

Handhavingsstrategie Geel en Blauw

provincie Utrecht 2005

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Handhaving algemeen	5
3. Nalevingsstrategie	8
4. Toezichtstrategie	9
5. Sanctiestrategie	11
5.1. Sanctiestrategie in het algemeen	11
5.2. De effectuering van de sanctie	15
6. Gedoogstrategie	16
7. Handhavingssamenwerking en communicatie	18

1. Inleiding

Op 22 februari 2005 hebben wij de Handhavingsstrategie milieu en groene regelgeving provincie Utrecht 2005-2008 vastgesteld. Hierin is beleid ten aanzien van alle taken op het gebied van de milieuhandhaving van de provincie vastgelegd, dus zowel ten aanzien van ‘grijze’ als ‘groene’ regelgeving.

Naast de handhavingstaken op het gebied van milieu heeft de provincie Utrecht ook nog handhavingstaken op het gebied van wegen en verkeer, namelijk handhaving van de Wegenverordening provincie Utrecht 2004 en de Scheepvaartwegenverordening provincie Utrecht 1992. Omdat deze handhavingstaken op een heel ander terrein liggen en historisch gezien minder ver ontwikkeld zijn heeft de uitwerking van de handhavingsstrategie WVV meer tijd dan voorzien gevraagd.

Handhavingsstrategie dienst Wegen, Verkeer en Vervoer (WVV)

Deze handhavingsstrategie is bescheidener van opzet dan de handhavingsstrategie van de diensten Water en Milieu (WEM) en Ruimte en Groen (REG), omdat het, zoals gezegd, gaat om de handhaving van slechts twee verordeningen (Wegenverordening en Scheepvaartwegenverordening). De provincie heeft immers geen handhavende bevoegdheden op het gebied van de Wegenverkeerswet 1994 en aanverwante regelgeving. Dit rechtvaardigt dat gekozen wordt voor uitsluitend een bestuursrechtelijke aanpak. Het strafrechtelijke spoor beperkt zich wat de dienst WVV betreft tot het informeren van en, in voorkomende gevallen, overleg plegen met politie en justitie (dit mede met het oog op flankerend beleid van het Openbaar Ministerie).

In deze handhavingsstrategie is vastgelegd hoe de dienst WVV de handhavingstaken uitvoert. Vastgelegd is met welke instrumenten we naleving van de regelgeving willen bereiken. Deze handhavingsstrategie omvat drie deelstrategieën:

- 1) In de nalevingsstrategie is vastgelegd hoe spontane naleving door voorlichting en handhavingscommunicatie bewerkstelligd wordt.
- 2) De basiswerkwijze bij het uitoefenen van toezicht ligt vast in de toezichtstrategie.
- 3) De toepassing van bestuursrechtelijke sancties is (in algemene zin) geregeld in de sanctiestrategie.
- 4) Tot slot is in de gedoogstrategie bepaald in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege blijft.

Handhavingsstrategie			
Nalevingsstrategie	Toezichtstrategie	Sanctiestrategie	Gedoogstrategie

Handhavingsprogramma

Naast deze handhavingsstrategie, waarin vastligt hoe de handhavingstaken worden uitgevoerd, wordt er jaarlijks per dienst een handhavingsprogramma opgesteld, waarin vastligt wat er het betreffende jaar gehandhaafd wordt. De prioritering en planning van de handhavingstaken vinden daarin plaats. Het Handhavingsprogramma zal worden doorvertaald in de sectorplannen.

In het handhavingsprogramma wordt tevens vastgelegd welke zaken in het betreffende jaar worden opgepakt en welke vorm van handhaving (in al haar facetten) dan wordt toegepast.

Leeswijzer

In deze handhavingsstrategie voor de dienst WVV is de hoofdstukindeling van de handhavingsstrategie voor de diensten WEM en REG zoveel mogelijk aangehouden. Er is gekozen voor een zelfstandig leesbaar stuk in plaats van een bijlage bij de handhavingsstrategie van WEM en REG met daarin alleen de relevante zaken voor WVV, omdat WVV pas aan het begin van een *planmatige* wijze van handhaving staat. De dienst kent geen handhavingscultuur van 15 jaar, zoals WEM.

Hierna worden de vier deelstrategieën, die tezamen de handhavingsstrategie vormen, elk in een apart hoofdstuk uitgewerkt. Daarnaast wordt er nog een hoofdstuk gewijd aan de handhavings samenwerking en communicatie.

2. Handhaving algemeen

Definitie:

Onder handhaving wordt verstaan het door toezicht bewerkstellingen en zonodig met toepassing van bestuursrechtelijke (en/of strafrechtelijke) sanctiemiddelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.

Het op een goede wijze naleven van de wetgeving en de op basis daarvan genomen besluiten kan op verschillende manieren tot stand komen, uiteenlopend van spontane naleving tot en met het afdwingen middels sanctietoepassing. Naleving van regels wordt bewerkstelligd door:

- Spontane naleving, te bereiken door voorlichting en (handhavings)communicatie;
- Toezicht;
- Opleggen van sancties en maatregelen door het bestuur en justitie;
- Op naleving gerichte samenwerking en taakverdeling tussen organisaties.

DE TAFEL VAN ELF

In 1994 heeft het ministerie van Justitie een studie verricht naar de mogelijkheid van een periodieke monitoring van de mate van naleving van regelgeving. Tijdens dat project is de “Tafel van elf” tot stand gekomen. “De Tafel van elf” is een analysemodel, bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. In de jaren daarna is de Tafel van elf verder ontwikkeld en verbeterd. De elf dimensies zijn onder te verdelen in dimensies voor spontane naleving (1 –5), toezicht (6-9) en sancties (10-11).

Hierna worden de elf dimensies toegelicht.

1) Kennis van de regels

Goede voorlichting aan burgers en bedrijven leidt tot bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving. Dit kan (indirect) leiden tot betere naleving. Voorlichting en communicatie kunnen variëren, bijvoorbeeld gerichte voorlichting naar aanleiding van een onderzoek door de dienst WVV, het verschaffen van informatie over handhaving door middel van voorlichtingsmateriaal of het schrijven van persberichten om nieuwe (landelijke) regelingen bekend te maken.

De kennis van de wet- en regelgeving op het gebied van wegen, verkeer en vervoer is niet bij alle doelgroepen voldoende aanwezig. Op verschillende manieren wordt door de dienst WVV gewerkt aan verbetering van deze situatie. Zo wordt eens per twee jaar de wegenkrant uitgebracht en verspreid onder alle aanwonenden van de provinciale wegen binnen de provincie Utrecht. Deze wegenkrant bevat allerlei informatie over beheer en onderhoud, verkeersveiligheid en verkeersbeleid, maar ook informatie over wanneer er een ontheffing op grond van de Wegenverordening aangevraagd dient te worden. Bezien zal worden in hoeverre de opzet van de wegenkrant herziening behoeft vanuit het oogpunt van de bevordering van de spontane naleving van regels. Het uitbrengen van een extra editie, geheel gewijd aan de handhaving van de Wegenverordening en de Scheepvaartwegenverordening, is bijvoorbeeld een optie.

Verder worden door de provincie aan gemeenten financiële bijdragen in de kosten van activiteiten, gericht op gedragsbeïnvloeding en educatie ter verbetering van de verkeersveiligheid verstrekt.

(activiteiten van het voormalige Regionaal orgaan verkeersveiligheid Utrecht [ROV-Utrecht]).

Tot slot kunnen de nota beheerbeleid met daarin te formuleren beleid op diverse terreinen van de Wegenverordening en Internet in de toekomst een aanvullende rol spelen.

2) Kosten/ baten

Burgers en bedrijven maken bij de keuze omtrent het (nalevings)gedrag ter zake van wet- en regelgeving een kosten/batenafweging. Er wordt gekeken naar financieel-economische factoren, maar ook naar de invloed op het imago of de reputatie.

Bij sommige overtredingen speelt een kosten/batenanalyse van de overtreder een hoofdrol. Dat is heel duidelijk bij bijvoorbeeld het plaatsen van reclameborden. Hoe langer de overtreding kan worden

gerekt, hoe hoger het commerciële gewin.

Overtredingen waarmee een economisch voordeel kan worden gehaald moeten op een voldoende niveau worden gehandhaafd, omdat anders overtredingen blijven plaatsvinden. De sanctie op de overtreding moet toegesneden zijn op het economisch gewin, opdat dit wordt geminimaliseerd.

3) Mate van acceptatie

Bij dit onderdeel wordt gekeken naar de mate waarin beleid en regelgeving worden aanvaard door de doelgroep. Hierbij kan gedacht worden aan de handhaafbaarheid van voorschriften. Regels en besluiten van overheden moeten:

- eenduidig zijn;
- controleerbaar zijn en niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- feitelijk / technisch uitvoerbaar.

Daarnaast moeten de regels en besluiten als redelijk ervaren worden door de doelgroep.

De wet- en regelgeving op het gebied van wegen, verkeer en vervoer is over het algemeen redelijk eenduidig, maar de dienst WVV heeft geen handavingsgeschiedenis en – cultuur/

Indien een onderwerp van regeling in meerdere sectorale verordeningen of wetten voorkomt belemmert dat dikwijls de acceptatie van de vereiste vergunningen of ontheffingen. Immers voor hetzelfde feit moeten bij meerdere overheden vergunningen en/of ontheffingen worden aangevraagd. Wij willen de acceptatie door de “klant” in deze gevallen van samenloop vergroten door goede voorlichting en het afspreken van een taakverdeling bij samenloop van bevoegdheden.

4) Normgetrouwheid van de groep

Met normgetrouwheid wordt bedoeld in hoeverre de doelgroep bereid is om zich in het algemeen te conformeren aan het gezag van de overheid.

De handavingsdoelgroepen van de Wegenverordening en de Scheepvaartverordening zijn zeer divers. Naast toezicht op de naleving van vergunningen/ontheffingen krijgt ook het constateren van overtredingen (bijvoorbeeld illegaal geplaatste borden) aandacht. Dit gebeurt in het kader van de wekelijkse schouw (3 keer per week). Dit betekent dat de overtreders in veel gevallen geen vaste handavingsrelatie hebben met de provincie. Dit geldt wel voor ontheffinghouders, zoals houders van benzineverkoopplaatsen en uitritten. Dit heeft consequenties voor de normgetrouwheid. Daar waar geen vaste handavingsrelatie is, zal de doelgroep zich minder gebonden voelen aan de regels. Dit zal dan ook gevolgen dienen te hebben voor de prioritering van de handavingsinspanningen.

5) Informele controle

Informele controle omvat de controle door niet-overheidsinstanties. Denk bijvoorbeeld aan de sociale controle van de fysieke omgeving.

Dit speelt zeker een rol. Aanwonenden van de provinciale weg houden elkaar in de gaten. Ook blijkt dat stringente handhaving zich “rondpraat” in de omgeving (b.v. bij uitritten); dit werkt zeer preventief.

6) Informele meldingskans

Naleving is mede afhankelijk van de kans dat de overtreding aan het licht komt. Bij sommige overtredingen is de pakkans groot in verband met de mate waarin derden bereid zijn te klagen. De meldingenregistratie van WVV heeft een aanvullende werking op het schouwen en dient als input voor de handhaving.

7) Controlekans

Factoren die een rol spelen zijn de controlefrequentie en de door de doelgroep geschatte kans op controle. Het naleefgedrag dient bepalend te zijn voor de controlefrequentie. Ook is van belang hoe de dienst WVV omgaat met hercontroles en de wijze waarop deze worden ingepland.

Er is onderscheid te maken in controles van ontheffingen enerzijds en de constatering van overtredingen bij het schouwen anderzijds. De eerste soort controles is goed te plannen, ontheffinghouders worden met een bepaalde regelmaat gecontroleerd. De tweede soort controles dient ook planmatig aangepakt te worden, maar is minder gericht. Drie keer per week worden de provinciale

wegen geschouwd en daarnaast zijn er gerichte inspecties waarbij er uitsluitend naar één facet gekeken wordt.

8) Detectiekans

Hieronder wordt verstaan de kans dat bij een controle ook daadwerkelijk de overtreding wordt geconstateerd.

De detectiekans hangt met name af van de deskundigheid van de handhaver, waarbij met name een snelle reactie op signalen, zoals klachten van derden, melding door de politie, een grote rol speelt.

9) Selectiviteit

Het naleefgedrag wordt beïnvloed door de verhoogde kans op controle en detectie door een selectie van de te controleren bedrijven, personen dan wel gebieden.

Op grond van ervaring is bij de kantonniers tot op zekere hoogte bekend in welke gevallen/situaties en wanneer er een verhoogde kans is op overtredingen. Signalen van derden zijn daarbij belangrijk. Die gevallen krijgen prioriteit bij de controles. Ook wordt om deze reden in ontheffingsvoorschriften opgenomen dat gemeld moet worden wanneer van de ontheffing gebruik gemaakt wordt.

10) Sanctiekans

Naleving van regels is ook afhankelijk van de kans op een sanctie. Deze wordt onder meer bepaald door de handhaafbaarheid van de regels. Dit kan door middel van een handhaafbaarheidstoets worden bepaald. Daarnaast is het van belang dat de aangekondigde sanctie daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Als na de waarschuwingbrief en de sanctiebeschikking daadwerkelijke sanctionering uitblijft, wordt de geloofwaardigheid van de provincie aangetast.

De ontheffing- en vergunningverlening zal gestandaardiseerd worden. Daardoor is de kans dat er niet handhaafbare voorschriften opgenomen worden verminderd. Ook het handhavingsproces willen wij de komende jaren vergaand standaardiseren. In deze procedure ligt de handhaafbaarheidstoets vast.

Ook de momenten van strafrechtelijke handhaving, afstemming en informatie-uitwisseling met politie en OM en andere handhavingspartners, worden hierin vastgelegd. Daarmee wordt gelijktijdig bewaakt dat een handhavingsprocedure pas wordt beëindigd als de overtreding is opgeheven. In de regel worden alle aangekondigde sancties zonodig geëffectueerd.

11) Sanctie-ernst

Het opleggen van een sanctie is een van de manieren om naleving te stimuleren. De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en overige nadelen van sanctie-oplegging hebben invloed op het naleefgedrag.

De keuze van het te gebruiken sanctieinstrument is afhankelijk van de geconstateerde overtreding. De bestuurlijke sanctie dient er in de eerste plaats toe om een rechtconforme situatie te bereiken. Het primaire doel is om de overtreding ongedaan te maken. Voor de keuze van het instrument zijn de potentiële schade die de overtreding kan veroorzaken en de aard van de overtreding bepalend.

3. Nalevingsstrategie

Nalevingsstrategie

De dienst WVV handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd hoe spontane naleving door voorlichting en handhavingscommunicatie bewerkstelligd kan worden.

De factoren 1 tot en met 5 van de “Tafel van elf” zijn de dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving door spontane naleving. Deze dimensies zijn in het vorige hoofdstuk toegelicht.

Naleving heeft betrekking op het gedrag van mensen of bedrijven / instellingen ten aanzien van regels. De naleving van veel regels vindt spontaan plaats, dat wil zeggen dat hiervoor geen uitdrukkelijk toezicht nodig is en er geen sancties behoeven te worden opgelegd om naleving te bewerkstelligen. Bij de spontane naleving is het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de wet- en regelgeving allereerst ligt bij de doelgroepen met activiteiten waarop de regelgeving van toepassing is.

Alvorens de handhavingsinstrumenten toezicht, sanctionering en - in uitzonderlijke situaties -gedogen (ook gedogen is een vorm van regulering) in te zetten, verdient stimulering van de spontane naleving de voorkeur. Voorlichting en handhavingscommunicatie spelen daarbij een belangrijke rol. De provincie blijft daarop inzetten, onder meer door het verstrekken aan gemeenten van financiële bijdragen in de kosten van activiteiten, gericht op gedragsbeïnvloeding en educatie ter verbetering van de verkeersveiligheid (activiteiten van het voormalige Regionaal orgaan verkeersveiligheid Utrecht [ROV-Utrecht]).

4. Toezichtstrategie

Toezichtstrategie

De dienst WVV handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

Bij de uitvoering van de taken vergunning-/onthefingverlening en toezicht en handhaving dient een scheiding op persoonsniveau het uitgangspunt te zijn. In ieder geval is een scheiding op zaakniveau noodzakelijk, dit om een geloofwaardige handhaving mogelijk te maken. Bij het doorvoeren van een functiescheiding tussen vergunning-/onthefingverlening en handhaving is het van groot belang dat beide disciplines regelmatig contact met elkaar hebben. Het doel daarvan is het uitwisselen van informatie; dit kan plaatsvinden door het gezamenlijk uitvoeren van bijvoorbeeld de opleveringscontrole of periodiek overleg naar aanleiding van aanvragen om vergunning of ontheffing. Deze scheiding van de taken vergunning-/onthefingverlening en toezicht en handhaving is thans bij de kantons nog niet doorgevoerd, maar zal in ieder geval op dossierniveau geëffectueerd worden.

Ook een planmatige actualisering van het ontheffingen- en vergunningenbestand is een randvoorwaarde voor een adequate handhaving. In dit kader zal onderzocht worden of bepaalde vergunningen / ontheffingen voor een bepaalde tijd verleend dienen te worden; wij denken daarbij onder andere aan brandstofverkooppunten en uitritten. Een in ontheffingen/vergunningen op te nemen meldingsplicht bij wijzigingen is ook een optie.

Definitie

Onder *toezicht* wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

Het toezicht vindt in de eerste plaats door middel van stelselmatige controles. Daarnaast vindt er ook ad hoc (naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten) en projectmatig toezicht plaats. De uitsplitsing naar stelselmatig, ad hoc of projectmatig wordt in het handhavingsprogramma aangegeven. Het toezicht wordt uitgeoefend door daartoe door ons aangewezen gekwalificeerde (daartoe goed opgeleide) toezichthouders.

Controlefrequenties

De controlefrequenties zijn afhankelijk van de aard en omvang van de problematiek, de prioriteitenstelling, de houding en het naleefgedrag van de vergunning-/onthefinghouder, de bestuurlijke / politieke aandacht van het onderwerp en dergelijke. De uitwerking van de aantallen controles (aantallen, onderwerp, planning etc) is opgenomen in het handhavingsprogramma.

Vormen van toezicht

Voor efficiënt en effectief toezicht is het noodzakelijk om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Controles moeten bovendien zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Het al of niet aankondigen van een bezoek houdt verband met de te controleren elementen en de noodzaak dat een verantwoordelijk persoon aanwezig is. Uit efficiencyoogpunt is het nodig in sommige gevallen het bezoek aan te kondigen. Onaangekondigd bezoek vindt in de regel plaats bij hercontrole. Het houden van toezicht kan op verschillende manieren en op basis van diverse methoden plaatsvinden.

- Planmatig totaaltoezicht

Dit zijn controles die op basis van een jaarlijks handhavingsprogramma plaatsvinden. Bij de handhaving worden planmatig controles van vergunning-/onthefingvoorschriften uitgevoerd. Alle aspecten van de vergunning / ontheffing worden gecontroleerd. Daarnaast worden ook overtredingen, die losstaan van een verleende vergunning / ontheffing, planmatig geconstateerd. Zo

worden bij de schouw complete wegen gecontroleerd. Verder wordt ingepland hoe vaak de provinciale (vaar)wegen gecontroleerd worden op illegale (reclame)borden.

- Hercontrole

De hercontrole vindt altijd plaats aan de hand van de brief die is verzonden naar aanleiding van de vorige controle. Vooraf moet worden nagegaan welke acties zullen worden gestart als de overtreding voortduurt.

- Opleveringscontrole

Het betreft hier controles die worden uitgevoerd naar aanleiding van de afgifte, wijziging of vernieuwing van een vergunning of ontheffing. Afhankelijk van de inhoud van de oplevering kan de controle integraal zijn dan wel betrekking hebben op één of meer aspecten.

- Ad hoc controle

Op basis van bijvoorbeeld klachten, meldingen en calamiteiten worden ad hoc, in afwijking van de planning, controles uitgevoerd.

- Thematisch toezicht

Soms vindt toezicht projectmatig of thematisch plaats. Hiervoor kan aanleiding bestaan als het een bepaald actueel onderwerp/ thema betreft (landelijke/regionale prioriteit of nieuwe wetgeving) of als er sprake is van een samenwerkingsactiviteit. Dit wordt opgenomen in het jaarlijkse handhavingsprogramma.

- Integrale controles

Hierbij moet gedacht worden aan samenwerking bij het toezicht tussen verschillende bevoegde bestuursorganen.

De kantonniers fungeren mede als de ogen en oren van de dienst REG als het gaat om het constateren van illegale reclameborden langs de wegen ter handhaving van de Verordening bescherming natuur en landschap provincie Utrecht 1996.

- Administratieve controle

Dit speelt alleen als vergunning-/ontheffinghouders periodiek gegevens (bijvoorbeeld rapportages of revisietekeningen) moeten aanleveren of een administratie moeten bijhouden, zoals bij benzineverkooppunten en kabels en leidingen.

5. Sanctiestrategie.

Sanctiestrategie

De dienst WVV handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.

De sanctiestrategie bevat een overzicht van de te nemen acties in het kader van bestuursrechtelijk optreden, waarbij is aangegeven welke actie het meest passend is gelet op met name de aard en de ernst van de overtreding. Deze sanctiestrategie geldt ook voor overtredingen door de provincie zelf.

Bij de dienst WVV wordt vooralsnog alleen bestuursrechtelijk opgetreden. Strafrechtelijk optreden met behulp van BOA's (buitengewone opsporingsambtenaren) lijkt, gezien het feit dat het om slechts om de handhaving van twee verordeningen gaat, niet in verhouding te staan tot de investeringen die hiervoor gepleegd moeten worden (opleiding en continue scholing). Bovendien moeten BOA's regelmatig gebruik maken van hun speciale bevoegdheden en daarover rapporteren, omdat zij anders hun bevoegdheid weer kwijt raken.

Het bestuursrechtelijk instrumentarium is toereikend voor een adequate handhaving van de Wegenverordening en de Scheepvaartwegenverordening. Dit instrumentarium zal in de toekomst worden vergroot wanneer wij bestuurlijke boeten kunnen opleggen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.1.

5.1. Sanctiestrategie in het algemeen.

De sanctiestrategie is een weergave van de afspraken over de wijze van handhaven in algemene gevallen. Vooropgesteld moet worden dat niet alle situaties ondervangen kunnen worden door stappenplannen. In concrete gevallen kan de noodzaak bestaan om hiervan gemotiveerd af te wijken. Het uitstippelen van zo'n traject en de afstemming met de handhavingpartners vindt plaats in het handhavingsoverleg (binnen een sector/dienst) en/of de projectgroep Handhaving en Veiligheid (binnen de provincie).

Indien overtredingen plaatsvinden, zal allereerst intensief mondeling overleg plaatsvinden met de overtreder met als doel de mogelijkheden en onmogelijkheden van de situatie helder te krijgen en daar afspraken over te maken. Op het moment dat alle informele mogelijkheden zijn benut en niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd zal handhavend worden opgetreden volgens het onderstaande stappenplan.

FASE 1. CONSTATERING VAN EEN OVERTREDING, BEOORDELING LEGALISEERBAARHEID

Bij een reguliere controle of naar aanleiding van bijvoorbeeld een klacht wordt een overtreding geconstateerd. Indien nodig wordt d.m.v. een onderzoek nagegaan of het daadwerkelijk een overtreding betreft.

Allereerst wordt nagegaan of de overtreding legaliseerbaar is. Deze toetsing wordt uitgevoerd aan de hand van een aanvraag om een vergunning of ontheffing. Is legalisatie (op korte termijn en concreet) mogelijk dan dient de overtreder hiertoe de mogelijkheid te krijgen. Dit kan door in de eerste brief (toezichtbrief of waarschuwingsbrief) een termijn voor het indienen van een aanvraag te stellen. Indien de aanvraag binnenkomt en gehonoreerd wordt dan eindigt hiermee de overtreding.

FASE 2. AFHANKELIJK VAN DE AARD VAN DE OVERTREDING VINDT EEN VERVOLG PLAATS

A. Overtredingen met acuut gevaar.

Bij overtredingen met acuut gevaar voor het verkeer of de (vaar)weg wordt direct (zonder voorafgaande schriftelijke waarschuwing) bestuursdwang toegepast. In deze situatie is eventuele legaliseerbaarheid niet aan de orde.

B. Overtredingen zonder acuut gevaar.

In geval van bestuursrechtelijke handhaving van de Wegenverordening en de Scheepvaartwegenverordening wordt een *3-stappenplan* gevolgd:

Stap 1: Naar aanleiding van de overtreding wordt een eerste brief (toezichtbrief) gestuurd. Hierin krijgt de overtreder een hersteltermijn waarbinnen hij/zij de overtreding ongedaan kan maken.

Stap 2: Na deze hersteltermijn vindt een tweede controle (hercontrole) plaats. Als de overtreding niet is beëindigd of opnieuw een (zelfde) overtreding wordt geconstateerd, wordt een tweede brief (waarschuwingsbrief) gestuurd waarin aan de overtreder wordt medegedeeld dat:

1. een bestuurlijke sanctie (last onder dwangsom, bestuursdwang) zal worden opgelegd bij voortduren van de overtreding;
2. de overtreder een tweede hersteltermijn krijgt.

Een afschrift van deze tweede brief wordt toegezonden aan de handhavingpartners waaronder in ieder geval de politie, het Openbaar Ministerie en de betrokken gemeente.

Bij deze tweede brief is een concept-sanctiebeschikking gevoegd. Binnen een gestelde termijn kunnen de overtreder en adviseurs hun zienswijzen naar voren brengen (overeenkomstig hoofdstuk 4 van de Awb).

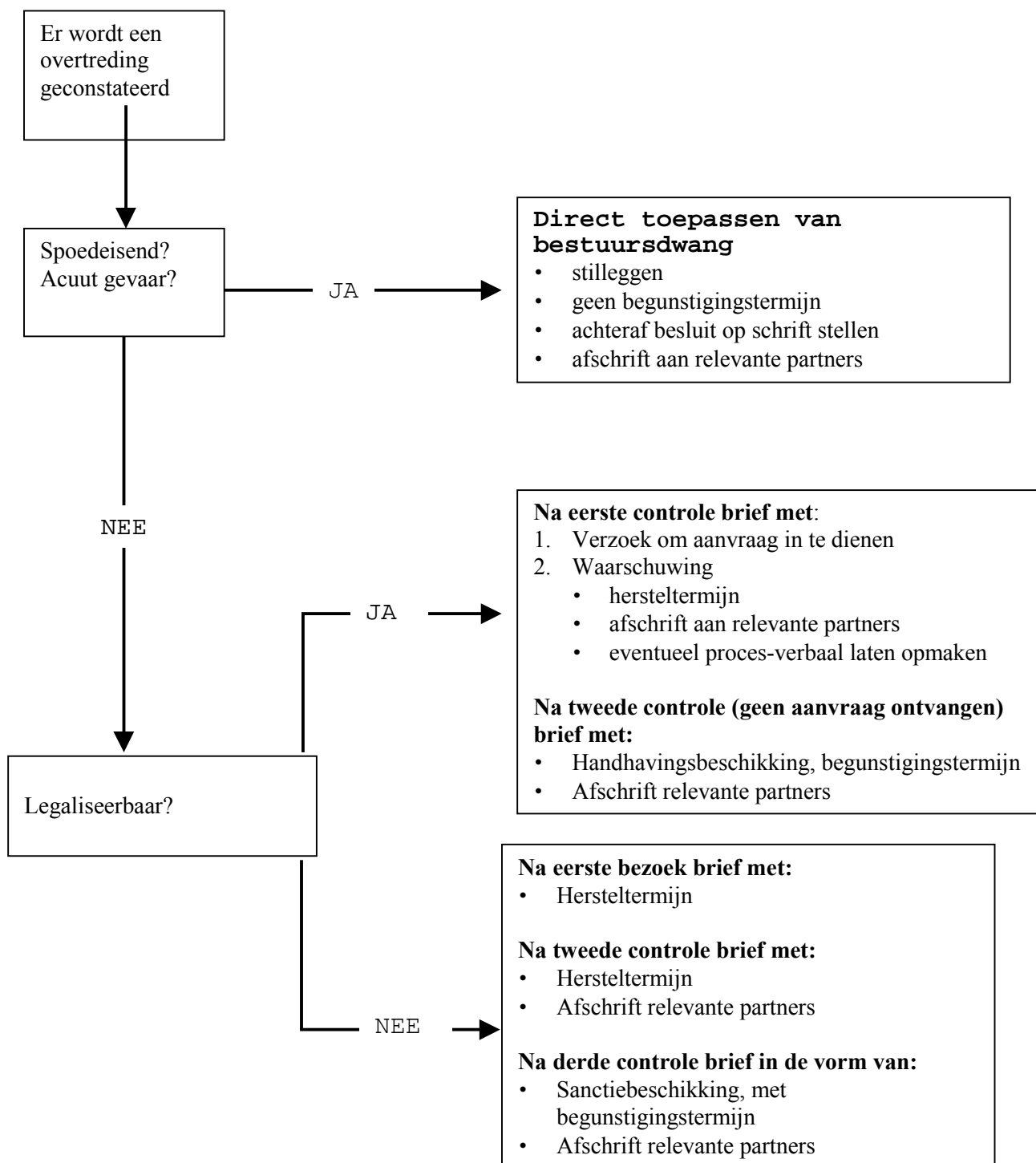
Stap 3: Nadat de tweede hersteltermijn is afgelopen wordt een derde controle uitgevoerd, zo mogelijk in samenwerking met de politie. Wanneer de overtreding niet is beëindigd wordt de bestuurlijk aangekondigde sanctie opgelegd.

Deze derde brief is de sanctiebeschikking en:

1. is een besluit in de zin van de Awb;
2. waartegen bezwaar en beroep openstaan;
3. er wordt een last onder dwangsom opgelegd of bestuursdwang aangekondigd;
4. er wordt een begunstigingstermijn gegeven, waarbinnen de overtreder alsnog de gelegenheid krijgt de overtreding ongedaan te maken.

In schema:

Schema bestuursrechtelijk handhavingproces



STAP 3. KEUZE SANCTIE-INSTRUMENT BIJ BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING.

Bij de besluitvorming over het toepassen van **bestuursdwang** dan wel het opleggen van een **last onder dwangsom** betreft de provincie in ieder geval de volgende aspecten:

- de zwaarte (ernst) van de geconstateerde overtreding(en) en het nadelige effect van die overtreding(en) op de weg, het verkeer of aanwonenden;
- het ‘handhavingsverleden’ van de overtreder;
- bij bestuursdwang: welke andere belanghebbenden zijn er en wie van de belanghebbenden is de aangewezen persoon om de overtreding(en) ongedaan te maken? [óók van belang voor de hoorplicht ex art. 4:8 van de Awb]
- het soort overtreding(en);
- de aard van de overtreding(en) (eenmalige overtreding of voortdurende overtreding);
- (de solvabiliteit van de overtreder;)
- afstemming met strafrechtelijk handhavingstraject;
- is de toepassing van de sanctie in de gegeven omstandigheden redelijk?

Bij omkeerbare overtredingen wordt in principe gekozen voor bestuursdwang. De omkeerbare gevolgen van de overtreding kunnen dan eventueel door de provincie op kosten van de overtreder ongedaan gemaakt worden. Bestuursdwang is dan het aangewezen instrument omdat de aangebrachte veranderingen in meer of mindere mate kunnen worden hersteld. Bestuursdwang is minder goed toepasbaar bij overtreding van gedragsvoorschriften; in dat geval is een last onder dwangsom het meest effectief.

Het intrekken van de vergunning of ontheffing.

Het intrekken van de vergunning of ontheffing is een zwaar middel, waartoe alleen wordt overgegaan wanneer aan ontheffingen / vergunningen verbonden voorschriften en beperkingen bij herhaling niet worden nagekomen en de toepassing van bestuursdwang of de oplegging van een last onder dwangsom niet effectief genoeg is gebleken.

Bij de besluitvorming over het bij wijze van sanctie intrekken van een verleende vergunning of ontheffing betreft de provincie in ieder geval de volgende aspecten:

- de mate van veroorzaakte of te verwachten schade;
- door derden van de vergunning/ontheffinghouder ondervonden c.q. te ondervinden hinder of overlast;
- de frequentie van het overtreden van voorschriften;
- de mate van overschrijding van gestelde eisen;
- het effect van (een) reeds toegepaste sanctie(s) (bestuursdwang, last onder dwangsom);
- eventuele informatie uit strafrechtelijk (voor)onderzoek.

Er zullen in de toekomst protocollen worden ontwikkeld waarbij per soort overtreding de begunstigingstermijn, keuze bestuursdwang of dwangsom, hoogte dwangsom en dergelijke wordt aangegeven.

De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een geldboete die een bestuursorgaan, zonder tussenkomst van politie, justitie of de rechter, kan opleggen aan een overtreder. Deze sanctie ligt op het grensvlak van bestuursrecht en strafrecht.

Op enkele deelterreinen van het bestuursrecht (o.a. Bestrijdingsmiddelenwet 1962) is al gedurende een aantal jaren ervaring opgedaan met de bestuurlijke boete.

In het op 22 juli 2004 bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Tweede Kamer 2003-2004, 29 702, nrs. 1-4) is de bestuurlijke boete opgenomen. De bestuurlijke boete maakt een bestuursrechtelijk ‘lik-op-stukbeleid’ mogelijk. Wanneer dit wetsvoorstel kracht van wet heeft verkregen en de Provinciewet is aangepast, zal ook op het gebied van de handhaving van het (scheepvaart)wegenrecht met de bestuurlijke boete kunnen worden gewerkt.

5.2. De effectuering van de sanctie.

Nadat de handhavingsbeschikking is gegeven controleert de toezichthouder of aan de beschikking wordt voldaan. Het kan zijn dat de handhavingsbeschikking een begunstigingstermijn bevat. Dit is niet altijd verplicht, maar houdt verband met de aard van de overtreding. Bij overtreding van gedragsvoorschriften bijvoorbeeld hoeft geen begunstigingstermijn te worden gegeven. De begunstigingstermijn gaat lopen met ingang van de bekendmaking van het handhavingsbesluit. Op het moment dat de overtreding niet is beëindigd als de begunstigingstermijn is verlopen, worden dwangsommen verbeurd of wordt de aanpak van het herstel op kosten van de overtreder georganiseerd.

Bewijs

Het verbeuren van dwangsommen gebeurt van rechtswege. Om de verbeuring aan te tonen moet het bestuursorgaan voor bewijs zorgdragen. Dit houdt in dat controle dient plaats te vinden, waarna de constatering dat de overtreding voortduurt en daarmee de dwangsom (gedeeltelijk) is verbeurd schriftelijk wordt vastgelegd. Op dat moment kan met inning worden gestart.

Weggenomen materialen en materieel in het geval van uitoefening van bestuursdwang moeten minimaal 13 weken worden opgeslagen. Van de wegvoering van het materiaal moet een proces verbaal van bevindingen worden opgemaakt. Verder is het gewenst dat van het weggevoerde materiaal foto's worden gemaakt.

Inning van verbeurde dwangsommen en kostenverhaal bij bestuursdwang.

De bevoegdheid tot het innen van verbeurde dwangsommen verjaart op grond van artikel 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht na 6 maanden. Daarom is het noodzakelijk op tijd met de inning te starten. De dienst WVV start direct na het verbeuren met de invordering van de dwangsom. De provincie heeft op grond van het Burgerlijk Wetboek de mogelijkheid om de verjaring te stuiten. Wel dient met de mogelijkheid rekening te worden gehouden dat op grond van een rechtelijke uitspraak het bedrag teruggevorderd kan worden.

Bij bestuursdwang worden de kosten direct bij de overtreder in rekening gebracht. Indien deze na 13 weken nog niet heeft betaald verkopen of vernietigen wij het weggevoerde materiaal. Het ontvangen geldbedrag zetten wij nog drie jaren op de bank. Bij betaling van de bestuursdwangkosten zullen deze kosten in mindering worden gebracht op het bedrag dat de overtreder nog tegoed heeft. Na drie jaar vervalt het bedrag aan de provincie. Dit alles is geregeld in de artikelen 5:25 tot en met 5:30 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het dwangsombesluit verliest zijn effect als het maximum aan dwangsommen is verbeurd. In de gevallen, waarin de overtreding binnen de begunstigingstermijn wordt beëindigd en zich binnen een jaar na de datum van het dwangsombesluit niet herhaalt, kan overeenkomstig artikel 5:34 van de Algemene wet bestuursrecht door de overtreder het verzoek worden gedaan aan het bevoegde gezag om de dwangsombeschikking in te trekken.

6. Gedoogstrategie.

Gedoogstrategie

De dienst WVV handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.

In uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat de provincie afziet van handhavend optreden en daarmee besluit tot gedogen. Hiervan kan alleen sprake zijn als het belang van de overtreder zwaarder dient te wegen dan het belang om te handhaven. De provincie voert hierin een restrictief beleid. Het uitgangspunt is: niet gedogen!

Definitie

Er is sprake van (actief) gedogen wanneer er niet wordt opgetreden tegen overtredingen van rechtsregels door een orgaan dat tot zodanig optreden in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is.

Het begrip “gedogen” omvat zowel het niet optreden tegen een geconstateerde overtreding als het vooraf verklaren dat niet handhavend zal worden opgetreden tegen een nog te plegen overtreding.

Een gedoogbeschikking wordt verleend voor een zo kort mogelijke termijn (maximaal zes maanden) en kan worden ingetrokken. Intrekking vindt plaats bij het niet naleven van gedragsregels of gedoogvoorwaarden. Na vaststelling van het niet nakomen van de gedragsregels of de voorwaarden wordt een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom genomen.

In elke gedoogbeschikking wordt als aandachtspunt vermeld dat de beschikking de bevoegdheid van het OM strafvervolging in te stellen en de handhavingsbevoegdheden van andere bestuursorganen onverlet laat en dat het gebruik maken van de gedoogbeschikking geheel voor risico van de houder van de beschikking is.

Uitgangspunt is dat een verzoek om verlenging van de gedoogtermijn slechts in uitzonderingsgevallen wordt gehonoreerd; bij de verlening van de gedoogbeschikking is immers al een uiterste termijn gesteld. Verlenging zal bijv. aan de orde kunnen zijn indien een overmachts- of overgangssituatie door onvoorziene omstandigheden langer duurt dan werd verondersteld bij de verlening van de gedoogbeschikking.

Een vereiste is dat het bestuursorgaan redelijkerwijs op de hoogte is van de overtreding en de mogelijkheid moet hebben om een rechtmatig handhavingsbesluit te nemen. Onderscheiden worden het passieve en het actieve gedogen.

- Passief gedogen.

Onder passief gedogen wordt verstaan: bekend zijn met een overtreding van rechtsregels zonder daartegen iets te ondernemen dan wel actief te gedogen. Passief gedogen is voor de provincie in principe niet aanvaardbaar.

- Actief gedogen

Actief gedogen is het schriftelijk vastleggen van een bestaande of toekomstige gedoogsituatie in een gedoogbeschikking, al dan niet onder voorwaarden. Actief gedogen vindt plaats met inachtneming van de volgende beleidsdocumenten:

1. de Nota “Grenzen aan gedogen” die de Minister van Justitie op 31 oktober 1996 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd;
2. de door ons op 22 januari 2002 vastgestelde Nota Handhaving en Veiligheid in de provincie Utrecht.

Gedoogsituaties

Gedogen moet een uitzondering zijn en moet voldoen aan het daarvoor vastgestelde in bovengenoemde beleidskaders. In de volgende gevallen ligt gedogen in de rede:

1. in overmachts- en overgangssituaties;
2. als vernietiging van een vergunning of ontheffing voor een bestaande situatie door de rechter op formele gronden heeft plaatsgevonden of bij schorsing van een vergunning of ontheffing;
3. als het voorschriften betreft die technisch niet kunnen worden nageleefd en moeten worden aangepast;
4. in gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van voorschriften kan worden beëindigd en waarvoor het nodig is de handeling nog enige tijd uit te voeren;
5. kortdurende activiteiten en eenmalige proeven.

Toetsingscriteria voor een verzoek tot gedogen

De belangrijkste criteria waaraan aanvragen tot gedogen worden getoetst zijn de volgende:

1. Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie, in het bijzonder een overmachts- of overgangssituatie.
2. Er moet een complete (ontvankelijke) aanvraag om vergunning/ontheffing, die (mede) de activiteiten(en) waarop het gedoogverzoek betrekking heeft omvat, bij de provincie zijn ingediend; bovendien moet er een gerede kans zijn dat de vergunning/ontheffing wordt verleend (Onvergunbare situaties mogen niet worden gedoogd, behalve als wet- en regelgeving anders toelaat.).
3. De aanvrager mag geen verwijt treffen ten aanzien van het tijdstip van indiening van de aanvraag om vergunning/ontheffing [in relatie met het voorgenomen tijdstip van aanvang van de vergunning-/ontheffingplichtige activiteit(en)]; evenmin mag sprake zijn van anderszins verwijtbaar handelen of nalaten aan de zijde van de aanvrager.
4. Er moeten klemmende redenen (zwaarwegende argumenten) zijn om de afgifte van een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen.
5. De te gedogen activiteit(en) moet(en) op verantwoorde wijze kunnen plaatsvinden.
6. De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet volstrekt onredelijk zijn ten opzichte van derde-belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden).
7. Bij afweging van de betrokken belangen door gedeputeerde staten moet het resultaat zijn dat een zwaarderwegend belang dan het belang van stringente handhaving van de regelgeving zich verzet tegen toepassing van een sanctie (bestuursdwang, last onder dwangsom); de aanvrager moet schriftelijk aantonen dat hij zo'n zwaarder wegend belang heeft.
8. Er moet bij de provincie vertrouwen in het nalevingsgedrag van de betrokkene zijn; dit
9. vertrouwen moet zijn gebaseerd op een schriftelijke bereidverklaring van de betrokkene betreffende de stipte naleving van de aan de gedoogbeschikking verbonden voorwaarden.

In de gevallen waarin zonder meer tot legalisatie kan worden overgegaan, maar de betrokkene bijvoorbeeld nog geen aanvraag om een vergunning of ontheffing heeft ingediend, wordt het gewone handhavingstraject gevolgd. De overtreder wordt de keuze gelaten om de overtreding te beëindigen, of binnen een vastgestelde termijn een vergunning- of ontheffingsaanvraag in te dienen. Na het verstrijken van deze termijn zal de volgende stap in het handhavingstraject worden gezet.

7 Handhavingssamenwerking en communicatie.

Interne en externe afstemming

<i>De dienst WVV zorgt in de voorbereiding en uitvoering van haar handhavingstaken voor interne en externe afstemming.</i>
--

Verschillende overheidsinstanties (gemeenten, samenwerkingsverbanden, politie en OM) zijn belast met de handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van wegen, verkeer en vervoer. De dienst WVV is belast met de handhaving van de Wegenverordening en de Scheepvaartwegenverordening. Verkeersbesluiten worden weliswaar door ons genomen, maar de politie en het OM zijn belast met toezicht op de naleving en sanctionering van deze besluiten, evenals dat geldt voor de gehele Wegenverkeerswet 1994 en aanverwante regelingen. De samenwerkingsrelatie op het gebied van verkeersbesluiten is in de Wegenverkeerswet 1994 en het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) vastgelegd. Voor een effectieve naleving van deze wet- en regelgeving is onderlinge samenwerking en communicatie onontbeerlijk.

Teneinde een eenduidig en consistent handhavingsbeleid te voeren is het wenselijk dat de verschillende handhavende instanties afspraken maken over de uitvoering van de eigen handhavingstaak. Op deze wijze kan bij geconstateerde overtredingen in vergelijkbare gevallen eenzelfde handhavingstraject worden ingezet. Tevens kunnen bevoegde gezagen, in geval van samenloop van overtredingen, in een vroegtijdig stadium contact leggen met elkaar, zodat zij gezamenlijk kunnen optreden. Dit laatste heeft nadrukkelijk niet tot gevolg dat alle werkzaamheden gezamenlijk door meerdere partners worden uitgevoerd: in samenwerking dient een duidelijke meerwaarde te zitten. Waar nodig en nuttig wordt door verschillende instanties samen opgetreden. In de overige gevallen werken de individuele instanties volgens de gezamenlijk gemaakte afspraken. Ook behoort het elkaar informeren over de uitvoering van de eigen handhavingstaak tot de samenwerkingsafspraken.

Voor WVV zal het elkaar informeren over de uitvoering van de eigen handhavingstaak de eerste stap zijn in het traject van samenwerking en communicatie. In hoeverre en op welke wijze samenwerking en communicatie verder uitgebouwd dienen te worden, zal in de komende jaren duidelijk worden.