematigd kan worden:

1. tijdens de looptijd van de begunstigingstermijn heeft de overtreder een begin gemaakt met het voldoen aan de last. Door bijzondere omstandigheden, die de overtreder concreet moet aantonen, is het niet gelukt binnen de termijn geheel aan de opgelegde last te voldoen. Korte tijd na het verstrijken van de begunstigingstermijn is alsnog volledig aan de last gehoor gegeven;
2. de overtreding is na het verbeuren van de dwangsom gedeeltelijk gelegaliseerd, waardoor de verhouding tussen de hoogte van de dwangsom en (het niet legaliseerbare deel van) de overtreding in een nieuw licht komt te staan;
3. na het verbeuren van de dwangsom blijkt uit -door de overtreder aan te dragen – nieuwe, objectieve gegevens dat inning van het gehele verbeurde bedrag bijzonder ingrijpende gevolgen heeft voor de persoonlijke en/of bedrijfsmatige omstandigheden van de aangeschrevene (bijvoorbeeld: faillissement). Voorwaarde hierbij is dat de opgelegde last korte tijd na het verstrijken van de begunstigingstermijn alsnog is uitgevoerd.

3.2 Intrekking dwangsom

Intrekking van de last onder dwangsom gebeurt in principe één jaar na het van kracht zijn van de last onder dwangsom zonder dat de dwangsom is verbeurd. Een last onder dwangsom kan ook eerder worden ingetrokken indien aan de last is voldaan en er geen kans is dat de overtreding zich alsnog of opnieuw zal voordoen.

Intrekking van de last onder dwangsom kan op twee manieren gebeuren:

- op verzoek van de overtreder; of
- op initiatief van het college.

4. Hoogte en modaliteit van de dwangsommen

In onderstaande tabel staat per overtreding aangegeven hoe hoog de dwangsom is die wordt opgelegd en of deze éénmalig, per constatering of per tijdseenheid geldt. Dit geldt in principe voor alle gevallen waarin een overtreding wordt geconstateerd. Als de omstandigheden daartoe aanleiding geven (er is bijvoorbeeld sprake van recidive) kan gemotiveerd worden afgeweken van het bepaalde in onderstaande tabel.

Overtreding	Dwangsom				
	éénmalig	per constatering	per dag	per week	maximum
Aanleggen en dempen van werken zonder vergunning					
aanleg uitrit	€ 500,-				
aanleg watergang	€ 500,-				
dempen van een watergang	€ 1.000,-				
Gebruik in strijd met bestemmingsplan					
bewoning recreatieverblijf in strijd met het bestemmingsplan			Zie beleid permanente bewoning recreatie-verblijven		Zie beleid permanente bewoning recreatie-verblijven
strijdig gebruik perceel en/of bouwwerk door particulier				€ 2.000,-	6 weken / € 20.000,-
strijdig gebruik perceel en/of bouwwerk door bedrijf, per perceel				€ 4.000,-	6 weken / € 40.000,-
Handelen in strijd met					
gebruiksbesluit / bouwbesluit		€ 2.000,-			6 constateringen/ € 20.000,-
bouwverordening		€ 1.500,-			6 constateringen/ € 15.000,-
voorwaarden vergunning		€ 2.000,-			6 constateringen/ € 20.000,-
Bouwen zonder/in afwijking omgevingsvergunning					
Bouwsom < € 10.000				€ 2.000,-	6 weken/ € 20.000,-
Bouwsom € 10.000 – € 100.000				€ 3.000,-	6 weken/ € 30.000,-
Bouwsom > € 100.000				€ 4.000,-	6 weken/ € 40.000,-
In stand houden bouwwerk zonder/in afwijking omgevingsvergunning					
Bouwsom < € 10.000	€ 5.000,-				
Bouwsom € 10.000 – € 100.000	€ 20.000,-				
Bouwsom > € 100.000	€ 50.000,-				

Overtreding	Dwangsom				
	éénmalig	per constatering	per dag	per week	maximum
Sloop van een bouwwerk (in eigendom) zonder omgevingsvergunning					
Licht		€ 5.000,-			6 weken/ € 50.000,-
Matig		€ 15.000,-			6 weken/ € 150.000,-
Ernstig (o.a. asbest, monumenten)		€ 25.000,-			6 weken/ € 250.000,-
Negeren stilleggingsbevel bouwen					
Bouwsom < € 10.000		€ 2.000,-			6 constateringen/ € 20.000,-
Bouwsom € 10.000 – € 100.000		€ 3.000,-			6 constateringen/ € 30.000,-
Bouwsom > € 100.000		€ 4.000,-			6 constateringen/ € 40.000,-
Negeren stilleggingsbevel slopen					
Lichte overtreding		€ 5.000,-			
Matige overtreding		€ 15.000,-			
Zware overtreding (o.a. asbest & monumenten)		€ 25.000,-			
Overig					
kap monumentale bomen (per boom)	€ 2.500,-				