

Deel II

Handhaving bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid

Inhoudsopgave

1	<u>INLEIDING</u>	3
1.1	CONTEXT VAN BELEID	3
1.2	GEVOLGEN VAN NIET NALEVEN REGELGEVING	4
1.3	DOELSTELLING	4
2	<u>DE HANDHAVINGSTAKEN BOUWEN, GEBRUIK EN BRANDVEILIGHEID (BOUWREGELGEVING)</u>	4
2.1	NOTA “MEER (DAN) HANDHAVING”	6
3	<u>SCHETS VAN DE HUIDIGE SITUATIE IN DEN HELDER</u>	6
4	<u>VISIE TEN AANZIEN VAN DE HANDHAVING VAN BOUWEN, GEBRUIK EN BRANDVEILIGHEID</u>	7
5	<u>PRIORITEITSTELLING EN HANDHAVING</u>	8
5.1	PRIORITERING	8
5.2	EEN PRIORITEITSTELLING VOOR ELKE TAAK	8
5.3	UITWERKING IN UITVOERINGSPROGRAMMA	9
5.3.1	DOELEN EN CONDITIES VAN HANDHAVING	9
5.3.1.1	<i>Effect van overtreding</i>	9
5.3.1.2	<i>Prioriteit van handhaving</i>	9
5.3.1.3	<i>Handhavingsdoel(en)</i>	9
5.3.1.4	<i>Indicatoren voor handhavingsdoel(en)</i>	9
5.3.2	STRATEGIE EN WERKWIJZE VAN HANDHAVING	10
5.3.2.1	<i>Toezichtstrategie</i>	10
5.3.2.2	<i>Sanctiestrategie</i>	10
5.3.2.3	<i>Nalevingstrategie</i>	10
5.3.2.4	<i>Prioriteit versus capaciteit</i>	10

1 Inleiding

De gemeente Den Helder is gehouden de landelijke wet- en regelgeving op het gebied van Bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid (hierna bouwregelgeving) te handhaven. Ook heeft de VROM-inspectie al meerdere keren de gemeente erop geattendeerd, waaronder in haar rapport van 2004, dat de handhaving op dit gebied te kort schiet. De inspectie heeft na afloop van het ingestelde onderzoek naar de kwaliteit van de vergunningverlening en het gemeentelijk handhavingsbeleid, de volgende verbetervoorstellen gedaan:

- stel meer personeel aan om de handhaving ook uit te kunnen voeren;
- laat het gemeentebestuur meer sturing geven aan de handhaving binnen de gemeente door actuele zaken die spelen aan het gemeentebestuur voor te leggen;
- meer handhaven op bouwen in afwijking van de bouwvergunning;
- houd toezicht op te slopen objecten (ook gedurende de sloop);
- leg de handhavingsresultaten beter vast in dossiers en maak de handhaving meer inzichtelijk.

Gesteld kan dus worden dat de gemeente niet beschikt over voldoende middelen om alle regels één-op-één c.q. maximaal te handhaven. Het bestuur staat derhalve voor de opgave zelf keuzes te maken. Het maken van keuzes waarop wel en waarop niet te handhaven wordt ook geaccepteerd (eveneens door de VROM-inspectie) en moet zelfs gelet op de hoeveelheid wetten en normen. Het is ondoenlijk al deze wetten en normen te handhaven.

Daarnaast is de huidige handhavingspraktijk, mede door het ontbreken van bestuurlijke keuzes terzake, onvoldoende transparant. De handhavingsmiddelen (capaciteit, budget en geld) worden op dit moment praktisch ingezet. Dit maakt adequate sturing onmogelijk. Dat betekent niet alleen dat er keuzes gemaakt moeten worden over wat en hoe er wordt gehandhaafd, maar ook dat deze keuzes eenduidig moeten worden vastgelegd en bewaakt. Consequentie is ook dat het keuzeprocess zelf transparant moet zijn en dat helder is wat niet gedaan wordt en welke risico's daarmee ontstaan.

Hulpmiddel bij het transparant in beeld brengen van de noodzakelijke en/of gewenste handhavingsinspanning is de methode van 'programmatisch handhaven'¹. Met behulp van deze methode is een handhavings(beleids)plan bouwregelgeving opgesteld. Het opstellen van dit handhavingsplan (hoe beleidsmatig en planmatig met de handhavingstaak om te gaan) is op grond van de Wabo ook wettelijk verplicht.

1.1 Context van beleid

Handhaving staat niet op zich. Handhaving is een (één) instrument om beleidsdoelen te realiseren. De wetgever formuleert doelen op het gebied van:

- fysieke veiligheid: constructie; brand; gebruik;
- (volks)gezondheid: geluid; vocht; lucht; schadelijke of hinderlijke stoffen en materialen; ongedierte; drink- en warmwatervoorziening; daglicht;
- redelijke eisen van welstand;
- voorschriften van stedenbouwkundige aard: bereikbaarheid en toegankelijkheid: voor hulpdiensten en gehandicapten; overschrijding rooilijn; bouwen op de weg; erfbepalingen; parkeergelegenheid; etc;
- volksgezondheid en bestuurlijk imago.
- brandveiligheid: brandveiligheidsinstallaties; ontruimings- en alarminstallaties; aanwezigheid en aanduiding van vluchtroutes;
- nutsvoorzieningen: aansluitplicht gas, water, electra en riolering; kwaliteitseisen te stellen aan installaties en voorzieningen;
- energiezuinigheid: warmteverlies; luchtdoorlatendheid; energieprestatie;
- bruikbaarheid: oppervlakte en andere eisen voor verblijfsgebied of verblijfs-, utiliteits en gebruiksruidten; toegankelijkheid; vrije doorgang; bereikbaarheid; sanitaire inrichting; etc;
- veiligheid op de bouwplek;
- enzovoort.

¹ Beleidsnota vastgesteld door de gemeenteraad in maart 2006

De regelgeving beoogt deze doelen te bereiken door eisen te stellen gericht op bijvoorbeeld het voorkomen van ongevallen en ziekten, het realiseren van energiebeperkende maatregelen en het garanderen van de toegankelijkheid.

1.2 Gevolgen van niet naleven regelgeving

Het gevolg van het niet naleven van de voorschriften van de wettelijke kaders is dat de veiligheid en gezondheid van gebruikers van een bouwwerk in gevaar kunnen komen. Bovendien is de inrichting van de beschikbare ruimte in het geding. Dit kan gevolgen hebben voor derden, zoals gebruikers van belendende percelen. Hierbij kan gedacht worden aan overlast, gevaarstelling en, meer algemeen gesteld, aantasting van het woon- en leefgenot.

1.3 Doelstelling

De doelstellingen van het handhavingsbeleid Bouwregelgeving zijn:

1. het bieden van een duidelijk beleidskader voor prioriteitsstelling (bestuurlijke keuze) en werkwijze bij de handhaving van de bouwregelgeving, ruimtelijke ordening en toezicht op de technische en welstandelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving. Hierbij streven we een gemeente na die veilig is en een goede leefbaarheid en uitstraling bezit;
2. het invoeren van een programmatische aanpak van handhaving;
3. het tegengaan van ongewenste precedentwerking door zaken bestuurlijk vast te leggen in een beleidsdocument (verplichting op grond van de Wabo);
4. het scheppen van duidelijkheid naar burgers, ontwikkelaars en bedrijven, maar ook intern gemeentelijk, over de wijze van uitvoering van de handhaving op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid (gelijke behandeling).

2 De handhavingstaken bouwen, gebruik en brandveiligheid (bouwregelgeving)

Binnen de bestaande¹ bouwregelgeving zijn bij de aanvang van de uitwerking van de bestuursopdracht voor de gemeente Den Helder dertien handhavingstaken onderkend (op basis van de handleiding risicoanalysemodel handhaven bouwregelgeving van VROM). Met handhavingstaken wordt bedoeld deelgebieden van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in het kader van handhaving. De taken zijn uitgesplitst naar mogelijk voor handhaving relevante subcategorieën. In een overzicht:

Tabel 1

HANDHAVINGSTAKEN BOUWREGELGEVING	
	Bouwen:
1	Realisatie bouwwerk in afwijking van omgevingsvergunning
2	Realisatie bouwwerk zonder vereiste vergunning
	<i>Bouwen in de Binnenstad</i>
	<i>Bouwen in het Landelijk Gebied</i>
	<i>Bouwen in overige stedelijk gebied (voorzijde)</i>
	<i>Bouwen in overige stedelijk gebied (achterzijde)</i>
	<i>Bouwen op bedrijventerreinen</i>
3	Reclame-uitingen
4	Aanleggen zonder/in afwijking van omgevingsvergunning
	Tijdelijke bouwvergunning:
5	Niet op tijd verwijderen van bouwwerk(en)

¹ de nota is gebaseerd op de huidige wetgeving. Bij wijziging van deze wetgeving of door een uitbreiding van de bevoegdheden van het college, kunnen er meer handhavingstaken voor het college ontstaan.

	Bouwkundige en uiterlijke staat:
6	Niet voldoen aan vereisten bestaande bouw
	- <i>niet-woningen (bouwwerken niet zijnde woningen)</i>
	- <i>eigen gebruik woningen</i>
	- <i>huurwoningen</i>
	- <i>recreatiewoningen</i>
7	In stand laten van open erven/terreinen in strijd met de bouwverordening
8	Uiterlijk ernstig in strijd met de redelijke eisen van welstand
9	Niet voldoen aan verplichting op basis van artikel 13 Ww ¹ (nieuwbouwvoorschriften Bouwbesluit)
	Gebruik:
10	Brandveiligheidsvoorschriften: niet conform/zonder omgevingsvergunning/melding
	- <i>Gebouwen met een woonfunctie</i>
	- <i>Bijeenkomstfunctie</i>
	- <i>Celfunctie</i>
	- <i>Gezondheidszorgfunctie</i>
	- <i>Industriefunctie</i>
	- <i>Kantoorfunctie</i>
	- <i>Logiesfunctie</i>
	- <i>Onderwijsfunctie</i>
	- <i>Sportfunctie</i>
	- <i>Winkelfunctie</i>
	- <i>Overige gebruiksfuncties</i>
11	Brandveiligheidsvoorschriften: overig
	- <i>tijdelijke vergunningen (inclusief evenementen)</i>
	- <i>illegale bouwwerken of activiteiten</i>
	- <i>attentierondes horeca</i>
	- <i>niet omgevingsvergunning-/meldingplichtige bouwwerken</i>
	- <i>vrijwillige controles niet omgevingsvergunning- / meldingplichtige bedrijven</i>
12	Illegaal gebruik bestemmingsplan
	- <i>buitengebied</i>
	- <i>natuurgebied</i>
	- <i>woongebied</i>
	- <i>bedrijventerrein</i>
	- <i>recreatieparken</i>
	- <i>centrum</i>
	Slopen
13	Slopen in afwijking van of zonder vergunning
	- <i>cultuurhistorische waarden en monumenten</i>
	- <i>overig</i>

In het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma worden de handhavingstaken nader uitgewerkt in onder andere doel, strategie en werkwijze van handhaven.

De handhavingstaken “Bouwen”, “gebruik” en “staat van het Bouwwerk” levert gevaar op voor de veiligheid/gezondheid (zorgplicht) is in bovenstaande opsomming niet opgenomen. De zorgplicht vloeit voort uit artikel 1a van de Woningwet en is uitdrukkelijk toegespitst op de twee essentiële motieven uit het oogpunt waarvan in het Bouwbesluit 2003 voorschriften zijn opgenomen, te weten “veiligheid” en “gezondheid”. Concreet is dit niet gesteld, omdat de zorgplicht juist bedoeld is voor onvoorziene omstandigheden waarvoor (nog) geen specifieke voorschriften in het Bouwbesluit 2003 of de Bouwverordening van toepassing zijn. Een voorbeeld hiervan is het plaatsen van een glazen wand in een winkel zonder zgn. zwaluwtjes. De mensen zullen deze wand niet opmerken en hiertegen aanlopen met alle mogelijke gevolgen van dien. Omdat dit geen handhavingstaak betreft met concrete voorschriften, maar meer een soort van kapstok-artikel (valt het niet onder Bouwbesluit/Bouwverordening dan kan dit artikel wellicht gebruikt worden) wordt deze opgave niet verder uitgewerkt.

¹ het betreft hier een bijzondere verplichting uit de Woningwet.

2.1 Nota “meer (dan) handhaving”

In maart 2006 is door de Raad de nota “Meer (dan) handhaving” vastgesteld. In deze nota zijn de door het bestuur vastgestelde algemene kaders voor handhaving vastgelegd. In onderliggend handhavingplan worden deze kaders aangevuld met voor bouwregelgeving relevante uitgangspunten.

De in de vorige paragraaf genoemde handhavingstaken m.b.t. bouwregelgeving c.a. omvatten 5 onderdelen uit de oorspronkelijke lijst van 32 gemeentelijke handhavingstaken welke zijn opgenomen in de nota “meer (dan) handhaving”. Dit zijn: bouwen / wonen / monumenten; slopen / asbest; reclame; gebruiksvergunning en bestemmingsplannen.

In de nota “Meer dan handhaving” heeft de handhavingstaak¹ gebruiksvergunning een prioriteit 1 toegekend gekregen. Bouwen/Wonen, bestemmingsplannen en sloop een prioriteit 2 en reclame een prioriteit 3. De prioritering houdt het volgende per handhavingstaak in.

Prioriteit 1: gebruiksvergunningen

De kans op overtreding is groot en mogelijk effect is groot - projectmatig en structureel toezicht.

Doelstelling gebruiksvergunningen: nalevingspercentages voorschriften:

Alle voorschriften worden bij 50% van de objecten bij de eerste controle nageleefd;

Alle voorschriften worden door 95% van de objecten bij de tweede controle en na het aanzeggen van een bestuurlijke sanctie nageleefd;

Alle voorschriften worden na het toepassen van een bestuurlijke sanctie nageleefd.

Prioriteit 2: bouwen/wonen, bestemmingsplannen en sloop

De kans op overtreding is laag, mogelijk effect is groot - periodiek toezicht met een hoge frequentie

Doelstelling bouwen:

Alle voorschriften worden bij 75% van de gecontroleerde bouwwerken nageleefd.

Alle voorschriften worden bij 90% van de gecontroleerde bouwwerken nageleefd bij de tweede controle en na het aanzeggen van een bestuurlijke sanctie.

Alle voorschriften worden na het toepassen van een bestuurlijke sanctie nageleefd.

Doelstelling slopen:

1. alle voorschriften worden door 50% van de sloopwerken bij de eerste controle nageleefd;

2. alle voorschriften worden door 80% van de sloopwerken bij de tweede controle en na het aanzeggen van een bestuurlijke sanctie nageleefd;

3. alle voorschriften worden na het toepassen van een bestuurlijke sanctie nageleefd.

Doelstelling bestemmingsplannen:

Van alle gronden en opstallen wordt bij controle 80% conform het bestemmingsplan gebruikt.

Prioriteit 3: reclame

De kans op overtreding is groot, mogelijk effect is klein - periodiek toezicht met een lage frequentie

Doelstelling reclame:

Bij controles voldoet 75% aan de van toepassing zijnde regelgeving.

3 Schets van de huidige situatie in Den Helder

Den Helder is een middelgrote stad met een rijk historisch verleden. Den Helder is een stad met een sterk maritieme inslag: zeevaart, het reddingswezen, de offshore en de marine natuurlijk. De stad vervult van oudsher verscheidene functies. Allereerst is er de vanzelfsprekende woon- en leef functie

¹ deelgebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in het kader van handhaving.

voor de Heldenaren. Ten tweede heeft de stad een functie voor de bewoners van de regio, met name op het gebied van voorzieningen en werkgelegenheid. Tenslotte heeft Den Helder met haar ligging aan zee en haar cultuurhistorisch erfgoed een toeristische functie voor dagjesmensen, vakantiegangers en andere incidentele bezoekers. De gemeente Den Helder streeft naar het bieden van: een optimaal woon- en leefklimaat voor haar bewoners, een gevarieerd aanbod van commerciële en publieke voorzieningen, werkgelegenheid voor inwoners en bewoners in de regio. Den Helder is een markante stad in de periferie, waar rust, ruimte en frisse lucht geen illusies zijn maar werkelijkheid en dat wil de gemeente zo houden!

Bouw- en woningtoezicht speelt hierbij een belangrijke rol. De term "bouw- en woningtoezicht" is een historisch gegroeide term die voortkomt uit de oude Woningwet. Wanneer in deze nota wordt gesproken over het "taakveld bouw- en woningtoezicht" wordt hiermee bedoeld: het organisatieonderdeel van de gemeente dat belast is met het uitoefenen van taken op grond van primair de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (met uitzondering van milieu en APV gerelateerde activiteiten behoudens reclame). Het taakveld bouw- en woningtoezicht wordt in de gemeente primair uitgevoerd door de afdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving (hierna genoemd VVH). Eén van de taken van de afdeling VVH betreft de bestuursrechtelijke handhaving (niet privaatrechtelijk) van de bovengenoemde regelgeving.

Het team Bouw- en Woningtoezicht is belast met ruim 13 handhavingstaken (zie h-2). Hierdoor dient toezicht te worden gehouden op de naleving van honderden, zo niet duizenden normen uit wetten, ministeriële en gemeentelijke regelingen, algemene maatregelen van bestuur, NEN-normen, praktijkrichtlijnen, enzovoort. Het is gelet op de omvang van de materie en de hoeveelheid bouwwerken een illusie om te denken dat al deze voorschriften en achterliggende normen te allen tijde actief en strikt kunnen worden gehandhaafd. Ter verduidelijking van de hoeveelheid worden 3 prominente handhavingstaken hier nader toegelicht:

- het toezicht op de naleving van aangevraagde en verleende vergunningen. Jaarlijks worden er circa 500 bouwaanvragen/aanvragen omgevingsvergunning ingediend, circa 80 sloopvergunningen en circa 70 gebruiksvergunningen/-meldingen (cijfers 2010) verleend. Er dient erop worden toegezien dat ieder nieuw op te richten bouwwerk wordt gebouwd overeenkomstig de verleende vergunning, er wordt gesloopt overeenkomstig de verleende vergunning en het gebouw in gebruik is overeenkomstig de verleende vergunning.
- het toezicht op de kwaliteit van de bestaande bouwwerken. Zonder onderhoud zal een bouwwerk vroeg of laat vergaan. Om gevaarlijke situaties en sterke ontsiering te voorkomen houdt de gemeente toezicht op de kwaliteit van de bestaande bouwwerken. Het gaat hier om het toezicht op de kwaliteit van alleen al circa 26.500 woningen, ruim 1400 recreatiewoningen, 55 bijzondere woongebouwen en de in de gemeente aanwezige bedrijfsgebouwen (bron: bureau Onderzoek en Statistiek gemeente Den Helder, CBS).
- het handhavend optreden tegen illegaal gebouwde bouwwerken. Deze bouwwerken voldoen vaak - afgezien dat er geen vergunning voor is verleend- niet aan de wettelijke eisen en kunnen hierdoor een gevaar of belemmering vormen voor andere burgers. De gemeente Den Helder bestrijkt ongeveer 17.800 ha, waarvan ongeveer 7% is bebouwd (75% bestaat uit water). Dit komt overeen met een oppervlakte van meer dan 1250 ha., ongeveer 2.000 volgebouwde voetbalvelden. Toezicht op de naleving is dan ook vanwege de omvang van de gemeente en de grote bevolkingsdichtheid een lastige en tijdrovende klus.

4 Visie ten aanzien van de handhaving van bouwen, gebruik en brandveiligheid

Handhaven is geen doel op zich. Het doel van handhaven is de naleving van de bouwregelgeving te bevorderen. Bouwvoorschriften beogen de bescherming en zelfs verbetering van de kwaliteit van de bebouwde en onbebouwde ruimte, waarbij veiligheid en gezondheid voorop staan.

Handhaving draagt dus bij aan een leefbare, veilige en duurzame stad waar het prettig is om te wonen, te werken en te verblijven. In deze visie is handhaving dus geen doel, maar een middel.

Daardoor is de vraag naar doelmatigheid, ook wel aangeduid als het spanningsveld tussen principe en

praktijk, steeds aan de orde. Het zou ondoenlijk zijn alle regels, wetten en verordeningen naar de letter te handhaven. Wel is het van belang het gehele spectrum van de handhaving te bekijken, de risico's te analyseren en prioriteiten te stellen. Vanuit deze invalshoek moet het handhaven zowel opportuun zijn (geschikt en op een passend moment) alsmede proportioneel (in verhouding staan tot het vergrijp of het gevaar). Dit veronderstelt een heldere belangenafweging. In sommige gevallen kan of moet worden afgezien van handhaving. In deel I van deze nota is verder ingegaan op de mogelijkheid van gedogen.

5 Prioriteitstelling en handhaving

In principe moet tegen iedere illegale situatie handhavend worden opgetreden. Er zijn echter gevallen denkbaar waarin handhaving absolute prioriteit heeft boven handhaving in andere situaties. Situaties waarbij sprake is van ernstig gevaar voor mens en omgeving, hebben altijd een hoge prioriteit. Het stellen van prioriteiten betekent uiteraard niet dat er situaties zijn waarbij niet gehandhaafd hoeft te worden. Je behoudt als gemeente een handhavingsplicht, ook al wordt ergens geen prioriteit aan gegeven. Bij een verzoek om handhaving heb je de plicht om handhavend op te treden.

5.1 Prioritering

Het streven van de handhaving is gericht op een adequaat handhavingsniveau binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft met een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement. Zoals reeds opgemerkt kan niet alles worden aangepakt. Dat kan betekenen dat in sommige situaties alleen op termijn kan worden opgetreden of dat wellicht helemaal van handhaving moet worden afgezien¹. In deze nota worden daarvoor de beleidsmatige afwegingen gemaakt die aan die prioriteitstelling ten grondslag liggen. Hierbij is de navolgende omschrijving gehanteerd per prioriteit.

Tabel 2

Prioriteit	Omschrijving
Laag	Taken met een lage prioriteit zijn van minder belang voor de gemeente (ze scoren laag op de criteria ¹). Het is wel gewenst om de overtredingen binnen deze taken te blijven monitoren. Het heeft als doel het voorkomen van klachten en indien noodzakelijk een hogere prioriteit te geven.
Middel	Deze taken hebben een gemiddeld belang, dat zich enerzijds vertaalt in het kritisch omgaan met overtredingen door regelmatige controle en anderzijds het beter in beeld krijgen van de oorzaken van overtredingen (volgen van tendenzen, naleefgedrag, landelijke prioriteiten en dergelijke)
Hoog	Taken met een hoge prioriteit zijn dermate van belang, dat daaraan structureel acties moeten worden gekoppeld. Het doel is om het naleefgedrag zoveel mogelijk te bevorderen en overtredingen zoveel mogelijk te voorkomen.

5.2 Een prioriteitstelling voor elke taak

In het uitvoeringsprogramma wordt voor elke handhavingstaak een prioriteitstelling gemaakt volgens dezelfde systematiek als de nota "Meer (dan) handhaving". Op basis van een inschatting van de effecten van regelovertreding en de kans op regelovertreding wordt een risicoprofiel gemaakt (risico = kans x effect). Hoe groot is het risico dat de gemeente/burger loopt indien niet wordt gehandhaafd? Deze risicoanalyse is startpunt voor het bepalen van o.a. de prioriteit van een handhavingstaak en de toezicht- en sanctiestrategie.

Om het effect te bepalen wordt gekeken naar de criteria: sociale kwaliteit, financieel economisch, fysieke veiligheid, natuur, volksgezondheid en bestuurlijk imago. Zowel het effect als de kans wordt uitgedrukt in een score op een schaal van 1 tot 5 (klein, middel, groot). De uitkomst van het risico zal leiden tot de prioritering: hoog, middel of laag.

¹ dit binnen de macht van de gemeente, gewezen wordt op de beginselplicht afkomstig uit jurisprudentie.

5.3 Uitwerking in uitvoeringsprogramma

De handhavingstaken worden in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma allemaal op een gelijke wijze uitgewerkt. De wijze van uitwerking (hierna de mal) maakt het mogelijk op een samenhangende en verantwoorde wijze de benodigde handhavingsinspanning te formuleren. Hieronder wordt de mal verder toegelicht.

5.3.1 Doelen en condities van handhaving

5.3.1.1 Effect van overtreding

Voor alle handhavingsopgaven, onderverdeeld naar categorieën, wordt getracht in beeld te brengen wat de gemiddelde gevolgen kunnen zijn van regelovertreding. Zo ontstaat een inschatting van de ernst van de gevolgen, de schade die ontstaat, en derhalve van het 'effect van regelovertreding'. Handhaving is een van de middelen om het negatief effect van regelovertreding zoveel mogelijk te minimaliseren.

Om een goede analyse te (kunnen) maken van de gevolgen van regelovertreding is het van belang meerdere aspecten in ogenschouw te nemen. Wat zijn de mogelijke onmiddellijke consequenties voor de fysieke veiligheid van mensen (fys), op welke wijze tast het de kwaliteit van de leefomgeving aan of zorgt het voor gevoelens van onveiligheid (kwa), wat is de financieel-economische maatschappelijke schade (fin), hoe leidt de natuur er onder (nat), wat zijn de (middel)lange termijn effecten op de volksgezondheid (gez) en op welke wijze schaadt het de integriteit van het bestuur als instituut of het persoonlijk bestuurlijke imago (ima)? Zo worden onbewuste overwegingen meer zichtbaar. En bij de afweging 'wel of niet handhaven van deze regels' kan het terrein waarop het effect optreedt een grote rol spelen.

Kans op regelovertreding

Van belang bij het formuleren van de handhavingsinspanning is een inschatting van de kans op regelovertreding. Bij weinig overtredingen kunnen wij wellicht volstaan met een kleine inspanning. Het gaat dan om de kans op regelovertreding indien er niet gehandhaafd zou worden door de gemeente.

5.3.1.2 Prioriteit van handhaving

De ernst van het effect dat kan optreden samen met de kans op overtreding bepaalt het risico voor de gemeente indien bepaalde regels niet gehandhaafd zouden worden. Dit risico geeft een indicatie voor de prioriteit van handhaven van deze regels.

Consequentie van de prioriteitstelling in de nota "Meer (dan) handhaving" is dat de handhaving van gebruiksvergunningen prioriteit 1 heeft. In welke mate precies en op welke is vervolgens onderwerp van nadere bepaling. De overige regels hebben – dus! - minder prioriteit. Aanvullend geldt dat er alert moet worden opgetreden t.a.v. overtredingen met een onomkeerbaar karakter. Daarmee krijgt bijvoorbeeld de handhaving bij monumenten en bij sloop een hoge(re) prioriteit. Per handhavingsopgave kan ook een differentiatie van de aanpak naar bijvoorbeeld gebied, wijk of categorie plaatsvinden. En er kan gekozen worden voor differentiatie in toezicht en sanctionering.

5.3.1.3 Handhavingsdoel(en)

Op basis van de gestelde prioriteiten kunnen de handhavingsdoelen bepaald worden. Formulering van de doelen geschiedt in termen van de gewenste naleving door burgers en instellingen en / of in termen van handhaving door de gemeente. Dit gebeurt zoveel mogelijk volgens het SMART-principe: specifiek; meetbaar; acceptabel; realistisch; met tijdsplanning.

5.3.1.4 Indicatoren voor handhavingsdoel(en)

Indicatoren geven aan in welke mate de doelen gehaald worden. Ze zijn nodig om de voortgang c.q. het effect van de handhavingsaanpak vast te kunnen stellen en te kunnen rapporteren. De indicatoren beschrijven vaak het aantal overtredingen in relatie tot een totaal (vergunningen; objecten) of per controle-actie.

5.3.2 Strategie en werkwijze van handhaving

5.3.2.1 Toezichtstrategie

De wijze van toezicht wordt aangegeven wat betreft structuur, frequentie en vorm. De toezichtstrategie moet voldoende garanties bieden voor het realiseren van het handhavingsdoel.

5.3.2.2 Sanctiestrategie

De werkwijze bij en instrumenten van sanctionering worden bepaald. De sanctiestrategie moet voldoende garanties bieden voor het realiseren van het handhavingsdoel.

Als werkwijze geldt in principe de procedure bij constatering van overtredingen beschreven in paragraaf 4.2 van deel I van deze nota. In ieder geval zal om deze procedure in geval van een gang naar de rechter zoveel mogelijk kracht bij te zetten, elke constatering van een overtreding onmiddellijk gevolgd worden door een waarschuwingsbrief. Hierin wordt aangegeven dat er een (mogelijke) overtreding is geconstateerd en welke procedure vervolgens doorlopen zal worden (legalisatie mogelijk of niet).

5.3.2.3 Nalevingstrategie

Naleving van regels kan op veel manieren bereikt worden. Handhaving is er één van. Centrale elementen bij het bevorderen van naleving zijn steeds: tijdige en heldere kennisgeving middels de media en (schriftelijke) informatieverstrekking bijvoorbeeld als bijlage bij een vergunning. Daarnaast zullen burgers en instellingen expliciet gewezen worden op eigen verantwoordelijkheid voor en consequenties van overtreding. Tot slot zal daadwerkelijk optreden, zowel in de toezicht- als sanctiesfeer, grote preventieve waarde hebben.

5.3.2.4 Prioriteit versus capaciteit

Voor een optimale uitvoering van de handhavingstaken (waarbij ook dan niet op alle handhavingstaken 100% toezicht kan worden gehouden) dient er op jaarbasis voor de uitvoering van de handhavingstaken ongeveer 27.500 direct productieve uren (ongeveer 18,5 Fte) uren beschikbaar gesteld te worden. Deze 27.500 uren zijn bedoeld voor zowel de uitvoering van de operationele handhavingstaken (toezicht en sanctionering) als de ontwikkelingsactiviteiten (verbeteren van het handhavingsproces). Omdat niet wordt beschikt over 18 fte moeten er keuzen worden gemaakt waar op wordt gehandhaafd en op welke wijze.