

G E M E E N T E



B E E M S T E R

W E R E L D E R F G O E D



Nota Vergunningverlening,
Toezicht en Handhaving
Beemster 2016-2019

INHOUDSOPGAVE

BESTUURLIJKE SAMENVATTING	3
1 INLEIDING.....	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Terugblik periode 2012-2015.....	6
1.3 Toekomstige ontwikkelingen	7
1.4 Kader en reikwijdte.....	8
1.5 Totstandkoming nota.....	8
1.6 Leeswijzer	8
2 AMBITIES, STRATEGISCHE DOELEN, VISIE EN UITGANGSPUNTEN.....	9
2.1 Bestuurlijke ambities en doelen.....	9
2.2 Visie op vergunningverlening	10
2.3 Uitgangspunten vergunningverlening	10
2.4 Visie op toezicht en handhaving.....	11
2.5 Uitgangspunten toezicht en handhaving.....	12
3 BESCHRIJVING TAAKVELDEN	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Taakvelden	13
3.3 Interne en externe samenwerking	15
4 OMGEVINGSANALYSE, PRIORITEITEN EN OPERATIONELE DOELEN	17
4.1 Inleiding.....	17
4.2 Omgevingsanalyse.....	17
4.3 Prioriteiten.....	18
4.4 Meetbare doelstellingen	19
5 NALEVINGSTRATEGIE	20
5.1 Inleiding.....	20
5.2 Toezichtstrategie.....	20
5.3 Sanctiestrategie	21
5.4 Grenzen aan gedogen.....	22
6 BELEIDCYCLUS	23
6.1 Inleiding.....	23
6.2 Programmering	23
6.3 Monitoring	24
6.4 Evaluatie en verslaglegging.....	24
7 ORGANISATIE EN UITVOERING.....	25
7.1 Inleiding.....	25
7.2 Organisatorische condities	25
7.3 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging.....	26

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Voor u ligt de nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Beemster 2016-2019. De nota richt zich op de fysieke leefomgeving van de gemeente Beemster. Deze nota beschrijft de bestuurlijke uitgangspunten en beleidskeuzes over de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht, Apv en bijzondere wetten. Op basis van deze uitgangspunten, beleidskeuzes en een uitgevoerde omgevingsanalyse zijn prioriteiten en operationele doelstellingen voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving geformuleerd. In de nota wordt ook beschreven op welke wijze de gemeente Beemster voor zorgdraagt dat wet- en regelgeving wordt nageleefd.

De gemeente Beemster wil een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar inwoners en bedrijven. Dat wil de gemeente bereiken door de duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid te vergroten en te waarborgen. Belangrijke waarden hierbij zijn 'schoon, heel, gezond en veilig'. Een servicegerichte, professionele dienstverlening op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving levert hieraan een belangrijke bijdrage. In ons collegeprogramma met hoofd en hart voor Beemster hebben wij aangegeven dat wij ons ruimtelijke beleid baseren op de kwaliteit van het werelderfgoed. De handhaving willen wij programmatisch inzetten en jaarlijks willen wij thema's benoemen voor toezicht en handhaving over actuele onderwerpen die spelen in onze gemeente. In de aanpak van problemen krijgt de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van inwoners en bedrijven een belangrijke rol. We zetten in op gebiedsgerichte toezicht en handhaving en gaan in gesprek met inwoners en bedrijven. We handhaven met gezond verstand en kijken naar wat mogelijk is en zijn duidelijk over wat niet kan.

Om een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving te realiseren zijn de volgende keuzes gemaakt:

Kwalitatief goede uitvoering van taken

Voor de uitvoering van de taken zijn wettelijke kwaliteitseisen vastgelegd waaraan de gemeente Beemster voldoet. Daarbij kiest de gemeente Beemster voor een klantgerichte benadering, waarbij een goede (digitale) dienstverlening en een snelle, professionele en zorgvuldige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staan. Daarbij wordt een ieder vanuit zijn mogelijkheden en context zo goed mogelijk geholpen. Onze inzet is erop gericht om de mogelijkheden van inwoners en bedrijven te vergroten.

Rechtszekerheid voor inwoners en ondernemers

Uitgangspunt is het voorkomen van het van rechtswege verlenen van vergunningen als gevolg van overschrijding van wettelijke afhandelingstermijnen van aanvragen.

Nut en noodzaak centraal

Overbodige toetsingskaders, procedurestappen en indieningvereisten (zoals verschillende bewijsstukken) worden geschrapt indien zij niet noodzakelijk zijn voor een objectieve toets van de aanvraag.

Redeneren vanuit oplossingen

Bij het beoordelen van vergunningaanvragen wordt gezocht naar de mogelijkheden om de aangevraagde activiteiten te vergunnen. De focus ligt op het zoeken naar wegen en oplossingen om binnen de wet rekening houdend met de wensen van de aanvrager en omgeving, de activiteiten mogelijk te maken. Uiteraard blijft gelden dat regels moeten worden nageleefd; deze beogen immers een doel.

Gedeelde verantwoordelijkheid

De gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van kwalitatief goede vergunningen. Aanvragers van vergunningen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het indienen van een complete aanvraag en het creëren van draagvlak c.q. acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden, zoals burens. Daarnaast mag van inwoners en bedrijven worden verwacht dat zij verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen. Beemster zal daar waar mogelijk inwoners en bedrijven dan ook stimuleren om gezamenlijk problemen op te lossen. Bijvoorbeeld door overleg. Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen.

Risicogerichte benadering

Het maken van keuzes in de uitvoering van het toezicht en de handhaving is gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor inwoners in Beemster. Ook aspecten als leefbaarheid, duurzaamheid, omgevingskwaliteit en signalen van inwoners en bedrijven wegen hierbij mee.

Zo biedt een analyse van binnengekomen klachten inzicht in de problemen die aan orde zijn en in de zaken die voor inwoners en bedrijven van belang zijn. Dit vindt plaats in de omgevingsanalyse die jaarlijks wordt geactualiseerd.

Gebiedsgericht toezicht

De gemeente Beemster bestaat uit verschillende gebieden. Deze gebieden hebben hun eigen specifieke problemen. Het toezicht en de handhaving wordt zoveel mogelijk informatie gestuurd (informatie afkomstig van media, enquêtes, bewonersbijeenkomsten, bijeenkomsten met de dorpsraden, bedrijfsbezoeken enzovoorts) en gebiedsgericht uitgevoerd. Klachten en meldingen worden geanalyseerd en in samenspraak met inwoners en bedrijven wordt per gebied gezocht naar een passende oplossing voor vraagstukken.

Integrale benadering handhaving en beperken toezichtslast

Handhaving wordt in Beemster multidisciplinair uitgevoerd waarbij wordt beoordeeld welke handhavingsaspecten er spelen en welke handhavingstaakvelden aan de orde zijn. Indien nodig en mogelijk wordt samenwerking gezocht met andere partners om de juiste handhavingsaanpak te bepalen en uit te voeren. Dit leidt tevens tot een beperking van de toezichtlast voor bedrijven aangezien het aantal contactmomenten met inwoners en bedrijven hiermee wordt beperkt.

Maatwerk bij sanctioneren

Bij het bepalen van de juiste handhavingsaanpak vindt maatwerk plaats. Op basis van een analyse (bijvoorbeeld aan de hand van de Tafel van Elf¹) wordt nagegaan in hoeverre bij overtreders sprake is van onwetendheid, gemakzucht, calculerend gedrag of criminaliteit. Afhankelijk van de houding en motieven van de overtreder(s) worden de juiste handhavingsmiddelen gekozen. Daarbij heeft de inzet van preventieve handhavingsmiddelen, zoals voorlichting, de voorkeur boven de repressieve (sanctionerende) handhavingsmiddelen.

Door samenhangend op de genoemde terreinen te acteren, voorkomen we tegenstrijdige eisen en bereiken we maximale effectiviteit van de inzet. De inzet van onze inspanningen handhaving moet leiden tot een kwalitatief hoog dienstverleningsniveau en een hoog naleefgedrag, waarbij veiligheid en gezondheid bovenaan staan. Dit bereiken we door goede vergunningverlening, inzet van preventieve en repressieve toezicht en handhaving en door benutting van strafrechtelijke handhaving.

¹ Bijlage 5

1

INLEIDING

Voor u ligt de nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Beemster 2016-2019 (hierna: Nota VTH) voor de fysieke leefomgeving van de gemeente Beemster. Deze nota beschrijft de wijze waarop de gemeente vergunningen verleent, toezicht houdt en handhaaft op het gebied van omgevingsrecht, Algemene plaatselijke verordening (hierna: Apv) en bijzondere wetten.

1.1 Aanleiding

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) in de fysieke leefomgeving zijn activiteiten die al jarenlang in de belangstelling staan, zowel vanuit het Rijk als vanuit de gemeente zelf. Er zijn door het Rijk de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen in gang gezet die tot doel hebben de kwaliteit van de uitvoering van deze taken te verhogen. Voorbeelden hiervan zijn de professionalisering van de milieuhandhaving, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en de kwaliteitscriteria². De gemeente heeft hierop in 2012 ingespeeld door het opstellen van de nota Integrale handhaving 2012-2015 (hierna: nota Integrale Handhaving). Daarnaast is in 2012 een omgevingsnota ontwikkeld.

Eind 2015 verstrijkt de looptijd van de nota Integrale handhaving. In de periode 2012-2015 is binnen het VTH domein het nodige veranderd en er staan nog een aantal grootschalige wijzigingen op stapel (Omgevingswet, Wet VTH, Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna Wkb)). In paragraaf 1.3 wordt nader ingegaan op deze wijzigingen. De afgelopen periode zijn de uitvoeringstaken op het gebied van milieu overgedragen aan de Omgevingsdienst IJmond (hierna: omgevingsdienst) en is de ontvlechting van de gemeentelijke brandweer voltooid. De uitvoeringstaken op het gebied van brandveiligheid zijn ondergebracht bij de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (hierna: VrZW).

Al met al worden er veel eisen gesteld, waar de gemeente gevolg aan moet geven. De provincie Noord-Holland houdt toezicht op de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij gemeenten. Uit een in 2015 door de Provincie Noord-Holland uitgevoerd onderzoek in het kader van het interbestuurlijk toezicht blijkt dat Beemster haar toezicht- en handhavingstaken op een adequate manier uitvoert. De provincie heeft daarbij de volgende verbeterpunten aangegeven:

- Formuleer in het beleid heldere en meetbare doelstellingen die gekoppeld zijn aan de gestelde prioriteiten;
- Maak de samenwerking met andere VTH partners op strategisch niveau (beleid) inzichtelijk;
- Maak in het beleid inzichtelijk welke taken door de omgevingsdienst worden uitgevoerd en welke taken door de eigen organisatie uitgevoerd worden.

In deze nota wordt hieraan gevolg gegeven.

Daarnaast heeft er in 2014 een bestuurswisseling plaatsgevonden. Belangrijke speerpunten van het nieuwe college zijn onder andere de bescherming van de status van de Beemster als Werelderfgoed en het professionaliseren van het handhavingsbeleid door programmatisch te gaan handhaven en daarbij gebruik te maken van een kwaliteitshandboek. Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving betekent het dat de taakuitoefening niet alleen gericht is op het uitvoeren van wet- en regelgeving, maar ook op het gesprek aangaan met inwoners, bedrijven en instellingen om problemen te benoemen en in gezamenlijkheid oplossingen te bedenken. De omgevingsnota is daarbij het beoordelingskader voor ingrepen in de ruimte, zoals bouwen of verbouwen, inrichten van de openbare ruimte en wijzigen van monumenten. Dit vergt een aanpassing van de bestaande werkwijzen.

De genoemde ontwikkelingen, wettelijke verplichtingen³ vanuit het Rijk en de gemeentelijke opgaven geven aanleiding voor het opstellen van de nota VTH.

² Criteria op de gebieden van kritieke massa, proces en inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten

³ Betreft de wettelijke eisen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor).

1.2 Terugblik periode 2012-2015

In 2012 is de nota Integrale handhaving vastgesteld. Eind 2015 verstrijkt de looptijd van deze nota. De nota is geëvalueerd. Het college is van mening dat de visie, ambities, doelstellingen, uitgangspunten voor toezicht en handhaving, zoals deze is opgenomen in de nota nog steeds worden onderschreven. Onderstaand zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de evaluatie weergegeven.

Nota integrale handhaving 2012-2015

In deze nota heeft de gemeente Beemster haar ambities en visie op toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving geformuleerd. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze hieraan invulling is gegeven.

Ambitie:

In de nota integrale handhaving 2012-2015 heeft de gemeente Beemster aangegeven dat zij herkenbaar, duidelijk en consistent wil handhaven en daarmee een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar inwoners en bedrijven nastreeft.

Visie op handhaving:

Bij het opstellen van de nota integrale handhaving 2012-2015 zijn de navolgende algemene uitgangspunten geformuleerd:

- Het achterliggende doel van de regelgeving staat voorop, niet de regelgeving zelf;
- De integrale, risicogerichte benadering geldt als basis voor de handhaving;
- Waar nodig en mogelijk wordt samenwerking gezocht met partijen om een goede aanpak te bepalen en uit te voeren;
- Maatwerk is van belang voor meer effect;
- Inzet van preventieve handhavingsmiddelen heeft, waar mogelijk, de voorkeur boven repressieve middelen;
- Er wordt eenduidig en duidelijk naar inwoners en bedrijven gecommuniceerd;
- Een ieder wordt vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden en perspectief zo goed mogelijk verder geholpen, dit bevordert rechtvaardigheid en gelijkheid;
- Er wordt niet alleen gekeken naar wat niet mag, maar ook naar wat wel mogelijk is;
- Inwoners en bedrijven worden gestimuleerd om gezamenlijk problemen op te lossen;
- Oplossingen die in gezamenlijkheid zijn gevonden, hebben de voorkeur boven afgedwongen oplossingen;
- Veiligheid en gezondheid zijn aspecten die zwaar wegen bij prioritering.

Door de ambtelijke samenvoeging met de gemeente Purmerend wordt vergunningverlening, toezicht en handhaving voor bouwen, milieu, ruimtelijke ordening, Apv en bijzondere wetten vanaf 1 januari 2014, niet meer door eigen personeel uitgevoerd. Met de omgevingsdienst, VrZW en de gemeente Purmerend zijn werkafspraken gemaakt. Om de toezichtlasten voor bedrijven te reduceren, is het toezicht waar mogelijk bij objecten en activiteiten op integrale wijze uitgevoerd en afgehandeld. Toezichthouders bouwen en brandpreventie en milieu controleren voor en naast elkaar. Zij hebben een oog-en oorfunctie voor elkaars taakvelden.

Als gevolg van de ambtelijke fusie en de overdracht van VTH taken aan onze partners is de afgelopen 2 jaar iets meer personele capaciteit beschikbaar om de handhaving op een hoger plan te brengen. Dit stelt ons in staat om taken en verantwoordelijkheden slagvaardiger en zorgvuldiger uit te voeren.

De handhavingsprioriteiten zijn de afgelopen jaren gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor inwoners. Vanaf 2014 worden door ons in het uitvoeringsprogramma thema's benoemd over actuele aspecten die spelen in onze gemeente. De afgelopen jaren is onder andere aandacht besteed aan de aanpak van jeugdoverlast, controles tijdens evenementen en illegale huisvesting van arbeidsmigranten.

Bij de behandeling van handhavingzaken is uitgangspunt dat wordt gezocht naar oplossingen binnen de kaders van de wet. Dit wordt bewerkstelligd door de inzet van verschillende instrumenten, zoals informeren, stimuleren, afspreken, bemiddelen en sanctioneren. Bij de keuze van instrumenten voor het bevorderen van naleving van regelgeving wordt ook rekening gehouden met de Tafel van Elf (bijlage 5). Als blijkt dat een activiteit of ontwikkeling niet mogelijk is en overleg niet leidt tot het gewenste resultaat, dan wordt, in overleg met de verantwoordelijke portefeuillehouder, besloten of een (pre)mediation traject moet worden opgestart. Dit middel kan worden ingezet om een juridische procedure te voorkomen. Als dit niet leidt tot het gewenste resultaat en een ongewenste activiteit dient te worden beëindigd, dan wordt handhavend opgetreden volgens de nalevingsstrategie. Genoemde werkwijze is de afgelopen jaren toegepast.

Om de kwaliteit bij de handhaving te borgen is een kwaliteitshandboek ontwikkeld. In het handboek zijn op basis van landelijke kwaliteitscriteria (versie 2.1) de processen en de organisatie op het gebied van de fysieke leefomgeving betreffende de Wabo-onderdelen bouwen, ruimtelijke ordening, milieu, en Apv en bijzondere wetten vastgelegd.

Met bovenstaande taakinvulling is de afgelopen jaren invulling gegeven aan de visie en ambities van het college met betrekking tot toezicht en handhaving.

1.3 Toekomstige ontwikkelingen

In de komende jaren staat er een aantal grootschalige stelselwijzigingen op het programma die van invloed zijn op de uitvoering van de VTH-taken. Het gaat om de Wet VTH, Wet private kwaliteitsborging en de Omgevingswet.

Wet Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH)

Om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te optimaliseren is door de Tweede Kamer de Wet VTH aangenomen. Deze wet verplicht de gemeente voor 1 juli 2016 een 'kwaliteitsverordening' vast te stellen. De verordening richt zich primair op de taken (het basistakenpakket) die door de omgevingsdienst worden uitgevoerd. De gemeente moet hiervoor in overleg met de andere bij de omgevingsdienst aangesloten gemeenten, zodat de verordening werkbaar wordt. Voor de taken die niet bij de omgevingsdienst zijn belegd, dient de gemeente eveneens vast te leggen hoe zij de kwaliteit van de uitvoering borgt. De gemeente kan dit doen door middel van een kwaliteitsverordening of door middel van beleid.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb)

Naar verwachting wordt in de planperiode van de Nota VTH de Wkb ingevoerd. Private kwaliteitsborging is een samenhangend stelsel van kwaliteitseisen en procedures waarmee marktpartijen aantoonbaar garanderen dat het te realiseren bouwplan bij oplevering een bepaald kwaliteitsniveau heeft. Het kwaliteitsniveau is gerelateerd aan de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Dit betekent dat de gemeente, na gefaseerde invoering van de wet, aanvragen omgevingsvergunningen bouwen niet meer toetst aan het Bouwbesluit (preventieve toets) en ook het toezicht tijdens het bouwen niet meer uitoefent. De opdrachtgever blijft na oplevering aansprakelijk voor zichtbare en verborgen gebreken. Dit betekent een andere rol voor bouw- en woningtoezicht. De gemeente houdt in ieder geval haar taken op de volgende gebieden:

- toetsing en toezicht op naleving vergunningvoorschriften met betrekking welstand, bouwverordening, ruimtelijke ordening en wet Bibob;
- overige taken vanuit Bouwbesluit 2012: afhandeling meldingen brandveilig gebruik en sloop; toezicht voorschriften brandveilig gebruik; toezicht voorschriften bouwen en slopen;
- toezicht bestaande bouw;
- toezicht illegale bouw.

Op dit moment is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten nog in onderhandeling met de minister voor Wonen en Rijksdienst over de inhoud van dit wetsvoorstel. Het is onduidelijk hoe en wanneer dit wetsvoorstel van kracht zal worden.

Omgevingswet

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel Omgevingswet aangenomen. De verwachting is dat deze wet in 2018 van kracht wordt. De Omgevingswet zorgt voor een minder complexe regelgeving door het verenigen van 26 wetten in 1 wet en het verlagen van het aantal ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur (4 in plaats van 120 Amvb's). Doel hiervan is het vergroten van het gebruiksgemak en inzichtelijkheid met betrekking tot de regelgeving en een samenhangende benadering van de leefomgeving. Een ander doel is verbeteren en versnellen van besluitvorming in relatie tot bestemmingsplannen door middel van participatie. Dit zorgt voor een kortere procedureduur bij het aanvragen en wijzigen van bestemmingsplannen. Daarnaast houdt de wet rekening met regionale verschillen (grotere bestuurlijke afwegingsruimte), wordt het gemakkelijker vergunningen aan te vragen door middel van 1 (digitaal) loket en zijn er minder onderzoekslasten voor bedrijven.

1.4 Kader en reikwijdte

De Nota VTH geeft het strategisch kader aan voor de uitvoering van VTH-taken in de fysieke leefomgeving voor de periode 2016 tot 2019.

In het jaarlijks op te stellen VTH-uitvoeringsprogramma wordt concreet aangegeven waarop de capaciteit wordt ingezet en welke producten worden afgeleverd. Hierbij worden activiteiten beschreven die gebaseerd zijn op een omgevingsanalyse (bijlage 2) die jaarlijks geactualiseerd wordt. Jaarlijks wordt over de uitvoering van het VTH-uitvoeringsprogramma gerapporteerd en wordt de werking van de nalevingsstrategie geëvalueerd op effectiviteit. Tevens vindt de beleidsevaluatie van de Nota VTH plaats.

Dit is in overeenstemming met de structuur van de dubbele regelkring (BIG8 cyclus) zoals dit is opgenomen in het Besluit Omgevingsrecht (hierna: Bor).

Deze nota heeft betrekking op de volgende taken:

- alle wettelijke VTH-taken binnen het omgevingsrecht (bouwen, brandpreventie, ruimtelijke ordening, milieu, de Natuurbeschermingswetgeving, Flora en Faunawetgeving en een deel van de Apv;
- de overige onderdelen van de Apv;
- bijzondere wetten (waaronder alcoholverstreking in het kader van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW en speelautomaten in het kader van de Wet op de kansspelen).

1.5 Totstandkoming nota

Bij de totstandkoming van de Nota VTH zijn verschillende partijen buiten en binnen de gemeente op een actieve wijze betrokken. De inwoners van Beemster zijn via het internet (omnibusenquête) bevraagd over diverse onderwerpen. De resultaten van de omnibusenquête, de input van de dorpsraden en informatie verkregen uit informatiebijeenkomsten met inwoners en bedrijven zijn verwerkt in de zogenoemde probleemanalyse, die een belangrijke basis vormt voor de prioriteiten. Buiten de gemeentelijke organisatie is door de handhavingpartners, zoals de omgevingsdienst, de VrZW, de provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: HHNK), de politie Noord-Holland en het Openbaar Ministerie input geleverd. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn de bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving betrokken afdelingen actief betrokken geweest. Naast ambtelijke inbreng is ook door verschillende bestuurders input geleverd. De resultaten van de interviews en reviews zijn in de Nota VTH verwerkt en vinden ook hun uitwerking in toekomstige uitvoeringsprogramma's. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van betrokken partijen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de ambities, de strategische doelen, de visie en de uitgangspunten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving beschreven. Hierbij is rekening gehouden met uitkomsten van de evaluatie van de nota Integrale Handhaving. Een overzicht van de taken waarop deze nota betrekking heeft, is opgenomen in hoofdstuk 3. Hierna wordt in hoofdstuk 4 beschreven op welke manier de prioriteiten en operationele doelen zijn bepaald. Deze komen voort uit de omgevingsanalyse welke is opgenomen in bijlage 2. Hoofdstuk 5 beschrijft de te hanteren strategieën om de naleving van de regels te bevorderen. In hoofdstuk 6 wordt de beleidscyclus beschreven. De nota eindigt met hoofdstuk 7 waarin de organisatie en uitvoering van de VTH taken worden beschreven.

2 AMBITIES, STRATEGISCHE DOELEN, VISIE EN UITGANGSPUNTEN

2.1 Bestuurlijke ambities en doelen

Het college onderschrijft nog steeds de visie, ambities en uitgangspunten voor toezicht en handhaving, zoals deze in 2012 zijn opgenomen in de Nota Integrale Handhaving. De gemeente Beemster wil een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar inwoners en bedrijven. Dat wil de gemeente bereiken door de duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en omgevingskwaliteit te vergroten en te waarborgen. Een servicegerichte, professionele dienstverlening op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving levert hieraan een belangrijke bijdrage. In ons collegewerkprogramma 2014-2018 geven we aan dat we programmatisch willen handhaven en jaarlijks thema's willen benoemen en daarbij gebruik willen maken van een kwaliteitshandboek voor de uitvoering van de VTH taken. In de aanpak van problemen krijgt de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van inwoners en bedrijven een belangrijke rol. We zetten in op gebiedsgerichte handhaving en gaan in gesprek met inwoners en bedrijven. We handhaven met gezond verstand en kijken naar wat mogelijk is en zijn duidelijk over wat niet kan. Daarbij is de omgevingsnota voor ons het beoordelingskader voor ingrepen in ons werelderfgoed. Een en ander leidt tot de volgende ambities.

Ambities

- De gemeente Beemster voert haar taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving op een professionele wijze en een kwalitatief adequaat niveau uit. Het huidige niveau van taakuitvoering blijft gehandhaafd.
- Bij de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, wordt rekening gehouden met de unieke waarden van de Beemster als werelderfgoed. De omgevingsnota is daarbij het beoordelingskader. Toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving wordt waar mogelijk gebiedsgericht uitgevoerd.

Om invulling te geven aan de bovenstaande ambities wil het college in de planperiode de volgende doelstellingen realiseren.

Doelstellingen

- Het minimale kwaliteitsniveau van de uitvoering van de VTH-taken wordt vastgelegd en geborgd
- Continue verbetering van de dienstverlening
- De eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van inwoners en bedrijven bij oplossen van vraagstukken wordt gestimuleerd
- De aanpak van problemen en vraagstukken vindt (waar mogelijk) informatie gestuurd plaats
- De gemeente Beemster is een sterke samenwerkingspartner in de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Het toezicht en de handhaving in de fysieke leefomgeving wordt waar mogelijk gebiedsgericht uitgevoerd

2.2 Visie op vergunningverlening

Kwalitatief goede dienstverlening

De gemeente Beemster kiest voor een klantgerichte benadering, waarbij een goede (digitale) dienstverlening en een snelle en zorgvuldige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staan. Onze klanten worden daarbij op een deskundige en vriendelijke wijze van informatie voorzien en het vergunningentraject is voor hen herkenbaar en transparant. Wij streven voortdurend naar verbetering van de dienstverlening aan onze klanten.

Rechtszekerheid voor inwoners en ondernemers

Rechtszekerheid voor inwoners en bedrijven is van groot belang. Wij streven naar vergunningen die helder, duidelijke en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn en daardoor de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Voor ons is uitgangspunt het voorkomen van het van rechtswege verlenen van vergunningen als gevolg van overschrijding van wettelijke afhandelingstermijnen van aanvragen.

Nut en noodzaak centraal

Waar sprake is van gemeentelijke beleidsvrijheid kijken wij continu naar nut en noodzaak ten aanzien van het aanvraagproces en de vergunningsvoorwaarden. Zo worden overbodige toetsingskaders, procedurestappen en indieningvereisten (zoals verschillende bewijsstukken) geschrapt indien zij niet noodzakelijk zijn voor een objectieve toets van de aanvraag.

Redeneren vanuit oplossingen

Bij het beoordelen van vergunningaanvragen wordt gezocht naar de mogelijkheden om de aangevraagde activiteiten te vergunnen. De focus ligt dus niet op de beperkingen die wet- en regelgeving met zich meebrengen, maar juist op het zoeken naar wegen en oplossingen om binnen de wet rekening houdend met de wensen van de aanvrager en omgeving, de activiteiten mogelijk te maken.

Gedeelde verantwoordelijkheid

De gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van kwalitatief goede vergunningen. De initiatiefnemers van vergunningaanvragen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het indienen van een complete aanvraag. Ook zijn de initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak c.q. acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden, zoals bureaus. Uiteraard kan de gemeente hierbij desgewenst adviseren. Daarnaast mag van inwoners en bedrijven worden verwacht dat zij zelf ook verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen. De gemeente Beemster zal daar waar mogelijk inwoners en bedrijven dan ook stimuleren om gezamenlijk problemen op te lossen. Bijvoorbeeld door overleg. Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen.

Kortom, de gemeente Beemster wil bij vergunningverlening:

- dienstverlenend zijn en de klant zo optimaal mogelijk bedienen;
- duidelijk en transparant zijn. Aanvragers van vergunningen weten waar zij bij de gemeente Beemster aan toe zijn;
- een betrouwbare partner zijn voor de inwoners en bedrijven.

2.3 Uitgangspunten vergunningverlening

In het voorstaande is de visie op vergunningverlening van Beemster beschreven. Uit deze visie vloeit een aantal uitgangspunten voort. Deze staan hieronder opgesomd:

- Nieuwe en/of veranderende wetgeving op het gebied van reductie van regeldruk wordt rechtstreeks in de bedrijfsvoering geïncorporeerd of aan het bestuur ter nadere besluitvorming voorgelegd;
- Bij vergunningaanvragen wordt gezocht naar mogelijkheden en oplossingen om rekening houdend met de wensen van de aanvrager en de omgeving, activiteiten mogelijk te maken.
- Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het indienen van een kwalitatief goede vergunningaanvraag;
- Initiatiefnemers van vergunningaanvragen worden er op gewezen en gestimuleerd overleg met belanghebbenden te voeren ter verkrijging van draagvlak voor de vergunningaanvraag;
- Initiatiefnemers van vergunningaanvragen worden er op gewezen en gestimuleerd bij indiening van zienswijzen / bezwaarschriften contact met de indieners te leggen om te zoeken naar een gezamenlijke oplossing voor het voorliggende probleem.

- Beemster wil de huidige klanttevredenheid (6.8) ten minste behouden en waar mogelijk versterken door een blijvende hoge kwaliteit van dienstverlening aan te bieden;
- Beemster streeft naar een hoge mate van rechtszekerheid voor inwoners en bedrijven door vergunningen af te geven die niet van rechtswege zijn verleend en die de rechterlijke toets kunnen doorstaan;
- Te verlenen vergunningen worden aan een juridische kwaliteit check onderworpen;
- Er wordt alleen nog maar informatie gevraagd die van belang is voor het beoordelen van de aanvraag;
- Er worden geen documenten en bewijsstukken meer gevraagd als deze informatie voor de gemeente digitaal beschikbaar, verkrijgbaar of al in bezit is;
- Waar mogelijk worden vergunningen voor onbepaalde termijn verleend in plaats van deze jaarlijks te laten aanvragen;

2.4 Visie op toezicht en handhaving

Het toezicht en de handhaving richt zich in brede zin op 'het doen naleven van rechtsregels'. Naleving van deze rechtsregels is van belang, omdat deze regels zijn opgesteld om publieke belangen te beschermen, zoals een schone, veilige, ordentelijke en gezonde werk- en leefomgeving. Deze achterliggende doelen van de regels staan centraal en niet de regels zelf.

Risico- en oplossing gerichte benadering

De gemeente Beemster benadert het toezicht en de handhaving risico- en oplossingsgericht. In beginsel worden de prioriteiten gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor inwoners in de Beemster. Ook aspecten als leefbaarheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit wegen hierbij mee. De handhavingsprioriteiten worden mede gebaseerd op wat inwoners en bedrijven belangrijk vinden. De gemeente hecht eraan om problemen zoveel mogelijk in gezamenlijkheid op te lossen. Binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft, wordt gezocht naar de beste weg die leidt tot de oplossing van een probleem. Hiermee ontstaat een zo compleet mogelijke 'omgevingsanalyse', op basis waarvan prioriteiten in het toezicht worden gesteld.

Gebiedsgericht toezicht

De gemeente Beemster is al 15 jaar trotse drager van het predicaat UNESCO werelderfgoed. De strakke geometrische indeling van de polder volgens klassieke principes in combinatie met de drooglegging vormt een unieke combinatie die voor het eerst in de Beemster werd toegepast. In het collegewerkprogramma is aangegeven dat wij de schoonheid van de Beemster willen uitdragen tot ver buiten de Beemster. Het predicaat werelderfgoed is voor ons de belangrijkste leidraad bij ruimtelijke ontwikkelingen. Wij willen mee in de ontwikkelingen in de 21^e eeuw, met behoud en versterking van de kwaliteiten van het werelderfgoed. Om onze ambitie te realiseren zetten wij onder andere in op gebiedsgericht toezicht.

Integrale benadering

Handhaving wordt in de Beemster waar mogelijk integraal uitgevoerd. Integraal door alle relevante aspecten van een probleem in samenhang te bezien en te behandelen. Dit betekent dat een probleem multidisciplinair wordt benaderd en wordt beoordeeld welke handavingsaspecten er spelen en welke handhavingstaakvelden aan de orde zijn. Ook houdt het in dat waar nodig en mogelijk samenwerking wordt gezocht om de juiste handavingsaanpak te bepalen en uit te voeren. Het kan dan gaan om samenwerking met inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook kan het gaan om samenwerking met andere handavingsinstanties, zoals de omgevingsdienst, VrZW, buurgemeenten, politie Noord-Holland, HHNK en de provincie Noord-Holland.

Maatwerk

Bij het bepalen van de juiste handavingsaanpak is maatwerk van belang. Om de juiste aanpak te kiezen kan een doelgroepenanalyse (bijvoorbeeld aan de hand van de Tafel van Elf) een goed hulpmiddel zijn. Deze analyse kan in beeld brengen in hoeverre bij overtreders sprake is van onwetendheid, gemakzucht, calculerend gedrag of criminaliteit. Afhankelijk van de houding en motieven van de overtreder(s) kunnen de juiste handavingsmiddelen worden gekozen. Daarbij heeft de inzet van preventieve handavingsmiddelen, zoals voorlichting, - indien mogelijk en effectief - de voorkeur boven de repressieve (sanctionerende) handavingsmiddelen.

Kwaliteit en rechtsgelijkheid

Beemster kiest ervoor om de toezichtslast voor inwoners en bedrijven waar mogelijk te beperken. Onder andere wordt hier vorm aan gegeven door de handhaving zo veel mogelijk integraal uit te voeren. Naast integrale handhaving, dragen ook coördinatie en goede afstemming tussen toezichthouders ertoe bij dat het aantal

contactmomenten met inwoners en bedrijven beperkt is. Ook wordt daarmee een eenduidige en duidelijke communicatie naar inwoners en bedrijven bevorderd en verhoogt het de kwaliteit van de handhaving.

Voor de kwaliteit van de handhaving zijn wettelijke kwaliteitseisen vastgelegd. Deze borgen een eenheid in aanpak en uitvoering voor alle betrokken partijen. Bij de beschrijving van de nalevingstrategie (Hoofdstuk 5) wordt duidelijk hoe Beemster omgaat met overtredingen van regels.

Eenduidige aanpak en uitvoering uiteten zich echter niet alleen in strategieën en checklisten. Rechtvaardigheid en gelijkheid betekenen ook dat ieder vanuit zijn mogelijkheden en context zo goed mogelijk wordt geholpen. Zoals door het college van burgemeester en wethouders in het coalitieakkoord is verwoord, hecht zij aan het behoud van de status van de Beemster als Werelderfgoed. Daarbij is de omgevingsnota het beoordelingskader bij ruimtelijke ontwikkelingen. Wij willen de mogelijkheden van inwoners en bedrijven vergroten door te kijken wat mogelijk is binnen de wettelijke context en regelgeving. In bepaalde gevallen kunnen binnen de wettelijke context alternatieven worden gevonden. Uiteraard blijft gelden dat regels moeten worden nageleefd; deze beogen immers een doel.

Keuzes bij de inzet van middelen

De beschikbare personele en financiële middelen voor handhaving zijn beperkt. Dit betekent dat bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma in de taakuitvoering keuzes moeten worden gemaakt. Daarnaast mag van inwoners en bedrijven worden verwacht dat zij zelf ook verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen. Beemster zal daar waar mogelijk (bijvoorbeeld door overleg) inwoners en bedrijven dan ook stimuleren om gezamenlijk problemen op te lossen. Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen.

Bij het maken van keuzes in de taakuitvoering wegen veiligheid en gezondheid zwaar. Ook leefbaarheid, duurzaamheid, omgevingskwaliteit en gezondheid wegen mee. Daarnaast krijgen signalen van inwoners en bedrijven een plaats bij het bepalen van prioriteiten. Zo biedt een analyse van binnengekomen klachten inzicht in de problemen die aan orde zijn en in de zaken die voor inwoners en bedrijven van belang zijn. Dit vindt zijn weerslag in de omgevingsanalyse die jaarlijks wordt geactualiseerd.

2.5 Uitgangspunten toezicht en handhaving

In het voorstaande is de visie op toezicht en handhaving van de Beemster beschreven. Uit deze visie vloeit een aantal uitgangspunten voort. Deze zijn in het navolgende opgesomd:

- Bij de uitvoering van de taken op het gebied van toezicht en handhaving, wordt rekening gehouden met de unieke waarden van de Beemster als werelderfgoed.
- Het achterliggend doel van regelgeving staat voorop, niet de regelgeving zelf.
- Binnen het toezicht en handhaving geldt de integrale en (deels sectorale) risicogerichte benadering als basis.
- Toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving wordt zoveel mogelijk gebiedsgericht uitgevoerd.
- Waar nodig en mogelijk wordt samenwerking en / of samenspraak gezocht met partijen om een goede aanpak te bepalen en uit te voeren.
- Maatwerk in de handhaving is van belang voor meer effect; een doelgroepanalyse kan een goede basis voor maatwerk bieden.
- Inzet van preventieve handhavingsmiddelen heeft - daar waar mogelijk - de voorkeur boven repressieve handhavingsmiddelen.
- Er wordt eenduidig en duidelijk naar inwoners en bedrijven gecommuniceerd en gehandeld.
- Rechtvaardigheid en gelijkheid uiteten zich niet alleen in strategieën en checklisten, maar ook in het feit dat ieder vanuit zijn mogelijkheden en context zo goed mogelijk wordt geholpen.
- Er wordt gekeken naar wat mogelijk is en we zijn duidelijk over wat niet kan.
- Inwoners en bedrijven worden gestimuleerd om gezamenlijk problemen op te lossen.
- Oplossingen die in gezamenlijkheid zijn gevonden, hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen.
- Veiligheid en gezondheid zijn aspecten die zwaar wegen bij prioritering. Ook leefbaarheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit wegen daarbij mee, even als signalen van inwoners en bedrijven.

3

BESCHRIJVING TAAKVELDEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van de aard en omvang van de betreffende VTH-taken in de fysieke leefomgeving. In de omgevingsanalyse (bijlage 2) is een uitgebreide omgevingsanalyse van de VTH-taken opgenomen.

3.2 Taakvelden

Hieronder wordt met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving een korte schets van de taken gegeven. Deze zijn onderverdeeld in de taken met betrekking tot de Wabo, Apv en Bijzondere Wetten.

3.2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Vergunningen

De Wabo bepaalt in welke gevallen inwoners en bedrijven een omgevingsvergunning nodig hebben. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan bij één loket worden aangevraagd. Er geldt daarbij één procedure waarop één besluit volgt voor mogelijk meerdere activiteiten (geïntegreerd). In het productenboek vergunningverlening (bijlage 3) staan de specifieke vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, toestemmingen en meldingen benoemd.

Bij vergunningverlening worden activiteiten preventief getoetst. Hierbij worden de wettelijke (indienings)eisen van ondermeer het Bor, de Ministeriële regeling omgevingsrecht (hierna: Mor) en de Wabo gehanteerd. Ook worden de beoordelingskaders van de Beemster omgevingsnota betrokken bij vergunningverlening. Aan een (welstand)commissie wordt advies gevraagd bij omgevingsaanvragen voor bouwen, wijzigen van een monument, ingrepen op het erf en bij ingrepen in de openbare ruimte waarbij de gemeente zelf opdrachtgever is.

In het productenboek staat per activiteit omschreven waar de speerpunten per toets liggen. Zo wordt voor de activiteit bouwen met name getoetst op constructieve veiligheid en welstand en voor in-/uitritvergunningen op verkeersveiligheid en bruikbaarheid van de weg.

Toezicht en handhaving

Verleende vergunningen, ontheffingen en meldingen worden door toezichthouders gecontroleerd.

Daarnaast zijn er toezichts- en handhavingstaken in de fysieke leefomgeving. Hieronder volgt per taakveld een korte schets.

Bij de activiteit bouwen is het van belang dat bouwwerken constructief- en brandveilig, bruikbaar en energiezuinig worden gebouwd en voldoen aan de eisen van welstand. De kwaliteit van bestaande gebouwen wordt gecontroleerd, zodat deze voldoet aan wet- en regelgeving. Wat betreft het gebruik van het bouwwerk (wonen of werken) is het van belang dat dit past in het bestemmingsplan. Daarnaast wordt op basis van meldingen toegezien op illegale bouw.

Om de kans op brand in gebouwen en de gevolgen daarvan te beperken worden aan gebouwen en het gebruik ervan brandveiligheidseisen gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om compartimentering van het gebouw om ontstane branden te isoleren en daarnaast om brandblusmiddelen en maatregelen die ervoor zorgen dat personen bij brand het gebouw zo snel en veilig mogelijk kunnen ontvluchten. VrZW controleert of hieraan wordt voldaan. Naast het reguliere toezicht op bouwwerken, vindt er ook toezicht, advies en of voorlichting op verzoek van inwoners en bedrijven plaats.

Voor het behoud van een schone, gezonde en veilige leefomgeving moeten bedrijven voldoen aan diverse milieueisen. Hierbij valt te denken aan vloeistofdichte vloeren, opslag van gevaarlijke stoffen, geluidwerende voorzieningen, enzovoorts. De milieutoezichthouders van de omgevingsdienst zien toe op de naleving van de van toepassing zijnde regelgeving. In voorkomende gevallen wordt ook samengewerkt met gemeentelijke toezichthouders en de politie (onder andere bij evenementen).

Om de status van de Beemster als werelderfgoed te beschermen wordt repressief toezicht gehouden op het beoordelingskader van de Beemster omgevingsnota.

Er is sprake van ernstige strijd met redelijke eisen van welstand bij:

- Het fysiek of visueel afsluiten van een bouwwerk ten opzichte van zijn omgeving.
- Het ontkennen of vernietigen van architectonische bijzonderheden bij aanpassing of uitbreiding van een bouwwerk, bijvoorbeeld door het op onevenwichtige wijze aantasten van een aanwezige monumentaliteit of spiegelsymmetrie.
- Armoedig materiaalgebruik, waaronder ook gebruik van materialen waarvan bekend is dat die onevenredig 'lelijk' verouderen en/of die een groot contrast vormen met de kwalitatief betere materialen van de bestaande bebouwing in de omgeving.
- Toepassing van felle of sterk contrasterende kleuren daar waar er geen aanleiding voor is.
- Te opdringerige of te veelvuldig herhaalde reclames.
- Een te grove inbreuk op wat in de omgeving gebruikelijk is (zie daarvoor de structuurgerichte en de gebiedsgerichte welstandscriteria).

3.2.2 Algemene plaatselijke verordening

Vergunningen

De gemeente heeft de vrijheid om regels te stellen aan de fysieke leefomgeving. In de Apv is de gemeentelijke regelgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid opgenomen. Het gaat veelal om onderwerpen en activiteiten die in de openbare buitenruimte plaatsvinden. In de Apv zijn diverse soorten vergunningen, meldingen, ontheffingen en toestemmingen opgenomen. Regelmatig moet de Apv worden aangepast, soms omdat de landelijke regelgeving wijzigt en soms omdat de situatie in de gemeente daarom vraagt. De Apv wordt door de raad vastgesteld.

In het productenboek vergunningverlening is een volledige lijst opgenomen met betrekking tot het verlenen/accepteren van vergunningen, meldingen, ontheffingen, vrijstellingen en toestemmingen op grond van de Apv. Hierbij gaat het onder meer om een vergunning voor het houden van een (grootschalig) evenement en een vergunning voor het plaatsen van voorwerpen op de openbare weg.

Toezicht en Handhaving

Het gaat bij de Apv, zoals hierboven genoemd, veelal om onderwerpen en activiteiten die in de openbare buitenruimte plaatsvinden en waar inwoners direct hinder van kunnen ondervinden. Enkele voorbeelden hiervan zijn geluidsoverlast bij evenementen, hondenpoep, bijtincidenten van honden, caravans en aanhangers. De gemeente ontvangt regelmatig klachten en meldingen van inwoners over Apv gerelateerde zaken. De ontvangen meldingen en klachten geven dan ook een goed beeld waar inwoners last van ondervinden. Op het gebied van openbare orde en veiligheid wordt bij grootschalige evenementen (Beemster feestweek) intensief samengewerkt met de politie.

3.2.3 Bijzondere wetten

Vergunningen

Naast de Apv worden ook vergunningen en toestemmingen verleend op grond van bijzondere wetten en bijzondere lokale regelgeving. Denk daarbij aan de DHW, Wet op de kansspelen (veelal speelautomaten), en de Wegenverkeerswet.

In het productenboek vergunningverlening is een volledige lijst opgenomen met het betrekking tot het verlenen/accepteren van vergunningen, meldingen, ontheffingen, vrijstellingen en toestemmingen op grond van bijzondere wetten. Hierbij gaat het onder andere om de ontheffing van het verbod om zonder drank- en horecaverunning zwak alcoholische dranken te schenken en een vergunning voor een invalideparkeerplaats.

Toezicht en Handhaving

Nadat vergunningen en toestemmingen op grond van de bijzondere wetten zijn verleend, vindt hierop controle plaats. In de “Nota uitvoeringsregels handhaving Horeca en Alcoholverstrekkers Beemster 2014” is een eenduidig en uniform afwegingskader voor de handhaving van de horeca en alcoholverstrekkers neergelegd. Naast de landelijke bijzondere wetten zijn er ook lokale bijzondere regelingen, zoals toezicht en handhaving op de lokale parkeerregelgeving.

3.3 Interne en externe samenwerking

Bij het uitvoeren van de VTH-taken wordt er zowel intensief als op ad hoc basis met verschillende interne en externe partners samengewerkt. Met een aantal partners zijn DVO's gesloten. Hieronder worden de belangrijkste interne en externe partners beschreven. Een uitgebreide beschrijving van de samenwerking met de interne en externe partners is opgenomen in het handboek Kwaliteit van de afdeling VTH.

Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland

VrZW voert in opdracht van de gemeente Beemster een aantal taken uit op het gebied van vergunningverlening en toezicht met betrekking tot brandveilig gebruik. Hiervoor hebben VrZW en de afdeling VTH werkafspraken gemaakt. De werkafspraken hebben betrekking op vergunningverlening, toezicht en handhaving, beleid en wet- en regelgeving. Het gaat daarbij om onder meer communicatie, termijnen, het leveren van diensten en eindproducten. Ook is VrZW adviserend ten aanzien van de omgevingsvergunningen en meldingen brandveilig gebruik. Zij is een voorstander van het vooroverleg bij vergunningen om de aanvraag zo compleet mogelijk te laten indienen. Daarnaast wordt geadviseerd bij evenementenvergunningen. Hierbij wordt steeds meer gewerkt met standaard voorwaarden/voorschriften, zodat er meer uniformiteit en effectiviteit ontstaat.

De toezichthouders van VrZW en het taakveld bouwen werken daar waar mogelijk integraal. Dit betekent dat (opleverings)controles gezamenlijk worden uitgevoerd. Het initiatief hiertoe ligt bij de afdeling VTH. In de realisatiefase controleren de toezichthouders van de taakvelden bouwen en brandpreventie naast elkaar en daarnaast hebben ze een oog-en oorfunctie voor elkaars taakvelden. Verder investeert VrZW in het geven van voorlichting (preventief) om daarmee bewustzijn van brandpreventie te vergroten en gedragsverandering bij inwoners en bedrijven te bewerkstelligen. Daarnaast loopt het landelijk project “Geen nood bij brand”, waarbij gezamenlijk met de bedrijven/instellingen ter plaatse wordt bekeken welke brandveiligheidsvoorzieningen getroffen moeten worden. Hierdoor wordt meer draagvlak gecreëerd en gezamenlijk gekomen tot oplossingen. Hiermee wordt beoogd de zelfredzaamheid van inwoners te vergroten.

Omgevingsdienst IJmond

De omgevingsdienst voert in opdracht van de gemeente Beemster taken uit op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving met betrekking tot milieu (basistakenpakket⁴ + overige inrichting-gebonden activiteiten). Voor de uitvoering van de basistaken is dit vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling, waar de gemeente Beemster deel van uitmaakt. De gemeenschappelijke regeling is verder uitgewerkt in een DVO, hierin zijn ook de overige inrichting-gebonden activiteiten meegenomen. De omgevingsdienst heeft een Uitvoeringskader 2015-2018⁵ (hierna: uitvoeringskader) opgesteld, wat geldt als raamwerk voor het opstellen van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. In het uitvoeringskader zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijze opgenomen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht, handhaving en samenwerking. Het uitvoeringskader geldt als kader voor het uitvoeren van de taken door de omgevingsdienst. De gemeente Beemster blijft bevoegd gezag voor de taken die zijn overgeheveld naar de omgevingsdienst. Met de omgevingsdienst wordt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau intensief samengewerkt en vindt afstemming van de werkzaamheden plaats. Het afsprakenkader wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd.

Politie Noord-Holland en OM

Met de politie en het OM is geen DVO afgesloten. Er wordt wel intensief samengewerkt. De politie is adviserend ten aanzien diverse vergunningen. Zo hebben zij een rol in de advisering bij bijvoorbeeld evenementenvergunningen welke gestructureerd is in het VeiligheidsOverleg Evenementen (VOE). De adviserende rol van de politie richting de gemeente is op de vlakken mobiliteit, openbare orde, afzetten/afschermen van wegen, begidsen van hulpdiensten en strafrechtelijke opsporing. Om de veiligheid in de woon en leefomgeving te verbeteren werkt de gemeente samen met de politie om het aantal High Impact Crimes (overvallen, straatroven, gewelddelicten en diefstallen/inbraken in woningen) te verminderen. Ook de

⁴ Packagedeal: omgevingsvergunning milieu en sloop, meldingen sloop en milieu voor een nader genoemde lijst van activiteiten

⁵ Daar waar gesproken wordt over het uitvoeringskader, wordt bedoeld het meest recent vastgestelde document

aanpak van hangjeugdoverlast is een gezamenlijke verantwoordelijkheid waarbij de gemeente met de politie en andere betrokken partijen samenwerkt. Hierbij heeft de gemeente Beemster de regie. Tijdens grootschalige evenementen is de politie een handhavingspartner voor de openbare orde en veiligheid en heeft de gemeente een regierol op de plaats van het evenement zelf.

In 2014 heeft de politie het Integraal meerjarenbeleidsplan veiligheid 2015 – 2018 vastgesteld. In dit meerjarenbeleidsplan genaamd 'Samen aan zet voor een veiliger Noord-Holland' zijn een aantal thema's opgenomen welke extra aandacht verdienen. Dit zijn de thema's High Impact Crimes (zoals woninginbraken), Geweld (zoals geweld in het horecaleven), OGGZ problematiek, Jeugd (zoals jeugdoverlast en alcohol- en drugsgebruik onder jongeren) en Ondernijning (zoals drugsriminaliteit, specifiek grootschalige hennepcultuur, mensenhandel en Outlaw Motorcycle Gangs). De prioriteiten welke jaarlijks in het handhavingssuitvoeringsprogramma worden vastgesteld kunnen worden besproken met het OM zodat het OM daarop in kan spelen in de capaciteitsberaming

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Met het HHNK zijn diverse raakvlakken voor vergunningverlening en toezicht en handhaving. Het contact met HHNK gaat voor het milieutoezicht op basis van 4 maandelijks overleg over actuele zaken. Indien er meldingen/klachten zijn wordt er direct contact gezocht tussen de inspecteurs. Er is geen DVO afgesloten.

Een Watervergunning heeft of, kan samenhang hebben met een omgevingsvergunning. De watervergunning wordt door het HHNK verleend. Voor de omgevingsvergunning (bijv. bouwen of aanleggen) is meestal het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag. Vanwege de samenhang wordt zo veel mogelijk contact gezocht tussen de afdeling VTH en het HHNK. Beiden houden elkaar zoveel mogelijk op de hoogte over ingediende aanvragen en verleende vergunningen. Waar nodig vindt nadere afstemming plaats.

Provincie Noord-Holland

De inhoudelijke relatie met de provincie Noord-Holland is een beperkte. Sinds de Wabo haakt de vergunning Wet Natuurbescherming aan bij de omgevingsvergunning waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Dit houdt in dat voor locatie gebonden ingrepen die effecten op beschermde natuur kunnen hebben, de natuuraspecten betrokken moeten worden bij de omgevingsvergunning. In de praktijk betekent dit dat de volledigheidstoets het enige moment is om er voor te zorgen dat een initiatiefnemer vooraf rekening houdt met wettelijk beschermde natuurwaarden. Het zorgvuldig uitvoeren van de volledigheidstoets wordt voor de gemeente dan ook een belangrijke taak. Door een reorganisatie bij de provincie Noord-Holland worden taken op het vlak van de Wet natuurbescherming naar verwachting per 1 juli 2016 overgeheveld van de provincie naar diverse regionale uitvoeringsdiensten. De gemeente krijgt in de vergunningverlening te maken met verschillende uitvoeringsdiensten. Het is noodzakelijk om hieromtrent met provincie Noord-Holland en de betreffende uitvoeringsdiensten aanvullende afspraken te maken.

Verder houdt de provincie sinds 1 oktober 2012 toezicht op de gemeentelijke monumentenzorg.

Interne samenwerking

Voor een optimale interne samenwerking heeft de afdeling VTH met de afdeling Ruimtelijke ordening en de afdeling Stadsbeheer een DVO afgesloten. Deze DVO's worden periodiek geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd. Daarnaast wordt op ad-hoc en projectbasis samengewerkt met diverse gemeentelijke afdelingen.

Met betrekking tot meldingen/klachten wordt direct contact gezocht tussen medewerkers van milieu en stadsbeheer/uitvoering om zaken te onderzoeken en af te handelen.

Met de afdeling Juridische en Veiligheidszaken (hierna: JVZ) is geen DVO afgesloten. De primaire beslissingen worden door de afdeling VTH genomen. In bezwaar vertegenwoordigt VTH ook het bestuursorgaan bij de onafhankelijke bezwaarcommissie. De beslissing op bezwaar wordt door JVZ voorbereid. In (hoger) beroep levert VTH vakinhoudelijk input en is JVZ procesregisseur. Met betrekking tot openbare orde en veiligheid (o.a., jeugdoverlast en criminaliteit) wordt ook samenwerking gezocht met de openbare orde en veiligheidsadviseurs. Ten slotte wordt ook veel met JVZ samengewerkt op het gebied van mandaatregelingen, het aanpassen van de Apv en overige gemeentelijke regelingen en de bevoegdheidstoedeling van de toezichthouders.

4

OMGEVINGSANALYSE, PRIORITEITEN EN OPERATIONELE DOELEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de prioriteiten en operationele doelen van de gemeente Beemster voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving voor de periode tot en met 2019 zijn bepaald. De basis voor het stellen van prioriteiten en doelen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt gevormd door een analyse van problemen en risico's binnen de fysieke leefomgeving (omgevingsanalyse). In het jaarlijkse op te stellen uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving worden de prioriteiten en operationele doelen nader geconcretiseerd.

4.2 Omgevingsanalyse

De omgevingsanalyse bestaat uit een analyse van de taken van de afdeling VTH, een analyse van vergunningverlening (kwalitatief en kwantitatief), een analyse van toezicht en handhaving, prioriteiten en operationele doelstellingen. Hierbij zijn de door VrZW uit te voeren taken meegenomen. Voor wat betreft de door de omgevingsdienst uit te voeren taken wordt verwezen naar het uitvoeringskader.

Vergunningverlening

In de analyse van vergunningverlening wordt inzicht gegeven in het aantal te verwachten aanvragen/meldingen; type bouwwerk/aard van de inrichting; aard en complexiteit van de aanvraag en de benodigde capaciteit uitgaande van de taken en de benodigde kritieke massa.

Toezicht en handhaving

De analyse van toezicht en handhaving is zowel probleem- als risicogericht ingestoken. De probleemanalyse geeft inzicht in de problemen die inwoners en bedrijven in de Beemster binnen het VTH-werkveld ervaren. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de problemen die vanuit het toezicht en de handhaving naar voren komen. De probleemanalyse is uitgevoerd door middel van het voeren van interviews met bestuurders, interne- en externe partners. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevensbronnen (omnibus enquête en best practices). Naast de analyse van actuele problemen die in het kader van de probleemgerichte benadering is gemaakt, is in het kader van de risicogerichte benadering voor het toezicht en handhaving een analyse gemaakt van de risico's die de in de Beemster voorkomende activiteiten met zich meebrengen. Hierbij wordt ook inzicht gegeven in de taakuitvoering met betrekking tot de landelijke Wabo-risico's en indirecte lozingen. In de risicoanalyse wordt inzichtelijk gemaakt welke problemen zich kunnen gaan voordoen, hoe ernstig deze problemen zijn en hoe groot het risico is dat deze problemen zich zullen gaan voordoen. Het gaat dan ook om zaken die niet direct waarneembaar zijn, maar wel waarneembaar kunnen worden, zoals brand- explosiegevaar, instortingsgevaar, veiligheid en bodemverontreiniging enzovoorts.

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse is gebruik gemaakt van een landelijk veel gebruikt risicomodel van het voormalige ministerie van Justitie. Dit model gaat uit van de definitie:

$$\text{Risico} = (\text{negatief effect}) \times (\text{de kans dat dit effect voorkomt})$$

Anders gezegd houdt het model in dat van alle te onderscheiden activiteiten (feitelijk de overtredingen) de kans wordt bepaald dat er iets gebeurt en wordt afgezet tegen de ernst van de gevolgen daarvan (het effect). Ter bepaling van de kans is gebruik gemaakt van de zogenoemde Tafel van Elf (zie bijlage 5). De risicoanalyse resulteert in een lijst, waarin de omvang van het risico van de verschillende activiteiten inzichtelijk is gemaakt.

De taken met betrekking tot het toezicht op het gebied van brandveilig gebruik van bouwwerken zijn ondergebracht bij VrZW. De gemeente blijft echter het bevoegd gezag en draagt zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving op dit onderdeel van de Wabo. VrZW hanteert voor het bepalen van de risico's en het stellen van prioriteiten de landelijk gebruikte PREVAP methodiek. De bouwwerken worden op basis van functies van het bouwwerk, omvang van het bouwwerk, aantal aanwezige personen, zelfredzaamheid van personen enzovoort ingedeeld in een viertal 4 prioriteitenklassen. In de omgevingsanalyse is de PREVAP risicoanalyse integraal opgenomen.

4.3 Prioriteiten

In de omgevingsanalyse zijn de prioriteiten opgenomen die volgen uit de uitgevoerde probleem- en risicoanalyse.

Vergunningverlening

Bij vergunningverlening vindt prioritering plaats op het niveau van diepgang van toetsing van de aanvraag. De uitwerking hiervan is opgenomen in het Productenboek Vergunningverlening Beemster. In kwantitatieve zin kan er geen prioritering plaatsvinden. Vergunningverlening is een vraag gestuurd proces waar de gemeente geen invloed op heeft. Een ingekomen vergunningaanvraag moet nu eenmaal binnen de wettelijke termijnen worden afgehandeld.

Toezicht en Handhaving

Probleemanalyse

Het resultaat van de probleemanalyse geeft een overzicht van de taakgebonden problemen. Veel van deze problemen lenen zich voor een gebiedsgerichte aanpak. Dit geldt met name voor problemen in de fysieke leefomgeving. Daarnaast lenen diverse problemen en vraagstukken zich voor een integrale, thematische of projectmatige aanpak. Jaarlijks wordt een selectie van onderwerpen gemaakt waaraan specifiek aandacht wordt besteed.

Risicoanalyse

De prioriteiten voor de taakvelden milieu, bouwen en ruimtelijke ordening zijn onderverdeeld in hoge, gemiddelde en lage prioriteiten. De hoogte van de prioriteit bepaalt de mate van intensiteit van het toezicht. In onderstaande tabel is weergegeven hoe het toezicht op de verschillende prioriteiten in de basis plaatsvindt. In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma wordt deze basislijn verder uitgewerkt.

Prioriteit	Intensiteit van toezicht
Hoog	Het toezicht op naleving van de regels vindt proactief plaats op basis van (indien mogelijk) een vaste controlefrequentie. Verder wordt actief toezicht gehouden door het uitvoeren van surveillances, gevelcontroles, waarnemingen ter plaatse en bureaucontroles (advertenties, luchtfoto's).
Gemiddeld	Het toezicht vindt minder intensief (al dan niet met een lagere controlefrequentie) en vooral steekproefsgewijs plaats, dan wel door gebiedsgerichte controles of door surveillances.
Laag	Er is sprake van passief toezicht (al dan niet met een zeer lage controlefrequentie). In principe wordt alleen naar aanleiding van meldingen, klachten of handavingsverzoeken toegezien op naleving van de regels.

Tabel 1: Vertaling prioriteiten naar intensiteit toezicht

De prioritering is niet bedoeld om een bepaalde volgorde in de handhaving aan te geven. Het is dus niet zo dat eerst de hoge prioriteiten worden gehandhaafd, daarna de prioriteit gemiddeld en ten slotte de prioriteit laag. Voorop staat namelijk dat op alle prioriteiten gehandhaafd wordt. De intensiteit van de handhaving is echter verschillend. Hoe hoger de prioriteit hoe actiever er toezicht wordt gehouden.

De gemeente Beemster heeft het volledige takenpakket met betrekking tot milieu overgedragen aan de omgevingsdienst. In het uitvoeringskader 2015-2018 van de omgevingsdienst is een inrichting gebonden risicoanalyse gemaakt naar branche. Hierbij wordt identiek aan de werkwijze van de gemeente Purmerend een inschatting gemaakt van het risico.

Uitgangspunt voor de controlefrequentie is het type inrichting (analoog aan het Activiteitenbesluit).

Type	Milieubelasting	Controlefrequentie
A	Weinig tot geen	Indien daartoe aanleiding bestaat (klachten/incidenten)
B	Gering tot matig	1 maal per 4 jaar, bij voorkeur projectmatig en branchegericht, en als daartoe aanleiding bestaat
C	Matig tot groot	Variërend van jaarlijks tot 1 maal per 4 jaar, bij voorkeur projectmatig en branchegericht, en als daartoe aanleiding bestaat

Tabel 2: Vertaling risicoklasseindeling naar prioriteit voor taakveld milieu

De prioritering van het toezicht brandveilig gebruik van gebouwen is gebaseerd op de risicoklasse indeling 1 tot en met 4 van de Handleiding PREVAP 2009 van (N)IFV. Deze handleiding wordt door Brandweer Nederland en gemeenten toegepast voor het bepalen welke gebruiksfuncties en gebruik in aanmerking komen voor een vorm van toezicht. De controlefrequentie is afhankelijk van de gebruiksfunctie. De prioritering van het toezicht op brandveilig gebruik van gebouwen is opgenomen in de omgevingsanalyse.

Verder zal de gemeente naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken, ongeacht de prioriteit, altijd actie ondernemen.

4.4 Meetbare doelstellingen

De visie, uitgangspunten, ambitie en strategische doelstellingen zijn richtinggevend voor de uitvoering van de taken van de afdeling VTH. Met inachtneming van dit strategisch kader is een omgevingsanalyse uitgevoerd en zijn de prioriteiten voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving gesteld. Op basis van de prioriteiten zijn meetbare doelstellingen opgesteld. Deze zijn in de omgevingsanalyse opgenomen. De prioriteiten en meetbare doelstellingen worden nader geconcretiseerd in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. Daarnaast wordt jaarlijks in het evaluatieverslag VTH verantwoord in hoeverre deze doelen hebben bijgedragen aan het realiseren van de ambities en strategische doelen. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG8 gesloten.

5 NALEVINGSTRATEGIE

5.1 Inleiding

De Landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat alle bevoegde overheden en handhavinginstanties volgen, om zo passend in te grijpen bij bevindingen die gedaan zijn tijdens toezicht. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. In bijlage 4 is de landelijke handhavingstrategie opgenomen.

De Landelijke handhavingstrategie is het uitgangspunt voor de werkwijze van de gemeente Beemster. In de bijlagen 4 tot en met 9 is uitgeschreven hoe de gemeente Beemster invulling hieraan geeft. In de eerste plaats ligt de verantwoordelijkheid voor naleving van regels bij inwoners en bedrijven zelf. De gemeente Beemster kan niet overal tegelijkertijd zijn en wil dat ook niet. In de tweede plaats wordt zoveel mogelijk per geval beoordeeld welke acties effectief zijn om het gewenste (naleef)gedrag te bewerkstelligen. Dit kan verschillend zijn, omdat de doelgroepen, de achterliggende motieven van het gedrag en de (handhavings)problemen veelal wisselen. Om effectief te kunnen zijn, houden we dan ook rekening met deze context. Daarbij gaan we uit van de gedachte achter het gedragsanalysemodel “de Tafel van Elf” dat 11 dimensies onderscheidt die bepalend zijn voor de naleving van wet- en regelgeving. Zo kunnen inwoners en bedrijven onbewust regels overtreden, omdat zij de regels niet kennen. In bijlage 5 en 6 wordt “de Tafel van Elf” verder uitgelegd.

In dit hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze het naleefgedrag onder inwoners en bedrijven wordt bevorderd en zo nodig afgedwongen. Wat de rol van handhaving is en hoe we de naleving bereiken is uitgewerkt in de nalevingstrategie. Deze bestaat uit drie deelstrategieën:

1. een toezichtstrategie: op welke wijze houden we toezicht op naleving van regels?
2. een sanctiestrategie: hoe treden we op als we overtredingen van regels constateren?
3. een gedoogstrategie: hoe gaan we om met gedogen van overtredingen?

5.2 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie geeft aan welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Bij toezicht kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen actief toezicht en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig toezicht en projectmatig toezicht. Passief toezicht wordt ook wel ad hoc toezicht genoemd en vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Klachten en meldingen van inwoners en bedrijven worden in Beemster serieus genomen. Voor klachten en meldingen die betrekking hebben op de openbare buitenruimte geldt het uitgangspunt dat deze binnen een termijn van 8 werkdagen of 10 dagen in behandeling worden genomen. Hierbij gaat het om de Wabo, Apv en Bijzondere wetten gerelateerde VTH taken. De beschikbare personele capaciteit wordt dan ook verdeeld over actief en ad hoc toezicht.

In bijlage 7 en 8 worden de verschillende toezichtsvormen en de basiswerkwijze voor de voorbereiding van een toezichtsbezoek, de feitelijke uitvoering en rapportage van het toezichtsbezoek beschreven.

Integraal toezicht omgevingsvergunning

De gemeente Beemster wil toe naar integraal toezicht van de WABO taken waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt en het aantal contactmomenten met inwoners en bedrijven wordt beperkt. Integraal toezicht kan echter verschillende vormen aannemen, waarbij de geschikte vorm afhankelijk is van de complexiteit en context van de activiteit waarop toezicht wordt gehouden. Niet elke taak leent zich namelijk voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. Zo kan het toezicht in de openbare buitenruimte eenvoudiger integraal worden uitgevoerd dan het toezicht bij

complexe bedrijven. De eerste richt zich op relatief eenvoudig vast te stellen overtredingen, terwijl de tweede meer specialistische kennis vraagt van de toezichthouder en er dan al snel meerdere toezichthouders bij een controle betrokken moeten zijn. De meeste winst in vermindering van toezichtlasten zit in het toezicht op de omgevingsvergunning, waarbij gelijktijdig meerdere handhavingstaakvelden betrokken zijn, zoals bouwen, brandpreventie, milieu en (gedeeltelijk) toezicht vanuit de Apv en bijzondere wetten. Dit vraagt om een andere manier van werken, organiseren en afstemmen. Dit is met name van belang bij meervoudige complexe omgevingsvergunningen waarbij inzet van externe partners vereist is. De gemeente Beemster zet dan ook in om het toezicht op de omgevingsvergunning zo integraal mogelijk uit te voeren door in een vroeg stadium de externe partners te betrekken. De komende jaren zal dit verder vorm worden gegeven.

De gemeente Beemster hanteert een integraal toezichtsmodel dat onderscheid maakt in drie niveaus van toezicht en is afhankelijk van de complexiteit van waarop toezicht wordt gehouden:

1. *samen controleren*: vanuit bouwen, brandpreventie, milieu en eventuele andere aandachtspunten gezamenlijk uit te voeren controle; vooral van belang in complexere situaties waar milieu, brandpreventie, bouwen én andere relevante aandachtspunten meerdere specialismen vragen voor een goede beoordeling van de situatie
2. *voor elkaar controleren*: integrale controle voor bouwen, brandpreventie, milieu en andere aandachtspunten door één toezichthouder; vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van bouwen, brandpreventie, milieu of andere facetten is gevraagd.
3. *voor elkaar signaleren*: facetcontrole door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere facetten en bijzonderheden meldt aan collega; vooral in situaties waar óf bouwen óf brandpreventie of milieu (of ander facet) specialistische kennis vraagt en waar de overige facetten op basis van meer generieke kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd.

Integraal gebiedsgericht toezicht

De gemeente Beemster bestaat uit het dorp Middenbeemster wat is aangemerkt als beschermd dorpsgezicht. Daarnaast zijn er de woonkernen Noordbeemster, Zuidoostbeemster en Westbeemster, plus een aantal buurtschappen. Er zijn 2 industrieterreinen en een landelijk buitengebied. Al deze gebieden hebben hun eigen specifieke problemen. In de dorpskernen gaat het vaak om hinder en overlast in de openbare ruimte zoals hondenpoep, parkeren, evenementen en hangjongeren. Op de industrieterreinen spelen gevaar- en gezondheidsaspecten een rol en in de buitengebieden gaat het vaak om geurhinder, te hard rijden en lozingen op het oppervlaktewater.

Om optimaal te kunnen inspelen op de problemen die inwoners en bedrijven ervaren, zet de Beemster in op integraal gebiedsgericht toezicht. Afhankelijk van de aard van de problematiek die uit de probleemanalyse volgt, wordt jaarlijks bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma VTH bepaald in welke gebieden hoeveel en welke inzet nodig is en welke thema's worden aangepakt. Daarbij wordt beoordeeld welke taakvelden bij de gebiedsproblematiek een rol spelen en welk type toezichthouders/handhavers ingezet moet worden. Hierbij wordt samengewerkt tussen de medewerkers van verschillende taakvelden om daarmee tot een zo hoog mogelijke effectiviteit van de inzet te komen.

In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt bepaald op welke wijze het integraal toezicht in de gebieden en op naleving van de omgevingsvergunning wordt uitgevoerd.

5.3 Sanctiestrategie

Als vanuit het toezicht overtredingen worden geconstateerd zal hieraan vervolg moeten worden gegeven. De wijze waarop dat gebeurt is afhankelijk van de aard van de overtreding, historie en de omstandigheden waarin de overtreding is begaan. In de sanctiestrategie is vastgelegd op welke wijze hiermee in de Beemster wordt omgegaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in overtredingen die door inwoners en bedrijven worden begaan en overtredingen die door de gemeente zelf worden begaan.

Er doen zich situaties voor waarbij de gemeentelijke organisatie zelf zowel het uitvoerende als toezichthoudende orgaan is. Ook komt het voor dat een collega-overheid de vergunninghouder is. Aangezien de gemeente Beemster een voorbeeldfunctie heeft naar haar inwoners en bedrijven, wordt er extra kritisch naar eventuele overtredingen gekeken. Daarbij speelt ook dat een bestuursorgaan niet snel geneigd is om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen. Ook heeft de toezichthouder intern een hiërarchisch

ondergeschikte positie, waardoor er geen zekerheid bestaat dat aan zijn constatering aandacht en opvolging wordt gegeven. De nadere uitwerking van sanctioneren bij overtredingen begaan door de eigen organisatie is opgenomen in bijlage 9.

Ten aanzien van het optreden tegen overtredingen bij drank- en horecabedrijven geldt de “Nota uitvoeringsregels handhaving Horeca en Alcoholverstrekkers Beemster 2014”.

5.4 Grenzen aan gedogen

Het college van B&W in Beemster gedooft in beginsel niet. Volgens de nota ‘Grenzen aan gedogen’⁶ is een grote terughoudendheid geboden bij gedogen en is gedogen slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar. Enkel in de volgende situaties kan volgens de nota sprake zijn van aanvaardbaar gedogen:

- het handhaven zou leiden tot aperte onbillijkheden, zoals overmachts- en overgangssituaties;
- het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
- een zwaarder wegend belang rechtvaardigt gedogen.

Gedogen is weliswaar een bevoegdheid van het college, maar zeker geen verplichting. Per geval moet aan de bovenstaande criteria getoetst worden. De hoofdregel van de gemeente Beemster blijft dat er in beginsel niet gedooft wordt.

Naast de hierboven genoemde inhoudelijke criteria zijn er ook nog procedurele criteria waaraan moet worden voldaan in het geval er gedooft wordt:

- gedogen dient schriftelijk en uitdrukkelijk te gebeuren;
- gedogen moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en/of in tijd;
- er moet sprake zijn van een zorgvuldige kenbare belangenafweging (inspraak, publicatie, vermelding van rechtsmiddelen);
- gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

De gemeente Beemster onderschrijft bovenstaande procedurele uitgangspunten indien er gedooft wordt. De gemeente Beemster gedooft daarmee in geen geval impliciet. Wel stelt de gemeente Beemster prioriteiten bij het optreden tegen geconstateerde overtredingen. Dit betekent niet dat er tegen overtredingen met een lage prioriteit niet wordt opgetreden, maar dat gebeurt mogelijk op een later moment. Indien een gedoogbeschikking niet wordt nageleefd, zal handhaving plaatsvinden volgens de sanctiestrategie.

⁶ Gedateerd op 31 oktober 1996.

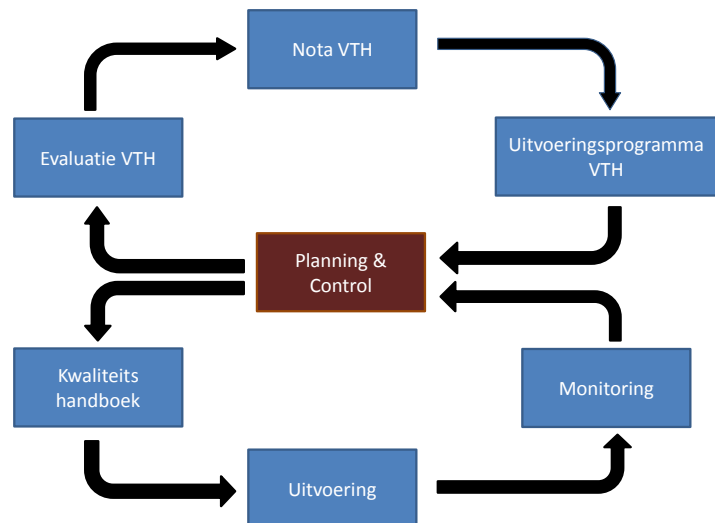
6 BELEIDCYCLUS

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is al kort aangegeven welke relatie de nota VTH heeft met het uitvoeringsprogramma VTH. Vanuit het principe van een lerende organisatie zal regelmatig moeten worden teruggekeken op zaken als de effectiviteit van de nalevingstrategie in de praktijk en de mate van doelbereiking. Ook vraagt het gemeentebestuur om verslaglegging over de resultaten van de inspanningen op het vlak van VTH.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de wijze van programmeren, monitoren en verslagleggen.

Figuur 1: Beleids- en uitvoeringscyclus VTH



6.2 Programmering

De in hoofdstuk 2 geformuleerde strategische doelen, de prioriteiten en de jaarlijkse operationele doelen en de prioriteiten vormen het kader voor programmering van de VTH-activiteiten. Deze programmering komt tot uiting in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma VTH, dat bestuurlijk wordt vastgesteld. In dit programma wordt aangegeven welke activiteiten in het betreffende uitvoeringsjaar worden uitgevoerd.

Aan de hand van de doelen en budgetten uit de programmabegroting, de omgevingsanalyse, de gestelde prioriteiten, de incidentele bestuurlijke prioriteiten en het naleefgedrag wordt het jaarlijkse programma gevuld. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangegeven wat de beoogde productie is in termen van aantal te verlenen vergunningen, afwijkingen van vergunningen, uit te voeren controles en aantal afgehandelde klachten en meldingen.

In het uitvoeringsprogramma VTH worden de volgende elementen opgenomen:

- een inschatting van het soort en aantal vergunningen en meldingen;
- de voorgenomen uit te voeren handhavingsactiviteiten voor het komende jaar;
- de te realiseren productie in termen van controles c.q. handhavingsacties;
- de relatie met de gestelde ambities en doelen (paragraaf 2.1 en 4.4) en prioriteiten.

6.3 Monitoring

Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft en/of de gestelde doel- en taakstellingen zijn of worden gehaald. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel managementdoeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording naar het gemeentebestuur en de gemeenteraad. Voor alle taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt gebruik gemaakt van het registratiesysteem SquitXO, dat een integrale behandeling van omgevingsdossiers mogelijk maakt. De gegevens verzameld door monitoring worden gebruikt als input voor de jaarlijkse beleidsevaluatie en het uitvoeringsprogramma

6.4 Evaluatie en verslaglegging

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan indien noodzakelijk tijdig worden bijgestuurd. Jaarlijks wordt door het college verantwoording afgelegd over de uitvoering van de taken en het behalen van de beleidsdoelstellingen. Deze verantwoording vindt plaats door het vaststellen van een evaluatieverslag VTH. In dit verslag wordt gerapporteerd over de in het uitvoeringsprogramma geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten. Ook wordt in dit verslag de beleidsevaluatie van de Nota VTH opgenomen. Hiermee wordt de beleidscyclus van de Big8 gesloten. Het evaluatieverslag wordt ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Dit is in lijn met de structuur van de horizontale verantwoording die de rijksoverheid nastreeft. Daarnaast worden het evaluatieverslag aan de interne- en externe partners ter kennisname aangeboden.

7

ORGANISATIE EN UITVOERING

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke kwaliteitseisen aan de uitvoeringsorganisatie worden gesteld. Deze kwaliteitseisen vloeien direct voort uit wet- en regelgeving die betrekking hebben op de taken vallend onder de reikwijdte van de Wabo.

7.2 Organisatorische condities

De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
- een roulatiesysteem voor handhavers ter voorkoming van het ontstaan van (vaste/frequente) handhavingsrelaties;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.

Scheiding vergunningverlening en handhaving

Voor de taken die de gemeente Beemster heeft ondergebracht bij de gemeente Purmerend, VrZW en de omgevingsdienst, is sprake van een scheiding van vergunningverlening en handhaving. De onderdelen vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn zowel op persoonsniveau, objectniveau als managementniveau van elkaar gescheiden. Bovendien is er bij alle drie de onderdelen een functionele scheiding aangebracht. Medewerkers van de verschillende disciplines opereren zelfstandig onder eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. Een ieder draagt daardoor onafhankelijk op basis van eigen oordeelsvorming bij aan de totstandkoming van de (omgevings)vergunningen. Bij toezicht is deze onafhankelijke en gescheiden relatie ten opzichte van de juridische handhavers eveneens doorgevoerd.

Beemster scheidt vergunningverlening en handhaving minimaal op personeelsniveau

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een te nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren objecten/gebieden (vaste handhavingsrelatie), moet een handhavingsorganisatie bij grotere en omvangrijkere controles een roulatiesysteem hebben.

Voor het aspect bouwen geldt dat voor omgevingsvergunningen met bouwkosten lager dan € 500.000 de verdeling plaatsvindt op basis van evenredigheid en werkdruk. Deze controles betreffen vaak uitsluitend een enkelvoudige eindcontrole. In enkele gevallen betreffen deze inspecties een tussentijdse voortgangscontrole en een eindcontrole.

Omgevingsvergunningen met bouwkosten hoger dan € 500.000 worden via Squit XO in volgorde van vergunningverlening automatisch toegewezen aan de eerstvolgende toezichthouder. Bij een volgende vergunning in deze categorie wordt dus automatisch een andere toezichthouder aangewezen.

Voor het taakveld milieu heeft de omgevingsdienst een roulatiesysteem ingesteld welke inhoudt dat de volgende planmatige controle van een bedrijf of instelling niet door dezelfde toezichthouder wordt uitgevoerd, als die de laatste controle heeft uitgevoerd.

VrZW heeft een team Toezicht & Objectinformatie samengesteld. De toezichthouders binnen dit team rouleert het toezicht op objecten die jaarlijks gecontroleerd worden. Een eventueel tweede contactmoment in hetzelfde

jaar wordt benut vanuit het project Brandveilig leven, gericht op veiligheidsbewustzijn, gedrag en eigen verantwoordelijkheid. Het zou kunnen dat toezichthouders betrokken zijn die ook de jaarlijkse controle hebben uitgevoerd. De meldingsplichtige objecten worden gecontroleerd aan de hand van zelftoezicht en/of themacontroles. Bij een goed nalevingsgedrag verlaagt de controlefrequentie voor deze objecten.

Toezicht en handhaving van taken in de openbare buitenruimte wordt uitgevoerd door minimaal 2 personen die gezamenlijk opereren (steeds in wisselende samenstelling). Het ontstaan van vaste handhavingsrelaties wordt hiermee voorkomen.

Beemster hanteert een roulatiesysteem voor toezichthouders en handhavers ter voorkoming van het ontstaan van (vaste/frequente) handhavingsrelaties

Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

Er geldt een wettelijke verplichting de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder/opsporingsambtenaar op schrift vast te leggen. De betrokken toezichthouders zijn door het college van burgemeester en wethouders als zodanig aangewezen. Bij de aanwijzing zijn ook hun taken en bevoegdheden vastgelegd. De aanwijzing vindt plaats op functieniveau. Naast hun toezichthoudende bevoegdheden zijn de medewerkers van team Handhaving tevens beëdigd als bijzonder opsporingsambtenaar (BOA). De beëdiging en aansturing van de BOA's gebeurt door het Openbaar Ministerie.

Voor alle medewerkers zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in een toepasselijke functiebeschrijving en in het competentieboek. Daarnaast is voor de medewerkers van team Handhaving een handboek opgesteld, waarin het een en ander verder is uitgewerkt.

In de gemeentelijke mandaatregeling is verder geregeld welke zaken door het college van burgemeester en wethouders aan de afdeling VTH zijn gemandateerd.

Beemster heeft bevoegdheden, taken, verantwoordelijkheden en aansturing van medewerkers schriftelijk vastgelegd.

Klachten- en bereikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheidsregeling van belang. Voor de milieugerelateerde klachten verzorgt de omgevingsdienst voor de Beemster de zogenaamde piketdienst. De piket regeling geldt 24 uur per dag het hele jaar door. Daarnaast heeft de Beemster nog een regeling waarbij klachten en meldingen buiten werktijd binnenkomen bij de gemeentelijke storingscoördinator. Deze stelt vast of de klacht/melding spoedeisend is. De storingscoördinator heeft een lijst met telefoonnummers van deskundigen van de afdeling VTH, die gebeld kunnen worden met het verzoek de klacht en/of melding ter plaatse te onderzoeken. Klachten en/of meldingen die niet spoedeisend zijn worden zo spoedig mogelijk aan de vakafdeling doorgegeven met het verzoek deze af te handelen. Hiermee is de gemeente 24 uur per dag en 7 dagen in de week voor inwoners en bedrijven bereikbaar. Daarnaast heeft de Beemster nog een regeling waarbij klachten en meldingen van inwoners (buiten werktijd) binnenkomen bij Regio Control. Dit bedrijf heeft een lijst met contactpersonen die geraadpleegd kunnen worden bij calamiteiten in de openbare ruimte (riolering, straatverlichting, schade aan gemeentelijke gebouwen).

Beemster heeft een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren

7.3 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

De samenleving verwacht van de overheid dat deze de VTH-taken op een professionele wijze en op een kwalitatief hoog niveau uitvoert. Om dit te realiseren heeft de overheid kwaliteitscriteria ontwikkeld die zich richten op de kwaliteit van de medewerkers en het borgen van de organisatorische processen. Het overgrote deel van de VTH taken van de gemeente Beemster worden uitgevoerd door de afdeling VTH van de gemeente Purmerend. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitscriteria worden geborgd in de organisatie, is binnen de afdeling VTH kwaliteitszorg geïmplementeerd. Een aantal onderdelen van de kwaliteitszorg zijn de kwaliteitskalender, het 'handboek kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving' en het productenboek vergunningen. In de kwaliteitskalender is de cyclus van de BIG8 opgenomen. Het handboek bevat beschrijvingen ten aanzien van de kwaliteit van de medewerkers, de borging van de processen, inhoudelijke vereisten en prioriteiten. Daarnaast geeft het handboek een overzicht van de wijze waarop de borging is

uitgevoerd en benoemt zonodig de relevante documenten. In het productenboek wordt beschreven op welke wijze binnenkomende aanvragen voor vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, toestemmingen en meldingen worden getoetst en afgehandeld. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitseisen geborgd blijven in de organisatie en er zonodig verbeteringen worden doorgevoerd is bij een aantal medewerkers kwaliteitszorg aan het takenpakket toegevoegd.

De gemeente Beemster heeft er voor gekozen om naast het basistakenpakket de overige inrichting gebonden milieutaken onder te brengen bij de omgevingsdienst. De omgevingsdienst moet voldoen aan de kwaliteitscriteria. Met ingang van 1 juli 2016 worden de kwaliteitseisen waaraan de omgevingsdienst bij de uitvoering van haar taken moet voldoen opgenomen in de door de raad vast te stellen verordening kwaliteit VTH. Hiermee vindt borging van de kwaliteit van de werkzaamheden plaats.

Begrippenlijst en overzicht bijlagen

Begrippenlijst

Apv	Algemene plaatselijke verordening
Avs	Afvalstoffenverordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Big8	Sluitende cyclus waarbij beleid wordt vastgelegd, ten uitvoer wordt gebracht en geëvalueerd conform de kwaliteitscriteria 2.1
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
HHNK	Hoogheemraadschap Holland Noorderkwartier
Kwaliteitscriteria 2.1	Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo de dato, 7 september 2012 (criteria op de gebieden van kritieke massa, proces en inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten)
Kwaliteitshandboek	Intern handboek dat de kwaliteitszorg van de afdeling VTH op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving beschrijft
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
Normadressaat	Degene die de overtreding begaat
OD IJmond	Omgevingsdienst IJmond
Tafel van elf	Gedragsanalysemodel dat 11 dimensies onderscheidt die bepalend zijn voor de naleving van wet- en regelgeving
Toezichthouder	Door het college van B&W op grond van art 5.11 van de algemene wet bestuursrecht aangewezen ambtenaar, welke belast is met het toezicht op de voor hem/haar aangewezen wetten
VrZW	Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Overzicht bijlagen in bijlagenboek

- 1 Betrokken organisaties en personen
- 2 Omgevingsanalyse
- 3 Productenboek Vergunningverlening
- 4 Handhavingsstrategie
- 5 Tafel van elf
- 6 In te zetten handhavingsinstrumenten
- 7 Vormen van toezicht
- 8 Basiswerkwijze toezicht
- 9 Sanctiestrategie

Colofon

De Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2016-2019 is opgesteld door:

Linda Admiraal

Corinne Agtersloot

Abdeslam Azzouz

Ruud Bruggeman

Frank Dekker

Chantal Haring

Buddy Suwijn

Sandra Voorsluijs

Marcel van der Weijden

Priscilla Weitjes-Evers

15 december 2015

