

Onderwerp: Handhavingsprogramma 2009-2010

Schiermonnikoog, 18 juni 2009

Aan de Gemeenteraad

1. Inleiding

Het onderliggende handhavingsprogramma is een nadere uitwerking van de integrale handhavingsnota "Handhaving op een adequaat niveau" uit 2005. Primair is de nota toegespitst op de uitvoering van het handhavingsbeleid op het terrein van Bouwen en wonen. De handhaving van de milieutaken is al vastgelegd in het milieubeleidsprogramma 2009 en de handhavingstaken openbare orde en veiligheid zijn ingebed in de jaarlijkse afspraken met de politie. Met de invoering van de omgevingsvergunning zullen de kwaliteitseisen aan handhaving toenemen. Daarom geldt dit handhavingsprogramma tot en met 2010. In dit programma komen de taken, projecten, doelstellingen en de ingezette capaciteit aan de orde.

Doelstelling van dit handhavingsprogramma

Een handhavingsprogramma is nodig omdat alles handhaven op het gebied van bouwen en wonen niet mogelijk is. Nog los gezien van de vraag of de overheid alle overtredingen kan voorkomen, verplicht de schaarse capaciteit in combinatie met de grootte van de handhavingstaakstelling van de gemeente, om keuzes te maken: waarop wordt actief en systematisch toezicht gehouden?

In dit programma staat onder meer welke regels prioriteit moeten krijgen in de handhaving. Uit deze prioriteitstelling komt naar voren op welke thema's onze inspanningen moeten worden gericht voor een effectieve handhaving. Met dit programma wordt het handhaven in Schiermonnikoog meer uniform en transparant. Voor de burger betekent dit duidelijkheid over wat wel en niet kan en wat de consequenties van zijn handelen zijn. Juridisch gezien zijn eventuele rechtszaken bij de rechter beter verdedigbaar.

Werkwijze

Bij de opstelling van dit handhavingsprogramma is gebruik gemaakt van de risico's en prioriteitstelling zoals eerder door de Raad is vastgesteld in "Handhaving op een adequaat niveau". In dit handhavingsprogramma is aangegeven hoeveel capaciteit aan toezicht en handhaving beschikbaar is. Hiermee kan globaal berekend worden hoeveel fte's ingezet moeten worden om aan de vraag te voldoen.

Dit handhavingsprogramma loopt tot en met 2010. Daarna zal er een verslag aan het college worden gepresenteerd op basis waarvan het college verantwoording kan afleggen aan de Raad. Eventueel kan dit leiden tot een bijstelling van het programma.

2. Algemeen

De gemeentelijke middelen (capaciteit, geld en tijd) voor handhaving zijn beperkt. Daarom zal de gemeente keuzes moeten maken. Om het keuzeproces transparant te maken en om te komen tot verantwoorde keuzes wordt de methode van 'programmatisch handhaven' gehanteerd. Goede

handhaving is een kostbare aangelegenheid. Daarom kiezen we ervoor om niet alle handhavingstaken uit te voeren.

Met programmatische aanpak van de handhaving wordt bedoeld dat in een handhavingsbeleid keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld over wat er de komende periode aan handhaving zal worden gedaan. Integraal handhaven omvat de werkgebieden Ruimtelijke Ordening, Bouwen, Milieu, Brandweer, Openbare orde en Veiligheid.

Aanleiding

Het handhaven van regels is een belangrijk thema op ons eiland. Dit kwam ook naar voren in het dereguleringsrapport "Schiermonnikoog ontregeld" waarin een hoge handhavingsdruk is geconstateerd. Omdat de inwoners van Schiermonnikoog goed op de hoogte zijn van elkaars doen en laten, is bijna elke overtreding van de regels bij hen bekend. De handhavende instanties zoals vooral politie en gemeente, ervaren daardoor een hoge druk om te handhaven. Anderzijds verwachten inwoners dat rekening gehouden wordt met de individuele omstandigheden en belangen van burgers. Voor de handhavers in de praktijk is het de kunst om een goede balans te vinden tussen de handhaving van regels enerzijds en de menselijke maat anderzijds. Een breed gedragen handhavingsprogramma met prioriteiten biedt hen daarbij houvast.

Wat is handhaven?

Onder handhaving wordt verstaan: 'elke handeling die erop is gericht op het in overeenstemming met de geldende rechtsnorm brengen van een gedraging of een situatie die daarmee strijdig is. Handhaving start bij toezicht en eindigt bij het effectueren van opgelegde sancties'. Hieronder valt het houden van toezicht en het opleggen van sancties, maar ook het geven van voorlichting over welke regels er zijn, de reden voor het opstellen van deze regels en het houden van controles.

Belang van handhaven

De praktijk wijst uit dat het naleven van de regels niet vanzelfsprekend is. Sommigen trekken zich weinig aan van regels en anderen zien eerst wat er bij een ander gebeurt. Velen leven een regel alleen na als zij zien dat deze daadwerkelijk bij een ander wordt gehandhaafd. Niet of onvoldoende handhaven leidt in feite tot het gedogen van overtredingen. Dat is niet wenselijk. Regels worden vastgesteld om:

- Belangen te beschermen (bijvoorbeeld veiligheid);
- Gedragsveranderingen (beperken van overlast) teweeg te brengen;
- Bepaalde doelstellingen te bereiken (het gebruiken van een pand overeenkomstig de bestemming).

Wetten en verordeningen bevatten geen vrijblijvende normen en de burgers mogen erop vertrouwen dat de gemeente haar verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving neemt.

Ook de bescherming van de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van individuele burgers is een belangrijk doel van de handhaving. Dit is een belangrijk aspect aangezien de sociale controle in onze gemeente groot is. De gemeente wil naar haar inwoners geloofwaardig en betrouwbaar overkomen. Dit betekent dat de burgers goed geïnformeerd moeten worden over gewenst naleefgedrag en de gevolgen van ongewenst naleefgedrag. Dit betekent dat de gemeente duidelijk en zichtbaar aanwezig is en indien nodig resoluut en consequent optreedt zonder aanzien des persoons.

Handhavingsplicht

Het hoogste rechtscollege in Nederland, de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, heeft in verschillende uitspraken bepaald, dat gelet op het algemeen belang de gemeente alleen in bijzondere gevallen kan afzien van handhaving. Dit kan zich voordoen, indien er concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Dit betekent dat in bijna alle gevallen de gemeente verplicht is handhavend op te treden.

Einddoel van programmatisch handhaven

Dankzij het handhavingsbeleid en het handhavingsprogramma willen wij meer sturing geven aan de handhavingsactiviteiten en minder achteraf met handhavingsproblemen worden geconfronteerd.

3. Ambities en uitgangspunten

Handhavingsambities op Schiermonnikoog

De handhavingsambities van op Schiermonnikoog zijn conform "Handhaving op een adequaat niveau" gericht op een hoger kwaliteitsniveau van handhaving, afgestemd op de situatie in Schiermonnikoog. Hiermee willen wij bereiken dat het karakter van het eiland in stand blijft. Dit karakter wordt bepaald door de natuurlijke waarden, het beschermde dorpsgezicht en de grote mate van rust die er heerst. Daarnaast wil de gemeente meer duidelijkheid scheppen voor zowel de gemeentelijke organisatie zelf, als ook voor burgers en ondernemers.

De inzet van Schiermonnikoog blijft om de handhavingstaken te richten op:

- Daadwerkelijke risico's;
- Situaties waar de regels slecht worden nageleefd.

Op basis hiervan heeft de gemeente keuzes gemaakt in taken die een hogere prioriteit hebben en dus ook intensiever worden uitgevoerd dan taken met een lagere prioriteit. De gemeente kiest daarbij voor een pragmatische aanpak. Specifieke speerpunten van de handhaving op Schiermonnikoog zijn:

- Veiligheid;
- Illegaal gebruik van woningen en bijgebouwen voor de recreatie;
- Gebruik van recreatieve woningen voor permanent gebruik;
- Bouwen conform de vergunning;
- Geen toename van de milieubelasting.

Uitgangspunten handhaving

De uitgangspunten voor handhaving blijven onverkort van kracht. Voor een toelichting wordt verwezen naar het handhavingsplan uit 2005. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Verantwoordelijkheid voor zowel de overheid als de burger/ ondernemer;
- Eenduidige aanpak overtredingen;
- Scheiding vergunningverlening en handhaving;
- Toezicht op basis van risico's en naleefgedrag.

Bij het vaststellen van de wijze van toezicht is niet alleen het risico bepalend, maar ook de wijze waarop de voorgeschreven eisen worden nageleefd. De beschikbare personele capaciteit komt daarmee te liggen bij situaties met de grootste risico's én waarbij de regels slecht worden nageleefd. Hierbij maken we onderscheid in een viertal mogelijkheden:

- Een hoog risico en een goed naleefgedrag;
- Een hoog risico en een slecht naleefgedrag;
- Een laag risico en een goed naleefgedrag;
- Een laag risico en een slecht naleefgedrag.

Het ligt voor de hand dat de gemeente de beschikbare capaciteit het meest richt op situaties met een hoog risico en een slecht naleefgedrag. Niet alle taken kunnen worden uitgevoerd en de gemeente moet keuzes maken. Dit betekent eveneens dat bepaalde activiteiten met een laag risico en een hoog naleefgedrag minder structureel en minder intensief of nauwelijks actief worden gecontroleerd.

4. Ontwikkelingen en prioriteiten handhaving

Ontwikkelingen

De komende jaren zal de druk op een adequate handhaving toenemen. Door de invoering van de verplichte basisregistraties worden alle personen, adressen en gebouwen aan elkaar gekoppeld, waardoor inzichtelijk wordt of de administratieve, de juridisch geoorloofde en de werkelijke situatie met elkaar overeenkomen. Uit de invoering van de Basisregistratie Adressen en gebouwen (BAG) is gebleken dat dit een lijst oplevert met gevallen die in onderzoek moeten worden genomen en waarbij eventueel een handhavingsactie moet plaatsvinden. Met de inwerkingtreding van de omgevingsvergunning (Wabo) zullen de landelijke kwaliteitseisen voor handhaving toenemen. Dit zal ook betekenen dat we in 2010 met een uitgebreid integraal handhavingsplan moeten komen. Naast de

wettelijk verplichte handhaving mag ook verwacht worden dat we met een gemoderniseerde APV en een actueel bestemmingsplan beter in staat zijn te handhaven.

In het handhavingsplan uit 2005 zijn duidelijke prioriteiten gesteld. In de afgelopen jaren is de programmatische aanpak van handhaving vooral gerealiseerd voor de milieutaken en bouw- en woningtoezicht. In zijn algemeenheid worden deze regels in Schiermonnikoog goed nageleefd. Op een aantal andere taken (gebruik bestemmingsplan, huisvestingsverordening, APV) is de handhavingscapaciteit voor een belangrijk deel ingezet op de voorkant van handhaving, namelijk het verduidelijken en actualiseren van regelgeving en vergunningen. Heldere regels aan de voorkant vereenvoudigen de handhaving aan de achterkant.

Prioriteiten 2009-2010

De prioriteiten liggen behalve bij milieu en bouw- en woningtoezicht in 2009-2010 primair bij:

- *Gebruik van woningen en (bij)gebouwen in strijd met het bestemmingsplan*

Met de vaststelling van het bestemmingsplan zijn de regels voor het gebruik ondubbelzinnig vastgelegd. Dit betekent dat er een helder kader ligt voor handhavingsacties voor de controle op permanente bewoning van recreatiewoningen en voor de controle van bijgebouwen. Een voorlopige inventarisatie leert dat er circa dertig gevallen voor handhaving in aanmerking komen. Hiervan willen en kunnen we er – afhankelijk van eventuele juridische procedures – tien per jaar in gang zetten. Dit betekent concreet dat we in 2009 vijf en in 2010 tien handhavingsacties in gang zetten.

- *Gebruik van woningen in strijd met de huisvestingswet en -verordening*

We zijn in 2008 gestart met het informeren en aanschrijven van inwoners die een deel van hun woning onttrekken aan de bestemming tot bewoning. Daarnaast gaat het ook om permanent te bewonen woningen die geheel recreatief gebruikt worden. Op basis van een eerste inventarisatie verwachten wij in 2009 tien en in 2010 twintig handhavingsacties te starten.

Planning en organisatie handhavingsacties

De volgorde van de handhavingsacties laten we afhangen van het aantal klachten, meldingen en signalen. De mate van overlast die een onrechtmatige situatie oplevert, is daarmee voor ons leidend in de prioritering. De mate van overlast geldt primair voor de overlast die omwonenden ervaren, maar geldt ook in de zin dat we in het oog springende en veel besproken onrechtmatigheden willen aanpakken, omdat het laten voortbestaan hiervan de legitimiteit van onze regels in gevaar brengt.

Wij verwachten met de beschikbare handhavingscapaciteit de kwaliteit van de handhaving op ons eiland op een adequaat niveau te kunnen brengen. Hierbij past wel de kanttekening dat het inzetten van handhavingsacties financiële risico's inhouden, omdat langdurige juridische procedures een veelvoud aan kosten met zich mee brengen.

Voorstel

Voorgesteld wordt het handhavingsprogramma 2009-2010 vast te stellen.

Bijlage

Overzicht handhavingsactiviteiten 2008-2010

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog,
de secretaris, de burgemeester,

S. Stamhuis

L.K. Swart.