

HANDHAVINGSNOTA

VEILIGHEID & OPENBARE RUIMTE

INHOUD

LEESWIJZER

HOOFDSTUK 1, INLEIDING

- 1.1 Het werkterrein “openbare ruimte”
- 1.2 De thema’s “veiligheid en leefbaarheid”
- 1.3 Het middel “toezicht en handhaving”
- 1.4 Waarom een “handhavingsnota”?
- 1.5 De organisatie

HOOFDSTUK 2, VISIE

- 2.1 Ontwikkelingen en beleid
- 2.2 Van visie naar doelen en uitgangspunten

HOOFDSTUK 3, PREVENTIE EN TOEZICHT

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Preventie
- 3.3 Toezicht

HOOFDSTUK 4, SANCTIESTRATEGIËN EN GEDOGEN

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Uitgangspunten bij repressieve handhaving
- 4.3 Keuzes
- 4.4 Stappenplan
- 4.5. De Matrix
- 4.6 Handhavingsverzoeken
- 4.7 Gedogen

HOOFDSTUK 5, SPECIFIEKE THEMA’S

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Het handhavingsarrangement
- 5.3 Alcohol en horeca
- 5.4 Drugs
- 5.5 Evenementen
- 5.6 Gevaarlijk afval en bedrijfsafval
- 5.7 Gevaarlijke honden
- 5.8 Woonoverlast

BIJLAGEN

- 1. Afkortingen & begrippen
- 2. Verzwarende factoren
- 3. Model – constateringsrapport fysieke leefomgeving

Leeswijzer

Deze nota gaat vooral over het “hoe en waarom” als het gaat om inzet van handhavingsmiddelen. Hoe zorgen we ervoor dat de regels worden nageleefd en daarmee de onderliggende beleidsdoelen worden bereikt?

In hoofdstuk 1 beschrijven we ons werkterrein en geven we uitleg over onze interpretatie van de voor ons gangbare begrippen. Verder omschrijven we de “Big 8” beleidscyclus en welke plek deze nota heeft in de cyclus. En we omschrijven kort onze organisatie.

In hoofdstuk 2 worden de relevante ontwikkelingen voor ons werkterrein beschreven. We geven onze uitgangspunten aan. Op basis van deze ontwikkelingen en onze uitgangspunten zijn we gekomen tot onze visie op toezicht en handhaving in de openbare ruimte.

In hoofdstuk 3 en 4 gaan we in op de uitvoering ervan. Hoofdstuk 3 gaat over toezicht en preventie. Hoe vertalen we de visie naar de dagelijkse praktijk als het gaat om voorlichting, het houden van toezicht en hoe gaan we om met meldingen hierbij? Hoofdstuk 4 over handhaving en sanctie strategieën. Hoe maken we keuzes voor een passende interventie? Hoe gaan we om met handhavingsverzoeken? Wanneer handhaven we niet?

In hoofdstuk 5 zijn de specifieke thema's omschreven. Thema's waarbij de algemene keuzes niet tot een passende interventie leiden of waarvoor vaste afspraken met partners zijn gemaakt (arrangementen) of waarvoor specifieke handhavingsmiddelen ingezet kunnen worden. In dit hoofdstuk geven we aan wat het thema specifiek maakt en in welke stukken toezicht en handhaving van dit thema nader is uitgewerkt.

HOOFDSTUK 1, INLEIDING

1.1 Het werkterrein “openbare ruimte”

Deze nota gaat over het toezicht houden en handhaven in de openbare ruimte. Wat is openbare ruimte eigenlijk?

Openbare ruimte is de ruimte die voor iedereen toegankelijk is en door iedereen wordt gebruikt. Het is een gemeenschappelijke, fysieke plaats waar een groot deel van het publieke leven zich afspeelt. De meeste openbare ruimtes bevinden zich in de “open lucht”, zoals straten, pleinen en winkelcentra maar ook water, parken en natuurgebieden vallen onder openbare ruimte. Soms is openbare ruimte ook binnen, in openbare gebouwen of evenementenlocaties. Ook particulier terrein dat qua bestemming en vast gebruik open staat voor het publiek valt onder openbare ruimte.

1.2 De thema’s “veiligheid en leefbaarheid”

Het werkterrein openbare ruimte is veelomvattend en divers. In principe gaat het vooral om de thema’s veiligheid en leefbaarheid. We zorgen voor naleving van regels die bijdragen aan deze thema’s zoals de Algemene plaatselijke verordening en daarbij behorende beleidsregels, de afvalstoffenverordening, de marktverordening maar ook landelijke regels zoals Wetboek van Strafrecht, Alcoholwet, Wet kinderopvang, Wegenverkeerswet 1994, Binnenvaartpolitiereglement etc.

Het kan dan gaan om activiteiten die samenhangen met leefbaarheid en fysieke veiligheid als het dumpen of onjuist aanbieden van afval, het plaatsen van losse reclame uitingen, het parkeren zowel in het algemeen als specifiek van aanhangwagens, grote voertuigen of kampeervoertuigen, loslopende en gevaarlijke honden, betogingen, kansspelen, horeca, terrassen, bomen kappen en evenementen. Maar ook om thema’s die samenhangen met ondermijning en sociale veiligheid, zoals drugshandel, jeugdoverlast en heling.

1.3 Het middel “toezicht en handhaving”

Het gemeentebestuur stelt doelen voor de gemeente en daarmee ook voor de openbare ruimte en de thema’s leefbaarheid en veiligheid. Het bestuur stelt beleidsnota’s en regels vast om deze doelen te benoemen en de ambitie aan te geven. Het coalitieakkoord is een belangrijke basis voor ons werk. Hierin staat de richting voor de komende 4 jaar en de prioriteiten. De uitgangspunten hierbij, zoals een veilige en leefbare stad, is de basis voor ons (reguliere) werk, onze doelen en hierbij behorende prioriteiten.

Toezicht en handhaving is één van de middelen om de gestelde doelen te bereiken. Toezicht is gericht op het bevorderen van naleving van rechtsregels en handhaving is gericht op het maken van een einde aan de overtreding daarvan.

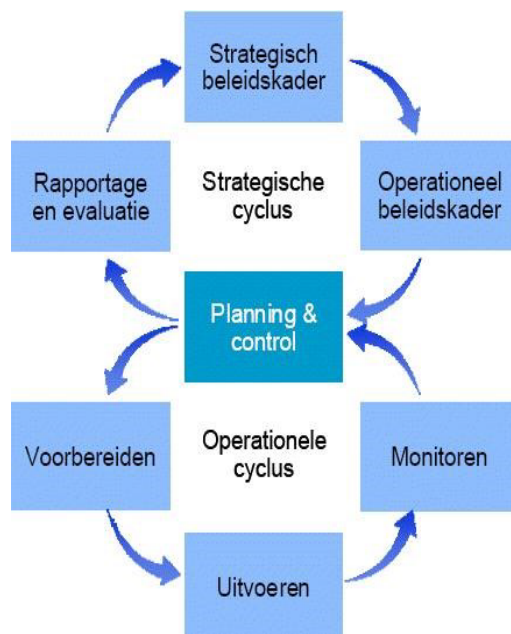
Wij definiëren toezicht en handhaving als het samenspel van alle activiteiten die erop gericht zijn om naleving van regels te bevorderen en daarmee een bijdrage te leveren aan de doelen van de gemeente.

Ook wet- en regelgeving is een belangrijke schakel bij het bereiken van doelen. Deze moeten passen bij de visie en helder, transparant en uitvoerbaar zijn. Maar de regels dragen alleen bij aan de doelen als ze worden nageleefd. Niet iedereen leeft die regels altijd automatisch na. Om ervoor te zorgen dat dat toch gebeurt, wordt er voorlichting gegeven, toezicht gehouden en gehandhaafd.

Toezicht en handhaving helpt dus bij het realiseren van democratisch vastgesteld beleid en regelgeving. Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van veel wet- en regelgeving.

1.4 Waarom een “handhavingsnota”?

Ons streven in Zwolle is om voor toezicht en handhaving openbare ruimte te werken met een gesloten beleidscyclus, zoals is omschreven in de zogenaamde Big 8 cyclus op basis van de kwaliteitscriteria, als vermeld in het Besluit omgevingsrecht (BOR).



Doel van de Big-8 is strategie, beleid en uitvoering aan elkaar te koppelen.

Op basis van de Big 8 wordt: structureel en periodiek,

- vanuit een visie (ambities en doelen),
- en een operationeel beleidskader, een vertaling gemaakt van de visie en de doelen naar een uitvoeringsprogramma, wat wordt gemonitord, en geëvalueerd en waarover wordt gerapporteerd.

Een uitvoeringsprogramma is een jaarlijks document, het hart van de Big 8, de basis van je planning en control.

In het programma worden strategische doelen vertaald naar heldere meetbare doelen, die we in dat jaar willen halen. Aan het einde van het jaar volgt een evaluatie en rapportage waarin wordt teruggeblikt op de inzet en de mate waarin de doelen zijn behaald. Dit wordt vastgelegd in een jaarverslag.

Bovenstaande is het systeem in het algemeen en wij werken al voor een groot deel volgens dit systeem. We hebben beleid voor ons werkveld vastgelegd, onder meer in de veiligheidsvisie en de visie op TOR (zie ook paragraaf 2.1). Dit wordt vertaald in het handhavingsprogramma.

De afgelopen jaren was dit een gezamenlijk programma voor de WABO taken en de TOR taken. Voor TOR willen we de omslag maken naar een meer data gestuurd programma. Dat wordt in 2024 ontwikkeld en kan voor 2025 worden opgesteld.

Met monitoring kan tijdens het jaar bijgehouden worden of we op koers zijn en kan er tussentijds nog worden bijgestuurd. In het jaarverslag wordt hierover verantwoording afgelegd. Het jaarverslag kan naast nieuwe ontwikkelingen en nieuwe visies, een bijdrage leveren aan het bijstellen en actualiseren van het strategisch beleidskader. Waarmee de cyclus rond is.

In het operationeel beleidskader is vooral vastgelegd hoe we de middelen en capaciteit inzetten om de doelen te halen. Dat is het doel van deze nota. In deze nota wordt beschreven hoe we ervoor zorgen dat de regels worden nageleefd en daarmee de onderliggende beleidsdoelen worden bereikt. Het maakt duidelijk welke regels we hierbij voor onszelf hanteren. Het is de basis voor werkprocessen en juridische verantwoording van handhavingsbesluiten.

Deze handhavingsnota is, binnen deze cyclus, het operationeel beleidskader. Dit gaat vooral over het “hoe en waarom” als het gaat om inzet van handhavingsmiddelen.

1.5 Organisatie

De uitvoering van het houden van toezicht en het zorgen voor handhaving ligt grotendeels bij het team Toezicht Openbare Ruimte (Team TOR). De medewerkers van dit team zijn hiervoor zowel aangewezen als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, als aangesteld als bijzonder opsporingsambtenaar (BOA) op basis van het Wetboek van strafvordering. Hierdoor zijn ze bevoegd om zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijk optreden.

De aanwijzing van bijzondere opsporingsambtenaren is, anders dan politie die een algemene aanwijzing hebben, gebonden aan specifieke domeinen. De meeste BOA's van team TOR zijn aangesteld in Domein 1 (belast met handhaving van de leefbaarheid in de openbare ruimte). De wens is ook enkele BOA's aan te stellen in Domein 2 (BOA's die zijn aangesteld in dit Domein hebben meer uitgebreide bevoegdheden op het gebied van o.a. natuur en milieu). Omdat de bevoegdheden van toezichthouders en BOA's verschillen moet zowel voor de BOA/toezichthouder als voor de overtreder, steeds duidelijk zijn in welke hoedanigheid hij of zij op dat moment optreedt, om (juridische) problemen te voorkomen.

Juridische medewerker zorgen vanuit het team Veiligheid voor de juridische ondersteuning van de vergunningverleners en toezichthouders. Dit team draagt ook bij aan beleidsvorming en procesverbetering en zorg voor de juridische kwaliteit. Er wordt op verschillende thema's nauw samengewerkt met het team Veiligheid.

HOOFDSTUK 2, VISIE

2.1 Ontwikkelingen en beleid

Het gebruik van de openbare ruimte is constant onderhevig aan meerdere ontwikkelingen. Zo ook de regels over dat gebruik en de naleving ervan. In verschillende beleidsvisies zijn deze ontwikkelingen en onze ambities ten aanzien van deze ontwikkelingen vastgelegd.

De belangrijkste stukken voor het werkgebied openbare ruimte zijn de Strategische Veiligheidsagenda 2023-2026 en de Visie Toezicht Openbare Ruimte 2023. In deze stukken worden de doelen en ambities uit het Coalitieakkoord 2022 – 2026 nader uitgewerkt voor dit werkveld.

Strategische veiligheidsagenda

Zwolle is een fijne en veilige stad en een stad die in beweging is.

De stad groeit en de ontwikkelingen die in Nederland en in de wereld tot onrust en onveiligheid(-sgevoelens) leiden, gaan niet aan Zwolle voorbij. Denk hierbij aan ontwikkelingen als corona, oorlogen, inflatie, polarisering en toenemende mate van ondermijning door criminaliteit. Het is van belang oog te hebben voor deze ontwikkelingen en daar een antwoord op te hebben.

De gemeente heeft hiertoe vijf veiligheidsopgaven benoemd:

- zorg en veiligheid
- digitale veiligheid
- drugs
- jeugd en veiligheid
- polarisatie en extremisme

Niet al deze thema's raken het werkveld toezicht en handhaving in de openbare ruimte maar de thema's drugs (en drank), jeugd en veiligheid voor een deel wel. En ook het thema zorg en veiligheid raakt soms het werkveld van handhaving, bijvoorbeeld als het gaat om woonoverlast en overlast van mensen met verward gedrag

Zwolle wil drugshandel in de openbare ruimte tegengaan en overlast door druggebruik aanpakken. Hiertoe zetten we in op vroegtijdig signaleren, analyseren en aanpakken van drugs- en drank gerelateerde overlast. De boa's hebben daarbij een belangrijke rol als het gaat om signaleren maar ook in de aanpak. Het gaat om het signaleren van verdachte activiteiten, optreden tegen overlast van jeugd en jongeren, leeftijdscontrole bij alcohol, en verbaliseren bij overtredingen alcohol wet en bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen Opiumwet. Dit laatste doen we op basis van bestuurlijke rapportages.

Visie toezicht openbare ruimte

Toezicht in de openbare ruimte sluit aan bij de groei van de stad en de ontwikkelingen van de wet- en regelgeving en is toekomstbestendig. Dit betekent dat we preventief

aanwezig zijn in de wijken. De vraag en dynamiek van de wijken bepaalt de inzet. We geven invulling aan de rol van gastheer/vrouw en zijn aanspreekpunt voor inwoners en partners in de stad. We zijn dagelijks aanwezig op tijden dat de stad er om vraagt en zijn flexibel inzetbaar.

De visie is gebaseerd op vier strategische uitgangspunten die bijdragen aan een flexibeler en goed toegeruste organisatie van toezicht om daarmee in te kunnen spelen op de opgaven en ontwikkelingen.

1. Toezicht draagt bij aan de leefbaarheid en het voorkomen van overlast
We werken opgavegericht en onze inzet is afhankelijk van de vraag vanuit en de situatie en dynamiek in de wijken.
2. Toezicht draagt bij aan het vroegtijdig signaleren en aanpakken van Leefbaarheidsvraagstukken.
De toezichthouders zijn zichtbaar aanwezig. Dit werkt preventief en hiermee fungeren zij als gastheer/vrouw en aanspreekpunt. Ze stimuleren mensen om zich aan de regels te houden en zo bij te dragen aan een plezierige woon en leefomgeving. Zij hebben hierdoor ook een goede informatiepositie.
3. Toezicht draagt bij aan professioneel partnerschap.
De toezichthouders zijn professionele en consistent optredende handhavers die op basis van hun bevoegdheden kunnen handhaven en die hierbij doelen van de organisatie en partners in het oog houdt (bijv. visie Zwolle Circulair of visie op het beheer van de openbare ruimte en de bovengenoemde strategische veiligheidsagenda).
4. Toezicht draagt bij aan de balans tussen recreatie en de bescherming van Natuurgebieden.
We zien er op toe dat er een balans is tussen het recreëren in natuurgebieden en de bescherming hiervan.

Op basis van deze visie heeft de gemeente een omslag gemaakt door de toezicht- en handhavingscapaciteit substantieel te vergroten en te professionaliseren. Daardoor kan de leefbaarheid en veiligheid in de stad voor burgers en bedrijven beter worden gewaarborgd.

Bij de uitvoering van al deze taken werken we intensief samen met in- en externe partners, zoals politie, ROVA en zorginstanties, waterschap provincie en natuurbeheerders, wijkmanagers, wijkbeheerders. We hebben ook een goed netwerk met burgers, en maatschappelijke organisaties, zoals de huismeesters van de corporaties. Door samenwerking en onderlinge afstemming kan efficiënt en effectief gewerkt worden. Dit sluit aan op onze “Zwolse cultuur” waarin preventie, samenwerking en overleg eerste keus zijn voor het realiseren van onze doelen.

2.2 Van visie naar doelen en uitgangspunten

Bij het formuleren van de visie op de uitvoering van TOR-taken is uitgegaan dat het hoofddoel van toezicht en handhaving is:

“een bijdrage te leveren aan het behoud en, indien mogelijk, verbeteren van de veiligheid en de leefbaarheid in de openbare ruimte van Zwolle”.

Dit doel lijkt eenduidiger dan het is. Dit komt doordat veiligheid en leefbaarheid niet statisch zijn maar dynamisch. Het kan per thema, per wijk, persoon, bedrijf, onderwerp en zelfs per periode verschillen. Afhankelijk van de publieke perceptie en gebeurtenissen die daar invloed op hebben. Maar dat wil niet zeggen dat toezicht en handhaving voor alle thema's en situatie wezenlijk anders moet zijn. Met een visie op toezicht en handhaving beogen we in hoofdlijnen een visie uit te zetten die past op alle thema's.

Hiervoor hebben we de volgende uitgangspunten.

- 1) Wijkgericht en datagericht werken is het eerste uitgangspunt We werken per wijk datagericht. Eigen informatie uit de wijken, informatie van partners en uitkomsten van het buurt-voor-buurt-onderzoek zijn belangrijke input voor het jaarlijks op te stellen programma;
- 2) De nadruk in de aanpak ligt op preventie en samenwerking en om te bevorderen dat burgers en bedrijven zich aan de democratisch vastgestelde regels houden.
Als het gaat om preventie dan willen we:
 - a. transparant zijn: beleid uitdragen, heldere regels stellen die passen bij het doel en deze bekendmaken,
 - b. toezicht houden en daarbij mensen aanspreken en uitleg geven over de regels,
 - c. zichtbaar zijn: onze medewerkers zijn zichtbaar, herkenbaar en aanspreekbaar.
- 3) Ingekomen meldingen en klachten nemen we serieus;
- 4) Repressie wordt ingezet als preventie niet het gewenste resultaat oplevert.
Als het gaan om repressie dan willen we indien nodig ook:
 - a. eerst waarschuwen en aangeven wat de consequenties zijn als het niet verbetert of ophoudt
 - b. daadwerkelijk sanctiemiddelen inzetten als de situatie daarom vraagt, (en waar nodig ook zonder voorafgaande waarschuwing),
 - c. en consequent eenmaal ingezette sanctiemiddelen effectueren.

1) Wijk en datagerichte aanpak

Onze visie is ten eerste dat we willen weten wat er leeft in de stad en daarop willen inspelen. Daarom houden we intensief de “vinger aan de pols” over wat er bij de burger in de wijk leeft en bij bedrijven. Dat doen we door de toezichthouders/BOA's gebiedsgericht in te zetten, per wijk of gebied (onder gebied verstaan we ook de Zwolse wateren en natuurgebieden).

De toezichthouders leren hun gebied of wijk kennen, met zijn eigen dynamiek, cultuur, problemen en uitdagingen. Hierdoor kunnen we inzetten op overlast gevende situaties en veiligheid/leefbaarheids-vraagstukken die daar het meest spelen, zoals bepaalde verkeersonveilige situaties, fietsen in het voetgangersgebied, loslopende honden, hondenpoep, jeugdoverlast, drugsgebruik, of overlast door onjuist aanleggen etc.

2) Samen maken we de stad

Onze visie is ten tweede dat we uitgaan van vertrouwen en zaken in eerste instantie in goed overleg willen oplossen. We zetten primair in op contact en overleg met burger of bedrijf. We zijn herkenbaar aanwezig en aanspreekbaar. Niet alleen als er een overtreding is geconstateerd, maar ook preventief, individueel en per wijk. We geven invulling aan de rol van gastheer en zijn aanspreekpunt voor inwoners en partners in de stad. We zijn dagelijks aanwezig op tijden dat de stad er om vraagt en zijn flexibel inzetbaar.

Doordat we zichtbaar en toegankelijk zijn hebben we een goede informatiepositie, waardoor we vroegtijdig kunnen signaleren en overlast kunnen voorkomen alsmede (ondermijnende) criminaliteit.

3) Meldingen en klachten nemen we serieus

Passend bij de twee bovenstaande uitgangspunten is dat we meldingen en klachten serieus nemen. Dit maakt ons bereikbaar voor de burgers en maakt dat ze zien waarvoor we het doen. Bovendien draagt dit bij aan het verkrijgen van informatie. Dit draagt enerzijds bij aan het datagerichte werken en anderzijds maakt het ook weer inzichtelijk op welk vlak meer of anders inzet nodig is en of beleid en regelgeving aanpassing behoeft.

4) Repressie inzetten indien nodig, op passende en effectieve wijze

Onze visie is ten vierde dat we zullen doorpakken waar dat nodig is. Dit vloeit ook voort uit de beginselplicht tot handhaving, die ook op gemeenten van toepassing is. Als je als overheid kennis draagt van een overtreding ben je in beginsel verplicht hiertegen op te treden.

Het kan niet altijd bij preventie alleen blijven. Handhaving wordt ingezet als preventie, overleg, voorlichting en bemiddeling niet het gewenste resultaat opleveren, als er sprake is van grove en opzettelijke schending van regels of sprake is van situaties die om direct handelen vragen om de leefbaarheid of veiligheid in de wijk te kunnen garanderen.

Repressieve handhaving zetten we in op passende en effectieve wijze. Dat wil zeggen, passend bij het doel, proportioneel en zorgvuldig. Niet alleen omdat dit, gelet op de beginselplicht tot handhaving, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, noodzakelijk is, maar ook omdat dit logisch is als vervolgstap wanneer preventie onvoldoende heeft gewerkt.

Samengevat: wij denken bij handhaving niet alleen aan het repressieve deel, de inzet van sanctiemiddelen, maar juist ook aan de inzet van andere (preventieve) middelen.

In het totaal gaat het bij de uitvoering om:

- Preventie en toezicht
 - preventie is onder meer voorlichting, advies, coaching; overleg, samenwerking
 - toezicht: ingepland (op basis van data) dan wel meldingsgericht of proactief toezien op naleving, mensen bewust maken van overtredingen en aanspreken
- Repressie:
 - het opleggen van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke sancties;
 - het afhandelen van handhavingsverzoeken;
- Gedogen; het soms bewust afzien van handhaven omdat het belang van handhaving niet opweegt tegen het belang van het voortduren van de overtreding

HOOFDSTUK 3, PREVENTIE EN TOEZICHT

3.1 Inleiding

Burgers en bedrijven worden geacht de wet te kennen. Dat laat onverlet dat de gemeente haar best doet om hen zo goed mogelijk te informeren over de na te leven regels. Hiermee kan voorkomen worden dat regels overtreden worden.

Het is voor iedereen prettiger dat de regels bij het publiek bekend zijn en dat er draagvlak voor is zodat er spontane naleving op is.

Preventie richt zich primair op het verhogen van kennis en acceptatie door:

- communicatie en voorlichting over de regels en het nut ervan;
- advisering en coaching over hoe aan de regels voldaan kan worden;
- wijzen op de eigen verantwoordelijkheid om regels juist toe te passen;
- voorzieningen treffen om de juiste toepassing te vergemakkelijken en onjuiste toepassing te voorkomen.

Toezicht richt zich primair op zichtbaarheid en contact met de burgers door

- aanspreekbaar te zijn
- uitleg te geven
- aan te spreken

3.2 Preventie

3.2.1: Heldere en passende regels

Een eerste stap om draagvlak te creëren begint met goed beleid, dat is afgestemd op behoeften in de samenleving en dit te vertalen naar begrijpelijke regels die hier bij passen. In Zwolle hebben we de afgelopen jaren veel regels tegen het licht gehouden en overbodige regels geschrapt, en bij nieuwe beleid en nieuwe regels wordt steeds goed stilgestaan bij de vraag of de regel past bij het doel. We “hoeden op passende regels” en we denken aan de voorkant na over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

We maken beleid in regels ook steeds vaker met doelgroepen in de stad. Door hen aan de voorkant de gelegenheid te geven mee te denken en mee te praten over de doelen die we nastreven en de regels die we daarbij nodig denken te hebben, wordt de kans op draagvlak vergroot.

3.2.1 Communicatie

Om te bereiken dat de regels ook worden nageleefd is een eerste vereiste dat mensen de regels kennen en/of dat ze aansluiten bij gangbare normen en waarden. Daarom moet er zowel over nieuwe maar ook regelmatig over bestaande regels worden gecommuniceerd. In onze communicatie willen wij duidelijkheid bieden over:

- het nut van de regel;
- hoe wij toezicht houden
- waarom we handhaven.

Primair worden al onze regels gepubliceerd en geplaatst op onze eigen website. Er wordt geïnvesteerd in het actueel houden hiervan en het goed toegankelijk maken.

Wij willen de bewustwording over de na te leven regels vergroten, onder meer door het aanbieden van artikelen aan wijkkranten en kranten. Bovendien is Zwolle ook steeds meer actief op social media. Ook op die manier kan begrip, en daarmee naleving, worden bevorderd, en sancties als minder omstreden worden ervaren. In het kader van preventie wordt al tijdens vergunningaanvraag-procedures de aanvrager gewezen op de geldende regels. Bij de meer complexe vergunningen wordt de inhoud van de vergunningvoorschriften besproken met de aanvrager.

Incidenteel wordt er ook per thema extra ingezet op preventie. Bijvoorbeeld bij wijziging van het afvalbeleid, waarbij als het nodig is ook mensen individueel begeleid worden (samen zoeken naar passende oplossingen en coaching bij uitvoering). Carbid is ook een jaarlijks terugkerende thema waar extra aandacht aan wordt besteed op de gemeentelijke site, wijkkranten en wijkoverleggen.

Maar er zijn meer thema's en projecten denkbaar waarbij meer communicatie de naleving kan bevorderen. Dit gaan we inbedden in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma waarin we dan aandacht besteden aan over welke thema's we extra willen inzetten op voorlichting, op welke doelgroep we ons dan willen richten en welke communicatievormen hierbij passen.

3.3 Toezicht

3.3.1 Soorten toezicht

Wanneer inwoners het gevoel hebben dat toezicht wordt gehouden op de naleving van regels bevordert dat de naleving ervan. De pakkans beïnvloedt het gedrag van inwoners en bedrijven. Controles worden daarom zoveel mogelijk zichtbaar en herkenbaar uitgevoerd.

In de openbare ruimte kan een "overtreding" opgemerkt worden door een toezicht-houder of BOA die daar toezicht houdt, we spreken dan van structureel of planbaar toezicht. Veel overtredingen worden bekend naar aanleiding van een melding, we spreken dan van piepsysteem of meldingsgericht toezicht. Als de meldingen komen van samenwerkingspartners waarmee we vaste afspraken hebben spreken we ook van signaaltoezicht.

3.3.2 Afhandelen van meldingen

Verreweg de meeste taken van TOR worden nu nog opgepakt aan de hand van meldingen: Mondeling, schriftelijk, per telefoon, e-mail of via de site van de gemeente. Het gaat om ongeveer 5500 meldingen per jaar. Deze komen zowel van inwoners, als van de Rova (afval) als van de politie (bestuurlijke rapportages en meldingen van of aangiften over bijtincidenten) of andere partners.

Meldingen hebben bij ons prioriteit. Het is ons streven om alle meldingen op te pakken. Alleen anonieme meldingen worden in principe niet behandeld, tenzij er klaarblijkelijk gevaar is op ernstige aantasting van veiligheid of leefbaarheid in de wijk.

Door het grote aantal meldingen is het soms moeilijk om ze allemaal tijdig af te doen. Wettelijk is niet geregeld op welke wijze een melding moet worden ingediend en afgehandeld. Zo is er geen termijn waarbinnen een melding moet worden afgedaan. Uiteraard moet dat wel binnen een redelijke termijn. We doen er alles aan om ze goed en snel af te handelen (norm is binnen 5 dagen). Daarbij nemen we de melder serieus en bekijken we op welke wijze we een eventuele hinderlijke of illegale situatie in overleg kunnen (laten) beëindigen en geven we terugkoppeling over onze inzet.

3.3.3 Structureel toezicht

Onze systemen zijn er steeds meer op ingericht om de grote stroom meldingen niet alleen op te pakken maar ook effectief te registeren. Daarbij wordt ook ingezet op het ontwikkelen van een data gestuurde aanpak. Waarbij we niet alleen de meldingen zien als startpunt van een handeling maar ook als bron van informatie voor inzet op toekomstig handelen en dus als basis voor meer plan-baar toezicht.

Het toekomstbeeld is om op basis van vergaarde data meer toezicht gericht in te plannen en themagericht in te zetten. Bijv. in het voorjaar en de zomer meer toezicht op terrassen, in bepaalde wijken extra aandacht voor loslopende honden, na alle vakanties toezicht op caravans etc. Doel hiervan is het aantal meldingen terug te brengen. Toezicht krijgt dan ook nog meer een preventief karakter. De huidige stroom meldingen levert zoals gezegd hiervoor de data. Maar ook voor het zover is zetten we niet alleen in op het afhandelen van meldingen. We zijn al structureel aanwezig in de wijken en daarbij houden we los van meldingen ook “gewoon” toezicht op afval, aanhangwagens, honden. etc.

3.3.4 Signaaltoezicht

Niet alles kun je zelf controleren, je kan niet overal toezicht op houden. Naast dat we ook informatie krijgen uit meldingen en handhavingsverzoeken verkrijgen we ook veel informatie van partners;

- Controle in opdracht, GGD
- Signaalfunctie over en weer met de politie en de Rova
- Informatie uitwisseling (woonoverlast, handhavingsarrangementen, bestuurlijke rapportages e.d.)

HOOFDSTUK 4 SANCTIESTRATEGIËN EN GEDOGEN

4.1 Inleiding

Wanneer regels ondanks alle preventieve inzet worden overtreden, wordt het vertrouwen daardoor geschaad en geldt de beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat er een sanctionerende nodig is. Hier zijn nogal wat keuzemogelijkheden. Hoe kom je tot de juiste sanctie en welke eisen gelden hiervoor eigenlijk?

Bij de handhaving in de openbare ruimte kan zowel gebruikt worden gemaakt van bestuursrecht als van strafrecht. Bij de bestuursrechtelijke handhaving kan de gemeente gebruik maken van middelen als het opleggen van een dwangsom en het uitvoeren van (spoedeisende) bestuursdwang of intrekking van een vergunning. Op de vraag hoe deze middelen worden inzet hoeven we het wiel niet opnieuw uit te vinden. We doen dit al lange tijd en we sluiten hierbij aan bij de landelijke handavings- en sanctiestrategie omgevingsrecht (de LHSO).

De landelijke handavings- en sanctiestrategie omgevingsrecht (de LHSO) is de tussen de handhavingpartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO heeft alleen betrekking op het repressieve deel van handhaving.

Toepassing van de LHSO is verplicht bij handhaving van omgevingsrecht. De LHSO kan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Wij hebben hier niet voor gekozen. We hebben ervoor gekozen om de methodiek te vertalen naar dit werkterrein. Dit is uitgewerkt in dit hoofdstuk van deze nota. Zo bieden wij transparantie over hoe we optreden en hoe we daarbij samenwerken met onze partners. Daar waar het gaat om samenwerking met de politie is dit ook vastgelegd in het Handhavingsarrangement (zie ook paragraaf 5.2).

4.2 Uitgangspunten bij repressieve handhaving

De overheid is grotendeels verantwoordelijk voor bestuursrechtelijke regels en daarbij geldt zoals eerder ook als is benoemd de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. De overheid kan daarbij zowel bestuurlijke handhaving als strafrechtelijke handhavingsmiddelen inzetten. Dit geldt dus ook voor de gemeente Zwolle.

Het Openbaar Ministerie is belast met handhaving van de rechtsorde. Dit kan overlappen met de bestuurlijke regels. Het OM handhaaft met strafrechtelijke middelen. Bij overtreding van bestuursrechtelijke regels kan ook de rechtsorde worden geschonden en vaak zijn overtredingen van bestuursrechtelijke regels ook strafbaar gesteld. Het is dus belangrijk om een goede afweging te maken tussen inzet van strafrecht en bestuursrecht.

Bij het maken van een goede afweging speelt ook Europese regelgeving een rol. Het Unierecht stelt kwaliteitseisen aan nationale handhaving. De essentie is dat handhaving niet alleen doeltreffend en voldoende afschrikkend moet zijn maar ook gelijkwaardig, en evenredig moet zijn.

Het uitgangspunt van gelijkwaardigheid vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat bestuursorganen in gelijke vallen gelijkwaardig handelen en dat het voorspelbaar handelt bij overtredingen. Hier vloeit ook uit voort dat er sprake moet zijn van een grote mate van transparantie.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich mee dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke aanpak is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

4.3 Keuzes bij strategiebepaling

Uit voorgaande volgt dat een interventie passend moet zijn.

Een passende interventie is een interventie die;

- gegeven wordt indien noodzakelijk is om de overtreder tot naleving te bewegen,
- is gebaseerd op de verzamelde feiten en
- is gebaseerd op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd en
- gelijkwaardig is aan interventies in vergelijkbare situatie en
- zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft maar toch niet zwaarder dan nodig is.

Uit voorgaande volgt ook dat er meerdere keuzes kunnen worden gemaakt om te komen tot een passende interventie. De mogelijkheden zitten onder meer in:

- Keuze tussen inzet van strafrecht of bestuursrecht of een combinatie hiervan. In het geval van een combinatie is er ook nog keuze tussen welk middel krijgt de nadruk en welke middel is aanvullend (flankerend)
- Keuze in aantal stappen. Wordt er meteen een sanctiemiddel ingezet of is er een voortraject?
- Binnen bestuursrecht zijn nog keuzes mogelijk of het in te zetten middel zoals tussen bestuursdwang of dwangsom of het intrekken van een vergunning als sanctie.

In de volgende paragrafen wordt aan de hand van een stappenplan en interventiematrix uitgewerkt hoe we tot een passende interventie kunnen komen en welke afwegingen hierbij gemaakt worden, wanneer hierbij overleg met partners nodig is en welke beslissingen specifiek moeten worden vastgelegd. De gemaakte keuzes worden waar nodig verder uitgewerkt in werkprocessen.

Voor sommige thema's met name thema's waarvoor wettelijk meerdere specifieke sanctiemiddelen beschikbaar zijn of waarbij in het kader van samenwerking handhavingsarrangementen zijn afgesproken, zijn de keuzes al vastgelegd. Deze thema's worden benoemd en omschreven in hoofdstuk 5.

4.4 Stappenplan

Het stappenplan bestaat uit de volgende stappen:

Stap 1: bekijk of er voor deze overtreding een specifieke strategie is vastgelegd (zie hoofdstuk 5), zo nee ga verder met de volgende stappen:

Stap 2: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

Om tot een passende interventie te komen wordt gekeken naar de aard en de ernst van de overtreding en naar de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit laatste hangt samen met de overtreder en zijn motieven (voor zover bekend of in te schatten). De matrix onderscheidt voor zowel overtreding als overtreder een classificatie in 4 klassen. Het is aan de toezichthouders om op basis van hun bevindingen de overtreding en de overtreder te classificeren in een van de 4 klassen. Op basis van deze beoordelingen volgt uit de matrix de daarbij passende strategie.

Stap 3: bepalen van mogelijke verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of heroverweging van de passende strategie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestrafing. Wat verzwarende factoren kunnen zijn is uitgewerkt in bijlage 2.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

In de praktijk zal de matrix niet op alle gevallen passen en zijn er redenen om anders te handelen. Dit is het geval als er verzwarende factoren een rol spelen. In deze gevallen is vaak ook nader overleg nodig met partners.

Stap 5: Bepaal op basis van voorgaande stappen en de "matrix" welke strategie van toepassing is (zie volgende paragraaf).

Stap 6: vastleggen van de stappen en beslissingen en het uitvoeren van de interventie. Zolang er geen sprake is van verzwarende of andere bijzondere aspecten en er een in werkprocessen uitgewerkte strategie wordt gevolgd is het niet nodig om per geval de stappen vast te leggen, daarvoor kan verwezen worden naar deze nota en de werkprocessen. Maar als er anders wordt gehandeld dan "normaal" is het vastleggen van de stappen en overwegingen die tot deze keuze hebben geleid wel van belang.

4.5 De Matrix

De matrix is een hulpmiddel om tot een passende interventie te komen. Het helpt bij de beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan en de motieven van de overtreder hierbij.

Op basis van constatering en inschattingen van de toezichthouders wordt elke overtreding geclassificeerd op basis van een inschatting van de gevolgen van deze overtreding en elke overtreder geclassificeerd op basis van een inschatting van de motieven van de overtreder. Hieruit volgt een plaatsing in de matrix. Uit deze plaatsing volgt de interventiestrategie.

Soort overtreder	A: goedwillend	B: onverschillig	C; calculerend	D: Crimineel, recidive
Gevolgen	Passende strategie			
1: Vrijwel nihil	Voorlichting	Instructie	Lichte sanctie strategie, meer strafrechtelijk	Basis sanctiestrategie, Nadruk strafrecht
2: Beperkt	Instructie	Lichte sanctiestrategie Mogelijk strafrechtelijk	Basis sanctiestrategie Nadruk strafrecht	Zware sanctiestrategie Nadruk strafrecht
3: Van belang	Lichte sanctiestrategie Nadruk bestuursrecht	Basis Sanctiestrategie Nadruk bestuursrecht	Zware sanctiestrategie Combi strafrechte bestuursrecht	Spoedeisende zware sanctiestr. Combi met strafrecht
4: Aanzienlijk En/of onomkeerbaar	Basis of spoedeisende Sanctiestrategie bestuursrecht	Spoedeisende zware sanctiestr. Mogelijk combi	Spoedeisende zware sanctiestr. Combi met strafrecht	Spoedeisende zware sanctiestr. Combi met strafrecht

4.5.1 Toelichting op de classificering

Classificatie van de overtreding

De handhaver baseert zijn kwalificatie op de bevindingen van het toezicht en kijkt hierbij met name naar wat de gevolgen van de overtreding zijn of zouden kunnen zijn.

Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn.

Onder gevolgen worden direct gevolgen van een overtreding (zoals overlast, hinder, vervuiling, schade) maar ook dreigende gevolgen van de overtreding verstaan (dus kans op hinder etc.). Onder gevolgen van een overtreding kan ook worden verstaan dat door de overtreding de mogelijkheden van controle beperkt worden, en/of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid.

In zijn algemeenheid gaat het bij de lichtere overtredingen om overtredingen waarbij de gevolgen in de sfeer van hinder en overlast liggen en aantasting van de geloofwaardigheid in het bewaken van doelen van beleid of het mogelijk ontstaan van precedentwerking. Dit zijn dan gevolgen die gekwalificeerd worden als vrijwel nihil en

beperkt. Overtredingen waar echt sprake is van schade, veiligheidsrisico's en openbare orde spreken we van overtredingen van belang of aanzienlijke overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang en aanzienlijke gevolgen zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) deze schade. Schade van enige omvang en zeker schade die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld de zwaarste klasse.

Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen heeft of kan hebben maar de precieze omvang kan niet worden vastgesteld, hanteren we het uitgangspunt dat deze worden ingedeeld in de een na zwaarste klasse.

Classificatie van de overtreder

De handhaver baseert zijn kwalificatie op de bevindingen van het toezicht en kijkt hierbij met name naar de motieven die ten grondslag kunnen liggen aan de overtreding. In het algemeen gaan we uit van een goedwillende overtreder, die uit onwetendheid, per ongeluk of door overmacht de regel niet naleeft. Pas als er signalen zijn dat er meer speelt verlaten we dit uitgangspunt.

Dit kan zijn als duidelijk is dat naleven van de regels een inspanning vergt die iemand niet wil doen omdat het nut of belang van de regel niet wordt ingezien. Zeker als de regel algemeen bekend mag worden geacht is er dan al snel sprake van gemakzucht en onverschilligheid. De mate van bekendheid van een regel, en communicatie die hierover is geweest (persoonlijk of algemeen) mag dus meespelen in de afweging.

Er zijn ook situaties waarbij het duidelijk is dat de overtreder niet goedwillend is. Dit is het geval als de overtreder echt voordeel of belang heeft bij het overtreden van de regels. Dan is er dus mogelijk sprake van calculatief gedrag en opzet. Hiervan is sprake als de overtreder wist of had moeten weten wat de gevolgen van zijn handelen zouden zijn en die op de koop toe neemt. Dit is een overtreder die alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), en zolang dit niet gebeurt een bewust risico op overtreding neemt. Dan past dus ook een stringenter handhavingsstrategie.

Indeling in de zwaarste klasse vindt alleen plaats als duidelijk is dat de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen.

De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar te onderbouwen zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'. De mate waarin over een bepaalde regel bekend mag worden geacht, bijvoorbeeld omdat er veel aan voorlichting is gedaan of al jaren op wordt gehandhaafd, bepaalt mede de classificatie. Als de regel goed bekend is, wijst een geconstateerde overtreding al snel op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreder al eerder op dezelfde overtreding is gewezen.

De overheid kan ook zelf de overtreder zijn. Voor de overheid als overtreder geldt dat gelet op haar voorbeeldfunctie en de kennis over (de naleving van) de regels strenge maatstaven gelden. Deze overheid als overtreder valt dus nooit in de lichtste klasse.

Standaard versus maatwerk

Voor de meeste (veel voorkomende) overtredingen is of wordt de kwalificatie van de ernst van de overtreding en de motieven van de overtreder nader uitgewerkt in de werkprocessen (standaardclassificatie) om de handhavers houvast te bieden.

Toch kunnen handhavers soms het gevoel hebben dat de standaard aanpak niet past bij de situatie omdat er sprake is van bijzondere omstandigheden.

In deze gevallen worden stap 3 en 4 van het stappenplan doorlopen en kan goed onderbouwd van een standaardclassificatie worden afgeweken. Juist omdat bij specifieke gevallen er sprake kan zijn van verschillen van inzicht kan dit positioneren in de matrix het beste door twee (of meer) handhavers gezamenlijk plaatsvinden. Hierdoor ontstaat er over deze complexere zaken een dialoog en een zekere mate van uniformiteit.

Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt. Aan meer of vervolg overleg is verder ook behoefte als ervoor de betrokken situatie geen standaard afspraken gelden of als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken.

4.5.2 Toelichting op de strategieën

Voorlichting en instructie

Voorlichting is algemeen en richt zich tot een doelgroep

Instructie is specifiek, meer dwingend en persoonlijk.

Basis strategie, lichtere variant en zware sanctiestrategie

Basis strategie

Aangezien we in de meeste gevallen te maken hebben met overtredingen in de wat lichtere categorieën noemen we de strategie die het meest voorkomt onze basis strategie.

Afhankelijk van het soort overtreding en beschikbare middelen en praktische overwegingen in relatie tot gevraagde inzet en proportionaliteit bestaat de basis strategie uit:

- (Mini) proces verbaal of
- Bestuursrechtelijk aanpak in vier stappen:
 - o Voornemen last onder dwangsom of bestuursdwang,
 - o Besluit na nieuwe constatering na de herstel termijn
 - o Effectuering bestuursdwang of inning dwangsom, na nieuwe constatering na de begunstigingstermijn

Lichte sanctiestrategie

Als een overtreding licht is en het aannemelijk is dat de overtreder goedwillend is volgt uit de matrix de keuze voor de lichte sanctiestrategie. Deze is vrijwel hetzelfde als de basis sanctiestrategie alleen wordt als extra stap vooraf de overtreder mondeling aangesproken. Hierbij wordt de overtreder gewezen op de overtreding en wat er gedaan moet worden om de overtreding te beëindigen.

Hierin zit ook de mogelijkheid om afspraken te maken over het hoe en het wanneer. En er wordt aangegeven dat er handhavend wordt opgetreden als de overtreding niet door de overtreder wordt beëindigd.

Zware sanctiestrategie

Hierbij is de keuze uit:

- Volledig strafrechtelijke aanpak
- Bestuursrechtelijke aanpak in 2 stappen .
 - o Conceptbesluit dat na verloop van de zienswijze termijn (behoudens gevallen waarin de zienswijze ander licht op de zaak werpt) zonder nieuwe constatering wordt omgezet in een besluit
 - o Effectuering bestuursdwang of inning dwangsom, na nieuwe constatering na de begunstigingstermijn
- combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak

Zware sanctiestrategie kan ook verband houden met de keuze voor de hoogte van de dwangsom. Die moet immers proportioneel zijn. Bij overtredingen met groot gevolg of overtredingen die bewust calculerend of uit criminele overwegingen zijn begaan, past automatisch een hogere dwangsomhoogte.

Strafrecht of bestuursrecht

Belangrijk verschil tussen bestuursrecht en strafrecht is het doel. Bestuursrecht is gericht op herstel: het doel is het ongedaan (laten) maken van een illegale situatie. Strafrecht is in hoofdzaak gericht op vergelding: wie een strafbaar feit heeft begaan mag daar niet mee weggelaten. Doel is ook dat dit door afschrikwekkende werking een preventieve functie heeft. In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of herstel mogelijk is en of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen.

Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen

Strafrecht en overleg met politie en OM wordt in ieder geval ingezet bij de overtredingen met ernstige gevolgen en calculerende overtreders en zeker bij overtredingen die een crimineel karakter hebben. Dit is dus het geval bij de drie donkerste vakjes in de matrix.

Daarnaast wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders heeft geconstateerd dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Ook praktische overwegingen kunnen een rol spelen. Strafrecht kan snel worden toegepast, is daardoor directer en leent zich beter voor een “lik op stuk” aanpak. Toch zal bij handhaving in de openbare ruimte de nadruk liggen op herstel. Dit volgt uit de beginselplicht tot handhaving, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding.

Combinatie van strafrecht en bestuursrecht is ook mogelijk. Bij calculerende overtreiders, recidivisten, kan het zinvol zijn om bestuursrecht en strafrecht te combineren. Het ene middel werkt dan aanvullend op het andere middel.

Bijvoorbeeld bij handhaving op loslopende honden wordt gewerkt met mini pv's. Als strafmiddel en om een signaal af te geven. Maar als het een notoire overtreder betreft kan aanvullend een last onder dwangsom worden opgelegd met het doel de overtreder ertoe te bewegen de overtreding niet meer te herhalen. Andersom kan ook, dat er gekozen is om bestuursrecht in te zetten met het doel de sanctie te beëindigen, maar als blijkt dat dit niet het gewenste effect heeft, kan hieruit geconcludeerd worden dat de overtreder heeft gecalculeerd dat het betalen van de dwangsom hem minder deert dan het beëindigen van de overtreding (zeker als de overtreding financieel gewin op levert, zoals het plaatsen van teveel terras). Dan kan naast een nieuwe hogere dwangsom, ook een strafrechtelijke sanctie volgen.

Bestuursdwang of dwangsom

Bij bestuursdwang wordt de overtreder gelast de overtreding op te heffen en anders kan de gemeente dit doen op zijn kosten. Bij dwangsom wordt de overtreder gelast de overtreding op te heffen en anders moet hij een dwangsom betalen. Bij dwangsom kan het dus zijn dat de overtreding blijft voortdurend omdat de overtreder (niet direct) de gevolgen van de sanctie ondervindt of deze gevolgen accepteert.

De Awb laat de keuze tussen dwangsom en bestuursdwang in principe vrij. Dat houdt dus in dat het bestuursorgaan zelf een keuze mag maken. Daarbij is het van belang na te gaan welk instrument het meest effectief is om de overtreding te beëindigen. Ook kunnen praktische en juridische overwegingen een rol spelen. Omdat de overheid in het algemeen geacht wordt te kiezen voor het minst ingrijpende middel, ligt in de meeste gevallen een last onder dwangsom het meest voor de hand. In Zwolle zullen we daarom waar mogelijk kiezen voor dwangsom maar altijd scherp blijven op situaties waarin die niet passend is.

Op basis van artikel 5:32 lid 3 Awb kiest het bevoegd gezag niet voor het opleggen van een dwangsom als het belang dat het betrokken voorschrift beschermt zich er tegen verzet. Een dwangsom is op basis van dit artikel daarom niet mogelijk als er door een

overtreding ernstige gevolgen ontstaan of het risico hierop bestaat en als de kans bestaat dat de overtreding voortduurt, ondanks de dwangsom. Dus met name als er een sprake is van ernstige gevolgen en een zekere mate van spoed is, is een dwangsom meestal niet geschikt.

In de regel verhoudt een last onder dwangsom zich niet met spoed dus zal het vrijwel altijd gaan om last onder bestuursdwang. Alleen een dwangsom in de vorm van een hoog bedrag is nog wel denkbaar. Tenminste als daadwerkelijk mag worden verwacht dat dit het effect heeft dat de overtreder zelf de overtreding direct ongedaan maakt.

Uit jurisprudentie blijkt dat in sommige situaties een dwangsom niet het best passende middel is. Bijvoorbeeld als de overtreding feitelijk alleen beëindigd kan worden door sluiting van een inrichting of staken van een activiteit (bijvoorbeeld bij een evenement), dan is bestuursdwang het best passende handhavingsmiddel. Ook de financiële situatie van de overtreder kan een rol spelen bij de keuze. Als de overtreder geen of juist heel veel financiële middelen heeft kan het zijn dat hij zijn gedrag niet door een geldsom zal laten beïnvloeden en is een dwangsom niet effectief.

Spoedeisende aanpak

Van spoedeisendheid is sprake als de overtreding niet mag voortduren omdat dit (ernstige) ongunstige of onomkeerbare gevolgen heeft.

De spoedeisende aanpak volgt niet uit de matrix omdat deze zich zowel bij lichte en bij zware overtredingen kan voordoen en zowel bij goedwillende als kwaadwillende overtreders. Denk aan afvalzaken: het is geen heel ernstige overtreding en kan zelfs per ongeluk onjuist zijn aangeboden maar het effect is vrijwel altijd dat er afval wordt bijgeplaatst, en daarom willen we het wel snel weghebben. Of denk bijvoorbeeld aan aanhangwagens op een gevaarlijke plek en de eigenaar is niet bereikbaar of een verwaarloosde auto waar olie uit lekt etc.

Normaal wordt bij bestuursrecht veel waarde gehecht aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dit is het recht om vooraf gehoord te worden (zienswijze in te dienen) en het recht op bezwaar en beroep. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die deze rechten respecteert. Dit is een daarom een zwaarwegend recht waar alleen omwille van zwaarwegende redenen van af kan worden geweken. Spoedeisendheid is een zwaarwegende reden. De Awb biedt dan de mogelijkheid om van het horen af te zien.

Er zijn dan nog twee strategieën mogelijk:

- Besluit in een keer, waarin gemotiveerd wordt waarom je afziet van horen maar nog wel een korte begunstigingstermijn biedt. Het besluit wordt dus nog wel kenbaar gemaakt voordat het wordt geëffectueerd.
- Direct handelen en besluit achteraf kenbaar maken.

Preventieve bestuursrechtelijke sanctie

Een andere strategie die niet uit de matrix volgt is de strategie van de preventieve bestuursrechtelijke sanctie. Preventieve bestuursrechtelijke sanctie wordt vaak ervaren als een wat verwarrende term. Vaak wordt het opleggen van een dwangsom

na een geconstateerde overtreding als preventief gezien omdat het mede als doel heeft herhaling van de overtreding te voorkomen. Maar omdat deze wordt ingezet als de overtreding al heeft plaats gevonden is dit geen preventieve sanctie.

Van een preventieve bestuursrechtelijke sanctie is alleen sprake als deze wordt opgelegd terwijl er nog geen overtreding heeft plaatsgevonden. Dit middel kan alleen worden ingezet als er wel sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding van een voorschrift. Bijvoorbeeld een op “social media” geplaatste oproep voor een betoging, evenement of andere activiteit waarvoor geen vergunning is afgegeven. Of een sportclub die adverteert voor een niet sport gerelateerd feest.

Voorwaarde is wel dat er sprake is van aantoonbare feiten waaruit blijkt dat de overtreding zou kunnen gaan plaatsvinden. Dit kan dan met een preventieve last onder dwangsom of last onder bestuursdwang voorkomen worden.

4.6 Handhavingsverzoeken

Veruit de meeste keren dat burgers ons benaderen gaat het om meldingen. Een burger heeft iets geconstateerd, denkt dat er sprake is van een overtreding en wil ons daar attent op maken. Maar soms vraagt een burger ons ook specifiek om handhavend op te treden tegen een situatie die volgens hem/haar in strijd is met de regels. Dan is er sprake van een handhavingsverzoek.

Anders dan een melding heeft een handhavingsverzoek een formele status en wordt dit bestuursrechtelijk gezien als een aanvraag. Daarvan is sprake als:

- Het verzoek schriftelijk (of als de gemeente daar mogelijkheid toe biedt digitaal) wordt ingediend en voorzien is van naam, adres, ondertekening en datum,
- de verzoeker een belanghebbende is,
- in het verzoek duidelijk wordt omschreven waartegen handhavend moet worden opgetreden.

Aan de afhandeling van een aanvraag stelt de wet eisen, zoals dat die binnen 8 weken moet worden afgehandeld. De Nationale Ombudsman heeft de, hieronder opgenomen, “spelregels” geformuleerd met betrekking tot de afhandeling van handhavingsverzoeken en meldingen.

Wij onderschrijven die “spelregels” en handelen ernaar.

1	De gemeente verstrekt actief informatie over het handhavingsbeleid en de manieren waarop zij kan optreden (deze nota).
2	De gemeente betreft en informeert actief alle belanghebbenden bij de afhandeling van een handhavingsverzoek, melding, signaal of klacht over een illegale situatie.
3	De gemeente motiveert haar besluiten duidelijk en begrijpelijk.

4	De gemeente neemt na ontvangst van een handhavingsverzoek, melding, signaal of klacht persoonlijk contact op met de burger.
5	De gemeente bespreekt met de burger het belang en doel van zijn handhavingsverzoek, melding, signaal of klacht en wat hij verwacht van de gemeente.
6	De gemeente legt de burger in een persoonlijk gesprek uit wat de (on)mogelijkheden van de gemeente zijn.
7	De gemeente zoekt in samenspraak met de burger naar een snelle en informele oplossing van het probleem (zo nodig met behulp van buurtbemiddeling of een andere vorm van mediation).
8	De gemeente ziet toe op naleving en handhaaft consequent.
9	De gemeente onderzoekt na ontvangst van een handhavingsverzoek, melding, signaal of klacht de situatie ter plekke.
10	De gemeente maakt bij haar optreden of besluit een transparante, onafhankelijke afweging van alle belangen en maakt dat kenbaar.
11	De gemeente handelt voortvarend en houdt zich aan afgesproken termijnen.
12	De gemeente doet te allen tijde recht aan de strekking van de rechterlijke uitspraak over de betreffende casus.

4.6 Gedogen

Gedogen “speelt” alleen als het bestuur op de hoogte is of had moeten zijn van de overtreding. Of te wel om te kunnen gedogen moet het bestuur op de hoogte zijn van de overtreding. Als niet wordt opgetreden tegen een overtreding waarvan het bestuur niet op de hoogte is en redelijkerwijs ook niet hoeft te zijn, is er – hoewel er niet wordt gehandhaafd – geen sprake van gedogen. Zodra het bestuur wel op de hoogte is, is er de beginselplicht tot handhaving.

Hoewel er een beginselplicht tot handhaving bestaat kan er op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur soms toch sprake van bijzondere feiten of omstandigheden op grond waarvan van handhaving zou moeten worden afgezien. Het gaat er hierbij vooral om dat er een goede belangenafweging moet plaatsvinden tussen het belang van de “overtreder” tegen het maatschappelijke belang van handhaving van de overtreding. Als op basis van deze belangenafweging blijkt dat het belang van de overtreder zwaarder weegt of zwaar geschaad worden door handhaving moet er worden afgezien van handhaving.

Als het tot handhaving bevoegde bestuur afziet van het gebruik van ter beschikking staande handhavingsmiddelen is dat gedogen. Ook wanneer dat bestuur vooraf verklaart dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden, niet zal worden opgetreden, is dat ook een vorm van gedogen.

Het beleid van Zwolle is dat gedogen alleen in uitzonderingsgevallen mogelijk is. De te gedogen situatie moet tenminste één van de volgende uitzonderingssituaties betreffen:

- experiment;
- vooruitlopend op legalisatie;
- overweging van doelmatigheid;

- overgangssituatie;
- overmacht- of noodsituatie;
- voortkomend uit onvermogen;
- handhaving zou onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen passief gedogen en actief gedogen. In het eerste geval is het bestuur van de situatie op de hoogte, maar doet het niets. Bij actief gedogen geeft het bestuur expliciet aan dat het niet overgaat tot handhaving. Aan actief gedogen kan het bestuur, zoals ten aanzien van coffeeshops, voorwaarden verbinden.

Per thema kan niet exact worden aangegeven in welke gevallen wel of niet wordt gedoogd. Per geval wordt een afweging gemaakt, waarbij de verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen, te weten het algemeen belang en de specifieke belangen.

Als de afweging leidt tot gedogen dan zal dat:

- uitdrukkelijk, schriftelijk gebeuren;
- een tijdelijk karakter hebben (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- gepaard gaan met voorwaarden;
- gebeuren met betrokkenheid van belanghebbenden.

Een besluit tot gedogen wordt in een schriftelijke verklaring vastgelegd. Dat is een besluit om in een bepaald geval, onder voorwaarden, tijdelijk af te zien van de uitoefening van een handhavingsbevoegdheid. In de verklaring staan in ieder geval:

- een concrete eindtermijn, waarbij als uitgangspunt geldt dat de te gedogen situatie zo kort mogelijk moet duren;
- dat de gedoogde activiteit voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt;
- dat het de handhavingsbevoegdheden van het Openbaar Ministerie en andere organen dan het gedogende bestuursorgaan onverlet laat;
- voorwaarden, waaraan moet worden voldaan.

Als geconstateerd wordt dat een voorwaarde van de gedoogverklaring wordt overtreden, wordt de verklaring ingetrokken of vervalt die van rechtswege, met de bedoeling om vervolgens tot handhaving over te gaan.

Niet tot gedogen maar tot onmiddellijke inzet van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten wordt overgegaan bij:

- acuut gevaar of
- bij dreigend gevaar voor onomkeerbare schade aan monumenten, en/of het (leef)milieu, en/of de volksgezondheid, en/of openbare veiligheid en/of onaanvaardbare hinder voor derden of
- bij herhaling van dezelfde overtreding én in gevallen waarin het noodzakelijk is dat er een daad gesteld moet worden.

HOOFDSTUK 5 SPECIFIEKE THEMA'S,

5.1 Inleiding

We noemen een thema specifiek, als er voor dat thema een eigen handhavingsbeleid is opgesteld, een apart sanctie regime geldt, of als er vaste samenwerkingsverbanden voor bestaan waarin handhavingsarrangementen zijn afgesproken.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het in 2022 opgestelde en in 2023 ondertekende handhavingsarrangement met de politie, wat thema overstijgend is maar wel specifiek alleen betrekking heeft op de samenwerking met de politie.

Daarna worden de thema's benoemd waarvoor specifieke afspraken met partners zijn afgesproken. Vaak is dit een nadere uitwerking van afspraken in het handhavingsarrangement. Per thema worden de documenten benoemd waarin de handhavingsstrategie is vastgelegd plus een beknopte omschrijving hiervan, of worden de gemaakte afspraken beknopt weergegeven.

5.2 Het Handhavingsarrangement

Het handhavingsarrangement is opgesteld in de Lokale Driehoek. De aanleiding was enerzijds de uitbreiding van het team TOR en de verbreding van de taken van de toezichthouders terwijl anderzijds de politie zich beraadde over haar positie in het algemeen en ten opzichte van deze ontwikkeling. Het doel is om de samenwerking te versterken. Er zijn in dit arrangement afspraken gemaakt over de inzet. Wie treedt waar tegen op, wat is een gezamenlijke taak en wat doen we voor elkaar. Het arrangement wordt ook met zekere regelmaat in de Lokale Driehoek geactualiseerd

De nadruk ligt dus meer op het wat, welke taken, dan op het hoe, welke strategieën. Wel zijn er enkele afspraken gemaakt over de inzet van strafrecht en bestuursrecht. In essentie sluiten deze aan bij de matrix in het vorige hoofdstuk. Namelijk dat de gemeentelijke BOA's voor hun taken de keus hebben tussen strafrechtelijke aanpak door middel van afdoening via een feitcode of afdoening via de Transactiemodule. Dan wel de bestuursrechtelijke aanpak volgens eigen interne werkwijze. Verder is afgesproken dat er een structureel overleg in het leven is geroepen, te weten het operationeel overleg. Hierin worden op thema's waarop wordt samengewerkt, de casussen en de aanpak besproken.

5.3 Alcohol en horeca

Het toezicht op de naleving van de Alcoholwet is sinds 2013, de verantwoordelijkheid van de gemeente. In 2022 heeft de burgemeester in het "Aanwijzingsbesluit

toezichthouders afdeling fysieke leefomgeving” toezichthouders voor de Alcoholwet aangewezen. Deze toezichthouders controleren op de naleving van de alcoholwetgeving.

Voor de uitvoering van deze taak zijn eigen beleidstukken vastgesteld

- Het Preventie- en handhavingsplan alcohol”(PHP),
- Het horeca-sanctiebeleid.

Het Preventie en handhavingsplan alcohol

Het PHP is vastgesteld door de gemeenteraad op 8 mei 2023. Met dat PHP geeft de gemeente invulling aan een wettelijke taak op grond van de Alcoholwet. In die wet wordt de verstrekking van alcoholhoudende dranken geregeld. Met de wet wordt beoogd de jeugd te beschermen tegen de negatieve effecten van alcohol op gezondheid en veiligheid. Dit wil Zwolle ook. Zo wil de gemeente onder meer bevorderen dat jongeren tussen 13 en 16 jaar zo min mogelijk binge drinken.

De focus van ons toezicht ligt op:

- naleving van de leeftijdsgrens;
- voorkomen van het doorgeven van alcohol aan minderjarigen (weder verstrekking);
- beperken van de beschikbaarheid van alcohol en
- voorkomen van oneerlijke concurrentie (paracommercie).

De beschikbare toezichtcapaciteit wordt zo efficiënt mogelijk ingezet. Daarbij vormt risico-gestuurd toezicht het uitgangspunt. Bedrijven waar het risico op overtredingen groter is worden vaker gecontroleerd. Leidinggevend van de gecontroleerde bedrijven worden achteraf geïnformeerd over de bevindingen.

Behalve controle op de naleving maakt de gemeente ook gebruik van educatie en regelgeving om onze doelstellingen in deze te bereiken. Dat doen we zoveel mogelijk in overleg en samenwerking met de sociale omgeving van jongeren, zoals ouders, scholen, sportverenigingen en ondernemers (uitgaansleven, detailhandel en evenementen).

Conform het Handhavingsarrangement, waarin de taakverdeling tussen politie en gemeente is vastgesteld, handelen de gemeente/BOA en de politie bij het constateren van “alcohol op straat” gelijk, namelijk: “Bij constatering optreden (tegen jeugdigen) en aanspreken. Indien nodig wordt geverbaliseerd en doorverwezen naar HALT”.

Horecasanctiebeleid

Voor het sanctiebeleid ten aanzien van de horeca verwijzen we naar Horecasanctiebeleid Zwolle van 4 mei 2023. In dat beleid, dat van toepassing is op de commerciële horeca, paracommercie en evenementen, wordt beschreven op welke manier wordt gehandhaafd bij overtredingen. Het kan hier gaan op overtredingen van de alcoholwet maar ook van de exploitatievergunning en of terrasvergunning. In het horecasanctiebeleid is voor elk soort overtreding uitgewerkt welke sanctiemiddelen hier worden ingezet.

5.4 Drugs

Wat drugs betreft heeft de gemeente te maken met:

- hennepkwekerijen.
- coffeeshops,
- sluiting van drugspanden,
- drugsoverlast en handel

Hennepkwekerijen.

Zwolle werkt in het Hennepconvenant IJsselland samen met andere partijen in het preventief en repressief aanpakken van hennepkwekerijen.

Coffeeshops

Handel in (soft)drugs is verboden op grond van artikel 13b Opiumwet maar dit kan onder voorwaarden worden gedoogd mits hiervoor gemeentelijk beleid is vastgesteld. Een coffeeshop is zowel een cannabiswinkel als een horecabedrijf dus naast de exploitatievergunning ook gedoogbeschikking voor het verhandelen van cannabis is. De uitgangspunten en kaders voor de procedure voor het verlenen van zowel een gedoogbeschikking als een exploitatievergunning staan in de “Beleidsregel coffeeshops gemeente Zwolle 2019”.

In de gedoogbeschikking staan voorschriften waar de exploitant van de coffeeshop zich aan moet houden. Deze aanvullende voorschriften zijn gebaseerd op het landelijke gedoogbeleid in de Aanwijzing Opiumwet, opgesteld door het College van procureurs-generaal. Hierin is opgenomen onder welke voorwaarden niet wordt opgetreden tegen het verkopen van softdrugs (de AHOJGI-criteria).

Toezichthouders controleren gemiddeld tweemaal per jaar samen met politie en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit de coffeeshops. In het algemeen betreft dit onaangekondigde controles.

Als een aan de gedoogbeschikking en/of exploitatievergunning verbonden voorschrift wordt overtreden kan een gedoogbeschikking en of de exploitatie vergunning worden ingetrokken. Hiervoor is geen beleid vastgesteld maar dit wordt per geval besproken in de lokale Driehoek. Als een van de twee vervalt, of wordt ingetrokken, mag de coffeeshop niet meer als zodanig worden geëxploiteerd.

Sluiting drugspanden

Artikel 13b Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen als een middel als bedoeld in lijst I of lijst II (art. 2 en art. 3 Opiumwet) wordt verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig is. Hieronder vallen ook voorbereidingshandelingen. De last onder bestuursdwang kan een tijdelijke sluiting van het pand of woning inhouden. Globaal is het doel van artikel 13b de preventie en beheersing van de uit drugsgebruik voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid en ook het voorkomen van de nadelige effecten van de handel voor de samenleving.

De burgemeester maakt geregeld gebruik van zijn artikel 13b Opiumwet-bevoegdheid. In de beleidsregel “Damoclesbeleid – artikel 13b Opiumwet” is aangegeven op welke wijze en wanneer hij van die bevoegdheid gebruik maakt. In verband met nieuwe jurisprudentie wordt momenteel gewerkt aan een advies over de toekomstige richting van het Damoclesbeleid.

De gemeente sluit niet op eigen initiatief en ook niet naar aanleiding van een melding, een pand waarin een handelshoeveelheid drugs is aangetroffen. De aanleiding is altijd een drugsvondst bij een, door de politie uitgevoerde, doorzoeking. De politie stuurt daarvan een zogenaamde “bestuurlijke rapportage” of een “hennepbericht” naar de gemeente. Die toetst vervolgens de bevindingen aan het Damocles - beleid.

Door het inzetten van de sluitingsbevoegdheid wil Zwolle:

- verhinderen dat de woning of het lokaal (nog) wordt gebruikt voor (georganiseerde) drugshandel en het drugscircuit;
- het woon- en leefklimaat herstellen;
- de (dreigende) verstoring van de openbare orde beëindigen;
- de bekendheid van de woning of het lokaal in het drugscircuit en als drugspand doorbreken en de loop eruit halen;
- verdere aantasting van het woon- en leefklimaat in de omgeving van de woning of het lokaal voorkomen.

Drugsoverlast en -handel

Daartoe staat in de APV-artikel 2:74: “Onverminderd het bepaalde in de Opiumwet is het verboden zich in de openbare ruimte op te houden met het kennelijke doel om middelen als bedoeld in artikel 2 en 3 van de Opiumwet, of daarop gelijkende waar, al dan niet tegen betaling en al dan niet vanuit een voertuig, af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen”. Sinds 1 januari 2023 staat ook lachgas op lijst II van de Opiumwet.

De boa's letten in de openbare ruimte onder meer op drugsoverlast, maar zijn niet bevoegd om op te treden tegen het gebruik zelf.

In het handhavingsarrangement tussen gemeente en politie is afgesproken dat “overlast en handhaving drugs” een zaak van de politie is. De gemeente heeft louter een signaalfunctie richting de politie. Bij een vermoeden van gebruik van verboden middelen wordt altijd de politie ingeschakeld.

Tegen met drugsgebruik samenhangende overlast kunnen de boa's wel optreden maar dit kan pas als gebruikers van geestverruimende middelen daadwerkelijke overlast veroorzaken. Dan worden ze gesommeerd te vertrekken. Er zijn ook gebieden aangewezen waarbij gebruik op grond van te verwachten overlast is verboden. Dat geeft de Boa's ook bevoegdheid om preventief te handelen (dus als er wel sprake is van gebruik maar nog niet van overlast).

Als de politie de overtreding en overlast constateert dan stuurt ze een bestuurlijke rapportage ervan naar de gemeente. Indien de gemeente dit nodig acht dan wordt de overtreder vervolgens een last onder dwangsom opgelegd.

Verder kunnen de BOA's strafrechtelijk optreden tegen het of aan de openbare weg dan wel in afvalbakken achterlaten van injectiespuiten of onderdelen daarvan. Feitcode F172 is hierop van toepassing evenals de OM-strafbeschikking. Verder kunnen ze optreden tegen het deel uitmaken van een groep van personen (samensholing van 4 personen of meer), in het kader van drugs of heling op een door het college van Burgemeester en wethouders aangewezen weg. Feitcode F173 is van toepassing evenals de OM-strafbeschikking.

5.5 Evenementen

De gemeente is bij een evenement betrokken als vergunningverlener, toezichthouder en handhaver. De "Beleidsregel evenementen in de open lucht" heeft tot doel het creëren van kaders waarbinnen vergunningverlening mogelijk is.

De organisator van een evenement is verantwoordelijk voor de naleving van een evenementenvergunning, geluidsontheffing, Alcoholwet, Opiumwet en Tabaks- en rookwarenwet en voor het goede verloop van het evenement. Hiervoor worden bij grote evenementen beveiligers ingeschakeld. Die zien erop toe dat de wettelijke bepalingen, vergunningsvoorschriften en huisregels worden nageleefd en ze treden op bij overtredingen/incidenten. Deze zijn ook verantwoordelijk voor het bewaken van de veiligheid van personen en goederen en voor de ordehandhaving op en in de directe omgeving van het terrein en specifiek ook de aan en uitlooproutes. Daarnaast heeft de beveiliging een signalerende rol als het gaat om bezoekers die onwel worden en bij andere (gezondheids-)incidenten.

De gemeente is in beginsel tijdens een evenement als toezichthouder aanwezig of bereikbaar. Hun taak is toezien op de naleving van de (vergunning)voorschriften maar ze kunnen er ook zijn in de rol van bestuurlijke waarnemer, die in het algemeen de gang van zaken bekijkt en verantwoordelijk is voor de afstemming met de burgemeester. De toezichthouder heeft tijdens het evenement de evenementen-telefoon bij zich, waardoor eventuele klachten over het evenement rechtstreeks bij hem terechtkomen en hij direct actie kan ondernemen.

Toezicht houden gebeurt niet alleen tijdens het evenement. Bij grotere evenementen wordt ook vooraf (schouw) en achteraf toezicht gehouden. Er wordt gestuurd op het minimaliseren van overlast voor omwonenden en het handhaven van de openbare orde en veiligheid.

De politie houdt toezicht op de naleving van de Opiumwet en houdt toezicht op de openbare orde buiten het besloten evenemententerrein en directe omgeving.

In het "Handhavingsbeleid bij evenementen gemeente Zwolle 2016" en het "Meetprotocol geluid bij evenementen gemeente Zwolle 2016" is het toezicht op evenementen verder uitgewerkt. In paragraaf 6 (interventieladder) van dit beleid staat beschreven hoe wordt gehandhaafd.

Dit handhavingsbeleid heeft alleen betrekking op de naleving van de evenementenvergunning en geluidsontheffing. Voor de naleving van de regels uit de Alcoholwet, Opiumwet en Tabaks- en rookwarenwet wordt verwezen naar het handhavingsbeleid van deze thema's.

5.6 Gevaarlijk afval en bedrijfsafval

Behalve huishoudelijk, of grof huishoudelijk afval en oud papier, dat meestal naast ondergrondse containers staat, kunnen de toezichthouders ook dumpingen van gevaarlijk afval tegen komen. Daarbij kan het gaan om drugsafval of bedrijfsafval.

De toezichthouders van team Tor zijn dan niet belast met de afhandeling maar hebben wel een aantal taken.

Als eerste moeten ze zorgen voor de veiligheid voor zichzelf en omstanders of passanten door te zorgen dat voldoende afstand wordt gehouden. Eventueel door het plaatsen van een afzetting. Dan moeten de boa's en omstanders overigens voldoende afstand houden tot het afval. In acute noodsituaties (bijv. bij vermoeden dat de vaten lekken) wordt via de portofoon assistentie van de politie via het operationeel centrum ingeroepen.

Drugs gerelateerde afvaldumpingen worden opgepakt door de politie. Grove milieudelicten worden ook door de politie opgepakt; dan in samenwerking met de gemeente. Als het (vermoedelijk) om bedrijfsafval gaat wordt contact opgenomen met de dienstdoende milieu-inspecteur/toezichthouders milieu van de omgevingsdienst.

5.7 Gevaarlijke honden

In het handhavingsarrangement, waarin de taakverdeling tussen gemeente en politie is geregeld, is opgenomen medewerker van team Tor de houder of eigenaar van een hond aanspreekt op zijn verantwoordelijkheden. Dus bij loslopende honden, hinderlijk gedrag of bij gevaarlijke honden lopen de contacten met de overtreder via team Tor.

Voor de afhandeling van meldingen over bijtincidenten of potentieel gevaarlijke honden is het "Protocol gevaarlijke honden gemeente Zwolle" vastgesteld. Dit is een interne werkinstructie waarin is vastgelegd hoe we dan handelen.

Wij spreken in de regel pas van een gevaarlijke hond als er een (bijt) incident heeft plaatsgevonden en daarvan aangifte of melding is gedaan. Maar ook als mensen vrezen dat een bepaalde hond agressief is en dat melden wordt onderzoek ingesteld om vast te stellen of er voldoende aanleiding is om de hond aan te merken als gevaarlijk.

Het proces start dus in de meeste gevallen met een melding of aangifte van een bijtincident bij de politie. Zij stellen hiervan een bestuursrechtelijke rapportage op.

Dit is dan de basis voor een bestuursrechtelijk handhavingstraject zoals is vastgelegd in het protocol. Bij ernstige gevallen of als het op stuk aanpak nodig wordt geacht kan de politie ook zelf verbaliserend optreden of een hond direct in beslag nemen.

5.8 Woonoverlast

Inwoners ondervinden soms ernstige overlast van een buurtbewoner, in wat voor vorm dan ook. Die overlast kan ten koste gaan van de leefbaarheid en/of veiligheid in de straat, wijk of buurt. Zolang het gaat om incidenteel overlast biedt de APV of de Omgevingswet aanknopingspunten om hiertegen op te treden. Maar deze middelen schieten te kort als de overlast een structureel karakter heeft.

De Wet aanpak woonoverlast (art. 151d Gemeentewet), heeft de burgemeester extra mogelijkheden gegeven om in structurele gevallen op te kunnen treden. Dit kan alleen als de raad daarvoor een artikel in de APV heeft opgenomen. In Zwolle is dat artikel 2:79 APV.

Op grond van die bepaling kan de burgemeester een gedragsaanwijzing geven aan overlastgevers in huur- of koopwoningen dan wel aan de verhuurder van de woning, als de ernstige en herhaaldelijke hinder redelijkerwijs niet op een andere, geschikte wijze kan worden tegengegaan. Dit wordt dikwijls voorafgegaan door een schriftelijke waarschuwing. De burgemeester kan vervolgens met inzet van last onder bestuursdwang of dwangsom optreden als de gedragsaanwijzing niet wordt opgevolgd.

De inhoud van de aanwijzing kan heel verschillend zijn, zoals:

- een verbod op het veroorzaken van geluidsoverlast;
- een verbod om burens te intimideren, bedreigen of uit te schelden;
- een bezoekersverbod;
- een tijdelijk huisverbod;
- een contactverbod;
- de verplichting om hulpverlening te accepteren.

Woonoverlast kan bij de gemeente gemeld worden of de boa/toezichthouder kan er ambtshalve mee geconfronteerd worden. Als dan wordt vastgesteld dat dit niet meer gaat om incidentele overlast en er sprake is van een langsepende situatie waarin al van alles is geprobeerd, wordt verder gehandeld volgens het op 19 januari 2023 ondertekende Convenant aanpak ernstige woonoverlast Zwolle. Dit convenant is ondertekend door de gemeente, de politie en de woningcorporaties en biedt een basis voor gegevensuitwisseling ter versterking van een gezamenlijke aanpak.

In de toezichtfase is het cruciaal dat de gemeente en de partners een dossier over de kwestie opbouwen. Alleen zo kan later een op te leggen gedragsaanwijzing of andere sanctie kans van slagen hebben.

BIJLAGE 1: AFKORTINGEN & BEGRIPPEN

Ambtshalve	Uit hoofde van de functie
APV	Algemene plaatselijke verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Beginselflicht tot handhaven	Het bevoegd gezag is verplicht op te treden bij een geconstateerde overtreding. (Er kunnen echter omstandigheden zijn waarin van handhaving moet worden afgezien).
Bestuurlijke boete	De bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Het bevoegde bestuursorgaan kan een bestuurlijke boete opleggen voor een overtreding als in wetgeving is vastgelegd welke bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor die overtreding.
Bibob-toets	Toets op grond van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
Binge drinken	Minstens eenmaal per maand 5 glazen of meer alcohol drinken tijdens 1 gelegenheid.
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Discretionaire bevoegdheid	Wetgeving heeft vaak een generalistisch karakter. In specifieke situaties is er ruimte voor interpretatie van die regelgeving. Als een Boa een overtreding of een strafbare gedraging constateert, móet hij deze doen ophouden. Door de discretionaire bevoegdheid kan de Boa ervoor kiezen in het geval van constatering of verdenking van een overtreding niet verbaliserend op te treden.
Gedogen	Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving kan en mag handhaven maar neemt een gemotiveerd besluit om ervan af te zien.
Handhaving	Activiteiten waarmee, vaak in aansluiting op toezicht, beoogd wordt feiten of gedragingen die in strijd zijn met de wet te beëindigen of ongedaan te maken.
Hoogdrempelige inrichting	Café of restaurant dat in het bezit is van een drank- en horecaverunning, waarbij het café- of restaurantbezoek op zichzelf staat en waarbij de activiteiten zijn gericht op personen van 18 jaar en ouder.
Laagdrempelige inrichting	Inrichting waarin rechtmatig het horecabedrijf wordt uitgeoefend, die geen hoogdrempelige inrichting is.
LHSO	Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
OM	Openbaar Ministerie
Omgevingwet	Overkoepelende wet die 1 januari 2024 in werking treedt en toeziet op vergunningverlening in de fysieke leefomgeving, deze wet vervangt verschillende wetten

	waaronder de Wet Milieubeheer, de Woningwet en het bouwbesluit, de wet op de Ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingswet (Wabo)
Ondermijning	De bovenwereld en onderwereld raken verweven met elkaar. Dit ondermijnt en bedreigt de samenleving en de rechtsstaat.
Openbare ruimte	De gemeenschappelijke fysieke ruimte die de leden van een samenleving hebben, inclusief de daarop betrekking hebbende mentale en sociale ruimte.
PHP	Preventie- en handavingsplan
Preventief toezicht	Bij preventief toezicht kan worden gedacht aan voorlichting en communicatie, bijvoorbeeld voorlichting aan inwoners over de regels voor het afsteken van vuurwerk, de motivatie achter die regels en de sancties die volgen als de regels overtreden worden.
Repressief toezicht	Repressief toezicht is het toezicht dat gericht is op het afstraffen van gevallen van niet-naleving. Daarnaast kan toezicht objectgericht, subjectgericht en surveillancegericht zijn. Afhankelijk van het onderwerp, kan het toezicht op maat ingezet worden. Handhaving is het vervolg op toezicht. Het is de reactie op geconstateerde overtredingen en gaat over het sanctioneren van gedrag dat niet normconform is.
ROVA	Afvalverwerkingsbedrijf in Midden- en Oost-Nederland
RVV	Reglement verkeersregels en verkeerstekens
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als een rechtsregel wordt overtreden.
Toezicht	Activiteiten waarmee wordt gecontroleerd of op de juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan vergunningen of wettelijke bepalingen.
TOR	Toezicht openbare ruimte
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
WoK	Wet op de kansspelen
WVW	Wegenverkeerswet
Zorgvuldigheidsbeginsel	De overheid moet een besluit zorgvuldig voorbereiden en nemen: de burger correct behandelen, zorgvuldig onderzoek naar feiten en belangen, procedures goed volgen, deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 Het bepalen verzwarende aspecten en noodzaak tot overleg

Beoordeel of er sprake is van verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een meer ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing of een ander combinatie van beide.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

A.

Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk en spoedsituaties: de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen. Van onomkeerbare gevolgen kan ook sprake zijn als de overtreder het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen.

B.

Recidive: de overtreder was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect.

C.

Verkregen financieel voordeel (winst of besparing): hiervan is sprake als blijkt dat de overtreder door zijn handelen of nalaten financieel voordeel heeft behaald en/of het behalen van financieel voordeel zijn doel was.

Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen. Maar ook omgekeerd, als er voor deze overtreding een lage strafrechtelijk boete standaard is terwijl bij herstel hoge kosten zijn gemoeid (bijv bij bomenkap) kan naast strafrecht ook bestuursrecht worden toegepast.

D.

Combinatie met andere relevante strafbare feiten: de overtreder heeft andere strafbare feiten gepleegd om door ons geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.

E.

Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"): De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het

bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

F.

Behoeftte aan waarheidsvinding: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

G.

Normbevestiging: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branches.

BIJLAGE 3: RELEVANTE REGELINGEN

Landelijk

Alcoholwet

Opiumwet

Wet Bibob

Wet op de Kansspelen

Winkeltijdenwet

Gemeentelijk

Algemene plaatselijke verordening Zwolle 2024

Afvalstoffenverordening gemeente Zwolle 2022

Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening Zwolle 2022

Bomenverordening 2021

Bibob-beleid gemeente Zwolle

Beleid coffeeshops gemeente Zwolle 2019

Besluit nadere regels terrassen gemeente Zwolle 2019

Verordening Speelautomatenhal Zwolle 2018

Handhavingsbeleid bij evenementen gemeente Zwolle 2016

Meetprotocol geluid bij evenementen gemeente Zwolle 2016

Beleidsregel evangelisatie met geluidsversterking gemeente Zwolle 2015

Beleidsregel evenementen in de open lucht 2021

Standplaatsenbeleid Zwolle 2012

Beleidsregel t.a.v. verkoop van consumentenverkoop gemeente Zwolle

Beleidsregel straat- en buurtbarbecues in de gemeente Zwolle

Beleidsnotitie “Gedogen is uitzondering” gemeente Zwolle 2003

BIJLAGE 4: ARTIKELEN 5:11 t/m 5:20 AWB

Titel 5.2. Toezicht op de naleving

Artikel 5:11

Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Artikel 5:12

1. Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.
2. Een toezichthouder toont zijn legitimatiebewijs desgevraagd 1 aanstonds.
3. Het legitimatiebewijs bevat een foto van de toezichthouder en vermeldt in ieder geval diens naam en hoedanigheid. Het model van het legitimatiebewijs wordt vastgesteld bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

Artikel 5:13

Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

Artikel 5:14

Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan dat de toezichthouder als zodanig aanwijst, kunnen de aan de toezichthouder toekomende bevoegdheden worden beperkt.

Artikel 5:15

1. Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.
2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.
3. Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.

Artikel 5:16

Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen.

Artikel 5:16a

Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in [artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht](#).

Artikel 5:17

1. Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
2. Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.
3. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.

Artikel 5:18

1. Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen.
2. Hij is bevoegd daartoe verpakkingen te openen.
3. De toezichthouder neemt op verzoek van de belanghebbende indien mogelijk een tweede monster, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.
4. Indien het onderzoek, de opneming of de monsterneming niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de zaken voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.
5. De genomen monsters worden voor zover mogelijk teruggegeven.
6. De belanghebbende wordt op zijn verzoek zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek, de opneming of de monsterneming.

Artikel 5:19

1. Een toezichthouder is bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.
2. Hij is bevoegd vervoermiddelen waarmee naar zijn redelijk oordeel zaken worden vervoerd met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft, op hun lading te onderzoeken.
3. Hij is bevoegd van de bestuurder van een vervoermiddel inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven bescheiden met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.
4. Hij is bevoegd met het oog op de uitoefening van deze bevoegdheden van de bestuurder van een voertuig of van de schipper van een vaartuig te vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt.
5. Bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie wordt bepaald op welke wijze de vordering tot stilhouden wordt gedaan.

Artikel 5:20

1. Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
2. Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit.
3. Het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is, is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het eerste lid.
4. Indien de gevorderde medewerking strekt ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens een regeling die is genoemd in hoofdstuk 2, 3 of 4 van de bij deze wet behorende [Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak](#) of in de bij deze wet behorende [Regeling verlaagd griffierecht](#), wordt de last onder bestuursdwang voor de toepassing van de twee laatstgenoemde regelingen aangemerkt als een besluit, genomen op grond van de eerstbedoelde regeling.