

## **Uitvoeringsbeleid hoogte van dwangsommen en lengte van begunstigingstermijn**

Wabo, bouwbesluit 2012 en APV

### **1 Inleiding**

Voor u ligt het Uitvoeringsbeleid hoogte van dwangsommen en lengte van begunstigingstermijnen van de gemeente Zaanstad. De gemeente is op basis van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) verplicht om inzicht te geven op welke wijze zij uitvoering geeft aan de bestuurlijke sancties bij overtredingen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder Wabo) en de termijnen die zij daarbij hanteert.

In dit uitvoeringsbeleid zijn naast de beleidswensen ook de feitelijke ervaringen van het afgelopen jaar en de ontwikkelingen in relevante wetgeving en jurisprudentie meegenomen.

Bij de keuze welke handhavinginstrument wordt ingezet om een overtreding te doen beëindigen, laat de gemeente zich leiden door die instrumenten die tegen zo laag mogelijk kosten het meeste rendement opleveren. Om die reden kiest de gemeente - waar dat mogelijk en verantwoord is - dan ook voor oplegging van een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang.<sup>1</sup>

Een last onder dwangsom is een bestuurlijke herstelactie. De overtreder wordt via een financiële prikkel gemotiveerd om de overtreding te beëindigen of om verdere overtreding of herhaling van de overtreding te voorkomen. Wanneer sprake is van een zodanige spoedeisende acute situatie waarbij de veiligheid in het geding is, dan past de gemeente zelf direct bestuursdwang toe als herstelactie.

#### *Beleidsplan en nalevingstrategie*

Zaanstad heeft in 2018 het beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2019-2021 vastgesteld. In het licht van rechtszekerheid en gelijkheidsbeginsel wil de gemeente op een uniforme wijze tegen overtredingen optreden. Dit geeft duidelijkheid en transparantie over de hoogte van dwangsommen en begunstigingstermijnen in relatie tot overtredingen. In het beleidsplan staat beschreven dat de gemeente voor de Wabo taken (bouw, ruimtelijke ordening en brandveiligheid) werkt volgens de Landelijke Handhavingstrategie (LHS). Bij de procedure voor het opleggen van een last onder dwangsom wordt met deze strategie rekening gehouden.

Voor de APV taken werkt de gemeente niet volgens de LHS en geldt de verplichting uit het Bor niet. Maar vanwege eenduidigheid zijn voor overtredingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (verder genoemd APV) ook de hoogte van de dwangsommen in dit uitvoeringsbeleid opgenomen.

### **2 Hoogte dwangsommen**

De gemeente heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. In ieder geval moet het dwangsombedrag zodanig hoog zijn dat er voor de overtreder een prikkel vanuit gaat om de overtreding te beëindigen of te voorkomen. Het moet aantrekkelijker zijn om de overtreding ongedaan te maken dan om de dwangsom te betalen.

De hoogte van een dwangsom is afhankelijk van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder en heeft tot doel het ongedaan maken of voorkomen van de overtreding. Het is een herstellende en geen bestraffende sanctie.

Bij de hoogte van de dwangsommen houdt de gemeente rekening met ander andere de onderstaande uitgangspunten:

---

1) Bij het toepassen van bestuursdwang maakt de gemeente zelf op kosten van de overtreder een einde aan een illegale toestand.

- a. **Voordeel/opbrengst voor de overtreder**
- De dwangsom moet voldoende afschrikwekkend zijn omdat overtreder te stimuleren om de overtreding uit eigen beweging op te heffen.
  - De hoogte van de dwangsom moet dusdanig hoog zijn dat overtreder geen voordeel heeft bij het laten voortduren van de overtreding.
  - De geschatte kosten om de overtreding te beëindigen moeten hoger zijn dan het geschatte financiële voordeel van de overtreder bij het laten voortduren van de overtreding.
- b. **De omvang van de schade** voor de veiligheid, volksgezondheid, openbare orde, ruimtelijke ordening, water, woon- en leefklimaat, natuur en landschap etc.
- c. **De aard en de ernst van de overtreding**
- De mogelijke gevolgen van de overtreding:
    - vrijwel nihil;
    - beperkt;
    - van belang;
    - aanzienlijk.
  - Voorkoming van herhaling, beperking van de schade en herstel in oorspronkelijke staat.
- d. **Het gedrag van de overtreder en de handhaving historie**
- Goedwillend;
  - Onverschillig;
  - Calculerend;
  - Bewust/crimineel.

#### *Vormen van dwangsommen*

Een dwangsom kan in drie vormen worden opgelegd:

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

Bij een bedrag ineens moet de overtreder betalen voor een handeling die voor een bepaalde datum niet is uitgevoerd. Bij een bedrag per tijdseenheid moet de overtreder per dag/week dat hij de overtreding begaat/in stand laat en/of herhaald een bedrag betalen. Als de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding wordt opgelegd is de gemeente verplicht om een maximum bedrag vast te leggen waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurt.

De gemeente kiest ervoor om zoveel mogelijk de dwangsom in de vorm van 'een bedrag ineens', oftewel een eenmalige dwangsom vast te stellen. De veelal afschrikkende hoogte van de eenmalige dwangsom is meestal de reden om de overtreding te beëindigen. Een eenmalige dwangsom is duidelijk. Bij overtredingen van gedragsvoorschriften (o.a. een overtreder moet iets doen of juist nalaten) kiest de gemeente voor een dwangsom per tijdseenheid of per overtreding. Voor het bepalen van de hoogte van de bedragen is aangesloten bij geldende landelijke richtlijnen<sup>2</sup>.

#### *Cumulatie dwangsom*

Als er cumulatie is van dezelfde soort overtredingen dan is de overtreding dus groter. Dan dient ook de dwangsomhoogte proportioneel groter te zijn. Dit is bijvoorbeeld wanneer er:

- meerdere gebouwen zijn gebouwd zonder een benodigde vergunning of
- meerdere overtredingen zijn die ieder apart in strijd met het bestemmingsplan zijn.

Als er sprake is van gecombineerde overtredingen dan worden in de tabellen genoemde bedragen cumulatief opgenomen in de last onder dwangsom (zie voor de bedragen hoofdstukken 5 en 6). Dit gebeurt niet als er een aanleiding is om hiervan af te zien vanwege bijzondere omstandigheden.

---

2) Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen versie 2018-10

#### *Overtreding is niet beëindigd*

Het kan voorkomen dat na het verstrijken van de begunstigingstermijn van een last onder dwangsom blijkt dat de overtreder geen gehoor heeft gegeven en de overtreiding nog steeds voortduurt. Dan zal de gemeente opnieuw een afweging maken over het in te zetten instrument. De gemeente kiest dan na het bereiken van het maximale dwangsombedrag om een nieuwe last onder dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen.

#### *Herhaalde overtreiding*

Indien sprake is van een herhaling van een overtreiding- door dezelfde overtreder op een bepaald perceel- waarvoor in het verleden al een dwangsombeschikking is afgegeven, gebruikt de gemeente de tabellen niet meer. Er is kennelijk onvoldoende prikkeling geweest om de overtreiding te beëindigen. De dwangsom wordt dan met 100% verhoogd<sup>3</sup>

### **3 Lengte begunstigingstermijn**

Een begunstigingstermijn is de tijd die de overtreder krijgt om de overtreiding te beëindigen. De begunstigingstermijn komt op een zorgvuldige wijze tot stand. Dat houdt in, dat de termijn voldoende lang is om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te kunnen voeren en dat de termijn gezien de omstandigheden van de situatie redelijk is.

Een begunstigingstermijn mag niet langer zijn dan noodzakelijk. Hiermee wordt een open einde van het handhavingstraject voorkomen of dat de lengte van de begunstigingstermijn zodanig lang is dat sprake is van het gedogen van de overtreiding. De gemeente hoeft geen rekening te houden met de termijnen van bezwaar en beroep.

De begunstigingstermijn gaat lopen op de dag na dagtekening van de handavingsbeschikking. Bij gevaarlijke situaties zoals (brand)veiligheid of gevaar voor de volksgezondheid kan de termijn vaak korter zijn. De gemeente heeft voor de meest voorkomende overtreidingen de gemiddelde begunstigingstermijnen vastgelegd.

### **4 Hoogte van dwangsommen en lengte van begunstigingstermijn opgenomen in tabellen**

Om transparant te zijn laat de gemeente in tabellen op de volgende pagina's de hoogte van dwangsommen en de lengte van de begunstigingstermijn van overtreidingen zien van gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken.

In de tabellen zijn de hoogte van dwangsommen en termijnen voor overtreidingen van de Wabo, het Bouwbesluit 2012 en APV opgenomen. De tabellen vermelden de meest voorkomende overtreidingen, de indicatieve dwangsomhoogten, de daaraan verbonden maximale bedragen en de herstel- c.q. - begunstigingstermijnen. Deze bedragen en termijnen moeten worden gezien als een richtlijn. In concrete gevallen moet altijd worden beoordeeld of deze van toepassing zijn.

De tabellen zijn niet volledig uitputtend. Indien een overtreiding niet voorkomt in de tabel, dan zal voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom aansluiting worden gezocht bij de in de tabellen genoemde overtreiding die het meeste op die overtreiding lijkt. Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan gemotiveerd worden afgeweken van de in de tabel genoemde bedragen.

In voorkomende gevallen kan het noodzakelijk zijn om een dwangsom vast te stellen in afwijking van de genoemde bedragen, of om over te gaan tot het intrekken van de vergunning of het opleggen van een last onder bestuursdwang.

Aan de tabel kunnen geen rechten worden ontleend. Of te wel de gemeente kan in een concreet geval niet rechtens worden gehouden op grond van de tabellen een bepaalde dwangsom hoogte te bepalen. Anders zou dit kunnen leiden tot berekend gedrag bij eventuele overtreeders, waarbij afhankelijk van de hoogte van de dwangsommen zij welbewust risico's gaan nemen door genoemde bedragen in te calculeren bij hu handelen.

#### *Overig uitvoeringsbeleid*

---

3 ) De betreffende overtreiding moet dan wel binnen 2 jaar nadat de vorige last onder dwangsom is opgelegd, plaatsvinden.

In de tabellen gaat het over overtredingen van bouw, gebruik, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en de APV. Voor de horeca zijn de hoogtes van de dwangsommen opgenomen in de 'Horecastrategie en sluitingenbeleid'. Voor de coffeeshops liggen de dwangsom hoogten vast in het 'Coffeeshopbeleid 2019'. De dwangsommen voor overtredingen bij de kinderopvang liggen vast in het 'Toezicht en handhavingenbeleid kinderopvang'. Voor de overtreding van milieu en bodem taken, die zijn ondergebracht bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaal gebied verwijst de gemeente naar de geldende landelijke richtlijn 'Leidraad handhavingenacties en begunstigingstermijnen', de nog op te stellen uniforme dwangsommen en de nog vast te stellen regionale VTH strategie 2019-2022 van de Omgevingsdienst Noordzeekanaal gebied.

## 5 Dwangsom hoogte en lengte begunstigingstermijn Bouwen, slopen en gebruiken

### Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Woningwet

Omschrijving	Maximaal bedrag of minimaal/maximaal bedrag	Begunstigingstermijn
<b>Bouwen</b>		
Bouwen/aanleggen/slopen zonder vergunning na stillegging bouw, aanleggen of slopen bouwwerk	€ 20.000 - €120.000	Direct
Bouwen van kleine bouwwerken zonder, in afwijking of handelen in strijd met voorschrift vergunning, zoals erfafscheidingen, schuurtjes, tuinmeubilair, speeltoestellen en eenvoudige carports	€ 500 - € 6.000	1 - 12 weken
Bouwen van grotere bouwwerken zonder, in afwijking of handelen in strijd met voorschrift vergunning aan of bij een woning zoals luxe carports, dakkappen, aanbouwen of bijgebouwen	€ 6.000 - € 18.000	1 - 12 weken
Bouwen zonder, in afwijking of handelen in strijd met voorschrift vergunning zoals een woning of bedrijfsgebouw	€ 30.000 – € 100.000	1 – 12 weken
Bouwen zonder, in afwijking of handelen in strijd met voorschrift vergunning gebouwen > 50m2 <200 m2	€ 10.000	1 - 12 weken
Bouwen zonder, in afwijking of handelen in strijd met voorschrift vergunning gebouwen >200 m2	€ 60.000	1- 12 weken
Bouwen zonder, in afwijking of handelen in strijd met voorschrift vergunning overige Wabo	€ 30.000	1 - 12 weken
Bouwen in strijd met voorschriften Bouwbesluit 2012	€ 15.000	8 - 12 weken
Bouwen in strijd met voorschriften Bouwbesluit 2012 m.b.t. gezondheid en veiligheid	€ 20.000	1 - 8 weken
Funderingsherstel aan een gebouw	€ 100.000	2 - 26 weken
<b>Aanleggen</b>		
Aanleggen zonder, in afwijking van of handelen in strijd met vergunning, zoals het veranderen/aanbrengen in/van de bodem zoals ophogen, afgraven	€ 15.000	2 - 12 weken
Aanleggen zonder, in afwijking van of handelen in strijd met vergunning, zoals heiwerkzaamheden, watergangen, oppervlaktelichamen, oppervlakteverhardingen, archeologisch waarden	€ 20.000	1 - 8 weken
<b>Slopen</b>		
Slopen zonder of in afwijking melding	€ 5.000	1 - 12 weken
Slopen zonder, in afwijking van of handelen in strijd met vergunning	€ 15.000	1 - 12 weken
Slopen zonder, in afwijking van of handelen in strijd met vergunning, zwaar zoals met (waarschijnlijk) aanwezige asbest in/aan het bouwwerk	€ 30.000	Per direct - 6 weken
<b>Monumenten</b>		
Verandering aan, op, in of bij een monument zonder, in afwijking van of handelen in strijd met een vergunning	€ 5.000 - 50.000	1 – 16 weken
Verandering in beschermd stad- en dorpsgezichten zonder, in afwijking van of handelen in strijd met van een vergunning	€ 20.000	1 – 16 weken
<b>Gebruiken</b>		
Bewoning (bij)gebouwen	€ 15.000	6 - 26 weken
Bewoning bedrijfspanden	€ 25.000	6 - 26 weken
Woningsplitsing of kamerverhuur	€ 60.000	6 - 26 weken
Bedrijfsmatig strijdig gebruik	€ 80.000	2 - 12 weken
Strijdig gebruik overig	€ 30.000	2 - 26 weken
<b>Brandveiligheid (bouwen en gebruik )</b>		

Gebruik zonder of in afwijking van een melding brandveilig gebruik	€ 20.000	8 weken (tenzij gevaar of ter voorkoming van herhaling)
Gebruik van een pand zonder, in afwijking van of handelen in strijd met een voorschrift omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik	€ 30.000	8 weken (tenzij gevaar of voorkoming van herhaling)
<i><u>Bouwkundige voorzieningen/constructies</u></i>		
Brand- en rookwerende scheidingsvoldoen niet aan gestelde eisen	€ 5.000 - 20.000 afhankelijk lengte	6 weken
Geen geldige certificaten van afgedichte sparingen aanwezig	€ 5.000	4 weken
Geen actueel rapport 'uitgangspunten beheersbaarheid van brand' aanwezig	€ 5.000 - € 50.000 afhankelijk lengte	6 weken
Een beweegbaar constructieonderdeel hindert het vluchten	€ 1.000,- per onderdeel	8 weken (tenzij gevaar of ter voorkoming van herhaling)
Een beweegbaar constructieonderdeel in een brandwerende of rookwerende scheiding is niet zelfsluitend.		
Een zelfsluitend beweegbaar constructieonderdeel in een brandwerende of rookwerende scheiding is in geopende stand vastgezet		
WDBBO = weerstand bij branddoorslag) is onvoldoende Subbrandcompartiment te groot	€ 3.000 - 20.000	12 weken
<i><u>Veilig vluchten</u></i>		
Vluchtroute niet aanwezig of voldoet niet	€ 10.000 per route	1 week
Beschermde vluchtroute niet aanwezig of voldoet niet	€ 12.500 per route	1 week
Veiligheidsvluchtroute niet aanwezig of voldoet niet	€ 15.000 per route	1 week
Vluchtdeuren in vluchtroute kunnen niet worden geopend binnen 2 handelingen en zonder gebruik los hulpmiddel	€ 10.000 per deur	Direct
Vluchtdeur niet over de volle breedte te openen of draait tegen de vluchtrichting in en niet vastgezet in geopende stand	€ 5.000 per deur	Direct
Vluchtroutes niet vrij van obstakels	€ 2.500 per route	Direct
Vereiste vluchtrouteaanduiding niet aanwezig/niet goed zichtbaar	€ 1.500 - € 5.000 afhankelijk aantal locaties	2 weken
Noodverlichting niet aanwezig of voldoet niet	€ 1.500 - € 5.000 afhankelijk aantal locaties	2 weken
Meer dan maximum aantal personen in gebouw aanwezig	€ 2.000- € 15.000	Direct
<i><u>Installaties</u></i>		
Het niet volgens de voorschriften functioneren van een voorgeschreven installatie (algemeen)	€ 2.500	4 weken
Het niet adequaat beheren, onderhouden en controleren van een voorgeschreven installatie	€ 5.000	4 weken
Een (gecombineerde) brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie ontbreekt of werkt niet	€ 15.000	8 weken
Certificering (gecombineerde) brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie ontbreekt	€ 6.000- € 20.000	16 weken
Een (gecombineerde) brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie wordt niet goed onderhouden, beheerd, en gecontroleerd	€ 2.500	8 weken
Rookmelder ontbreekt of voldoet niet	€ 250,- per object	8 weken
Geen registratie aanwezig jaarlijkse ontruimingsoefening	€ 3.750	6 weken
Ontruimingsplan voor een ontruimingsinstallatie ontbreekt of voldoet niet	€ 2.500	8 weken
Gecombineerde brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie geeft steeds onterechte doormeldingen aan hulpdiensten en het RAC	€ 2.500 per overtreding	6 weken
<i><u>Voorkomen/bestrijden brand</u></i>		
Onvoldoende blusmiddelen aanwezig, blusmiddel werkt niet of is onjuist aangeduid	€ 250,- per toestel	4 weken
Blusmiddel wordt niet goed onderhouden, beheerd of gecontroleerd	€ 250,- per toestel	4 weken
Een bluswatervoorziening ontbreekt werkt niet of wordt niet onderhouden	€ 10.000	4 weken
Brandblusinstallatie of een rookbeheersingssysteem ontbreekt, werkt niet of geen controle en onderhoud	€ 15.000	8 weken
Brandblusinstallatie of een rookbeheersingssysteem is niet gecertificeerd	€ 6.000- € 20.000	16 weken
Brandlanghaspel ontbreekt of werkt niet	€ 1.500- € 5.000 afhankelijk aantal	4 weken
Droge blusleiding ontbreekt of werkt niet	€ 10.000	8 weken
Droge blusleiding wordt niet goed onderhouden, beheerd en gecontroleerd	€ 3.000 per systeem	4 weken
Verbod op roken en vuur wordt genegeerd	€ 30.000	Direct
Ontbreken voldoende maatregelen m.b.t. stoffering of versiering, gemakkelijk ontvlambaar of onveilig aangebracht	€ 3.000 - € 10.000	Direct
<i><u>Bereikbaarheid</u></i>		
Brandweeringang is niet aanwezig of voldoet niet	€ 10.000	4 weken

Opstelplaats voor brandweervoertuigenis niet aanwezig	€ 10.000	4 weken
Verbindingsweg/toegangsweg tot de ingang van een bouwwerk is niet of niet voldoende bereikbaar voor hulpdiensten	€ 10.000	4 weken
Brandweerlift is niet aanwezig of voldoet niet	€ 15.000	4 weken
Installatie voor mobiele radiocommunicatie voor hulpdiensten is niet aanwezig of werkt niet	€ 15.000	4 weken

## 6 Hoogte dwangsommen en lengte begunstigingstermijnen APV/openbare ruimte

Omschrijving	Toelichting	Minimaal bedrag of bestuursdwang	Maximaal bedrag	Begunstigingstermijn
Voorwerpen zonder vergunning op of aan de weg	Objecten die bedoeld zijn om ter plaatse blijvend te functioneren zoals containers	€ 250 - € 1.000 per week per overtreding / bestuursdwang	€ 3.000	Een week
Aanleggen, beschadigen of veranderen van een weg	De aanleg, beschadiging en verandering van wegen te binden aan voorschriften met het oog op de bruikbaarheid van die weg	€ 500 – € 2.500 per week per overtreding / of bestuursdwang	€ 5.000	Een week
Hinderlijke beplanting	Indien door bomen of beplanting het uitzicht zodanig wordt belemmerd dat de verkeersveiligheid in het gedrang komt	€ 250 per overtreding per week / of bestuursdwang	€ 1.000	Een week
Vervoeren/voor handen hebben van inbrekerswerktuigen	Het bemoeilijken van het plegen van misdrijven zoals diefstal met braak	€ 2.500 per overtreding	€ 10.000	Per direct
Loslopende honden	Beperkt het loslopen van honden op de weg ter voorkoming en bestrijding van overlast	€ 250 per overtreding	€ 3.000	Per direct
Gevaarlijke honden	De eigenaar verplichten om de hond te muilkorven en/of kort aan te lijnen na een bijtincident	€ 500 per overtreding	€ 2.500	Per direct
Verplichtingen aantekening houden verkoop goederen	Om heling te bestrijden moet een verkoopregister worden bijgehouden	€ 500 – € 1.000 per overtreding	€ 5.000	Na dagtekening
Drugshandel op straat	Het voorkomen van de aantasting van de openbare orde en van strafbare feiten	€ 2.500 per overtreding	€ 10.000	Per direct
Verbod ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclame	Reclame die het verkeer in gevaar kunnen brengen of hinder dan wel overlast veroorzaken voor omwonenden	€ 200 - € 500 per dag / of bestuursdwang	€ 3.000	Drie dagen - een week
Parkeren reclamevoertuigen	Voor een beroep of bedrijf reclame maken door middel van een voertuig op de weg met reclameopschriften	€ 200 – € 500 per dag per voertuig / of bestuursdwang	€ 2.000	Drie dagen - een week