

STRATEGISCH HANDHAVINGSPLAN 2014-2017
BOUWEN EN RUIMTELIJKE ORDENING

DE HAND IN HANDHAVING

Inhoud

- 1. Inleiding**
 - 1.1 Intro
 - 1.2 Tekort aan handhaving
 - 1.3 Herijking nodig
 - 1.4 Belangrijke trend
 - 1.5 Er is meer
 - 1.6 Apeldoorn Anders
 - 1.7 Nieuwe handhavingsstrategie

- 2. Nieuwe visie op handhaving**
 - 2.1 Handhaven doen we samen
 - 2.2 Preventie
 - 2.3 Stadsdeelgerichte handhaving
 - 2.4 Themagerichte handhaving
 - 2.5 Urgente handhaving
 - 2.6 Handhaving naar aanleiding van verzoeken

- 3. Handhaving naar aanleiding van verzoeken**

- 4. De uitvoering**

1. Inleiding

1.1 Intro

Apeldoorn wil meer werken op basis van vertrouwen in de samenleving. In het proces Apeldoorn Anders wordt daar invulling aan gegeven door meer verantwoordelijkheid aan de samenleving te geven. In de zoektocht naar de nieuwe balans tussen verantwoordelijkheid geven en verantwoordelijkheid nemen speelt de positie van handhaving een cruciale rol. Een koers vanuit vertrouwen vraagt namelijk wel om een handhaving die de samenleving betreft bij haar acties, mensen durft aan te spreken op gedrag en waar nodig ook duidelijke kaders stelt en met gezag corrigeert. Dit vraagt om een herijking van de handhavingsstrategie.

1.2 Tekort aan handhaving

Er speelt nog meer dat een herijking nodig maakt en wel het handhavingstekort. Uit een onlangs gehouden benchmark blijkt dat de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving per 10.000 inwoners in Apeldoorn 0,7 fte bedraagt, terwijl het gemiddelde voor grote gemeenten 1,3 fte is.

Ook is het een gegeven dat juridische handhaving-procedures thans het grootste gedeelte van het capaciteitsbeslag opsouperen. Daarbij krijgen overtredingen die de veiligheid raken altijd prioriteit. Ook ingediende klachten worden altijd opgepakt, ook al gaat het vaak om relatieve kleine overtredingen. De reden hiervoor is dat het huidige handhavingsbeleid geen ruimte biedt om klachten niet op te pakken. Maar dit alles heeft wel tot gevolg dat niet voldoende kan worden opgetreden tegen overtredingen met een grotere impact op de leefkwaliteit van onze stad. De gevolgen van het handhavingstekort zijn funest voor de geloofwaardigheid en het gezag van de overheid.

INSPELEN OP EEN AANTAL BELANGRIJKE TRENDS

Daarom is er reden om naar andere wegen te zoeken door een andere manier van werken.

Ook op rijksniveau spelen ontwikkelingen die het handhavingstekort vergroten. In de nieuwe Omgevingswet is namelijk de tendens om te verschuiven van toetsing vooraf naar handhaving achteraf, meer algemene regels, meer vergunningvrij, werken met certificering en dergelijke.

1.3 Herijking nodig

Kortom: herijking van de handhavingsstrategie is nodig. Niet alleen vanwege de hiervoor beschreven ontwikkeling van de "Andere Overheid" en het gesignaleerde handhavingstekort maar ook om in te spelen op een aantal belangrijke trends. Deze notitie beschrijft de nieuwe strategie op de handhaving van bouwen en ruimtelijke ordening.

1.4 Belangrijke trend

Een belangrijke landelijke trend waarmee bij de herijking van de handhavingsstrategie rekening mee moet worden gehouden is de ontwikkeling dat de kwaliteit en variatie van woon- en leefomgevingen steeds belangrijker wordt. Dit blijkt ook uit de trendstudie van Platform31 d.d. 27 juni 2013 waarin de volgende trend wordt beschreven: *"In toenemende mate zullen en kunnen huishoudens hun ideale woon- en leefomgeving kiezen en van daaruit kijken welke banen bereikbaar zijn. Al zorgt de crisis tijdelijk voor een rem op de mobiliteit van mensen. Maar als lange termijn trend gaan gemeenten, steden en regio's elkaar steeds sterker strategisch beconcurreren op de kwaliteit, variatie, duurzaamheid, nabijheid van groen, natuur en water van hun woon- en leefomgevingen".*

Op 30 mei 2013 is door de gemeenteraad de structuurvisie 'Apeldoorn biedt ruimte' vastgesteld. In deze visie is het strategische belang van goede ruimtelijke kwaliteit voor de concurrentiekracht van Apeldoorn ook onderkend. Vanuit de positionering als 'Buitenstad' zet de structuurvisie in op het behoud en



versterken van de ruimtelijke kwaliteit. Apeldoorn als 'Buitenstad' is het strategische antwoord op de hiervoor beschreven trend door het beste van twee werelden te bieden: stad en landschap, stadse en dorpse woonmilieus, modern en historisch, een brede economische basis met innovatiekracht, goed bereikbare stedelijke centra en voorzieningen dichtbij. Om een goede ruimtelijke kwaliteit te borgen, is handhaving van bouwen en ruimtelijke ordening een belangrijke schakel in de ruimtelijke keten die bestaat uit vormgeven, vastleggen en handhaven.

1.5 Er is meer

Handhaving van bouwen en ruimtelijke ordening is meer dan het alleen borgen van ruimtelijke kwaliteit. Het raakt ook de beleidsdoelen van bijvoorbeeld de detailhandelsvisie, woonvisie en het wijkgericht werken. Maar ook de eisen uit het Bouwbesluit zoals constructieve veiligheid, brandveiligheid en energieprestatie zijn in dit kader relevant. Het is dan ook een trend dat de handhaving op het terrein van bouwen en ruimtelijke ordening steeds meer voor de samenleving cruciale regelgeving raakt. Goede prioritering, heldere focus en voldoende effectiviteit wordt daarom steeds belangrijker. Dat vraagt om scherpe keuzes en een overtuigende strategie.

1.6 Apeldoorn Anders

De nieuwe handhavingsstrategie zal moeten aansluiten op het proces van Apeldoorn Anders. Ook bij handhaving gaat het om vertrouwen in de samenleving en het geven van meer verantwoordelijkheid aan burgers en bedrijven. Dit vraagt om een andere rolname van alle stakeholders. Maar het gaat ook om een oplossingsgerichte in plaats van proceduregerichte aanpak en houding. Het in gesprek gaan met overtreders lost namelijk al veel op. Waar in de samenleving geen verantwoordelijkheid wordt genomen is voldoende overheidsgezag een belangrijke randvoorwaarde voor succes. De gemeente zal waar nodig niet schromen om op te treden. In ieder geval zullen de kernwaarden van de gemeentelijke organisatie -betrokken, uitnodigend en slagvaardig- een leidraad voor handhaving zijn.

1.7 Nieuwe handhavingsstrategie

Al deze hiervoor beschreven ontwikkelingen vragen om een nieuwe handhavingsstrategie gericht op het bevorderen van het naleefgedrag. Maar ook gericht op het met gezag effectief kunnen handhaven waar dat nodig is. Daarbij wordt voortgeborduurd op de veranderende overheidsrol conform Apeldoorn Anders. In het vervolg van deze notitie wordt dit



~~impossible~~

GOEDE PRIORITE- RING, HELDERE FOCUS EN VOLDOEN- DE EFFECTIVITEIT

verder uitgewerkt. Deze notitie komt in de plaats van de handhavingsstrategie uit het Bouwbeleidsplan zoals vastgesteld op 7 maart 2007.

2. Strategische visie handhaving

2.1 Handhaven doen we samen

Om te beginnen is onze nieuwe strategie gericht op samenwerking zowel intern als extern. Dat is een trendbreuk met de werkwijze tot nu toe waarin de handhaving van de ruimtelijke regelgeving sterk vanuit het juridische kader op een geïsoleerde wijze werd opgepakt. Dat gaat dus veranderen. Veel gemeentelijke functionarissen binnen verschillende Eenheden zijn betrokken bij het fysiek en sociaal/economisch vitaal houden van onze stad. Steeds beter wordt beseft dat de fysieke kwaliteit invloed heeft op de sociale en economische vitaliteit van een gebied en omgekeerd. Dus voldoende reden om te kiezen voor een koers waarin deze handhaving een integraal onderdeel is van het samenspel gericht op het vitaal houden van onze gebieden. Daarom zal breed worden samengewerkt binnen de ambtelijke organisatie zodat integraal en effectief kan worden gewerkt aan het bevorderen van het naleefgedrag. Een samenwerking binnen de ruimtelijke keten en een samenwerking met in ieder geval Team Toezicht & Handhaving ruimtelijke regelgeving, Team Toezicht & Handhaving openbare ruimte (THOR), stadsdeelmanagers, stadsdeelbeheer-

ders, relatiemanagers bedrijven en de stadsdeelregisseur zorg.

Naast de interne samenwerking is de strategie ook gericht op het samen doen met externe partners als woningcorporaties, de wijkagent, het waterschap, wijk- en dorpsraden, brancheorganisaties, etcetera. Door het bundelen van de krachten zal er meer slagkracht en overtuigingskracht worden georganiseerd. Daarbij wordt een breed pallet aan instrumenten ingezet. Van het enthousiasmeren en stimuleren door middel van de Kookboeken tot het aanspreken op gedrag van burgers en ondernemers waar nodig. Van het oplossingsgerichte goede gesprek tot de bestuursdwang waar niet anders kan. Waar nodig zal niet worden geschroomd ook overtreders uit te nodigen voor een bestuurlijk gesprek.

Door deze nieuwe werkwijze is handhaving niet langer meer een geïsoleerd instrument maar een belangrijke schakel in de strategie om Apeldoorn aantrekkelijk, veilig en vitaal te houden.

2.2 Preventie

In de al eerder genoemde benchmark wordt bevestigd dat de preventieve werkwijze bij de vergunningverlening zeer succesvol is. Volgens deze benchmark is in Apeldoorn de productiviteit in het vergunningenproces bouwzaken zeer hoog. Vergeleken met andere gemeenten besteedt Apeldoorn weinig uren aan het vergunningenproces door gericht te sturen op voorkomen van problemen en anticiperend handelen.

Dit succes is een extra stimulans om ook bij de nieuwe handhavingsstrategie te kiezen voor preventie. Immers, ook bij de handhaving geldt: "Voorkomen is beter dan genezen".



APELDOORN AANTREKKELIJK, VEILIG EN VITAAAL TE HOUDEN

Hiervoor is nodig:

a. Goede voorlichting

Onbekendheid met de regels is een toch regelmatig voorkomende aanleiding van een probleem. Daarom zal een meer op de (handhavings)praktijk gebaseerd communicatie- en voorlichtingsprogramma worden opgezet.

b. Zichtbare handhaving

De handhaving is in de huidige situatie vaak onzichtbaar. De toezichthouders zijn niet herkenbaar aan hun kleding en auto. Handhavingsacties worden meestal niet actief gecommuniceerd. Vanwege deze onzichtbaarheid is de preventieve werking van handhaving te gering. Om de zichtbaarheid te vergroten worden op korte termijn concrete maatregelen genomen.

Herkenbare kleding is inmiddels een feit.

c. Uitvoerbare en handhaafbare regels

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels is bepalend voor de mate van naleefgedrag. Het is daarom cruciaal dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van nieuwe regels vooraf wordt getoetst. Daarbij is de handhavingspraktijk een belangrijke toetsingsgrond. Deze toetsing wordt bij de bestuurlijke besluitvorming (de vaststelling van beleid en regels) als onderdeel van de ruimtelijke keten ingevoerd en sluit aan bij de notitie 'Ruimtelijke Ordening in Apeldoorn'.

2.3 Stadsdeelgerichte handhaving

Handhaving zal op basis van de nieuwe strategie stadsdeelgericht worden opgepakt. Tot nu toe is de keuze tegen welke overtredingen wordt opgetreden in het gemeentehuis gemaakt op basis van juridische kaders. De koers is nu vooral gericht op meer betrokkenheid vanuit een gebied en juist die zaken aanpakken die ook vanuit de samenleving zelf als urgent worden gezien. Een koers die aansluit bij de rolname uit het proces Apeldoorn Anders.

Periodiek wordt samen met dorps- c.q. wijkraad en met eerder genoemde interne en externe stakeholders (een gedeelte van) een stadsdeel onder de loep genomen en worden gezamenlijk de urgent ervaren

problemen van dit gebied in kaart gebracht. Daarbij wordt ook het sociaal functioneren van een wijk nadrukkelijk meegewogen. Vervolgens worden de te nemen acties bepaald en over de stakeholders verdeeld. De te nemen acties zijn dus niet alleen het toepassen van bestuursdwang. Het kan een goed gesprek zijn, een specifieke voorlichting, privaatrechtelijk handelen woningbouwvereniging, mediator, etc. Echter specifiek vanuit de gemeentelijke handhaving is de essentie van deze actie kort, krachtig en zichtbaar. Dat kan worden bereikt door zoveel mogelijk capaciteit gedurende een korte periode geconcentreerd in één gebied in te zetten. De acties vinden uiteraard plaats binnen de context van bestaande juridische en beleidsmatige kaders als het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan en sluit aan bij de notitie 'Ruimtelijke ordening in Apeldoorn'.

In de niet woongebieden zoals bedrijfstreinen, landelijk gebied en winkellocaties zullen ook de brancheorganisaties en indien nodig de omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ) worden betrokken.

2.4 Themagerichte handhaving

Naast de stadsdeelgerichte aanpak zal op basis van de nieuwe strategie ook periodiek een themagerichte actie plaatsvinden. Tijdens een themagerichte actie wordt de handhavingcapaciteit geconcentreerd over de gehele gemeente ingezet op één thema zoals bijvoorbeeld brandveiligheid parkeergarages, vluchtroutes in horecabedrijven, detailhandel in strijd met beleid, etcetera. Het gaat dan om een onderwerp dat urgentie heeft vanwege veiligheid of het trekken van een grens om verdere escalatie te voorkomen. Bij de themagerichte acties zullen alle noodzakelijke toezichthouders (waaronder de deelnemers van het integraal handhavingsoverleg PTH, zoals THOR, OVIJ, Brandweer, Politie) en externe partners zoals woningbouwverenigingen gezamenlijk optrekken met de relevante brancheorganisatie.

2.5 Urgente handhaving

Naast de stadsdeel- en themagerichte acties zullen er altijd individuele overtredingen zijn die op basis van een risico-inschatting onmiddellijk actie vragen vanwege veiligheid, behoud gezag, precedentwerking, etc. Voor deze urgente zaken is een quick response team beschikbaar dat snel en effectief onmiddellijk kan optreden.

3. Handhaving naar aanleiding van



HET PROBLEEM ACHTER HET PRO- BLEEM **AAN PAKKEN**

verzoeken

Als er sprake is van een overtreding van regels moet de gemeente in beginsel handhaven. Hier kan alleen van worden afzien als er bijzondere omstandigheden zijn. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als er voor een bouwwerk zonder vergunning alsnog een vergunning kan worden verleend of als het gebruik van een gebouw in strijd met het bestemmingsplan alsnog wordt toegestaan door het bestemmingsplan te veranderen. Dit wordt in de jurisprudentie "concreet zicht op legalisatie" genoemd. Ook is er een nieuwe ontwikkeling in deze jurisprudentie zichtbaar die beleidsvrijheid biedt bij het maken van handhavingkeuzes als deze zijn vastgelegd in het handhavingbeleid. Voorbeeld hiervan is een verantwoorde inzet van de ambtelijke capaciteit op de onderwerpen zoals in dit plan opgenomen.

Om tot een effectieve handhaving te komen gericht op een goed naleefgedrag is het nodig om de beperkte capaciteit effectief en efficiënt binnen het stadsdeel- en themagerichte werken in te zetten. Daarom zal niet langer automatisch prioriteit worden gegeven aan verzoeken om handhaving. Natuurlijk zullen handhavingverzoeken die om urgentie vragen wel meteen worden aangepakt. Verzoeken die geen onmiddellijke actie rechtvaardigen zullen worden meegenomen en meegewogen tijdens de cyclische, reguliere stadsdeel- en themage-

richte aanpak. Deze aanpak maakt het ook mogelijk om (waar van toepassing) "het probleem achter het probleem" van de klacht aan te pakken.

Met deze werkwijze wordt wél de grens opgezocht van wat binnen de genoemde ontwikkeling van de jurisprudentie is toegestaan. Gezien het belang van een goede prioritering en een effectieve en efficiënte inzet van capaciteit wordt dit, overigens beheersbare, risico wél genomen.

4. De uitvoering

In deze notitie is de nieuwe strategie beschreven van de handhaving bouwen en ruimtelijke ordening. Het is een vernieuwende strategie die ook de handhaving plaatst binnen het proces van 'Apeldoorn Anders'. De strategie is gericht op het verbeteren van het naleefgedrag vanuit het nemen van verantwoordelijkheid. Daarnaast wordt de handhaving vanuit samenwerking opgepakt waardoor in samenhang gewerkt wordt aan de vitaliteit van een stadsdeel. Maar handhaving valt of staat ook met voldoende gezag waar nodig. Daarvoor is het nodig dat deze strategie planmatig wordt uitgevoerd op een effectieve en efficiënte wijze. Daartoe wordt door het college jaarlijks een UitvoeringsPlan Handhaving (UPH) vastgesteld.

Met het UPH wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichting voor het college van burgemeester en wethouders om een uitvoeringsprogramma op te stellen voor het komende jaar (met een doorloop naar de volgende jaren) en deze bekend te maken aan de raad. Deze wettelijke verplichting staat in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo,

STRATEGIE IS VERBETEREN VAN HET NALEEFGEDRAG

hoofdstuk 5) en het Besluit omgevingsrecht (Bor, hoofdstuk 7).

Om de raad tijdig en goed te informeren zullen de handhavingsdoelen bouwen en ruimtelijke ordening na 2014 een vast onderdeel zijn van de door de raad vast te stellen meerjarenprogrammabegroting (MPB). Het college zal de handhavingsdoelen na vaststelling van de MPB uitwerken in het UPH.

Op basis van genoemde wettelijke verplichting moet het college ook jaarlijks verantwoording afleggen over de behaalde handhavingsresultaten.

De uitvoering van de handhaving wordt jaarlijks verantwoord in een integraal jaarverslag ruimtelijke leefomgeving.



The background of the page is a solid green color. In the lower half, there are several overlapping, wavy, semi-transparent bands in various shades of green, creating a layered, organic effect.

© 2014, **Gemeente Apeldoorn**

Uitgave: gemeente Apeldoorn

Januari 2014