

1. Nalevingstrategie

De nalevingstrategie geeft aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten naleving van de regelgeving en de gestelde doelen wordt bereikt. De nalevingstrategie omvat strategieën voor preventie, toezicht, sanctionering en gedogen. Deze strategieën worden beschreven in de paragrafen 1.1 tot en met 1.4. Daarnaast beschrijft dit hoofdstuk de strategie bij klachten en handhavingsverzoeken (paragraaf 1.5), de strategie bij een verzoek om verlenging van de begunstigingstermijn (paragraaf 1.6) en de strategie bij overtredingen door de gemeente zelf (paragraaf 1.7).

Het bevorderen van naleving van regelgeving kan uiteindelijk betekenen, dat sanctionerend moet worden opgetreden. Om dit op een eenduidige manier te doen, hanteert de gemeente Doesburg een sanctiestrategie, die gebaseerd is op de Landelijke handhavingstrategie. Deze strategie wordt als leidraad gezien en praktische uitgewerkt in de protocollen per taakveld. Deze protocollen zijn als bijlagen opgenomen.

1.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij bedrijven en burgers. Wanneer mensen zich bewust zijn van de geldende regels, worden er minder overtredingen begaan en hoeft er minder repressieve handhaving plaats te vinden. Om spontane naleving mogelijk te maken, moeten regels aan twee voorwaarden voldoen: ze moeten voor iedereen kenbaar zijn en ze moeten duidelijk, eenduidig en dus handhaafbaar zijn.

Kenbare regelgeving

Uit het oogpunt van preventie, maar ook om mensen in de gelegenheid te stellen zich te informeren, moeten regels voor alle burgers en bedrijven bekend zijn. De gemeente maakt onder andere gebruik van de website om te communiceren over nieuwe gemeentelijke of landelijke regels.

Er wordt niet alleen gecommuniceerd over nieuwe wet- en regelgeving of beleid, maar ook over uit te voeren handhavingsprojecten en de resultaten daarvan. Door actief te communiceren over (nieuwe) regels, de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, de uit te voeren handhavingsprojecten en de sancties, die volgen op overtredingen, zal de gemeente het naleefgedrag naar verwachting positief beïnvloeden.

Handhaafbare regelgeving

Veel regels zijn opgenomen in landelijke wetgeving, bijvoorbeeld in de Wabo, de Woningwet, de Wet ruimtelijke ordening en de Wet milieubeheer. De gemeente kan de handhaafbaarheid van deze regels niet beïnvloeden. De gemeente heeft uiteraard wel invloed op de regels, die de gemeente zelf vaststelt, bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Bouwverordening, bestemmingsplannen en vergunningen.

Regels zijn handhaafbaar wanneer ze voldoen aan de volgende criteria:

- actueel, op basis van geldende wet- en regelgeving en beleid;
- eenduidig, op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig;
- controleerbaar, gebaseerd op zichtbare en / of meetbare feiten.

De gemeente toetst actief of nieuw op te stellen regels actueel, eenduidig, controleerbaar en dus handhaafbaar zijn. Vergunningverleners en handhavers overleggen, voorafgaand aan de afgifte van complexe omgevingsvergunningen over de handhaafbaarheid van de te stellen voorschriften. Ook conceptbestemmingsplannen, -beleidsplannen en -verordeningen worden vooraf gecontroleerd op handhaafbaarheid.

1.2 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht op naleving van de regels uitoefent. Hoe komt de gemeente erachter, dat een overtreding plaatsvindt? Hoe actief is de gemeente in het opsporen van overtredingen?

Er zijn twee vormen van toezicht: preventief toezicht en repressief toezicht. Preventief toezicht is gebaseerd op het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Preventief toezicht is thematisch- of gebiedsgericht en kan al dan niet worden verbonden aan vergunningen. Repressief toezicht vindt plaats op basis van klachten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen schriftelijke handhavingsverzoeken (aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) en (telefonische) meldingen of klachten (geen aanvraag in de zin van de Awb). Bij een handhavingsverzoek moet de gemeente de wettelijke beslistermijn in acht nemen. Bij een melding of klacht geldt geen beslistermijn.

De intensiteit waarmee de gemeente Doesburg toezicht houdt, hangt af van de prioriteit, die aan een handhavingstaak is toegekend. Hoe hoger de prioriteit, hoe intensiever het toezicht.

Toezicht en handhaving worden in de gemeente Doesburg integraal uitgevoerd. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de ambities, die de gemeente heeft ten aanzien van de verbetering van haar dienstverlening. Ook wordt hiermee tegemoet gekomen aan de eisen, die in de Wabo aan het toezicht worden gesteld. De Wabo schrijft onder meer voor, dat het bestuursorgaan zijn controles moet afstemmen en coördineren om te voorkomen, dat gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders (bijvoorbeeld van de ODRA, de Provincie Gelderland en het Waterschap Rijn en IJssel) zonder dat van elkaar te weten kort na elkaar hetzelfde bedrijf bezoeken.

Er zijn vier vormen van integraal toezicht en handhaving te onderscheiden:

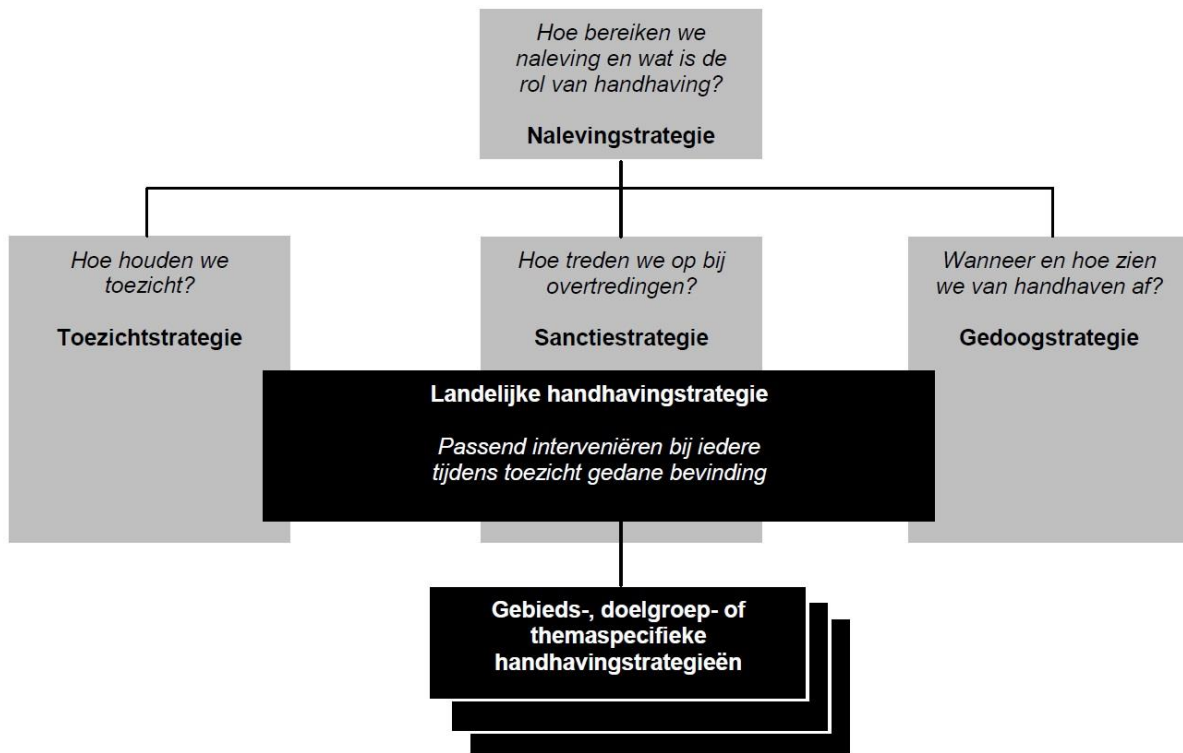
- *Controleren met elkaar.* Vanuit de verschillende taakvelden (milieu, bouw, ruimtelijke ordening, brandveiligheid) wordt gezamenlijk een integrale controle uitgevoerd. Deze vorm van toezicht leent zich goed voor complexe situaties en situaties met een hoge bestuurlijke prioriteit.
- *Controleren na elkaar.* De verschillende toezichthouders voeren op verschillende momenten controles uit. Omdat deze controles verspreid over een langere periode plaatsvinden, heeft deze aanpak een sterkere preventieve werking. De toezichtlast gaat echter niet omlaag.
- *Controleren voor elkaar.* De integrale controle wordt door één toezichthouder uitgevoerd. Deze vorm van toezicht leent zich vooral goed voor situaties met een geringe complexiteit.
- *Signaleren voor elkaar.* De toezichthouder neemt tijdens zijn controle aspecten van de andere beleidsvelden of van andere bestuursorganen mee (oog- en oorfunctie). Als hij overtredingen op het gebied van de andere beleidsvelden of bestuursorganen vaststelt, seint hij zijn collega's in.

De toezichthouders in de gemeente Doesburg zijn al gewend om te signaleren voor elkaar. Deze vorm van integraal toezicht wordt al jaren toegepast. Waar dit voor de bedrijven voordelen biedt, zullen de toezichthouders met elkaar controleren. Waar de complexiteit van de situatie en de te controleren regels, dat toelaat, zullen de toezichthouders voor elkaar controleren.

1.3 Sanctiestrategie

Het bevorderen van naleving van regelgeving kan uiteindelijk betekenen, dat sanctionerend moet worden opgetreden. Om dit op een eenduidige manier te doen, hanteert de gemeente Doesburg een sanctiestrategie, die gebaseerd is op de Landelijke handhavingstrategie. Deze strategie wordt als leidraad gezien en praktische uitgewerkt in de protocollen per taakveld. Deze protocollen zijn als bijlagen opgenomen.

De Landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument, dat door handhavingsorganisaties wordt gehanteerd om van bevinding naar ingrijpen te komen. De Landelijke handhavingstrategie brengt één lijn aan in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht geconstateerde overtredingen. In figuur 1.1 is de positionering van de Landelijke handhavingstrategie weergegeven.



figuur 1.1 Positionering Landelijke handhavingstrategie

Bijlage 0: Nalevingstrategie

De term 'handhavingstrategie' drukt uit, dat ingrijpen breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van geconstateerde overtredingen. Omdat ingrijpen ook kan plaatsvinden tijdens de toezichtsfase, bijvoorbeeld door het maken van afspraken met de overtreder en het verstrekken van informatie, raakt de Landelijke handhavingstrategie de toezichtstrategie.

De Landelijke handhavingstrategie heeft geen betrekking op het toezicht als zodanig (denk aan prioriteiten, de wijze van toezicht houden e.d.). De Landelijke handhavingstrategie raakt ook de gedoogstrategie. Dit houdt in, dat de Landelijke handhavingstrategie erkent, dat er reden kan zijn om van bestuursrechtelijk handhavend optreden af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het Openbaar Ministerie onverlet.

De actuele versie van de Landelijke handhavingstrategie (versie 1.7) is als bijlage bij het beleidsplan gevoegd en is daarmee met dit beleidsplan vastgesteld. Zodra een nieuwe versie beschikbaar is, wordt gewerkt overeenkomstig de nieuwe versie, tenzij het college daarover anders beslist.

Kort samengevat is de visie van de Landelijke handhavingstrategie:

- Onafhankelijkheid: sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties.
- Professionaliteit en vakmanschap: training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling.
- Betrouwbaarheid: beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen.
- Eenvoud: een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daartoe te komen.
- Gezamenlijkheid: overleg, afstemming en planmatig en informatie gestuurd gezamenlijk optreden.

In hoofdstuk 3 van de Landelijke handhavingstrategie is het stappenplan opgenomen, dat door toezichthouders en handhavers moet worden doorlopen om deze visie te verwezenlijken.

De Landelijke handhavingstrategie maakt gebruik van een interventiematrix die in figuur 1.2 is opgenomen.

Bijlage 0: Nalevingstrategie

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

Legenda

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

figuur 1.2 De interventiematrix

Om naleving van regels af te dwingen, hebben de gemeente en haar handhavingpartners zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten tot hun beschikking. In de sanctiestrategie staat beschreven wanneer en hoe deze middelen worden ingezet. In figuur 1.3 is de interventiematrix met straf- en bestuursrechtelijke instrumenten opgenomen.

Bijlage 0: Nalevingstrategie

| | | | | | |
|-------------------------------|--|--|---|---|--|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4 | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | Van belang 3 | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | Beperkt 2 | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | Vrijwel nihil 1 | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p> | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> |
| | | A | B | C | D |
| | | <p>Goedwillend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief | <p>Moet kunnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig | <p>Calculerend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend | <p>Bewust en structureel / Crimineel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen |
| | | GEDRAG VAN DE OVERTREDER | | | |

figuur 1.3 De interventiematrix met straf- en bestuursrechtelijke instrumenten

De Landelijke handhavingstrategie gaat uit van het principe zo licht mogelijk starten met ingrijpen, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere middelen wanneer naleving uitblijft. De toezichthouders en handhavers van de gemeente Doesburg bepalen het in te zetten sanctiemiddel met behulp van de interventiematrix.

De toezichthouder of handhaver kiest in principe voor de minst zware (combinatie van) interventie(s) uit de matrix, tenzij de toezichthouder of handhaver motiveert, dat in de

betreffende situatie een andere (combinatie van) interventie(s) passender is. Een toelichting op de interventiematrix is als bijlage bij dit beleidsplan te vinden.

1.4 Gedoogstrategie

Bestuursrechtelijke handhaving is een discretionaire bevoegdheid, waarvan niet in alle gevallen gebruik gemaakt hoeft te worden. Uit jurisprudentie blijkt echter, dat de gemeente een beginselplicht tot handhaving heeft (zie paragraaf 1.5). Dat betekent, dat er in principe geen ruimte bestaat voor het gedogen van overtredingen. Toch kan de belangenafweging in een aantal gevallen leiden tot de conclusie, dat handhavend optreden op dat moment niet redelijk is en voor een bepaalde periode moet worden gedoogd. In deze gevallen kan een gedoogbeschikking worden opgesteld.

In aansluiting op het landelijk beleidskader gedogen, ziet de gemeente Doesburg in de volgende situaties af van handhavend optreden:

- *Overmachtsituaties*
Dit zijn onvoorzienbare situaties (bv. calamiteiten), die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe nopen om de overtreding tijdelijk te gedogen.
- *Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is*
Kenmerk van deze situaties is, dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden, dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Handhavend optreden is dan onevenredig (incidentele overtredingen of overtredingen van geringe ernst).
- *Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie (of op beëindiging van de overtreding)*
Tot de legalisatie of beëindiging kan de overtreding worden gedoogd.

Eventuele situaties die in het verleden passief gedoogd zijn, zullen op het moment dat deze opnieuw worden geconstateerd als nieuwe situatie worden beschouwd.

1.5 Strategie bij klachten en handhavingsverzoeken

Overtredingen of mogelijke overtredingen kunnen door derden onder de aandacht van de gemeente worden gebracht. Dit kan door middel van het indienen van een mondelinge of schriftelijke klacht of door middel van het indienen van een schriftelijk verzoek om handhaving. Het omgaan met deze klachten en verzoeken om handhaving vraagt een specifieke aanpak. Met klachten en verzoeken om handhaving wordt als volgt omgegaan.

Klachten

Bij een klacht wordt aan de hand van de in dit beleidsplan opgenomen prioritering bepaald of en zo ja, wanneer de klacht in behandeling wordt genomen. Heeft de handhavingstaak waarop de klacht ziet een lage prioriteit, dan wordt de klager meegedeeld, dat de klacht voorlopig niet in behandeling wordt genomen.

Behandeling volgt, zodra daarvoor ruimte is. Is sprake van een hoge prioriteit, dan wordt de klacht direct in behandeling genomen. De situatie wordt op locatie beoordeeld door een toezichthouder en de klager wordt desgewenst geïnformeerd over de afhandeling van de klacht. In geval van een klacht is de gemeente niet aan een beslistermijn gebonden.

Verzoeken om handhaving

Bij een schriftelijk verzoek om handhaving wordt zo snel mogelijk (mondeling of schriftelijk) contact opgenomen met de verzoeker om handhaving of diens gemachtigde. Dan wordt besproken wat het belang en doel van het verzoek is en wat kan worden verwacht van de gemeente. Vervolgens wordt de situatie op locatie beoordeeld door een toezichthouder en worden alle belanghebbenden (dus ook de mogelijke overtreder) geïnformeerd over de afhandeling en de verdere procedure. Dit gebeurt schriftelijk en digitaal. Bij een verzoek om handhaving geldt een beslistermijn van 8 weken. Zie voor de verdere afhandeling van de zaak de sanctie- en de gedoogstrategie.

Bij anonieme verzoeken om handhaving wordt de aanpak gevolgd, zoals bij een klacht, met het verschil, dat de verzoeker vanwege zijn anonimiteit niet op de hoogte kan worden gesteld van de werkwijze van de gemeente.

Beginselplicht tot handhaving

Dit beleidsplan laat de beginselplicht tot handhaving onverlet. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt, dat beleid niet mag inhouden, dat nooit wordt opgetreden tegen overtredingen met een lage prioriteit. Wanneer bij dergelijke overtredingen door een belanghebbende wordt verzocht om handhaving, mag daarvan niet worden afgezien onder verwijzing naar de prioriteitstelling in het beleid. Afzien van handhaving mag alleen onder bijzondere omstandigheden, omdat ook voor overtredingen met een lage prioriteit de beginselplicht tot handhaving geldt. Een bijzondere omstandigheid kan zijn, dat sprake is van een zeer geringe overtreding (een zogenaamde 'bagatelzaak'). Zijn er geen bijzondere omstandigheden, dan moet tot handhaving worden overgegaan¹.

1.6 Strategie bij verzoek om verlenging van de begunstigingstermijn

In een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang wordt een termijn opgenomen, waarbinnen de overtreder een einde moet maken aan de overtreding. Dat is de zogenaamde begunstigingstermijn. Wordt die termijn niet in acht genomen, dan moet de overtreder ofwel een dwangsom betalen ofwel wordt bestuursdwang toegepast. Een overtreder kan verzoeken om het verlengen van de begunstigingstermijn.

Tot dusver worden alle begunstigingstermijnen – op verzoek - verlengd tot na de beslissing op bezwaar, de uitspraak van de Rechtbank in beroep en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in hoger beroep.

Het verlengen van de begunstigingstermijn wordt redelijk geacht, tenzij het laten voortduren van de overtreding leidt tot onherstelbare of ernstige schade aan het milieu of landschap en / of indien ernstig gevaar ontstaat voor de veiligheid van mensen of goederen in de directe omgeving (bijvoorbeeld een brandgevaarlijke situatie).

Handhavend optreden (een dwangsom innen of bestuursdwang toepassen) terwijl er nog geen sprake is van een duidelijk (rechterlijk) oordeel brengt als risico met zich mee, dat het handhavingsbesluit van het college vernietigd kan worden en het college schadevergoeding moet betalen (voor het toepassen van bestuursdwang) of de reeds geïnde dwangsommen met rente moet terugbetalen.

Gezien het bovenstaande wordt als beleidslijn gehanteerd, dat de begunstigingstermijn – op verzoek – verlengd wordt tot zes weken na de beslissing op bezwaar, zes weken na de

¹ zie ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982 en ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2303

uitspraak van de Rechtbank of zes weken na de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Indien nodig kan deze termijn nog iets langer gesteld worden.

1.7 Strategie bij overtredingen door de gemeente zelf

In het geval dat geconstateerd wordt, dat de gemeente Doesburg zelf een overtreding heeft begaan, wordt hieraan te allen tijde een hoge prioriteit toegekend. Er wordt in dat geval binnen een zo kort mogelijk tijdsbestek een einde gemaakt aan de overtreding, zonder dat door het college een officieel handhavingsbesluit wordt genomen. Er vindt wel verslaglegging plaats.