

beleidsnota Handhaving Bouwen en Ruimtelijke Ordening gemeente Oldebroek

deel a: beleidsregels

Vastgesteld bij besluit van burgemeester en wethouders van Oldebroek van 16 juni 2003, nummer 2003002175

inhoudsopgave

DEEL A BELEIDSREGELS

1.	inleiding/doelstelling nota	3
1.1	plaatsbepaling van de nota	4
2.	inspraak en procedure van vaststelling	5
2.1.	procedure van vaststelling	5
2.2	inspraak- en overlegreacties/wijzigingen t.o.v. conceptbeleidsnota	5
3.	structuur van de beleidsnota handhaving bouwen en ruimtelijke ordening	6
4.	doelstellingen van handhaving	7
4.1.	het beëindigen van begane overtredingen	7
4.1.1.	legalisering van de overtreding	7
4.1.2.	fysieke beëindiging van de overtreding	8
4.2	voorkomen van nieuwe overtreding	8
5.	organisatie ter zake van de handhaving	10
5.1.	handhavingstraject	10
5.2.	organisatie	10
5.2.1.	sectie BWT	11
5.2.2.	sectie Rovo/jur	11
6.	ambitieniveau en prioritering in de handhaving	13
7.	handhavingsmiddelen	16
7.1.	toezicht/controle	16
7.2.	stilleggen bouw/sloop	16
7.3	oplegging dwangmaatregel	17
7.4.	voorlichting en openbaarheid	18
7.4.1.	voorlichting	18
7.4.2.	openbaarheid	18
7.5.	strikte toetsing	19
7.6.	heldere normstelling	19
8.	Afstemming met sectie milieu, sectie veiligheidshandhaving (OW) en politie	20
8.1	afstemming met secties milieu en veiligheidshandhaving	20
8.2.	afstemming met politie/OM	20
9.	scholing en financiën	21
9.1.	scholing	21
9.2.	financiën en personele gevolgen	21
9.2.1.	nieuwe zaken	21
9.2.2.	achterstand	22

10.	evaluatie van beleid en terugkoppeling met bestuur	23
10.1.	evaluatie van beleid	23
10.2.	terugkoppeling met bestuur	23
11.	bestaande achterstand	24

DEEL B PROCESBESCHRIJVINGEN EN STANDAARDEN

1.inleiding/doelstelling nota

Handhaving van de vastgestelde voorschriften op het gebied van de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke ordening en de op de deze wetten gebaseerde regelgeving (bijv. bestemmingsplannen) is een kerntaak van de gemeente.

De handhaving van deze regels is van essentieel belang voor de geloofwaardigheid van de gemeente. Indien vastgestelde voorschriften niet worden gehandhaafd, kunnen deze eenvoudigweg worden overtreden, hetgeen de geloofwaardigheid van de gemeente ondergraaft.

Daarnaast geldt dat handhaving van de bouwregelgeving noodzakelijk is om iedere burger gelijke kansen te geven voor het bouwen en gebruiken van gebouwen en terreinen. Het kan niet zo zijn dat door de overtreding van regels voordelen worden verkregen boven anderen die zich wel aan de regels houden. De situatie kan dan ontstaan dat diegene die keurig informeert en de benodigde procedures doorloopt zaken niet of tegen inspanning en kosten voor elkaar krijgt, terwijl diegene die dit zonder de vereiste procedures doet de zaken veel gemakkelijker voor elkaar krijgt. De regels dienen daarom voor een ieder helder te zijn en dienen te worden gehandhaafd.

Handhaving van de wettelijke voorschriften is ook onontbeerlijk ter bescherming van de rechten van burgers. Het overtreden van de bouwregelgeving kan leiden tot aantastingen van belangen van andere burgers. De burger mag verlangen dat de gemeente tegen deze aantastingen optreedt

Tenslotte is het handhaven van de bouwregelgeving noodzakelijk om de veiligheid van bouwwerken (en daarmee van mensen), de kwaliteit van stedenbouwkundige structuur en de waarde van de openbare ruimte te garanderen. Met name in het buitengebied liggen waardevolle tot zeer waardevolle gebieden, welke zeer kwetsbaar zijn. Doch ook de gemeentelijke kernen hebben hun eigen, beschermingswaardige waarden. Recente rampen in Volendam, Enschede en Tiel hebben uitgewezen dat handhaving van de gestelde voorschriften noodzakelijk is om de veiligheid van mens en goed te verzekeren.

Dat handhaving van de bouwregelgeving een kerntaak van de gemeente is, vindt zijn neerslag in de hedendaagse jurisprudentie en komt ook op rijksniveau naar voren. Binnen de jurisprudentie is handhaving gegroeid van een bevoegdheid tot een beginselverplichting,. De gemeente had voorheen een vrij ruime bevoegdheid om bij overtreding af te zien van handhaving. Binnen de huidige jurisprudentie is, zeker als er derdenbelangen in het geding

zijn, handhaving uitgangspunt en kan slechts bij hoge uitzondering afgezien worden van handhaving.

Ook op rijksniveau is er, mede als gevolg van eerder genoemde rampen, een toenemende aandacht voor het fenomeen handhaving. Gemeenten worden aangespoord om hun handhavingstaak serieus op te pakken en er zijn voornemens om bevoegdheden van rijk en provincie uit te breiden teneinde gemeenten zonodig te dwingen om tot handhaving over te gaan.

In 2000/2001 heeft de inspectie VROM een integrale inspectie uitgevoerd in de gemeente. In het naar aanleiding van deze inspectie opgestelde rapport wordt geconcludeerd dat de handhaving onvoldoende functioneert en dat deze sterk dient te verbeteren.

Niet gesteld kan worden dat er in de afgelopen jaren in de gemeente Oldebroek geen handhaving heeft plaatsgevonden. De afgelopen jaren zijn vele handhavingsacties in gang gezet en, zij het in mindere mate, ook afgerond. De handhaving van de bouwregelgeving heeft de laatste jaren echter met een groot aantal problemen te kampen gehad, waardoor deze minder goed uit de verf gekomen is dan wenselijk was. Enerzijds was daar de problematiek op Bouw- en Woningtoezicht (onderbezetting, personeelwisselingen etc.), waardoor het te lang duurde voor zaken opgepakt werden en procedures anderzijds onnodig lang duurden of bleven steken. Anderzijds ontbraken duidelijke (interne) procedures hetgeen ten koste ging van de efficiency, maar daarnaast tot gevolg had dat procedures onnodig lang duurden. Tot op heden ontbrak een bestuurlijke prioritering, hetgeen geleid heeft tot een enorme waslijst van lopende procedures. Tenslotte ontbrak het tot voor kort aan een goed registratiesysteem, hetgeen ten koste ging van de inzichtelijkheid.

Deze problemen, voornoemde ontwikkelingen op rijksniveau en binnen de jurisprudentie, alsmede het uit de Algemene wet bestuursrecht c.q. de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voortvloeiend vereiste dat beleid eenduidig en kenbaar is, hebben geleid tot het opstellen van deze beleidsnota.

Deze nota heeft een meervoudige doelstelling, In de eerste plaats wordt voor het taakveld Ruimtelijke Ordening duidelijk en inzichtelijk gemaakt wat handhaving inhoudt en welk handhavingsbeleid de gemeente Oldebroek voert en wordt de handhavingsorganisatie neergezet. De nota schept voor burger, ambtelijk apparaat en bestuur duidelijkheid over het te voeren beleid en bindt bestuur en ambtelijk apparaat aan het vastgestelde beleid.

In de tweede plaats worden in de nota enkele bestuurlijke keuzes in de handhaving gemaakt (bv prioritering, keuze tussen bestuursdwang/dwangsom. De nota geeft in de derde plaats een aanzet tot een afstemming op het gebied van handhaving RO/BWT en handhaving op de taakvelden

veiligheidshandhaving en milieu en daarnaast een aanzet tot afstemming/samenwerking met de politie.

Tenslotte heeft de nota tot doel de handhaving zo efficiënt en effectief mogelijk te laten plaatsvinden (werken volgens vastgestelde procedures en standaardbrieven).

1.1 plaatsbepaling van een nota handhaving bouwen en ruimtelijke ordening
Onderhavige beleidsnota betreft het gemeentelijk taakveld bouwen (Woningwet) en ruimtelijke ordening (WRO). De nota kan in de toekomst deel uitmaken van (en zou in zoverre vooruit lopen op) een integrale gemeentelijke beleidsnota ter zake van de handhaving, waarin behalve de handhaving op het taakveld bouwen en ruimtelijke ordening ook de handhaving op andere gemeentelijke taakvelden opgenomen kan worden (bijv. veiligheid, drank- en horeca, milieu, bossen en plantsoenen, APV, Wet op de Kansspelen, gemeentelijke eigendommen, etc).

De nota handhaving bouwen en ruimtelijke ordening betreft een algemene nota op dit taakveld. Deze algemene nota kan uitgewerkt worden in deelnota's voor specifieke deelterreinen, waarbij als voorbeeld gewezen kan worden op de in voorbereiding zijnde nota permanente bewoning van recreatieverblijven

2. inspraak en procedure van vaststelling.

2.1 procedure van vaststelling

De beleidsnota moet gezien worden als een verzameling beleidsregels. Gelet op het sinds maart 2002 geldende duale stelsel dient de nota vastgesteld te worden door burgemeester en wethouders.

Alvorens tot vaststelling overgegaan wordt, dient op basis van afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht inspraak verleend te worden.

Dienaangaande heeft een conceptbeleidsnota vanaf 23 april 2003 gedurende vier weken ter inzage gelegen, waarbij belanghebbenden in de gelegenheid waren om mondeling, dan wel schriftelijk zienswijzen naar voren te brengen.

Alhoewel overleg met andere overheden strikt formeel niet is voorgeschreven, is de conceptbeleidsnota toegezonden aan de directe buurgemeenten (Heerde, Kampen, Hattem, Elburg), de provincie, politie, Openbaar Ministerie, het waterschap en de inspectie VROM.

Gelet op de aard van de materie is de conceptnota ter informatie voorgelegd aan de gemeenteraad en heeft dienaangaande een behandeling plaatsgevonden tijdens vergaderingen van de commissie Ruimte en Grond van 4 februari en 6 mei 2003.

2.2 inspraak- en overlegreacties/wijzigingen t.o.v. conceptbeleidsnota

Ter zake zijn geen inspraakreacties binnengekomen.

De inspectie VROM heeft bij monde van de heer Postuma op 23 mei 2002 een telefonische reactie gegeven. De inspectie heeft geadviseerd om de nota ook van toepassing te laten zijn op illegaal slopen. Naar aanleiding van deze reactie is de nota aangepast.

Van de overige instanties die de conceptbeleidsnota ontvangen hebben, is geen reactie ontvangen.

Ten opzichte van de conceptbeleidsnota zijn ambtshalve enkele kleine niet inhoudelijke wijzigingen aangebracht.

3. structuur van de beleidsnota handhaving bouwen en ruimtelijke ordening
De beleidsnota handhaving bestaat uit 2 delen. Deel A bevat de beleidsregels. In deel B zijn de procesbeschrijvingen en de standaarden opgenomen.

Deel A van de nota bestaat uit een aantal onderdelen. In de eerste plaats zal kort ingegaan worden op de doelstellingen van handhaving in het algemeen (hoofdstuk 4). Hierna zal worden ingegaan op de organisatie rondom de handhaving en zal het handhavingstraject worden beschreven (hoofdstuk 5). Hoofdstuk 6 bevat het ambitieniveau en de prioritering inzake de handhaving. Hoofdstuk 7 gaat in op de verschillende middelen om de doelstellingen van handhaving te bereiken. Hoofdstuk 8 betreft de afstemming met de gemeentelijke secties milieu en veiligheidshandhaving en politie/OM. Hoofdstuk 9 gaat in op scholing en op de financiële gevolgen. In hoofdstuk 10 zal ingegaan worden op de evaluatie van het beleid. In hoofdstuk 11 zal ingegaan worden op de bestaande gevallen.

4. doelstellingen van handhaving

Zoals ook al bij de inleiding aan de orde is geweest, is het handhaven van de bouwregelgeving een kerntaak van de gemeente. Deze taak wordt door de gemeente Oldebroek dan ook serieus opgepakt.

Handhaving heeft in beginsel twee doelstellingen. In de eerste plaats het beëindigen van situaties die in strijd zijn met de voorschriften en in de tweede plaats het voorkomen dat (nieuwe) overtredingen worden begaan. Deze twee punten zijn de inzet van het handhavingsbeleid in de gemeente Oldebroek. Er zal gestreefd worden om zo veel mogelijk overtredingen te beëindigen en er zal worden gestreefd om het begaan van (nieuwe) overtredingen te voorkomen.

De overtredingen op het taakveld Bouwen en ruimtelijke ordening zijn overigens divers. Zij kunnen onderscheiden worden in illegale bouw (w.o. strijdigheid van bestaande bouwwerken met Bouwbesluit, bouwverordening en redelijke eisen van welstand), illegale sloop, illegale bewoning, illegale bedrijvigheid, illegale aanlegactiviteiten en overige illegale gebruiksactiviteiten.

4.1 het beëindigen van begane overtredingen

Het beëindigen van begane overtredingen kan op twee manieren geschieden. In de eerste plaats kan dit door legalisering van de situatie. In de tweede plaats kan dit door fysieke beëindiging van de overtreding.

4.1.1. Legalisering van de overtreding

Legalisering houdt in dat de situatie achteraf vergund wordt middels bouw-, sloop- of aanlegvergunning. Ook bestaat de mogelijkheid dat een bestemmingsplanherziening, of -wijziging plaatsvindt, dan wel dat een vrijstelling verleend wordt. Alvorens tot oplegging van een bestuurlijke dwangmaatregel overgegaan kan worden, dient eerst te worden onderzocht of de clandestiene situatie kan worden gelegaliseerd. Hierbij geldt dat indien de betrokkene weigert aan de legalisatie mee te werken, bijvoorbeeld doordat hij weigerachtig is een bouwvergunningaanvraag in te dienen, alsnog tot oplegging van een bestuurlijke dwangmaatregel overgegaan kan worden. Voorkomen moet worden dat de kwestie eindelijk gerekt worden door een betrokkene die toezegt een volledige aanvraag in te dienen en, ondanks herhaalde verzoeken van de gemeente, hier niet toe overgaat (aan het lijntje houden van gemeente). Uitgangspunt zal dan ook zijn dat slechts tweemaal schriftelijk gesommeerd zal worden om een (volledige) aanvraag in te dienen. Indien on-danks deze sommaties geen volledige aanvraag binnenkomt, dient het handhavingstraject in gang gezet te worden. De in de sommaties te stellen termijn dient kort, doch haalbaar te zijn. Ten aanzien van bouw-, sloop- en aanlegvergunningaanvragen geldt dan ook dat in de eerste schriftelijke sommatie een termijn van drie weken gesteld wordt. In de tweede schriftelijke sommatie wordt een termijn van twee weken gesteld. Ten aanzien van verzoeken om bestemmingsplanherziening, -wijziging en/of vrijstelling, welke in het navolgende behandeld worden, geldt dat in de sommaties een termijn van twee weken genoemd kan worden.

Ten aanzien van bestemmingsplanherzieningen, -wijzigingen en vrijstellingen geldt dat in theorie nagenoeg iedere overtreding waarbij het bestemmingsplan in het geding is, middels bestemmingsplanherziening en/of vrijstelling gelegaliseerd zou kunnen worden. Uitgangspunt is echter dat slechts aan vrijstellingen en/of bestemmingsplanherzieningen medewerking verleend wordt, die in overeenstemming zijn met de gemeentelijke ruimtelijke visie c.q. het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Het al aanwezig zijn van een illegaliteit kan nimmer een argument zijn om tegen de gemeentelijke ruimtelijke visie of het gemeentelijk ruimtelijk beleid in planologische medewerking te verlenen. Uiteraard kan bij wijze van hoge uitzondering afgeweken worden van het ruimtelijk beleid c.q. ruimtelijke visie, doch deze uitzondering kan, zoals gezegd, nimmer gevonden in het al aanwezig zijn van de illegaliteit. Evenzeer geldt dit voor de kosten welke gepaard gaan met het moeten beëindigen van de overtreding. Het feit dat beëindiging van de illegaliteit leidt tot kosten bij betrokkene, kan nimmer leiden tot het middels een planologische procedure legaliseren van de situatie.

Tenslotte geldt ten aanzien van de mogelijkheid van legalisering dat voorkomen moet worden dat betrokkenen vermeende legalisatiemogelijkheden gaan gebruiken om de illegaliteit te rekken. Indien betrokkene een bouw-, sloop- of aanlegvergunningaanvraag indient waarvan op voorhand nagenoeg zeker is, dat deze geweigerd zal worden, is dat geen reden om de handhaving op te schorten.

Evenzeer geldt dit voor verzoeken om planherziening e.d.. Betrokkene heeft altijd de mogelijkheid om de gemeenteraad om een planherziening te verzoeken. Indien een dergelijk verzoek echter in strijd komt met het gemeentelijk ruimtelijk beleid, dan wel de gemeentelijk visie en er op voorhand door burgemeester en wethouders geen hoge uitzondering aanwezig geacht wordt, is de indiening van een verzoek geen reden om handhaving op te schorten.

4.1.2. Fysieke beëindiging van de overtreding

Wanneer legalisatie niet mogelijk blijkt, dan dient, e.e.a. met inachtneming van de gestelde prioriteiten, het handhavingstraject in gang gezet te worden. Uitgangspunt is dat de overtreding daadwerkelijk beëindigd wordt. Gedogen is in beginsel uit den boze. Slechts bij wijze van zeer hoge uitzondering kan worden afgezien van handhaving. Het aanwezig zijn van de illegaliteit, dan wel de kosten welke gepaard gaan met beëindiging van de illegaliteit, kunnen geen uitzondering rechtvaardigen (wie zijn billen brandt, moet op de blaren zitten). Als doelstelling zal tevens worden gehanteerd dat een besluit tot aanpakken van een handhavingszaak tevens inhoudt dat wanneer dit noodzakelijk is ook tot het uiterste zal worden doorgegaan om de overtreding te beëindigen. Met andere woorden: een eenmaal ingezet handhavingstraject zal, wanneer de overtreding niet tussentijds wordt beëindigd, tot het einde worden doorgezet. Dit betekent dat een aangezegde bestuursdwang ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt en dat verbeurde dwangsommen daadwerkelijk geïnd worden.

Het is wenselijk dat alvorens overgegaan wordt tot oplegging van een bestuurlijke dwangmaatregel, getracht wordt om middels overleg te komen tot een vrijwillige beëindiging van de illegaliteit. Tijdens dit overleg wordt gepoogd betrokkene ervan te overtuigen om de overtreding zo snel mogelijk te beëindigen. Dit overleg kan ambtelijk geschieden en dient plaats te vinden voor de eerste rapportage aan burgemeester en wethouders. De uitkomst van het overleg dient aan burgemeester en wethouders te worden voorgelegd. Voorkomen moet worden dat overlegsituaties leiden tot vertraging in de procedure, dan wel misbruikt worden om de zaak te rekken. Indien tijdens het eerste overleg duidelijk wordt dat betrokkene niet voornemens is de illegaliteit te beëindigen, dient tot handhaving overgegaan te worden. Slechts indien tijdens het overleg blijkt dat er concreet zicht is op vrijwillige beëindiging van de overtreding op korte termijn, kan besloten worden om de handhaving op te schorten.

4.2 Voorkomen van nieuwe overtredingen

Het ontstaan van overtredingen kan verschillende oorzaken hebben.

Allereerst zijn er burgers die overtredingen begaan, zonder dat zij zich hiervan bewust zijn. Zij waren ten tijde van de overtreding niet op de hoogte van de voorschriften. Veelal gaat het hier om de in verhouding wat kleinere overtredingen. Immers bij een grote investering worden de risico's beter ingeschat. Het zal duidelijk zijn dat ernaar gestreefd dient te worden dat de burgers duidelijk op de hoogte zijn van wat mag en wat niet mag.

Naast onbekendheid is er ook sprake van burgers die een overtreding bewust begaan en die afwachten of de gemeente tot handhaving overgaat. Wanneer de gemeente tot handhaving overgaat, dan worden de voor de burger in verhouding goedkope bestuursrechtelijke procedures ten volle benut om de zaak te vertragen. Voor deze groep dient het na de invoering van het beleid duidelijk te zijn dat wanneer de gemeente een handhavingsactie inzet, deze ook tot het laatst wordt doorgezet. Deze informatie omtrent de handelswijze van de gemeente kan een prikkel zijn om geen overtreding meer te begaan.

Vervolgens zorgt een daadwerkelijke aanpak van overtredingen voor een afschrikkende werking. Immers wanneer men met eigen ogen ziet dat overtredingen aangepakt worden en dat het overtreeden van de voorschriften achteraf veel tijd en moeite kost, terwijl veelal de kans dat de overtreding kan voortduren klein is, dan krabt men zich nog wel eens achter de oren voordat men de overtreding begaat. Dit is overigens de preventieve kant van het daadwerkelijk aanpakken van overtredingen.

5. organisatie ter zake van de handhaving

In dit hoofdstuk zal het handhavingstraject worden beschreven. Tevens zal worden ingegaan op de organisatie ter zake van de handhaving.

5.1. Handhavingstraject

Het handhavingstraject is de weg die een zaak (van overtreding van de voorschriften) door de gemeentelijke organisatie doorloopt. Teneinde op een effectieve en efficiënte wijze te kunnen handhaven, is het van essentieel belang dat het handhavingstraject zo volledig mogelijk beschreven is. Het handhavingstraject is opgenomen in een draaiboek, dat opgenomen is in deel b en kan als volgt verkort weergegeven worden:

Controle > controlerapport > constateringsbrief /stillegging bouw of sloop > controle > controlerapport > informeel overleg > rapportage aan B&W > waarschuwing > controle > controlerapport > zienswijzeninwinning > rapportage aan B&W > oplegging bestuurlijke dwangmaatregel > ten uitvoerlegging /bezwaar en beroep

5.2 Organisatie

Teneinde de handhavingstaak naar behoren te kunnen uitvoeren, is het van belang dat deze taak stevig in de organisatie verankerd wordt. Handhaving is geen afgeleide taak die er even bij gedaan wordt, maar moet gezien worden als een zelfstandige taak met een eigen plaats in de gemeentelijke organisatie.

De handhaving van regelgeving inzake ruimtelijke ordening en bouwen komt grotendeels voor rekening van de sectie Bouw- en Woningtoezicht (BWT) en de sectie Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting en juridische zaken (Rovo/jur) van de afdeling BROVOM.

De gemeente Oldebroek heeft op het deelterrein "handhaving veiligheid" een handhaver aangesteld. Deze handhaver functioneert voorlopig onder leiding en verantwoordelijkheid van de op de afdeling Openbare Werken gepositioneerde commandant van de brandweer. Het deelterrein "handhaving veiligheid" ziet met name op veiligheidsaspecten ter zake van brandveiligheid en milieu. Een klein deel van zijn tijd zal de aangestelde handhaver besteden aan handhaving op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening. Dit deel van zijn taken zal in het kader van onderhavige nota gemakheidshalve worden toegerekend aan de sectie BWT.

Gelet op de noodzaak van functiescheiding, zoals deze onder meer naar voren komt in het eerder genoemde inspectierapport en zoals deze tegenwoordig ook in de doctrine gemeengoed is, is het onwenselijk dat de verantwoordelijkheid voor vergunningverlening en handhaving bij één sectie gelegd wordt. In deze nota is uitvoering gegeven aan de noodzaak van functiescheiding door de verantwoordelijkheid voor de handhaving niet te leggen bij de sectie welke verantwoordelijk is voor de vergunningverlening (ic. BWT), doch bij de sectie Rovo/jur.

Deze functiescheiding heeft ten aanzien van de sectie BWT tot gevolg dat deze binnen de handhaving weliswaar een duidelijk afgebakend eigen takenpakket heeft, doch wordt aangestuurd door en functioneert binnen de verantwoordelijkheid van Rovo/jur.

De taak van BWT bestaat met name uit het uitvoeren van veldcontroles en het verlenen (van technische) ondersteuning aan de sectie Rovo/jur, zowel bij de voorbereiding, als bij de uitvoering van een dwangmaatregel. Ook bij bezwaar- en beroepsprocedures verleent deze sectie ondersteuning.

De taak van Rovo/jur bestaat uit het aansturen van de sectie BWT en het verzorgen van de juridisch-administratieve afwikkeling van procedures. Inning van verbeurde dwangsommen geschiedt door de afdeling financiën, waarbij BWT en Ro-vo/jur ondersteuning verlenen.

Ten einde een goede samenwerking tussen beide secties te garanderen is een maandelijks afstemmingsoverleg in het leven geroepen. In dit overleg worden de lopende procedures en algemene ontwikkelingen inzake de handhaving en aanverwante zaken besproken.

Voor de secties BWT en Rovo/jur zal in een afzonderlijke paragraaf de inzet per handhavingszaak ten behoeve van de handhaving worden uiteengezet.

5.2.1 Sectie BWT

De taak van BWT bestaat zoals gezegd met name uit het uitvoeren van veldcontroles en het verlenen (van technische) ondersteuning aan de sectie Rovo/jur, zowel bij de voorbereiding, als bij de uitvoering van een dwangmaatregel. Ook bij bezwaar- en beroepsprocedures verleent deze sectie ondersteuning.

Uitgaande van een gemiddelde handhavingsactie is tot en met de controle na de formele dwangmaatregel 16 uur benodigd (zie draaiboek deel b). Voor ondersteuning van Rovo/jur ten tijde van de bezwaar- en beroepsprocedures komen hier per geval nog 16 uren bij. Deze ondersteuning bestaat uit het uitvoeren van controles, het voeren van overleg en het bijwonen van zittingen (1x bezwaarcommissie, 1x rechtbank en 1x Raad van State). Indien tenslotte een aangezegde bestuursdwang wordt uitgevoerd kan voor het voorbereiden tot en met het bijvoorbeeld verwijderen van een bouwwerk en de nacontroles hiervoor per afzonderlijk geval gemiddeld 16 uren worden berekend (zie draaiboek uitvoering: deel b). Voor ondersteuning bij de inning van verbeurde dwangsommen kan uitgegaan worden van gemiddeld 2 uur.

Niet iedere handhavingszaak zal lopen tot en met de Raad van State. Veel door BWT opgepakte zaken worden in het voortraject opgelost. Anderzijds leert de ervaring wel dat als het bij een zaak éénmaal op formeel aanschrijven aankomt, de kwestie nagenoeg altijd tot en met de Raad van State uitgeprocedeerd wordt. Bovendien zijn er kwesties waar de inzet van BWT groter tot veel groter is dan bovengenoemde uren. Indien er vanuit gegaan wordt dat in 50% van de gevallen de kwestie uitgeprocedeerd wordt en dat in 25% van de opgepakte kwesties daadwerkelijk uitvoering aan de dwangmaatregel gegeven wordt, leidt dit tot de volgende gemiddelde urenbesteding per zaak:

Bestuursdwang	16 uur voortraject
	08 uur ondersteuning bij bezwaar en beroep (50 % van 16 uur)
	04 uur uitvoering (25% van 16 uur)
Totaal	28 uur
Dwangsom	16 uur voortraject
	08 uur ondersteuning bij bezwaar en beroep (50 % van 16 uur)
	0,5 uur uitvoering (25% van 2 uur)
Totaal	24,5 uur

5.2.2 sectie Rovo/jur

Zoals al eerder vermeld bestaat de taak van Rovo/jur uit het aansturen van de sectie BWT en het verzorgen van de juridisch-administratieve afwikkeling van procedures

De juridisch-administratieve afwikkeling bestaat uit het opstellen van correspondentie, rapportages en besluiten en het voeren van procedures bij de bezwaarcommissie, de sector Bestuursrecht van de Arrondissementsrechtbank te Zutphen en bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Ook moet in voorkomende gevallen bij overlapsituaties worden afgestemd met andere secties, zoals de sectie Milieu.

Het afwickelen van de rechterlijke procedures bestaat uit het vertegenwoordigen van het college van burgemeester en wethouders tijdens zittingen van eerdergenoemde rechtscolleges en de bezwaarcommissie. Ook de zittingen rond verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening behoren hiertoe. Voorafgaand aan deze zittingen moeten het verweer van het college en een pleitnota, die tijdens de zitting wordt uitgesproken worden opgesteld en moeten processtukken verzameld, gekopieerd en verstuurd worden.

Het komt echter ook regelmatig voor dat overtreders en hun vertegenwoordigers tussentijds overleg voeren met ambtelijke vertegenwoordigingen dan wel met bestuurders. Deze vormen van overleg kunnen gegevens opleveren waarop namens het college dient te worden gereageerd. Veelal moet naar aanleiding van deze gesprekken onderzoek plaatsvinden naar eventuele oplossingen of moeten nieuwe oplossingen worden gezocht.

Bovengenoemde taken leiden tot de volgende gemiddelde inzet voor Rovo/jur: Voor de fase tot en met het opleggen van de formele aanschrijving moet uitgegaan worden van 9 uur (zie procesbeschrijving deel b). Voor de juridische afwikkeling van procedures moet uitgegaan worden van 60 uur. Indien tenslotte een aangezegde bestuursdwang wordt uitgevoerd kan per afzonderlijk geval gemiddeld 4 uren worden berekend (zie procesbeschrijving uitvoering: deel b). Voor ondersteuning bij de inning van verbeurde dwangsommen kan uitgegaan worden van gemiddeld 2 uur.

Zoals reeds eerder is aangegeven zal niet iedere handhavingszaak lopen tot en met de Raad van State. Veel door BWT opgepakte zaken worden in het voortraject opgelost. Anderzijds leert de ervaring wel dat als het bij een zaak éénmaal op formeel aanschrijven aankomt, de kwestie nagenoeg altijd tot en met de Raad van State uitgeprocedeerd wordt. Bovendien zijn er kwesties waar de inzet van Rovo/jur groter tot veel groter is dan bovengenoemde uren. Indien er vanuit gegaan wordt dat in 50% van de gevallen de kwestie uitgeprocedeerd wordt en dat in 25% van de opgepakte kwesties daadwerkelijk uitvoering aan de dwangmaatregel gegeven wordt, leidt dit tot de volgende gemiddelde urenbesteding per zaak:

Bestuursdwang	9 uur ondersteuning voortraject
	30 uur juridische afwikkeling (50 % van 60 uur)
	01 uur uitvoering (25% van 4 uur)
Totaal	40 uur
Dwangsom	9 uur ondersteuning voortraject
	30 uur juridische afwikkeling (50 % van 60 uur)
	0,5 uur uitvoering (25% van 2 uur)
Totaal	39,5 uur

Bij deze urenberekening is de inzet voor eventueel benodigd afstemmingsoverleg niet meegenomen.

6. Ambitieniveau en prioritering in de handhaving

In het kader van de handhaving zal het ambitieniveau bepaald moeten worden. Dit ambitieniveau loopt van het slechts reageren op excessen en klachten van burgers tot en met het niveau waarbij alle overtredingen opgespoord en aangepakt worden.

Bij het bepalen van het ambitieniveau zijn een aantal aspecten bepalend.

Eenzijds zal gekeken moeten naar de gewenste kwaliteit van het gebied waar de overtreding plaatsvindt. Een laag ambitieniveau heeft verlaging van de kwaliteit tot gevolg.

Ook zal gekeken moeten worden naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van regelgeving en jurisprudentie. Een te laag niveau van handhaving druist in tegen voornoemde ontwikkelingen op rijksniveau en binnen de jurisprudentie en leidt bovendien tot rechtsongelijkheid.

Ten slotte zal rekening gehouden moeten worden met de capaciteit op BWT en Rovo/jur.

Een ambitieniveau dat niet aansluit bij de ambtelijke capaciteit zal nimmer gehaald worden en zal door een stortvloed aan procedures uiteindelijk het vastlopen van de handhavingsorganisatie tot gevolg hebben.

Het ambitieniveau moet realistisch zijn. Het is, zeker bij de huidige capaciteit van BWT en Rovo/jur, een illusie te veronderstellen dat alle overtredingen aangepakt kunnen worden. Afhankelijk van het ambitieniveau zullen prioriteiten gesteld moeten worden. Bij het stellen van deze prioriteiten kan gekeken worden naar de aard van het gebied waarin de overtreding plaatsvindt (buitengebied, kernen, achtererf- voorerfsituaties, doorgaande wegen). Ook kan gekeken worden naar de aard van de activiteit (bouwen in afwijking van bouwvergunning, illegale bouw, illegale bewoning, illegale bedrijvigheid etc). Gekeken kan worden in hoeverre belangen van derden in het geding zijn en of er klachten van derden zijn. Bij het bouwen in afwijking van de bouwvergunning kan gekeken naar aard afwijking (planologisch, welstand, bouwtechnisch), waarbij bij een afwijking op bouwtechnisch gebied gekeken kan worden naar de aard van de afwijking (veiligheid, energiezuinigheid, bruikbaarheid, gezondheid).

ambitieniveau

Het ambitieniveau wordt in hoge mate politiek bepaald. In aansluiting op het collegeprogramma 2002-2006 gaat de nota er vanuit dat op het gebied van handhaving hoog wordt ingezet en in de overgrote meerderheid van de overtredingen opgetreden wordt.

Daar waar een overtreding de veiligheid van mens of goed in direct gevaar brengt, dient zonder meer en onverwijld tot handhaving overgegaan te worden. Ook een overtredingen waarop een specifieke deelhandhavingsnota ziet (bijvoorbeeld handhavingsnota permanente bewoning), dan wel tevens een overtreding op een ander gemeentelijk beleidsterrein is ten aanzien waarvan handhavend moet worden opgetreden, wordt zonder meer aangepakt.

Ten aanzien van de overige overtredingen geldt dat in ieder geval die overtredingen aangepakt worden, waarbij sprake is van een onaanvaardbare aantasting van de kwaliteit van de omgeving ter plaatse en/of belangen van derden. Hierbij wegen recente overtredingen zwaarder dan overtredingen waarbij actie van gemeentewege kortere of langere tijd is uitgebleven.

prioritering

Gelet op bovengenoemd ambitieniveau is in deze nota de volgende prioritering aangebracht

1. veiligheid

Indien de illegaliteit de veiligheid van mens of goed in direct gevaar brengt, dient altijd en onverwijld tot handhaving overgegaan te worden

voorbeelden van situaties waarin sprake is van direct gevaar voor de veiligheid:

brandonveiligheid

gevaar voor instorting

verkeersonveiligheid

gevaar voor aantasting gezondheid

voorbeelden van situaties waarin niet sprake is van direct gevaar voor de veiligheid:

vermindering van uitzicht

financiële schade

eigendomsaantasting

II. deelnota op gebied van handhaving/afstemming met andere beleidsterreinen

Ten aanzien van overtredingen waarvoor een specifieke deelhandhavingsnota is opgesteld, dient altijd tot handhaving overgegaan te worden.

Ook indien de overtreding tevens leidt tot een overtreding op een ander gemeentelijk beleidsterrein en de gemeente is genoodzaakt tot handhaving op dit andere beleidsterrein (bijv. milieu), dient tot handhaving overgegaan te worden,

III. overige overtredingen

de illegaliteiten waarbij niet sprake is van direct gevaar voor de veiligheid van mens of goed, dan wel van een specifieke deelhandhavingsnota dienen beoordeeld te worden aan de hand van onderstaand puntensysteem

punten

1. ouderdom van de kwestie

laatste voor overtreder kenbare actie gemeente	
0 - 1 jaar	5
1 - 2 jaar	4
2 - 3 jaar	3
3 - 4 jaar	2
4 - 5 jaar	1
vanaf 5 jaar	0

2. soort overtreding

illegale bewoning	5
illegale bouw	4
illegale sloop	4
illegale bedrijvigheid	3
illegale aanleg	1
illegaal gebruik	1

3. legaliseerbaarheid

niet legaliseerbaar	5
wel legaliseerbaar, doch betrokkene wenst hieraan geen medewerking te verlenen	1

4. belangen derden

geen derdenbelangen	1
derdenbelangen aanwezig	3
derdenbelangen in ernstige mate geschaad	5

5. ligging illegaliteit

buitengebied (natuurgebied, landschappelijk of natuurwetenschappelijk waardevol)

zichtbaar vanaf hoofdwegen (snelweg/Zz, Groote Woldweg, Stationsweg)	10
zichtbaar vanaf andere wegen	7
niet zichtbaar vanaf weg	5

buitengebied (overige gebieden)

zichtbaar vanaf hoofdwegen (snelweg/Zz, Groote Woldweg, Stationsweg)	7
zichtbaar vanaf andere wegen	5
niet zichtbaar vanaf weg	3

kernen (m.u.v. bedrijventerreinen)

zichtbaar vanaf hoofd-, ontsluitingswegen en centrale gedeelten in kern	7
zichtbaar vanaf andere wegen	5
niet zichtbaar vanaf weg	1

kernen (bedrijventerreinen)

zichtbaar vanaf hoofdwegen (snelweg/Zz, ontsluitingswegen)	37
zichtbaar vanaf andere wegen	2
niet zichtbaar vanaf weg	1

6. ruimtelijke uitstraling/aantasting gebied

gering	1
matig	5
groot	10

7. haalbaarheid procedure (inschatting)

gering	1
matig	3
groot	5

Minimum te behalen punten: 6

Maximaal te behalen punten: 45

Een overtreding wordt beoordeeld aan de hand van deze prioritering. Voor zover de overtredingen vallen binnen categorieën I en II dient zonder meer en onverwijld opgetreden te worden. Bij de categorie III-overtredingen licht de prioriteit bij overtredingen met 25 punten of meer. Deze worden zonder meer aangepakt

Ten aanzien van de kwesties waartegen vooralsnog niet opgetreden wordt, geldt dat de dossiers in deze kwesties niet definitief gesloten worden. Van deze kwesties wordt een registratie bijgehouden. De overtreder/eigenaar (en evt. derdenbelanghebbenden) worden in kennis gesteld van de overtreding, van het feit dat de gemeente vooralsnog niet zal optreden, maar dat de gemeente zich het recht voorbehoud om naderhand alsnog op te treden. Getracht wordt om de kwesties in deze lijst op te pakken (uiteraard voor zover hiervoor ruimte is): de zaken met de meeste punten gaan uiteraard voor.

Zodra een kwestie 5 jaar in deze registratie staat, wordt het dossier definitief gesloten en worden de betrokkenen hiervan in kennis gesteld

7. Handhavingsmiddelen

In de vorige hoofdstukken is een invulling gegeven aan de afwikkeling van een handhavingsactie. Bovendien is aangegeven hoeveel uren per sectie een handhavingsactie in beslag neemt. Er is inzicht verschaft in de taakverdeling tussen de secties BWT en Rovo/jur. Bovendien zijn de twee hoofddoelstellingen van het handhavingsbeleid weergegeven, waarbij bij deze hoofddoelstellingen reeds enige algemene beleidsuitgangspunten aangegeven. Tenslotte is het ambitieniveau en de prioritering binnen de handhaving gegeven.

In het onderhavige hoofdstuk zullen de diverse middelen waarmee de doelstellingen van het handhavingsbeleid nagestreefd worden, behandeld worden.

7.1 toezicht/controle

Het houden van toezicht c.q. het verrichten van controles is onmisbaar voor een goede handhaving. Het houden van toezicht heeft een drieledige doelstelling.

Eenzijds heeft het toezicht tot doel om overtredingen op te sporen. Daarnaast heeft het houden van toezicht tot doel om beginnende overtredingen in de kiem te smoren en verdergaande overtreding te voorkomen. Tenslotte gaat van intensief toezicht houden een preventieve werking uit.

De wijze van controleren (controlesystematiek) dient aan te sluiten op het ambitieniveau dat de gemeente ter zake van de handhaving heeft. Een ambitieniveau dat inhoudt dat slechts gereageerd wordt op excessen, dan wel klachten van burgers, heeft tot gevolg dat er nauwelijks tot niet gecontroleerd hoeft te worden. Een ambitieniveau dat er daarentegen vanuit gaat dat alle overtredingen opgespoord en aangepakt worden, vereist een zeer intensieve controle.

Voor het uitvoeren van doelmatige controles is de gemeente onderverdeeld in 3 rayons. Elk van deze rayons behoort toe aan een inspecteur Bouw- en woningtoezicht. De rayonverdeling heeft zijn grondslag in het aantal verleende bouwvergunningen (ieder rayon kent op jaarbasis ongeveer evenveel verleende bouwvergunningen). Het eerste rayon betreft de kernen Oldebroek, Oosterwolde en recreatiepark Mulligen. Het tweede rayon betreft de kern Wezep. Het derde rayon betreft het overige deel van de gemeente, w.o. het buitengebied. De inspecteurs zijn verantwoordelijk voor hun eigen rayon.

Tot op heden is de controle op illegaliteiten in beginsel gekoppeld aan de verleende bouwvergunningen (incl. de geaccepteerde meldingen). Verleende bouwvergunningen worden gecontroleerd en op de route naar of van een bouwplaats wordt gekeken naar andere illegaliteiten. Daarnaast worden op deze route bekende illegaliteiten bezocht (hercontroles), dan wel worden, bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten en tips van burgers, gerichte controles uitgevoerd. Groot voordeel van deze controlesystematiek is dat in beginsel de gehele gemeente bestreken wordt, terwijl relatief weinig tijd besteed hoeft te worden aan de controles. De ervaring leert dat met de huidige controlesystematiek nagenoeg alle illegaliteiten aan het licht komen. Er is dan ook geen reden om op dit moment tot een andere controlesystematiek over te gaan. Hierbij geldt overigens wel dat met de aanstelling van een medewerker Handhaving Bouw- en Woningtoezicht (zie hoofdstuk 9) bezien zal worden of een andere rayonindeling en controle-systematiek wenselijk is.

Ten aanzien van dit handhavingsmiddel geldt overigens dat binnen de gemeente niet alleen controles plaatsvinden door de inspecteurs Bouw- en Woningtoezicht. De secties milieu en veiligheidshandhaving voeren ieder voor hun eigen taakveld controles uit. Tijdens deze controles door de secties milieu en veiligheidshandhaving kunnen ook overtredingen op het taakveld Bouwen en Ruimtelijke Ordening aan het licht komen (zie verder hoofdstuk 8, paragraaf 1).

7.2 stilleggen bouw/sloop

In de Woningwet en bouwverordening zijn de gevallen opgenomen waarin de bouw stilgelegd kan worden. Dit betreft grofweg gezegd; bouwen zonder of in afwijking van een verleende bouwvergunning of melding en bouwen in strijd met Bouwbesluit en bouwverordening. Het stilleggen van de bouw is in de gemeente Oldebroek gemandateerd aan het hoofd van de afdeling BROVOM.

De gevallen waarin sloop stilgelegd kan worden, zijn opgenomen in artikel 11.3 van de gemeentelijke bouwverordening.

Wanneer zich een situatie voordoet waarin de bouw c.q. sloop stilgelegd kan worden, zal dit middel zo snel mogelijk gebruikt moeten worden, ook wanneer de aanpak van de illegaliteit niet onder de in het vorige hoofdstuk genoemde prioriteiten valt. De reden hiervoor betreft het feit dat voorkomen wordt dat de illegaliteit zich uitbreidt en dat de gemeente het verwijt krijgt niet op te treden (ik hoorde maar niets). Bovendien kan dit betekenen dat procedures worden ingekort en dat daardoor minder tijd aan een dergelijke zaak hoeft te worden besteed dan wanneer het reguliere aanschrijvingstraject wordt gevolgd.

Negeren van de bouwstop/sloopstop zal tot gevolg moeten hebben dat door de politie verbaliserend wordt opgetreden, waarbij van gemeentewege de bouw zonodig feitelijk stilgelegd wordt.

7.3 Oplegging dwangmaatregel

Indien een overtreding niet gelegaliseerd kan worden en de overtreding niet vrijwillig beëindigd wordt, dient overgegaan te worden tot oplegging van een dwangmaatregel. In hoofdstuk 4 is reeds aangegeven dat uitgangspunt is dat de overtreding beëindigd wordt. Gedogen is uit den boze, zij het dat, zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven wel een prioriteitstelling plaatsvindt.

De gemeente heeft twee dwangmaatregelen tot haar beschikking: aanzegging bestuursdwang en oplegging dwangsom. De basis voor de aanzegging van bestuursdwang is gelegen in artikel 130 van de Gemeentewet. Oplegging van een dwangsom is een zogenaamde afgeleide bevoegdheid, hetgeen inhoudt dat de gemeente deze bevoegdheid heeft, indien er een bevoegdheid is tot toepassing van bestuursdwang (artikel 5:32, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht). Aan de bevoegdheid tot opleggen van een dwangsom kleven twee belangrijke beperkingen.

In de eerste plaats geldt dat een dwangsom slechts kan worden opgelegd aan de overtreder. Er zijn situaties waarin de overtreder niet meer degene is die het feitelijk en juridisch in zijn macht heeft om aan de overtreding een einde te maken, bijvoorbeeld doordat hij niet meer de eigenaar is. In een dergelijke situatie kan geen dwangsom opgelegd worden. Bovendien is in artikel 5:32, derde lid, van de Awb bepaald dat voor een last onder dwangsom niet wordt gekozen indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij spoedeisende gevallen. In een dergelijke situatie dient gekozen te worden voor bestuursdwang.

De ervaring bij andere gemeenten leert dat een last onder dwangsom vaak effectiever is dan een aanzegging bestuursdwang. Een dwangsom treft mensen direct in de portemonnee (financiële prikkel), terwijl de mensen bij een aanzegging bestuursdwang vaak de neiging hebben te geloven dat het "zo'n vaart niet zal lopen". Bij een last onder dwangsom zullen mensen dan ook vaak eerder geneigd zijn de overtreding te beëindigen dan bij een aanzegging bestuursdwang. Bovendien is de inning van een verbeurde dwangsom (vaak) eenvoudiger dan de feitelijke uitvoering van een aangezegde bestuursdwang en is de inning van een verbeurde dwangsom vaak minder emotioneel belastend voor betrokkenen dan de tenuitvoerlegging van een bestuursdwangaanzegging (bijvoorbeeld bij illegale bewoningen). Als beleidsuitgangspunt geldt dan ook dat in beginsel gekozen wordt voor oplegging van een dwangsom.

Ten aanzien van de in de dwangmaatregel te stellen termijn geldt dat deze kort, doch haalbaar moet zijn. Gelet op de enorme diversiteit aan overtredingen is het niet mogelijk om een algemene termijn te geven. Als vuistregel kan gehanteerd dat bij illegale bouw en aanleg een termijn van vier weken gegeven wordt, waarbij afhankelijk van de spoedeisendheid, de complexiteit van de zaak of de bijzondere omstandigheden van het geval een kortere of langere termijn gesteld kan worden. Bij illegaal gebruik en illegale sloop kan een termijn van acht weken aangehouden worden. Ook hier geldt dat afhankelijk van de spoedeisendheid, de complexiteit van de zaak of de bijzondere omstandigheden van het geval een kortere of langere termijn gesteld kan worden.

In hoofdstuk 5 is het handhavingstraject beschreven. Verwezen is naar het in deel b opgenomen draaiboek oplegging dwangmaatregel. Als beleidsuitgangspunt geldt dat niet afgeweken wordt van de in het draaiboek genoemde stappen en dat er zoveel mogelijk naar gestreefd wordt de in het draaiboek genoemde termijnen te halen.

Als uitgangspunt geldt dat tot effectuering van de dwangmaatregel overgegaan wordt, zodra de heroverweging in het kader van het bezwaarschrift heeft plaatsgevonden. Teneinde lange en slepende zaken te voorkomen en ten einde te voorkomen dat betrokkenen beroepsprocedures gaan gebruiken om de zaak te rekken, wordt met de effectuering niet gewacht op de uitkomst van een beroeps- of hoger beroepsprocedure. Echter wanneer een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening is gedaan, zal op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank dan wel op de uitspraak van de voorzitter van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gewacht.

7.4 Voorlichting en openbaarheid

7.4.1 voorlichting

Het is van groot belang dat de burger voldoende op de hoogte is van de bouwregelgeving en van het feit dat overtredingen van de bouwregelgeving niet getolereerd worden. Een goede

voorlichting kan voorkomen dat door onwetendheid overtredingen ontstaan, dan wel dat overtredingen bewust gemaakt worden. Kortom, van een goede voorlichting gaat een preventieve werking uit.

De voorlichting van de burgers kan op een aantal wijzen geschieden.

Eenzijds dient in de gemeentelijke informatierubriek in het huis-aan-huisblad regelmatig aandacht besteed te worden aan de bouwregelgeving. Tevens dient na inwerking treden van onderhavige beleidsnota uitgebreid aandacht besteed te worden aan het fenomeen handhaving en het gemeentelijk handhavingsbeleid.

Bovendien is het raadzaam om een brochure te vervaardigen, waarin de belangrijkste bouwregels en de consequenties van het overtreden van deze regels kort staan uitgelegd. Deze brochure zal niet eenmalig worden vervaardigd. Er zal periodiek moeten worden geëvalueerd of bijstelling van de brochure noodzakelijk is. In de gemeentelijke voorlichtingsrubriek dient geregeld te worden vermeld dat de brochure bij de afdeling Bouwen en Wonen beschikbaar is.

Een groot deel van de informatie omtrent de bouwregelgeving wordt telefonisch en mondeling verschaft door de medewerkers van Bouw- en Woningtoezicht. Deze informatie dient volledig, correct en duidelijk te zijn. Telefonische en mondelinge informatie mag niet verder gaan dan standaard-informatie.

Verdergaande informatie, bijvoorbeeld informatie waarbij sprake is van interpretatie van de bouwregelgeving, wordt slechts schriftelijk verschaft, waarbij de informatiebrief ondertekend dient te worden door het hoofd van de afdeling Brovom. De informatiebrief dient vooraf juridisch getoetst te worden door Rovo/jur.

Het doen van toezeggingen is absoluut uit den boze. Bij het verschaffen van informatie dient duidelijk gemaakt te worden dat sprake is van een voorlopig ambtelijk oordeel, waaraan geen rechten ontleend kunnen worden (dus informatie altijd onder voorbehoud verschaffen). Daar de gemeente in bezwaar- en beroepsprocedure vaak geconfronteerd met een beroep op uitlatingen van een ambtenaar of bestuurder dienen, om dit beroep goed te kunnen weerleggen, van gevoerde (telefonische) gesprekken zoveel mogelijk gespreks- en telefoonnotities gemaakt te worden. Bezoeken aan de balie dienen in een logboek verwerkt te worden. In een dergelijk logboek worden de naam van de bezoeker, dag en tijdstip van het bezoek en de essentie van het besprokene vastgelegd.

Gesprekken met burgers, welke verder gaan dan het geven van standaard-informatie dienen in principe door 2 ambtenaren gevoerd te worden. Bij een gesprek tussen een burger en een bestuurder geldt als uitgangspunt dat de behandelend ambtenaar of een plaatsvervanger aanwezig is.

7.4.2. openbaarheid

Gaat van een goede voorlichting al preventieve werking uit, dan geldt dat misschien nog wel meer voor openbaarheid van procedures. Geen burger vindt het fijn dat ter zake van een door hem ge-pleegde overtreding, c.q. een hiermee samenhangende handhavingprocedure publicatie in bij-voorbeeld de krant plaatsvindt. Dit kan omschreven worden als het afschrikwekkend effect van openbaarheid van procedures.

De discussie of en in hoeverre handhavingprocedures openbaar zijn, speelt zich af in het spanningsveld tussen verschillende belangen. Aan de ene kant van dit spanningsveld bevindt zich het privacybelang van de overtreder (en eventuele derdenbelanghebbenden). Aan de andere kant van het spanningsveld bevinden zich de belangen zoals verwoord in de Wet openbaarheid van bestuur (uitgangspunt is openbaarheid), de belangen van de pers, het eerder genoemde gemeentelijk belang bij openbaarheid (preventieve werking) en eventuele belangen van derden bij openbaarheid.

Tot op heden heeft de gemeente in dit spanningsveld het accent voor een groot deel gelegd op het privacybelang. Ten aanzien van lopende handhavingsprocedures werd in beginsel geen openbaarheid betracht. Zo kwamen deze kwesties bijvoorbeeld niet in de openbare besluitenlijst en kwam een kwestie vaak pas in de openbaarheid bij behandeling door de rechter (bij zitting van rechtbank en met name Raad van State is vaak persvertegenwoordiging aanwezig).

Deze handelwijze heeft tot gevolg gehad dat de preventieve werking van de lopende zaken nagenoeg nihil was.

Gelet op het gemeentelijk belang bij een goede handhaving dient het accent meer verschoven te worden naar openbaarheid van handhavingsprocedures. Uiteraard is openbaarheid niet in alle gevallen wenselijk. Handhavingsprocedures kunnen onder omstandigheden dermate schrijnend zijn dat het belang van de overtreder of van derden zich verzetten tegen de openbaarheid.

Openbaarheid kan zowel actief als passief zijn. Gelet op de aard van de materie is het echter onwenselijk om in individuele kwesties actieve openbaarheid te betrachten. Ook is het gelet op eerder genoemd privacybelang onwenselijk dat al in vroeg stadium openbaarheid in de kwestie is.

In het kader van deze nota wordt gekozen voor een openbaarheid die inhoudt dat een individuele handhavingskwestie openbaar is vanaf het moment dat een formeel dwangbesluit genomen is. Deze openbaarheid vindt plaats door vermelding van het genomen dwangbesluit in de openbare besluitenlijst.

7.5 Strikte toetsing

Het creatief of praktisch met de regelgeving omgaan, is funest voor een goed functionerende handhaving en is dan ook uit den boze.

Dit betekent dat aanvragen strikt aan de regelgeving getoetst dienen te worden. Evenzeer dient de ontvankelijkheidsregelgeving strikt te worden toegepast.

7.6 Heldere normstelling

Een goed functionerende handhaving begint met duidelijke normstelling. Dit betekent dat de gemeentelijke bestemmingsplannen duidelijke voorschriften dienen te bevatten, welke zo min mogelijk voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Daarnaast dient bij het opstellen van bestemmingsplannen uitdrukkelijk aandacht besteed te worden aan de handhaafbaarheid van de gestelde normen. In dit verband kan gewezen worden op het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan voor het zuidelijk deel van het buitengebied, waarin een handhavingsparagraaf zal worden opgenomen.

7.7 gedogen

De beleidsnota 2003 kent geen expliciete paragraaf omtrent gedogen. In de beleidsnota 2003 is wel op een aantal plaatsen opgenomen dat gedogen uit den boze is en slechts bij hoge uitzondering afgezien kan worden van handhaving. In het inspectierapport 2005 komt de inspectie tot de conclusie dat in de nota niet nader gedefinieerd is wat onder deze hoge uitzondering verstaan wordt. Naar aanleiding van de ambtelijke reactie dat in de feitelijke toepassing van gedogen aangesloten wordt bij de bestaande jurisprudentie, heeft de inspectie geadviseerd om de beleidsnota op dit punt aan te vullen ten einde misverstanden en mogelijke strijd met jurisprudentie en het rijksgedoogkader te voorkomen. Het advies van de inspectie heeft geleid tot het opstellen van de onderhavige paragraaf.

In de inleiding van deze beleidsnota is reeds aangegeven dat in de jurisprudentie handhaving langzamerhand uitgegroeid is van een relatief vrije bevoegdheid tot een beginselverplichting. Binnen de huidige rechtsleer zoals die door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) is gevormd (bijvoorbeeld in uitspraak Vz. ABRS 18 augustus 2004, AB 2004, 424) wordt de beginselverplichting tot handhaving als volgt omschreven:

"Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan van het bestuursorgaan worden gevegd dit niet te doen. Dit kan zich voordien indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien."

In navolging van deze jurisprudentie zal binnen de gemeente Oldebroek slechts worden afgezien van handhaving indien in een concrete situatie voldaan wordt aan de voorwaarden zoals die in de jurisprudentie zijn gevormd. Daarbij geldt in overeenstemming met het rijksgedoogkader dat indien zich een situatie voordoet waarin gedogen op zijn plaats is, dit expliciet plaatsvindt en in beginsel alleen gedurende een afgeperkte periode. Gedogen vindt alleen restrictief plaats. Waar mogelijk beperkt het gedogen zich tot een aan de persoon gerelateerde toestemming.

Alhoewel de vraag of gedogen op zijn plaats is een individuele beoordeling vergt van de concrete situatie, kan i.o.m. de jurisprudentie op voorhand gesteld worden dat het al lange of zeer lange tijd aanwezig zijn van de overtreding geen reden kan zijn om een overtreding tot in het oneindige te gedogen. Ook in dergelijke situaties is beëindiging van de overtreding uitgangspunt, met dien verstande dat in de termijnstelling rekening gehouden zal worden met de duur van de overtreding.

(Vastgesteld bij besluit van burgemeester en wethouders van Oldebroek van 13 februari 2007, nummer 10981)

8. Afstemming met sectie milieu, sectie veiligheidshandhaving (OW) en politie

8.1 afstemming met secties milieu en veiligheidshandhaving.

Zoals reeds in paragraaf 7.1 aan de orde gekomen is voeren ook deze secties op hun vakgebied controles in het veld uit. Wanneer handhavend moet worden opgetreden, dan betekent een goede samenwerking met deze secties een krachtigere positie van de gemeente ten opzichte van de overtreder. Overtredingen kunnen zowel op het gebied van milieu, veiligheid en bouwen en ruimtelijke ordening liggen. In een dergelijke zaak is een goede coördinatie tussen de drie secties van groot belang.

In de komende periode zal onderzocht moeten worden op welke wijze afstemming, dan wel samenwerking tussen de secties het best kan worden vormgegeven. Het instellen van een passende overlegstructuur, de mogelijkheid van het uitvoeren van gezamenlijke controles en afstemming van procedures zijn aspecten die in ieder geval nader onderzocht moeten worden.

In afwachting van het te verrichten onderzoek zal ook nu al een zo goed mogelijke afstemming dienen plaats te vinden.

Dit betekent in ieder geval dat indien de controleurs op hun taakveld een controle uitvoeren en tijdens deze controle het vermoeden ontstaat dat er een overtreding op een ander taakveld plaatsvindt, de desbetreffende sectie hierover wordt geïnformeerd (middels het verschaffen van een afschrift van het opgemaakte rapport).

Ook zal getracht moeten worden om indien op een perceel vanuit meerdere disciplines tot handhaving overgegaan dient te worden, deze handhavingsacties zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. In dergelijke situaties dient een ambtelijk coördinatieoverleg plaats te vinden, waarbij afspraken gemaakt dienen te worden omtrent een eenduidige aanpak van de overtredingen. Deze afspraken dienen in beginsel uit te monden in een gezamenlijk plan van aanpak. Per situatie zal bekeken moeten wie aan het overleg deelneemt.

8.2. afstemming met politie/OM

Overtredingen van de bouwregelgeving zijn delicten in strafrechtelijke zin. Dit betekent dat politie en OM strafrechtelijk kunnen optreden tegen deze overtredingen. Tot op heden (sinds de jaren '70) maken politie en OM binnen de gemeente Oldebroek geen gebruik van hun bevoegdheden op dit punt.

Een gezamenlijk optreden van gemeente en politie/OM op het gebied van bouwregelgeving bevordert het bereiken van de twee hoofddoelstellingen van handhaving en is derhalve gewenst. Dienaangaande zullen afschriften van handhavingsbeschikkingen (w.o. stillegging van de bouw/sloop) aan politie en OM gezonden worden, waarbij verzocht zal worden om strafrechtelijk tegen de geconstateerde overtredingen op te treden.

In de komende tijd zal onderzocht moeten worden in hoeverre een verdergaande samenwerking tussen gemeente en politie en OM tot de mogelijkheden behoort. Bij deze samenwerking kan met name gedacht worden aan het uitvoeren van gezamenlijke controles van BWT en politie (vgl. met gezamenlijke controles op milieu), doch ook andere mogelijkheden van samenwerking kunnen onderzocht worden. Bij dit onderzoek zal ook de mogelijkheid c.q. wenselijkheid van aanstelling van een bijzondere opsporingsambtenaar bekeken moeten worden.

9. scholing en financiën

9.1 scholing

Handhaving is een rechtsgebied dat voortdurend in beweging is. Bijna wekelijks worden door de ABRS uitspraken gedaan, welke direct van invloed zijn op de door de gemeente uit te voeren handhavingstaak. Parate en actuele kennis van jurisprudentie en regelgeving op het gebied van handhaving is dan ook essentieel. Dit geldt zowel voor de medewerkers van BWT, als voor de medewerkers van Rovo/jur. In het jaarlijkse opleidingsplan c.q. het gemeentelijk opleidingsbeleid zal uitdrukkelijk aandacht besteed moeten worden aan het volgen van opleidingen op het gebied van de handhaving, bijvoorbeeld door het volgen van jaarlijkse bijscholingscursussen.

9.2 financiën en personele gevolgen

Om de handhavingstaak naar behoren te kunnen uitvoeren dienen voldoende financiële middelen en voldoende personele capaciteit aanwezig te zijn. De gemeente Oldebroek heeft dit onderkend onder meer door in de begroting voor 2002 ruimte vrij te maken voor uitbreiding van de afdeling BROVOM, een uitbreiding welke inmiddels gerealiseerd is (o.m. door aanstelling van een juridisch medewerker binnen de sectie Rovo/jur welke zich specifiek met het taakveld handhaving bezighoudt). Daarnaast zal op de afdeling BROVOM in de zomer c.q. het najaar van 2003 een verdere uitbreiding plaatsvinden middels aanstelling van een tweede handhavingsjurist en een medewerker handhaving Bouw- en Woningtoezicht.

Bij het bepalen van de totale werklast ter zake van de handhaving op het gebied van Bouwen en Ruimtelijke Ordening dient onderscheid gemaakt te worden tussen de "nieuwe" zaken en de bestaande achterstand.

9.2.1. nieuwe zaken

De totale werklast op jaarbasis wordt uitgedrukt in aantal uren, welke nader onderscheiden wordt in werklast voor de sectie BWT en werklast voor de sectie ROVO/jur. De totale werklast per jaar wordt bepaald door het aantal handhavingskwesties per jaar (a) vermenigvuldigd met het gemiddeld aantal uren per kwestie (b). Bij dit totaal worden de volgende onderdelen opgeteld:

- a. maandelijks afstemmingsoverleg BWT en ROVO/jur
- b. maandelijks afstemmingsoverleg BWT+ ROVO/jur met milieu en veiligheidshandhaving
- c. maandelijks overleg met portefeuillehouder
- d. maandelijkse informatieoverdracht aan burgemeester en wethouders
- e. jaarverslag
- f. evaluatie

aantal uren per kwestie (b)

Het gemiddeld aantal uren per kwestie is reeds per sectie bepaald in hoofdstuk 5. Bij deze urenbepaling is onderscheid gemaakt tussen kwesties waarin sprake is van uitoefening van bestuursdwang en die waarin sprake is van oplegging van een dwangsom. In deze beleidsnota wordt een duidelijke voorkeur uitgesproken voor oplegging van een dwangsom. Derhalve wordt in het onderstaande gerekend met de totalen voor de dwangsom. In het achterhoofd dient te worden gehouden dat, nu de gemeente weinig ervaring heeft met oplegging van dwangsommen, het totaal aantal uren per zaak met name de eerste tijd aanzienlijk meer zal zijn.

Sectie BWT : 24,5 uur
Sectie Rovo/jur : 39,5 uur

aantal zaken op jaarbasis (a)

Bij een verlening van 500 bouwvergunningen (incl. meldingen) op jaarbasis en een overtredingspercentage van 10% (bron: rapport Bouwtoezicht, uitvoering taken nu en in de toekomst, juli 1999) resulteert dit in 50 kwesties.

Daarnaast zijn er op jaarbasis 80 vermeende vergunningvrije bouwwerken, waarvan ook een overtredingspercentage van 10% geldt (bron: rapport Bouwtoezicht, uitvoering taken nu en in de toekomst, juli 1999). Dit resulteert in 8 kwesties.

Tenslotte zijn er andersoortige overtredingen. Dit betreft met name illegaal gebruik. Het aantal andersoortige overtredingen wordt geschat op 20.

Dit betekent dat het aantal zaken op jaarbasis 78 bedraagt.

werklast sectie BWT

a x b = 78 x 24,5	= 1911
c: 4 personen à 1 uur; 12x per jaar	= 48
d: 4 personen à 1 uur; 12x per jaar	= 48
e: 1 persoon à 1 uur, 12x per jaar	= 12
f:	= 0
g: 1 persoon à 2 uur	= 2
h: 4 personen à 2 uur	= 8
totaal	2029 uur

werklast sectie Rovo/jur

a x b = 78 x 39,5	= 3081
c: 2 personen à 1 uur; 12x per jaar	= 24
d: 2 personen à 1 uur; 12x per jaar	= 24
e: 1 persoon à 1 uur, 12x per jaar	= 12
f: 1 persoon à 1 uur, 12x per jaar	= 12
g: 1 persoon à 16 uur	= 16
h: 2 personen à 8 uur	= 16
totaal	3185 uur

9.2.2. achterstand

In het naar aanleiding van de VROM-inspectie van 2000 en 2001 opgestelde verbeterplan is terzake van het wegwerken van de bestaande achterstand reeds een urenberekening gemaakt:

Bepaling achterstand 150 gevallen à 1 uur	150 uur
Juridische afwikkeling van 80 gevallen 1e fase (80 x 2,0 uur)	160 uur
Juridische afwikkeling van 80 gevallen 2e fase (bezwaar en beroep) (80 x 2,0 uur)	160 uur
Uitvoering van 80 gevallen à 20 uur	160 uur
totaal	630 uur

10. evaluatie van beleid en terugkoppeling met bestuur

10.1 evaluatie van beleid

De ruimtelijke omstandigheden kunnen in de tijd wijzigen. Dit kan betekenen dat in het handhavingsbeleid de accenten verlegd moeten worden. Om het handhavingsbeleid actueel te houden zal het periodiek moeten worden geëvalueerd. Hierbij zal niet alleen moeten worden gekeken naar de accenten die op criteria, groepen overtredingen of specifieke aandachtsgebieden worden gelegd. Er zal tevens moeten worden gekeken naar de effectiviteit van het handhavingsbeleid en de mogelijkheid om door aanpassingen dit beleid nog effectiever te kunnen maken. Het is belangrijk dat de mensen die direct bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken, met de systematiek goed uit de voeten kunnen. Bovendien kunnen zij uit de eerste hand aangeven waar in de praktijk de knelpunten liggen. Zij dienen dan ook nadrukkelijk te worden betrokken bij de evaluatie van dit beleid. Het voorstel is om het beleid jaarlijks te evalueren en zonodig bij te stellen.

10.2 terugkoppeling met bestuur

Handhaving is een samenspel van bestuur (B&W, gemeenteraad) en ambtelijk apparaat. Om dit samenspel goed te laten functioneren, is een goede informatie van het bestuur onontbeerlijk. Deze informatieoverdracht vindt in de eerste plaats in de algemene instrumentaria als bijvoorbeeld de Marap. Daarnaast dienen specifieke op de handhaving gerichte informatiemiddelen ontwikkeld en gebruikt worden.

In de eerste plaats dient jaarlijks een jaarverslag gemaakt worden dat onder meer dient om de raad te informeren.

Daarnaast dienen maandelijkse overzichten van de lopende procedures aan burgemeester en wethouders verstrekt te worden. Deze overzichten dienen maandelijks besproken te worden tussen de portefeuillehouder R.O. en de verantwoordelijk medewerker van de sectie ROVO/jur.

11. bestaande achterstand

Zoals reeds in de inleiding is vermeld, is er in de loop der jaren een enorme achterstand aan handhavingszaken. Momenteel zijn er \pm 150 handhavingszaken in portefeuille, variërend van kwesties die al meer dan 10 jaar lopen tot en met kwesties die recent zijn opgepakt. Omtrent de wijze van omgaan met deze achterstand, zal bestuurlijke besluitvorming moeten plaatsvinden. Deze wijze van omgaan beweegt zich tussen twee uitersten: een generaal pardon en alle zaken oppakken en afronden. Aan een generaal pardon kleven grote nadelen van juridische (o.m. precedentwerking, ongelijkheid) en planologische (ruimtelijke kwaliteit) aard. Het andere uiterste is gelet op de personele inzet die dit zou vergen niet reëel.

Voorgesteld wordt om deze zaken aan de hand van de in hoofdstuk 6 opgestelde prioriteiten te beoordelen. Daarna kunnen de zaken gecategoriseerd worden (kwesties < 10 pnt, < 20 pnt etc). Afhankelijk van de uitkomst van de categorisering kan de grens bepaald worden tussen zaken waartegen vooralsnog niet opgetreden wordt en zaken die (weer) opgepakt worden.

Ten aanzien van de zaken waartegen vooralsnog niet opgetreden wordt, geldt dat de dossiers in deze zaken niet definitief gesloten worden. Van deze zaken wordt een registratie bijgehouden. De overtreder/eigenaar (en evt. derdenbelanghebbenden) worden in kennis gesteld van de overtreding, van het feit dat de gemeente vooralsnog niet zal optreden, maar dat de gemeente zich het recht voorbehoudt om naderhand alsnog op te treden. Getracht wordt om de zaken in deze lijst op te pakken (uiteraard voor zover hiervoor ruimte is): de zaken met de meeste punten gaan uiteraard voor.

Zodra een zaak 5 jaar in deze registratie staat, wordt het dossier definitief gesloten en worden de betrokkenen hiervan in kennis gesteld

DEEL B PROCESBESCHRIJVINGEN EN STANDAARDEN

Teneinde de handhavingstaak op een zo efficiënt mogelijke wijze uit te voeren, dient zoveel mogelijk gewerkt te worden volgens vooraf vastgestelde procesbeschrijvingen en met

gebruikmaking van vooraf vastgestelde standaardbrieven en formulieren. In deze procesbeschrijvingen dienen ieders verantwoordelijkheid vastgelegd te worden en dienen duidelijke termijnen opgenomen te worden. Onderhavig hoofdstuk bevat de procesbeschrijvingen. Dit betreft de volgende procesbeschrijvingen:

1. oplegging bestuurlijke dwangmaatregel
- 2a. uitvoering bestuursdwang
- 2b. handleiding feitelijke uitvoering
3. inning dwangsom

Aan de procesbeschrijvingen dienen zoveel mogelijk standaardbrieven gehangen te worden.