

Jaarverslag 2016

Toezicht en Handhaving

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

JAARVERSLAG 2016

Toezicht en Handhaving

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	3
1.1 Algemeen.....	3
1.2 Uitvoeringsprogramma	3
1.3 Jaarverslag handhaving	3
2. UITVOERINGSPROGRAMMA 2016	4
2.1 Project 'Ijsseldijk-Noord'.....	4
2.2 Reactief toezicht	4
2.3 Capaciteit	4
3. EVALUATIE	5
3.1 Afronden lopende dossiers	5
3.2 Dossiers project Ijsseldijk-Noord	6
3.3 Prioritaire dossiers	6
3.4 Soorten overtredingen	6
4. KENGETALLEN.....	7
4.1 Input.....	7
4.2 Outcome	7
4.3 Financieel	8
5. CONCLUSIE.....	10
5.1 Conclusies	10
5.2 Aanbevelingen	10

1. INLEIDING

1.1 Algemeen

De gemeente heeft op basis van artikel 5.2, eerste lid van de Wabo de volgende taken met betrekking tot de naleving van deze wet:

- zorg dragen voor de verzameling van gegevens om invulling te geven aan deze taak;
- klachten behandelen die betrekking hebben op de vergunning en het desbetreffende project;
- het optreden door middel van het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom of het intrekken van (delen van) de omgevingsvergunning.

Het Besluit omgevingsrecht stelt kwaliteitseisen aan de handhaving van Wabo gerelateerde overtredingen. Deze kwaliteitseisen hebben betrekking op handhavingsbeleid, uitvoering, borging van middelen, monitoring en rapportage. In het onderstaande wordt nader ingegaan op het uitvoeringsprogramma en de rapportage.

1.2 Uitvoeringsprogramma

Artikel 7.3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) schrijft voor dat het bevoegd gezag het handhavingsbeleid uitwerkt in een jaarlijks uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert, waarbij het rekening dient te houden met de doelen uit het handhavingsbeleid en gestelde prioriteiten. Net als voor het beleid geldt ook hiervoor dat dit wordt vastgesteld door het college en daarna bekendgemaakt aan de raad.

1.3 Jaarverslag handhaving

In artikel 7.7 van het Bor is vastgelegd dat het college jaarlijks evalueert of de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Dit jaarverslag moet worden bekendgemaakt aan de gemeenteraad.

2. UITVOERINGSPROGRAMMA 2016

2.1 Project 'IJsseldijk-Noord'

Het uitvoeringsprogramma 2016 viel, naast het afronden van lopende dossiers, grofweg uiteen in twee delen. Allereerst is ingezet op het gebiedsgerichte toezicht aan de IJsseldijk-Noord in Ouderkerk aan den IJssel. In lijn met eerdere projecten op het bedrijventerrein in Lekkerkerk en de Beijerscheweg in Stolwijk én vanwege de geplande herziening van het ter plaatse geldende bestemmingsplan uit 2008, is gepland circa 200 adressen aan dit lint te controleren op illegale bouw, strijdig gebruik, achterstallig onderhoud, brandveiligheid en aandachtspunten voor andere disciplines.

2.2 Reactief toezicht

Daarnaast was het andere belangrijke onderdeel uit het programma het reactieve toezicht aan de hand van de onderstaande prioritering:

- Slopen c.q. verwijderen asbest, zonder of in strijd met melding of vergunning;
- Brandveilig gebruiken bouwwerken;
- Illegale bouw waarbij de veiligheid in het geding is;
- Bouwen in afwijking van een omgevingsvergunning (kwalificaties gemiddeld en zwaar);
- Bouwen buiten het bouwvlak, zonder of in afwijking van de omgevingsvergunning;
- Gebruiken gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan: illegale bewoning van agrarische bedrijfsgebouwen en bedrijfspanden;
- Uitvoeren van werken of werkzaamheden buiten het bouwvlak, zonder vergunning, uitsluitend buiten de bebouwde kom;
- Risicopanden;
- Beschermd stads- en dorpsgezicht: illegale sloop, rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten.

2.3 Capaciteit

Ter voorbereiding op de navolgende hoofdstukken, dienen eerst enkele opmerkingen te worden gemaakt over de handhavingscapaciteit in 2016. Zoals bekend bedroeg deze 2,7 fte, terwijl in het functieboek 2,5 fte was geraamd. Er was dus sprake van een lichte overcapaciteit.

Daarnaast zijn in respectievelijk september en oktober twee handhavingsjuristen vertrokken, waarvan de vacature eind 2016 nog niet vervuld was. Daardoor is tot begin december met een capaciteit van slechts 1 fte gewerkt; vanaf dat moment is extern ingehuurd om het werk bij te kunnen blijven benen. Dit mede in het licht van de coördinerende rol die de overgebleven jurist vervult en de tijd die daarmee gemoeid is. Een ander gevolg van dit vertrek is dat na werving de capaciteit wordt teruggebracht naar die uit het functieboek.

3. EVALUATIE

3.1 Afronden lopende dossiers

Primair moet worden opgemerkt dat in het jaarverslag 2015 ten onrechte het aantal bestaande dossiers op 421 is gesteld. Rond de invoering van het nieuwe workflowmanagementsysteem en vanwege het opschonen van de registratielijst rond het vertrek van twee handhavingsjuristen in het derde kwartaal, bleek dat een groot deel van dit aantal toch reeds afgehandeld was.

Het correcte aantal lopende dossiers bedroeg op 1 januari 2016 'slechts' 172. Daarvan waren 143 dossiers een uitvloeisel van de prioritering in 2015 en 29 dossiers van de projecten 'Beijerscheweg' uit Vlist en 'Bedrijventerrein Lekkerkerk' uit Nederlek (respectievelijk 15 en 14 dossiers).

	VOORRAAD DOSSIERS	AFGEHANDELDE DOSSIERS	RESTANT
Prioritair	143	47	96
Bedrijventerrein Lekkerkerk	14	11	3
Beijerscheweg	15	9	6
TOTAAL	172	67	105

Van deze 172 lopende prioritaire dossiers zijn er in 2016 67 afgehandeld, waarbij de verdeling over prioritaire en projectmatige zaken zich ongeveer verhoudt als 2:1. Grofweg houdt dit in dat wekelijks een bestaande overtreding is beëindigd. Het betekent echter ook dat er nog een voorraad ligt van 105 dossiers waarin in 2017 nog een vervolg moet komen. Sterker: in 40 dossiers, daterend uit de jaren voor de herindeling, uit de voormalige gemeente Ouderkerk aan den IJssel is nog niet eens een handhavingstraject gestart!

Het restant van de prioritaire zaken (96) en de projecten (9) heeft opnieuw een vervolg gekregen in 2017. Hieruit blijkt eens te meer dat handhaving een proces van de lange adem is.

Project 'Bedrijventerrein Lekkerkerk'

In 2014 is de gemeente Nederlek gestart met het handhavingsproject 'Bedrijventerrein Lekkerkerk'. Het toenmalig college voelde met het oog op de komende herindeling en met diverse klachten in het achterhoofd de noodzaak op dit bedrijventerrein projectmatig handhavend op te treden. In dat verband zijn alle percelen gecontroleerd op het bouwen zonder omgevingsvergunning, het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan en de brandveiligheid van de bedrijfspanden. Dit project heeft er toe geleid dat er begin 2017 van de 74 gecontroleerde percelen liefst 71 percelen 'schoon' verklaard zijn. Dat wil zeggen dat in 46 gevallen geen sprake meer is van een overtreding en in 25 gevallen zelfs geen overtreding is geconstateerd. Op het bedrijventerrein spelen momenteel nog 3 dossiers uit dit project.

Project 'Beijerscheweg'

De gemeente Vlist heeft in 2014 besloten het bebouwingslint aan de Beijerscheweg in Stolwijk projectmatig te handhaven. Enerzijds vanwege de perifere ligging van het lint, maar anderzijds vanwege de ervaringen in eerdere jaren. Elk van de 101 percelen is gecontroleerd op illegaal bouwen, gebruiken en aanleggen, onveilige constructies en de brandveiligheid. Hieruit zijn 39 adressen voortgekomen waar één of meerdere overtreding(en) plaatsvond(en). Begin 2017 resteren nog 6 percelen waar de overtreding nog niet is beëindigd, vanwege lopende rechtsprocedures en legalisatietrajecten.

3.2 Dossiers project IJsseldijk-Noord

Na in een jaar tijd circa de helft van de adressen aan de IJsseldijk-Noord gecontroleerd te hebben, is in 73 gevallen een nieuw handhavingss dossier gestart. Hiervan zijn er in hetzelfde jaar ook 7 afgehandeld, zodat er 66 een vervolg moeten krijgen in 2017. Het lage aantal afgehandelde dossiers kan worden verklaard door de legalisatietoetsen die mede in het licht van de herziening van het bestemmingsplan langer duurden dan gebruikelijk.

	NIEUWE DOSSIERS	AFGEHANDELDE DOSSIERS	RESTANT
IJsseldijk-Noord	73	7	66

3.3 Prioritaire dossiers

Terwijl het project 'IJsseldijk-Noord' veel capaciteit heeft geleverd in 2016, geldt dit eigenlijk voor eenzelfde mate voor de dossiers die aan de hand van de eerdergenoemde prioriteiten zijn gesteld. Liefst 101 dossiers zijn gestart, waarvan er ook al 44 zijn afgehandeld (ook circa 1 per week). Voor 2017 resteren derhalve 57 dossiers waar nog een einde van de overtreding moet worden bewerkstelligd in 2017.

	NIEUWE DOSSIERS	AFGEHANDELDE DOSSIERS	RESTANT
Prioritair	101	44	57

3.4 Soorten overtredingen

In 2016 zijn in totaal 346 handhavingss dossiers in behandeling genomen. Het leeuwendeel van de daarbij geconstateerde overtredingen betreft een bouwovertrading: 242 maal. Het planologisch strijdig gebruik vormt daarnaast een relatief groot onderdeel van de handhavingss voorraad. De discrepantie tussen het aantal handhavingss dossiers en het aantal geconstateerde overtredingen is verklaarbaar: in één dossier kan sprake zijn van meerdere soorten overtredingen, maar ook het bouwen en aanleggen zonder vergunning vormen vaak een planologisch strijdig gebruik (in ruime zin)¹.

SOORT OVERTREDING	AANTAL
Bouw ²	242
Brandveilig gebruik	35
Planologisch strijdig gebruik	89
Sloop (asbest)	6
Aanleg	21
Monument	3
Kap	1
Zindelijke staat erf	2
TOTAAL	399

Wat ook opvalt zijn de relatief lage aantallen van de overige overtredingen. Hoewel deze in het uitvoeringsprogramma als (handhavingss)prioriteit zijn aangewezen, worden ze kennelijk door de toezichthouder niet vastgesteld. Mogelijke oorzaken hiervan zijn een gebrek aan klachten en/of meldingen hieromtrent, een gebrek aan toezichtscapaciteit óf de (minst waarschijnlijke) constatering dat dergelijke overtredingen in de gemeente Krimpenerwaard niet plaatsvinden.

¹ Waarschijnlijk is in werkelijkheid sprake van een nog hoger aantal overtredingen, omdat het overzicht is gebaseerd op de onderdelen die de behandelend ambtenaar in het werklst c.q. het workflowmanagementsysteem heeft ingevuld. Niet na te gaan is of alle overtredingen daadwerkelijk zijn benoemd.

² Onder deze soort overtrading wordt niet alleen het bouwen of in stand laten zonder omgevingsvergunning verstaan, maar ook het bouwen in afwijking van een omgevingsvergunning, inclusief het (niet-tijdig) indienen van bescheiden, en een onvoldoende veilige bouwkundige staat van een bestaand bouwwerk.

4. KENGETALLEN

4.1 Input

Naast de 'kale' aantallen dossiers, is het interessant te bezien waar de 101 nieuwe prioritaire dossiers vandaan zijn gekomen. Met andere woorden: wat was de input voor deze handhavingstrajecten? 20 dossiers zijn gestart naar aanleiding van een in- of externe klacht of melding, terwijl 'slechts' 11 verzoeken om handhaving³ zijn gedaan. Deze verzoeken hadden bovendien veelal betrekking op dezelfde bekende locaties, zodat de facto over een lager aantal kan worden gesproken.

Daarnaast hebben de toezichthouders ook niet stil gezeten en hebben zij, naast het project 'IJseldijk –Noord '70 overtredingen ambtshalve geconstateerd. Hierbij zijn er geen kernen die er echt tussenuit springen qua hoeveelheid overtredingen.

	NIEUWE DOSSIERS	AFGEHANDELDE DOSSIERS
Klachten en meldingen	20	11
Verzoeken om handhaving	11	9
Ambtshalve constateringen	70	24
TOTAAL	101	44

Zoals hiervoor uiteen gezet zijn niet alle 101 nieuwe dossiers afgehandeld. Van de 44 overtredingen die wel zijn beëindigd, vallen er 11 terug op een klacht of melding, 9 op een verzoek om handhaving en 24 op een ambtshalve constatering.

4.2 Outcome

Niet alleen is het interessant om te zien wat de aanleiding is voor een handavingsdossier; ook inzicht in het aantal formele beschikkingen geeft een beeld over wat er in die dossiers gebeurt. Conform het Handhavingsbeleid 2016-2020 wordt bij het voortduren van een overtreding een drietrapsraket gehanteerd: waarschuwingsbrief – voornemen last onder dwangsom – last onder dwangsom. Slechts als dat geen soelaas biedt, wordt het zware middel van de last onder bestuursdwang ingezet.

	AANTAL
Last onder dwangsom	12
Last onder bestuursdwang ⁴	1
Bouwstop	1
Invorderingsbeschikking	13
Kostenbeschikking	5
TOTAAL	32

Uit de bovenstaande tabel is op te maken dat in 14 gevallen een formele herstelsanctie is opgelegd. Gelet op het voorgaande mogen hieruit twee conclusies worden getrokken. Enerzijds dat 104 overtredingen zijn beëindigd buiten het formele traject om (na een waarschuwingsbrief of een voornemen). Anderzijds moet ook geconcludeerd dat met het handhavend op basis van de

³ Het onderscheid tussen klachten/meldingen en verzoeken om handhaving is de juridische status: een (schriftelijk) verzoek om handhaving moet worden gezien als een formele aanvraag en de beschikking tot het honoreren of afwijzen van het verzoek is daardoor appellabel. Een klacht of melding daarentegen kan anoniem en via alle opengestelde kanalen (brief, e-mail of telefoon) worden gedaan, leidt niet tot een beschikking en is daarmee niet appellabel.

⁴ De 82 gevallen van door de BOA's toegepaste, maar door de handhavingsjuristen bevestigde en zo nodig in rechte verdedigde, spoedeisende bestuursdwang (verwijdering afvalzakken, aanhanger en dergelijke, zijn buiten dit jaarverslag gehouden.

drietrapsraket, hoewel klantvriendelijk, veel tijd en geduld gemoeid is. Dit is een punt waarmee in de uitvoeringsprogramma's voor de komende jaren rekening dient te worden gehouden

In 13 gevallen heeft een opgelegde last onder dwangsom geen effect gesorteerd en moest een beschikking tot invorderen van een verbeurde dwangsom bekend worden gemaakt. Dit aantal strookt niet met de 12 lasten die zijn opgelegd, omdat hier ook ingevorderd is op basis van herstelsancties uit 2015 en eerder.

In 2016 is het eenmaal nodig gebleken bestuursdwang aan te zeggen, hetgeen het beoogde effect (beëindiging van de overtreding) sorteerde. Daarnaast zijn het afgelopen jaar vijf invorderingsbeschikkingen bekend gemaakt wegens in 2015 of eerder aangezegde danwel toegepaste bestuursdwang.

4.3 Financieel

Indien wordt vastgesteld dat niet voldaan is aan de last onder dwangsom, wordt besloten tot het invorderen van de verbeurde dwangsom(men). Als wordt opgetreden middels bestuursdwang, brengt dit met zich mee dat dit gebeurt op kosten van de overtreder. Deze kosten worden dan ook geheel verhaald, inclusief de kosten voor de opslag van meegevoerde zaken en de kosten die de invordering met zich meebrengt (zoals voor het aanmanen en het inschakelen van een deurwaarder).

In lijn met de vaste jurisprudentie van de Afdeling van de Raad van State worden verbeurde dwangsommen ten allen tijde ingevorderd, teneinde de effectiviteit van de herstelsanctie niet te ondermijnen. Deze dwangsommen vallen ten bate aan het bevoegd gezag en worden grotendeels in 2016 daadwerkelijk bijgeschreven. Overigens is ervoor gekozen om de diverse bedragen op het niveau van een kern te beschrijven, teneinde de privacy van de betrokkenen te waarborgen.

	SOORT	BEDRAG	STATUS
Lekkerkerk	Bestuursdwang	€ 250,00	Betaald
Krimpen aan de Lek	Dwangsom	€ 5.000,00	Betaald
Lekkerkerk	Bestuursdwang	€ 294,00	Betaald
Ouderkerk aan den IJssel	Bestuursdwang	€ 1.647,80	Betaald
Vlist	Dwangsom	€ 5.000,00	Invordering loopt
Haastrecht	Dwangsom	€ 1.500,00	Kwijtscholden
Ouderkerk aan den IJssel	Dwangsom	€ 10.000,00	Betaald
Lekkerkerk	Dwangsom	€ 5.000,00	Kwijtscholden
Stolwijk	Dwangsom	€ 2.500,00	Betaald
Stolwijk	Dwangsom	€ 2.500,00	Betaald
Stolwijk	Dwangsom	€ 10.000,00	Betaald
Ouderkerk aan den IJssel	Bestuursdwang	€ 8.326,24	Betaald
Bergambacht	Dwangsom	€ 1.000,00	Invordering loopt
Ouderkerk aan den IJssel	Bestuursdwang	€ 3.755,14	Betaald
Stolwijk	Dwangsom	€ 5.000,00	Kwijtscholden
Lekkerkerk	Dwangsom	€ 30.000,00	Invordering loopt
Stolwijk	Dwangsom	€ 6.000,00	Invordering loopt
Lekkerkerk	Dwangsom	€ 2.000,00	Invordering loopt
Krimpenerwaard	Bestuursdwang (spoedeisend)	82 x € 50,00	Divers
TOTAAL		€ 103.873,18	

Uit de voorgaande tabel volgt dat er over 2016 in totaal € 103.873,18 aan handhavingsvorderingen heeft uitgestaan. Hierbij moet aangetekend worden dat een deel daarvan het verhalen van in het kader van bestuursdwang reeds gemaakte kosten betreft. Daarnaast is een deel wel betaald, maar al met al resteert nog een openstaand bedrag aan dwangsommen en kostenbeschikkingen van circa € 60.000,-.

Naar aanleiding van de voorgaande tabel worden nog de volgende aanvullende opmerkingen gemaakt. De kwijtscheldingen in Lekkerkerk en Stolwijk zijn gedaan nadat de betreffende overtreding was gelegaliseerd middels een omgevingsvergunning of het terugbrengen tot de vergunningvrije maatvoeringseisen van het betreffende bouwwerk. De kwijtschelding in Haastrecht is gedaan, omdat de overtreder psychisch niet in staat was de brieven te begrijpen, laat staan daar gevolg aan te geven. Uiteindelijk is door zijn gemachtigde alsnog binnen zeer korte tijd de overtreding beëindigd.

5. CONCLUSIE

5.1 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is uiteen gezet op welke wijze en hoeveel handhavingssdossiers in 2016 zijn opgepakt en afgerond. In de onderstaande tabel is ten aanzien van de dossiers een en ander nog eens samengevat weergegeven.

	VOORRAAD DOSSIERS			AFGEHANDELDE DOSSIERS			RESTANT
	Oude dossiers	Nieuwe dossiers	Totaal	Oude dossiers	Nieuwe dossiers	Totaal	
Prioritair	143	101	244	47	44	91	153
Projecten	29	73	102	20	7	27	75
TOTAAL	172	174	346	67	51	118	228

Op basis van deze tabel wordt geconcludeerd dat er 118 dossiers (67 lopende en 51 nieuwe) zijn afgehandeld in 2016, hetgeen gemiddeld op ruim twee beëindigde overtredingen per week (één oud dossier en één nieuw dossier) neerkomt. Uitgaande van het landelijk aangenomen gemiddelde van 34 uur per handhavingsszaak, de benodigde uren voor beleids- en afdelingsactiviteiten en de bezetting ter grootte van slechts 1 fte gedurende circa vier maanden wegens het vertrek van twee handhavingssjuristen, mag opnieuw van een uitstekende prestatie worden gesproken. Hierbij dient tevens opgemerkt te worden dat een aantal bekende/ingewikkelde zaken onevenredig veel capaciteit kost.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat een restant van 228 dossiers een hoog aantal is om mee te nemen naar 2017. Daarvoor zijn diverse verklaringen. Ten eerste is een derde van de dossiers een uitvloeisel van het ambitieuze project 'Ijsseldijk-Noord'. Daarnaast is in 40 dossiers uit de voormalige gemeente Ouderkerk nimmer een start gemaakt met handhavend optreden. En last, but not least: twee ervaren handhavingssjuristen zijn in de loop van het jaar vertrokken, waardoor enkel de meest spoedeisende kwesties konden worden opgepakt. Deze dossiers moeten in 2017 een vervolg krijgen, omdat overtredingen nu eenmaal toch beëindigd moeten worden.

Helaas moet hierbij ook geconstateerd worden dat ruim € 40.000,- aan handhavingssvorderingen is geïnd en handhaving dus niet effectief is gebleken. Naar verwachting gaat van een stringente invordering én het continueren van de sanctiestrategie in het nieuwe handhavingssbeleid een alarmerende werking uit, zodat op termijn minder dwangssommen verbeurd worden, maar nog meer overtredingen beëindigd zijn.

5.2 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande, worden de volgende aanbevelingen meegegeven:

1. In 2017 nog beter prioriteren aan de hand van de beschikbare uren, de bestaande werkvoorraad en de politiek-bestuurlijk relevante thema's (zoals het collegewerkprogramma en de recent vastgestelde verordeningen), teneinde de werkvoorraad binnen de toch beperkte fte's behapbaar te laten blijven.
2. De 40 dossiers waarin nog altijd geen start is gemaakt, afvoeren van de actieve werkvoorraad. Zodoende valt een deel van de beschikbare uren weer vrij voor de overig te stellen prioriteiten.
3. In 2017 en 2018 het project 'Ijsseldijk-Noord' vervolgen, teneinde de rechtsgelijkheid te bevorderen en een verdere signaalfunctie te vervullen, maar dit project (sterk) te temporiseren. De eerder geplande herziening van het ter plaatse geldende bestemmingsplan wordt niet doorgezet, maar het huidige beleid wordt naar verwachting middels een beheersverordening gecontinueerd. De handhaving aan de Ijsseldijk-Noord gaat daarmee dus een sluitstuk worden van het

bestaande beleid, waar de inzet een opmaat naar nieuw beleid was. De eerdere strakke planning kan daarmee enigszins worden losgelaten.

4. De stringente sanctiestrategie continueren, zodat ook hiermee de signaalfunctie versterkt wordt.
5. Openstaande vorderingen zo spoedig mogelijk invorderen (rekening houdend met ingestelde rechtsprocedures), teneinde de effectieve handhaving kracht bij te zetten.