

0. SAMENVATTING.....	3
1. INLEIDING.....	6
1.1. ALGEMEEN.....	6
1.2. DOEL VAN DE NOTA HANDHAVING.....	7
1.3. HET BELANG VAN BELEID EN CONSEQUENTE UITVOERING.....	8
1.4. DE SOORTEN VAN HANDHAVING.....	9
1.5. KIEZEN VOOR VERANTWOORD ACTIEF BELEID.....	9
1.6. OPBOUW VAN DE NOTA.....	10
1.7. TERMINOLOGIE.....	11
2. HET JURIDISCH KADER.....	12
2.1. ALGEMEEN.....	12
2.2. WETTELIJK KADER.....	12
2.3. DE PEILDATUM.....	12
3. HET INSTRUMENTARIUM.....	14
3.1. ALGEMEEN.....	14
3.2. COMMUNICATIE.....	14
3.3. TOEZICHT.....	14
3.3.1. <i>Algemeen</i>	14
3.3.2. <i>Wettelijk kader</i>	15
3.3.3. <i>Planmatig toezicht</i>	15
3.3.4. <i>Projectmatig toezicht</i>	15
3.3.5. <i>Ad-Hoc toezicht</i>	16
3.4. SANCTIES.....	16
3.4.1. <i>Algemeen</i>	16
3.4.2. <i>Bestuurlijke sancties</i>	16
3.4.2.1. Bestuursdwang.....	16
3.4.2.2. Dwangsom.....	17
3.4.2.3. Bestuurlijke boete.....	17
3.4.2.4. Intrekken van een begunstigend besluit.....	17
3.4.2.5. Stilleggen van activiteiten.....	18
3.4.2.6. Overige bestuurlijke sancties.....	18
3.4.3. <i>Strafrechtelijke sancties</i>	18
3.4.4. <i>Civielrechtelijke sancties</i>	18
3.5. GEDOGEN.....	19
3.6. SAMENWERKING MET DERDEN.....	20
3.7. SAMENVATTEND.....	20
4. HET HANDHAVINGSBELEID.....	21
4.1. ALGEMEEN.....	21
4.2. DE ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING (APV).....	21
4.2.1. <i>Inleiding</i>	21
4.2.2. <i>Bestaande handhaving</i>	21
4.2.3. <i>Gewenste handhaving</i>	21
4.2.4. <i>Personele consequenties</i>	23
4.2.5. <i>Conclusie Apv</i>	23
4.3. BOUW - EN WONINGTOEZICHT.....	24
4.3.1. <i>Inleiding</i>	24

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

4.3.2.	<i>Bestaande handhaving</i>	24
4.3.3.	<i>Bouw- en sloopvergunningen en -meldingen</i>	24
4.3.4.	<i>Kwaliteit woningvoorraad</i>	26
4.3.5.	<i>Personele consequenties</i>	26
4.3.6.	<i>Conclusie Bouw- en Woningtoezicht</i>	28
4.4.	RUIMTELIJKE ORDENING	28
4.4.1.	<i>Inleiding</i>	28
4.4.2.	<i>Bestaande handhaving</i>	28
4.4.3.	<i>Gewenste handhaving</i>	29
4.4.3.1.	Buitengebied	29
4.4.3.2.	De bebouwde kom	29
4.4.3.3.	Beschermd dorpsgezicht	30
4.4.4.	<i>Sancties</i>	30
4.4.5.	<i>Planmatig toezicht</i>	30
4.4.6.	<i>Personele consequenties</i>	30
4.4.7.	<i>Conclusie ruimtelijke ordening</i>	32
4.5.	MILIEU	32
4.5.1.	<i>Inleiding</i>	32
4.5.2.	<i>Bestaande handhaving</i>	32
4.5.3.	<i>Gewenste handhaving</i>	32
4.5.4.	<i>Personele consequenties</i>	33
4.5.5.	<i>Conclusie milieu</i>	35

0. Samenvatting

De lijfspreuk van de Nederlandse Leeuw is: *je maintiendrai*, ik zal handhaven, en is gebaseerd op rechtsgelijkheid.

Binnen de gemeente Voerendaal bestaat, met uitzondering van de werkvelden milieu en sociale zaken, geen actief handhavingsbeleid. Vanuit het bestuur, de raad, de burgers zowel als de bedrijven is de vraag naar beleid op het gebied van handhaving gerezen. De vraag is met name ontstaan vanuit de geloofwaardigheid van het gemeentelijk apparaat, de gelijkheid van burgers en de algemene zorg voor de leefomgeving. Handhaving is een gemeentelijke taak die in diverse wetten is vastgelegd. Deze taak is te veel verworden tot een formeel toetsen en hanteren van regels en het controleren van ingevulde formulieren en aangeleverde informatie. Handhaven is echter meer!! Het naar buiten tonen van de zorg en interesse in de activiteiten en handelingen van burgers, bedrijven maar ook van de overheid zelf, is mogelijk nog belangrijker aspect van de handhaving.

De voorliggende Nota Handhaving Gemeente Voerendaal, bevat het beleid, de in te zetten middelen en de afhandeling van overtredingen voor zover zij in relatie staan met de uitvoerende taken van de sector Grondgebiedzaken, met name de afdeling Bouwen en Wonen. Deze uitvoerende taken omvatten de taakvelden Bouw- en Woningtoezicht, Milieutoezicht, Ruimtelijke Ordeningstoezicht en een aantal nader omschreven taken als genoemd in de Algemene Plaatselijke Verordening (Apv).

Hoofdthema's in deze nota zijn:

- Het communiceren van het beleid naar de buitenwacht;
- Actief beleid voeren op die onderdelen waar dat gewenst, noodzakelijk en verantwoord is;
- De toetsingscriteria in de vorm van wetten, verordeningen, vergunningen en peildatum
- Het invoeren van planmatig toezicht op basis van verleende bouw- en sloopvergunningen;
- Het invoeren van projectmatig toezicht op het gebied van ruimtelijke ordening en Apv;
- Het repressief optreden in geval van illegale activiteiten;
- Het evalueren en waarnodig bijstellen van het gevoerde en te voeren beleid;
- De benodigde personele capaciteit voor het invoeren van het (extra) beleid.

Communicatie via de normale middelen als het gemeentelijk Infobulletin, de Uitkijk en de gemeentegids zullen optimaal gebruikt worden om de burgers vóór of te informeren over het vastgestelde beleid en de gevolgen daarvan voor burgers en bedrijven in de Gemeente Voerendaal. Waar nodig zal de informatie worden aangevuld en resultaten kenbaar worden gemaakt. Tevens zal in geval er sprake is van projectmatig toezicht, tijdig naar burgers en bedrijven worden gecommuniceerd.

De keuze voor een verantwoord actief beleid is gebaseerd op de zorg voor de leefomgeving, de geloofwaardigheid van het bestuur en de gelijke behandeling van burgers en bedrijven binnen de Gemeente Voerendaal.

Actief beleid betekent een initiërende rol van de gemeente, dit in tegenstelling tot passief beleid waarbij de gemeente alleen maar reageert op meldingen en klachten vanuit de burgers en bedrijven. In enkele gevallen zal evenwel een passieve rol gespeeld (moeten) worden, bijvoorbeeld bij het handhaven van het stookverbod, omdat de actieve benadering in deze gevallen een onevenredige (en dus onverantwoorde) inzet van middelen vergt. Het spreekt voor zichzelf dat in die gevallen waar voor passief beleid is gekozen, een efficiënte afhandeling van de binnenkomende meldingen wordt gewaarborgd.

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

Bij de invulling van het handhavingbeleid zal getoetst moeten worden aan wetten, verordeningen, vergunningen, jurisprudentie, et cetera. Er zal in dat verband ook de vraag beantwoord moeten worden wanneer een illegale situatie door tijdsverloop (verjaring) niet (meer) aangepakt zal (kan) worden. Deze peildatum is dus in beginsel bepalend of er tegen een overtreding opgetreden wordt.

Mede omdat er goede luchtfoto's van het hele Voerendaalse grondgebied beschikbaar zijn, wordt voor situaties en gebruik van percelen als waarneembaar op luchtfoto's vooralsnog de datum van die foto's, zijnde 15 april 1995, als peildatum gehanteerd.

Uit oogpunt van uniformiteit zal in beginsel voor alle overtredingen deze peildatum gelden, met uitzondering van die activiteiten en situaties ontstaan voor 15 april 1995, die in alle redelijkheid onaanvaardbaar zijn.

Ten aanzien van aanvragen en verlenen van bouwvergunningen, is het planmatig toezicht vormgegeven door het invoeren van controles vóór, tijdens en na de bouw, als vast onderdeel van het werkproces. Dit planmatig (structureel) toezicht sluit aan bij het bestaande toezicht ten aanzien van vergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer.

Ook op het gebied van ruimtelijke ordening (aanlegvergunningen) wordt planmatig toezicht ingevoerd.

Projectmatig toezicht zal worden ingevoerd voor de taakvelden ruimtelijke ordening en kwaliteit van het bestaande woningbestand alsmede activiteiten die regeling vinden in de Apv.

In geval van geconstateerde overtredingen van wetten en verordeningen (illegaal handelen) en het handelen in afwijking van verleende vergunningen en ontheffingen, is het vervolgtraject (de op te leggen sancties) nader vorm gegeven.

Gedogen van illegale activiteiten en situaties, is alleen dan aanvaardbaar als de overtreding tijdelijk is en/of met het (gedwongen) ongedaan maken van die overtreding grotere schade wordt aangericht dan met het tolereren van die overtreding.

Het (al of niet) opleggen van sancties en de aard van de sanctie dient zorgvuldig te geschieden, waarbij de belangen van alle relevante betrokkenen zullen worden gewogen.

De Raad van de Gemeente Voerendaal zal jaarlijks geïnformeerd worden over de resultaten van het ingezette beleid.

Het invoeren van een actief handhavingsbeleid op genoemde terreinen alsmede het opzetten van projectmatig toezicht, betekent expliciet een toename van de benodigde ambtelijk capaciteit. Constateren is niet moeilijk, afhandelen ook niet, echter de tijd gemoeid met deze beide functies is beduidend verschillend en vereist verschillende kennis en vaardigheden.

Een constatering gedaan in enkele minuten, toevallig of gericht, kan resulteren in een afhandeling die vele tientallen mensdagen werk vergt, meestal uitgesmeerd over een periode van maanden, zo mogelijk jaren.

De geloofwaardigheid van handhaving ligt niet in het opstellen en accorderen van beleid en het instellen van toezicht, maar met name in het goed, efficiënt en controleerbaar afhandelen van het vervolgtraject: het afdwingen van het herstel van de oorspronkelijke (of beoogde) situatie.

Het beleid als vastgelegd in deze nota kent een aantal structurele, planmatige aanvullingen op het bestaande beleid. De hiervoor benodigde extra personele capaciteit is in onderstaande tabel samengevat.

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

Onderwerp	Nieuw beleid	Betrokken afdelingen	Personele consequenties *	
			Toezicht	Afhandeling
APV	Projectmatig toezicht	Bouwen en Wonen Stafbureau Buitendienst	300 (Niv 1) - P.M.	- P.M. -
Bouw- en woningtoezicht	Planmatig toezicht	Bouwen en Wonen	370 (Niv 1) 350 (Niv 2)	310
Ruimtelijke Ordening	Planmatig én projectmatig toezicht	Bouwen en Wonen Buitendienst	350 (Niv 1) 150	640 -
Milieu	Planmatig toezicht	Bouwen en Wonen	70 (Niv 1)	677**
Totaal		Bouwen en Wonen Stafbureau Buitendienst	1090 (Niv 1) 350 (Niv 2) 0 150 + P.M.	1627 P.M. -

*:

Niveau 1 = LBO/MBO niveau
 Niveau 2 = MBO/HBO niveau
 Afhandeling = Minimaal HEAO niveau

** = Inbegrepen de 622 uur niet ingevulde vacature milieuvergunningverlening

Voor de afdeling Bouwen en Wonen betekent de invoering van dit nieuwe beleid een structurele formatieve uitbreiding met 1,55 FTE. Deze structurele uitbreiding wordt gecombineerd met de nog niet ingevulde vacature van 0,45 FTE-milieuvergunningverlening, waardoor invoering van dit beleid resulteert in het werven van 2 FTE voor de afdeling Bouwen en Wonen.

Ten aanzien van de effecten van het nieuwe beleid op met name de juridische afhandeling bij het stafbureau en de toezichthoudende taken bij de buitendienst, bestaat op dit moment geen duidelijkheid. Het inzetten van het beleid en het regelmatig en gericht evalueren van de bevindingen zal op termijn ook deze personele behoefte nader kunnen kwantificeren en kwalificeren.

Ten aanzien van extra personele capaciteit als gevolg van het inzetten van projectmatig toezicht wordt in deze nota geen uitspraken gedaan. Het streven is projectmatig toezicht op een efficiënte en verantwoorde wijze op te nemen in de jaarplanning van (onder andere) de afdeling Bouwen en Wonen, waarbij eventueel benodigde extra capaciteit tijdelijk wordt ingehuurd.

1. Inleiding

1.1. Algemeen

In de volksmond betekent handhaving het daadwerkelijk optreden van de overheid tegen een geconstateerde illegale situatie. Dit is echter het voor de buitenwacht zichtbare deel (curatieve handhaving) in die gevallen dat er vooraf geen afdoende preventieve handhaving en toezicht heeft plaatsgevonden.

Handhaving omvat echter het geheel: het opstellen en vastleggen van beleid, het aangeven van prioriteiten, het bekendmaken van en communiceren over beleid, het preventief controleren, het achteraf controleren van gerealiseerde plannen en het evalueren en waar nodig bijstellen van het (gevoerde) beleid.

Met name het creëren van draagvlak voor beleid en de gestelde prioriteiten bij de burgers en bedrijven is essentieel voor de acceptatie van de uitvoering van dit beleid. Het goed communiceren van beleid en de wijze van uitvoering is derhalve van uitermate groot belang.

Handhaving kan in de ruimste zin worden omschreven als:

Het totale beleid dat gericht is op een goede naleving van de betreffende regels om zo het doel, waarvoor deze regels zijn vastgesteld, te bereiken.

Het in het kader van handhaving in te zetten instrumentarium omvat alles vanaf het geformuleerde beleid en de wijze van kenbaar maken daarvan, via het toezicht tot en met het inzetten van die middelen die uiteindelijk moeten leiden tot correctie van de situatie naar de oorspronkelijke of afgesproken toestand. In dit kader vindt vaak spraakverwarring plaats. Het is derhalve essentieel om in het kader van de voorliggende nota enkele zaken duidelijk te benoemen.

De te bewaken afspraken kennen in principe twee niveaus. Als eerste zijn er afspraken die gelden voor elke burger. Deze afspraken zijn vastgelegd in wetten en verordeningen. Wetten gelden landelijk, verordeningen kunnen een landelijk, regionaal en plaatselijk karakter hebben. Wetten en verordeningen hebben veelal de insteek *“het is verboden om... (tenzij met een door het bevoegde gezag verleende vergunning)”*. Een tweede vorm van afspraken is vastgelegd in vergunningen of ontheffingen en eventueel daaraan verbonden voorwaarden. Deze afspraken zijn gemaakt tussen de aanvrager en de vergunningverlener (het bevoegd gezag) en gelden voor een concreet geval.

Het niet naleven van afspraken vastgelegd in wetten of verordeningen wordt verder *illegaal handelen* genoemd.

Het niet naleven van afspraken als vastgelegd in vergunningen of ontheffingen is in principe natuurlijk ook illegaal handelen, echter in deze nota wordt gesproken van *handelen in afwijking* (van de vergunning, ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften).

Hoewel het geven van voorbeelden soms averechts kan werken, toch een voorbeeld ter verduidelijking:

- Het bouwen van een woonhuis zonder de daarvoor noodzakelijke vergunningen te hebben, is duidelijk *illegaal handelen*, want eenieder weet dat voor het bouwen van een woonhuis een vergunning nodig is.
- Het bouwen van een huis waarvoor een bouwvergunning is afgegeven, dient wel volgens de tekeningen en eventueel gestelde voorwaarden te gebeuren. Indien dat niet gebeurt, is er sprake van *handelen in afwijking* (van de bouwvergunning).

Genoemde voorbeelden geven ook al aan op welke wijze men achter de overtreding kan komen.

- *Illegaal handelen* is slechts te constateren indien er een melding van derden binnenkomt, een toevallige constatering door een ambtenaar plaatsvindt of als er gericht (in het kader van bestuurlijk geaccordeerd projectmatig toezicht) naar illegale situaties wordt gezocht.
- *Handelen in afwijking* kan worden geconstateerd door planmatig toezicht. Planmatig toezicht omvat geplande acties op basis van verleende vergunningen en vormen in die zin een vast onderdeel van het werkproces.

De acties volgend op het constateren van een *illegaal handelen* of *handelen in afwijking*, verder genoemd *sancties*, zijn divers. Het spreekt voor zich dat enerzijds de zwaarte van de overtreding hierbij een rol speelt en anderzijds de mogelijkheden die er bestaan om de onwettige situatie op te heffen. Hiervoor zijn diverse mogelijkheden variërend van slopen, het opleggen van dwangsommen tot legalisatie van een toestand. In hoofdstuk 3 "*Het Instrumentarium*" wordt dit nader toegelicht en uitgewerkt.

Het gehele proces van handhaven moet er op gericht zijn om het aantal sancties zo gering mogelijk te houden. Aangezien het niet mogelijk is (en natuurlijk ook niet de bedoeling is) om op elke hoek van de straat toezichthouders te plaatsen, is het geheel een afweging van doelstellingen, belangen en ambities. Met andere woorden de wijze van handhaven is een beleidsvraagstuk dat gebaseerd is op juridische randvoorwaarden en politieke c.q. bestuurlijke afwegingen.

1.2. Doel van de nota handhaving

Ruimte is een schaars en dus kostbaar bezit. Om de kwaliteit van dit bezit ook voor de toekomst te kunnen bewaren moet er zorgvuldig mee worden omgesprongen. De claim op de ruimte neemt meer en meer toe waardoor het steeds belangrijker wordt de ruimtelijke kwaliteit en kwantiteit te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren.

Bestemmingsplannen, structuurvisies en beeldkwaliteitsplannen bevatten, elk op eigen detailniveau, steeds meer ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen.

Om de leefomgeving op een hoog niveau te houden, waarbij ook historische aspecten zwaar meewegen, stelt de gemeente zich het behoud en zonodig verbeteren van monumenten tot doel.

Het ontwikkelen van kernplannen, industrie- en handelsgebieden, zijn voorbeelden waarbij de inpassing in de omgeving naar functie, beeld en gebruik meer en meer gebaseerd is op kwalitatieve afwegingen van het ruimtelijk gebruik.

Deze zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving kan in gevaar worden gebracht door, op het oog, kleine zaken. Het verharderen van paden, plaatsen van reclamemiddelen, kappen van houtopstanden, bouwen of slopen kunnen apart of in combinatie een veelal onomkeerbaar effect hebben op de natuur, het landschap en de bebouwde omgeving. Hoewel de individuele afwijkingen van de voorschriften, en dus de

overtredingen, vaak uiterst gering zijn, kan het totaal fatale gevolgen hebben. Met name de gevolgschade op termijn wordt vaak onderschat of vergeten. De optelsom van enkele kleine overtredingen kan soms een onverwacht groot negatief effect hebben op de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving. Het bewaken en handhaven van het ruimtelijk beleid is bij uitstek een taak van de gemeentelijke overheid. Helaas moet worden geconstateerd dat de gemeenten (nog) niet volledig zijn toegerust om deze taak ook daadwerkelijk op een hoog niveau te kunnen uitvoeren.

De problematiek rondom de handhaving van de ruimtelijke kwaliteit, een taakveld dat binnen de Gemeente Voerendaal is ondergebracht bij de sector Grondgebiedzaken, afdeling Bouwen en Wonen, wordt door het bestuur onderkend.

Gemeenten hebben doorgaans geen systematiek ontwikkeld om een volledig beeld te krijgen van de omvang en de ernst van de overtredingen die zich binnen hun grenzen voordoen en, als ze dat wel hebben, is over het algemeen geen effectief instrumentarium ontwikkeld om die problemen vervolgens aan te pakken. Daarnaast ontbreekt het meestal aan menskracht om een duidelijk beleid te ontwikkelen en dit beleid vervolgens ook daadwerkelijk uit te voeren. De beschikbare handhavinginstrumenten zijn in het verleden meestal ad-hoc toegepast. Er was geen beleid op dit gebied en over het algemeen werd alleen gereageerd op klachten, toevallige waarnemingen en gevoelsmatige aspecten.

De voorliggende nota heeft als eerste doel het "handen en voeten" geven aan het handhavingsbeleid van de Gemeente Voerendaal, om aansluitend de aanwezige handhavinginstrumenten toetsbaar volgens dit beleid in te zetten.

Een tweede doel is aan de burgers en bedrijven duidelijk maken dat de gemeente de belangen van elke individuele burger en bedrijf behartigt en wel in gelijke mate.

De voorliggende nota handhaving, beschrijft de wijze waarop de gemeente Voerendaal het instrument handhaving zal inzetten op de diverse deelgebieden.

1.3. Het belang van beleid en consequente uitvoering

Het belang van het hebben van een handhavingsbeleid en het vervolgens uitvoering geven aan dit beleid, is onderstaand nader aangegeven.

- Het recht op vrijheid van elk individu, houdt expliciet in dat er regels moeten worden afgesproken en nageleefd om de vrijheid van de ander niet in gevaar te brengen. Zowel burgers als overheid hebben er dus belang bij dat de regels worden nageleefd. Handhaving van die regels moet dus niet gezien worden als beperking van vrijheid of betutteling door de overheid maar als een algemeen belang. De handhavende overheid heeft in eerste instantie de dus de rol van scheidsrechter en is niet, zoals veelal wordt verondersteld, partij.
- Voor het bestuur is het belang van geloofwaardigheid in het geding als plannen en verordeningen niet adequaat worden gehandhaafd. Met name bestemmingsplannen, die tot stand zijn gekomen op basis van vaak lange en met veel waarborgen omgeven procedures, vereisen een strakke handhaving om te voorkomen dat men de geloofwaardigheid verliest.
- Een voor het bestuur uitermate belangrijk aspect is de juridische positie in geval er gebruik moet worden gemaakt van bestuursdwang. In geval er aantoonbaar beleid is ontwikkeld op het betreffende gebied, is de kans kleiner om in voorkomende gevallen door de rechter in het ongelijk te worden gesteld. Een beslissing gebaseerd op redelijk beleid zal niet snel worden vernietigd op basis van strijdigheid met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze algemene beginselen verzetten zich immers tegen incidentele en willekeurige handhavings sancties. Het beleid moet dus duidelijk zijn, zodat de vraag of en

hoe er moet worden opgetreden, makkelijk te beantwoorden is. Het mag duidelijk zijn dat altijd moet worden nagegaan in hoeverre in voorkomende gevallen sprake is van "bijzondere omstandigheden", die het afwijken van een vastgelegd beleid noodzakelijk maken. Zorgvuldige afweging dient dus altijd plaats te vinden.

- Bij een consequent handhavingsbeleid zal, in aansluiting op het hiervoor genoemde punt, een beroep door een aangeschrevene minder snel als gerechtvaardigd worden beoordeeld. Dit geldt meer naarmate er regelmatig bekendheid wordt gegeven aan het gevoerde beleid. Het regelmatig communiceren van beleid is dus erg belangrijk.
- Door het formuleren en vaststellen van een duidelijk handhavingsbeleid is het mogelijk om prioriteiten te stellen op basis van duidelijke en inzichtelijke afwegingen. Hierdoor wordt de (indruk van) willekeur weggenomen, aangezien duidelijk verwezen kan worden naar onderliggend beleid en zorgvuldige prioriteitstelling. Naast de openheid en duidelijkheid voor de buitenwacht, kunnen hierdoor personeel en middelen efficiënter worden ingezet en kan daarmee de doelmatigheid worden vergroot. Op deze wijze kan ook voorkomen worden dat te veel ineens wordt opgepakt (geconstateerd) dat vervolgens niet accuraat wordt afgehandeld.

1.4. De soorten van handhaving

Handhaving kent twee vormen:

1. Actief handhaven;
2. Passief handhaven.

Actief handhaven wordt gekenmerkt door de initiërende rol van de gemeente. De gemeente neemt bij deze vorm het initiatief tot:

- Het toezicht op naleving van de regels;
- Het opsporen van overtredingen;
- Het nemen van maatregelen (aanschrijven, bestuursdwang, strafrechtelijke vervolging).

Passief handhaven daarentegen, kenmerkt zich door de afwachtende rol van de gemeente. In dit geval is het de burger die klaagt, waarop vervolgens de gemeente reageert met een actie. Dit is in de volksmond bekend als het *piep-beleid*.

1.5. Kiezen voor verantwoord actief beleid

Bij vragen omtrent handhaving en handhaafbaarheid van regels dwingt de diversiteit aan overtredingen tot een genuanceerde benadering. De diversiteit laat zich door de volgende kernbegrippen karakteriseren:

- Onomkeerbaarheid;
- Geleidelijkheid;
- Onzichtbaarheid;
- Duur;
- Frequentie;
- Ernst.

Aanlegactiviteiten zijn veelal onomkeerbaar, waardoor bestuursdwang als handhavinginstrument niet in aanmerking kan komen (hierover later meer), alleen een repressieve strafsanctie is dan nog mogelijk. Sluipende overtredingen (bijv. het geleidelijk kappen van een houtopstand) zijn eveneens moeilijk tegen te gaan. Dergelijke overtredingen bestaan in feite uit een hele reeks van minieme overtredingen die elk afzonderlijk niet ernstig genoeg zijn (c.q. worden geacht) om er tegen op te treden. Veelal zijn zij ook niet

waarneembaar; tegen de tijd dat de ernst van de collectieve overtredingen duidelijk wordt is het meestal te laat.

Daarmee is een ander aspect van de aard van de overtredingen genoemd: de betrekkelijke onzichtbaarheid van sommige overtredingen. Naast sluipende overtredingen moet hierbij worden gedacht aan kleinere illegale bouwwerken, verbouwingen e.d., alsook aan gebruik van panden in strijd met de gebruiksvoorschriften.

Bij kortdurende overtredingen is er weinig kans om de overtreder te betrappen; bij vaak herhaalde overtredingen heeft de handhaver het probleem dat hij steeds bezig kan blijven. Handhaving van deze twee soorten overtredingen is zeer arbeidsintensief en eigenlijk alleen mogelijk wanneer er een permanente, uitgebreide controle plaatsvindt.

Al met al is de keuze aangaande de aard van handhavingsbeleid (actief versus passief) derhalve geen algemene keuze. Niet alles kan actief of passief. De keuze leidt direct tot gevolgen voor de bezetting van het ambtelijke apparaat, niet alleen in omvang maar ook in aard. Voor het houden van toezicht wordt namelijk een geheel andere kwaliteit verlangd dan voor het starten, begeleiden, bewaken en afronden van (juridische) procedures. De gemeente Voerendaal kiest nadrukkelijk voor een verantwoord actief beleid. De omvang, intensiteit en de in te zetten middelen zullen afhankelijk zijn van de zwaarte en de (mogelijke) gevolgen van de geconstateerde overtreding. De keuze voor een actief beleid is gebaseerd op de zorg voor de leefomgeving, de geloofwaardigheid en gelijkheid van de burgers en bedrijven binnen de Gemeente Voerendaal

1.6. Opbouw van de nota

Bij het opstellen en vormgeven van het handhavingsbeleid kan gekozen worden uit diverse vormen van aanpak en presentatie. In de voorliggende nota is gekozen voor een opbouw per hoofdtak waarbij direct de huidige en gewenste situatie wordt aangegeven, alsmede de (personele) consequenties van bepaalde keuzes aangaande de handhavingvorm en procedurele afwikkeling.

In hoofdstuk 3 wordt eerst in vogelvlucht het juridische kader aangegeven waarbinnen deze nota zich beweegt. Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens het instrumentarium waar gebruik van kan worden gemaakt, waarna in hoofdstuk 5 de taakvelden nader worden beschreven en uitgewerkt alsmede de keuzemogelijkheden en de gevolgen daarvan worden aangegeven.

1.7. Terminologie

Verklaring van termen:

Term	Betekent
Handhaving	Het totale beleid dat gericht is op een goede naleving van de betreffende regels om zo het doel, waarvoor deze regels zijn vastgesteld, te bereiken.
Instrumentarium	Het geheel aan middelen dat ingezet kan worden om te bewerkstelligen dat aan de vastgelegde regels wordt voldaan.
Illegaal handelen	Het in strijd met de wet of een verordening uitvoeren van een handeling
Handelen in strijd	Het handelen (of nalaten hiervan) in afwijking van de regels en voorwaarden als vastgelegd in een verleende vergunning.
Toezichthouder	Diegene die in het kader van verleende vergunningen toezicht houdt op de correcte naleving daarvan en bij handelen in strijd het vervolg traject in gang zet.
Handhaver	Diegene die op basis van meldingen of toevallige constatering of in het kader van geplande projecten constatering doet van illegaal handelen en het vervolgtraject daarvan in gang zet.
Sancties	Acties volgend na het constateren van illegaal handelen of handelen in afwijking.
Actief beleid	Gemeente initieert, neemt stappen
Passief beleid	Gemeente wacht af
Piep beleid	(alleen) reageren op meldingen van buiten

2. Het juridisch kader

2.1. algemeen

Handhaven is alleen mogelijk als duidelijk is wat er gehandhaafd moet en kan worden.

Zoals eerder is aangegeven, beperkt deze nota zich tot de handhaving voor zover de uitvoering berust binnen de sector Grondgebiedzaken (GGZ), meer specifiek de afdeling de Bouwen en Wonen aangevuld met relevante aspecten uit de Algemene Plaatselijke Verordening (Apv).

In het kort omvat dit zaken aangaande bouwen (inclusief slopen en verbouwen), aanleggen en (anderszins) gebruiken van gronden en opstellen alsmede nader te noemen aspecten uit de Apv.

2.2. Wettelijk kader

De genoemde handhavingvelden ondergebracht bij Bouwen en Wonen, aangevuld met Apv aspecten, omvatten onder andere de volgende (wettelijke) regelingen, verordeningen en besluiten een rol:

- de Woningwet (Ww)
- het Bouwbesluit (Bb)
- de Bouwverordening van de gemeente Voerendaal (Bv)
- de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)
- het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO)
- de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSDV)
- de Monumentenwet (Mw)
- de Wet Milieubeheer (Wm)
- de Wet Bodembescherming (Wbb)
- de Algemene Plaatselijke Verordening (Apv)

Op sommige terreinen is in de loop der tijd dermate veel jurisprudentie opgebouwd, dat deze gezien mag worden als regel, en zal dan ook een belangrijke rol spelen binnen het hele handhavingsbeleid.

2.3. De peildatum

Bij de invulling van het handhavingsbeleid, zal naast het toetsen aan de in 2.2 genoemde wetten, verordeningen, besluiten en jurisprudentie, de vraag moeten worden gesteld wanneer een geconstateerde illegale situatie door tijdsverloop (verjaring) niet meer zal (of kan) worden aangepakt.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er in de genoemde wetten, etc. verjaring niet expliciet wordt genoemd. Dit betekent echter niet dat er in het kader van het beleid geen gebruik mag worden gemaakt van een peildatum. Alle overtredingen begaan of ontstaan na de peildatum zullen worden aangepakt met het doel te komen tot herstel van de gewenste legale situatie. Het vaststellen van een peildatum kan niet willekeurig en onbeargumenteerd plaatsvinden.

Het gebruik van luchtfoto's ter vastlegging van uitgangssituaties, is in de rechtspraak algemeen geaccepteerd. De gemeente Voerendaal heeft goede luchtfoto's van het hele Voerendaalse grondgebied uit de jaren 1988, 1995 en 1998. De opnames uit 1995 zullen vooralsnog als uitgangspunt voor grondgebonden activiteiten en handelingen worden gehanteerd. De peildatum voor deze activiteiten wordt daarmee vastgelegd op 14 april 1995, zijnde de dag van opname van de betreffende luchtfoto's.

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

Het mag duidelijk zijn dat luchtfoto's alleen helpen indien het onderwerp van handhaving op deze wijze ook zichtbaar te maken is. Voor zaken als stoken, reclame, geluidsoverlast, inpandig gebruik en dergelijke, bieden luchtfoto's echter geen uitkomst.

Uit oogpunt van uniformiteit, zal in beginsel voor alle overtredingen vooralsnog de peildatum van 15 april 1995 gelden. Die activiteiten en situaties echter, die zijn ontstaan voor 15 april 1995 en die in alle redelijkheid onaanvaardbaar zijn, zullen wel direct worden gesanctioneerd.

3. Het instrumentarium

3.1. Algemeen

Het geheel aan middelen dat ten behoeve van handhaving wordt ingezet noemen we het instrumentarium. De voorliggende nota, de publicaties dienaangaande, alle periodieke informatie aan burgers en bestuur, zowel als de wijze van toezicht en procedurele afhandeling in geval van illegaal en afwijkend handelen zijn dus instrumenten die in dit kader kunnen of moeten worden ingezet.

3.2. Communicatie

Voorkomen is beter dan genezen. Preventief handhaven gericht op het voorkomen van overtredingen geniet de voorkeur boven het optreden tegen begane overtredingen. De bereidheid van burgers tot het meewerken aan gemeentelijk beleid, het zich houden aan afspraken en regels dus, is in sterke mate afhankelijk van het draagvlak dat dit beleid bij de burgers heeft en van de bekendheid van het beleid. De bereidheid de regels te volgen en de wetenschap dat niet naleven ervan leidt tot repressief optreden met alle (nare) gevolgen van dien, resulteert in een verminderde noodzaak tot controle en repressief optreden. Handhaven heeft dus ook een lerend effect.

De insteek is en blijft het behouden, en waar mogelijk verbeteren, van de kwaliteit van de leefomgeving in al haar facetten: bebouwing, milieu (bodem, water, lucht), verkeer, etc. Het is derhalve van cruciaal belang dat het beleid:

- Wel afgewogen en beargumenteerd wordt vastgelegd;
- Duidelijk wordt gecommuniceerd naar de burgers waarbij regelmatige herhaling (bv op basis van speerpunten) positief kan werken;
- Controleerbaar wordt uitgevoerd (acties en resultaten rapporteren).

Dit betekent onder andere dat de nota voor eenieder beschikbaar moet zijn (ter inzage legging en (voor de toekomst) beschikbaar op internet). Een aanvullende brochure kan worden opgesteld waarin het beleid in grote lijnen wordt uitgelegd en waarin wordt aangegeven hoe daarmee zal worden omgegaan. Het spreekt voor zich dat duidelijk moet worden aangegeven wanneer het aangescherpte beleid ingaat, of er sprake is van een overgangstermijn, of er prioritaire speerpunten (onderdelen, gebieden) zijn, etc. De gemeentegids, het infoblad, de Uitkijk en op termijn de eigen internetpagina van de Gemeente Voerendaal, zijn hiervoor de aangewezen media. Ook in die gevallen waar op basis van projectmatige aanpak van onderdelen, gebiedgewijs of objectgewijs, dient dit tijdig openbaar gemaakt te worden.

Ten aanzien van de resultaten van dit proces is openheid van zaken naar de burgers ook een belangrijke zaak.

3.3. Toezicht

3.3.1. Algemeen

Zoals in sectie 2.1 al is aangegeven, heeft een toezichthouder een meer preventief gerichte taak. In principe omvat toezicht alle activiteiten die door of namens een bestuursorgaan worden verricht teneinde na te gaan of regels en voorschriften worden nageleefd.

Toezicht is in die zin de eerste fase van handhaving, namelijk het signaleren van overtredingen op basis van planmatig controleren. Na de constatering dat een regel niet wordt nageleefd dient te worden gezien of legalisatie mogelijk is of dat er moet worden opgetreden en hoe er eventueel moet worden opgetreden

3.3.2. *Wettelijk kader*

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent een heel hoofdstuk aangaande handhaving (hoofdstuk 5), met een sectie (5.2) geheel geweid aan toezicht. Artikel 5.11 geeft als wettelijke definitie van een toezichthouder: *een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Door afdeling 5.2 wordt een aantal bevoegdheden verleend aan toezichthouders. Voorts geeft deze afdeling enkele regels over de wijze waarop toezichthouders hun taak dienen te vervullen. De titel om als toezichthouder te mogen optreden, moet worden ontleend aan een andere wet of lagere regeling (bijvoorbeeld Woningwet of Apv).*

Al met al blijkt dat het houden van toezicht, terecht, aan spelregels gebonden is. Allereerst dienen de betreffende toezichthouders door het college van Burgemeester en Wethouders te worden aangewezen onder aanroep van artikel 5.11 van de Awb en de artikelen geldend voor de wetten waarop het toezicht van toepassing is. Vervolgens dienen als dusdanig aangewezen toezichthouders te worden voorzien van een legitimatiebewijs met pasfoto (op vraag te tonen). Het spreekt voor zich dat de toezichthouders op de hoogte moeten zijn van hun bevoegdheden, waarbij duidelijk moet zijn dat deze kunnen verschillen afhankelijk van de regeling op grond waarvan toezicht wordt gehouden.

3.3.3. *Planmatig toezicht*

Het opzetten van planmatig toezicht (ook soms controle of reguliere controle genoemd) wordt steeds meer als een noodzaak gevoeld. Het systematisch en planmatig opzetten van toezicht als vast onderdeel van het werkproces zal enerzijds leiden tot een beter inzicht in de mate waarin de regels worden nageleefd, anderzijds kan op basis hiervan een betere inschatting worden gemaakt op welke onderdelen (extra) inzet vereist is en als gevolg daarvan, waar mogelijk extra personele capaciteit nodig is.

Planmatig toezicht is die vorm van toezicht die in het reguliere werkpakket is opgenomen. Deze vorm van toezicht is gekoppeld aan verstrekte vergunningen en ontheffingen en constateert dus overtredingen in de zin van *handelen in afwijking*.

3.3.4. *Projectmatig toezicht*

Projectmatig toezicht kan omschreven worden als een geplande controle actie die geldt voor een of meerdere onderdelen waarop handhaving van toepassing is en die geldt voor een duidelijk omschreven gebied of onderwerp. Bijvoorbeeld het binnen een bepaalde periode controleren van de gehele gemeente Voerendaal op bijvoorbeeld illegale bouwsels, overtredingen van onderdelen van de Apv, de bouwkundige toestand van woningen et cetera. Hierbij dient, in het kader van de rechtsgelijkheid wel te worden aangegeven binnen welke termijn de gehele gemeente Voerendaal op het betreffende onderdeel wordt gecontroleerd. Projectmatig toezicht heeft derhalve tot doel binnen een nader vast te stellen tijdsbestek de gehele gemeente Voerendaal te bestrijken.

Een recent voorbeeld van projectmatig toezicht is de actie handhaving buitengebied inzake illegale bouwsels, waarbij overigens 1995 als peildatum is gebruikt. Deze vorm van toezicht resulteert meestal in het constateren van overtredingen in de zin van *illegaal handelen* en in veel mindere mate in *handelen in afwijking*.

3.3.5. *Ad-Hoc toezicht*

Ad-hoc toezicht is het toezicht dat voortvloeit uit klachten, meldingen en toevallige waarnemingen van de toezichthouder zelf.

3.4. Sancties

3.4.1. *Algemeen*

Sancties zijn door overheidsinstanties te nemen maatregelen, als reactie op een overtreding van een rechtsregel, met een voor de overtreder ongunstig gevolg.

In het publiekrecht worden bestuurlijke- en strafrechtelijke sancties onderscheiden. Bestuurlijke sancties worden opgelegd door bestuursorganen, strafrechtelijke sancties door het strafrechtelijke apparaat (b.v. de strafrechter, het Openbaar Ministerie of de politie).

Daarnaast kunnen privaatrechtelijke sancties worden genomen. Ten aanzien van het volgen van de privaatrechtelijke weg, dient de nodige zorgvuldigheid betracht te worden. Zonder dieper op deze mogelijkheid in te gaan, kan in het algemeen gezegd worden dat het volgen van de privaatrechtelijke weg alleen kan als de publiekrechtelijke weg niet tot een vergelijkbaar resultaat leidt.

3.4.2. *Bestuurlijke sancties*

Voorafgaand aan het toepassen van bestuurlijke sancties dient te allen tijde nagegaan te worden of legalisatie van de illegale situatie of handeling mogelijk is. Vervolgens dient een duidelijke belangenafweging gemaakt te worden waarbij ook de belangen van derden betrokken moeten worden. Daarnaast dient ook de evenredigheid (tussen de maatregelen en overtreding) bekeken moeten worden.

In de recente jurisprudentie is de standaardoverweging met name: "indien sprake is van een overtreding en de mogelijkheden tot legalisatie van de onwettige toestand ontbreken, is het in beginsel niet onredelijk of anderszins onaanvaardbaar, dat bestuursdwang wordt aangezegd met het oog op het belang dat de wettelijke voorschriften worden nageleefd en precedentwerking wordt voorkomen".

Dit duidt enerzijds op een verlichting van de motiveringslast immers:

1. Nagaan of legalisatie mogelijk is;
 2. Zijn er bijzondere omstandigheden op grond waarvan alsnog van bestuursdwang kan worden afgezien.
- Echter, het afzien van bestuursdwang vereist een vergaande motivering van de bijzondere omstandigheden, iets wat bij een verzoek van derden om toepassing van bestuursdwang, moeilijk verdedigbaar zal zijn.

3.4.2.1. Bestuursdwang

Door het toepassen van bestuursdwang, kan het college van Burgemeester en Wethouders gelasten een einde te maken aan een illegale situatie. Dit is alleen mogelijk indien legalisatie niet mogelijk is.

Dit houdt in dat door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan, door feitelijk handelen, wordt opgetreden tegen datgene dat in strijd met de wet of wettelijk voorschrift is gedaan, gehouden of nagelaten. Dit handelen kan desnoods tegen de wil van de overtreder en voor diens rekening worden uitgevoerd.

In die gevallen waar legalisatie van de situatie mogelijk is, zal de overtreder worden verzocht alsnog binnen een bepaalde termijn een vergunning aan te vragen. Indien dit niet gebeurt binnen de gestelde termijn, kan alsnog tot bestuursdwang worden overgegaan.

De overtreder wordt eerst in de gelegenheid gesteld om binnen een bepaalde termijn de fout zelf te herstellen. Doet hij dit niet en geeft hij voor dit nalaten niet tijdig goede argumenten, dan zal de gemeente, op kosten van de veroorzaker, de fout zelf (laten) herstellen. Het toepassen van bestuursdwang, de wijze van dwang en de te herstellen zaken, worden dus vooraf aan de veroorzaker medegedeeld.

Het is gebruikelijk om, spoedeisende situaties daargelaten, de effectuering van de bestuursdwang op te schorten in die gevallen waar een verzoek tot voorlopige voorziening is ingediend bij de rechtbank tot de uitspraak bekend is. Definitieve uitspraak op bezwaar, beroep en eventueel hoger beroep, worden normaliter niet afgewacht. De tijd die deze procedures vergen kan aanzienlijk zijn waardoor het toepassen van bestuursdwang ongeloofwaardig wordt.

Het mag duidelijk zijn dat het toepassen van bestuursdwang regelmatig leidt tot bezwaar- en beroepsprocedures. Aangezien bestuursdwang een bevoegdheid betreft, dient in alle gevallen te worden aangegeven dat de beslissing aangaande het toepassen van deze bevoegdheid is gebaseerd op een duidelijke belangenafweging en uitdrukkelijke motivatie. De laatste jaren verlangt de rechtspraak steeds meer een uitdrukkelijk geformuleerd beleid voor het toepassen van bestuursdwang.

3.4.2.2. Dwangsom

Het bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen. De wet laat het bestuursorgaan vrij om zelf uit te maken wanneer bestuursdwang of een dwangsom wordt toegepast. Wel dient bij de uiteindelijke keuze rekening te worden gehouden met de specifieke omstandigheden per geval. De dwangsom is pas enkele jaren als algemene bevoegdheid toegestaan.

Bij overtredingen die makkelijk voor herhaling vatbaar zijn (niet toegestaan gebruik van percelen of panden) is het toepassen van een dwangsom een geschikt sanctiemiddel. Bestuursdwang is in deze gevallen minder geschikt.

De opgelegde dwangsom kan via parate executie (met behulp van een deurwaarder) worden ingevorderd zonder rechterlijke toestemming. Een verzetsprocedure is daarbij mogelijk. Daarnaast kan de burgerlijke rechter toetsen of de dwangsom terecht verbeurd is op het moment van invorderen.

De verjaringstermijn van de dwangsom bedraagt een half jaar.

Gebleken is inmiddels dat het toepassen van een dwangsom een probaat middel is om de overtreder ook daadwerkelijk te bewegen een einde te maken aan de illegale situatie. Wel is het nauwkeurig bewaken van de termijnen een vereiste. Controle en administratieve werkzaamheden (rapporten, bewijsstukken, constatering voortdurende overtreding) vragen eveneens tijd. De feitelijke inning van de dwangsom vraagt eveneens een extra procedure.

Net als bij bestuursdwang, is de dwangsom met name gericht op het herstellen van de situatie en niet bedoeld als strafmaatregel.

3.4.2.3. Bestuurlijke boete

In tegenstelling tot de dwangsom is het opleggen van een bestuurlijke boete wel een strafmaatregel. De bestuurlijke boete wint steeds meer terrein in het bestuursrecht. Op dit moment is de bestuurlijke boete nog niet in de Awb opgenomen, de voorbereidingen zijn wel in volle gang. In dit kader moet gedacht worden aan overtredingen die niet terug te draaien zijn (b.v. geluidsoverlast, stoken van vuur).

3.4.2.4. Intrekken van een begunstigend besluit

Het intrekken van een begunstigend besluit (vergunning, ontheffing, subsidie, etc) kan worden ingezet als sanctie. Deze sanctie is vergaand er wordt namelijk (eventueel tijdelijk) een recht ontnomen waarbij men niet aan het overheidsingrijpen kan ontsnappen (zoals bij bestuursdwang en dwangsom wel kan door zelf de legale situatie te herstellen).

Het intrekken moet gezien worden als een middel om de onwettige toestand te beëindigen. Het daadwerkelijk beëindigen van de handelingen of situatie wordt er echter niet altijd mee bereikt. In die gevallen moet dan teruggevallen worden op andere sancties.

Voor het intrekken van een begunstigend besluit dient, net als bij de overige sancties, de nodige zorg besteed te worden aan de procedure, het horen en de belangenafweging.

3.4.2.5. Stillleggen van activiteiten

Het gemeentebestuur heeft (conform artikel 100 WW, nader uitgewerkt artikel 11.1 BV) de mogelijkheid om een bouw stil te leggen. Het stillleggen van bouwactiviteiten wordt sinds de laatste wijziging van de woningwet gezien als een vorm van toepassen van bestuursdwang.

Aangezien stillleggen van een ingrijpende maatregel is, zal deze alleen worden opgelegd in geval dat verder bouwen onverantwoord is of ongewenste en/of onomkeerbare gevolgen oproept. Incidenteel wordt van deze bevoegdheid gebruik gemaakt.

Naast stillleggen van de bouw is het eveneens mogelijk om strafrechtelijk op te treden (artikel 12.1 van de BV) in een groot aantal gevallen waarin artikelen van de BV worden overtreden. Het strafrechtelijk optreden, met inzet van de politie gebeurt zeer incidenteel.

3.4.2.6. Overige bestuurlijke sancties

Vaak kennen de individuele wetten nog andere sancties. Het voert te ver ze allemaal uitputtend te behandelen. Vaak dienen de mogelijke sancties zich aan tijdens de overwegingfase van het toepassen van een sanctie die immers gedegen en uitgebreid dient plaats te vinden. Als voorbeeld wordt hier wel nog genoemd de mogelijkheid om volgens de Wet Milieubeheer (art. 8.15 en 10.44a) een waarborgsom aan de vergunninghouder te vragen die verbeurd kan worden verklaard.

Sluiting wordt met name gebruikt in relatie met de WM. In de WM is de mogelijkheid gegeven om over te gaan tot sluiting van een bedrijf in geval dat bedrijf in werking is zonder of in strijd met deze wet respectievelijk een vergunning of voorschriften.

Binnen de WW komt sluiting voor in geval van een ontruimde, onbewoonbaar verklaarde woning.

3.4.3. *Strafrechtelijke sancties*

Toezicht en opsporing van strafbare feiten zijn nauw aan elkaar verwant. Toezichthoudende ambtenaren kunnen tevens als opsporingsambtenaar fungeren, mits zij ook als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn beedigd. De Ww geeft aan (artikel 113) dat de aangewezen ambtenaren Bouw en Woningtoezicht (BWT) tevens belast zijn met de opsporing van strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 106 tot en met 100 van de WW (bijvoorbeeld bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning of melding). De WRO en de WM kennen vergelijkbare bepalingen.

De gemeente kan het Openbaar Ministerie (OM) verzoeken om strafrechtelijke vervolging. De geconstateerde overtreding wordt in dat geval benaderd vanuit het feit dat (tevens) sprake is van een strafbaar feit. Zowel de WM, de WRO, de WW als het Bestemmingsplan bieden hiertoe een basis. Het is echter het OM dat bepaalt of wordt overgegaan tot rechtsvervolging. Veelal eist het OM dat de gemeente eveneens overgaat tot het toepassen van de haar ter beschikking staande middelen (bestuursdwang, dwangsom). In sommige gevallen is het overgaan tot bestuursdwang echter niet mogelijk, maar is de overtreding toch van dien aard dat deze niet ongestraft kan blijven. Een voorbeeld hiervan is het willens en wetens bouwen zonder bouwvergunning in een situatie waarbij legalisatie mogelijk is (alles conform BP) en waar bestuursdwang dus geen rechtsgeldig middel is. Ter voorkoming van misbruik van deze situatie, kan strafrechtelijke vervolging een afdoende middel zijn.

Voor een aantal wetten bestaat de mogelijkheid ambtenaren met buitengewone opsporingsbevoegdheden aan te wijzen, de zogenaamde BOA's. De gemeente Voerendaal heeft geen aangewezen BOA, waardoor in voorkomende gevallen de politie dient te worden ingeschakeld.

3.4.4. *Civielrechtelijke sancties*

De naleving van de milieuwetgeving kan, onder bepaalde omstandigheden, ook met civielrechtelijke middelen worden afgedwongen. Het instellen van een actie vanuit een onrechtmatige daad is een mogelijkheid. Over het algemeen echter, bieden de bestuurlijke en strafrechtelijke middelen voldoende

soulaas. Hierbij wordt gewezen naar het uitgangspunt dat daar waar bestuurlijke sancties leiden tot een vergelijkbaar resultaat, deze bestuurlijke sancties de voorkeur dienen te krijgen.

3.5. Gedogen

Het bewust niet optreden tegen een overtreding noemen we gedogen.

Gedogen van activiteiten en situaties die niet conform de regels zijn, is alleen dan aanvaardbaar als de overtreding tijdelijk is en/of met het (gedwongen) ongedaan maken van die overtreding grotere schade wordt aangericht dan met het tolereren van die overtreding.

Er is sprake van *actief gedogen* als de gemeente in geval van een gesignaleerde overtreding de overtreder een beschikking doet toekomen waarin zij vastlegt niet te zullen optreden. Ook kan de gemeente een privaatrechtelijke overeenkomst met de overtreder afsluiten van gelijke strekking. Hierbij kunnen beperkende voorwaarden worden aangegeven zoals tijdelijkheid of de onmogelijkheid van overdracht naar een rechtsopvolger.

De Afdeling Bestuursrechtspraak accepteert in principe geen gedoogovereenkomsten. Het geeft geen pas dat de overheid gedogen afhankelijk stelt van een overeenkomst waarin voorwaarden zijn vervat. Deze voorwaarden horen thuis in een beschikking. Tevens dient gewaakt te worden voor het gevaar dat de gestelde voorwaarden de handhavingmiddelen te boven gaan.

In een nota van de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM, wordt de algemene ontwikkelingslijn geschetst van het passieve naar het actieve gedogen. Het passieve gedogen op milieugebied is vanaf 1995 niet meer acceptabel, aangezien (onder andere) belanghebbenden in dergelijke gevallen geen mogelijkheid tot rechtsgang hebben.

De nota geeft aan dat er geen vast gedoogbeleid gevoerd mag worden. Van geval tot geval dient te worden bezien, aan de hand van algemene uitgangspunten, of er een gedoogsituatie in het leven kan en mag worden geroepen. Bij deze overweging staat het milieuhygiënisch belang voorop. Het passief gedogen is echter geen mogelijkheid meer, alleen gedogen op basis van een (vanzelfsprekend schriftelijk) besluit is toegestaan.

Het (door middel van een besluit vastgelegd) actief gedogen moet worden beperkt tot overmacht- en overgangssituaties waarbij, redelijkerwijze, geen andere oplossing mogelijk is. Voorbeelden hiervan zijn het binnen afzienbare tijd verhuizen van een bedrijf of beëindigen van de vergunningplichtige activiteiten of het (buiten de schuld van de betrokkenen) nog moeten doorlopen van een vergunningprocedure.

De voorschriften verbonden aan het actief gedogen zijn de navolgende (beknopt):

- De te gedogen activiteit dient te vallen binnen de bevoegdheid van het beschikkend orgaan;
- Actief gedogen dient schriftelijk te geschieden door middel van een beschikking welke dient te worden bekendgemaakt;
- Voor zover van toepassing dient een ontvankelijke vergunningaanvraag te zijn ingediend;
- Er dient overleg te worden gepleegd met de overtreder en de Inspectie Milieuhygiëne en tevens dienen de andere handhavers in kennis te worden gesteld;
- In de beschikking moeten de milieubescherpende maatregelen worden opgenomen;
- De beschikking moet voor een zo kort mogelijke tijd worden afgegeven;
- De gedoogde activiteit vindt geheel voor risico van de overtreder plaats;
- Tegen de beschikking is beroep mogelijk.

De procedure van hoofdstuk 4 van de Awb wordt gevolgd bij het nemen van het gedoogbesluit. De bezwaar en beroepsregels zijn conform hoofdstuk 7 van de Awb. Dit betekent dat na het verlenen van de beschikking een termijn van 6 weken voor het indienen van een bezwaarschrift open staat. Op de beslissing van het bestuursorgaan aangaande het ingediende bezwaar, bestaat de mogelijkheid op beroep bij de Rechtbank en

hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gedurende de gehele procedure bestaat de ongelijkheid tot het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening. Het beleid dient er op gericht te zijn om expliciet gedogen (actief gedogen) te voorkomen. Passief gedogen is in principe uit den boze.

3.6. Samenwerking met derden

Zoals reeds eerder vermeld kan (moet) in voorkomende gevallen de hulp ingeroepen worden van de politie. Ook het Openbaar Ministerie speelt in een aantal gevallen een (soms leidende) rol. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de expertise van de Brandweer Heerlen inzake de gebruiksvergunningen en het reguliere toezicht daarop.

Ook samenwerking met andere gemeentes komt voor zowel in Parkstad Limburg verband als in ander verband. In dat kader moet gedacht worden aan proefprojecten die veelal op een deelgebied zijn gericht met soms strak afgeperkte doelstellingen (projectmatig toezicht).

3.7. Samenvattend

Het volledig en duidelijk communiceren van het handhavingsbeleid is een essentiële factor die dan ook hoge prioriteit heeft. Pas nadat de communicatie volledig is uitgevoerd kan het daadwerkelijke beleid in werking treden.

Het aanwijzen van toezichthouders dient tijdig en binnen de wettelijk juiste kaders plaats te vinden waarbij de bevoegdheden eenduidig dienen te worden vastgelegd.

De in te zetten sancties zijn met name een onderwerp van verdere afweging. Hierbij spelen de aard van de overtreding een rol alsmede de wijze waarop de overtreding is begaan (illegaal handelen of handelen in strijd) en is geconstateerd (planmatig, projectmatig of ad-hoc toezicht).

Het afzien van bestuursdwang (op basis van bijzondere omstandigheden) waarom door derden verzocht is, is nagenoeg niet verdedigbaar.

Het instrument *passief gedogen* is uit den boze en er zal alleen *actief gedogen onder tijdelijkheid* worden gehanteerd.

4. Het handhavingsbeleid

4.1. Algemeen

Zoals al eerder is aangegeven zal in de navolgende secties taakgewijs het handhavingsbeleid worden neergelegd. Daar waar nodig zal nader worden ingegaan op het invullen van planmatig- en/of projectmatig toezicht. Aansluitend worden per taakveld de wijze van toezicht, de sancties en de consequenties voor de formatieve bezetting aangegeven. Bij dit laatste is het van uitermate groot belang dat de afhandeling van constatering wordt gelijktijdig ingevuld. Constateren van overtredingen (van welke aard dan ook) is zinloos als vervolgens niets met deze constatering wordt gedaan.

4.2. De algemene plaatselijke verordening (Apv)

4.2.1. Inleiding

Indien een bepaling van de Apv wordt overtreden, zijn in de Apv sancties opgenomen. Deze sancties hebben een strafrechtelijk karakter. Bij een geconstateerde overtreding is aldus in beginsel het strafprocesrecht van toepassing.

In de praktijk betekent dit dat door een opsporingsambtenaar een proces-verbaal kan worden opgemaakt, dat wordt doorgezonden naar de Officier van Justitie. Deze zal besluiten of al dan niet tot vervolging wordt overgegaan. Vaak is het zaak om snel een einde aan een overtreding te maken. Dit kan veelal niet worden bewerkstelligd met het opmaken van een proces-verbaal door een opsporingsambtenaar. Bovendien heeft de gemeente Voerendaal zelf geen opsporingsambtenaar in dienst. Voor strafrechtelijke handhaving van de Apv is de gemeente dus afhankelijk van de prioriteiten van het politieapparaat.

Er zijn dus situaties waarin het gewenst is om een effectiever instrument te gebruiken teneinde een overtreding van de Apv ongedaan te maken. In dat geval staan de gemeente de instrumenten bestuursdwang en dwangsom ter beschikking (zie sectie 3.4.2. *bestuurlijke sancties*).

4.2.2. Bestaande handhaving

Momenteel bestaat geen beleid m.b.t. handhavingstaken op het terrein van de Apv. Bovendien is het toezicht op de naleving van afgegeven vergunningen op grond van de Apv niet geregeld. Vergunningen worden op ad-hoc basis gecontroleerd en er wordt handhavend opgetreden naar aanleiding van klachten van burgers en constatering van ambtenaren.

4.2.3. Gewenste handhaving

In de navolgende tabel worden de – belangrijkste - handhavingstaken van de gemeente Voerendaal op grond van de Apv weergegeven. Naast de wettelijke basis worden tevens de bestaande en de wenselijke handhavingpraktijk vermeld. Daar waar sprake is van projectmatige, gebiedsgwijze handhaving, dient dit nader uitgewerkt te worden. Het betreft in deze gevallen het controleren van bepaalde onderdelen van de Apv waarbij het de bedoeling is het gehele grondgebied van de Gemeente Voerendaal binnen een bepaald tijdsbestek, gefaseerd te controleren. De fasering is ingevoerd om voor deze, vaak eenmalige, acties het beschikbare ambtelijk apparaat in te zetten.

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

Onderwerp	Wettelijke basis	Afdeling	Bestaande handhaving	Gewenste handhaving	Instrument	Prioriteit	Personele consequenties
Evenementen-Vergunning	Afdeling 2 van hoofdstuk 2	Bo&Wo* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering a.d.h.v. planmatig toezicht door bouwen en wonen en brandweer op tentvergunning	Bestaande handhaving continueren	Bestuursdwang/ Dwangsom Intrekking vergunning	M	Als totaal exclusief het te overwegen projectmatige toezicht , en de op onderdelen nog op uit te voeren beleidsmatige voorbereiding: Bo&Wo: Toezicht Niveau 1: 300 Afhandeling: 0 Buitendienst: Toezicht: P.M. Afhandeling: 0 Stafbureau Toezicht: 0 Afhandeling: P.M.
Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg (waaronder terrassen)	Artikel 2.1.5.1	Bo&Wo* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Actieve handhaving (projectmatig gebiedsgewijs)	Bestuursdwang/ Dwangsom	H	
Uitzicht belemmerende beplanting of voorwerp	Artikel 2.1.6.3	Bo&Wo* Buitendienst* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Bestaande handhaving continueren	Bestuursdwang/ Dwangsom	M	
Gevaarlijk of hinderlijk voorwerp	Artikel 2.1.6.8	Buitendienst* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Bestaande handhaving continueren	Bestuursdwang/ Dwangsom	M	
Hondenpoep	Artikel 2.4.18	Buitendienst* Stafbureau**	Geen handhaving	Bestaande handhaving continueren	Bestuursdwang/ Dwangsom	L	
Ontheffing o.g.v. de Apv activiteiten in inrichtingen (geluid en licht)	Afdeling 1 hoofdstuk 4	Bo&Wo* Stafbureau**	Incidenteel gemeentelijk toezicht en handhaving	Bestaande handhaving continueren	Bestuursdwang/ Dwangsom	M	
Verontreiniging van de weg of van terreinen	Artikel 4.4.1 en 4.4.2	Buitendienst* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Constant toezicht, planmatig toezicht Buitendienst	Bestuursdwang/ Dwangsom	H	
Kapverbod	Artikel 4.5.2	Buitendienst* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Bestaande handhaving continueren Projectmatig toezicht overwegen	Bestuursdwang/ Dwangsom	L	
Ontsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclames e.d.	Artikel 4.7.2	Bo&Wo* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Actieve handhaving projectmatig gebiedsgewijs	Bestuursdwang/ Dwangsom	H	
Caravans	Artikel 5.1.5	Bo&Wo* Buitendienst* Stafbureau**	Geen handhaving	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Bestuursdwang/ Dwangsom	L	
Parkeren grote voertuigen	artikel 5.1.7	Bo&Wo* Buitendienst* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Bestaande handhaving continueren Projectmatig toezicht overwegen	Bestuursdwang/ Dwangsom	L	
Verbod vuur te stoken	artikel 5.5.1	Bo&Wo* Buitendienst* Stafbureau**	Handhaving n.a.v. klachten en bij constatering	Bestaande handhaving continueren Projectmatig toezicht overwegen	Bestuursdwang/ Dwangsom	L	

* toezichthoudende afdeling

** afhandelende afdeling

vetgedrukt = nieuwe aanpak met personele consequenties

vet en cursief = te overwegen aanpak met personele consequenties die niet in laatste kolom zijn meegenomen.

4.2.4. *Personele consequenties*

Het toezicht en de controle op naleving van de Apv zal worden uitgevoerd door de afdeling Bouwen en Wonen en de Buitendienst. Het Stafbureau Bestuurszaken, Personeel en Organisatie zal op grond van bevindingen en rapportages het daadwerkelijke administratieve en procedurele traject afhandelen en bewaken.

De in de tabel genoemde *extra* benodigde uren zijn gebaseerd op voorzichtige ramingen uitgaande van de aantallen klachten die momenteel binnenkomen en het effect van het daadwerkelijk buiten aanwezig zijn van handhavers en toezichthouders.

4.2.5. *Conclusie Apv*

In de Apv staan veel geboden en verboden. Actief toezicht op en handhaving van al deze bepalingen is een utopie. Optimale handhaving van alle Apv-bepalingen zou enorm veel menskracht kosten. Anderzijds is het voor het realiseren van de met een regeling beoogde doelen, onontbeerlijk dat dit effectief wordt gehandhaafd. Aanwijzing 13 van de 'Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving stelt hieromtrent: "Nieuwe regelingen, die niet verplicht zijn voorgeschreven door een hogere regeling, worden niet tot stand gebracht dan nadat is nagegaan of naleving goed mogelijk is en of uitvoering en handhaving in voldoende mate te realiseren zijn".

Voorgesteld wordt om wat de Apv betreft in principe te handhaven naar aanleiding van klachten van medeburgers en ad-hoc signalering door ambtenaren. Wat de onderwerpen 'Voorwerpen of stoffen op, aan of boven de weg', 'Onsierende, hinderlijke of gevaarlijke reclames e.d.' en 'Verontreiniging van de weg of van terreinen' betreft stellen wij een actiever handhavingsbeleid voor. Overtredingen van deze verboden vormen vaak een gevaar voor verkeersdeelnemers en ontsieren de gemeente op ontoelaatbare wijze.

Alvorens daadwerkelijk actief te handhaven t.a.v. reclames dient ter zake wel beleid op schrift te worden gesteld. Dergelijk beleid is thans slechts fragmentarisch aan het papier toevertrouwd (zo is beleid ontwikkeld m.b.t. tijdelijke reclameborden voor evenementen binnen de gemeente Voerendaal en het voeren van reclame in het Kernplan Oud Voerendaal).

Bij overtredingen van de Apv zullen de instrumenten bestuursdwang en last onder dwangsom worden gehanteerd. De keuze tussen beide instrumenten is afhankelijk van de aard van de omstandigheden.

Daarnaast zullen, in de preventieve sfeer, regelmatig artikelen worden geplaatst in het infobulletin aangaande Apv-regelingen en zal bij de politie blijvend aandacht worden gevraagd voor de handhaving van de Apv.

De voorgestelde actieve vorm van handhaving van de genoemde Apv voorschriften vergt extra personele capaciteit. De benodigde extra uren voor het stafbureau en de buitendienst zullen nader worden geëvalueerd op basis van de ervaringen opgedaan in de komende fase. Voor de afdeling Bouwen en Wonen betekent dit een formatieve uitbreiding met 300 uur op minimaal MBO niveau.

4.3. Bouw- en Woningtoezicht

4.3.1. Inleiding

Het Bouw- en Woningtoezicht (BWT) kent een groot aantal handhavingstaken. Enkele hiervan zijn: illegale bouwwerken, bouwen in afwijking van de verleende vergunning, gebruiksvergunningen, brandveiligheid, het op een verantwoord technisch niveau houden van de woningvoorraad en perceelsgebonden (gevel) reclame.

4.3.2. Bestaande handhaving

Op dit moment vindt er geen tot nauwelijks toezicht op genoemde aspecten plaats, anders dan volgens toevallige waarneming of naar aanleiding van meldingen. In geval van grotere bouwwerken (Kernplan, Woon- zorgcomplex) tussentijdse controle plaats van kritische momenten in het bouwproces (heien, storten, etc.), hiervoor bestaat echter geen structuur.

Projectmatig toezicht heeft tot doel binnen een nader vast te stellen tijdsbestek de gehele gemeente Voerendaal te bestrijken. De nadere invulling van deze projecten in termen van prioriteit en onderwerpen zal telkens aan de raad kenbaar worden gemaakt.

4.3.3. Bouw- en sloopvergunningen en -meldingen

Met name in het kader van naleving van verleende vergunningen en meldingen is planmatig toezicht vereist. In dit kader wordt binnen de afdeling Bouwen en Wonen een toezicht procedure ingevoerd teneinde in de diverse stadia van het vergunning- en bouwproces, de afspraken te bewaken. Het betreft in deze gevallen dus controle op handelen in afwijking van.

Deze stadia zijn als volgt: (de **vet** weergegeven onderdelen zijn nieuw in te voeren in het werkproces).

	Kader	Administratief	"in het veld"	Opm*
RO-toets	Bestemmingsplan	CPB	Toezichthouder BoWo	1
Welstand	Redelijke eisen van welstand	Welstandscommissie		
Ontvankelijkheid	Woningwet, Monumentenwet en Bouwverordening	Afdeling Bouwen en Wonen		
Toetsen op onderdelen	Woningwet en Bouwbesluit	Afdeling Bouwen en Wonen		
Vergunningverlening	Woningwet	College van Burgemeester en Wethouders		
Start werkzaamheden		Meldingskaart starten	Toezichthouder BoWo	2
Tijdens uitvoering			Toezichthouder BoWo	3
Einde werkzaamheden		Meldingskaart gereed	Toezichthouder BoWo	4

*Opmerkingen

Ad 1. Het blijkt bij herhaling dat de ingediende tekeningen waarop de RO-toets door het CPB wordt uitgevoerd, niet compleet zijn. Veelal heeft de aanvrager niet alle bebouwing op de tekeningen aangegeven, wat leidt tot een niet op juiste gegevens gebaseerd RO-akkoord. Controle van de

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

gegevens ter plaatse leidt enerzijds tot voorkomen van deze fouten en anderzijds heeft het een opvoedend karakter. Deze vorm van toezicht wordt verder *1^e bouwcontrole* genoemd.

- Ad 2. De werkzaamheden mogen formeel pas starten nadat de vergunning is verleend (art. 4.5 Bv). Door het inzenden van de (in te voeren) start-kaart, maakt de bouwheer kenbaar dat de werkzaamheden gestart zijn, waardoor de toezichthouder zijn bezoek(en) kan plannen. Bij voorkeur dient dit bezoek binnen enkele dagen na ontvangst van de startkaart plaats te vinden teneinde met name de funderingswerkzaamheden te kunnen beoordelen. Volgens de Woningwet dienen de werkzaamheden te starten binnen 6 maanden na vergunningverlening. Is dat niet het geval dan *kunnen* Burgemeester en Wethouders de vergunning intrekken (is geen plicht of automatisme). Deze vorm van toezicht wordt verder *2^e bouwcontrole* genoemd.
- Ad 3. Tussentijdse controles dienen met name om na te gaan of de detailleringen, gebruikte materialen (met name Duurzaam Bouwen aspecten) worden toegepast zoals deze vergund zijn. Tevens kunnen in voorkomende gevallen met de opdrachtgever kleine aanpassingen worden besproken en eventueel doorgevoerd. Ook kan worden nagegaan of de bouw niet onnodig stilligt. De Woningwet schrijft immers voor dat langer dan 6 maanden stilliggen niet is toegestaan. Intrekken van de vergunning kan in dat geval door Burgemeester en Wethouders besloten worden (geen plicht of automatisme). Deze vorm van toezicht wordt verder *tussentijdse bouwcontrole* genoemd.
- Ad 4. Controle na gereedkomen van de werkzaamheden is van belang om na te gaan of niet in afwijking van de bouwvergunning is gebouwd. Tevens zal de gereedmelding gelden als gegeven voor de WOZ administratie. Deze vorm van toezicht, uit te voeren na ontvangst van de (in te voeren) stop-kaart), wordt verder *laatste bouwcontrole* genoemd.

Het inzetten van planmatig toezicht op de genoemde onderdelen wordt gezien als een belangrijk en prioritair aspect. Enerzijds is deze vorm van toezicht belangrijk voor het algemene imago van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht (en dus de gemeente), anderzijds zijn dit punten waarop de gemeente wordt aangesproken bij het toepassen van piep-beleid. In dat laatste geval is al snel sprake van rechtsongelijkheid. Ook hier geldt dat constateren niet voldoende is, afhandelen en bewaken van procedures is eveneens belangrijk, zo niet belangrijker.

Aangezien niet alle bouwwerken gelijk van aard en omvang zijn, wordt bij het planmatig toezicht onderscheid gemaakt tussen enerzijds de vergunningplichtige en meldingplichtige bouwwerken, en anderzijds tussen de omvang van bouwvergunningplichtige bouwwerken. Dit onderscheid is in onderstaande tabel aangegeven.

	1 ^e bouwcontrole	2 ^e bouwcontrole	Tussentijdse bouwcontrole	Laatste bouwcontrole
Meldingplichtig bouwwerk	Altijd	Incidenteel	Incidenteel	Altijd
Bouwvergunningplichtig				
Constructief ingrijpende verbouwing	Altijd	Altijd	Altijd*	Altijd
Constructief niet ingrijpende verbouwing	Altijd	Incidenteel	Incidenteel	Altijd
Nieuw- of bouw meer dan f 100.000	Altijd	Altijd	Incidenteel	Altijd
Nieuw- of verbouw meer dan f 300.000	Altijd	Altijd	Altijd*	Altijd

De omschrijving *incidenteel* kan afhankelijk zijn van de aard van het bouwwerk of op basis van steekproefsgewijze (ad-hoc te beslissen) toezicht.

De tussentijdse controle *altijd** kan, afhankelijk van de aard en omvang van het bouwwerk meerdere malen plaatsvinden.

4.3.4. *Kwaliteit woningvoorraad*

Ten aanzien van het aanschrijven op grond van de Woningwet tot het treffen van voorzieningen en /of verbeteringen, heeft de gemeente Voerendaal geen vastgelegd beleid. Indien in dit geval besloten wordt een actieve rol te spelen in het op een verantwoord technisch niveau houden van de woningvoorraad, dan zou daarvoor specifiek beleid moeten worden ontwikkeld. Ten behoeve van dat beleid dient in eerste instantie een (globaal) onderzoek te worden ingesteld naar de kwaliteit van de woningvoorraad waarbij globale typeringen voor de diverse buurten/gebieden worden gegeven. Als voorbeeld gelden typeringen als vooroorlogs bouwtype, ligging, etc. Aansluitend zal een verdeling in aandachtsgebieden gemaakt moeten worden in termen van zelf(eigen)beheer, onderhoudsgebieden en achterstandsgebieden. Voor de eigenbeheersgebieden ligt een passief beleid voor de hand, in de overige gebieden een actief beleid. Binnen dit beleid kan ook de inzet van subsidiemogelijkheden worden meegenomen. Niet alleen aanschrijven om onderhoud te plegen, maar gelijktijdig wijzen op door de overheid ingestelde subsidiemogelijkheden. Duidelijk is dat deze taak zeer arbeidsintensief zal zijn, zowel in de toezichthoudende als de afhandelende fase. Het (deels) uit besteden van deze werkzaamheden is een mogelijkheid om de piekbelastingen in de uitvoering op te vangen.

4.3.5. *Personele consequenties*

De genoemde striktere en actievere vorm van bouw- en slooptoezicht heeft vanzelfsprekend personele consequenties. Het toezicht wordt nagenoeg geheel uitgevoerd door de afdeling Bouwen en Wonen (de Brandweer wordt ingehuurd voor het periodiek toezicht op gebruiksvergunningen).

In de gemeente Voerendaal worden op jaarbasis circa 300 bouwvergunningen en –meldingen verwerkt. Uitgaande van deze richtgetallen, het feit dat in 2001 de AVR (vergunningenregistratie) wordt ingevoerd en anticiperend op de nieuwe Woningwet per 1 januari 2002 (waarin met name de categorie vergunningvrije bouwwerken wordt verruimd), zijn de personele consequenties bepaald.

Binnen de Woningwet bestaat de mogelijkheid aan te schrijven onder gelijktijdige aanzegging van bestuursdwang c.q. het opleggen van een dwangsom. Voor een passieve aanschrijving (aanschrijven na binnengekomen klacht of toevallige constatering) moet op basis van kengetallen worden gerekend op een gemiddelde inzet van circa 20 uur, een actieve aanschrijving (op basis van actieve handhaving) vraagt circa 30 uur. In die gevallen waar wordt overgegaan tot incasso moet op circa 10 uur extra inzet worden gerekend. Deze raming is exclusief de ambtelijke inzet in het kader van de commissie bezwaar en beroep, rechtbankprocedures en procedures bij de Raad van State, die elk ook een ruime aanslag op de ambtelijke capaciteit zullen plegen.

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

Onderwerp	Wettelijke basis	Afdeling	Bestaande handhaving	Gewenste handhaving	Instrument	Prioriteit	Personele consequenties
Bouwvergunningen en –meldingen	Woningwet, Bouwverordening, Bouwbesluit, Monumentenwet	Bo&Wo	Ad-hoc op basis meldingen, incidenteel bij grote projecten	Actief planmatig in werkproces bij verleende vergunningen	Stilleggen bouw, dwangsom	H	Bouwcontroles • Niveau 1: 200 • Niveau 2: 200
				<i>Actief projectmatig gebiedsgericht nader in te vullen tbv illegale activiteiten</i>	Bestuursdwang, dwangsom	H	Afhandeling:200
Sloopvergunningen en –meldingen	Woningwet Bouwverordening, Bouwbesluit Monumentenwet	Bo&Wo	Ad-hoc op basis meldingen, incidenteel bij grote projecten	Actief planmatig in werkproces bij verleende vergunningen	Stilleggen sloop, dwangsom	H	Sloopcontroles • Niveau 1: 20 • Niveau 2: 50
				<i>Actief projectmatig gebiedsgericht</i>	Dwangsom	M	Afhandeling:20
Gebruiksvergunning en brandveiligheid	Woningwet & Bouwverordening	BO&Wo Brandweer*	Planmatig (Brandweer) en bij vergunningaanvraag (Bo&Wo)	Actief planmatig opnemen in werkproces	Bestuursdwang, dwangsom, Intrekken begunstigend besluit	H	Vergunning controles: • Niveau 2: 100 Afhandeling: 40
Reclame gevel/perceels-gebonden	APV en Woningwet	Bo&Wo	Op basis meldingen en incidentele waarnemingen	<i>Actief projectmatig gebiedsgericht</i>	Bestuursdwang, dwangsom	H	Controles: Niveau 1: 150 Afhandeling: 50
Kw aliteit bestaande woningvoorraad	Woningwet	Bo&Wo	Geen	<i>Actief projectmatig bouwjaargericht</i>	Bestuursdwang, dwangsom	L	

* alleen brandveiligheid

vetgedrukt = nieuwe aanpak met personele consequenties

vet en cursief = te overwegen aanpak met personele consequenties die niet in laatste kolom zijn meegenomen.

4.3.6. Conclusie Bouw- en Woningtoezicht

Voor het Bouw- en Woningtoezicht wordt een grote prioriteit toegekend aan het opzetten van een actief toezichtstelsel inzake verleende vergunningen. Het actieve beleid zal zijn weerslag vinden in het reguliere werkproces en deel uitmaken van de dagelijkse werkzaamheden en procedures. Deze nieuwe opzet heeft personele consequenties voor de afdeling Bouwen en Wonen.

Ten aanzien van de reclame uitingen en de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad zal een actief projectmatig toezicht worden ontwikkeld. Ten aanzien van de reclames wordt aansluiting gezocht bij het toezicht op de Apv. Voor wat betreft de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad zal nader beleid moeten worden ontwikkeld, zeker omdat hiermee veel mensen gemoeid zullen zijn. In dit beleid zullen zaken als het (deels) uitbesteden van toezicht en controle, de afhandeling en fasering kernwoorden zijn.

Al met al betekent het invoeren van het genoemde actieve bouw- en woningtoezicht een toename aan personele capaciteit voor de afdeling Bouwen en Wonen van 370 uur op niveau 1 (minimaal MBO niveau), 350 uur op niveau 2 (MBO –HBO niveau) en 310 uur ten behoeve van de afhandeling (minimaal HEAO niveau).

4.4. Ruimtelijke Ordening

4.4.1. Inleiding

De gemeente heeft als taak toe te zien op de naleving van de voorschriften van een bestemmingsplan. Zoals al eerder aangegeven dient het handhavend optreden bij voorkeur gebaseerd te zijn op vastgesteld gemeentelijk beleid. Er mag in het beleid geen onduidelijkheid bestaan over de te handhaven voorschriften. Als gevolg van dit uitgangspunt dient de gemeente er voor te zorgen dat de bestemmingsplanningen actueel en handhaafbaar zijn. De opgenomen voorschriften en bestemmingen moeten duidelijk en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn. Zodra alle bestemmingsplannen geactualiseerd zijn (en dus in aantal zijn teruggebracht) zal daarvan in beginsel niet moeten worden afgeweken. Actuele bestemmingsplannen verschaffen over het algemeen ook betere inzichten in het door de gemeente gevoerde vrijstellingsbeleid. De beschrijving in hoofdlijnen van de betreffende bestemmingsplannen dienen hierover richtlijnen te bevatten. Als deze richtlijnen voldoende concreet zijn, hebben ze ook juridisch het karakter van een voorschrift en kunnen als dusdanig worden gehandhaafd.

4.4.2. Bestaande handhaving

Op dit moment voert de gemeente Voerendaal, met uitzondering van het buitengebied, geen actief beleid op het gebied van ruimtelijke ordening. Er wordt uitsluitend gereageerd op constatering en meldingen. In het buitengebied wordt samen met regionale politie, provincie en buurgemeentes, tweemaal per jaar een handhavingdag (waarbij een bredere invalshoek geldt) georganiseerd. In Parkstad-verband loopt een proefproject waarbij op basis van het bestuderen van luchtfoto's gebiedsgewijs illegale activiteiten in het buitengebied worden opgespoord. Over het algemeen blijkt dat deze actie tot diverse constatering leidt waarbij bestuursrechtelijke sancties worden ingezet.

4.4.3. Gewenste handhaving

4.4.3.1. Buitengebied

Voerendaal is een landelijke gemeente. In dat licht staat zij een actief behoud en bescherming van de natuur en landschap voor. Met deze uitgangspunten hoog in het vaandel, geeft de gemeente dan ook met name aan het buitengebied de nodige aandacht. Het bestemmingsplan beschrijft in duidelijke bewoordingen de (on)mogelijkheden van bebouwing en gebruiksmogelijkheden binnen de diverse hoofdbestemmingen. Aan deze voorschriften kan derhalve een duidelijke handhavingstaak gekoppeld worden. Het momenteel incidenteel uitvoeren van toezicht dient een bredere basis te krijgen. Het proefproject buitengebied zal worden uitgebreid zodat binnen een periode van maximaal 2 jaar het hele buitengebied van Voerendaal aan bod zal komen.

4.4.3.2. De bebouwde kom

De bebouwde kom kent over het algemeen een andere problematiek. De bebouwingsmogelijkheden zijn veelal beperkt tot inbreidingssituaties van beperkte omvang. De overtredingen betreffen veelal het oprichten van kleine bijgebouwen en of erfafscheidingen. In deze gevallen leven de burgers vaak in de veronderstelling dat deze werkzaamheden vergunningsvrij zijn, terwijl in voorkomende gevallen sprake is van een meldingsplichtig of zelfs Bouwvergunningplichtig bouwwerk. In het algemeen kan worden gesteld dat het oprichten van kleine bouwwerken op het erf van woningen en de erfafscheidingen veelal kunnen worden gelegaliseerd door alsnog een bouwvergunning te geven.

Het opsporen van illegale bebouwing, analoog aan het buitengebied door middel van luchtfoto's, zal in dit geval zeer arbeidsintensief zijn mede door de schaal en de herkenbaarheid van dergelijke bouwsels. In dat kader zal voor deze gevallen een passief beleid van toepassing kunnen zijn met dien verstande dat ook hier sprake zal zijn van een nul-situatie zijnde het jaar 1995.

Het illegaal bouwen van woningen komt slechts sporadisch voor. In de meeste gevallen betreft het uitbreiding van bestaande woningen aan de achterzijde of door middel van verbouwingen en aanpassingen binnen de bestaande bebouwing (woningsplitsing, creëren van appartementen, verbouwen appartementen tot tweede woning). Deze vorm van bouwen is ernstiger van aard indien het leidt tot een zogenaamde woning-achter-woning situatie. Dit leidt enerzijds tot onduidelijke gebruik- en mogelijk eigendom-verhoudingen en anderzijds tot gevaarlijke situaties in geval van calamiteiten. Daarnaast ontstaat in dit soort situaties vaak een aantasting van de privacy van derden. Voor deze vorm van illegaal bouwen is een actief beleid dan ook op zijn plaats.

Een ander veel voorkomende overtreding is het gebruik van woningen voor aan huis gebonden bedrijfsmatige activiteiten. Dit gebruik is veelal strijdig met de bestemmingsplannen. Voorbeelden hiervan zijn kapsalons, hondentrimsalons, startende bedrijven (adviesbureaus, automatiseringsbureaus) en dergelijke. In veel gevallen is het mogelijk vrijstelling te verlenen ten behoeve van deze activiteiten. Ook in deze gevallen zijn de burgers vaak niet op de hoogte van het feit dat deze bedrijfsmatige activiteiten niet zonder meer binnen een woonbestemming zijn toegestaan. Het al of niet toestaan van bedrijvigheid binnen een woonbestemming is afhankelijk van diverse criteria. In het algemeen wordt getoetst op de effecten die de bedrijvigheid heeft op de woonomgeving. Het gaat in deze gevallen om zaken als verstoring van de parkeerbalans, overlast door (frequent) bezoek door klanten en leveranciers, activiteiten op buitengewone tijdstippen en dergelijke. Actief beleid is in deze gevallen op zijn plaats.

Ten aanzien van detailhandel stelt de gemeente dat deze bij voorkeur geconcentreerd dient te worden in daartoe aangewezen concentratiegebieden in de centra van de woonkernen en dus vrijwel nooit in een woonwijk zal worden toegestaan. Actief beleid zal voor deze gevallen dan ook van toepassing zijn.

4.4.3.3. Beschermd dorpsgezicht

Een bijzondere bescherming is gegeven aan het Beschermd Dorpsgezicht Winthagen. Het moge duidelijk zijn dat voor deze bijzondere situatie alleen een actief beleid op zijn plaats is, waarbij een alerter optreden dan in de overige kernen vanzelf spreekt.

4.4.4. Sancties

De sancties ten aanzien van overtredingen van de WRO bestaan meestal uit bestuursdwang al of niet onder opleggen van een dwangsom. In geval er sprake is van een niet te legaliseren situatie, kunnen omwonenden, gezien de ruimtelijke bescherming die een bestemmingsplan biedt, er in beginsel aanspraak op maken dat de gemeente optreedt met de haar ter beschikking staande sanctiemiddelen. Indien besloten wordt niet sanctionerend op te treden kan dit alleen onder vermelding van "bijzondere omstandigheden" teneinde precedentwerking te beperken. In dit soort gevallen kan gedogen met tijdelijkheid worden overwogen.

4.4.5. Planmatig toezicht

Ook binnen het toezicht ruimtelijke ordening, is planmatig toezicht een vereiste. Met name op het gebied van aanlegvergunningen dient strikt te worden toegezien op de voorwaarden waaronder deze vergunningen zijn verleend. Hiertoe wordt elke aanlegvergunning periodiek, echter minimaal 1 keer per jaar, bezocht om te controleren of de voorwaarden worden nageleefd.

4.4.6. Personele consequenties

Het invoeren van de gewenste handhaving op RO gebied betekent voor de afdeling Bouwen en Wonen een toename van het toezicht met 370 uur en voor afhandeling van constatering een toename met 640 uur. Voor de buitendienst resulteert dit in een toename op het gebied van toezicht van 150 uur.

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

Onderwerp	Wettelijke basis	Afdeling	Bestaande handhaving	Gewenste handhaving	Instrument	Prioriteit	Personele consequentie
Illegaal in gebruik nemen van gemeentegrond (niet naleven pacht, etc.)	WRO, Apv, Burgerlijk Wetboek	Bo&Wo Buitendienst	Bij constatering	Actief toezicht	Bij voorkeur bestuursdwang. Privaatrechtelijk in bijzondere gevallen.	H	Bo&Wo: Toezicht: 50 Afhandeling:200 Buitendienst: Toezicht: 50
Illegaal gebruik van gemeente eigendommen (afval op bermen, parkeren, bouwmaterialen, bewegwijzering, stallen voertuigen, etc.)	WRO, Apv, Burgerlijk Wetboek	Bo&Wo Buitendienst	Bij constatering of na melding	Actief toezicht bij voorkeur periodieke controles	Strafrechtelijk (politie en OM) Privaatrechtelijk in die gevallen waar bestuursdwang niet werkt.	H	Bo&Wo: Toezicht: 150 Afhandeling:200 Buitendienst: Toezicht: 50
Illegaal gebruik van gemeente eigendommen (t.b.v. tuinen, parkeren, inritten, etc.)	Apv, Burgerlijk Wetboek	Bo&Wo Buitendienst	Bij constatering of na melding	Actief toezicht bij voorkeur periodieke controles	Privaatrechtelijk optreden	H	Bo&Wo: Toezicht: 150 Afhandeling:200 Buitendienst: Toezicht: 50
Bestemmingsplannen	WRO	Bo&Wo Buitendienst	Bij constatering of na melding	Actief projectmatig gebiedsgericht	Bij voorkeur dwangsom, eventueel bestuursdwang	H	
Bestemmingsplannen (bv aanlegvergunningen)	WRO	Bo&Wo	Geen	Actief planmatig in werkproces	Bij voorkeur dwangsom, eventueel bestuursdwang	H	Bo&Wo: Toezicht: 20 Afhandeling:40
Illegale bewoning recreatiewoningen	WRO	Bo&Wo	Bij constatering of na melding	Actief	Dwangsom	???	

vetgedrukt = nieuwe aanpak met personele consequenties

vet en cursief = te overwegen aanpak met personele consequenties die niet in laatste kolom zijn meegenomen.

4.4.7. Conclusie ruimtelijke ordening

Op het gebied van ruimtelijke ordening wordt een groot belang toegekend aan het handhaven van het buitengebied, het beschermd dorpsgezicht Winthagen, het (illegaal gebruik van) gemeente-eigendommen en bestemmingsplannen.

Dit actieve toezicht zal met name worden uitgevoerd door middel van projectmatig toezicht dat door een duidelijke planning binnen een vastgestelde periode de gehele Gemeente Voerendaal zal omvatten.

Voor aanlegvergunningen wordt een actief planmatig toezicht op de naleving opgezet.

Het invoeren van het genoemde actieve toezicht (planmatig en projectmatig) vereist een personele uitbreiding van de afdeling Bouwen en Wonen van 370 uur op minimaal MBO ten behoeve van het toezicht alsmede 450 uur op minimaal HEAO niveau voor het afhandelen van de constatering. Binnen de Buitendienst betekent deze aanpak een uitbreiding van het aantal toezichturen met 150 uur op LBO niveau.

4.5. Milieu

4.5.1. Inleiding

Het werkveld milieu is bijzonder breed en omvat aspecten als verleende vergunningen, werken zonder milieuvergunning, illegale afvalstortingen, afvalverbranding, lozingen in de bodem, bodemverontreiniging, geluidsaspecten, etc. Een aantal van deze aspecten vindt zijn oorsprong in bijvoorbeeld de Apv (afvalverbranding, illegale stortingen) en is in principe al binnen dat taakveld behandeld.

4.5.2. Bestaande handhaving

Binnen het werkveld milieu vormt het planmatige toezicht al enkele jaren een vast onderdeel van het werkproces. Elke verleende vergunning wordt periodiek gecontroleerd op naleving van voorschriften en actualiteit. De frequentie van de controles is afhankelijk van de aard van het bedrijf en is van overheidswege bepaald. Frequenter controleren is mogelijk.

Op het gebied van het Bouwstoffenbesluit, bodem (uitvoering saneringen) en geluid (wet geluidhinder) vindt momenteel geen structurele handhaving plaats anders dan sporadische reacties op meldingen en waarnemingen.

Met name binnen het taakveld milieu is regelmatig sprake van meldingen en constatering. Meldingen en constatering betreffen vaak illegale stortingen, stoken, geluidsoverlast, stank en dergelijke. Niet altijd is duidelijk wie de overtreder is en vaak is de overlast bij aankomst ter plekke al opgeheven (geluid). Dit maakt het afhandelingstraject in diverse gevallen zeer moeilijk zonet onmogelijk. Het snel reageren op meldingen en constatering is in deze een vereiste, temeer daar in sommige gevallen de gevolgen bijzonder ernstig kunnen zijn (milieuhygiënisch en/of financieel).

4.5.3. Gewenste handhaving

Op het gebied van het bouwstoffenbesluit wordt een meer structureel beleid zeer wenselijk geacht. Hiertoe zal, mogelijk samenwerkend binnen Parkstad, het kennisniveau op peil gebracht moeten worden en structureel buiten geconstateerd moeten worden of er werken worden uitgevoerd waarop het Bouwstoffenbesluit van toepassing is.

Ten aanzien van bodem wordt meer aandacht gegeven aan het houden van toezicht op saneringen in uitvoering. Dit toezicht bestaat uit het tijdens de uitvoering enkele malen bezoeken van de locatie en beoordelen van de uitgevoerde werken. Binnen de Gemeente Voerendaal komt dit soort werken overigens niet vaak voor.

Op het gebied van geluid is een structurelere handhaving op termijn gewenst. Met name het voldoen aan geluidsnormen als opgenomen in de voorwaarden van vergunningen is hierbij een aandachtspunt. De Gemeente Voerendaal bezit een geluidmeter en de nodige kennis, echter de daadwerkelijke uitvoering van de metingen en controles vereist de inzet met name in de avonduren en weekenden. Alvorens deze vorm van handhaving in te zetten zal er vanuit P&O beleid worden ontwikkeld om de inzet van personeel gedurende deze tijden te regelen.

4.5.4. Personele consequenties

Ten aanzien van handhaving van de verleende vergunningen wordt het bestaande beleid voortgezet. Echter, voor het verlenen van de vergunningen en de afhandeling daarvan, bestaat binnen de afdeling Bouwen en Wonen nog een vacature van 620 uur. Deze vacature zal gecombineerd worden met de overige afhandelingen en vereist minimaal een HEAO niveau.

De aspecten bodem en geluid komen incidenteel voor, een uitbreiding van de personele capaciteit op dit vlak wordt niet zinvol geacht.

Handhaving van het Bouwstoffenbesluit daarentegen, is zeer gewenst. Dit vraagt om toezicht (LBO/MBO niveau) van circa 70 uur en afhandeling van 150 uur op minimaal HEAO niveau.

NOTA HANDHAVING GEMEENTE VOERENDAAL

Onderwerp	Wettelijke basis	Afdeling	Bestaande handhaving	Gewenste handhaving	Instrument	Prioriteit	Personele consequentie
Inrichtingen Verleende vergunningen	Wet milieubeheer	BoWo	Milieuwerkprogramma; Handhaving op basis kengetallen "Voerendaal"	Voortzetting huidige beleid	Bestuursrechtelijke handhaving	Hoog	Afhandeling Vacature: 622*
Werken waarin bouwstoffen worden toegepast	Bouwstoffen- besluit (HUM-regeling)	BoWo	geen	Structurele handhaving "nieuwe werken"	Bestuursrechtelijke handhaving	Hoog	Toezicht BoWo: 70 Afhandeling: 150
Bodem	Wbb	BoWo	Niet	Toezicht/control saneringen	Bestuursrechtelijke handhaving	Hoog	Onbekend/marginaal
Geluid	Wet geluidhinder	BoWo	Niet	Toezicht/control uitvoering Regelingen (uitvoering hogere grenswaarden- procedures)	Bestuursrechtelijke handhaving	Laag	Onbekend /marginaal

*: vacature inclusief vergunningverlening

vetgedrukt = nieuwe aanpak met personele consequenties

4.5.5. Conclusie milieu

Op het gebied van vergunningen zal het momentane toezicht worden voortgezet. Ten aanzien van het Bouwstoffenbesluit is structureel toezicht gewenst. Bodem (toezicht bij saneringen) komt sporadisch voor, eist derhalve geen personele uitbreiding maar wordt wel van belang geacht om structureel te worden opgepakt. Ten aanzien van geluid ligt de prioriteit laag, invoeren van toezicht op dit gebied vraagt om een duidelijke regeling voor de inzet van personeel buiten reguliere werktijden.

Al met al vraagt de invoering van additioneel toezicht een formatieve uitbreiding van 70 uur toezicht en 770 uur afhandeling. In de genoemde 770 uur is de nog openstaande vacature ten behoeve van vergunningverlening en afhandeling van 620 uur opgenomen.

NOTA HANDHAVING

Gemeente

VOERENDAAL

Horen,

Zien

en

~~Zwijgen~~

Handelen