

Onderwerp Beleidsplan 2014-2017 Handhaving Wabo gemeente Groningen

Steller R. Brillhuis

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 12 95 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk RO13.4038717

Datum **20 DEC 2013** Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Het Beleidsplan 2014-2017 Handhaving Wabo gemeente Groningen is opgesteld in verband met de Wet Algemene bepalingen Omgevingsrecht (WABO). Deze wet schrijft voor dat de handhaving van de omgevingsvergunning gecoördineerd plaatsvindt. Dit betreft de taakvelden bouwen, milieu en brandveiligheid.

Het Beleidsplan 2014-2017 Handhaving Wabo Gemeente Groningen beschrijft *hoe* de WABO wordt gehandhaafd. De uitvoering van de handhaving (*wat* we handhaven) wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.

Dit Beleidsplan vervangt ons eerste beleidsplan, dat is opgesteld voor de periode 2010 -2013. In dit beleidsplan 2014-2017 is ook het taakveld Bodem opgenomen. In het beleidsplan is beschreven op welke wijze we handhaven. We zetten ons beleid van de periode 2010-2013 ongewijzigd voort.

Nieuw daarbij is dat vanaf 1 november 2013 de Omgevingsdienst Groningen voor een deel de milieutaken en vanaf 1 januari 2014 de Regionale Brandweer de brandveiligheidstaken uitvoert. De gemeente is en blijft het bevoegd gezag en blijft verantwoordelijk voor het beleid.

In het eerste gedeelte van ons beleidsplan geven we een algemene visie op handhaven. Uitgangspunt daarbij is dat, waar het kan, een overtreder de kans krijgt om zijn gedrag te corrigeren en dat, waar het moet, sanctiemiddelen worden gehanteerd. De strategie daarbij is uitgewerkt in een stappenplan. In Groningen hanteren we een drie stappen-aanpak: we wijzen op een overtreding en stellen een termijn. Bij voortdurende volgt een formele waarschuwing met een termijnstelling. Als dat niet helpt hanteren we sanctiemiddelen. Bij ernstige overtredingen en bij recidive volgt er eerder een

sanctie. De uitzonderingen op de drie stappen-aanpak zijn in het beleidsplan benoemd.

Het tweede gedeelte van het beleidsplan gaat specifiek over de WABO-handhaving. Aangegeven wordt hoe voor de drie taakvelden bouwen, milieu en brandveiligheid de toezichtactiviteiten worden gecoördineerd. De ambitie daarbij is dat de administratieve lasten voor burgers en ondernemers worden verminderd en dat onze dienstverlening verbetert.

Er is een wettelijke verplichting het beleid iedere 4 jaar te bezien. We hebben een hoofdstuk 'Doelen en prioriteiten' toegevoegd. Dat geeft het kader voor de uitvoering van de handhaving (wat we handhaven).

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R.L. Vreeman'.

de burgemeester,
dr. R.L. (Ruud) Vreeman

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M.A. Ruys'.

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

L.S.



Beleidsplan 2014-2017 Handhaving Wabo Gemeente Groningen



Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Visie.....	4
2.1. Informeren en stimuleren zelfregulering.....	5
2.2. Begeleiden, sturen en corrigeren.....	5
2.3. Toezicht.....	5
2.4. Samenwerking en overleg met andere partijen.....	6
3. Doelen en prioriteiten.....	8
4. Strategie.....	9
4.1. Stappenplan gemeente Groningen.....	9
4.2. De stappen.....	9
4.3. De algemene sanctiestrategie.....	10
4.4. Bestuursrecht en strafrecht bij ‘sturen’ en ‘corrigeren’.....	11
5. Afwijkingen handhavingsstrategie.....	12
5.1. Uitzonderingen.....	12
5.2. Tijdelijke activiteiten.....	12
5.3. Hardheidclausule.....	12
5.4. Gedogen.....	12
5.5. De horeca sanctiestrategie.....	13
5.6. Gemeentelijke inrichtingen.....	13
6. Handhaving Wabo.....	15
6.1. Inleiding.....	15
6.2. Het integraal toezichtsprotocol.....	15
6.3. Gecoördineerd toezicht.....	16
6.4. Integraal toezicht.....	16
BIJLAGEN.....	17
Bijlage 1; Stappenplan.....	18
Bijlage 2; Sancties en bevoegdheden.....	19
Bijlage 3 Horeca.....	21

1. Inleiding

Deze nieuwe handhavingsnota bevat alle beleidsmatige componenten van de handhaving door de gemeente Groningen voor de taakvelden bouwen, milieu en bodem. Deze nota voorziet in de wettelijke¹ eis dat er een handhavingsbeleid voor de omgevingsvergunning wordt opgesteld.

Begrippen

Handhaven heeft voor ons een ruimere betekenis dan het opleggen van sancties. Wij verstaan onder handhaven elke activiteit, die er op gericht is de naleving van regels te bevorderen. Handhaven heeft daarmee een preventieve en een repressieve component. De activiteiten gericht op de vaststelling van een overtreding, duiden we aan met toezicht. Die definities komen overeen met de Handhavingstrategie en werkwijze Wabo in de provincie Groningen (juni 2009).

Ambitie

De gemeente Groningen heeft een hogere ambitie dan de wet voorschrijft. We streven een minimalisering na van de administratieve lasten voor burgers en ondernemers en we willen de dienstverlening optimaliseren. Dat houdt bijvoorbeeld in dat we ons toezicht zo plannen dat de controles vanuit de verschillende diensten van de gemeente Groningen en andere overheden efficiënt op elkaar zijn afgestemd.

Voor wie is deze nota bedoeld?

Deze nota is van belang voor iedereen die betrokken is bij de handhaving op de werkvelden bouwen, milieu en bodem. Bij die handhaving wordt samengewerkt met anderen, waaronder de Regionale Brandweer, de politie, de Omgevingsdienst Groningen, het Openbaar Ministerie, de waterschappen, de Arbeidsinspectie en de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit.

Wat staat er in deze nota?

In deze nota is beschreven op welke wijze we handhaven. Dat omvat dus ook het toezicht. Daarbij maken we een onderscheid tussen handhaving van de omgevingsvergunning en de specifieke handhavingstaken die niet in de omgevingsvergunning opgaan.

De ontwikkeling van onze visie op handhaving is ingegeven door de ambities in ons collegeprogramma. Het vertrekpunt daarbij is de "Handhavingstrategie & Werkwijze WABO 2009 in de provincie Groningen". Wij brengen echter een verbreding en nuancering aan. In hoofdstuk 2, 3 en 4 wordt dit toegelicht.

Toezichtsprogramma

Wat we doen, dus bijvoorbeeld welke branches of activiteiten in een bepaalde periode prioriteit krijgen bij het toezicht staat niet in deze nota, maar in een afzonderlijk toezichtsprogramma. We stellen prioriteiten, omdat het onmogelijk is om op alles toe te zien. De prioriteiten worden bepaald aan de hand van een risicoanalyse. Deze prioriteiten zijn de basis voor een (jaarlijks) toezichtsprogramma. In het Besluit Omgevingsrecht (BOR) wordt dit programma aangeduid met de term Uitvoeringsprogramma.

Risicoanalyse:

In de risicoanalyse staat welke activiteiten de problematiek in de stad bepalen, welke thema's relevant en actueel zijn, waar risico's liggen en waar het schort in de naleving. Op basis hiervan worden de prioriteiten voor het toezicht bepaald.

¹ Art. 100c Woningwet, Wm 4.16, Wm 4.20, Verordening 'Brandweezorg en Rampenbestrijding'

2. Visie

Toezicht en handhaving zijn wettelijke middelen om de doelen uit het collegeprogramma te bereiken, namelijk een leefbare, gezonde en duurzame stad. De gemeente Groningen heeft de verantwoordelijkheid de wet- en regelgeving te handhaven.

Overigens blijft degene tot wie de regelgeving is gericht, primair zelf verantwoordelijk voor het naleven van de voorschriften. De voorschriften voor bouwen, gebruik, milieu en ruimte zijn immers rechtstreeks werkend: het niet voldoen aan deze voorschriften is een overtreding. Het bevoegde gezag bevordert de naleving van de voorschriften, ziet toe op de naleving en handhaaft waar nodig, op basis van een vastgelegde strategie en prioriteiten.

Zoals gezegd, is de provinciale nota "Handhavingsstrategie & Werkwijze WABO 2009 in de provincie Groningen" het vertrekpunt voor deze handhavingsnota. Wij vinden het echter nodig om een verbreding aan te brengen, omdat de provinciale strategie beperkt is tot de WABO-uitvoering. Onze nota omvat ook het taakveld bodem.

Er is verschil tussen toezicht en handhaving. Toezicht omvat alle activiteiten die plaats vinden als controle op de naleving van regels en voorschriften.

Handhaven heeft voor ons een ruimere betekenis dan het opleggen van sancties, het omvat namelijk ook: ervoor zorgen dat een probleem wordt opgelost. Wij verstaan onder handhaven elke activiteit, die er op gericht om de naleving van regels te bevorderen. Immers die regels brengen ons dichterbij het doel van de leefbare stad. We onderscheiden hierin twee lijnen, te weten:

Handhaving:

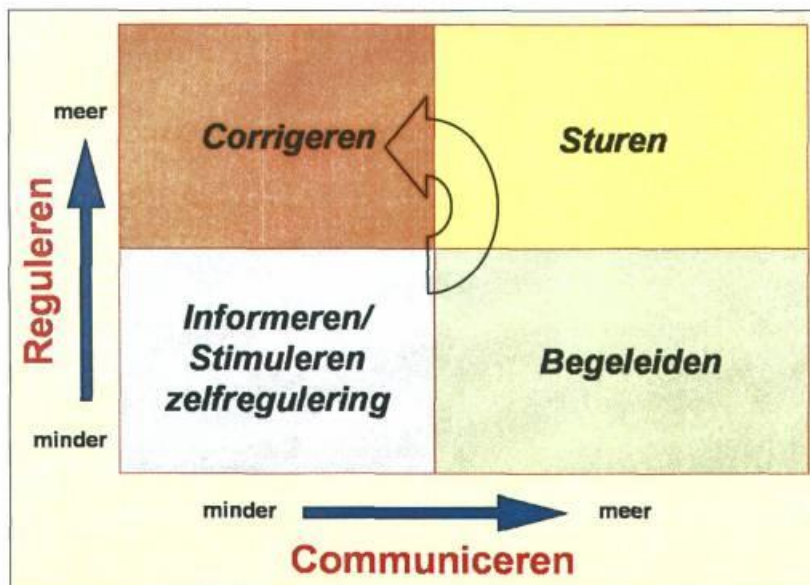
Handhaven kunnen we in brede zin opvatten als 'doen naleven'. Dit omvat zowel preventieve maatregelen (zoals voorlichting) als repressieve maatregelen (zoals bestuursdwang en strafrechtelijk optreden).

In spreektaal bedoelen we met de term handhaven vaak alleen de repressieve maatregelen. Voorafgaand aan die maatregelen zal de overheid altijd toezicht uitoefenen.

Toezicht:

Het verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van een overtreding.

Bron: Wegwijzer omgevingsvergunning module handhaving, ministerie VROM, dec. 2007



1. Informeren en stimuleren zelfregulering (de preventieve middelen);
2. Na vaststelling van een overtreding: begeleiden, sturen en corrigeren.

We lichten dat hierna kort toe. In hoofdstuk 4 wordt uitvoeriger ingegaan op de wijze waarop we omgaan met overtredingen.

2.1. Informeren en stimuleren zelfregulering

Er zijn veel regels die moeten worden nageleefd; sommige spreken voor zich maar andere zijn ingewikkeld. In Nederland gaan we ervan uit, dat iedereen de wetten en regels kent. Ook wij gaan uit van ieders *eigen verantwoordelijkheid*. Als we echter willen dat burgers en bedrijven de wetten naleven, dan is het belangrijk dat we onze doelgroepen in een zo'n vroeg mogelijk stadium informeren over nieuwe regelgeving of over onze aanpak.

De 'tafel van 11' (zie kader) geeft inzicht in de oorzaak van overtredingen. Als die bekend zijn kan de aanpak gericht zijn op het bestrijden van de oorzaken. Zo kunnen we bijvoorbeeld in overleg met of op verzoek van een branchevereniging uitleg geven over nieuwe regels. Maar we denken ook aan communicatie over bijvoorbeeld nieuwe onderzoeksmethoden voor verontreinigde grond, de

De tafel van 11

De zogenaamde 'tafel van 11' (Ministerie van Justitie) benoemt de factoren die het naleefgedrag van regels beïnvloeden. Dit varieert van kennis en acceptatie van de regelgeving bij de doelgroep tot acceptatie van het risico van sanctionering. Handhaving is gericht op goed naleefgedrag. Voor het bereiken daarvan moeten het juiste instrument of een passende combinatie van instrumenten uit de tafel van 11 worden toegepast. Hiermee dekt de tafel van 11 de lading van alle vier de fases van handhaven die wij hanteren (informeren tot en met corrigeren).

in het Gebruiksbesluit voorgeschreven meldingsplicht voor Kamerverhuurbedrijven, een certificatie traject voor keuring van koelinstallaties, het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) of een aankondiging van een steekproefsgewijze controle bij een bepaalde branche. Dus proactief en faciliterend maar wel met behoud van ieders eigen verantwoordelijkheid. We hanteren hierbij de volgende uitgangspunten:

- *actief informeren*: bij nieuwe regelgeving of voor, tijdens en na een project of actie waar dat functioneel is;
- *in samenwerking informeren*: waar mogelijk in samenwerking met onze (handhavings)partners;
- *in samenhang informeren*: waar mogelijk verschillende communicatiemiddelen gelijktijdig inzetten; de keuze van middelen is afhankelijk van het onderwerp, communicatiemoment en actuele situatie;
- *breed informeren*: waar nodig en mogelijk publiek, politiek en pers.

De 'tafel van 11' heeft ook een plek in de risicoanalyse. De weging van het naleefgedrag in de risicoanalyse bepaalt mede de prioritering van de toezichtsactiviteiten (zie 2.3).

2.2. Begeleiden, sturen en corrigeren

Toezicht is het onderdeel van handhaving dat is gericht op het verzamelen van informatie, om te kunnen vaststellen of er sprake is van een overtreding.

Na vaststelling van een overtreding door middel van toezicht volgt een handhavingsactie. Daarbij maken we onderscheid tussen begeleiden, sturen en corrigeren. Overtreders worden aangesproken en krijgen een waarschuwing, zo nodig gevolgd door een sanctie. De goedwillende krijgt ruimte voor zelfregulering, maar bij doelbewuste, herhaalde of grote overtredingen kan men een directe en consequente aanpak verwachten. Het risico, de overlast of het gevaar voor de openbare orde of veiligheid bepaalt de grens. Waar mogelijk kiezen we een positieve insteek. Als we bijvoorbeeld bij een controle constateren dat een activiteit niet vergund is, beoordelen we of de activiteit alsnog op de juiste manier vergund kan worden (legalisatio toets).

2.3. Toezicht

Toezicht vindt zowel *actief* als *passief* plaats. Omdat het onmogelijk is om op *alles* toe te zien, stellen we prioriteiten voor het toezicht. Deze worden bepaald aan de hand van een risicoanalyse en zijn de basis voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. De aard van het toezicht wordt op inhoudelijke gronden gemaakt. We onderscheiden structureel toezicht, onaangekondigd toezicht en toezicht naar aanleiding van klachten. Voor de eerste twee wordt de richting aangegeven door de risico's en het naleefgedrag.

Na een klacht wordt - los van prioriteiten - in beginsel altijd een controlebezoek afgelegd. We hanteren termijnen voor het afhandelen van klachten (het klachtenprotocol).

Omdat niet alle situaties, gedragingen en partijen vergelijkbaar zijn is maatwerk, een gedifferentieerde aanpak, het uitgangspunt. Handhaven kan dus uit een verschillend aantal stappen bestaan. Hoe ernstiger de overtreding des te minder stappen hanteren we om te komen tot beëindiging en/of herstel van de overtreding en des te korter de termijn die we daarvoor geven. Daarbij worden gelijke gevallen gelijk behandeld. Door te kiezen voor maatwerk kunnen we de inzet en middelen richten op de zaken die de meeste aandacht behoeven.

2.4. Samenwerking en overleg met andere partijen

Op het gebied van de handhaving wordt regelmatig samengewerkt en overlegd met de regiopolitie, het Openbaar Ministerie, de waterschappen, de Regio-Brandweer en de omgevingsdienst Groningen. Andere partners zijn de Koninklijke Horeca Nederland (KHN), Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding, de Arbeidsinspectie en de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit. Het gaat natuurlijk om die zaken waar samenwerking een duidelijke meerwaarde heeft. De samenwerking met de regiopolitie en OM staat in het stappenplan aangegeven (zie hoofdstuk 4.1 en bijlage 1). Voor de samenwerking wordt op meerdere niveaus het werk op elkaar afgestemd.

De driehoek

Waar overleg nodig is over concrete aspecten van een zaak of beleidslijnen kan op ad hoc basis overlegd worden tussen overlegpartners van het zogenaamde driehoeksoverleg. Vaste deelnemers zijn de burgemeester, de districtschef van de politie en de gebiedsofficier van justitie.

De Regionale Brandweer

Per 1 januari 2014 is er geen gemeentelijke Brandweer meer, maar is er een Regionale Brandweer. Deze heeft grofweg de volgende beleidsdoelen:

- Brandveilig leven, voorlichting en gedragsbeïnvloeding in de woonomgeving.
- Beoordeling complexe bouwplannen en het toezicht hierop.
- Reguliere controle op brandveiligheid op grond van de uitgevoerde brandveiligheidsrisicoanalyse.

De doelen van de Regionale Brandweer zijn complementair aan die van de gemeente.

In het Overdrachtsdossier betreffende de takenoverdracht van de gemeenten naar de Regionale Brandweer is daarover het volgende opgenomen. *De te maken werkafspraken in het kader van Wabo-taken voorzien er in dat voor de gemeente Groningen het niveau van de inzet (fte) en de kwaliteit gewaarborgd blijft waar het de voor deze gemeente geldende risico's betreft, zoals die zijn beschreven in de jaarlijkse Risicoanalyse van de gemeente Groningen. De brandweer continueert zijn bijdrage aan de integrale werkwijze zoals beschreven in het Beleidsplan 2014-2017 Handhaving gemeente Groningen en het Uitvoeringsprogramma Handhaving 2014 Wabo en Bodem.*

Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO)

Het Keurmerk Veilig Ondernemen is een samenwerkingsverband tussen de gemeente, ondernemers, politie en andere betrokken organisaties. Doel van dit samenwerkingsverband is het verminderen van de criminaliteit en onveiligheid in winkelgebieden (KVO-W) en op bedrijventerreinen (KVO-B). Het KVO is geen product, maar een voortdurend proces. Voor de gemeente houdt het KVO-W onder meer in dat 250 niet-gebruiksvergunning- of -meldingsplichtige winkels jaarlijks worden gecontroleerd op de brandveiligheid. Deze winkels liggen vooral in de binnenstad. Verder worden er preventiescans en brandpreventietrainingen aangeboden.

Convenantpartners KVO-W: gemeente (Stadsbeheer, RO, Bestuursdienst), Regionale Brandweer, Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding, Politie, ondernemers (GCC).

Convenantpartners KVO-B: gemeente (Economische Zaken), Regionale Brandweer, politie, RPC, MKB, KvK en verenigingen bedrijventerreinen (ondernemers).

Horeca overleg Platform (HOP)

In Groningen is een horecaconvenant afgesloten tussen overheden en Koninklijk Horeca Nederland (KHN). Hieruit zijn twee overleggroepen ontstaan; de Beleidsgroep met als deelnemers KHN, gemeente en politie, en het HOP (horeca overleg platform) met als deelnemers de gemeente, de Regionale Brandweer en politie. In het convenant is geregeld dat de ambtelijke coördinatie van de uitvoering voor de doelgroep horeca plaatsvindt in het HOP-overleg.

3. Doelen en prioriteiten

Doelen in algemene zin staan in het collegeprogramma 2010 – 2014, de programmabegroting en in het Masterplan Groningen Energieneutraal.

De doelen die we daar voor het taakveld vergunningverlening, toezicht en handhaving Wabo uit kunnen halen zijn aantrekkelijk en duurzaam. Bij aantrekkelijk moet gedacht worden aan een aantrekkelijk stad, waarbij er sprake is van een schone en veilige leefomgeving. Bij duurzaam is dit een duurzame stad, waar het gebruik van energie en de kwaliteit van de leefomgeving van belang zijn.

Vertalen we de algemene doelen naar doelen voor dit handavingsbeleidsplan Wabo, dan komen we op de volgende onderwerpen:

1. Duurzaamheid,
2. Gezondheid en
3. Veiligheid.

De doelen kunnen weer toegespitst worden op een aantal prioriteiten voor de komende jaren. In de onderstaande tabel zijn de doelen en bijbehorende prioriteiten vermeld.

Tabel 1: Doelen en prioriteiten

	Doel	Prioriteit	Omschrijving prioriteit
1.	Duurzaamheid	Energiezuinigheid	energiebesparing bij woningen en bedrijven
2.	Gezondheid	Gezond binnenklimaat	het binnenmilieu van gebouwen waar mensen en dieren in een gezonde omgeving kunnen verblijven
3.	Veiligheid	Constructieve veiligheid	een te (ver)bouwen bouwwerk is voldoende bestand tegen de daarop werkende krachten
		Brandveiligheid	een (te bouwen) bouwwerk is zodanig dat het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie voldoende wordt beperkt, dat brand en rook zich niet snel kunnen ontwikkelen, dat de kans op een snelle uitbreiding van brand voldoende wordt beperkt, dat veilig kan worden gevlucht naar veilige plaatsen en dat hulpverlening binnen redelijke tijd personen kan redden en brand kan bestrijden
		Fysieke veiligheid	externe veiligheid bij risicobedrijven
		Gebruiksveiligheid openbaar toegankelijke gebouwen	het veilig kunnen verblijven in een openbaar gebouw, waar de risico's op onder meer vallen en geraakt worden door constructie-onderdelen beperkt zijn

De prioriteiten dienen als een belangrijke input voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

4. Strategie

4.1. Stappenplan gemeente Groningen

Ons stappenplan na de constatering van een overtreding is opgenomen in bijlage 1. Als preventie en begeleiden onvoldoende werken of als er sprake is van een ernstiger overtreding, dan wordt bij onvoldoende respons van de overtreder altijd de vervolgstap volgens het schema uitgevoerd. Vanzelfsprekend kunnen niet alle situaties in het stappenplan gevat worden: in bijzondere situaties kan van dit schema gemotiveerd worden afgeweken. Strenger optreden kan, mits gemotiveerd, omdat betrokkenen rechten kunnen ontnemen aan het geformuleerde beleid en het stappenplan. Indien daar aanleiding voor is, wordt er samengewerkt en afgestemd met andere bevoegde gezagen.

4.2. De stappen

Begeleiden

Bij lichtere overtredingen kunnen we de betrokkenen meer tijd geven om zelf een goede oplossing te zoeken of de overtreding op korte termijn te beëindigen. Soms hoeft dat niet gepaard te gaan met een uitgebreide briefwisseling maar zijn het aanspreken op de overtreding en een korte uitleg voldoende om de overtreding definitief te laten beëindigen. Wel is het van belang om ook bij zulk 'mild' optreden een registratie bij te houden van de waarschuwingen die zijn gegeven. Zo voorkomen we dat we blijven aanspreken en waarschuwen.

Sturen

Indien de eerste stap geen resultaat heeft of de aard van de overtreding te ernstig is, is 'sturen' de volgende stap. Vanuit het bestuursrecht worden stappen voorbereid. Ook kan vanuit het strafrecht een stap gezet worden. Sturen geeft gelegenheid tot:

- herstel door de overtreder;
- het verstrekken van informatie aan de overtreder over het vervolgtraject, in de vorm van een schriftelijke vooraankondiging van de sanctie.

Wanneer we tot sturen overgaan, wordt ook het mogelijke vervolg van het traject gecommuniceerd naar de overtreder, dus deze weet wat hem te wachten staat als hij geen gehoor geeft aan onze eisen. Sturen leidt standaard tot hercontrole.

Corrigeren

Indien begeleiden en sturen niet tot het gewenste resultaat leiden, resteert als laatste middel het corrigeren. Hiervoor staan zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke sancties ter beschikking.

De meest voorkomende bestuursrechtelijke middelen zijn de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang.

- Last onder dwangsom:

Dit betreft het geven van een financiële prikkel met als doel de overtreding te doen beëindigen. Een dwangsom kan worden vastgesteld per overtreding, per tijdseenheid of per bedrag ineens. Een dwangsom kan in beginsel bij alle overtredingen worden opgelegd, behalve als de overtreding niet meer ongedaan gemaakt kan worden, of als het belang van het voorkomen van direct (milieu)gevaar, ernstige overlast of groot gevaar voor de gezondheid, openbare orde of veiligheid zich daartegen verzet. Het opleggen van een last onder dwangsom kan ook een efficiënt middel zijn bij het voorkomen van toekomstige overtredingen (preventieve handhaving).

- Last onder bestuursdwang:

Bestuursdwang omvat het op kosten van de overtreder ongedaan maken van de overtreding. Dit dwangmiddel wordt toegepast als er sprake is van direct (milieu)gevaar, ernstige overlast of groot gevaar voor de gezondheid, openbare orde of veiligheid. Het kan ook worden toegepast indien een opgelegde en geïnde dwangsom geen effect heeft gehad en het aannemelijk is dat deze (of een hogere last) ook geen effect meer zal hebben.

Wanneer sprake is van acuut gevaar, kan spoedshalve bestuursdwang worden toegepast. Indien de overtreder ter plekke aanwezig is, wordt hij aangesproken op zijn verantwoordelijkheid. Er kan in dat geval een begunstigingstermijn worden gegeven van bijvoorbeeld enkele minuten om de overtreder in de gelegenheid te stellen de nodige maatregelen of voorzieningen te treffen. Eventueel mag bestuursdwang mondeling worden aangezegd, als er onvoldoende tijd is om het schriftelijk voor te bereiden.

De bestuursdwangaanzegging moet zo spoedig mogelijk daarna op schrift gezet en bekendgemaakt worden. Bij milieudelicten is in zo'n situatie bovendien directe samenwerking met het Openbaar Ministerie van belang om te kunnen vaststellen of het nodig is dat de Officier van Justitie een voorlopige maatregel oplegt.

In bijlage 1 worden de handhavingsstappen aangegeven die passen bij (spoedshalve) bestuursdwang of dwangsomoplegging. Verbeurde dwangsommen en kosten van bestuursdwang worden altijd geïnd.

In bijlage 2 zijn de verschillende handhavinginstrumenten verder toegelicht. Daarnaast is een kader weer gegeven voor begunstigingstermijnen en de hoogte van dwangsommen.

4.3. De algemene sanctiestrategie

Algemeen kunnen we stellen dat de keus die we maken uit begeleiden, sturen of corrigeren bepaald wordt door risico, ernst en naleefgedrag. In onze visie hebben we aangegeven, dat we bij voorkeur een positieve insteek kiezen. Waar mogelijk krijgt een overtreder eerst de mogelijkheid om het probleem zelf op te lossen. Dit neemt echter niet weg dat wie een ernstige overtreding begaat, moet rekenen op een directe en consequente aanpak. Het gevolg van deze keuze is dat ons optreden na het constateren van een overtreding uit een verschillend aantal stappen kan bestaan. Hoe ernstiger de overtreding, hoe minder stappen we zetten en hoe minder tijd er wordt gegeven om te komen tot beëindiging en/of herstel van de overtreding.

Tabel 2: Stappenplan

Aantal 'stappen'	Omschrijving
1	Zonder waarschuwing (=sturen) een bestuurlijke en/of strafrechtelijk instrument inzetten (=corrigeren).
2	Eenmaal waarschuwen en een termijn stellen (=sturen). Bij voortdurende overtreding bestuurlijke en/of strafrechtelijk instrument inzetten (=corrigeren).
3	Informereren (= begeleiden) over de overtreding en termijn stellen. Bij continueren overtreding waarschuwen (=sturen) en termijn stellen. Bij voortdurende overtreding bestuurlijk en/of strafrechtelijk instrument inzetten (=corrigeren).

In Groningen hanteren we de drie stappen aanpak als basisstrategie. Een drie stappen aanpak past bij onze positieve insteek voor de handhaving. In bijlage 2 zijn de sancties en bevoegdheden opgenomen.

De omstandigheden waarin we afwijken van de drie stappen staan in onderstaande tabel beschreven.

Tabel 3: Omstandigheden die leiden tot afwijking van het drie stappenplan

Omstandigheid	Omschrijving	Nuancering t.o.v. basis met 3 stappen
Gevaar	Direct optreden is noodzakelijk bij direct gevaar voor mens, dier of grote schade.	1 stap in plaats van 3 stappen
Onherstelbare schade	Bij onherstelbare schade direct optreden. Altijd opmaken van proces-verbaal. Corrigerend bestuurlijk optreden (bv. dwangsom) is alleen zinvol bij kans op herhaling.	1 stap in plaats van 3 stappen
Herhaling van overtredingen (recidive)	Van recidive is sprake als de overtreder in het voorafgaande jaar voor een vergelijkbare overtreding of een overtreding met vergelijkbare oorzaak tenminste één keer is	2 stappen in plaats van 3 stappen

	gewaarschuwd (ambtelijke waarschuwing, dwangsom of bestuursdwang). Begeleiden is dan niet (meer) effectief.	
Gedragsvoorschriften	Bij gedragsvoorschriften is verbetering van het nalevinggedrag moeilijk na te gaan. Als de wet bekend is, is begeleiden minder zinvol.	2 stappen in plaats van 3 stappen
Gedoogbeschikking	Indien een gedoogbeschikking wordt overtreden is begeleiden niet effectief. De overtreder weet immers wat is toegestaan en wat niet.	2 stappen in plaats van 3 stappen

4.4. Bestuursrecht en strafrecht bij 'sturen' en 'corrigeren'

Bij overtreding van regels kan de gemeente in beginsel bestuursrechtelijke of (na het opmaken van proces-verbaal) strafrechtelijke middelen (bestuurlijke strafbeschikking) inzetten om naleving te bevorderen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft geen regels voor een keuze. De instrumenten zijn in principe gelijkwaardig. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn situatiegericht, primair gericht op het herstellen van de onwenselijke situatie die is ontstaan met het overtreden van een voorschrift. Strafrechtelijke instrumenten zijn dadergericht, op genoegdoening aan de maatschappij na verontwaardiging over het overtreden. De strafrechtelijke aanpak, anders dan via de bestuurlijke strafbeschikking, behoort tot de taak van de politie en het OM. Sommige overtredingen lenen zich beter voor bestuursrechtelijke handhaving en andere beter voor strafrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke sancties komen het meest voor bij de handhaving van de wetgeving voor bouwen, milieu en gebruik.

Met partners zijn voor de inzet van de instrumenten afspraken gemaakt. Deze zijn voor ons leidend. Bij ernstige overtredingen kan parallel aan bestuursrechtelijke handhaving ook het strafrechtelijke handhavingstraject ingezet worden. De afweging daarbij berust op afspraken met de handhavingpartners (zie hoofdstuk 2.4). Criteria voor straffend optreden zijn:

- maatschappelijke verontwaardiging,
- naleefgedrag overtreder niet na te gaan,
- onherstelbare schade,
- herhaling van een overtreding, en
- calculerend gedrag.

In ons stappenplan is dat ook aangegeven (zie bijlage 1).

5. Afwijkingen handhavingsstrategie

5.1. Uitzonderingen

Voor sommige onderwerpen is op landelijk niveau een handhavingsstrategie vastgelegd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de handhaving op het terrein van het Vuurwerkbesluit. Wij conformeren ons aan dergelijke strategieën.

5.2. Tijdelijke activiteiten

Tijdelijke activiteiten die langer dan zes maanden duren, bijvoorbeeld gronddepots (uitgezonderd de situaties conform Besluit bodemkwaliteit), aanleg geluidswallen, toepassen van mobiele breekinstallaties voor puin etc. vallen ook onder de Wm-vergunningplicht of, indien de activiteiten korter duren dan zes maanden, onder de zorgplichtartikelen van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. Na verloop van tijd leveren deze activiteiten een voltooid werk op of is de activiteit niet meer nodig. Waar het gaat om werken met grond (Wet bodembescherming en uitvoeringsbesluiten, Besluit bodemkwaliteit, Verordening bodemsanering gemeente Groningen) voert de Omgevingsdienst Groningen de handhaving uit. Evenementen zijn tijdelijk van aard. Bij de handhaving van de Evenementenverordening en de daarop gebaseerde vergunningen zijn de gemeente (vakdirectie Stadtoezicht en de afdeling Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving en Geo-informatie) en de Regionale Brandweer betrokken.

Voor al de genoemde tijdelijke activiteiten geldt dat gebruikelijke termijnen in de praktijk niet toepasbaar zijn, omdat ze te lang duren. In deze zaken wordt dus met kortere termijnen gewerkt (en soms zelfs zonder termijn). Zodoende kunnen overtredingen ongedaan worden gemaakt, voordat het evenement plaatsvindt of tijdens het evenement snel worden beëindigd.

5.3. Hardheidclausule

In buitengewone omstandigheden kunnen zwaarwegende belangen zoals economische belangen voorrang krijgen ten opzichte van milieu- of ruimtelijke belangen. Er vindt dan een afweging van belangen plaats, die breder is dan alleen het omgevingsbelang. Deze afweging is voorbehouden aan B&W. De besluitvorming dient zorgvuldig, transparant en goed gemotiveerd tot stand te komen, waarbij tevens rekening gehouden dient te worden met belangen van derden.

5.4. Gedogen

Gedogen is geen wettelijk instrument, maar is door de rechter ontwikkeld op grond van de praktijk (jurisprudentie). Gedogen houdt in dat een bevoegd bestuursorgaan niet handhavend tegen een overtreding optreedt. Bij gedogen wordt een onderscheid gemaakt in 'actief' en 'passief' gedogen. Passief gedogen is onaanvaardbaar. Het bestuursorgaan dat op de hoogte is van een illegale situatie kan zich niet hullen in stilzwijgen. Dat betekent dat het hierna beschreven beleid uitsluitend gaat over actief gedogen.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Volgens vaste jurisprudentie zijn bestuursorganen in beginsel - behoudens bijzondere omstandigheden - verplicht om handhavend op te treden. In de jurisprudentie worden als bijzondere omstandigheden genoemd:

1. bij uitzondering, bijvoorbeeld indien:

- handhaven zou leiden tot aperte onbillijkheid (overmacht, overgangssituatie, zicht op legalisatie, tijdelijke overtreding, experiment, disproportionaliteit, nieuwe wet- en regelgeving);
- het te beschermen belang is evident beter gediend met gedogen (rekening houden met derdebelang of een zwaarder wegend belang rechtvaardigt soms gedogen (vertrouwensbeginsel, belangen derden met eventueel financiële compensatie, rechtszekerheidsbeginsel);

2. mits tevens beperkt in omvang en/of tijd;

3. alsmede expliciet en na een zorgvuldige, kenbare belangenafweging;

4. alsmede aan controle onderworpen.

Voor de gemeente Groningen is handhaving de regel, gedogen de uitzondering. In navolging van het landelijk beleid heeft de term gedogen een specifieke betekenis: de gemeente neemt een gedoogbeschikking in uitzonderingssituaties. Gedogen vergt een actieve handeling, namelijk het verlenen van een gedoogbeschikking. Niets doen of 'door de vingers zien' valt hier dus niet onder.

Prioriteitstelling

Prioriteitstelling in toezichtstaken op grond van de risicoanalyse valt niet onder 'gedogen'. Het is onmogelijk om alles te handhaven. Een evenwichtig handhavingsbeleid leidt dus tot inzet van de handhavingscapaciteit om die zaken te handhaven die prioriteit hebben. Deze prioritering is een politieke keuze. Als daardoor bepaalde overtredingen niet actief gehandhaafd worden, is er geen sprake van gedogen. In die gevallen blijft handhaven mogelijk, bijvoorbeeld na een klacht of indien resultaten van een steekproef aanleiding geven tot controle van de gehele branche.

Gedoogbeschikking (normering)

Een gedoogbeschikking (expliciet/schriftelijk) wordt, bij voorkeur op schriftelijk gemotiveerd verzoek, genomen na een zorgvuldige kenbare belangenafweging. De eventueel daaraan verbonden voorwaarden moeten worden gecontroleerd. De werkingssfeer van de gedoogbeschikking moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en tijd en de gedoogbeschikking respecteert zoveel mogelijk de belangen van de betrokkenen. Er moeten goede redenen zijn om een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen. Het belang voor het gedogen moet immers zwaarder wegen dan het belang van stringente handhaving.

Een beslissing over gedogen moet op het juiste niveau (college) genomen worden en bij een positief besluit moeten de relevante handhavingspartners hiervan in kennis gesteld worden. Indien het bestuur in een uitzonderingsgeval een gedoogbeschikking neemt, dan zal daarop actief toezicht gehouden worden. Houdt de begunstigde zich niet aan de voorwaarden waaronder de gedoogbeschikking is verleend, dan treedt de gemeente handhavend op volgens het stappenplan. De gedoogbeschikking wordt dan ingetrokken waarna tegen de oorspronkelijke overtreding wordt opgetreden.

Afstemming met de handhavingspartners

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang ook de handhavingspartners over het nemen van gedoogbeschikkingen te informeren. Omdat een gedoogbeschikking het niet toelaat bestuurlijk te handhaven tegen de gedoogde overtreding, is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk; de gedoogbeschikking laat strafrechtelijk optreden tegen de gedoogde situatie namelijk ongemoeid. Het bestuur kan pas weer handhavend optreden na het intrekken van de gedoogbeschikking of wanneer niet voldaan wordt aan de voorwaarden waaronder de gedoogbeschikking is afgegeven.

Wanneer zich een situatie voordoet waarbij mogelijk wordt overgegaan tot gedogen, kijken we naar landelijk beleid ten aanzien van gedogen en de laatste jurisprudentie. Dit zal als richtinggevend worden gehanteerd.

5.5. De horeca sanctiestrategie

De grote concentratie horecagelegenheden in de binnenstad leidt, door de compacte woon- en leefsituatie, geregeld tot overlast en klachten. Een groot deel van die klachten betreft geluidsoverlast van de horeca. Met geluidsoverlast wordt bedoeld het geluid dat vanuit een horeca-inrichting wordt verspreid. Klachten over geluidsoverlast komen uiteraard vooral tijdens de avond- en nachtperiode voor. Het specifieke karakter van klachten over muziekgeluid vraagt een passende reactie van de overheid. Daarom geldt voor horeca-inrichtingen een 'snellere' handhavingsaanpak. Deze aanpak voor geluidsoverlast gaat standaard uit van twee stappen in plaats van drie stappen. In bijlage 3 is de handhaving van de branche Horeca nader beschreven.

5.6. Gemeentelijke inrichtingen

In verband met de voorbeeldfunctie van de overheid is transparantie noodzakelijk. Voor eigen bedrijven en bouwprojecten wordt in ieder geval een uitvoeringsprogramma opgesteld. Van elk bezoek wordt een rap-

port van bevindingen opgemaakt. Een overheidsorgaan als overtreder is géén omstandigheid die kan leiden tot afwijken van het stappenmodel. De wijze van informeren is wel anders. Afschriften van correspondentie (voornemen tot handhaving, handhavingsbesluiten en overige correspondentie) worden gezonden aan de leidinggevende van de eenheid waar het object van toezicht onder valt en aan de betreffende directeur.

6. Handhaving Wabo

6.1. Inleiding

In het Besluit Omgeving Recht (BOR) is beschreven welke elementen de handhaving moet bevatten. In de artikelen 7.2 tot en met 7.10 is aangegeven welke kwaliteitseisen door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) worden gesteld aan de handhaving van omgevingsvergunningen. De eisen concentreren zich rond 6 punten, te weten:

1. er moet een handhavingsbeleid voor de omgevingsvergunning worden vastgesteld;
2. er moet (jaarlijks) een uitvoeringsprogramma worden opgesteld;
3. er moet een uitvoeringsorganisatie worden ingericht;
4. de middelen voor de uitvoeringsorganisatie moeten worden geborgd;
5. op de resultaten van de handhaving moet monitoring plaatsvinden;
6. over de voorgaande punten moet periodiek worden gerapporteerd en geëvalueerd en de beide rapportages moeten worden bekendgemaakt aan het bevoegd gezag i.c. de gemeenteraad.

De gemeente Groningen heeft een hogere ambitie dan de wet voorschrijft. Naast dat we aan genoemde eisen voldoen, plannen we ons toezicht (dat zijn de activiteiten, gericht op de vaststelling van een overtreding) zodanig, dat de controles vanuit de gemeente Groningen en andere overheden efficiënt op elkaar zijn afgestemd. Het gaat hierbij niet alleen om de activiteiten die onder de Wabo vallen, maar ook om andere regelingen (waaronder die in het werkveld bodem).

De Wabo is erop gericht om de dienstverlening van de overheid in haar contacten met burgers en ondernemers te verbeteren en de administratieve lasten, die burgers en bedrijven ervaren ten gevolge van regelgeving waar zij mee worden geconfronteerd, tot een minimum te beperken. De omgevingsvergunning bundelt hiertoe een groot aantal besluiten, dat voorheen afzonderlijk moesten worden geregeld en ook afzonderlijk werden gehandhaafd. De wet legt op dat er een gecoördineerde handhaving plaats vindt op de verstrekte vergunning(en) door het bevoegde gezag.

In het eerste deel van deze nota is aangegeven dat handhaving alle activiteiten omvat die zijn gericht op het doen naleven van regels. Toezicht is daar een onderdeel van en betreft het verzamelen van informatie, om te kunnen vaststellen of er sprake is van een overtreding. Toezicht op de naleving van de Wabo betreft drie fasen in de levensloop van een bouwwerk:

1. het toezicht tijdens de realisatie van het bouwwerk;
2. het toezicht tijdens het gebruik van het bouwwerk;
3. het toezicht tijdens de sloopfase;

De wijze van uitvoering van de handhaving is beschreven in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van deze nota. Een goede coördinatie van de handhaving geeft een eenduidig signaal naar burgers en ondernemers en leidt tot minder afzonderlijke controlebezoeken. Een gevolg voor de klant kan echter zijn, dat gezamenlijke controles worden uitgevoerd door een groep van ambtenaren en dat ze meer tijd kosten.

6.2. Het integraal toezichtsprotocol

Handhaving van de Wabo en van de daarop gebaseerde vergunningen vraagt om samenwerking tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen en de Regio-Brandweer. Dat geldt vooral ook voor de organisatie van het toezicht. Toezicht is, zo is al eerder aangegeven, gericht op het vaststellen van een overtreding. Om de samenwerking in de organisatie en uitvoering van het toezicht op de werkvelden van de gemeente te vergemakkelijken wordt gebruik gemaakt van een landelijk ontwikkeld toezichtsprotocol. Dat gaat uit van de drie onder 6.1 genoemde levensfasen van een bouwwerk.

In het toezichtsprotocol wordt gewerkt met de omvang en aard van gebouwen. De intensiteit van het toezicht is hieraan gerelateerd. Het protocol geeft voor in principe elk gebouw in de nieuwbouwfase of het gebruik, de belangrijke momenten aan, wanneer er toezicht moet worden gehouden. Ook wordt de diep-

gang (steekproef, beoordeling op hoofdlijnen, integrale controle van alle onderdelen, etc.) van een controle aangegeven.

Het protocol houdt rekening met de specifieke kenmerken van het takenpakket van elk van de drie betrokken diensten.

6.3. Gecoördineerd toezicht

Voor de coördinatie van de toezichtsactiviteiten wordt per levensfase (of onderdeel daarvan) een verantwoordelijke afdeling aangewezen. De uitwerking van het gecoördineerde toezicht komt terug in het jaarlijkse *uitvoeringsprogramma*. De mate van samenwerking hangt af van de complexiteit, grootte of fase van het bouwplan. We passen drie vormen van gecoördineerd toezicht toe:

1. samen controleren;
2. voor elkaar controleren;
3. voor elkaar signaleren.

Samen controleren

Dit is een vorm van integraal toezicht, die zal worden toegepast bij erg complexe bouwplannen waarvoor veel specialistische kennis op meerdere vakgebieden is vereist. Het toezicht wordt in deze gevallen door meerdere personen uitgevoerd. Bij voorkeur vindt dit toezicht gezamenlijk plaats.

Voor elkaar controleren

Toezicht wordt door één toezichthouder uitgevoerd. Naast het eigen taakveld worden ook de aandachtspunten van andere toezichthouders meegenomen. Voorwaarde is dat het gaat om relatief eenvoudige situaties waarin geen of weinig specialistische kennis is vereist.

Voor elkaar signaleren

In gevallen dat het toezicht zich richt op één taakveld kijkt de betreffende toezichthouder ook of er nog bijzonderheden zijn op andere taakvelden. Eventuele bijzonderheden worden dan aan de betreffende toezichthouder doorgegeven (signaaltoezicht).

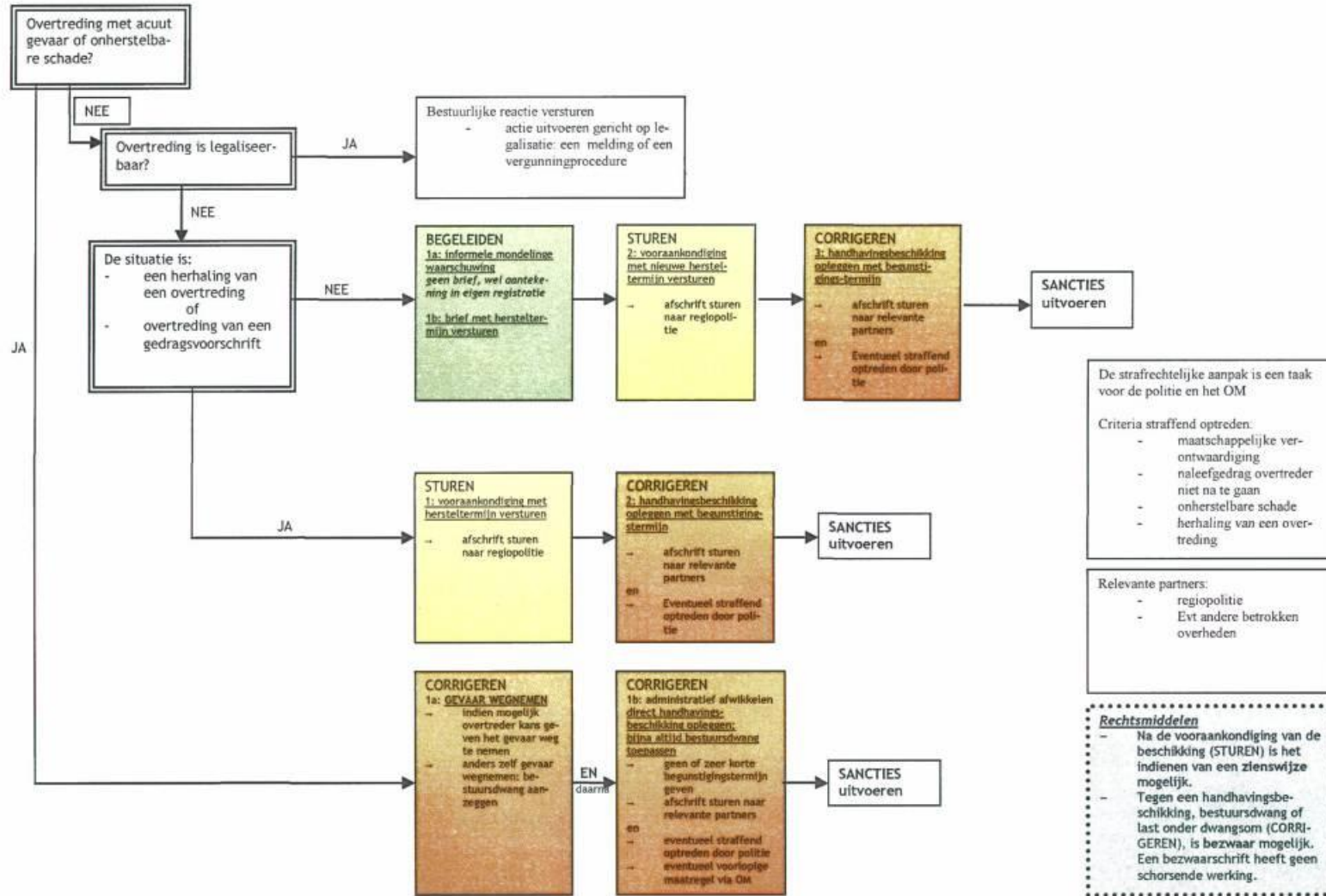
6.4. Integraal toezicht

Over het algemeen heeft een toezichtsactiviteit betrekking op één facet in het werkgebied van bouwen, milieu en bodem. Meldingen en reguliere controlemomenten tijdens de bouw- en, vooral, de gebruiksfase zijn veelal aanleiding voor toezicht. Belangrijk daarbij is dat de betreffende inspecteurs ook letten op andere zaken dan waar ze zelf op toezien. Ze zijn de ogen en oren van gemeente. In het geval dat er aanleiding is voor handhaving op meerdere onderdelen, is de dienst met de 'hoofd'-overtreding leidend. Overigens kan het toezicht ook betrekking hebben op niet-Wabo-gerelateerde zaken. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld een woning die als kamerverhuurpand wordt gebruikt, terwijl er geen onttrekkingsvergunning is verleend.

Jaarlijks stellen we een *Uitvoeringsprogramma* op. Doel daarbij is om te komen tot een overzicht van activiteiten die gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd, of waarbij de diverse toezichthouders voor elkaar controleren (zie par. 6.3). Daarvoor is noodzakelijk, dat de verschillende werkzaamheden op dezelfde manier worden gerubriceerd en dezelfde categorieën worden benoemd, zodat de overlappende zaken eenvoudiger kunnen worden geselecteerd.

BIJLAGEN

Bijlage 1; Stappenplan



Bijlage 2; Sancties en bevoegdheden

Tabel 4: Overzicht (meest voorkomende) handhavingsinstrumenten

Type	Instrument	Omschrijving
Bestuurs-rechtelijk	Last onder dwangsom	Een 'Last onder dwangsom' is een geldbedrag dat moet worden betaald wanneer de in de beschikking gegeven last, om na een bepaalde datum aan zekere verplichtingen te voldoen, niet is uitgevoerd. Doel daarvan is de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of herhaling te voorkomen. De hoogte van het geldbedrag in de last onder dwangsom is gerelateerd aan het economisch voordeel dat ontstaat door het niet-naleven van betreffende voorschriften. Daarnaast mag er een prikkelende werking van uitgaan. Voor milieuzaken is op de site van Landelijk informatiepunt milieuwethandhaving ² hiervoor een algemene leidraad opgenomen met verbijzondering voor milieuovertredingen. Ondanks deze richtlijn of andere (interne) richtlijnen blijft het noodzakelijk de hoogte van het geldbedrag en de termijn te motiveren!
Bestuurs-rechtelijk	Last onder bestuursdwang	Een last onder bestuursdwang is feitelijk handelend optreden tegen wat in strijd is (wordt gedaan, gehouden of nagelaten) met het omgevingsrecht. Als de overtreder de overtreding niet binnen een gestelde termijn beëindigt of de schade herstelt, kan het bestuursorgaan dit - zonder tussenkomst van de rechter - zelf doen op kosten van de overtreder.
Bestuurs-rechtelijk	Bouwstop	Een bouwstop is een 'spoedeisende last onder bestuursdwang'. Bij het opleggen van een bouwstop hoeven, gezien de spoedeisende aard van de maatregel, de 'bijzondere omstandigheden' minder uitvoerig meegewogen te worden. De bouwstop kan worden opgelegd als voldoende aannemelijk is gemaakt dat zonder vergunning gebouwd wordt, los van de mogelijkheden tot legalisatie met een beperkte toets aan het evenredigheidsbeginsel.
Bestuurs-rechtelijk	Intrekken vergunning/ ontheffing	Het intrekken van de vergunning of ontheffing is de meest ingrijpende bestuurlijke maatregel die alleen in extreme situaties wordt toegepast. Deze heeft tot gevolg dat de activiteiten zijn verboden vanaf het moment dat de beschikking rechtskracht heeft. Intrekking kan aan de orde zijn als op grond van ervaringen met de overtreder het vertrouwen ontbreekt dat deze zich aan de voorschriften zal houden.
Bestuurs-rechtelijk; Straf-rechtelijk	Bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking	Voor de aanpak van overlast, onveiligheid en ergernissen in de openbare ruimte zijn gefaseerd vanaf 2009 de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking inzetbaar. Deze zijn geschikt voor de aanpak van overlast in de openbare ruimte, overtredingen van de algemene plaatselijke verordening (APV) en de afvalstoffenverordening. In de komende jaren zal de gemeente de bevoegdheid krijgen om deze middelen breder in te zetten.
Straf-rechtelijk	Proces verbaal	Bij het constateren van een overtreding kan een buitengewoon opsporingsambtenaar of de politie proces verbaal opmaken. Het is aan de officier van justitie om te bepalen hoe de zaak zal worden afgedaan. Dat kan zijn met een schikkingsvoorstel, een dagvaarding of een (voorwaardelijk) sepot.
Straf-	Voorlopige	Als onmiddellijk ingrijpen nodig is kan de officier van justitie bij

² www.liminfo.nl, Meest gestelde vragen, dossier dwangsom, Hoe kan de hoogte van een dwangsom worden bepaald?, leidraad handhavingacties en termijnen

rechtelijk	maatregel	economische delicten een voorlopige maatregel opleggen. De voorlopige maatregel kan zijn (1) het onthouden van bepaalde handelingen of (2) zorgen dat bepaalde voorwerpen, die vatbaar zijn voor inbeslagneming, opgeslagen en bewaard worden.
Privaat-rechtelijk	Subsidie	Met inzet van subsidie kan voor doelgroepen op projectbasis nalevingondersteuning plaatsvinden. De subsidie kan bijvoorbeeld worden gebruikt om zelfcontroles door de branche uit te (laten) voeren of andere gezamenlijke investeringen.
Overig	Mediation	Mediation is een alternatieve wijze van geschillenbeslechting om conflicten te voorkomen of op te lossen door het inzetten van een onafhankelijke derde (de mediator). Randvoorwaarden bij mediation zijn vrijwilligheid, vertrouwelijkheid, beslotenheid en onderhandelingsruimte. Niet de formeel-juridische standpunten van partijen, maar de onderliggende belangen die partijen verdeeld houden, spelen een rol. Het op deze wijze oplossen van het conflict kan tot een groter draagvlak leiden.

Begunstigingstermijnen

De begunstigingstermijn wordt vooral bepaald door de ernst van de overtreding en de tijd die nodig is om de overtreding ongedaan te maken. Globaal geldt:

- Bij overtreding van gedragsvoorschriften wordt een korte termijn gegund (handelen kan onmiddellijk worden stopgezet), bij het ontbreken van voorzieningen een langere termijn (treffen van technische voorzieningen kost meer tijd).
- Hoe zwaarder de overtreding (groter risico), hoe korter de termijn. Zo zal de begunstigingstermijn bij overtredingen met direct gevaar in principe korter zijn, dan indien geen direct gevaar en geen doelbewuste overtreding spelen.
- Wanneer sprake is van acuut gevaar, kan **spoedshalve bestuursdwang** worden toegepast. In principe kan ook in zo'n geval een (korte) begunstigingstermijn worden gegeven, tenzij het geschonden belang zich hiertegen verzet.
- Eventueel mag bestuursdwang mondeling worden aangezegd, als er onvoldoende tijd is om het schriftelijk voor te bereiden. De bestuursdwang moet dan wel zo spoedig mogelijk daarna schriftelijk worden bevestigd. Bezwaar en beroep zijn achteraf mogelijk.

Hoogte dwangsom

Het doel van de last onder dwangsom is de overtreding ongedaan te maken of nieuwe overtredingen te voorkomen. De last onder dwangsom is dan ook geen straf, maar bedoeld als prikkel om een ongewenste situatie te beëindigen of te voorkomen. Geeft de overtreder geen gehoor aan de last of wordt het maximumbedrag van de dwangsom bereikt, dan kan de dwangsom worden geïnd. Daarmee is dan de overtreding nog niet ongedaan gemaakt. Er kan dan een nieuwe last onder dwangsom worden opgelegd, waarbij het bedrag van de dwangsom worden verhoogd, of er kan een last onder bestuursdwang worden toegepast. Bij het opleggen van een dwangsom wordt naast een bedrag per overtreding of per tijdseenheid, ook een maximumbedrag opgenomen waarboven geen dwangsom meer verbeurd wordt. Globaal geldt:

- hoe zwaarder de overtreding, hoe hoger de dwangsom;
- de hoogte van de dwangsom moet redelijk zijn, in verhouding staan tot de overtreding (proportionaliteit).

In individuele gevallen moet altijd een afweging worden gemaakt over de inzet van sanctiemiddelen. Deze afweging vindt plaats aan de hand van de volgende factoren:

- economisch voordeel als gevolg van de overtreding: overtreden moet financieel niet interessant zijn;
- recidive: recidive leidt tot verhoging van de dwangsom (of tot het toepassen van bestuursdwang), omdat een eerder opgelegde (te lage) dwangsom niet het beoogde effect heeft gehad.

Bijlage 3 Horeca

Geluidsoverlast is een bekend fenomeen in de Horeca. De normen voor geluid zijn vastgelegd in het Activiteitenbesluit. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de dag-, avond- en nachtperiode. 's Avonds en 's nachts mag er nauwelijks muziekgeluid hoorbaar zijn op straat of in aangrenzende woningen.

Het Activiteitenbesluit biedt de mogelijkheid maatwerkvoorschriften op te leggen. In het Activiteitenbesluit staat dat het opleggen van maatwerkvoorschriften een *bevoegdheid* is van de gemeente. Maatwerkvoorschriften zijn specifieke inrichtingsgebonden voorschriften. Deze maatwerkvoorschriften kunnen worden opgelegd om te bereiken dat aan de normen van het Activiteitenbesluit wordt voldaan. Dit gebeurt op grond van de resultaten van akoestisch onderzoek. Maatwerkvoorschriften kunnen bestaan uit:

- gedragsvoorschriften, zoals het gesloten houden van ramen en deuren;
- verplicht installeren van een geluidsbegrenzer en het afstellen daarvan op een toegestaan geluidsniveau, op basis van een maximaal toegestaan binnengeluidsniveau;
- een verbod op levende muziek.

Als er in het verleden vergunningen zijn verleend met daarin voorschriften ter voorkoming van geluidsoverlast, dan gelden die voorschriften nu veelal nog als maatwerkvoorschriften.

Voor de Horeca geldt een festiviteitenregeling, opgenomen in de APVG. Iedere Horeca-inrichting heeft recht op 12 festiviteitendagen. Jaarlijks worden 10 festiviteitendagen collectief vastgesteld door de burgemeester. Daarnaast kunnen Horeca-inrichtingen 2 festiviteitendagen individueel kiezen. Op deze dagen mogen horecagelegenheden onbeperkt geluid produceren in afwijking van de Wm en AmvB. Als eindtijd geldt 01.00 uur binnen de Diepenring en 24.00 uur buiten de Diepenring. Daarna geldt het reguliere regiem weer. De burgemeester heeft de mogelijkheid om sluitingstijden te vervroegen na klachten.

Overtredingen

De grote concentratie horecagelegenheden in de binnenstad leidt, door de compacte woon- en leefsituatie, geregeld tot overlast en klachten. 50% van de klachten betreffen geluidsoverlast van de horeca. Met geluidsoverlast wordt bedoeld het geluid dat vanuit een horeca-inrichting verspreid wordt. Klachten over geluidsoverlast komen vooral tijdens de avond- en nachtperiode voor.

Het specifieke karakter van klachten over muziekgeluid vraagt een passende reactie van de overheid. Daarom geldt voor horeca-inrichtingen een 'snellere' handavingsaanpak. Deze aanpak gaat uit van 2 i.p.v. 3 stappen.

In veel gevallen waarin sprake is van overlast door geluid gaat het om de overtreding van maatwerkvoorschriften of gedragsregels (bijvoorbeeld ramen gesloten houden of een geluidsbegrenzer toepassen). De ondernemer wordt niet gedwongen grote aanpassingen of investeringen te doen. Beëindigen van overtredingen is meestal vrij simpel en snel te realiseren.

Toezicht

Toezicht op de naleving van muziekgeluidsvoorschriften is in beginsel klachtgericht. De ondernemer is verantwoordelijk voor het voorkomen van overlast. Er kan veel, mits het niet tot klachten leidt. Wenst een ondernemer vaak livemuziek ten gehore te brengen, dan zal hij moeten investeren in de geluidsisolatie van zijn pand.

Tijdens festiviteitendagen wordt actief toezicht gehouden op het inachtnemen van de eindtijden. Daarnaast is er natuurlijk altijd de mogelijkheid om toezicht te houden als daar aanleiding voor is.

Regulier toezicht

Op normale dagen vindt voor horeca-inrichtingen vooral toezicht plaats naar aanleiding van klachten. Naar aanleiding van klachten over geluidsoverlast wordt in beginsel een onderzoek ingesteld. Er wordt getoetst of de klacht gegrond is.

Indien de klacht gegrond is en wijst op een meer structureel probleem wordt er een procedure doorlopen voor het opleggen van maatwerkvoorschriften. Daarbij kan akoestisch onderzoek nodig zijn om de geluidsisolatie waarde van het pand te bepalen. Indien er al maatwerkvoorschriften zijn opgelegd wordt een bestuursrechtelijk traject ingezet.

De politie is in deze situatie bevoegd proces-verbaal op te maken.

Toezicht tijdens festiviteitendagen

Tijdens en na afloop van de festiviteitendagen wordt actief gecontroleerd op het voorkomen van excessen en op de naleving van de voorschriften uit het Activiteitenbesluit en/of de maatwerkvoorschriften. Bij overtreding van de (maatwerk)voorschriften na de eindtijden volgt sanctionering om herhaling van overtredingen in de toekomst te voorkomen (1 stap-benadering; zie tabel op de volgende pagina).

Sancties

Overtredingen kunnen zowel door bestuurlijke toezichthouders als door opsporingsambtenaren geconstateerd worden.

Bij overtreding van voorschriften gericht op (muziek)geluid, zonder dat specifieke maatwerkvoorschriften gelden, worden in beginsel eerst maatwerkvoorschriften opgelegd. Bij overtreding van maatwerkvoorschriften handhaven we via de éénstapsaanpak.

Volgens de Raad van State geldt in het bestuursrecht een beginselplicht tot handhaven. Het algemeen belang is gediend bij handhaving. Daarom moet de gemeente optreden als het op de hoogte is van een overtreding. Een voorafgaande klacht is daarvoor niet noodzakelijk.

Als een sanctie is opgelegd aan een persoon, heeft deze geen effect meer na een bedrijfsoverdracht. Op grond van artikel 5.18 van de Wabo kan besloten worden dat een sanctiebesluit ook geldt voor alle rechtsopvolgers van de oorspronkelijke overtreder. Dit is vooral efficiënt als overlast bijna onlosmakelijk verbonden is met het uitvoeren van een bepaalde activiteit op een bepaalde locatie. Vanwege de rechtszekerheid moet een dergelijk besluit worden ingeschreven in het kadaster.

Reguliere sancties

Bij overtreding van de maatwerkvoorschriften worden de volgende stappen gezet:

- voornemen tot opleggen last onder dwangsom;
- na mogelijkheid van zienswijze door de ondernemer: opleggen last onder dwangsom;
- bij herhaling van de overtreding: innen van de verbeurde dwangsom;
- bij voortdurende overtreding kan worden overwogen om, na intrekking van de last onder dwangsom, bestuursdwang toe te passen, hetgeen in het uiterste geval kan leiden tot sluiting van de horecaonderneming.

Als na een periode van 1 jaar na het opleggen van een last onder dwangsom geen overtredingen meer zijn geconstateerd, kan de ondernemer een verzoek tot intrekking van de dwangsom indienen.

Sancties tijdens festiviteitendagen

Er wordt actief gecontroleerd op naleving van de eindtijden of n.a.v. klachten. Er wordt beoordeeld of aan de normen van het Activiteitenbesluit wordt voldaan en of de eventuele maatwerkvoorschriften worden nageleefd. Bij een overtreding wordt zo mogelijk de verantwoordelijke aangesproken de overtreding direct te beëindigen. Bij de inrichtingen die nooit eerder geluidsoverlast of klachten veroorzaakt hebben wordt eerst waarschuwend opgetreden. Indien een bedrijf niet beschikt over maatwerkvoorschriften worden maatwerkvoorschriften opgelegd. Indien er al maatwerkvoorschriften rusten op

de instelling wordt conform het stappenplan een volgende bestuursrechtelijke stap gezet. Opsporingsambtenaren zijn bij het constateren van een overtreding bevoegd PV op te maken.

De aanpak van overtredingen van milieuregels door horeca-inrichtingen is hierna in een tabel samengevat. Daarin wordt gerefereerd aan de standaard-aanpak volgens 3 stappen zoals beschreven in hoofdstuk 3.3 van deze nota.

Tabel 5: Stappen in geval van overtreding van milieuregels door horeca-inrichtingen

Omstandigheid	Omschrijving	Aanpak
Strijdig handelen met bepalingen art. 1.4 Activiteitenbesluit (voorschriften niet zijnde geluid)	bijvoorbeeld - onvoldoende hoogte dampafvoerleiding - onjuiste verwijdering afvalstoffen - vetafscheider vethoudend afvalwater	3 stappen in plaats van 2 stappen
Strijdig handelen met bepalingen art. 1.4 Activiteitenbesluit, zijnde muziekgeluid, met uitzondering van collectieve – en incidentele festiviteiten ingevolge art 4.1.1 ev APVG	N.a.v. klachten over muziekgeluid; klacht gegrond, geen maatwerkvoorschriften op de inrichting aanwezig	2 stappen
Strijdig handelen met bepalingen art. 2.20 Activiteitenbesluit (maatwerkvoorschriften voor muziekgeluid aanwezig)	o.a.: - niet geïnstalleerde geluidsbegrenzer op muziekinstallatie - verbreken zegel op geïnstalleerde geluidsbegrenzer muziekinstallatie - verbod livemuziek in inrichting; - deuren of ramen open tijdens ten gehore brengen van muziek in de inrichting.	1 stap in plaats van 2 stappen
Strijdig handelen met bepalingen art. 1.4 Activiteitenbesluit, zijnde muziekgeluid, als er sprake is van onduidbare hinder	forse overschrijding van de norm (indicatie: met 10 - 15 dB(A))	1 stap in plaats van 2 stappen