

Integraal Handhavingsbeleid 2024-2026

1. Inleiding

Handhaving heeft de afgelopen jaren in de gemeente Ermelo volop in de belangstelling gestaan. Een aantal langlopende dossiers is regelmatig in het nieuws geweest. Er is onderzoek gedaan naar een aantal van deze langlopende dossiers en bestuurlijk is op deze dossiers gereflecteerd.

De lessen die hieruit geleerd zijn willen wij meenemen naar de toekomst. Door een integrale en voortvarende aanpak willen wij nieuwe langlopende dossiers voorkomen. Ook de raad is zich meer bewust van de kaderstellende en controlerende rol. Dat vraagt ook om ambtelijke en bestuurlijke daadkracht om duidelijke keuzes te maken omtrent prioritering, legalisatie of handhaving.

De samenleving verwacht van de overheid een professionele uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Er moet duidelijkheid zijn over de mate van toezicht en de wijze van handhaving. Integraal toezicht houden is niet vanzelfsprekend, maar vergt een goede (onderlinge) afstemming.

Op grond van de artikelen 18.19 Omgevingswet en 13.5 van het Omgevingsbesluit moet het bestuursorgaan dat belast is met de bestuursrechtelijke uitvoering en handhaving van de Omgevingswet en gerelateerde wetten een handhavingsbeleid (uitvoerings- en handhavingsstrategie) opstellen.

Artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit bepaalt dat de uitvoerings- en handhavingsstrategie in ieder geval inzicht biedt in:

- a. de prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden, bedoeld in artikel 13.5, eerste lid;
- b. de methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen, bedoeld in artikel 13.5, eerste lid, worden bereikt;
- c. de criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van en beslissen op aanvragen om omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de wet; en
- d. de werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van meldingen als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de wet.

2. De handhavingsstrategie biedt ook inzicht in:

- a. de afspraken die door bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden¹;
- b. de wijze waarop toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet wordt gehouden;
- c. de wijze waarop wordt gerapporteerd over bevindingen over de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet en eventueel daaraan verbonden consequenties;
- d. de wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen die bij het opleggen en ten uitvoer leggen daarvan worden gehanteerd en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd; en
- e. de wijze waarop wordt gehandeld na geconstateerde overtredingen die zijn begaan door of in naam van een bestuursorgaan of een andere tot de overheid behorende instantie.

Kort samengevat worden in dit handhavingsbeleid de hoofdlijnen (kaders) gegeven voor toezicht en handhaving, aan de hand van de bestuurlijke doelstellingen. In lijn hiermee is de looptijd van dit integrale handhavingsbeleid gekoppeld aan de duur van de raads- en collegeperiode².

Een aantal toezichtstaken is gemandateerd. Zo zijn de toezicht en handhaving op het gebied van milieutaken sinds april 2013 ondergebracht bij de Omgevingsdienst Noord-Veluwe en is daarmee een gezamenlijke verantwoording ontstaan van gemeenten en provincie over de wijze van toezicht en uitvoering van de milieutaken. Per 1 januari 2024 is de fusie gerealiseerd tussen de Omgevingsdienst Noord-Veluwe met de Omgevingsdienst Veluwe-IJssel tot de Omgevingsdienst Veluwe.

De huidige formatieruimte voor toezicht en handhaving bestaat binnen de gemeentelijke organisatie uit zes fte BOA's openbare ruimte, een BOA Domein 2, vier handhavingsjuristen, een toezichthouder Bouwen en Wonen (formeel 2 fte formatieruimte) en een administratief medewerker.

1) Dit heeft in de praktijk vooral betrekking op de component 'milieu' die ondergebracht is bij de Omgevingsdienst.

2) Aangezien dit beleid in 2024 ter vaststelling is aangeboden, is dit nu twee jaar in plaats van normaliter vier jaar.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wordt de prioritering, die in dit beleid op hoofdlijnen is aangegeven, nader uitgewerkt.

2. Visie en doelen

Hybride akkoord 2022-2026

De drie coalitiepartijen CDA Ermelo, één Ermelo en ChristenUnie hebben samen het hybride-akkoord 2022 – 2026 gemaakt met als titel 'zorgzaam, spaarzaam en duurzaam'. Dit akkoord bestaat uit twee delen:

- coalitie akkoord, dit is de duidelijk opdracht aan het college;
- raadswerkprogramma, waarin de onderwerpen staan waarvan raad en college met elkaar vinden dat die moeten worden uitgevoerd.

Het raadswerkprogramma is een werkplan voor de gemeenteraad. Daarin staan onderwerpen waarvan de raad vindt dat die moeten worden uitgevoerd. De concrete aanpak wordt later door de gemeenteraad vastgesteld. Het is aan de gemeenteraad om aan te geven hoe men dit wil oppakken, bijvoorbeeld via een initiatiefvoorstel of via een startnotitie vanuit het college van burgemeester en wethouders.

In het coalitie akkoord staan de volgende ambities geformuleerd:

- versnellen van de woningbouw;
- spaarzaam omgaan met (belasting)geld;
- dienstbaar gemeentebestuur dat zich richt op de samenleving;
- een zorgzaam dorp;
- een goede vestigingslocatie bieden voor bedrijven.

Onder het kopje 'dienstbaar gemeentebestuur dat zich richt op de samenleving' staat nog expliciet een passage vermeld die relevant is voor handhaving van vergunningen. Er staat dat het uitgangspunt bij handhaving vergunningen is:

- a. gelijke gevallen gelijk behandelen;
- b. zicht op legalisatie moet binnen één jaar duidelijk zijn en daarna is handhaving de gemeentelijke norm.

Handhaving is nooit een 'doel op zich'

De te handhaven regel moet altijd een doel dienen. We handhaven niet omdat een regel wordt overtreden, maar omdat we het belangrijk vinden dat de regel wordt nageleefd. Dat kan zijn ter voorkoming van gevaar of overlast, maar ook omdat de overtreding ervoor zorgt dat niet wordt voldaan aan de gewenste ruimtelijke kwaliteit zoals de gemeenteraad die in een omgevingsplan heeft vastgelegd.

Hoewel er een Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHS-O) is vastgesteld, kiest het college er niet voor om deze te hanteren, met uitzondering voor het toezicht en de handhaving door de Omgevingsdienst Veluwe. De LHS-O is de opvolger van de Landelijke Handhaving Strategie (LHS) en is in eerste instantie opgesteld vanuit de milieuregelgeving, bedoeld voor de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) c.q. de Omgevingsdiensten.

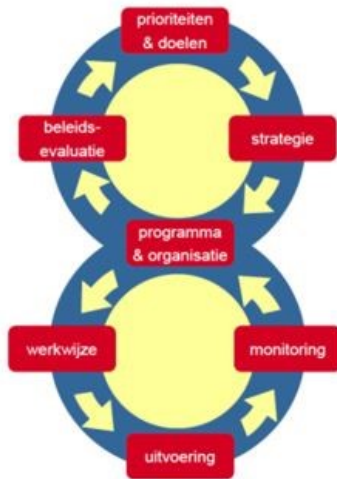
Voor overtredingen op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening is de LHS(-O) tot op heden niet van toepassing verklaard. Deze lijn wordt voortgezet, net als ten tijde van het vaststellen van het handhavingsbeleid 2021 – 2023 en handhavingsbeleid 2015 - 2018. De overtredingen met betrekking tot 'bouwen' en 'ruimtelijke ordening' zijn van dien aard en omvang zijn dat een bestuurlijke herstelsanctie al voldoende is om een overtreding te beëindigen. Nog daargelaten dat de Omgevingswet ook niet alle overtredingen altijd als een economisch delict of strafbaar feit heeft bestempeld. Bovendien wijkt de leidraad met dwangsombedragen en termijnen in de LHS-O af van onze bestendige beleidslijn, welke in de praktijk voldoet. Tot slot is deze leidraad sterk gericht op milieu overtredingen en niet op alle overtredingen op het gebied van bouwen en omgevingsplan (en o.a. APV, Alcoholwet en dergelijke).

Cyclus beleid en uitvoering

Zoals hiervoor is aangegeven is handhaving geen doel op zich en draagt deze bij aan het realiseren van bestuurlijke doelstellingen. Beleid kan weer worden bijgesteld naar aanleiding van wat er uit de uitvoering naar boven komt. Stel dat bijvoorbeeld in de praktijk veel overtredingen of meldingen binnenvallen over een bepaald onderwerp dat beleidsmatig laag geprioriteerd staat, bijvoorbeeld illegale schuttingen. Dan kan dat aanleiding vormen om het beleid hierop aan te passen, door ofwel meer mogelijkheden te bieden voor legalisatie van schuttingen (aanpassen welstandsbeleid c.q. omgevingsplan), ofwel dit onderwerp in toezicht en handhaving hoger te prioriteren en een ander onderwerp lager prioriteren (aanpassen handhavingsbeleid). Vanuit de uitvoering komt dan een vraagstuk naar boven dat vraagt om een bestuurlijke keuze. Die bestuurlijke keuze is dan weer richting gevend voor toezicht en handhaving.

Zo vormen beleid en uitvoering een cyclus van programmeren, uitvoeren en evalueren (verslagleggen) die elkaar blijft voeden en feeling houdt bij wat er speelt in de samenleving, waardoor bestuurlijke keuzes gemaakt kunnen worden.

Dit proces wordt in de praktijk ook wel aangeduid als de 'Big 8', waarvan hieronder een afbeelding is opgenomen.



3. Reikwijdte handhavingsbeleid

Dit handhavingsbeleid heeft betrekking op de volgende regelgeving:

- Omgevingswet en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (o.a. bouwen en gebruik in strijd met omgevingsplan);
- Verordening Fysieke Leefomgeving;
- Opiumwet;
- Algemene plaatselijk verordening;
- Alcoholwet;
- Wet Kinderopvang;
- Wetboek Burgerlijke Rechtsvordering gemeentelijke rol bij inboedel ontruiming³;
- Wet Goed Verhuurderschap⁴.

Buiten de reikwijdte van dit beleid vallen de taken die zijn gemandateerd aan de Omgevingsdienst Veluwe (hierna: ODV). De ODV maakt zelf jaarlijkse een uitvoeringsprogramma en verslag voor de taken die bij hen belegd zijn. Ook toezicht en handhaving in het sociale domein valt buiten de reikwijdte van dit beleid.

Uiteraard zal dit handhavingsbeleid ook van toepassing zijn op nieuwe wetten die in werking treden ter vervanging van bovengenoemde wetten.

4. Veranderingen ten opzichte van het vorige beleid

Het integraal toezicht- en handhavingsbeleid Gemeente Ermelo 2021-2023 is op 26 januari 2022 vastgesteld. De belangrijkste verandering ten opzichte van dit vorige beleid zijn:

- de uitvoerings- en handhavingsstrategie Omgevingswet is toegevoegd;
- naast een uitvoeringsprogramma voor de openbare ruimte is ook een uitvoeringsprogramma opgesteld voor bouwen en omgevingsplan (excl. milieu⁵);

3) Per 1 april 2021 is de gemeente verantwoordelijk voor de afvoer en (tijdelijke opslag) van de inboedel die vrij komt bij een ontruiming (artikel 556 lid 3 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering). De gemeente is bij de ontruiming aanwezig om proces-verbaal op te maken van meevoeren en opslaan en voor afhandeling van de opgeslagen inboedel.

4) Per 1 juli 2023.

5) Het uitvoeringsprogramma voor de milieutaken wordt opgesteld door de ODV.

- het hoofdstuk over de visies en doelen is geactualiseerd (Hybride-akkoord 2022 – 2026);
- het hoofdstuk over de actuele ontwikkelingen is geschrapt (gezien de uitvoeringsprogramma's die jaarlijks worden geactualiseerd);
- er is een verwijzing gemaakt naar het beleid dat is opgesteld voor de uitvoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in paragraaf 7.10⁶;
- de prioritering van de navolgende overtredingen is afgeschaald van 'hoog' naar 'gemiddeld':
 - woningsplitsing;
 - overige bewoning in strijd met omgevingsplan;
 - gebruik van agrarische bebouwing in strijd met omgevingsplan;
 - gebruik van horecapanden in strijd met omgevingsplan;
 - gebruik detailhandelspanden in strijd met omgevingsplan.Eenzijds heeft dit te maken met de beschikbare capaciteit en anderzijds is beleidsmatig al geborgd dat als een overtreding een relatie heeft met een ondermijningscasus de prioriteit hoog is;
- de prioritering van de navolgende overtredingen is afgeschaald van 'hoog' naar 'gemiddeld':
 - niet voldoen aan regels brandveilig gebruiken;
 - niet voldoen aan regels m.b.t. constructieve veiligheid.Dit enerzijds gelet op de veranderde werkwijze bij de VNOG inzake het risico gestuurd toezicht en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Mocht er een overtreding aan het licht komen dan heeft de juridische handhaving wel een hoge prioriteit.

5. Uitvoerings- en handhavingsstrategie Omgevingswet

Dit hoofdstuk is de uitwerking van de artikelen 18.19 Omgevingswet en artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit (de uitvoerings- en handhavingsstrategie Omgevingswet).

De prioriteitenstelling voor het verrichten van de werkzaamheden

Bij de prioriteitstelling voor het verrichten van de toezicht- en handhavingswerkzaamheden zijn als eerste leidend de verleende omgevingsvergunningen en de handhavingsverzoeken. Bij de verleende omgevingsvergunningen wordt voor de inzet van het toezicht gekeken naar aard en omvang van het vergunde bouwwerk. Op de uitbreiding van een winkelcentrum vindt bijvoorbeeld intensiever toezicht plaats dan op het plaatsen van een dakkapel.

Een handhavingsverzoek vraagt om een controle in het kader van toezicht, vanwege de wettelijke beslistermijn. Gezien het dwingende karakter van het handhavingsverzoek en de beginselplicht tot handhaving zal deze in behandeling genomen moeten worden, in beginsel ongeacht de prioritering in het integrale handhavingsbeleid.

Na de verleende omgevingsvergunningen en handhavingsverzoeken komen de meldingen in beeld. Bij meldingen geldt geen verplichte beslistermijn en is de ruimte om te prioriteren, aan de hand van het integrale handhavingsbeleid, wat groter. Bij de afhandeling zal dan ook worden gekeken welke prioritering in het integrale handhavingsbeleid is opgenomen. Een hogere prioritering zal eerder worden opgepakt dan een middelhoge of lagere prioritering⁷.

De methode die wordt gebruikt om te bepalen of de doelen worden bereikt

Jaarlijks wordt de jaarverantwoording opgesteld en door het college aangeboden aan de raad. Uit die jaarverantwoording is af te leiden hoe toezicht en handhaving hebben bijgedragen aan de bestuurlijke doelstellingen.

Afspraken bestuursorganen onderling mede irt strafrechtelijke handhaving

Op het gebied van overtredingen 'bouwen' en 'omgevingsplan' zijn er geen specifieke werkafspraken gemaakt met andere instanties over strafrechtelijke handhaving. Het is maatwerk, waarbij ook van belang is dat niet elke bestuursrechtelijke overtreding ook altijd een strafbaar feit is.

Voor wat betreft milieu overtredingen geldt dat de LHS al jarenlang de gehanteerde werkwijze is.

De LHS-O is de opvolger van de LHS.

De LHS-O (voorheen LHS) is al jarenlang de gehanteerde werkwijze voor milieu overtredingen. De contacten tussen het bestuursrecht en strafrecht is op het gebied van milieu (Omgevingsdiensten versus Openbaar Ministerie) dan ook intensiever dan op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening.

Toezichtstrategie en rapportage bevindingen toezicht

6) Dit beleid is in samenspraak tussen de EZH gemeenten opgesteld.

7) Hoofdstuk 9 bevat de uitwerking van de prioritering, waarbij ook de risico analyse een rol speelt.

Toezicht vindt op verschillende manieren plaats.

Om te beginnen vindt toezicht plaats op de verleende omgevingsvergunningen. Daarbij hangt het af van de aard en omvang van de omgevingsvergunning hoe het toezicht plaatsvindt. Dit kan variëren van steekproefsgewijs tot meer intensief toezicht tijdens bepaalde moment in de uitvoering. Deze vorm van toezicht vindt plaats door de toezichthouder 'bouwen'. Voor constructieve onderdelen wordt een externe constructeur ingezet.

Daarnaast houden de toezichthouders / boa's toezicht op de openbare ruimte. Denk aan toezicht op het verbod om te fietsen in de Stationsstraat of het toezicht op evenementen en de horeca.

Toezicht kan ook plaatsvinden naar aanleiding van een ingediende melding of een handhavingsverzoek. Dit toezicht dient dan om in kaart te brengen of er sprake is van een overtreding.

Naast het toezicht buiten kan toezicht ook binnen plaatsvinden door systemen te raadplegen, zoals luchtfoto's, of gegevens van de Kamer van Koophandel of de beoordeling van aangeleverde stukken (denk aan constructieberekeningen).

Tot slot vindt ook toezicht plaats op opgelegde handhavingsbesluiten. Bij deze vorm van toezicht worden constateringen gedaan of het opgelegde handhavingsbesluit wordt nageleefd.

De bevindingen van de toezichthouders worden, indien relevant voor een handhavingsprocedure, schriftelijk vastgelegd in een constateringsrapportage.

Sanctiestrategie (handhavingsstrategie)

Voor wat betreft dit onderdeel wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

Gedoogstrategie

Handhaven is het uitgangspunt en gedogen een echte uitzondering. Hierbij gelden de volgende randvoorwaarden⁸:

- gedogen is een echte uitzonderingssituatie, waarbij de overtreding beperkt is in omvang en tijd;
- er vindt altijd een expliciete, zorgvuldige en kenbare belangenafweging plaats in de vorm van een (schriftelijke) beschikking;
- ook op een gedoogbeschikking vindt toezicht plaats (bijvoorbeeld op de naleving van de daaraan verbonden voorschriften of op het tijdelijke karakter van de beschikking).

Werkwijze bij het verlenen van omgevingsvergunningen en criteria beoordeling

Voor wat betreft dit onderdeel wordt verwezen naar hoofdstuk 10 van dit integrale handhavingsbeleid.

6. Samenhangende beleidsstukken en ketenpartners

6.1 Samenhangend gemeentelijk beleid

Bij het opstellen van dit handhavingsbeleid is rekening gehouden met de al bestaande beleidsstukken van zowel de gemeente als van andere partners. Die worden hieronder kort beschreven:

6.1.1 IVP

Op 9 december 2020 is het Integraal Veiligheidsplan 2020 – 2024 (IVP) door de gemeenteraad vastgesteld.

Op 5 juli 2023 heeft de raad besloten de looptijd van dit IVP met twee jaar te verlengen.

In het IVP zijn bovenlokale prioriteiten benoemd en lokale prioriteiten.

De bovenlokale prioriteiten zijn:

Kwetsbare personen
Ondermijning
Cybercrime / gedigitaliseerde criminaliteit
Informatievoorziening
Veilige, vitale vakantieparken

Voor wat betreft dit integrale handhavingsbeleid zijn relevant de onderwerpen 'ondermijning' en 'veilige, vitale vakantieparken'.

Ondermijning

In gemeenteland wordt er de laatste jaren veel gesproken over ondermijnende criminaliteit. De politie beschrijft dit als volgt:

⁸) Ontleend aan de Nota Gedogen in Nederland, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 085, nrs. ¹⁻²

Een definitie geven van ondermijning is lastig, want ondermijning is een gevolg van veel verschillende vormen van criminaliteit, waarbij de grenzen tussen de bovenwereld (de 'gewone' maatschappij) en de onderwereld (criminelen) vervagen. Criminelen richten voor hun activiteiten bedrijven op, vragen vergunningen aan en huren en kopen panden. Hiervoor hebben ze in de 'bovenwereld' medewerking nodig van bijvoorbeeld makelaars, autoverhuurbedrijven, administratiekantoren en notarissen. Je kunt ondermijning zien als het constante gebeuk van georganiseerde criminaliteit (onderwereld) op onze samenleving (bovenwereld). Ondermijning is een probleem dat de maatschappij verzwakt en uiteindelijk zelfs ontregelt.⁹

Toezichthoudende instanties moeten samenwerken om ondermijning aan te pakken. In overleggen met politie, ODV en het RIEC is er ruim aandacht voor ondermijnende activiteiten. Zo is sinds medio 2021 een lokaal ondermijningsoverleg gestart waar deze partners casuïstiek bespreken. Wanneer signalen concreter worden, worden deze verder verrijkt en besproken op het informatieplein van het RIEC om de vervolgaanpak te bepalen.

Samen met de politie en de ODV worden er ook integrale controles gehouden. Bijvoorbeeld op bedrijventerreinen of andere voor ondermijning gevoelige objecten.

Een drugspand kan tijdelijk gesloten worden. Het beleidskader hiervoor is beschreven in het Damoclesbeleid van 2019. Het Damoclesbeleid wordt herzien en geactualiseerd. Ook wordt hierin meegenomen om andere bestuursrechtelijke maatregelen te nemen zoals een last onder dwangsom in plaats van een sluiting.

Als een drugspand bekend is in het drugscircuit ontstaat er een ongewenste 'loop' van en naar dit pand vanuit dit circuit. Met een tijdelijke sluiting is beoogd de openbare orde en veiligheid ter plaatse te herstellen door deze 'loop' te beëindigen. Onderdeel van de tijdelijke sluiting is het plaatsen van een bord aan het pand met de aanduiding 'hennepkwekerij ontmanteld' of 'drugspand gesloten'. Hiermee wordt ook een duidelijk signaal afgegeven dat de gemeente hiertegen optreedt. Verder wordt het pand verzegeld en de bij de eigenaar/huurder in bezit zijnde sleutels worden aan de gemeente overhandigd en in bewaring gehouden. Wanneer het pand is afgesloten en verzegeld mag het pand niet meer worden betreden en kan er in die periode geen gebruik van het pand worden gemaakt.

Informatievoorziening

Er wordt gewerkt aan een dashboard waarin naast actuele openbare orde data ook beschikbare handhavinginformatie wordt opgenomen. Op deze wijze kan er meer inzicht worden verkregen op actuele thema's en kan er actueler gerapporteerd en bijgestuurd worden.

Vitale Vakantieparken

Elf gemeenten op de Veluwe, waaronder Ermelo, willen een divers en kwalitatief goed aanbod van vakantieparken realiseren, dat een sterke schakel vormt in het hele toeristisch-recreatieve aanbod van de Veluwe. Om deze ambitie waar te maken werken de gemeenten en de provincie Gelderland samen met recreatieondernemers en vele andere betrokkenen aan Innovatie, Herstructurering en Veiligheid & Leefbaarheid.

De lokale prioriteiten voor de gemeente Ermelo in het IVP zijn:

Overlast, geweld

Dit thema kent een overlap met het bovenlokale thema 'Kwetsbare personen'. Lokale prioritering voor Ermelo – naast de bovenlokale prioritering - is aangewezen vanwege de specifieke omstandigheden in Ermelo, namelijk: meerdere GGZ-instellingen binnen de gemeentegrenzen, overlast en geweldsincidenten in relatie tot cliënten van deze instellingen en de sociale netwerken rond deze cliënten (deels ook woonachtig in de gemeente).

Verkeersveiligheid

Verkeersveiligheid blijft eveneens een belangrijk thema voor Ermelo. Het buitengebied, met relatief riskantere verkeerssituaties, is groot én de intensiteit van recreatie en toerisme is daar juist hoog. De

9) <https://www.politie.nl/informatie/wat-is-ondermijning.html>

ervaren verkeersoverlast is in afgelopen jaren wat toegenomen en het aantal verkeersongevallen met letsel daalt niet (voldoende). Ook is verkeersveiligheid een belangrijk element van de integrale inzet op de leefbaarheid en kwaliteit van de gemeente. Wildaanrijdingen komen veel voor. De afhandeling hiervan ligt bij de groene BOA's.

Jeugd en Veiligheid (incl. risico's alcohol en drugs)

Jeugd is enerzijds een oorzaak van onveiligheid en anderzijds slachtoffer. Bij 'oorzaak' gaat het om overlast, vandalisme en soms ook criminaliteit. Dit kan zich concentreren op bepaalde locaties. Groepen kunnen zelfs intimiderend zijn, richting burgers en professionals. Sommige jongeren groeien door en komen in aanraking met de criminaliteit. Aan 'slachtoffer-zijde' zien we de kwetsbaarheid door problematische omstandigheden thuis en/of op school, mogelijk GGZ-factoren en/of verstandelijke beperkingen en risico's rond alcohol en drugs. Essentie: er is altijd een integrale, groeps- én persoons-gerichte aanpak nodig met preventieve en repressieve, strafrechts- en zorgelementen.

Dit thema speelt nadrukkelijk ook in de bossen en natuurgebieden. Hier liggen dan ook veel raakvlakken met de werkzaamheden van de groene BOA's, die steeds meer met dit vraagstuk te maken krijgen in hun dagelijkse werkzaamheden.

Openbare orde verstoringen

Wanneer er sprake is van (dreigende) openbare orde verstoringen zoals demonstraties en niet vergunde evenementen kunnen hier burgemeestersbevoegdheden voor ingezet worden. In afstemming tussen de adviseur openbare orde en veiligheid en de handhavingsjuristen wordt gekeken of er (preventieve) maatregelen genomen kunnen worden om escalatie te voorkomen.

6.1.2 Drugsbeleid Ermelo 2019 (beleidsregels Damocles Opiumwet 13b)

Om op te treden tegen illegale drugsproductie en drugshandel heeft het college het Drugsbeleid Ermelo 2019 vastgesteld.

In het beleid is opgenomen dat wij panden (woningen of andere lokalen) voor een bepaalde periode sluiten als in die panden sprake is van het verkopen, afleveren, verstrekken of aanwezig hebben van een middel als bedoeld in de Opiumwet. Ook sluiten wij panden als er een voorwerp of stof als bedoeld in de Opiumwet, bedoeld voor bijvoorbeeld bereiding of vervaardiging van stoffen, aanwezig is. Er worden doorgaans geen uitzondering op deze sluiting gemaakt, omdat ten aanzien van de productie van of handel in drugs een zero-tolerance beleid geldt.

6.1.3 Nota Omgevingskwaliteit (Omgevingsplan)

De afgelopen jaren zijn steeds meer bouwwerken vergunningvrij geworden. Het vergunningvrij bouwen geldt met name voor bouwwerken die niet zichtbaar zijn vanaf de openbare weg. Denk aan het plaatsen van een dakkapel op het achterdakvlak of het bouwen van een schuur in de tuin.

Voor bouwwerken die niet vergunningvrij zijn, dient een omgevingsvergunning te worden aangevraagd. Daarbij kan alleen aan welstandseisen worden getoetst, als de gemeenteraad vooraf welstandsbeleid heeft vastgesteld. De gemeente Ermelo heeft dat gedaan in de Nota Omgevingskwaliteit. De gemeente kan ook gebieden welstandsvrij verklaren. In de gemeente Ermelo zijn recreatieterreinen welstandsvrij. In de Nota Omgevingskwaliteit zijn criteria opgenomen waar bouwplannen aan moeten voldoen. Daarbij speelt mee in welk gebied het bouwplan ligt. De criteria beogen dat het bouwplan zo goed mogelijk aansluit bij het karakter van het gebied. Met deze Nota Omgevingskwaliteit wil de gemeente Ermelo de kwaliteit van de bebouwde omgeving bewaren en waar nodig versterken.

6.2 Ketenpartners

Bij de handhaving werken we samen met meerdere ketenpartners. Hieronder beschrijven wij de samenwerking.

Politie

Als het gaat om bijvoorbeeld overtredingen van de Opiumwet (vervaardigen van drugs of het treffen van voorbereidingen daarvan) of de APV (het handelen in drugs of het hebben van inbrekerswerktuigen op de openbare weg) stelt de politie voor de burgemeester een bestuurlijke rapportage op. De bestuurlijke rapportages worden toegestuurd aan de handhavingsjuristen en de adviseur openbare orde en veiligheid. Op basis van de informatie in die rapportage kan een besluit worden genomen.

Over het verstrekken van een bestuurlijke rapportages van de politie geldt het beleidsdocument van 17 oktober 2016 van de politie als uitgangspunt. Hierin staat onder meer:

Op grond van artikel 7 lid 2 Wet politiegegevens is door verstrekken van politiegegevens door de ontvanger van de rapportage (politie-informatie) aan andere instanties niet mogelijk.

Wel wordt de bestuurlijke rapportages in juridische procedures onder geheimhouding aan de bezwaarschriftencommissie en de rechter verstrekt.

Wij zullen indien nodig met de politie overleggen welke informatie uit de bestuurlijke rapportage in ons besluit kan worden opgenomen en dus bij de betrokkene terecht komt, zonder dat dit het strafrechtelijke traject schaadt. Uiteraard is het uitgangspunt dat alle informatie die gedeeld mag worden ook in het besluit wordt opgenomen, om te voldoen aan het motiveringsbeginsel. Er vindt een nauwe samenwerking plaats tussen de politie en de BOA's.

Brandweer

Voor de vaststelling van dit beleid is input opgehaald bij de teamleider risicobeheersing van de veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland, via onze vaste contactpersoon bij de VNOG, om te zorgen dat ons handhavingsbeleid aansluit bij het activiteitenplan van de VNOG.

De VNOG doet geen geprogrammeerd toezicht meer op de gebruiksmeldingen. Er is dus geen sprake meer van een cyclus aan de hand waarvan controles plaatsvinden.

Wel is de VNOG beschikbaar om de gemeente te ondersteunen bij het toezicht op brandveiligheid. Dus bij de toezichts- en handhavingdossiers van de gemeente waar brandweerkennis noodzakelijk is.

In 2024 werkt de VNOG een werkwijze uit rondom risico gestuurd toezicht. Dat zal waarschijnlijk veel meer in de vorm van projecten zijn. De exacte kaders volgen later in het jaar 2024.

Bij de programmering van dat risicogerichte toezicht stemt de VNOG op voorhand hun plannen en planning af met de gemeente.

De VNOG zet zich op diverse manieren in om de impact van natuurbranden te voorkomen en te beperken. De voornaamste taak is ervoor te zorgen dat mensen die in natuurgebieden wonen, werken of recreëren tijdig in veiligheid kunnen worden gebracht. Naast het verstrekken van advies over preventieve maatregelen in de natuur, worden (recreatie)ondernemers gericht geadviseerd over risico's. Ook verzorgt VNOG voorlichtingsbijeenkomsten en adviseert omtrent verkeersplannen om gestructureerde en snelle evacuatie mogelijk te maken.

De gebiedsgerichte aanpak natuurbrandpreventie is een bestuurlijke opdracht vanuit de provincie Gelderland en wordt door de VNOG gezamenlijk met de veiligheidsregio's Gelderland Midden & Gelderland Zuid uitgevoerd binnen het gebied Veluwe en de Achterhoek.

Als tijdens een controle overtredingen worden aangetroffen, ontvangt de gemeente een brief met een advies om te gaan handhaven. Het kan zelfs voorkomen dat een pand zo onveilig is dat de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland ons kan adviseren het pand per direct te sluiten. Dit blijft altijd een bevoegdheid van het college.

Omgevingsdienst Veluwe (ODV)

De ODV voert namens ons controles uit bij bedrijven op het gebied van de milieuregelgeving. Hiervoor stelt de ODV jaarlijks een uitvoeringsprogramma op waarin de afgesproken werkzaamheden en producten die de ODV gaat verzorgen zijn vastgelegd. Het uitvoeringsprogramma bevat een concrete uitwerking van de samenwerkingsovereenkomsten (SWO's) die met de deelnemende gemeenten zijn gesloten. In de SWO's zijn met de afzonderlijke deelnemers bepaalde prioriteiten en projecten binnen de eigen gemeentegrenzen opgenomen. De keuze van de aanpak en onderwerpen die extra aandacht nodig hebben, wordt bepaald door een combinatie van beleid, signalen uit de praktijk, ervaringen uit de afgelopen jaren en ontwikkelingen in wet- en regelgeving.

Binnen het team handhavingsjuristen is één handhavingsjurist vaste contactpersoon voor de ODV voor wat betreft de handhaving. Ook zijn er bij de ODV vaste contactpersonen aangewezen. Dit bevordert een snelle en effectieve samenwerking en communicatie tussen deze twee organisaties.

GGD

De GGD is de toezichthoudende instantie vanuit de Wet kinderopvang. De juridische handhavingsbesluiten, zoals een aanwijzing of een last onder dwangsom, worden niet in mandaat genomen door de GGD maar door het gemeentebestuur (dan wel in mandaat door de handhavingsjuristen), op basis van het advies en de rapportages van de GGD.

RIEC

Het Regionaal Informatie en Expertisecentrum is een samenwerking van verschillende instanties en gemeenten met het doel om ondermijnende criminaliteit aan te pakken en te voorkomen. Casuïstiek wordt besproken in het lokaal ondermijningsoverleg en waar nodig ook op het informatieplein van het RIEC om tot een integrale aanpak te komen. Er wordt vanuit het taakveld openbare orde en veiligheid nauw samengewerkt met de BOA's en handhavingsjuristen.

7. Wijze van bestuursrechtelijke handhaving

In dit hoofdstuk leggen wij vast op welke wijze de bestuursrechtelijke handhaving in Ermelo wordt uitgevoerd.

7.1 Reguliere handhaving

In principe hanteren wij de volgende stappen in een handhavingprocedure:

- a. constatering van een overtreding
- b. uitnodiging van de overtreder voor een gesprek. Eventueel maken van afspraken om overtreding te beëindigen.
- c. als overtreding voortduurt: voornemen tot opleggen van een handhavingsbesluit met zienswijze-mogelijkheid.
- d. opleggen handhavingsbesluit met bezwaarmogelijkheid.
- e. na verstrijken begunstigingstermijn controle of aan lastgeving is voldaan
- f. indien is voldaan aan de lastgeving: slotbrief. Indien niet is voldaan aan de lastgeving: voornemen invorderingsbeschikking en vervolgens een invorderingsbeschikking.

De rode draad die door deze hele handhavingprocedure heen loopt is dat vanuit de gemeente continue de dialoog met alle betrokken partijen gevoerd blijft worden over oplossingen en mogelijke vervolgacties. Dit uiteraard voor zover de betrokken partijen hiervoor open staan.

De melder of indiener van het handhavingverzoek wordt ook actief door de gemeente op de hoogte gehouden van de stappen die in het handhavingproces worden genomen.

Als we een overtreding constateren, maakt de toezichthouder van de bevindingen een rapportage op. Een toezichthouder heeft andere taken en bevoegdheden dan een BOA. Een medewerker kan zowel een toezichthouder als een BOA zijn. Die medewerker heeft dan als het ware 'twee verschillende petten' op. Deze twee verschillende rollen moeten goed van elkaar worden onderscheiden.

Een toezichthouder is niet hetzelfde als een BOA. Een toezichthouder is een medewerker die door het bestuursorgaan is aangewezen om toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften. Toezichthouders voeren hun taken uit in het kader van bestuursrechtelijke handhaving. Op de taken en bevoegdheden van de BOA gaan wij in hoofdstuk 8 nader in bij de strafrechtelijke handhaving.

De rapportage van de toezichthouder bevat de bevindingen, een eventuele verklaring van de betrokkene(n), de dagtekening en de handtekening van de toezichthouder. Na constatering van een overtreding wordt de overtreder per brief uitgenodigd voor een gesprek op het gemeentehuis. In het gesprek worden wet- en regelgeving uitgelegd en wordt toegelicht waarom de overtreding ongedaan moet worden gemaakt. Uiteraard krijgt de overtreder in dit gesprek ook de kans zijn of haar kant van het verhaal te vertellen. In situaties die daarvoor geschikt zijn (bij overtreding die relatief eenvoudig ongedaan zijn te maken en geen gevaar opleveren) kunnen tijdens dit gesprek afspraken worden gemaakt over het ongedaan maken van de overtreding binnen een bepaalde termijn.

Als er geen afspraken (kunnen) worden gemaakt over het beëindigen van de overtreding, wordt een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang gestuurd. Doorgaans wordt gekozen voor een last onder dwangsom. In dat geval staat de gemeente niet zelf voor het blok/de taak om de overtreding ongedaan te moeten maken, maar is de dwangsom een voldoende grote prikkel voor de overtreder om dit zelf te doen. De overtreder krijgt dan een termijn van twee weken om zijn zienswijze kenbaar te maken. De zienswijze kan in een gesprek op het gemeentehuis, telefonisch, per e-mail of per brief worden ingediend.

Na beoordeling van de zienswijze wordt besloten om wel of geen last onder dwangsom of last onder bestuursdwang op te leggen. Als er een last onder dwangsom wordt opgelegd, krijgen overtreders een termijn (begunstigingstermijn) waarbinnen zij de overtreding kunnen beëindigen zonder dat men een dwangsom moet betalen. Als er een last onder bestuursdwang wordt opgelegd, krijgen overtreders ook een begunstigingstermijn waarbinnen zij de overtreding kunnen beëindigen. Doen ze dat niet, dan beëindigt de gemeente de overtreding en verhaalt de kosten die zij daarbij maakt op de overtreder. Belanghebbenden kunnen een bezwaarschrift indienen tegen de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.

Na het verstrijken van de begunstigingstermijn volgt een nieuwe controle. Als blijkt dat de overtreding beëindigd is, wordt dit schriftelijk bevestigd aan degene die een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang heeft gekregen. De last onder dwangsom wordt niet opgeheven, omdat dan het risico bestaat dat de overtreding weer wordt hervat. Als uit de controle blijkt dat de overtreding nog voortduurt, gaan we over tot het invorderen van de verbeurde dwangsom of tot het toepassen van de bestuurs-

dwang. Bij het toepassen van bestuursdwang zullen wij eventuele kosten die we moeten maken op grond van artikel 5:25 van de Awb op de overtreder verhalen.

Naast de reguliere handhaving onderscheiden we in dit hoofdstuk enkele bijzondere vormen van handhaving, waar een andere werkwijze wordt gehanteerd.

7.2. (Zeer) spoedeisende bestuursdwang

Algemeen

Bestuursdwang betekent door feitelijk handelen een einde maken aan een overtreding. Bij reguliere, niet spoedeisende situaties neemt het gemeentebestuur dan eerst een besluit. In dit besluit krijgt de overtreder een last opgelegd, met een termijn waarbinnen de overtreding beëindigd moet zijn. Voordat dit besluit wordt genomen, krijgt de overtreder eerst een voorgenomen besluit. De overtreder mag hier dan eerst nog op reageren (zienswijze geven).

Spoedeisend

In sommige gevallen moet met spoed handhavend worden opgetreden. Er is dan geen tijd om eerst een last op te leggen en de overtreder een termijn te stellen om de overtreding te beëindigen. Het gemeentebestuur moet dan wel vooraf een schriftelijk besluit nemen, alleen is deze gericht op onmiddellijke uitvoering (artikel 5:31, eerste lid, Awb).

Zeer spoedeisend

Als een situatie zo spoedeisend is dat er ook geen tijd meer is om eerst nog een schriftelijk besluit te nemen mag het gemeentebestuur meteen tot actie overgaan. Dat wordt zeer spoedeisende bestuursdwang genoemd. Hiervan moet zo spoedig mogelijk achteraf alsnog een (schriftelijk) besluit worden opgesteld. Dit besluit is nodig voor het kostenverhaal en de rechtsbescherming voor de overtreder en eventuele andere belanghebbenden.

Als bijvoorbeeld wordt gebouwd zonder benodigde omgevingsvergunning, leggen wij de bouw per direct stil. Als we dat niet zouden doen kan de omvang van het bouwwerk toenemen, terwijl het bouwwerk mogelijk niet vergund kan worden. Dat willen wij voorkomen.

7.3 Preventieve dwangsom

Het is niet altijd noodzakelijk dat er sprake is van een feitelijke overtreding voordat een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Ook in situaties waarbij het gaat om een gevaar van een overtreding van een concreet bij of krachtens de wet gesteld voorschrift, die met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal plaatsvinden¹⁰ (bijvoorbeeld voorgenomen sloopwerkzaamheden zonder noodzakelijke asbestinventarisatie of voornemen tot organiseren van evenement zonder evenementenvergunning), kan al preventief een last onder dwangsom (of last onder bestuursdwang) worden opgelegd. In dat geval is er niet altijd ruimte om eerst schriftelijk een zienswijzetermijn te bieden. Indien mogelijk kan de potentiële overtreder zo nodig nog telefonisch benaderd worden om een reactie (zienswijze) te geven.

7.4 Klachten en handhavingsverzoeken

Klachten en handhavingsverzoeken worden voortvarend opgepakt. Na ontvangst van een klacht of een handhavingsverzoek wordt een controle uitgevoerd om te zien of er sprake is van een overtreding.

Als geen overtreding wordt geconstateerd, wordt de melder daarover geïnformeerd. Bij een handhavingsverzoek is het afwijzen van het verzoek een besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt.

Als wel sprake is van een overtreding, wordt in beginsel handhavend opgetreden. Ook hierover wordt de melder geïnformeerd. De verzoeker om handhaving moet een kopie van de opgelegde last onder dwangsom of last onder bestuursdwang ontvangen bij een toewijzing van zijn handhavingsverzoek.

Vaak ligt aan een melding of handhavingsverzoek een burencflict ten grondslag. Wij zullen daarom bij de ontvangst van klachten of handhavingsverzoeken in dat geval in beginsel proberen de melder en de beweerdelijke overtreder met elkaar aan tafel te krijgen. Dan kan worden geprobeerd meer begrip voor elkaars situatie te krijgen, waardoor handhavend optreden wellicht niet meer nodig is. Als de verzoeker om handhaving een dergelijk gesprek weigert, kan dat reden zijn de klacht of het handhavingsverzoek niet in behandeling te nemen.

¹⁰Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRvS van 10 december 2003 in zaak nr. 200301783/1

7.5 Afzien of uitstellen van handhaving

Als uitgangspunt geldt dat handhavend wordt opgetreden zodra wij op de hoogte zijn van een overtreding.

Daarvan kan worden afgeweken:

- a. als sprake is van een concreet zicht op legalisatie, bijvoorbeeld als de situatie met een lopende planologische procedure of omgevingsvergunning vergund kan worden. In dat geval kan de overtreder worden verzocht een complete aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen. Mocht de overtreding uiteindelijk niet worden gelegaliseerd, dan wordt alsnog handhavend opgetreden.
- b. als de handhaving onevenredig is, bijvoorbeeld vanwege de beperkte omvang van de overtreding. In sommige gevallen zijn de belangen bij handhaving beperkt, terwijl de gevolgen voor de betrokken overtreder heel groot zijn.
- c. als handhavend optreden tegen die situatie een lage prioriteit heeft, kunnen wij besluiten op dat moment af te zien van handhavend optreden. Wij sturen dan een brief naar de overtreder dat sprake is van een overtreding, maar handhaving op dat moment geen prioriteit heeft. Wij behouden ons dan het recht voor op enige ander moment, bijvoorbeeld bij een verergering van de situatie, bij de ontvangst van een handhavingsverzoek of bij een gewijzigd inzicht, alsnog handhavend op te treden.

Als wij besluiten om af te zien van handhavend optreden is dit dus altijd in bijzondere gevallen. Wij zullen deze bijzondere omstandigheden altijd nadrukkelijk motiveren.

7.6 Overheid als overtreder

Het komt soms voor dat de overheid zelf in overtreding is. Dat kan bijvoorbeeld als zij handelt zonder benodigde omgevingsvergunning of als zij een pand verhuurt waarin een bepaalde overtreding plaatsvindt. In die gevallen wordt op eenzelfde wijze handhavend opgetreden als wanneer de overtreder een inwoner of een bedrijf is.

7.7 Bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijk handhavingsbesluit met een bestraffend, punitief, karakter. Het is geen herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Dit betekent dat de overtreder de bestuurlijke boete altijd moet betalen, ook als hij of zij de overtreding heeft beëindigd. De bestuurlijke boete wordt meestal opgelegd als herstel niet meer mogelijk is. Denk bijvoorbeeld aan een bestuurlijke boete voor het verstrekken van alcohol aan een minderjarige door een exploitant van een horecagelegenheid. De bestuurlijke boete is dan ook geen strafrechtelijke boete die opgelegd wordt vanuit het OM.

Het gemeentebestuur is bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen, maar alleen als een bijzondere wet (dus niet de Algemene wet bestuursrecht) hier expliciet de mogelijkheid voor geeft. Denk bijvoorbeeld aan de Alcoholverwet, die in hoofdstuk 7 de mogelijkheid biedt om een bestuurlijke boete op te leggen bij bepaalde overtredingen van de Alcoholverwet.

Een bestuurlijke boete mag worden opgelegd naast een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zijn er ruimere mogelijkheden voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Het instrument van de bestuurlijke boete kan dan veel vaker worden toegepast. Deze mogelijkheid wordt ingevoerd voor overtredingen op het gebied van bepaalde type overtredingen inzake bouwen, monumentenzorg, natuurbescherming en milieu (met name in situaties waarbij geen herstel meer mogelijk is).

7.8 Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Deze Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) is van toepassing op bouwwerken die in de gevolgklasse 1 vallen. Deze bouwwerken zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna Bkb). Kort samengevat gaat het om de volgende bouwwerken:

- grondgebonden eengezinswoningen, inclusief nevenfuncties (garage, kantoor aan huis);
- woonboten;
- vakantiewoningen;
- bedrijfspanden (industriefunctie) van maximaal 2 bouwlagen, inclusief een klein kantoor / kantine;
- aanbouwen aan overige gebruiksfuncties van maximaal 2 bouwlagen voor opslag en dergelijke;
- kleine fiets- en voetgangersbruggen (niet over rijks- of provinciale wegen), maximaal 20 meter overspanning;
- overige bouwwerken geen gebouw zijnde tot maximaal 20 meter hoog (masten, antennes, etc.).

Het was in eerste instantie de bedoeling om verbouwingen van de hiervoor genoemde bouwwerken vanaf 6 maanden na inwerkingtreding van de Wkb ook onder gevolgklasse 1 te brengen (per 1 januari 2025). Volgens informatie van de VNG blijkt dat de minister heeft aangegeven dat het verstandig is om dit besluit uit te stellen. Verbouw zal daarom niet per 1 januari 2025 onder de Wkb komen. De aangevoerde reden is dat het integrale zicht op de effecten van verbouw onder kwaliteitsborging nog onvoldoende is. Meer informatie is nodig voor zorgvuldige besluitvorming.

Vooralsnog vallen de volgende gevallen niet onder kwaliteitsborging:

- monumenten (rijks en gemeentelijk);
- bouwactiviteiten aan bouwwerken waarbij voor het gebruik een milieuvergunning nodig is;
- bouwactiviteiten aan bouwwerken waarbij voor het gebruik melding brandveilig gebruik nodig is;
- bouwactiviteiten waarbij er sprake is van een gelijkwaardige oplossing voor brand- of constructieve veiligheid, inclusief de toepassing van NEN 6060 en 6079.

Voor de bouwwerken in gevolgklasse 1 wordt de bouwtechnische toets niet meer preventief in het kader van een omgevingsvergunning uitgevoerd. Ook vindt achteraf geen technisch bouwtoezicht meer plaats op de vergunning. Het bouwtoezicht ligt bij de kwaliteitsborger, die wordt ingehuurd door de opdrachtgever.

Voor wat betreft de uitvoering van de Wet Kwaliteitsborging is een separaat beleid opgesteld, waarnaar in dit integrale handhavingsbeleid wordt verwezen.

7.9 Anonieme meldingen

Anonieme meldingen worden niet opgepakt, tenzij er sprake is van een situatie waarbij gevaar dreigt voor de gezondheid of veiligheid.

8. Wijze van strafrechtelijke handhaving door BOA's

In dit hoofdstuk beschrijven wij op welke wijze de strafrechtelijke handhaving wordt uitgevoerd.

BOA's zijn beëdigde functionarissen met opsporingsbevoegdheden. BOA's zijn vaak aangewezen voor een specifiek taakveld, domein genoemd. BOA's kunnen bekeuringen uitschrijven ten aanzien van die specifieke wetgeving waarvoor zij bevoegd zijn. Dit zijn strafrechtelijke bekeuringen. Dit is het grote verschil met een toezichthouder. Een toezichthouder heeft niet die bevoegdheden om strafrechtelijke bekeuringen uit te schrijven. De bekeuringen van de BOA's zijn strafrechtelijke boetes.

De BOA's uit domein 1 (openbare ruimte) zijn veel op straat te vinden. Zij houden voornamelijk toezicht op bepalingen uit de APV. De BOA's hebben de bevoegdheid om voor bepaalde overtredingen bekeuringen uit te schrijven.

Onze APV bevat allerlei verschillende soorten overtredingen waar de BOA's op kunnen handhaven. Het soort overtredingen dat ze actief opsporen wordt bepaald aan de hand van de prioriteitenlijst in bijlage 1 bij dit beleid.

Wij beschikken ook over een BOA in Domein 2, gespecialiseerd in milieu- en natuurzaken. Deze groene BOA is bevoegd om strafrechtelijk op te treden voor o.a. Wet natuurbescherming, Opiumwet, Wet wapens en munitie, Wet economische delicten (WED), Omgevingswet (kap beleid) en APV feiten die binnen zijn domein vallen. Indien er een overtreding en/of misdrijf plaats vindt dan kan deze BOA domein 2 proces- verbaal opleggen in overleg met de officier van justitie van het functioneel parket (FP). Hoofdzakelijk zullen deze proces-verbalen worden geschreven in verband met stroperij en het vellen van houtopstanden zonder een verleende omgevingsvergunning.

De BOA Domein 2 is tevens belast met het faunabeheer. Dit faunabeheer bestaat hoofdzakelijk uit de dagelijkse aansturing van de jacht combinanten binnen de gemeente Ermelo, het verjagen en afschieten van wilde zwijnen binnen de kom-grens van de gemeente Ermelo (volgens plan van aanpak Wilde zwijnen en het geldende faunabeheerplan) en is contactpersoon voor de Wildbeheereenheid (WBE), Faunabeheereenheid (FBE) alsmede de Provincie Gelderland. In verband met zijn bevoegdheden en gestelde opleidingen draait deze BOA/Jachttopzichter piket diensten in verband met wildaanrijdingen. Deze wordt dan opgepiept en heeft contact met de meldkamer van de Politie.

De strafrechtelijke sancties (boetes) worden opgelegd vanwege overtreding van artikelen uit gemeentelijke verordeningen, zoals de APV. Vanwege de komst van de Omgevingswet is een groot deel van deze artikelen opgegaan in de Verordening fysieke leefomgeving (hierna: VFL). Het gaat dan om de artikelen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (denk aan bodem, natuur en bouwwerken). Uiteindelijk komen al deze regels uiteindelijk terecht in het omgevingsplan. De VFL is een tussenstap

daarnaartoe. Op deze manier kan alvast een selectie gemaakt worden welke regels te zijner tijd in het omgevingsplan thuishoren.

9. Prioriteiten

Bij het vaststellen van het handhavingsbeleid is een prioriteitstelling noodzakelijk. De gemeente kan niet alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is tegelijkertijd controleren en handhaven. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Met het maken van deze keuzes kan de handhavingscapaciteit beter worden ingezet. Bij het bepalen van de prioriteiten is gekeken naar de gevolgen van het voortduren van de overtreding (risico analyse). Daarbij is gekeken naar de volgende aspecten:

Veiligheid

In hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de fysieke veiligheid en tot veiligheidsrisico's voor de omgeving of derden? Het gaat hierbij om zaken als brandgevaar, explosiegevaar of instortingsgevaar.

Volksgezondheid

In hoeverre heeft de overtreding gevolgen voor de volksgezondheid? Het betreft vooral effecten voor de lange(re) termijn als gevolg van onvoldoende licht of lucht, geluid, vochtigheid en gebruik van of blootstelling aan schadelijke stoffen.

Leefbaarheid

In hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de leefomgeving? Onder leefbaarheid wordt de kwaliteit van de openbare ruimte verstaan. Leefbaarheid grenst aan veiligheid. De verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte zorgt ervoor dat men zich in een mooie en schone openbare ruimte ook veiliger voelt.

Financieel-economisch

In hoeverre leidt de overtreding tot financieel-economische schade voor de gemeente?

Natuur

In hoeverre leidt de overtreding tot aantasting van de natuur? Aspecten die hier aan de orde kunnen komen zijn bodemverontreiniging, aantasting van flora en fauna en duurzaamheid.

Imago

Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als gevolg van de begane overtreding? Ermelo hecht belang aan geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. Afmaken waaraan begonnen is, is belangrijk voor de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de gemeente.

Frequentie van overtreding als we niet zouden handhaven

Als wij inschatten dat een overtreding vaak begaan zou worden als we er niet op zouden handhaven, kan dit in samenhang met bovenstaande factoren een reden om aan die overtreding een hogere prioriteit toe te kennen.

Toelichting prioriteitstelling

Per mogelijke overtreding is een inschatting gemaakt van de ernst van genoemde negatieve effecten. Deze inschatting is gemaakt op basis van de ervaringen die we in de afgelopen jaren in de gemeente hebben opgedaan. Als bij een overtreding sprake is van een risico voor de veiligheid, leefbaarheid of gezondheid of er spelen signalen met betrekking tot ondermijning, weegt dit extra zwaar mee.

Als het gaat om overtredingen met een hoge prioriteit vindt handhaving plaats als wij de overtreding constateren of er een melding of verzoek over binnenkrijgen.

Voor wat betreft overtredingen met een gemiddelde prioriteit wordt handhaving opgepakt op het moment dat wij dit constateren (ambtshalve of naar aanleiding van een klacht/melding) en de capaciteit dit toelaat.

Overtredingen met een lage prioriteit worden doorgaans niet structureel ambtshalve opgepakt, tenzij daar in een specifiek geval een bijzondere reden voor is. Illegale bebouwing in het achtererfgebied heeft bijvoorbeeld een lage prioriteit, maar als op een locatie een zeer groot deel van het achtererfgebied volgebouwd is kan dat wel reden zijn om direct handhavend op te treden. Ook kunnen overtredingen met een lage prioriteit steekproefsgewijs ambtshalve worden opgepakt.

De volledige lijst met overtredingen en de prioriteit die daar op basis van de beschreven risicoanalyse aan wordt gegeven staat in bijlage 1. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de omvang van een bepaald type overtreding heel erg kan verschillen, bijvoorbeeld bij 'bouwen in afwijking van een vergunning'. Een afwijking kan zeer gering zijn, maar het kan ook dat een vergund pand een heel ander uiterlijk krijgt of niet op de juiste plaats wordt gebouwd.

Mocht een bepaald type overtreding ontbreken in de lijst in bijlage 1, dan betekent dit niet dat wij niet op die overtreding zullen handhaven. Er is dan enkel geen prioriteit aan gekoppeld. Die prioriteit kan worden bepaald op het moment van constateren van de overtreding.

Als er sprake is van meerdere overtredingen op het perceel waarbij het college tegen minstens één van die overtredingen handhavend wil optreden, is het uitgangspunt dat op al die overtredingen wordt gehandhaafd, ook als één of meer overtredingen een lage prioriteit heeft.

Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving bouwen en omgevingsplan

Voor de toezicht en handhaving op de Omgevingswet taken is het wettelijk verplicht een jaarprogramma op te stellen. De Omgevingsdienst Veluwe maakt zelf een uitvoeringsprogramma met betrekking tot de taken die bij de Omgevingsdienst zijn belegd.

Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving openbare ruimte en omgevingsrecht

Voor de toezicht en handhaving in de openbare ruimte wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld, hoewel dat wettelijk gezien niet verplicht is.

Deze uitvoeringsprogramma's (HUP's) zijn een nadere uitwerking van dit integrale handhavingsbeleid en bieden een concreet handvat voor de toezichthouders/boa's. De prioriteiten in de HUP's liggen in lijn met dit integrale handhavingsbeleid.

Dwangsommen en begunstigingstermijnen

Het is wenselijk om voor bepaalde vaker voorkomende overtredingen richtlijnen vast te leggen voor wat betreft de hoogte van de dwangsom en de lengte van de begunstigingstermijn. Op die manier zorgen we voor een consequente lijn en worden gelijke gevallen op een gelijke manier behandeld.

Uitgangspunt is dat de dwangsommen in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Daarbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar bijvoorbeeld veiligheidsrisico's, gevolgen voor openbare orde en veiligheid, ruimtelijke uitstraling, overlast en financieel voordeel dat uit de overtreding wordt gehaald.

Bij begunstigingstermijnen moet een redelijke termijn worden gegeven die voldoende is om de overtreding ongedaan te maken. De termijn mag niet onnodig lang zijn, maar ook niet zodanig kort dat de overtreding binnen die termijn niet kan worden opgeheven. In spoedeisende situaties wordt geen (begunstigings)termijn gesteld, zoals bij het stilleggen van bouwwerkzaamheden (bouwstop). Ook bij overtredingen die direct beëindigd kunnen worden, zoals het drugsdealen op straat, wordt geen begunstigingstermijn gesteld. Dit betekent dat de overtreder meteen na inwerkingtreding van het handhavingsbesluit aan de last moet voldoen.

Wij kiezen ervoor om in principe in alle situaties een dwangsom per tijdseenheid te hanteren. Op die manier is een overtreder die de overtreding iets te laat beëindigt niet gelijk een groot bedrag verschuldigd. Bij een eenmalige dwangsom zou de overtreder dit totaalbedrag al verschuldigd zijn als hij de overtreding één dag na het verstrijken van de begunstigingstermijn zou beëindigen.

In sommige gevallen leggen wij een last onder bestuursdwang op, bijvoorbeeld bij een bouwstop of een sluiting van een pand. Bij een bouwstop leggen wij daarnaast ook een last onder dwangsom op, die erop gericht is om hervatting van de bouwwerkzaamheden te voorkomen.

Bij illegale bewoning wordt doorgaans een ruimere begunstigingstermijn gehanteerd dan bij andere overtredingen. Dat komt omdat we willen voorkomen dat bewoners op zeer korte termijn hun woonruimte moeten verlaten en op straat komen te staan.

In de tabel in bijlage 2 staat welke dwangsommen en begunstigingstermijn in principe worden gehanteerd bij bepaalde veelvoorkomende overtredingen. Als wij een besluit nemen voor een overtreding die niet in de lijst staat, zullen wij met inachtneming van alle feiten en omstandigheden een redelijke begunstigingstermijn en dwangsom bepalen. Daarbij zoeken wij aansluiting bij de Leidraad handhavingsacties van Infomil.

9.1 Verzoeken om verlenging van de begunstigingstermijn

Met enige regelmaat ontvangen wij verzoeken om de begunstigingstermijn te verlengen. Soms heeft de overtreder weinig tot geen moeite gedaan om de overtreding te beëindigen. In dat geval zal de begunstigingstermijn niet worden verlengd. Als een overtreder wel aantoonbaar veel moeite heeft gedaan de overtreding te beëindigen maar daarvoor nog iets meer tijd nodig heeft, kunnen wij bereid zijn de begunstigingstermijn met een korte periode te verlengen. Dit zal altijd afhangen van de omstandigheden van het geval. Als een verlenging naar verwachting niet resulteert in het alsnog beëindigen van de overtreding zal in principe geen verlenging van de begunstigingstermijn worden gegeven.

9.2 Verlengen begunstigingstermijn bij bezwaar en beroep

In principe zijn wij bereid de begunstigingstermijn van een handhavingsbesluit te verlengen tot zes weken na het besluit op bezwaar of de uitspraak in beroep. Als de overtreder een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang heeft ontvangen, kan de overtreder ons dit vragen. De overtreder hoeft dan niet eerst een voorlopige voorziening aan te vragen. Als de overtreder toch een voorlopige voorziening aanvraagt, zullen wij niet instemmen met een proceskostenveroordeling als ons niet eerst is gevraagd de begunstigingstermijn te verlengen tot het besluit op bezwaar of de uitspraak in beroep.

Als er een verzoek tot handhaving is ingediend, moeten de belangen van deze verzoeker worden meegewogen in de besluitvorming.

Uiteraard zullen wij de begunstigingstermijn niet verlengen als een spoedeisend belang zich daartegen verzet. In dat geval kan de overtreder een voorlopige voorziening vragen en zullen wij toelichten waarom wij de begunstigingstermijn niet willen verlengen.

10 Vergunningverlening

10.1 toetsing vergunningaanvragen en concreet zicht op legalisatie

Op grond van artikel 13.6 lid 1 onder sub c Omgevingsbesluit moet het handhavingsbeleid ook inzicht geven over de daarin opgenomen objectieve criteria voor het beoordelen van aanvragen voor en beslissen over een omgevingsvergunning, het afhandelen van meldingen en de werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen.

In enkele gevallen heeft de vergunningverlening gevolgen voor de handhaving, bijvoorbeeld als uit een handhavingprocedure blijkt dat de overtreding gelegaliseerd kan worden door middel van een omgevingsvergunning. Andersom kan het ook zo zijn dat een omgevingsvergunning wordt geweigerd, maar mensen toch besluiten het project illegaal uit te voeren. In dat geval wordt handhavend opgetreden.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is er een 'knip' gemaakt tussen de technische bouwactiviteit en de ruimtelijke bouwactiviteit. De technische bouwactiviteit gaat over de bouwtechnische staat van het bouwwerk. De ruimtelijke bouwactiviteit gaat over de ruimtelijke uitstraling, zoals bouwmassa en uiterlijke vormgeving (welstand). Er kan ook sprake zijn van enkel gebruik van een grond of een bouwwerk, zonder bouwen. Dat is dan een ruimtelijke activiteit. Tot slot kan ook sprake zijn van een combinatie van bouwen en gebruik. In het vervolg spreken we daarom van een ruimtelijke (bouw) activiteit als het gaat om de ruimtelijke aspecten van een initiatief.

Technische bouwactiviteit

Voor de technische bouwactiviteit is het uitgangspunt dat geen omgevingsvergunning nodig is, tenzij in de regelgeving is benoemd dat er wel een vergunning nodig is. De systematiek voor de bouwtechnische kwaliteit is dus vergunningvrij, tenzij. Voor bouwwerken die in gevolgklasse 1 vallen is een melding nodig. Er is ook een categorie technische bouwactiviteiten die vergunningvrij zijn. Alle bouwwerken, of ze nu vergunningplichtig, meldigplichtig of vergunningvrij zijn, moeten altijd voldoen aan de bouwtechnische eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen het Bouwbesluit).

Ruimtelijke (bouw)activiteit

Voor de ruimtelijke (bouw)activiteit is het uitgangspunt dat er een omgevingsvergunning nodig is, tenzij in de regelgeving is benoemd dat er geen vergunning nodig is. De systematiek voor de ruimtelijke (bouw) activiteit is dus vergunningplichtig, tenzij. Een aanvraag omgevingsvergunning voor de ruimtelijke (bouw)activiteit wordt niet getoetst aan de bouwtechnische eisen (dat zit immers in de technische bouwactiviteit die los geknipt is). Een aanvraag omgevingsvergunning voor de ruimtelijke (bouw)activiteit wordt getoetst aan het omgevingsplan.

Opa

Het kan zijn dat de aanvraag past in het omgevingsplan maar dat in het omgevingsplan is aangegeven dat hier toch een vergunning voor nodig is. Dit is dan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (ook wel informeel de 'Opa' genoemd).

Bopa

Als de aanvraag in strijd is met het omgevingsplan, dan is een omgevingsvergunning nodig voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (ook wel informeel de 'Bopa' genoemd).

Procedure

Op de aanvraag van een omgevingsvergunning is het uitgangspunt dat de reguliere procedure van 8 weken van toepassing is. Deze termijn kan éénmalig met 6 weken verdaagd worden. In uitzonderingsgevallen is de uitgebreide procedure van 26 weken (met 6 weken verdaging) van toepassing.

Denk hierbij onder meer aan:

- aanvragen om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die aanzienlijke gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en waartegen naar verwachting verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben;
- als de aanvrager van de omgevingsvergunning hier zelf om verzoekt.

Aanvragen omgevingsvergunning die passen binnen het omgevingsplan en voldoen aan de beleidskaders, worden in de regel behandeld door de adviseur vergunningen. Deze medewerker heeft ook het mandaat om op de aanvraag te beslissen.

Aanvragen om omgevingsvergunning die niet passen in het omgevingsplan, worden eerst in een intake tafel behandeld en daarna in een omgevingstafel. In de intake tafel wordt bekeken of er voldoende stukken zijn en hoe de aanvraag zich verhoudt tot de Omgevingsvisie.

Daarna gaat de aanvraag door naar de omgevingstafel. Hierbij adviseren alle betrokken disciplines zoals 'natuur', 'water' en 'milieu' op de aanvraag.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om via een concept aanvraag de haalbaarheid van een aanvraag te laten onderzoeken. Ook deze concept aanvragen worden via de omgevingstafels behandeld.

Nadat de (concept)aanvraag in de omgevingstafel is behandeld, wordt het initiatief voorgelegd aan het college voor bestuurlijke besluitvorming.

Criteria beoordeling aanvragen

(Concept) aanvragen omgevingsvergunning worden beoordeeld op basis van de criteria die in de betreffende regelgeving zijn opgenomen en het daarover vastgestelde beleidskader. Als er geen beleidskader is vastgesteld, wordt een individuele afweging gemaakt (maatwerk).

Beginselplicht handhaving en concreet zicht op legalisatie

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in vaste jurisprudentie de volgende beginselplicht tot handhaving geformuleerd:

“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken.

Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”

Volgens deze jurisprudentie dient altijd een legalisatie onderzoek plaats te vinden. De vraag of er concreet zicht is op legalisatie is afhankelijk van welke legalisatiebevoegdheid het betreft en welke wetgeving wordt gehandhaafd. Voor zover het gaat om bouwen en omgevingsplan zijn de hoofdregels uit de jurisprudentie, zoals die onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn geformuleerd, onder de Omgevingswet nog steeds actueel. Hieronder worden deze hoofdregels kort samengevat.

Er dient een (ontvankelijke) aanvraag omgevingsvergunning te zijn ingediend (zie ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:714). Is de reguliere procedure van toepassing dan is er sprake van concreet zicht op legalisatie als er een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend en het bevoegd gezag hier positief tegenover staat (zie bijvoorbeeld ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:177).

Is de uitgebreide procedure van toepassing, dan dient een ontwerp vergunning ter inzage te zijn gelegd om te kunnen spreken van concreet zicht op legalisatie (ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:594). Voor concreet zicht op legalisatie vanwege een komende omgevingsplanwijziging dient er sprake te zijn van een ter inzage gelegde ontwerp wijziging van het omgevingsplan (ABRvS 25 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3040).

De jurisprudentie kent nog een aantal nuanceringen, die hier verder niet benoemd worden omdat dit te ver voert voor dit beleidsstuk.

10.2 Tijdelijke omgevingsvergunningen

De meeste omgevingsvergunningen worden aangevraagd en verleend voor onbepaalde tijd. Er bestaan daarnaast ook tijdelijke omgevingsvergunningen. Dit kan een tijdelijke omgevingsvergunning zijn voor een tijdelijk bouwwerk, zoals bijvoorbeeld een noodwoning of noodschoolgebouw. Het kan ook gaan om een tijdelijke omgevingsvergunning voor een tijdelijk gebruik. Bijvoorbeeld om in een leegstaand pand tijdelijk een winkel te mogen uitoefenen (pop-up winkel).

Als de periode waarvoor de tijdelijke omgevingsvergunning is verleend is verstreken, moet het tijdelijke gebruik zijn gestaakt of het tijdelijke bouwwerk zijn gesloopt.

10.3 Voorwaardelijke verplichtingen en (anterieure) overeenkomsten

Om bepaalde ontwikkelingen ruimtelijk aanvaardbaar en mogelijk te maken, worden in omgevingsplannen soms voorwaardelijke verplichtingen opgenomen. Dit zijn verplichtingen die de initiatiefnemer van het plan moet uitvoeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verplichting om een erfinrichtingsplan / groenplan te realiseren. In voorkomende gevallen worden deze verplichtingen ook als voorschrift aan een omgevingsvergunning verbonden.

Daarnaast worden bij sommige ruimtelijke ontwikkelingen (anterieure) overeenkomsten gesloten. Deze overeenkomsten kunnen ook verplichtingen bevatten om maatregelen te nemen in de omgeving (omgevingskwaliteit).

Op de naleving van deze voorwaardelijke verplichtingen en afspraken in anterieure overeenkomsten dient toezicht plaats te vinden. Niet nakoming van voorwaardelijke verplichtingen in omgevingsplannen of omgevingsvergunningen kan alleen bestuursrechtelijke worden gehandhaafd. Het niet nakomen van contractuele afspraken in (anterieure) overeenkomsten kan alleen via privaatrechtelijke weg worden gehandhaafd.

De voorwaardelijke verplichtingen en contractuele afspraken worden opgesteld in het kader van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een bepaalde ontwikkeling. We hechten veel waarde aan een goed inrichtingsplan aan de voorkant en dan verdient die inspanning een goede controle naderhand om zo de beoogde ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

11 Hardheidsclausule

In dit document is al een paar keer genoemd dat wij een bepaalde werkwijze 'in principe' hanteren. In de handhaving gaat het soms om unieke situaties die om een andere aanpak vragen dan waar bij het opstellen van dit beleid is uitgegaan.

Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat je als bestuursorgaan overeenkomstig het beleid moet handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen. Dit wordt de inherente afwijkingsbevoegdheid genoemd.

Wij kunnen bij het opstellen van het handhavingsbeleid nog niet alle toekomstige handhavingzaken overzien. Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordien die aanleiding kunnen geven om af te wijken van het handhavingsbeleid. Wij behouden ons het recht voor om van de uitgangspunten in dit beleid af te wijken als een bepaalde situatie daar om vraagt. Wij zullen in dat geval altijd vermelden dat wij afwijken van het beleid en motiveren waarom wij dat in dat specifieke geval doen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft op 26 oktober 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2840) een uitspraak gedaan in een handhavingzaak op basis van de Opiumwet. Deze uitspraak is van belang voor de toepassing van deze inherente afwijkingsbevoegdheid van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling oordeelt dat een bestuursorgaan bij de beoordeling in een concreet geval alle omstandigheden van het geval moet betrekken, met inbegrip van omstandigheden die bij het opstellen van een beleidsregel zijn of moeten worden geacht te zijn verdisconteerd. Daarnaast moet het bestuursorgaan nagaan of deze omstandigheden op zichzelf of tezamen met andere omstandigheden moeten worden beschouwd als bijzondere omstandigheden die maken dat van de beleidsregels moet worden afgeweken. De Afdeling heeft hiermee een koerswijziging ingezet. Voorheen kon het bestuursorgaan een beroep op dit artikel afwenden als de feiten en omstandigheden al in de beleidsregels zijn verdisconteerd.

Deze uitspraak van de Raad van State is niet alleen van toepassing op artikel 13b Opiumwet maar strekt zich uit over het gehele bestuursrecht.

12 Evaluatie

Evaluatie is het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de uitvoering ervan over een bepaalde periode. Er wordt bijgehouden hoeveel op welke overtredingen wordt gehandhaafd. Jaarlijks wordt geëvalueerd of de beleidsdoelstellingen zijn behaald en welke activiteiten daarvoor zijn uitgevoerd in verhouding tot de prioriteitsstelling. Door bovendien na te gaan of de doelstellingen en prioriteiten nog actueel zijn, kan een bijstelling van de prioriteiten plaatsvinden of aanpassing van het beleid. De jaarrapportage (jaarverantwoording) wordt, overeenkomstig artikel 13.11 van het Omgevingsbesluit, jaarlijks door burgemeester en wethouders bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

Bijlage 1 – prioritering op hoofdlijnen

Toelichting op kolom prioritering

hoog

Toezicht vindt doorlopend en intensief plaats en juridische handhaving wordt met voorrang opgepakt

Gemiddeld

Toezicht met enige regelmaat plaats en juridische handhaving wordt opgepakt na een melding of constatering¹¹.

Laag

Toezicht en juridische handhaving vindt incidenteel of steekproefsgewijs plaats.

Als een onderwerp een middelhoge of lage prioriteit heeft, en er komt een melding of klacht over binnen, dan wordt afhankelijk van de aard, ernst en omvang van de klacht de prioritering bepaald. Het kan zijn dat de melding dan toch een hoge prioriteit krijgt. Hetzelfde geldt als de overtreding te maken heeft of gerelateerd is aan casuïstiek met betrekking tot ondermijning.

Hetzelfde geldt voor een verzoek tot handhaving. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 september 2021 ECLI:NL:RVS:2021:1961.

Uit deze uitspraak volgt dat met name goed gemotiveerd moet worden waarom, ondanks deze lage prioriteit, toch handhavend wordt opgetreden. Het enkele feit dat er een handhavingverzoek ligt is niet voldoende als motivering. De belangen van de indiener van het verzoek, de overtreder en het algemeen belang moeten hierbij goed worden afgewogen.

Illegale bouw

| Overtreding | Prioriteit |
|--|---------------------------------|
| Stilleggen bouwwerkzaamheden of aanlegactiviteiten waarvoor de benodigde omgevingsvergunning ontbreekt | Hoog |
| Bouwwerkzaamheden zonder of in afwijking omgevingsvergunning bij een gemeentelijk of rijksmonument | Hoog |
| Bouwen van bijbehorend bouwwerk bij woningen in voorerf en naar openbaar gebied gekeerd zijerf | Gemiddeld |
| Bouwen van bijbehorend bouwwerk bij overige functies in voorerf en naar openbaar gebied gekeerd zijerf | Gemiddeld |
| Tijdelijk bouwwerk waarvan de termijn van de tijdelijke omgevingsvergunning is verstreken. | Gemiddeld |
| Overige vormen van illegaal bouwen | Hangt af van omvang overtreding |
| Bouwen in afwijking van omgevingsvergunning | Hangt af van omvang overtreding |
| Bouwen van bijbehorend bouwwerk bij recreatieverblijven | Laag |
| Bouwen van bijbehorend bouwwerk bij woningen in achtererfgebied | Laag |
| Bouwen van bijbehorend bouwwerk bij overige functies in achtererfgebied | Laag |
| Bouwen van dakkapel | Laag |
| Bouwen van schutting | Laag |

Gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het omgevingsplan

| | |
|--|-----------|
| Strijdig gebruik van recreatieverblijven | Hoog |
| Woningsplitsing | Gemiddeld |
| Overige bewoning in strijd met omgevingsplan | Gemiddeld |

¹¹⁾ met inachtneming van de beschikbare capaciteit en nog lopende zaken met een hoge prioriteit

| | |
|---|---------------------------------|
| Gebruik van agrarische bebouwing in strijd met omgevingsplan | Gemiddeld |
| Gebruik van bedrijfspanden in strijd met omgevingsplan | Gemiddeld |
| Gebruik horecapanden in strijd met omgevingsplan | Gemiddeld |
| Gebruik detailhandelspanen in strijd met omgevingsplan | Gemiddeld |
| Overige strijdigheden met omgevingsplan | Hangt af van omvang overtreding |
| Kamerverhuur in strijd met omgevingsplan | Gemiddeld |
| Bewoning van agrarische bedrijfswoning door één huishouden terwijl bedrijf is beëindigd | Laag |

Uitvoeren van werkzaamheden, niet zijnde bouwen

| | |
|--|---|
| Illegaal aanleggen van verhardingen, ophogen en afgraven van grond, aanleggen of dempen van water of andere werkzaamheden die in het omgevingsplan zijn verboden zonder omgevingsvergunning. | Hangt af van aard en omvang overtreding |
|--|---|

Voorwaardelijke verplichtingen en anterieure overeenkomsten

| | |
|--|-----------|
| Voorwaardelijke verplichtingen in omgevingsplannen en/of als voorschrift verbonden aan omgevingsvergunning | Gemiddeld |
| Afspraken in anterieure overeenkomsten die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving | Gemiddeld |

Groen en natuur

| | |
|--|-----------|
| Het vellen van houtopstanden zonder benodigde omgevingsvergunning (illegale kap groenvoorzieningen) | Hoog |
| Stroperij activiteiten | Hoog |
| Activiteiten in strijd met de Wet Natuurbescherming die de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 gebied bedriegen of aantasten | Hoog |
| Het verjagen en afschieten van wilde zwijnen binnen de kom-grens van de gemeente Ermelo (volgens plan van aanpak wilde zwijnen en het geldende fauna-beheerplan) | Hoog |
| Afhandeling wildaanrijdingen | Hoog |
| Afval verbranden in natuurgebied bij fase 1 (voorheen: code oranje) of fase 2 (code rood) | Hoog |
| Afval dumpen langs randen bebouwde kom / bosgebied (mede in verband met aantrekkende werking wilde zwijnen richting bebouwde kom) | Hoog |
| Verbod om met motorvoertuig of bromfiets bos of natuurgebied te betreden (illegaal crossen) | Hoog |
| Verbod tot sprokkelen van hout of het plukken of bij zich hebben van gesprokkeld hout of beschermende planten (paddenstoelen) | Gemiddeld |
| Verbod om met fiets of paard bos of natuurgebied te betreden | Gemiddeld |
| Tussen 1 maart en 1 november roken in bossen en natuurterreinen of peuken weggoeien | Gemiddeld |
| Afval verbranden in natuurgebied | Gemiddeld |

Algemene plaatselijke verordening (APV)

| | |
|--|------|
| Parkeren in blauwe zone (centrum) | Hoog |
| Evenementen (categorie B) | Hoog |
| De naleving op de sluitingstijden horeca inrichtingen (incl. terras) | Hoog |
| Gevaar, schade of overlast veroorzaken door consumentenvuurwerk, waarbij het gaat om de excessen | Hoog |
| Drugshandel op of aan de openbare weg | Hoog |

| | |
|---|-----------|
| Bezit hulpmiddelen voor winkeldiefstal of inbrekerswerktuigen | Hoog |
| Parkeren (wegsleepregeling) | Gemiddeld |
| Het exploiteren van een openbare inrichting zonder exploitatievergunning | Gemiddeld |
| Zonder toestemming een weg of weggedeelte anders te gebruiken dan waarvoor deze is bedoeld zoals: - plaatsen van bouwmaterialen en containers op de weg - aanbrengen reclame - terrassen, uitstallingen, standplaatsen | Gemiddeld |
| Het organiseren van een evenement zonder vergunning | Gemiddeld |
| Ordeverstoring in horeca-inrichtingen, buiten sluitingstijd om toch in horeca inrichting bevinden, verkoop spijzen of dranken aan personen die geen gebruik maken van zitplaatsen op het terras | Gemiddeld |
| Seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels exploiteren | Gemiddeld |
| Rijden of parkeren in groenvoorzieningen (<i>niet zijnde bermen</i>) | Gemiddeld |
| Verbod tot bedrijfsmatig parkeren van 3 of meer voertuigen op de weg door autobedrijf binnen 50 meter van het bedrijf | Gemiddeld |
| Zonder of in afwijking van vergunning innemen van standplaatsen | Gemiddeld |
| Schade of veranderingen van waterstaatswerken | Gemiddeld |
| Naleving van richtlijnen door de houder of eigenaar van gevaarlijk of hinderlijke hond tot kort aanlijnen of voorzien van muilkorf | Gemiddeld |
| Schenktijden paracommerciële horeca | Gemiddeld |
| Illegaal kamperen | Gemiddeld |
| Parkeren van defecte voertuigen op de weg, voor meer dan 3 dagen achtereen | Gemiddeld |
| Verkeerd gebruik van openbare riolen (<i>illegale vetdump</i>) en putten alsook illegale stort in watergangen en sloten | Gemiddeld |
| Zonder vergunning een weg aanleggen of openbreken, beschadigen of veranderen | Gemiddeld |
| Zonder toestemming een uitweg te maken of te veranderen | Gemiddeld |
| Naleving regels omtrent incidentele ontheffing (maximaal 6) voor geluidsnormen binnen (horeca) inrichtingen | Gemiddeld |
| Controle op naleving voorwaarden geluidhinder bij evenementen | Gemiddeld |
| Maximaal toegestane (kans)spe(e)lautomaat in horeca inrichtingen of cafetaria/snackbar | Gemiddeld |
| verbod om zonder aangeliijnde honden binnen de bebouwde kom te verblijven of te lopen of honden op buiten de aangewezen plaatsen los te laten lopen | Gemiddeld |
| Illegaal carbidschieten | Gemiddeld |
| Controle personen aan wie een verblijfsontzegging is opgelegd voor aangewezen gebieden in Ermelo | Gemiddeld |
| Parkeren van uitzichtbelemmerende voertuigen | Gemiddeld |
| Hinder door stallen van (brom)fietsen | Gemiddeld |
| Naleving voorwaarden gehandicaptenparkeerplaatsen | Gemiddeld |
| Naleving voorwaarden gehandicaptenparkeerkaarten | Gemiddeld |
| langer aanhouden (veld)verlichting bij sportevenementen | Gemiddeld |
| Illegaal parkeren van voertuigen langer dan 6m of hoger dan 2,4m | Gemiddeld |
| Verontreiniging door honden en paarden (niet opruimen van poep) | Gemiddeld |
| Fietsen in voetgangersgebied, fietsers in stations- en winkelgebied en fietsen stationsgebied | Gemiddeld |
| llegaal aanbrengen van aanplakbiljetten of graffiti op openbare plaatsen of gebouwen die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg | Laag |
| Onjuist aanbieden van afval (als beschreven in afvalstoffen-verordening) | Laag |
| Als straatartiest of straatmuzikant optreden zonder toestemming | Laag |

| | |
|---|------|
| Verbod tot stoken (open vuur) en tot het illegaal verbranden afvalstoffen buiten een inrichting | Laag |
| Caravans/aanhangwagens/ recreatievoertuigen/grote voertuigen | Laag |
| Demonstraties | Laag |
| Flyeren | Laag |
| Gevaarlijke dieren (m.u.v. honden) | Laag |
| (Week)markten | Laag |
| Parkeren van voertuigwrakken op de weg | Laag |
| Parkeren van recreatievoertuigen voor meer dan 3 dagen achtereen | Laag |
| Verbod tot parkeren van reclamevoertuigen | Laag |
| Reclame uitingen in de openbare ruimte | Laag |
| Uitstallingen winkel | Laag |
| Venten | Laag |
| Wildkamperen | Laag |
| Wildplassen | Laag |
| Wildplakken / graffiti | Laag |
| Winkelcriminaliteit | Laag |
| Winkeltijdenwet | Laag |

Kwaliteit bestaande bouwwerken, Bouwbesluit

| | |
|---|-------------------------|
| Niet voldoen aan regels brandveilig gebruiken | Gemiddeld ¹² |
| Niet voldoen aan regels eisen met betrekking tot constructieve veiligheid | Gemiddeld |
| Niet voldoen aan regels Bouwbesluit, met uitzondering van brandveiligheid en constructieve veiligheid | Laag |

Alcoholwet

| | |
|--|-----------|
| Naleving voorwaarden vergunning op grond van de Alcoholwet | Gemiddeld |
| Toezicht leeftijdscontrole op grond van de Alcoholwet | Gemiddeld |

Opiumwet

| | |
|--|------|
| Het verkopen, afleveren, verstrekken of aanwezig hebben van een middel als bedoeld in de Opiumwet | Hoog |
| Het voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in de Opiumwet, bedoeld voor bijvoorbeeld bereiding of vervaardiging van stoffen. | Hoog |

Overige wetgeving

| | |
|---|--------|
| Ondermijning | Hoog |
| Jeugd: overlast, alcohol onder de 18, vuurwerk | Hoog |
| Toezicht kinderdagverblijven, buitenschoolse opvang, peuterspeelzalen, gastouderbureaus en gastouders | Hoog |
| Ontruiming (taak gemeente voor afvoer en tijdelijke opslag inboedel) | Hoog |
| Wet Goed Verhuurderschap | Middel |
| Toezicht verleende ontheffingen voor afwijkende openingstijden voor winkels | Laag |
| Naleving Zondagswet | Laag |
| Aanbieden afval | Laag |

¹²Indien een overtreding is geconstateerd heeft de juridische handhaving een hoge prioriteit.

| | |
|---|------|
| Kansspelen | Laag |
| Overlast dieren | Laag |
| Gesloten verklaring (Schaapsdijk) | Laag |
| Toezicht verwarde personen | Laag |
| De algemene zorgplichtbepalingen en hinderbepalingen in de Apv en het Bouwbesluit, waaronder bijvoorbeeld klachten over rookhinder van houtkachels. | Laag |
| Landelijke Aanpak Adresfraude (LAA) | Laag |

Bijlage 2 – dwangsommen en begunstigingstermijnen

Illegale bouw

| Overtreding | Dwangsom | Begunstigings-ter- mijn |
|---|---|----------------------------|
| Bouwen van dakkapellen | € 1.000,- per week met maximum van € 10.000,- | 6 weken |
| Bouwen van schuttingen | € 500,- per week met maximum van € 5.000,- | 6 weken |
| Bouwen van bijbehorende bouwwerken bij woningen in achtererfgebied | € 1.000,- per week met maximum van € 10.000,- | 6 weken |
| Bouwen van bijbehorende bouwwerken bij woningen in voorerf en naar openbaar gebied gekeerd zijerf | € 1.500,- per week met maximum van € 15.000,- | 6 weken |
| Bouwen van bijbehorende bouwwerken bij recreatieverblijven | € 500,- per week met maximum van € 5.000,- | 6 weken |
| Bouwen van bijbehorende bouwwerken bij overige functies in achtererfgebied | € 1.000,- per week met maximum van € 10.000,- | 6 weken |
| Bouwen van bijbehorende bouwwerken bij overige functies in voorerf en naar openbaar gebied gekeerd zijerf | € 1.500,- per week met maximum van € 15.000,- | 6 weken |
| Bouwen in afwijking van omgevingsvergunning | € 1.500,- per week met maximum van € 15.000,- | 6 weken |
| Bouwen van een tijdelijk bouwwerk | € 500,- per week met maximum van € 5.000,- | 6 weken |
| Bouwen van een recreatieverblijf in strijd met omgevingsplan | € 2.500,- per week met maximum van € 25.000,- | 6 weken |
| Bouwen van een woning | € 10.000,- p.w. met maximum van € 100.000,- | 3 maanden |
| Bouwen van een (agraris) bedrijfsgebouw | € 10.000,- p.w. met maximum van € 100.000,- | 3 maanden |
| Overige vormen van illegaal bouwen | Nader te bepalen | Nader te bepalen |
| Negeren stilleggingsbevel bouwen | € 2.500, per week met maximum van € 25.000,- | Per direct |

Gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het omgevingsplan

| | | |
|--|--|---|
| Strijdig gebruiken van recreatieverblijven | € 5.000,- per maand met maximum van € 60.000,- | Gebruiker 6 maanden Eigenaar 8 maanden |
| Overige bewoning in strijd met omgevingsplan | € 5.000,- per maand met maximum van € 60.000,- | Gebruiker 6 maanden Eigenaar 8 maanden |
| Illegale woningsplitsing en/of kamerverhuur | € 5.000,- per maand met maximum van € 60.000,- | Gebruiker 6 maanden Eigenaar 8 maanden |
| Gebruik van agrarische bebouwing in strijd met omgevingsplan | € 2.500, per week met maximum van € 25.000,- | 6 weken |
| Gebruik van bedrijfspanden in strijd met omgevingsplan | € 2.500, per week met maximum van € 25.000,- | 6 weken |
| Gebruik horecapanden in strijd met omgevingsplan | € 2.500, per week met maximum van € 25.000,- | 6 weken |
| Gebruik detailhandelspanen in strijd met omgevingsplan | € 2.500, per week met maximum van € 25.000,- | 6 weken |
| Overige strijdigheden met omgevingsplan | Nader te bepalen | Nader te bepalen |

APV

| | | |
|---|--|------------|
| Inbrekerswerktuigen vervoeren of te hebben op openbare plaats | € 5.000, per constatering met maximum van € 20.000,- | Per direct |
| Bezit hulpmiddelen voor winkeldiefstal | € 5.000, per constatering met maximum van € 20.000,- | Per direct |
| Drugshandel op aan de openbare weg | € 5.000, per constatering met maximum van € 20.000,- | Per direct |

Opiumwet

| | | |
|--|---------------|------------|
| Het verkopen, afleveren, verstrekken of aanwezig hebben van een middel als bedoeld in de Opiumwet | Bestuursdwang | Per direct |
| Het voorhanden hebben van een voorwerp of stof als bedoeld in de Opiumwet, bedoeld voor bijvoorbeeld bereiding of vervaardiging van stoffen. | Bestuursdwang | Per direct |