



Kadernota integrale handhaving

2013

*Vastgesteld door de gemeenteraad in
zijn vergadering van 16 december 2013*

Kenmerk: Z-13-00452_2013-37257

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Evaluatie kadernota	3
1.3	Bevoegdheidsverdeling	3
2.	Bestaande kaders uit 2005	4
2.1	Risicoanalyse.....	4
2.2	Kernbepalingen.....	4
3.	Nieuwe kaders vanaf 2013	5
3.1	Wat willen we bereiken	5
3.2	Waar ligt dat vast	5
3.3	Wat gaan we daarvoor doen	6
3.3.1	Thema's	6
3.3.2	Kernbepalingen	6
3.4	Wanneer zijn wij tevreden	8
3.5	Wat mag het kosten	8

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 28 januari 2013 heeft de gemeenteraad een motie over het handhavingsbeleid met algemene stemmen aangenomen (kenmerk 2013-05799). Deze motie werd ingediend bij de besluitvorming rond het bestemmingsplan buitengebied. Bij de behandeling daarvan is een aantal zienswijzen naar voren gebracht waarbij vragen opkwamen over de handhaving.

1.2 Evaluatie kadernota

De opdracht die de raad aan het college heeft gegeven is om de kaders voor het handhavingsbeleid voor 15 april 2013 aan te bieden aan de raad. Het betreft hier de kaders van de raad uit de Kadernota integrale handhaving uit 2005 (hierna: Kadernota 2005), die reeds is geëvalueerd in 2007. Dit is in de raadsmededeling van 9 april 2013 (kenmerk 2013-15139) uiteengezet en besproken in de raadsvergadering van 27 mei 2013.

1.3 Bevoegdheidsverdeling

Gewijzigde wetgeving zoals de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geeft aanleiding een nieuwe Kadernota integrale handhaving vast te stellen. In het kader van deze wetgeving en het dualisme liggen de taken van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders als volgt verdeeld. Het college heeft op basis van wetgeving (in dit geval: de Wabo) de beleidsmatige en uitvoerende bevoegdheid om te bepalen welke regelgeving actief en welke regelgeving passief wordt gehandhaafd, de zogenaamde handhavingsprioriteiten. De raad is bevoegd algemene kaders te stellen en het college te controleren. Deze kaders zijn vastgelegd in de Kadernota 2005 (en de evaluatie daarvan in 2007). Daarnaast zijn in de kadernota detailuitwerkingen van uitvoering opgenomen; in het kader van het dualisme en de komst van de Wabo moeten de benodigde aanpassingen in onderhavige nieuwe kadernota worden doorgevoerd.

Zoals het college uiteen heeft gezet in de raadsmededeling van 9 april 2013, is de afgelopen jaren gehandeld overeenkomstig de Kadernota 2005. In die zin kan de Kadernota 2005 ongewijzigd blijven. Maar onderhavige nieuwe versie is afgeslankt tot het niveau van werkelijke kaders. Details horen thuis in een integraal beleidsplan, dat het college zal vaststellen. Bijvoorbeeld: de risicoanalyse volgens bijlage 2 van de Kadernota zal daarin niet meer worden opgenomen, omdat de vaststelling daarvan een bevoegdheid van het college is. Deze lijst zal dus in gewijzigde vorm, volgens de nieuwste inzichten, onderdeel uitmaken van het vast te stellen integraal beleidsplan. Dit beleidsplan zal het college vaststellen na vaststelling van de Kadernota integrale handhaving 2013 (hierna: Kadernota 2013), zodat het rekening kan houden met de kaders die de gemeenteraad thans stelt. Het beleid van het college moet wettelijk gezien voldoen aan hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht en aan hoofdstuk 10 van de Regeling omgevingsrecht.

2. Bestaande kaders uit 2005

2.1 Risicoanalyse

Kernachtig samengevat heeft de raad zich in de Kadernota 2005 uitgesproken voor een sobere en doelmatige handhaving van een achttal wettelijke taken en een minimale aanpak voor de overige wettelijke taken.

Dit achttal taken betreft:

1. Brandveiligheid gebouwen, gebruiksvergunning
2. Besmettelijke dierziekten
3. Inspectie (ver)bouw en illegale bouw
4. Naleving voorschriften milieuvergunning of AmvB (inrichtingen)
5. Optreden bij ongeregeldheden (algemeen) (openbare orde)
6. Bepalingen en strijdig gebruik bestemmingsplan
7. Vergunning voor het organiseren van een groot evenement
8. Vervoer van gevaarlijke stoffen

De overige wettelijke taken betreffen allerhande voorkomende incidenten op bijvoorbeeld het gebied van de Algemene plaatselijke verordening.

2.2 Kernbepalingen

Daarnaast heeft de raad in 2005 acht kernbepalingen vastgesteld, die tot op heden leidend zijn geweest voor het handhavingsbeleid. Deze kernbepalingen betreffen de volgende.

1. Nieuwe regels, voorschriften en (vergunning)voorwaarden zijn handhaafbaar.
2. Vergunningverlening en handhaving zijn gescheiden.
3. De handhavingstaak ontwikkelt zich van reactief naar pro-actief.
4. Handhaving vindt plaats volgens een vastgesteld stappenplan.
5. Handhaving vindt plaats volgens vastgestelde handhavingsprotocollen.
6. De overtreder betaalt.
7. Bij handhaven wordt gestreefd naar een meersporenbeleid.
8. Gedogen vindt enkel plaats in tijdelijke overgang – of overmachtsituaties en wordt schriftelijk vastgelegd.

3. Nieuwe kaders vanaf 2013

Het is onmogelijk alle wettelijke regels te handhaven. Daarom moeten prioriteiten worden gesteld. De gemeenteraad en het college hebben dit uitgangspunt al vastgelegd in de Kadernota 2005. De uitspraak van de raad in 2005 voor een sobere en doelmatige handhaving van een achttal wettelijke taken en een minimale aanpak voor de overige wettelijke taken is nog steeds actueel, met dien verstande dat de splitsing tussen de acht taken en de overige taken niet meer voldoen aan de huidige inzichten. Dit heeft met name te maken met de risicoanalyse die in 2010 is uitgevoerd door het bureau Oranjewoud, in opdracht van en in samenspraak met het college, en gesubsidieerd door de provincie Gelderland. De uitkomsten hiervan bepalen mede de nieuw gewenste kaders.

Deze nieuwe kadernota sluit aan bij (de systematiek van) de Meerjarenprogrammabegroting 2013-2016.

3.1 Wat willen we bereiken

De huidige maatschappij vraagt om een terugtrekkende overheid. Een overheid die meer overlaat aan bedrijven en aan particuliere initiatieven. Anderzijds wordt van de overheid verlangd dat zij optreedt als er problemen in de maatschappij ontstaan die niet (direct) kunnen worden opgelost door burgers en bedrijven.

Dergelijke problemen zullen vooral gaan over de veiligheid, gezondheid en ruimtelijke kwaliteit in de gemeente Voorst. Deze onderwerpen kunnen worden vertaald vanuit de begrotingsprogramma's Veilig Voorst, Gezond Voorst en Mooi Voorst. De gemeente Voorst vindt evenals de rijksoverheid dat veiligheid en gezondheid maximaal moet worden gewaarborgd. Verder staat de ruimtelijke kwaliteit in onze gemeente op een hoog niveau en dat is iets wat Voorst, namens alle inwoners van deze mooie gemeente, graag zo wil houden. In het Coalitieprogramma 2010-2014 is bovenstaande in vergelijkbare bewoordingen weergegeven.

In de Meerjarenprogrammabegroting heeft de raad al uitgesproken dat Voorst een gemeente wil zijn waar de bewoners zich verzekerd weten van een veilige leefomgeving: niet alleen in de zin van het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en overlast en het voorkomen en bestrijden van rampen, maar ook een veilige leefomgeving op het gebied van bouwen, milieu en infrastructuur. Bij het voorkomen en bestrijden van onveiligheid hoort een adequate en integrale handhaving aanpak. De noodzakelijke ombuigingen nopen tot een brede herbezinning op het huidige voorzieningenpakket dat de samenleving geboden wordt. Op het gehele werkingsterrein van het programma Veilig Voorst worden daarom scherpe keuzes gemaakt. Dat geldt in dit kader voor de regionale samenwerking op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in milieutaken.

3.2 Waar ligt dat vast

In deze Kadernota integrale handhaving 2013 legt de raad vast wat de kaders zijn voor het integrale handhavingsbeleid in de gemeente Voorst.

3.3 Wat gaan we daarvoor doen

De globale uitkomsten worden hieronder in kadervorm weergegeven, ingedeeld in drie hoofdgroepen met thema's, op volgorde van actieve naar meer passieve(re) aanpak. Deze volgorde is niet absoluut maar relatief leidend. Dat is omdat meer factoren worden meegewogen in het handhavingsbeleid. Voorbeelden van dergelijke factoren zijn onder andere de hoeveelheid, omvang en ernst van overtredingen.

Verder worden in deze paragraaf acht nieuwe kernbepalingen opgenomen.

3.3.1 Thema's

1. Actieve aanpak

1.1 Veiligheid

- brandveiligheid
- constructieve veiligheid
- verkeersveiligheid

1.2 Gezondheid

- milieu
- sloop/asbest
- drank- en horeca

1.3 Overlast

- voor belanghebbenden die worden geschaad in hun belangen

2. Sobere en doelmatige aanpak

- weiland- en bermreclame
- welstandsexcessen
- culturele waarden, zoals monumenten, dorpsgezicht(en) en archeologie
- landschappelijke waarden, zoals activiteiten in de landgoederenzone, buitendijkse ontginningen en polder Nijbroek
- natuurwaarden, zoals illegale kap
- ruimtelijke kwaliteit

3. Passieve(re) aanpak

- bouw (overig)
- openbare ruimte / Apv (overig)
- ruimtelijke ordening (overig), zoals permanente bewoning van recreatiewoningen, dubbele bewoning en bewoning van bijgebouwen, paardenbakken
- duurzaamheid
- illegale ingebruikname van groenstroken (bestuursrechtelijke variant daarvan)

3.3.2 Kernbepalingen

De Kadernota 2005 stelde acht kernbepalingen vast die als uitgangspunt dienden in de afgelopen jaren. Voor het grootste gedeelte zijn deze nog steeds actueel, zij het dat ze op enkele punten aanpassing behoeven en voor een groot deel in het op te stellen beleidsplan thuishoren. Deze wijzigingen hebben vooral betrekking op de bepalingen die al krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden geregeld. Die hoeven niet nogmaals te

worden bevestigd in deze kadernota. De hieronder nieuw geformuleerde kernbepalingen moeten worden betrokken en uitgewerkt in het beleidsplan dat het college vierjaarlijks vaststelt.

DE 8 KERNBEPALINGEN

1. Nieuwe regels, (vergunning)voorschriften en -voorwaarden zijn handhaafbaar.
2. Indien de uitvoering van handhaving anders uitpakt dan in handhavingsbeleid is voorzien, wordt deze uitkomst teruggekoppeld naar het gemeentelijk regelgevend beleid en/of handhavingsbeleid.
3. Het handhavingsbeleid gaat uit van 'Ja, tenzij'.
4. Het handhavingsbeleid richt zich in de eerste plaats op communicatie en pas in de tweede plaats op handhavend optreden.
5. Het handhavingsbeleid volgt de slogan 'Vriendelijk als het kan, streng als het moet'.
6. De overtreder betaalt.
7. Het handhavingsbeleid zet maximaal in op (regionale) samenwerking.
8. Het handhavingsbeleid van het college beweegt zich binnen de kaders die de raad stelt.

Toelichting op kernbepalingen

Ad 1

Deze is niet zomaar de eerste kernbepaling. Deze is tegelijk ook de belangrijkste. Er moeten alleen regels worden gesteld als die ook handhaafbaar zijn. Dat wil zeggen: juridisch handhaafbaar maar ook beleidsmatig handhaafbaar. Er moeten dus geen regels worden gesteld als op voorhand al duidelijk is dat ze niet zullen worden gehandhaafd. Van groot belang is dat zowel het college als de raad zich houdt aan dit basisuitgangspunt. Overigens geldt deze kernbepaling voor zowel regelgevend beleid als voor handhavingsbeleid.

Ad 2

Mocht de uitvoering van handhaving toch anders uitpakken (al dan niet stelselmatig), dan moet het college dit terugkoppelen naar het regelgevend beleid en/of het handhavingsbeleid. Op deze wijze kan de samenhang en kwaliteit van beleid en handhaving worden verbeterd.

Ad 3

De Voorster cultuur wordt gekenmerkt door een grote mate van gevoel van 'Het moet kunnen, tenzij'. Het is niet meer van deze tijd om als overheid alles voor burgers en bedrijven te bepalen. De overheid is dienend en faciliterend voor haar burgers en bedrijven en moet als het nodig is, bijsturen.

Ad 4

Het bijsturen dient in de Voorster visie te geschieden met nadruk op communicatie en niet in de eerste plaats met handhavend optreden. Dit handhavend optreden komt pas nadat een communicatietraject niet meer volstaat. Overigens, als er sprake is van herhaling of mogelijk bewuste berekening van overtredingen, is direct handhavend optreden wel geboden. In een voorkomend geval kunnen zich ook andere omstandigheden voordoen die aanleiding geven direct handhavend op te treden.

Ad 5

Van belang voor een goede aanpak volgens de inzichten van de huidige tijd is een succesvolle formule. Die formule is in een interview (Trouw, 19 april 2013) verwoord door Jurriën Rood, auteur van het boek 'Wat is er mis met gezag? Een nieuwe visie op autoriteit'. Rood zegt daarin: "De politie die ik aantrof in Amsterdam is inderdaad verbazingwekkend modern. Ze bevindt zich in een tussenpositie: ze kan praten maar ook optreden. Dit is vervat in de slogan: 'Vriendelijk als het kan, streng als het moet'. Dat is niet enkel een kreet, het is

ook vrij letterlijk de manier van werken. Een nieuw paradigma voor gezagsuitoefening." Ook voor de gemeente Voorst, die net als de politie een handhavende taak heeft, geldt dat 'zeggen, maar ook doen' een belangrijk uitgangspunt is voor een succesvol handhavingsbeleid.

Ad 6

Omdat de gemeenteraad verantwoordelijk is voor de financiële huishouding van de gemeente en daartoe de jaarlijkse begroting en jaarrekening vaststelt, geeft hij aan het college mee dat de overtreder, die ten slotte kosten veroorzaakt voor de gemeenschap, deze voor zover mogelijk moet vergoeden aan de gemeente.

Ad 7

Door meer samen te werken worden er meer kosten bespaard, zoals ook verwoord in de Meerjarenprogrammabegroting 2013-2016. Ook mag worden aangenomen dat samenwerking de kwaliteit van dienstverlening vergroot.

Ad 8

Deze kadernota dient als uitgangspunt voor de formulering van het handhavingsbeleid van het college. Zoals ook al in de Kadernota 2005 is verwoord zal het beleid cyclisch worden vormgegeven. Het college stelt vierjaarlijks een handhavingsbeleidsplan en jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast. Jaarlijks evalueert het college de uitvoering van het programma. Zowel het beleidsplan, als het uitvoeringsprogramma, als het evaluatieverslag worden ter kennis van de gemeenteraad gebracht.

3.4 *Wanneer zijn wij tevreden*

Wanneer het college door toezicht en handhaving een veilige en gezonde leefomgeving bevordert en het huidige ruimtelijke kwaliteitsniveau vasthoudt binnen de beschikbare middelen.

3.5 *Wat mag het kosten*

Zoals in kernbepaling 6 al is verwoord dient een overtreder zoveel mogelijk de kosten die hij/zij heeft veroorzaakt te betalen. Dit is het eerste uitgangspunt.

Het tweede uitgangspunt was en is dat de handhaving formatieneutraal dient te geschieden. In 2005 was sprake van 7,8 fte die werden ingezet voor handhaving. Thans bedraagt die inzet voor handhaving 4 fte. Verder is er in de periode van 2005 tot 2013 sprake geweest van een afname van uitbesteding van werk aan externe inhuurkrachten. De lijn van kostenneutraal werken wordt zo veel als mogelijk vastgehouden.

In het organisatieplan 2013 is ten aanzien van handhaving opgenomen dat dit organisatieonderdeel wordt toegevoegd aan de vakgroep vergunningverlening. Per 1 januari 2013 is dit gebeurd. De senior van de vakgroep vergunningverlening en handhaving neemt thans de coördinerende rol van de geschrapte functie op zich.