

**Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 29 maart 2011, nr. 2011-13541, tot bekendmaking van de Nalevingstrategie omgevingsrecht 2010-2013.**

**Gedeputeerde Staten van Noord-Holland;**

maken overeenkomstig artikel 136 van de Provinciewet bekend dat zij in hun vergadering van 29 maart 2011, onder nr. 24 het volgende besluit hebben genomen:

Het college besluit:

- 1 De looptijd van het Handhavinguitvoeringsprogramma 2010-2011 met één jaar te verlengen tot 1 januari 2013.
- 2 De Nalevingstrategie 2010-2013 te verbreden met het addendum voor Handhaving Realisatiefase Bouw en Sloop.
- 3 In het kader van de actieve informatieplicht PS te informeren.

Haarlem, 29 maart 2011.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

J.W. Remkes, voorzitter.

T. Kampstra, provinciesecretaris.

provincie Noord-Holland

## **Handhaving in samenhang**

Addendum op de nota 'Handhaving in samenhang –  
*nalevingstrategie omgevingsrecht 2010-2013*'

## Inhoudsopgave

1.1	Achtergrond.....	3
1.2	Status en functie aanvulling nalevingstrategie .....	4
1.3	Implicaties voor beleid en organisatie .....	4
<b>2</b>	<b>Nalevingstrategie realisatiefase Bouw en Sloop .....</b>	<b>5</b>
2.1	Toezichtstrategie ( <i>aanvulling op hoofdstuk 5 Handhaving in samenhang</i> ) .....	5
2.2	Sanctiestrategie ( <i>aanvulling op hoofdstuk 7 Handhaving in samenhang</i> ) .....	5
2.3	Gedooagstrategie ( <i>aanvulling op hoofdstuk 6 Handhaving in samenhang</i> ) .....	6
<b>3</b>	<b>Afwegingskader toe te passen strategie .....</b>	<b>7</b>
3.1	Afwegingskader ( <i>aanvulling op illustratie 5.0 Handhaving in samenhang</i> ).....	7
3.2	Onomkeerbare situatie .....	8
3.3	Acuut gevaar .....	8
3.4	Kans op verdere overtreding .....	8
3.5	Legaliseringvraagstuk .....	8
3.6	Gedogen.....	9
3.7	Vergunning .....	9
3.8	Wraken.....	9

## Inleiding

### 1.1 Achtergrond

#### *Handhaving in samenhang*

De provincie Noord-Holland heeft de nalevingstrategie voor handhaving Wabo vastgelegd in de nota 'Handhaving in samenhang – *nalevingstrategie omgevingsrecht 2010-2013*'. Deze nota bevat de uitgangspunten en aanpak bij toezicht en handhaving op het domein van de fysieke leefomgeving waarvoor de provincie wettelijke taken en bevoegdheden heeft op basis van de Wabo. In de nota is de nalevingstrategie opgesteld die voor alle kleursporen van toepassing is. De nalevingstrategie is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- Preventiestrategie
- Toezichtstrategie
- Gedoogstrategie
- Sanctiestrategie

In de nota is op bladzijde 14 het afwegingskader (illustratie 5.0) voor het selecteren van de strategie weergegeven. Het afwegingskader is georiënteerd op de milieuwetgeving en voornamelijk gericht op de gebruiksfase van activiteiten bij een provinciale inrichting (grijze kleurspoor). In de strategie wordt rekening gehouden met maatschappelijke en milieutechnische effecten en bedrijfseconomische motieven van een inrichting. Dit is doorvertaald in de protocollen voor het selecteren en afwikkelen van de toe te passen strategie.

#### *Reden voor de aanvulling*

Voor het rode kleurspoor is het afwegingskader van de nalevingstrategie niet voor alle processen goed toepasbaar. Daar waar bij Milieu het accent van toezicht en handhaving ligt op de gebruiksfase van een bedrijf, ligt bij Bouw en Sloop (rode kleurspoor) het accent op de realisatiefase (bouwen en slopen). De realisatiefase bij Bouw en Sloop wordt gekenmerkt door processen die een start- en eindpunt kennen, waarbinnen in een relatief kort tijdsbestek veel verschillende handelingen plaatsvinden. Handelingen die soms achteraf niet meer of moeilijk te controleren zijn. Het toezicht en de handhaving in de realisatiefase heeft dus een ander dynamiek dan het toezicht en de handhaving in de gebruiksfase en vraagt daarom om een andere aanpak.

#### *Belangrijkste wijzigingen*

Het addendum zorgt in hoofdlijn voor de volgende aanvullingen op de nota 'Handhaving in samenhang – *nalevingstrategie omgevingsrecht 2010-2013*':

- Het verbreden van het afwegingskader met toezicht op de realisatiefase Bouw en Sloop.

- Het verbreden van de sanctiestrategie met de wijze waarop overtredingen in de realisatiefase Bouw en Sloop worden afgedaan met de stillegging als specifiek handhavinginstrument.
- Het inzetten van wraking als specifiek gedooginstrument voor Bouw en Sloop.

Deze wijzigingen komen voort uit de dagelijkse praktijk van het toezicht en de handhaving zoals die breed wordt toegepast binnen het Bouw- en Woningtoezicht van Nederlandse gemeenten.

### **1.2 Status en functie aanvulling nalevingstrategie**

De aanvulling op de nalevingstrategie heeft de titel 'Handhaving realisatiefase Bouw en Sloop'. Het gaat om een verbreding van de nalevingstrategie voor de realisatiefase van de werkvelden Bouw en Sloop.

Voor de gebruiksfase van de rode kleurspoor (Bouw, Sloop, Reclame, Kap, Inrit, Brandveilig gebruik) en de realisatiefase van de andere werkvelden binnen de rode kleurspoor kan de nalevingstrategie zoals vastgesteld in de nota 'Handhaving in samenhang – *nalevingstrategie omgevingsrecht 2010-2013*' worden toegepast.

De aanvulling op de nalevingstrategie is bestuurlijk vastgesteld en gepubliceerd en is daarmee formeel provinciaal beleid en geldt voor dezelfde periode als de nota 'Handhaving in samenhang – *nalevingstrategie omgevingsrecht 2010-2013*'.

### **1.3 Implicaties voor beleid en organisatie**

De nieuwe nalevingstrategie heeft een aantal implicaties voor het beleid en de organisatie. Samengevat zijn deze als volgt:

- Het stilleggen van werkzaamheden vraagt om een snel actievermogen van de organisatie. De organisatie moet in staat zijn om dezelfde dag van de geconstateerde overtreding het werk mondeling stil te leggen en uiterlijk een dag later de stillegging op schrift te bevestigen. De mandatering en samenwerking binnen de organisatie dienen hierop te zijn afgestemd en er moeten werkafspraken en formats worden gemaakt.

## **2 Nalevingstrategie realisatiefase Bouw en Sloop**

### **2.1 Toezichtstrategie (*aanvulling op hoofdstuk 5 Handhaving in samenhang*)**

Het toezicht bij bouw- en sloopwerkzaamheden betreft het fysiek controleren om te beoordelen of de werkzaamheden worden uitgevoerd volgens de omgevingsvergunning en wettelijke algemene rechtstreeks geldende bepalingen. In een relatief kort tijdsbestek vinden er veel verschillende handelingen plaats, die vaak achteraf niet of maar moeilijk te controleren zijn. Bij Bouw speelt dit vooral in de ruwbouwfase en bij Sloop in de aanloophase. Daarom vinden er in de realisatiefase meerdere controles plaats, afhankelijk van de omvang van het te bouwen of te slopen bouwwerk. Voor de inspectiemomenten en de diepgang van de controles is een landelijke standaard (Integraal Toezicht Protocol) opgesteld dat door de rijksoverheid wordt erkend als adequaat hulpmiddel bij de uitvoering van het omgevingstoezicht. Deze standaard dient als uitgangspunt voor het toezicht in de realisatiefase bij Bouw en Sloop voor provinciale inrichtingen.

### **2.2 Sanctiestrategie (*aanvulling op hoofdstuk 7 Handhaving in samenhang*)**

De realisatiefase wordt gekenmerkt door het uitvoeren van veel verschillende opvolgende handelingen in een relatief kort tijdsbestek. Indien er tijdens het toezicht een overtreding wordt geconstateerd, dan is het in een aantal situaties noodzakelijk dat er direct handelend kan worden opgetreden om een verdere overtreding (voortdurend cq. toenemend) te voorkomen. Een dergelijk scenario doet zich bij Bouw vooral voor in de ruwbouwfase (bijvoorbeeld het slaan van heipalen of het storten van beton) en bij Sloop in de aanloophase (bijvoorbeeld het nemen van voorzorgsmaatregelen of het verwijderen van asbest). De sanctiestrategie bij Bouw en Sloop is daarom in eerste instantie gericht op het voorkomen van een verdere overtreding, om vervolgens te onderzoeken of de overtreding gelegaliseerd kan worden of ongedaan moet worden gemaakt.

Het voorkomen van een verdere overtreding wordt afgedwongen door het opleggen van een bouwstop of sloopstop. Doel is om de werkzaamheden te staken en gestaakt te laten houden (bevriezen van de illegale situatie om een status quo te bereiken). Het stilleggen van de werkzaamheden is een speciale vorm (beheersmaatregel) van bestuursrechtelijk optreden en is als beheersmaatregel opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Voor de stillegging kan een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden toegepast. Omdat de stillegging slechts een tussenoplossing is en los staat van de eigenlijke overtreding, speelt de vraag of de overtreding kan worden gelegaliseerd of dat de overtreding wel of niet opzettelijk wordt gepleegd geen rol voor het bevoegd gezag bij de overweging om wel of geen stillegging op te leggen.

### **2.3 Gedoogstrategie (*aanvulling op hoofdstuk 6 Handhaving in samenhang*)**

Uitgangspunt is dat als een overtreding wordt geconstateerd, er sanctionerend moet worden opgetreden. Slechts in uitzonderlijke situaties kan en moet er soms worden gedoogd. Het gedoogen houdt in dat de illegale situatie niet kan worden gelegaliseerd en tijdelijk in stand mag worden gehouden. Een speciale vorm van gedoogen in de realisatiefase bij Bouw en Sloop betreft de wraking (vooruitakkoord). Dit zijn situaties waarbij er meestal economische belangen spelen en op korte termijn zicht is op een vergunning cq. de inwerkingtreding van de vergunning.

Het wraken betekent dat het bevoegd gezag toestemming geeft voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden, vooruitlopend op het inwerking treden van een omgevingsvergunning. Het wraken vindt slechts in uitzonderlijke situaties plaats, waarbij dus onder andere er zicht moet zijn op het afgeven van een omgevingsvergunning. Het wraken wordt schriftelijk bevestigd met een wrakingsbrief. Het betreft een vorm van bouwen of slopen voor eigen risico (vooruitakkoord), waarbij het bevoegd gezag het recht behoudt om achteraf toch handhavend te kunnen optreden. Voorwaarde is dat er in beginsel geen zienswijzen of bedenkingen zijn ingediend. Situaties die voor wraking in aanmerking komen zijn bijvoorbeeld:

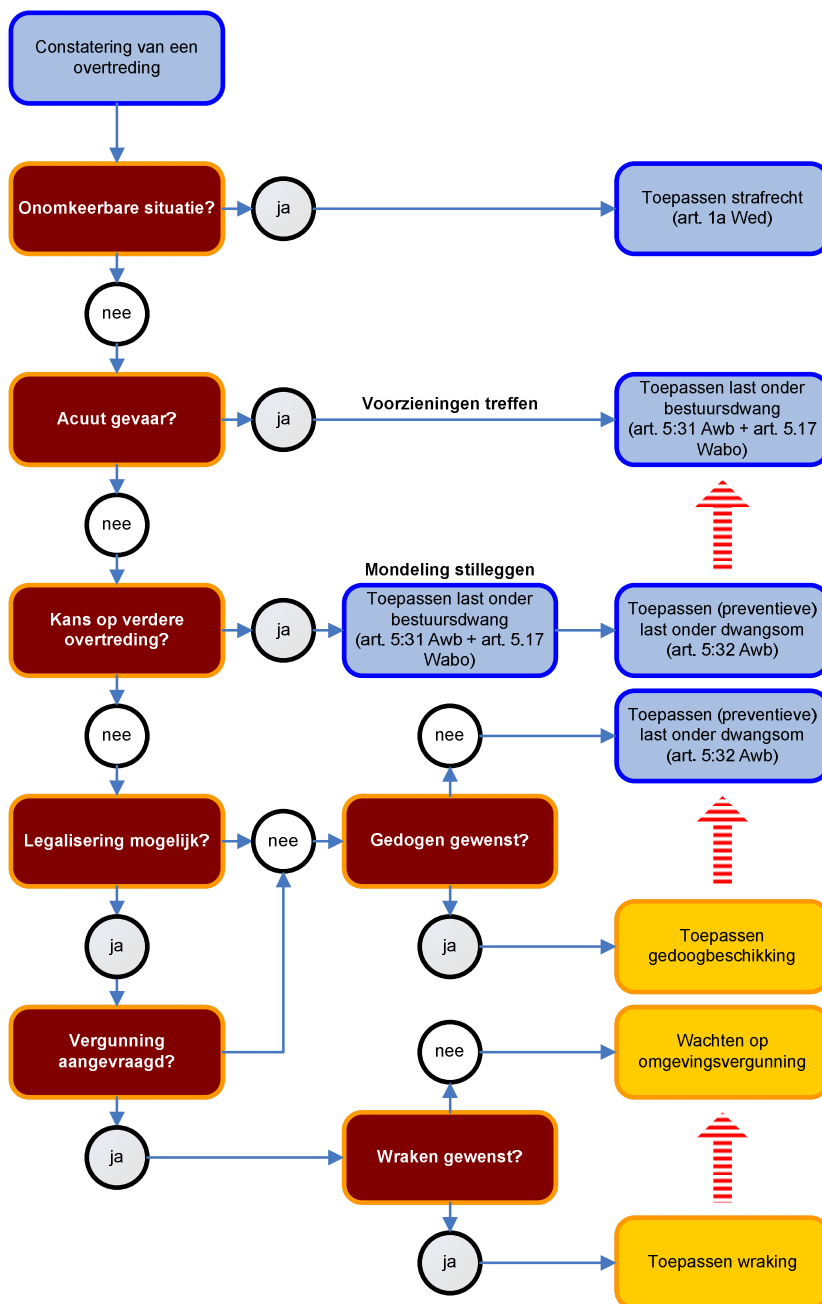
- Indien er zwaarwegende economische belangen zijn.
- Indien het handhaven van een andere wettelijke bepaling zwaarder weegt.

### 3 Afwegingskader toe te passen strategie

#### 3.1 Afwegingskader (aanvulling op illustratie 5.0 Handhaving in samenhang)

Voor een juiste volgorde van het maken van afwegingen en de toe te passen instrumenten is een gericht afwegingskader nodig voor de realisatiefase Bouw en Sloop bij de constatering van een overtreding. Het afwegingskader geeft antwoord hoe te handelen bij de aangetroffen situatie en kan schematisch als volgt worden weergegeven.

Illustratie 1.0: Afwegingskader overtreding realisatiefase Bouw en Sloop





### **3.2 Onomkeerbare situatie**

Een overtreding is onomkeerbaar als de situatie niet meer is te herstellen naar de oorspronkelijke legale status. In de praktijk doet dit zich alleen voor als een beschermd monument wordt gesloopt dat niet legaliseerbaar is of als de archeologische of aardkundige waarde van de grond wordt beroerd door graafwerkzaamheden.

### **3.3 Acuuu gevaar**

Er is sprake van acuuu gevaar als er direct een gevaarlijke situatie ontstaat door de uitvoering van werkzaamheden waardoor de brandveiligheid en constructieve veiligheid in het geding is. Voorbeelden zijn het blokkeren van vluchtwegen, veroorzaken van instortingsgevaar of het ondeugdelijk vrijkomen van asbest. Als er een acuuu gevaar wordt veroorzaakt moet er direct worden ingegrepen. Als de overtreder niet zelf (op verzoek van het bevoegd gezag) voorzieningen treft, dan moet het bevoegd gezag dat zelf organiseren. Het toepassen van een spoedeisende last onder bestuursdwang is dan het meest geschikte handhavinginstrument. De overtreder wordt geen hersteltermijn geboden en het bevoegd gezag neemt op kosten van de overtreder zelf maatregelen om het gevaar te doen wijken.

### **3.4 Kans op verdere overtreding**

Er is sprake van een kans op verdere overtreding als de illegale werkzaamheden nog niet zijn afgerond. Als de overtreder niet zelf (op verzoek van het bevoegd gezag) de werkzaamheden staakt en gestaakt houdt, dan moet het bevoegd gezag de werkzaamheden stilleggen. Het toepassen van een spoedeisende last onder bestuursdwang (mondeling stilleggen) in combinatie met een preventieve last onder dwangsom is dan het meest geschikte handhavinginstrument. Behoudens de mondelinge stillegging en de preventieve last onder dwangsom neemt het bevoegd gezag vooralsnog verder geen maatregelen omdat het stilleggen alleen tot doel heeft om de aangetroffen situatie te bevroeren.

### **3.5 Legaliseringvraagstuk**

Ook als de illegale werkzaamheden zijn stilgelegd, wordt achteraf onderzocht of de overtreding kan worden gelegaliseerd. Als uit het onderzoek blijkt dat een omgevingsvergunning kan worden afgegeven, dan wordt de overtreder verzocht om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Als legalisering niet mogelijk is wordt het handhavingstraject ingezet om de overtreding ongedaan te (laten) maken.

### **3.6 Gedogen**

Indien een illegale situatie niet vergunbaar is, wordt (op verzoek van de overtreder) bekeken of de situatie moet worden gedoogd. Het gedogen vindt plaats door middel van een gedoogbeschikking. Het gedogen heeft een eindig karakter. Als er niet kan worden gedoogd, dan moet het handhavingstraject worden ingezet. Het toepassen van een last onder dwangsom is dan in eerste instantie het meest geschikte handhavinginstrument.

### **3.7 Vergunning**

Indien een illegale situatie kan worden gelegaliseerd, wordt de overtreder verzocht om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Als een aanvraag wordt ingediend, dan wordt de uitkomst cq. beslissing op de aanvraag afgewacht. Indien echter geen aanvraag wordt ingediend, dan wordt het handhavingstraject opgestart.

### **3.8 Wraken**

Indien een aanvraag voor een omgevingsvergunning is ingediend wordt (op verzoek van de overtreder) bekeken of de situatie moet worden gewraakt. Het wraken wordt toegepast als er (op korte termijn) zicht is op de formele legalisering (werking omgevingsvergunning) van de overtreding. Het toepassen van wraken (vooruitakkoord) wordt schriftelijk vastgelegd.

Uitgegeven op 26 april 2011.

Namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

T. Kampstra, provinciesecretaris.