

Bijlage 6 - Beleidslijn Dwangsom en invordering

1. Algemeen

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit) (art. 5:32 Awb).

Het bestuursorgaan (college/burgemeester) is bevoegd een last onder dwangsom op te leggen (artikel 125 Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 van de Awb). Het bestuursorgaan stelt een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom (artikel 5:32b).

Deze beleidslijn biedt handhavers enig houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag. Deze beleidslijn is niet uitputtend bedoeld, maar bevat enkel voorbeelden. Het bestuursorgaan dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen. De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Bovendien mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien.

2. Aan wie wordt het opleggen van een last onder dwangsom gericht

Overtreder

De last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd aan de overtreder. Voorwaarde is dat deze het in zijn macht heeft de last uit te voeren of na te komen. Wie de overtreder is, is afhankelijk van de wettelijke bepaling die wordt overtreden. Zo kan de eigenaar naast de huurder overtreder zijn indien een voorschrift ook het laten gebruiken verbiedt.

Rechtsopvolger

Bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten, gericht op de naleving van de Wabo, gelden mede tegen de rechtsopvolger van diegene aan wie het handhavingsbesluit is gericht (artikel 5.18 Wabo). Het handhavingsbesluit kan dus ook tegen de rechtsopvolger ten uitvoer worden gelegd, inclusief het kostenverhaal. Op deze wijze wordt voorkomen dat door (opeenvolgende) eigendomsoverdracht aan een ingezette bestuursrechtelijke handhavingsactie wordt ontkomen.

Voorwaarde is wel dat een dergelijk handhavingsbesluit ingeschreven wordt in de openbare registers (artikel 2, lid 1 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken). Overigens is deze registratie niet voor alle overtredingen verplicht.

3. Bepaling dwangsomhoogte

Het opleggen van een dwangsom heeft tot doel overtredingen ongedaan te maken en eventuele vervolgovertredingen te voorkomen. Afhankelijk van de overtreding stelt of het College van burgemeester en wethouders of de burgemeester een dwangsom vast, evenals een maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. De hoogte van een dwangsom is afhankelijk van de aard van de overtreding en staat in (redelijke) verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang (zie artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht). De hoogte van een dwangsom is verder afhankelijk van:

1. de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen of met andere woorden, de dwangsom moet hoger zijn dan het (geschatte) financiële voordeel; het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
2. de dwangsom moet voldoende dwang tot gevolg hebben om de overtreding op te heffen c.q. te beëindigen;
3. voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
4. de bevestiging van normen gesteld in het bestuurlijk belang.

In deze beleidslijn zijn tabellen opgenomen. Deze tabellen vermelden de meest voorkomende overtredingen, de indicatieve dwangsomhoogten per soort activiteit, de daaraan verbonden maxima en herstel- c.q. begunstigingstermijn. De tabellen vermelden richtinggevende voorbeelden: in het concrete geval moet de geschikte hoogte van het dwangsombedrag worden bepaald aan de hand van deze beleidsregels. Voor de overtredingen die niet in de tabellen zijn genoemd, dient per geval de hoogte en de duur van de begunstigingstermijn bepaald te worden.

Afwijkingen van de tabellen

De geconstateerde feiten/omstandigheden zijn bepalend voor de individuele vaststelling van de hoogte en het maximaal te verbeuren bedrag. Afwijkingen naar boven/beneden van de dwangsomhoogte volgens de tabellen, waarvoor in het concrete geval goede reden kan zijn, moet steeds goed onderbouwd zijn en in de beschikking worden gemotiveerd. Dit geldt tevens voor de begunstigingstermijn.

Milieuovertredingen

Ten aanzien van de tabel voor milieuovertredingen dient het bovenstaande genuanceerd te worden. Bij milieuovertredingen is het namelijk lastig om vast te houden aan de tabellen, omdat bij milieu veel verschillende factoren een rol spelen en niet snel gesproken kan worden over een eenzelfde zaak. Bij de *hoogte van de dwangsommen* in deze beleidslijn, moet rekening gehouden worden met de omvang van de onderneming en inrichting, omvang en ernst van de milieuschade, mate van overlast en de vereiste investeringen. Gekeken kan worden o.a. naar de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming. Voor de kleinere bedrijven kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote inrichtingen verhoogd. De hoogte van de gekozen bedragen en het maximum te verbeuren bedrag dienen tot doel te hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen, reparatoir te zijn. Een maximum te verbeuren bedrag van bijvoorbeeld 10x (mag ook 25 x) is gekozen omdat de overtreding waarvoor de dwangsom wordt verbeurd wel telkens geconstateerd moet worden. De dwangsom mag niet het karakter van een straf krijgen, mag dus niet punitief zijn.

4. Dwangsomsoort

Er zijn drie dwangsomsoorten (artikel 5:32b Algemene wet bestuursrecht):

1. een bedrag ineens,
2. een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd,
3. een bedrag per overtreding van de last.

Veelal wordt door het college/de burgemeester gebruik gemaakt van een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd. Indien het een overtreding is die qua aard en ernst zeer ernstig is, kan worden gekozen voor een bedrag ineens.

Bij zogenaamde 'flexibele' overtredingen wordt gebruik gemaakt van een bedrag per overtreding van de last. Het gaat hierbij om overtredingen die eenvoudig te beëindigen zijn, maar ook eenvoudig te starten. Te denken valt hier aan bedrijfsmatige opslag op een agrarisch perceel: de opslag is eenvoudig weg te

halen, maar ook eenvoudig weer terug te plaatsen. De effectiviteit van een dwangsom met een bedrag ineens of per tijdseenheid is hier verminderd, omdat men aan de last kan voldoen en men vervolgens de overtreding opnieuw kan begaan. In dit soort gevallen is een dwangsom met een bedrag per overtreding effectiever: per overtreding zal dan een dwangsom verbeuren, zodat de overtreder de prikkel zal krijgen de overtreding niet meer opnieuw te begaan.

5. Verlengen van de begunstigingstermijn

In een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat de dwangsom verbeurt (artikel 5:32a, lid 2 Awb).

Uitgangspunt is dat de begunstigingstermijn niet verlengd wordt, omdat de begunstigingstermijn op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen (de termijn is voldoende lang om de opgelegde last te kunnen uitvoeren en in de omstandigheden van het geval, redelijk is).

In enkele gevallen kan overgegaan worden tot verlenging van de begunstigingstermijn. Hieronder worden deze gevallen opgesomd:

1. Indien de overtreder om een verlenging van de begunstigingstermijn verzoekt en aan de hand van objectieve gegevens aannemelijk kan maken dat hij de opgelegde last niet binnen de daartoe gestelde termijn kan uitvoeren. Hierbij moet de overtreder tevens een concrete termijn geven waarbinnen hij de opgelegde last wel kan uitvoeren. Indien een overtreder zelf te laat is begonnen met het aanvragen van offertes of het geven van een opdracht, wordt de begunstigingstermijn niet verlengd.
2. Indien de overtreder aan de hand van objectieve gegevens aannemelijk maakt dat opheffing van de illegale situatie – bijvoorbeeld door bedrijfsverplaatsing/ omzetting van de bedrijfstvorm/pensionering – in het vooruitzicht ligt. Ook hierbij geldt dat de overtreder een concrete termijn voor het opheffen van de illegale situatie moet geven.
3. Indien een voorlopige voorziening wordt aangevraagd door de overtreder en de rechtbank ons verzoekt om de begunstigingstermijn te verlengen tot het moment dat op het bezwaar een besluit is genomen of een uitspraak is gedaan op het beroep. Met het voornoemde wordt alleen ingestemd wanneer belangen van derden niet onevenredig worden geschaad en er geen gevaar is voor de volksgezondheid of onomkeerbare gevolgen optreden.

Dit betekent dat een begunstigingstermijn niet automatisch wordt verlengd als de overtreder een verzoek om een voorlopige voorziening indient. Een dergelijke automatische verlenging verhoudt zich namelijk niet met het uitgangspunt dat de oorspronkelijke begunstigingstermijn zorgvuldig tot stand is gekomen en in principe niet wordt verlengd. Bovendien schept een dergelijk automatisme een ongelijke situatie ten opzichte van overtreeders die in bezwaar niet om verlenging van de begunstigingstermijn verzoeken.

6. Invorderen van een dwangsom

Van rechtswege verbeuren

Indien een overtreder, na het verstrijken van de begunstigingstermijn, aan de opgelegde last geen gehoor heeft gegeven, wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd (artikel 5:32a, lid 2 jo. 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht). Betaling van de dwangsom dient binnen 6 weken nadat deze van rechtswege is verbeurd (de overtreding is geconstateerd) plaats te vinden (art. 5.33 Awb).

Verjaring invordering verbeurde dwangsom

De bevoegdheid tot het invorderen van een verbeurde dwangsom verjaart een jaar na de dag waarop zij is verbeurd (art. 5:35 van de Awb en in afwijking van artikel 4:104).

Invordering verbeurde dwangsom

Betaalt de overtreder niet binnen genoemde termijn van 6 weken, dan volgt een zogenaamd invorderingsbesluit.

Doel van een invorderingsbesluit is om de exacte omvang van de te betalen dwangsom vast te stellen.

In dit besluit staan de volgende elementen:

- De reden van verbeuring,
- Het (maximaal) verbeurde bedrag,
- Een verzoek om alsnog binnen (een nieuwe) termijn van 6 weken het verschuldigde bedrag te betalen.
- Een waarschuwing dat als de overtreder niet betaald, hij dan ook de wettelijke rente moet betalen plus eventuele invorderingskosten van een gerechtsdeurwaarder;

Tegen het invorderingsbesluit kan de overtreder bezwaar maken.

Aanmaning

Betaalt de overtreder vervolgens nog steeds niet, dan volgt een aanmaning om alsnog binnen 2 weken te betalen;

Dwangbevel

Als de overtreder dan nog niet betaalt, dan volgt een door een deurwaarder bij exploit betekend dwangbevel aan de overtreder;

De overtreder moet dan ook de bijkomende invorderingskosten en de wettelijke rente vanaf het moment van verbeuring (=einde begunstigingstermijn) betalen. Een overtreder heeft er dus alle baat bij om zo snel mogelijk de dwangsom vanaf het moment van verbeuring te betalen. Anders moet hij dus ook al deze bijkomende kosten betalen;

Tegen het dwangbevel kan de overtreder verzet aantekenen bij een burgerlijke rechter.

7. Uitgangspunten invordering

Bij de invordering van een dwangsom hanteren wij enkele algemene uitgangspunten.

Hoofregel

De overtreder betaalt altijd de volledige dwangsom. Als wij namelijk afzien van inning, dan creëert dat een negatief voorbeeld. Handhaving is anders niet meer afschrikwekkend genoeg en ondergraaft de effectiviteit van het handhavingsprogramma. Bovendien kan dit leiden tot calculerend gedrag. Invordering van de gehele dwangsom is dus altijd het sluitstuk van elke handhavingsprocedure;

Uitzondering

Afzien van (volledige) invordering van de dwangsom is alleen mogelijk in deze zeer uitzonderlijke gevallen:

- Objectief aantoonbare overmacht (Dit verschilt per situatie);
- Ernstige onvoorzienbare ziekte of ongeluk van de overtreder of een direct gezinslid
- Door plotseling overlijden van de overtreder of een direct gezinslid én;

- Men door de gevolgen en nasleep van de in de vorige punten genoemde oorzaken niet aanvullend in staat was om aan de gemeente een verlenging van de begunstigingstermijn te vragen;¹

8. Betalingsregeling

Indien een overtreder (natuurlijk persoon of rechtspersoon) concreet aantoont dat hij de verbeurde dwangsom niet in zijn geheel of ineens kan betalen, kan een betalingsregeling getroffen worden.. Om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling moet de overtreder een schriftelijk verzoek indienen bij de gemeente. Wordt ingestemd met het verzoek, dan wordt een betalingsregeling opgesteld:

- a) voor bedrijven: voor maximaal 6 maanden;
- b) voor particulieren: voor maximaal 12 maanden.

Indien bedrijven of particulieren de betalingsregeling niet naleven, zal de vordering uit handen aan de deurwaarder gegeven worden.

8. Hoe om te gaan bij herhaling

Indien blijkt dat op een bepaald perceel door dezelfde persoon wederom een overtreding wordt begaan, wordt de last onder dwangsom verhoogd met 25%. De betreffende overtreding moet wel binnen 2 jaar nadat de vorige last onder dwangsom is opgelegd, plaatsvinden. Na deze twee jaar wordt volgens de tabellen een last onder dwangsom opgelegd.