

Beleidsplan Vergunningen, Toezicht & Handhaving 2020-2022

Gemeente Heerhugowaard



Vastgesteld door het college van
Burgemeester en Wethouders van de
gemeente op

.....

Ter kennisname aan de Raad van de
gemeenteop

.....

Samenvatting	2
1. Inleiding	4
DEEL A DE BELEIDSVISIE	6
2. Terugblik, ontwikkelingen, wettelijke verplichtingen en gemeentelijke opgaven	6
2.1. Terugblik	6
2.2. Ontwikkelingen in het Omgevingsrecht	6
2.3. Gemeentelijke ontwikkelingen	8
3. Ambities, uitgangspunten en doelstellingen	9
3.1. Algemene uitgangspunten	9
3.2. Vergunningverlening	9
3.3. Toezicht en handhaving	11
4. Omgevingsanalyse	13
4.1. Water en groen.....	14
4.2. Lekker buiten.....	15
4.3. Kool, gras en glas.....	15
4.4. Stedelijk, dorps en duurzaam.....	16
4.5. Landelijk, dorps, waterrijk.....	17
4.6. Aan de slag	17
5. Prioriteiten	18
5.1. Vergunningverlening	18
5.2. Toezicht en handhaving	18
6. Samenwerking met andere partners	19
DEEL B DE STRATEGIEEN	21
7. Doel en opzet van de strategieen	21
7.1. Nalevingsstrategie	21
7.2. Vergunningenstrategie	21
7.2.1. Algemene werk- en procedureafspraken	21
7.2.2. Toetsing regelgeving Wabo, onderdeel bouw.....	25
7.2.3. Omgevingsvergunning afwijkend gebruik	27
7.2.4. Overige omgevingsvergunningen	29
7.3. Preventiestrategie	33
7.4. Handhavingsstrategie	34
7.4.1. Toezichtstrategie	34
7.4.2. Sanctiestrategie.....	37
7.4.3. Gedoogstrategie	43
8. Organisatie en middelen	44
9. Registratie, monitoring en evaluatie	48

SAMENVATTING

Voor u ligt het beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) van de gemeente Heerhugowaard. In dit beleidsplan staat hoe de gemeente de komende jaren (2020-2022) om wil gaan met de VTH-taken.

Waarom?

Al ruim 10 jaar zijn de VTH-taken van gemeenten al in ontwikkeling. Ook de komende jaren brengen nog ingrijpende veranderingen waar gemeenten op in moeten spelen, zoals de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet. Daarbij heeft er een ambtelijke fusie met de gemeente Langedijk plaatsgevonden. Dit alles heeft aanleiding gegeven voor het opstellen van het beleidsplan VTH 2020-2022. [Er is, vanwege de aanstaande bestuurlijke fusie in 2022, bewust voor gekozen om dit plan tot aan de bestuurlijke fusie te laten lopen.](#)

Wat?

De gemeente draagt bij aan een veilige, schone en gezonde woon-, werk-, en leefomgeving voor haar inwoners en ondernemers. Dat wil de gemeente bereiken door de duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid te vergroten en te waarborgen. Een servicegerichte, professionele dienstverlening op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving levert hieraan een belangrijke bijdrage.

De **missie en visie** zijn dan ook:

MISSIE

“Door een adequate uitvoering van de VTH-taken bijdragen aan de veiligheid, inclusiviteit en leefbaarheid van de inwoners en bedrijven van de beide gemeenten.”

VISIE

“De Afdeling VTH draagt bij aan een veilige en schone, gezonde en inclusieve woon en duurzame, en toekomstgerichte werk- en leefomgeving voor inwoners en bedrijven van beide gemeenten. Wij stimuleren de eigen kracht van de inwoner en ondernemer over de eigen leefomgeving en zorgen voor basiskwaliteit voor de leefomgeving van de inwoners en ondernemers.”

Waar?

De geschiedenis van Heerhugowaard gaat terug naar omstreeks het jaar 800, toen het gebied nog bedekt was met veen. De combinatie van ontginning van dit veen en stormvloeden resulteerde in het ontstaan van meerdere meren in de regio. Eén daarvan was de latere Heerhugowaard. Deze ‘Heerhuygenwaert’, vermoedelijk genoemd naar baljuw Hugo van Assendelft, werd in 1631 drooggelegd. Lange tijd kende de polder een trage ontwikkeling, die pas werd versneld toen moderne (landbouw)technieken konden worden ingezet. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw nam de woningbouw een enorme vlucht tot de huidige situatie waarbij het oorspronkelijk agrarische karakter in het grootste deel van het gebied is vervuld voor een (hoogwaardige) woon- en werkomgeving.

Hoe?

Wij streven naar een doelmatige vergunningverlening, toezicht en handhaving. Als uitgangspunt hiervoor nemen we het naleefgedrag en hoe deze kan worden bevorderd. De gemeente werkt hierbij met zgn. strategieën. Het totaal van strategieën dat wordt gehanteerd om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, noemen we de nalevingsstrategie. In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Dit varieert van kennis van de regels, het nut en de noodzaak ervan inzien, tot het bewust overtreden ervan. Een aantal van deze factoren is door de gemeente te beïnvloeden door duidelijk te communiceren, consequent te toetsen, toezicht te houden en handhavend op te treden. De nalevingsstrategie van de gemeente bestaat uit drie strategieën: een vergunningenstrategie, preventiestrategie en een handhavingstrategie.

De vergunningenstrategie biedt de gemeente een basis voor de kaders en uitgangspunten voor vergunningverlening. De strategie heeft tot doel om de vergunningverlening transparant en uniform uit te voeren. In de strategie wordt onderscheid gemaakt tussen:

- de omvang en aard van de aangevraagde activiteiten en
- de specifieke omgeving waar die activiteiten worden uitgevoerd.

De complexiteit van beide punten bepaalt de werkwijze bij het verlenen van de vergunning.

Bij de preventiestrategie is het uitgangspunt voorkomen is beter dan genezen. De gemeente wil dan ook de bewustwording bij inwoners en ondernemers vergroten. Belangrijke elementen bij bewustwording zijn voorlichting en de wijze van toezicht. Via voorlichting en goed vooroverleg probeert de gemeente te bereiken dat inwoners en ondernemers regels (spontaan) gaan naleven. De gemeente ziet preventie als gedragsbeïnvloeding door:

- aanwezig zijn in de openbare ruimte;
- burgers uitleggen wat de regels zijn;
- aanspreken van overtreders bij lichte vergrijpen;
- langsgaan bij overtreders en in gesprek gaan met de overtreders i.p.v. de traditionele juridische benadering, en

- inzetten op maatwerk waar mogelijk, om procedures met burgers te voorkomen.

In de handhavingsstrategie wordt ingegaan op hoe de gemeente handelt als er een overtreding wordt geconstateerd. Een handhavingsstrategie bestaat uit:

- een toezichtstrategie: hoe houden we toezicht?
Het uitgangspunt bij toezicht is dat de prioritering leidend is voor de frequentie van toezicht.
- een sanctiestrategie: welke sanctiemiddelen zetten we wanneer in?
Om naleving van de regelgeving af te dwingen heeft de gemeente Heerhugowaard verschillende handhavingsinstrumenten tot haar beschikking. Welke handhavingsinstrumenten gekozen kunnen worden, is afhankelijk van een aantal factoren.
De gemeente zal o.a. moeten kiezen of zij de overtreding via het bestuursrechtelijke, het strafrechtelijke en, of het privaatrechtelijke spoor wil aanpakken. Deze drie rechtsvelden bieden elk hun eigen instrumenten om de overtreder te overreden om zijn overtreding te beëindigen. Het uitgangspunt hierbij is dat de gemeente bij de keuze van het inzetten van instrumenten, zoveel mogelijk aansluit bij de Landelijke Handhaving Strategie (LHS). Deze landelijke strategie is een instrument waarmee onder meer gemeenten, omgevingsdiensten, het OM en de politie op eenduidige manier optreden bij geconstateerde overtredingen.
- een gedoogstrategie: wanneer treden we niet op tegen een overtreding?
De gemeente hanteert hierbij als uitgangspunt dat er slechts in uitzonderingsituaties, met inachtneming van procedurele en inhoudelijke voorwaarden, overgegaan kan worden tot actief gedogen.

Ook wordt in de handhavingsstrategie aangegeven hoe de gemeente omgaat met overtredingen door de eigen organisatie. Hierbij wordt als uitgangspunt genomen dat het, om haar geloofwaardigheid te behouden, belangrijk is dat de gemeente zelf ook de regels naleeft en daarmee een voorbeeldfunctie vervult. Handhaving op overtredingen door eigen instellingen/afdelingen of andere overheden is dan ook niet anders dan bij anderen.

Wanneer?

De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van een breed scala aan toezicht- en handhavingstaken die voortvloeien uit verschillende wet- en regelgeving. Gezien de omvang van deze taken kan overal op controleren of tegen elke overtreding optreden niet. Daarvoor is de beschikbare handhavingscapaciteit niet toereikend. Er moeten daarom keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. In het voorgaande beleidsplan zijn de prioriteiten bepaald op basis van een objectieve risicoanalyse: kans x effect. Deze formule is ook nu weer als uitgangspunt genomen. Maar er zijn ook taken die wellicht laag op de risicoanalyse scoren, maar die voor ons wel belangrijk zijn, zoals landschappelijke waarden of welstandeisen in beschermd gebied. Deze aspecten hebben we dan ook meegewogen in de uiteindelijke afweging bij het bepalen van prioriteiten.

De activiteiten met de hoogste prioriteit zijn:

- Constructieve veiligheid
- Brandveiligheid bij gebouwen (kwetsbare objecten)
- Bewoning van panden in strijd met het bestemmingsplan
- Sluiting drugspanden op grond van artikel 13 B Opiumwet (Damoclesbeleid)
- Alle illegale (bouw)activiteiten in/bij het water
- Erfafscheidingen en bebouwing in het voorerfgebied

Wie?

De uitvoering van de maatregelen is in handen van de gezamenlijke afdeling VTH van de gemeenten Langedijk en Heerhugowaard. Deze doet dat niet alleen, maar samen met de diverse ketenpartners.



1. INLEIDING

Heerhugowaard is een gemeente die nog steeds volop in ontwikkeling is, zowel bestuurlijk als ruimtelijk. Niet voor niets heet Heerhugowaard “Stad van kansen”.

Twee belangrijke – en complexe – opgaven waar Heerhugowaard de komende tijd voor staat in het fysiek domein, zijn de energietransitie en de verdere gebiedsontwikkeling van het Stationsgebied, het Stadshart, de Centrumwaard, de Draai, Heerhugowaard Zuid en Broekhorn.

De *‘fysieke leefomgeving’* is een begrip dat vaak terug komt in documenten over de omgeving, zoals de omgevingswet en omgevingsvisie, maar dat niet meteen duidelijk is. De *‘fysieke leefomgeving’* staat voor datgene wat je ziet, voelt en ruikt. Dat zijn bijvoorbeeld gebouwen, wegen, parken, een schone lucht, sloten, rivieren, bossen, enzovoort. Het begrip gaat dus over van alles; een compleet en complex plaatje.

De gemeente Heerhugowaard is verantwoordelijk voor de vergunningen, toezicht- en handhavingstaken in de fysieke leefomgeving. De gemeente verleent jaarlijks gemiddeld zo’n 500 vergunningen en behandelt ongeveer 150 toezicht- en handhavingssaken.

In dit beleidsplan staat hoe de gemeente de komende jaren (2020-2022) om wil gaan met deze VTH-taken. Het plan beschrijft de bestuurlijke uitgangspunten en beleidskeuzes over de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht, APV en bijzondere wetten. Hoewel de gemeente streeft naar een zo’n integraal mogelijk beleidsplan, is er in dit geval, voor gekozen om het aandachtsgebied Drank- en Horeca en de inzet van de Boa’s in aparte plannen uit te werken.

Op basis van de uitgangspunten, beleidskeuzes en een uitgevoerde omgevingsanalyse zijn prioriteiten en doelstellingen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving geformuleerd. In dit plan wordt ook beschreven op welke wijze de gemeente ervoor zorgdraagt dat wet- en regelgeving wordt nageleefd.

De basis van dit beleidsplan is gelegd in de Kadernota VTH 2017-2018.

Dit document is een goede basis gebleken om de gewenste verbeteringen op VTH-gebied door te voeren en heeft de afgelopen jaren dan ook zijn dienst bewezen. Op een groot aantal punten is het ook nog steeds actueel. En dat is niet verbazingwekkend, want veel wettelijke taken die destijds zijn benoemd, vormen nog steeds een belangrijk deel van het werk. Toch is het nu tijd om dit beleid te actualiseren en wel om de volgende redenen:

- De speerpunten van beleid hebben resultaat gehad. Dat biedt de mogelijkheid om nieuwe prioriteiten te stellen.
- Wijzigingen in wet- en regelgeving en gevormde jurisprudentie moeten hun doorwerking krijgen in het beleid en de praktijk.
- De rol van de gemeente in vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van de fysieke leefomgeving zal de komende jaren aanzienlijk veranderen. De gemeente moet daarop inspelen om de lokale belangen ook in de toekomst naar behoren te kunnen behartigen.
- De ambtelijke fusie met Langedijk per 1 januari 2020 en de voorgenomen bestuurlijke fusie per 1 januari 2022.

De actualisatie begint met een herziening van de beleidsuitgangspunten. Deel A van dit plan bevat de bestuurlijke uitgangspunten en ambities die de gemeente als richtsnoer kan gebruiken voor de uitvoering van het werk. De visie bouwt voort op de in 2017 vastgelegde kaders maar legt een aantal nieuwe accenten.

De ambities, uitgangspunten en randvoorwaarden die in de visie zijn geformuleerd, moeten hun doorwerking krijgen naar de uitvoering van het werk. Daarom is besloten om in deel B van dit plan een geactualiseerd uitvoeringskader op te nemen. In dat kader zijn uitvoeringsnormen, protocollen en beleidsregels vastgelegd om een verantwoorde, effectieve en efficiënte uitvoering van taken te waarborgen in overeenstemming met de geformuleerde ambities.

Ook moet de programmering van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden aangepast aan de actuele ontwikkelingen. Het inventariseren en plannen van de daadwerkelijke activiteiten met de daartoe beschikbaar gestelde middelen.

Hierbij dient benadrukt te worden dat (bestuurlijke) visie, de mogelijkheden van de organisatie en de programmering van activiteiten op elkaar afgestemd moeten zijn om een effectieve en efficiënte uitvoering van taken mogelijk te maken.

Alleen dan doen de handen (de uitvoering) wat het hoofd (het bestuur) wil, overeenkomstig de beschikbare middelen (de programmering). Het ideaalbeeld dient als referentie voor de evaluatie en voor de doelen die de organisatie zich stelt om slagvaardig te kunnen handelen.

De gemeenten Heerhugowaard en Langedijk hebben eind 2017/begin 2018 besloten de krachten te bundelen om zo een optimale dienstverlening aan de burger, een efficiënt werkende ambtelijke organisatie, een betere kwaliteit, een verminderde kwetsbaarheid en een stevige positie in de regio te krijgen. Ook op het gebied van de VTH-taken werken de gemeenten nauw samen. In 2019 is besloten tot een ambtelijke fusie en daarmee ook tot het oprichten van de afdeling VTH, een afdeling die voor de beide gemeenten de werkzaamheden rond vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving uitvoert. Naast deze uitvoerende taken adviseert de afdeling de twee gemeenten over (uitvoerings)beleid op het gebied van VTH.

Daarbij moet gedacht worden aan handhavingsbeleid, de daaraan gekoppelde jaarlijkse verslaglegging en programmering en diverse landelijke en provinciale ontwikkelingen. De gezamenlijke afdeling VTH is op 1 januari 2020 formeel van start gegaan.

De twee gemeenten hebben, om de slagvaardigheid en uitvoerbaarheid van de plannen te vergroten, besloten om de plannen, zo veel mogelijk te uniformiseren, waarbij de gemeente- eigen problematiek, de zgn. "couleur locale" niet uit het oog verloren wordt.

De gemeente moet, wettelijk gezien, beschikken over een actueel en geldend beleidsplan. Dat is hier niet het geval, want formeel gold de Kadernota VTH maar tot 2019. Daarom is er voor gekozen om, ondanks dat de uitwerking en uitvoering van de ambtelijke fusie nog in volle gang is, nieuw beleid op te stellen. Daarbij is bewust als uitgangspunt genomen om het beleidsplan voor 2 jaar vast te stellen, wetende dat er ook nog een bestuurlijke fusie aan zit te komen.

Omdat de verdere uitwerking en uitvoering van de ambtelijke fusie en de bestuurlijke fusie zeker nog kunnen en zullen leiden tot gewijzigde werkwijzen, procedures en prioriteiten, is er voor gekozen om tussentijds een actualisatie uit te voeren. In deze actualisatie zal er in ieder geval specifieke aandacht zijn voor de risicoanalyse, de prioritering en een participatietraject.

De uniformisering en de ambtelijke fusie leiden er echter wel toe dat er in dit document en in de uitvoering op de werkvloer op dit moment vanuit twee gedachten wordt gewerkt: enerzijds vanuit de gedachte van de gemeente Heerhugowaard als zelfstandige bestuurlijk gemeente, anderzijds vanuit de gedachte van de gemeente Heerhugowaard als toekomstig onderdeel van de nieuw te vormen gemeente Dijk en Waard.



2. TERUGBLIK, ONTWIKKELINGEN, WETTELIJKE VERPLICHTINGEN EN GEMEENTELIJKE OPGAVEN**2.1. TERUGBLIK**

Leefbaarheid en veiligheid hebben binnen de gemeente Heerhugowaard prioriteit. Het college heeft zich de afgelopen jaren tot doel gesteld dat inwoners zich veilig voelen. Om dit bereiken is de kantelingsgedachte doorgevoerd, door de vraag te stellen wat de inwoners zélf kunnen bijdragen aan de veiligheid. De nadruk ligt hierbij op preventie. Daarnaast heeft het college bewust gekozen voor een andere benadering ten aanzien van het toepassen van regels en de handhaving daarop. Het college streefde en streeft, daar waar mogelijk, naar minder regels en ziet bij handhaving van die regels toe op een houding die inspeelt op mogelijke oplossingen.

De gemeente Heerhugowaard ambieert om de VTH- taken op een professionele wijze en passend niveau uit te voeren. Bij de uitvoering van deze taken staat een gezamenlijke oplossing voorop. Deze ambities hebben de afgelopen jaren geleid tot navolgende doelstellingen, neergelegd in de Kadernota VTH 2017-2018:

- continue verbetering van de dienstverlening;
- de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van burgers en bedrijven bij het oplossen van vraagstukken stimuleren;
- integrale wijze van werken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- kansen en problemen op wijkniveau bespreken met als mogelijke ontwikkeling “the right to challenge”;
- het zijn van een sterke samenwerkingspartner in de keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

In de afgelopen jaren zijn er grote stappen gezet om deze doelstellingen te realiseren, zo zijn er grote slagen gemaakt met het verbeteren van de dienstverlening. Het is echter lastig gebleken om concreet aan te geven of de hierbij gestelde neven-doelen te weten: het vergroten van de klantgerichtheid, efficiencyverbetering en kostenbesparing, daadwerkelijk behaald zijn of dat er op zijn minst, verbetering in is gekomen. Monitoring is dan ook nog een belangrijk aandachtspunt.

Datzelfde geldt voor de ambities op het gebied van het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid en het zijn van een sterke samenwerkingspartner.

Er zullen de komende jaren dus nog nadere stappen genomen moeten worden om de uitgangspunten/ ambities volledig te realiseren. Wij hebben dan ook besloten om de doelstellingen uit de Kadernota VTH 2017-2018 te continueren in dit beleidsplan.

Veel van uitgangspunten/ambities zijn gericht op het verbeteren van de bedrijfsvoering omdat wij er vanuit gaan dat verbetering van de bedrijfsvoering indirect of direct effect heeft op de veiligheid en de leefbaarheid. Het is echter lastig gebleken om hierin een rechtstreeks causaal verband aan te tonen. Er dient dus meer aandacht te komen voor doelstellingen die rechtstreeks betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.

Wij zijn een ambitieuze gemeente op het gebied van VTH. Tot nu toe lukt het ons om veel van de ambities ook daadwerkelijk te realiseren, maar gelet op alle landelijke ontwikkelingen en de huidige ambities op het gebied van ondermijning en duurzaamheid, moeten we ons realiseren dat er een moment komt dat de rek er bij de afdeling VTH, qua tijd en capaciteit, uit is.

Gezien de omvang van alle toezicht- en handhavingstaken kan ook overal op controleren of tegen elke overtreding optreden niet. Daarvoor is de beschikbare handhavingcapaciteit niet toereikend. Er moeten daarom keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld; deze prioriteiten zijn de afgelopen jaren ook duidelijk gesteld. De praktijk blijkt echter weerbarstiger dan de theorie, want ondanks dat er een onderscheid gemaakt is tussen werkzaamheden met hoge prioriteit en lage prioriteit, komt het nog wel eens voor dat er toch dossiers met voorrang opgepakt worden, die volgens het beleid eigenlijk lage prioriteit zouden moeten hebben. Om tot een efficiënte uitvoering te komen zal nog nadrukkelijker dan nu al een directe relatie gelegd moeten worden tussen risico's, prioriteiten en capaciteit.

2.2. ONTWIKKELINGEN IN HET OMGEVINGSRECHT

In de komende jaren staat er een aantal grootschalige wijzigingen op het gebied van wet- en regelgeving op het programma, die van invloed zijn op de uitvoering van de VTH-taken. De volgende ontwikkelingen dienen zich aan of zijn reeds in gang gezet:

Omgevingswet

Met de Omgevingswet, die naar de huidige verwachting begin 2021 in werking treedt, wordt een kanteling beoogd in het fysieke domein die nog ingrijpender, zal zijn als de decentralisaties in het sociaal domein. Met de invoering van de Omgevingswet krijgt de gemeente als lokale overheid, net als in het sociale domein, meer verantwoordelijkheden.

De Omgevingswet verandert de wijze waarop gemeenten besluiten nemen over de fysieke leefomgeving. Er worden meer belangen in één keer meegewogen, er is veel afstemming met betrokken partijen in de voorbereiding en we werken vanuit vertrouwen.

Dat vraagt ook iets van de houding, cultuur en werkwijze van de betrokkenen. De overheid is niet meer als enige verantwoordelijk. Maar minder overheid, meer samenleving betekent dat de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkeling meer bij initiatiefnemers en omwonenden komt te liggen. Daarom is het van belang om goed na te denken over de manier waarop besluitvorming wordt voorbereid.

Tevens wordt meer ruimte gegeven aan initiatief, de procedures worden korter, namelijk i.p.v. maximaal 8 weken, en er komt meer ruimte voor lokaal maatwerk. Dit stelt aan de gemeente onder andere hogere eisen aan de digitale infrastructuur, de ambtelijke organisatie en de omgang met burgers en ondernemers.

De Omgevingswet is een kans om het fysieke domein van de beide gemeenten, in het kader van de bestuurlijke fusie, nader vorm te geven. De Omgevingswet biedt veel ruimte voor gebiedsgericht beleid. Dat houdt in dat per gebied afwijkende regels kunnen worden gesteld. Daarmee wordt recht gedaan aan de verschillende karakters van de kernen, terwijl ook een zekere eenheid binnen de nieuwe gemeente wordt bewaakt.

Momenteel werken de huidige gemeenten aan een gezamenlijke strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving, waarin onder meer integraal werken, gebiedsgerichtheid en het betrekken van inwoners verder verankerd zijn. Deze kan door de nieuwe gemeente worden overgenomen.

Het is nog niet duidelijk welke impact de Omgevingswet op de afdeling VTH gaat krijgen, maar dat deze impact heeft, is een ding dat zeker is. Niet alleen bij de inwerkingtreding zelf, maar ook al bij de voorbereidingen ervan. Zo wordt er nu al gewerkt aan een nieuw systeem, Squit 2020, en er al diverse werkgroepen waar ook medewerkers van de afdeling aan deelnemen.

Medio 2020 zal er op de afdeling VTH een impactanalyse uitgevoerd worden, in samenhang met de effecten van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna Wkb), die hierna besproken zal worden.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Er wordt al jarenlang gewerkt aan een nieuw stelsel voor het bouwtoezicht in Nederland. Uitgangspunt daarbij is dat de initiatiefnemer van een bouwproject het bouwproces zodanig organiseert dat er voldoende waarborgen zijn die ervoor zorgen dat het eindresultaat voldoet aan het Bouwbesluit. Private kwaliteitsborging ziet toe op het gehele traject van de bouw: van initiatief tot en met de oplevering.

In het nieuwe stelsel toetst het bevoegde gezag (meestal de gemeente) een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen niet langer aan de (bouwtechnische) voorschriften van het Bouwbesluit. Naast de toetsing aan het bestemmingsplan, de welstandseisen en de bouwverordening blijft de bouwtechnische beoordeling beperkt tot het toetsen of voor de betreffende bouwwerkcategorie het juiste instrument voor private kwaliteitsborging is toegepast. Ook het toezicht op de naleving van de bouwtechnische voorschriften tijdens de uitvoering van het bouwproject vervalt. Het toezicht blijft beperkt tot de ruimtelijke en uiterlijke (welstand) onderdelen van de omgevingsvergunning. Wel dient er gecheckt te worden of er sprake is van een erkenning m.b.t. de kwaliteitsborgende instantie. Na de oplevering van het bouwproject gaat de controle op het bestaande bouwwerk over naar de gemeente (zoals nu ook het geval is).

De invoering van het nieuwe stelsel gebeurt in fasen. De eerste fase (verwachte inwerkingtreding is 2021, gelijk met de Omgevingswet) richt zich op de zgn. bouwwerken in gevolgklasse 1. Dit zijn onder meer de eenvoudige bouwwerken en de eengezinswoningen.

Later zullen de bouwwerken in de gevolgklassen 2 en 3 volgen. Het gaat dan om de meer complexe bouwwerken zoals flats, ziekenhuizen en woongebouwen.

Omdat nog niet volledig duidelijk is welke impact deze wet op de kwaliteit en capaciteit van de betrokken medewerkers van de afdeling VTH zal hebben, wordt, o.a. door de provincie, geadviseerd om een impactanalyse uit te voeren. Gelet op de ambtelijke fusie per 1 januari 2020 is er voor gekozen om deze impactanalyse uit te voeren zodra de formatie van de afdeling VTH duidelijk vormgegeven en voor het grootste deel op orde is.

Klimaat en energie

Zowel op internationaal als op lokaal niveau, in provincie- en gemeentehuizen, is terecht veel aandacht voor klimaat en energie. Op 28 juni 2019 publiceerde het kabinet het Klimaatakkoord: de Nederlandse uitwerking van de internationale klimaatafspraken van Parijs (2015). De CO₂-uitstoot dient sterk te verminderen: in 2030 met de helft ten opzichte van 1990. Eén van de afspraken is dat 30 energieregio's in Nederland onderzoeken waar en hoe het best duurzame elektriciteit op land (wind en zon) opgewekt kan worden. Maar ook welke warmtebronnen te gebruiken zijn zodat wijken en gebouwen van het aardgas af kunnen. Waar is ruimte en hoeveel? Zijn de plekken maatschappelijk gezien acceptabel en financieel haalbaar? In een Regionale Energiestrategie (RES) beschrijft elke energieregio zijn eigen keuzes. Het Nationaal Programma RES ondersteunt de regio's bij het maken van de RES. Binnen Noord-Holland is Noord-Holland-Noord een eigen energieregio.

Heerhugowaard heeft de ambitie om zich te ontwikkelen tot één van de eerste energieneutrale gemeenten van Nederland. Het gaat hierbij om het terugdringen van het directe energiegebruik voor wonen, werken en mobiliteit en het opwekken van duurzame energie.

Een belangrijk en concreet aandachtspunt bij de voorgenoemde energietransitie is het overstappen van gas naar duurzame warmtebronnen. De transitie van verwarmen met aardgas naar duurzame verwarmings-alternatieven wordt de warmtetransitie genoemd.

Om de warmtetransitie goed te laten voorlopen is het belangrijk dat wij op tijd starten met de voorbereidingen en ook bewoners meer betrekken en informeren over de ontwikkelingen. Deze ontwikkeling is in een stroomversnelling gekomen omdat per 1 juli 2018 de gasaansluitingsplicht voor nieuwbouw is komen te vervallen.

Omdat netbeheerders slechts wettelijke taken mogen uitvoeren en hun wettelijke gasaansluitplicht voor genoemde uitzonderingen is komen te vervallen, betekent dit feitelijk een verbod om nieuwbouwwoningen waarvoor de vergunning is aangevraagd na 1 juli 2018 aan te sluiten op het gasnet. Deze zgn. Wet Vet (Voortgang Energie Transitie) heeft ook gevolgen voor aanvragen van omgevingsvergunningen voor nieuwbouwwoningen van na 1 juli 2018. Deze aanvragen moeten voldoen aan het Bouwbesluit 2012 en dus ook het daarin bepaalde over de energieprestatie-coëfficiënt (EPC-norm). Als de EPC-norm niet wordt gehaald zal de vergunning wegens strijd met het Bouwbesluit geweigerd moeten worden.

De gemeente Heerhugowaard heeft gebruik gemaakt van de uitzondering op de Wet Voortgang Energietransitie voor vrije kavels in de Draai en Broekhorn. Inmiddels gelden deze uitzonderingen niet meer. De Autoriteit consument en markt wordt verzocht om het landelijke register hierop aan te passen.

Daarnaast is per 1 juli 2019 de informatieplicht energiebesparing voor bedrijven en instellingen in werking getreden. Iedere inrichting die onder de energiebesparingsplicht valt, moet een rapport indienen bij het bevoegd gezag. Specifiek voor de informatieplicht geldt dat inrichtingen die aan de Meerjarenaafspraken energie efficiëntie (EED) zijn toegetreden, niet onder de informatieplicht vallen.

Deze plicht betekent voor de gemeente een extra werklast, omdat Heerhugowaard een groot deel van de bedrijven nog zelf controleert, en deze taak niet, zoals een aantal regiogemeenten, aan de omgevingsdienst heeft uitbesteed.

Voor alle nieuwbouw, zowel woningbouw als utiliteitsbouw, geldt bovendien dat aanvragen van de omgevingsvergunning vanaf 1 juli 2020 moeten voldoen aan de eisen voor bijna energieneutrale gebouwen (BENG). Voor nieuwe overheidsgebouwen geldt dat aanvragen van de omgevingsvergunning al vanaf 1 januari 2019 moeten voldoen aan de BENG-eisen. De overheid heeft namelijk een voorbeeldfunctie.

In Nederland leggen we vanaf 1 juli 2020 de energieprestatie voor bijna energieneutrale gebouwen vast aan de hand van 3 eisen:

1. de maximale energiebehoefte in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar
2. het maximale primair fossiel energiegebruik, eveneens in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar
3. het minimale aandeel hernieuwbare energie in procenten

Deze eisen vervangen de EPC, de huidige eis voor nieuwbouw.

Deze hiervoor genoemde aspecten hebben direct effect op de werkzaamheden van de afdeling VTH. Zowel in de capaciteit bij vergunningverlening als bij handhaving moet rekening worden gehouden met extra werkzaamheden op dit gebied. Zeker ook gelet op de ambities die de gemeente op het gebied van de energietransitie heeft.

Een concreet voorbeeld hiervan is het gebruik van warmtepompen. Bij een groot aantal warmtepompen zijn er problemen met het geluid dat de warmtepomp produceert in de nabije omgeving. Dit levert klachten op, waar medewerkers van het team toezicht en handhaving op af dienen te gaan. Maar ook in de vergunningsfeer levert dit onderwerp extra werk op omdat er nog geen goede richtlijnen voor het te produceren geluid zijn.

2.3. GEMEENTELIJKE ONTWIKKELINGEN

De gemeente Langedijk en Heerhugowaard hebben besloten per 1 januari 2020 ambtelijk te fuseren, om vervolgens ook tot een bestuurlijke fusie te komen. De gemeenten Langedijk en Heerhugowaard hebben samen circa 85.000 inwoners.

In de nieuwe werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard ligt de focus op *excellente dienstverlening, samenwerking en leiderschap*.

De gemeenten Langedijk en Heerhugowaard hebben uitgesproken wat voor hen het beoogd resultaat is van de ambtelijke fusie. Zij richten zich op drie doelstellingen:

1. het verhogen van de kwaliteit;
2. het verlagen van de kwetsbaarheid; en
3. het versterken van hun positie in de regio.

Daarnaast gelden de volgende perspectieven en uitgangspunten:

- meerwaarde van het volledig standaardiseren van de bedrijfsvoering van de ambtelijke fusieorganisatie;
- gelijkwaardigheid tussen beide gemeenten; en
- de werkorganisatie moet zich instellen op het bedienen van beide besturen die een ander karakter kennen.

Langedijk en Heerhugowaard gaan hun afzonderlijke dienstverleningsprogramma's samenvoegen.

Zij hebben gekozen voor een integraal samenhangende "digitale ontwikkeling" en "professionele ontwikkeling" om moderne en innovatieve dienstverlening (top-dienstverlening) waar te maken.

Met de fusie wordt de dienstverlening aan de inwoners en ondernemers op peil gehouden en verder verbeterd. De klanten van de gemeenten (de inwoners en ondernemers) staan centraal. Dit is vertaald als digitaal waar het kan en persoonlijk maatwerk waar het beter is.

Het ontwikkelde dienstverleningsconcept houdt een collectieve veranderopgave in voor de organisaties van Langedijk en Heerhugowaard en de toekomstige fusieorganisatie. Het vraagt van leidinggevend en professionals inzicht in, begrip voor en commitment aan deze ontwikkelingen.

Voor meer informatie verwijzen wij naar het Bedrijfsplan Ambtelijke fusieorganisatie Heerhugowaard-Langedijk. Dit bedrijfsplan is het vertrekpunt voor de invulling van de rol van de directie. De directie draagt de visie van de nieuwe werkorganisatie uit naar hoofden, medewerkers en ook naar externe partijen.

3. AMBITIES, UITGANGSPUNTEN EN DOELSTELLINGEN

3.1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN

De gemeente 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. Een servicegerichte, professionele dienstverlening op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving levert hieraan een belangrijke bijdrage.

De **missie en visie** zijn dan ook:

MISSIE

“Door een adequate uitvoering van de VTH-taken bijdragen aan de veiligheid, inclusiviteit en leefbaarheid van de inwoners en bedrijven van de beide gemeenten.”

VISIE

“De Afdeling VTH draagt bij aan een veilige en schone, gezonde en inclusieve woon en duurzame, en toekomstgerichte werk- en leefomgeving voor inwoners en bedrijven van beide gemeenten.

Wij stimuleren de eigen kracht van de inwoner en ondernemer over de eigen leefomgeving en zorgen voor basiskwaliteit voor de leefomgeving van de inwoners en ondernemers.”

Om dit te bereiken, is een aantal succesbepalende factoren benoemd:

1. Geslaagde teamvorming en samenvoeging (1 afdeling!)
2. Formatie op orde (zowel kwantitatief als kwalitatief)
3. Goed bedienen van twee gemeentebesturen met hun eigen karakter
4. Basis op orde, structuur in werkprocessen, projecten, rollen en verantwoordelijkheden
5. Behouden niveau van dienstverlening (richting Top dienstverlening en Omgevingswetproof)
6. Duidelijke coördinatie mechanismes intern en DVO's extern
7. Awareness van integraal werken te werken en doorleefde betekenis van wat dat betekent
8. Imago als duurzame, inclusieve en veilige gemeente met een TOP dienstverlening

Veel van deze succesbepalende factoren zien op de bedrijfsvoering. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven, dient er, omdat het lastig is om een rechtstreeks verband aan te tonen tussen verbetering van de bedrijfsvoering en de veiligheid en leefbaarheid van de omgeving, meer aandacht te komen voor doelstellingen die rechtstreeks betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.

Dat is in dit stadium van de fusie echter nog een lastig punt, omdat op dit moment de focus vooral ligt op een Top dienstverlening/ excellente bedrijfsvoering.

Wij zijn ons hiervan bewust en zullen de komende periode gebruiken om te kijken of en zo ja, op welke wijze wij in de nabije toekomst kunnen gaan werken met doelstellingen die een rechtstreeks verband hebben op de fysieke leefomgeving. Deze doelstellingen zullen als een soort van addendum bij dit beleidsplan worden gevoegd en worden afgestemd door beide gemeenten

3.2. VERGUNNINGVERLENING

Vergunningverlening is voor de gemeente een middel om activiteiten in de fysieke leefomgeving te regelen en de openbare orde en veiligheid te borgen.

Vergunningen (en ontheffingen) verschaffen zekerheid en duidelijkheid voor alle betrokken partijen, doordat er helder gemaakt wordt welke eisen er aan het uitvoeren van de vergunde activiteiten zijn gesteld.

Kwalitatief goede dienstverlening

De gemeente Heerhugowaard kiest voor een klantgerichte benadering, waarbij een goede (digitale) dienstverlening en een snelle en zorgvuldige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staat.

De klanten worden op een deskundige wijze van informatie voorzien en het vergunningentraject is duidelijk. Wij streven voortdurend naar verbetering van de dienstverlening aan de klanten.

Rechtszekerheid voor burgers en ondernemers

Rechtszekerheid voor burgers en ondernemers is van groot belang. Wij streven naar vergunningen die helder en niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn en daardoor de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Ons uitgangspunt hierbij is het voorkomen van het van rechtswege verlenen van vergunningen als gevolg van overschrijding van wettelijke afhandelingstermijnen van aanvragen. Hierbij dient, volledigheidshalve, wel opgemerkt te worden dat onder de Omgevingswet van rechtswege verleende vergunningen niet meer bestaan.

Nut en noodzaak centraal

Daar waar sprake is van gemeentelijke beleidsvrijheid kijken wij naar nut en noodzaak ten aanzien van het aanvraagproces en de vergunningsvoorwaarden. Overbodige procedurestappen en indieningsvereisten worden geschrapt wanneer deze niet noodzakelijk zijn voor een objectieve toets van de aanvraag.

Redeneren vanuit oplossingen/mogelijkheden

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

Gedeelde verantwoordelijkheid

De gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van kwalitatief goede vergunningen. De aanvragers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het indienen van een complete aanvraag. Ook zijn zij zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak en acceptatie van de voorgenomen plannen. Daarnaast mag van burgers en bedrijven worden verwacht dat zij zelf ook verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen, bijvoorbeeld door overleg. Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven afgedwongen situaties.

Uit de hiervoor beschreven visie op vergunningverlening vloeit een aantal uitgangspunten voort:

- Heerhugowaard blijft een adequate dienstverlening aanbieden;
- Heerhugowaard streeft naar een hoge mate van rechtszekerheid door vergunningen af te geven die niet van rechtswege zijn verleend en de rechterlijke toets kunnen doorstaan;
- er wordt alleen informatie gevraagd die relevant is voor de beoordeling van de aanvraag;
- bij vergunningaanvragen wordt gezocht naar mogelijkheden om de activiteiten mogelijk te maken;
- initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het indienen van een kwalitatief goede vergunningaanvraag;
- initiatiefnemers wordt geadviseerd draagvlak te verkrijgen.

De gemeente Heerhugowaard wil bij vergunningverlening:

- aandacht voor veiligheid en gezondheid;
- een betrouwbare partner zijn voor burgers en bedrijven;
- dienstverlenend zijn en de klant op adequate wijze bedienen;
- duidelijk en transparant zijn.

In het vorige beleidsplan is er voor gekozen om te werken met operationele meetbare doelen. Omdat de monitoring de afgelopen periode niet zo is verlopen als gepland, is besloten om deze operationele doelen nogmaals op te nemen. Met hierbij de uitdrukkelijke kanttekening dat als binnen een aanvaardbare periode mocht blijken dat de monitoring nog niet op een adequaat niveau is, deze operationele meetbare doelen heroverwogen zullen worden. In het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag zal hierover teruggekoppeld worden. Bovendien geldt ook op dit punt de eerder gemaakte opmerking over het lastig meten van de daadwerkelijke invloed/ effectiviteit van dit soort doelen op de veiligheid en gezondheid van de inwoners van Heerhugowaard. Maar iets is beter dan niets, is in dit geval het motto.

Vergunningverlening

1. Vergunningen worden binnen de wettelijke termijn verleend. Dit betekent dat het percentage van rechtswege verleende vergunningen wordt gesteld op 0%. Dit geldt eveneens voor aanvragen Kinderopvang;
2. Binnen acht weken na ontvangst wordt een schetsplan afgehandeld. Deze termijn wordt eveneens gehanteerd voor principeverzoeken.
3. Gestreefd wordt naar 0% te ontvangen ingebrekestellingen bij niet tijdig beslissen op een aanvraag;
4. De focus ligt op het afgeven van kwalitatief goede besluiten. Echter, het is onvermijdelijk dat tegen de afgegeven besluiten bezwaren worden ingediend. Derhalve wordt het maximaal aantal bezwaarschriften met de uitkomst gegrond gesteld op 10% van het in totaal ontvangen bezwaarschriften.

3.3. TOEZICHT EN HANDHAVING

Het toezicht en de handhaving richten zich, in de 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. Handhaving is dan ook geen doel op zich, maar het dient achterliggende doelen, zoals het realiseren van een veilige samenleving, een beoogde ruimtelijke of milieukwaliteit of bescherming van natuur, landschap en grondstoffen te bereiken. Andere redenen om te handhaven zijn de geloofwaardigheid van beleid en regels en eerlijke concurrentieverhoudingen. Deze achterliggende doelen van de regels staan centraal en niet de regels zelf.

De gemeente voert regie op de handhaving

De regiefunctie komt tot uiting in de gemotiveerde keuzes die de gemeente Heerhugowaard maakt met betrekking tot de aard, omvang en intensiteit van toezicht en handhaving. Regie voeren op handhaving betekent strategische keuzes maken in het oppakken van zaken. Hierbij worden zowel de wettelijke ruimte als de praktische invulling en de wens van de maatschappij kritisch met elkaar vergeleken en evenwichtig toegepast.

De handhaving vindt risicogericht plaats

In beginsel treedt de gemeente Heerhugowaard tegen iedere overtreding op. Gelet op de hoeveelheid aan handhavingstaken (i.r.t. de beschikbare capaciteit) kan de gemeente Heerhugowaard echter niet tegen elke overtreding met evenveel prioriteit optreden. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt.

De keuze welke taken worden uitgevoerd is voor een belangrijke deel gebaseerd op een risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteiten. Voor een ander deel bepalen bestuurlijke en landelijk vastgestelde prioriteiten welke taken worden opgepakt.

De handhaving is eenduidig, helder en transparant

De gemeente Heerhugowaard wil duidelijk zijn over wat wel en niet is toegestaan. Eenduidigheid betekent dat de gemeente bij geconstateerde overtredingen consequent en voorspelbaar handelt.

De handhaving vindt daarom zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaats volgens heldere procedures. Doordat vergelijkbare situaties op vergelijkbare wijze worden afgehandeld worden willekeur en rechtsongelijkheid voorkomen. Anderzijds is wel ruimte voor maatwerk, waarbij ingespeeld kan worden op specifieke feiten en omstandigheden die afwijking van de gestandaardiseerde aanpak noodzakelijk maken.

Dat de handhaving transparant is, blijkt onder meer uit het feit dat de activiteiten op het gebied van handhaving schriftelijk worden vastgelegd. Dit geldt niet alleen voor de stappen in de beleidscyclus (visie, strategie en prioriteitstelling) maar ook voor de administratieve organisatie en de procedures. Via jaarlijkse evaluaties zal de wijze van uitvoering inzichtelijk worden gemaakt en verantwoording aan de raad worden afgelegd.

Inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid

Met de modernisering van de VROM-regelgeving is een nieuwe generatie wetgeving ontstaan. Kenmerkend hiervoor is dat een groot aantal vergunningstelsels is afgeschaft en plaats heeft gemaakt voor algemene regels en meldingenstelsels. Deze modernisering is niet alleen ingegeven door de wens van de overheid om de administratieve lasten te verminderen, maar is ook gebaseerd op een veranderende verhouding tussen burgers en overheid. In deze verhouding willen burgers en bedrijven meer vrijheid en een overheid op afstand. De gemeente Heerhugowaard spreekt deze veranderende verhouding aan, omdat zij goed aansluit bij haar visie van een krachtige en doelmatige overheid die streeft naar een efficiënte samenleving. De gemeente vindt het vanuit deze visie van groot belang dat inwoners en bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van naleving van de voor hen geldende regels en zij zal hen hier nadrukkelijk op aanspreken.

Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid wordt overigens niet enkel ingegeven door de gemeentelijke visie op de rol van de overheid. Ook de economische crisis van de afgelopen jaren heeft hieraan bijgedragen. Het ontstaan van nieuwe handhavingstaken voor de gemeente, diende daardoor te worden opgevangen met gelijkblijvende handhavingscapaciteit. Daardoor is een steeds effectievere en efficiëntere werkwijze noodzakelijk. De handhaving richt zich daarom vooral op die activiteiten waar de risico's het grootste zijn of daar waar het naleefgedrag laag is.

In deze benadering past ook dat de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk daar wordt gelaten waar die ligt. Bij de keuze welke handhavingsinstrumenten worden ingezet laat de gemeente zich daarom leiden door die instrumenten die tegen zo laag mogelijke kosten het meeste rendement opleveren. Om die reden kiest de afdeling Handhaving (waar dat mogelijk en verantwoord is) dan ook voor oplegging van een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang.

Een last onder dwangsom is een herstelsanctie. Een herstelsanctie is géén boete, maar is een maatregel die gericht is op het beëindigen van een overtreding en het herstellen van een rechtmatige situatie. Dit betekent dat de overheid een verplichting aan de burger of het bedrijf oplegt om iets te doen of juist te laten. Die verplichting iets te doen of te laten wordt de 'last' genoemd. Als aan de last niet op tijd wordt voldaan, dient de burger of de onderneming een bedrag aan de overheid te betalen. Dit wordt de 'dwangsom' genoemd.

Wanneer een bestuursorgaan de last onder bestuursdwang gebruikt, wordt er in principe gezegd: "Doet u het niet, dan doen wij het en verhalen we de kosten op u". Linksom of rechtsom, de rechtmatige situatie wordt hersteld.

Voor bestuursdwang wordt gekozen bij veiligheid of als snel gehandeld moet worden.

De Boa's passen soms bestuursdwang toe in de openbare ruimte, zoals bij fietsenacties, boten, aanhangers.

Slecht gedrag wordt daadkrachtig aangepakt, goed gedrag wordt beloond

Regels, die zorgvuldig tot stand zijn gekomen, moeten worden nageleefd. Wanneer dat niet gebeurt, treedt de gemeente Heerhugowaard op. Handhaving kan op vele manieren, bijvoorbeeld door het stilleggen van illegale bouw of het ongedaan laten maken van geconstateerde overtredingen. In alle gevallen zal handhaving daadkrachtig gebeuren. Deze daadkracht blijkt enerzijds uit het feit dat het handhavingstraject pas wordt afgesloten nadat de overtreding is opgeheven en anderzijds uit het feit dat een slecht nalevend bedrijf vaker wordt gecontroleerd.

Analoog aan de daadkrachtige aanpak van overtreeders kunnen bedrijven in Heerhugowaard die tijdens controles laten zien dat ze de regels goed naleven, een verminderde toezichtlast tegemoet zien (risico-gestuurd toezicht). Onder meer bij de uitvoering van de periodieke controles zal komende jaren onderscheid worden gemaakt in koplopers, middenmoters en achterblijvers. Koplopers worden hierbij minder frequent of minder intensief gecontroleerd dan achterblijvers. Bij de uitvoering van brandveiligheidscontroles wordt inmiddels al enkele jaren op een soortgelijke wijze gewerkt.

Waar mogelijk wordt integraal gehandhaafd

De gemeente Heerhugowaard levert deze beleidsperiode een bijdrage aan de vermindering van de toezichtlast voor bedrijven door zoveel mogelijk integraal te controleren, langs de opklimmende schaal van signaleren, samen controleren en voor elkaar controleren.

Waar mogelijk of wenselijk zal de gemeente contact zoeken met landelijke inspectiediensten, zoals de Belastingdienst, om gezamenlijke controles uit te voeren. Het streven om meer integraal te werken is enerzijds ingegeven door wettelijke eisen, anderzijds wordt met de integrale werkwijze tegemoet gekomen aan de ambitie die de gemeente heeft in het kader van de verbetering van de dienstverlening naar het bedrijfsleven toe.

Samenwerken in de keten

De gemeente Heerhugowaard is niet als enige overheidsinstantie verantwoordelijk voor het handhaven van regels. Ook bijvoorbeeld de politie, de belastingdienst, de provincie en het waterschap zijn op dit terrein actief. Samenwerking met deze organisaties is van groot belang voor een goede handhaving. De gemeente zal meer dan tot nu toe de samenwerking opzoeken. Het aangaan van een gezamenlijk hennepconvenant is hiervan een goed voorbeeld.

De handhaving kent een innovatief karakter

Om tegemoet te komen aan de veranderende verhouding tussen overheid en burgers/ bedrijven gaat de gemeente Heerhugowaard ook de komende jaren experimenteren met nieuwe vormen van toezicht en handhaving. Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers staat bij deze experimenten centraal. Voorbeelden waaraan gedacht moet worden zijn zelfcontrole en systeemtoezicht, maar ook het laten uitvoeren van brandveiligheidscontroles of het bedenken van de aanpak van handhavingsszaken in projectvorm.

Uitgangspunten toezicht en handhaving

Uit de hiervoor beschreven visie op handhaving en toezicht vloeit een aantal uitgangspunten voort:

- proactief handhaven waarbij het achterliggende doel van de regelgeving voorop staat en niet de regelgeving zelf: er wordt niet alleen gekeken naar wat niet mag, maar ook wat wél mogelijk is;
- handhaving op maat;
- binnen het toezicht en handhaving geldt de integrale en risicogerichte benadering als basis;
- eenduidige, heldere en transparante handhaving waarbij ook ruimte is voor maatwerk voor meer effect;
- het stimuleren van eigenverantwoordelijkheid door duidelijke communicatie naar burgers en bedrijven;
- slecht gedrag wordt daadkrachtig aangepakt terwijl goed gedrag wordt beloond;
- er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar integrale handhaving zowel intern als met externe partners;
- gezamenlijke oplossingen hebben de voorkeur boven afgedwongen oplossingen;
- de risicoanalyse, signalen en politieke prioritering zijn bepalend voor de inzet.

De gemeente Heerhugowaard wil bij toezicht en handhaving

- duidelijk en transparant zijn;
- redeneren vanuit oplossingen;
- zoveel mogelijk risicogericht, gebiedsgericht en integraal werken;
- maatwerk leveren, en
- inzetten op preventie

In het vorige beleidsplan is er voor gekozen om te werken met operationele meetbare doelen. Omdat de monitoring de afgelopen periode niet zo is verlopen als gepland, is besloten om deze operationele doelen nogmaals op te nemen.

Met hierbij de uitdrukkelijke kanttekening dat als binnen een aanvaardbare periode mocht blijken dat de monitoring nog niet op een adequaat niveau is, deze doelen heroverwogen zullen worden. In het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag zal hierover teruggekoppeld worden.

Bovendien geldt ook op dit punt de eerder gemaakte opmerking over het lastig meten van de daadwerkelijke invloed/ effectiviteit van dit soort doelen op de veiligheid en gezondheid van de inwoners van Heerhugowaard. Maar iets is beter dan niets, is in dit geval het motto.

Toezicht en Handhaving

1. Binnen twee weken worden de controles naar aanleiding van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken uitgevoerd. Binnen deze twee weken wordt eveneens de rapportages opgemaakt naar aanleiding van de gedane constatering en eventueel doorgezet naar de behandelaar van de zaak;
2. Binnen 8 weken na binnenkomst van een klacht, melding of handhavingsverzoek wordt gereageerd met een inhoudelijke brief naar de klager, melder, verzoeker of overtreder;
3. Gestreefd wordt om minimaal 20% van alle handhavingzaken af te handelen zonder formeel handhavingsbesluit.
4. Gestreefd wordt naar 5% te ontvangen ingebrekestellingen bij niet tijdig beslissen op een handhavingsverzoek;
5. De focus ligt op het afgeven van kwalitatief goede handhavingsbesluiten. Echter, het is onvermijdelijk dat tegen de afgegeven handhavingsbesluiten bezwaren worden ingediend. Derhalve wordt het maximaal aantal bezwaarschriften met de uitkomst gegrond gesteld op 10% van het in totaal ontvangen bezwaarschriften.

4. OMGEVINGSANALYSE

De geschiedenis van Heerhugowaard gaat terug naar omstreeks het jaar 800, toen het gebied nog bedekt was met veen. De combinatie van ontginning van dit veen en stormvloed resulteerde in het ontstaan van meerdere meren in de regio.

Eén daarvan was de latere Heerhugowaard. Deze 'Heerhuygenwaert', vermoedelijk vernoemd naar baljuw Hugo van Assendelft, werd in 1631 drooggelegd. Lange tijd kende de polder een trage ontwikkeling, die pas werd versneld toen moderne

(landbouw)technieken konden worden ingezet⁴. Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw nam de woningbouw een enorme vlucht tot de huidige situatie waarbij het oorspronkelijk agrarische karakter in het grootste deel van het gebied is vervuld voor een (hoogwaardige) woonomgeving.

Heerhugowaard heeft een oppervlakte van 39,99 km², waarvan 38,40 km² land en 1,59 km² water. De huidige gemeente is ontstaan als agglomeratie tussen de dorpen Zuid, 't Kruis en De Noord. Het dorp Zuid is als eerste geheel opgegaan in Heerhugowaard. De Noord is een losliggend dorp, waarvan alleen het zuiden is opgegaan in Heerhugowaard. 't Kruis groeide in de loop der tijd steeds meer aan het huidige Heerhugowaard, met name door uitbreiding van Heerhugowaard in de jaren negentig van de twintigste eeuw. De Noord en 't Kruis worden gezien als zelfstandige kernen binnen de gemeente.

Heerhugowaard kent een stevige economische groei. Bedrijven weten Heerhugowaard te vinden en doen investeringen. Het goede investeringsklimaat wordt actief gefaciliteerd door de gemeente.

De gemeente kent dan ook vijf bedrijventerreinen. Hier is volop aandacht voor duurzaam ondernemen.

De omgeving van het bebouwde deel van Heerhugowaard is zeer divers. Het bestaat onder andere uit parkbos de 'Waarderhout' (61 hectare), recreatiegebied Park van Luna, glastuinbouw, bloembollenvelden en een aantal molens. Ook zijn buiten de bebouwing weilanden en akkers te vinden.

Per 1 januari 2019 telt de gemeente 55.850 inwoners. Heerhugowaard is, in vergelijking met andere gemeenten in de regio, een grote gemeente.

De prognose is dat het inwonersaantal van Heerhugowaard de komende decennia zal groeien.

De term 'gebiedsteam' maakt duidelijk dat teams zijn samengesteld om wensen van burgers en bedrijven over bepaalde gebieden te beoordelen.

De afgelopen periode is er gewerkt met een onderverdeling van de gemeente in gebieden:

- Buitengebied,
- Wonen,
- Bedrijventerrein, en
- Centrumgebied.

Voor deze gebieden zijn zgn. gebiedsteams ontwikkeld. Deze teams worden vertegenwoordigd door specialisten van verschillende disciplines. De primaire taak van een gebiedsteam is het adviseren over verzoeken die niet passend zijn binnen de geldende wettelijke kaders. Om niet meteen van de onmogelijkheden uit te gaan, wordt voor dergelijke verzoeken onderzocht of er toch bepaalde mogelijkheden zijn. Daarnaast is het de bedoeling dat een gebiedsteam ook een platform is om informatie te delen. Het is belangrijk dat de leden van de gebiedsteams op de hoogte zijn van alle regionale en landelijke ontwikkelingen, (sluimerende) initiatieven en ambities van marktpartijen enz. Zo kan binnen een team een goede feeling met het gebied worden ontwikkeld, kunnen trends worden gesignaleerd en kan er een 'weloverwogen' breed advies worden gegeven. Soms kan een verzoek raakvlakken hebben met meerdere gebiedsteams. De gebiedsteams zullen, indien nodig, het verzoek zelf naar een ander gebiedsteam doorzetten.

In 2019 hebben beide gemeenten, vooruitlopend op de ambtelijke en bestuurlijke fusie, gezamenlijk, een zgn. houtkoolschets van de omgevingsvisie opgesteld..



De gezamenlijke **Omgevingsvisie** is:

“Heerhugowaard en Langedijk als schakel tussen de metropoolregio Amsterdam en Greenport. “

In het kader van de uniformiteit is er voor gekozen om in beide beleidsplannen deze nieuwe onderverdeling te hanteren. De volgende onderverdeling wordt gehanteerd:

- Water en groen
- Lekker Buiten
- Kool, gras en glas
- Aan de slag
- Stedelijk, dorps en duurzaam
- Landelijk, dorps en waterrijk

Van elk van deze gebieden is een korte beschrijving gegeven waarin de kernwaarden worden besproken. Ook is een inventarisatie gemaakt van potentiële overtredingen met daarbij een rangorde op basis van een risico-inschatting. Op basis van deze beschrijvingen zal in het vervolg van dit beleidsplan de toezichtstructuur worden vormgegeven. De intensiteit van dat toezicht moet samenhangen met aard en omvang van de potentiële overtredingen. Daarnaast zullen uiteraard ook andere overtredingen worden vastgelegd

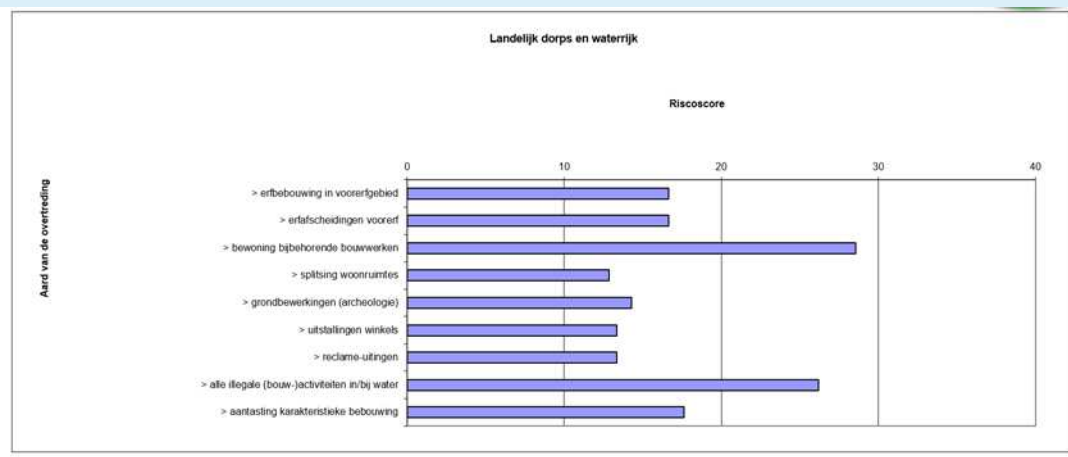
4.1. WATER EN GROEN

Water, ruimte en groen, dat zijn belangrijke redenen voor inwoners van de gemeente om hier te blijven of hier naar toe te komen. De volgende kernwaarden zijn hierbij van belang:

- Wat groen is, moet groen blijven
- Water, groen en vogels
- Rijk der duizend eilanden
- Tuinbouw in wateromgeving



Het buitengebied van Heerhugowaard is deels agrarisch productiegebied en moet dat ook vooral blijven. Daarnaast kent het gebied belangrijke landschappelijke waarden die niet mogen worden aangetast. Illegale bouw op voorerven en in open gebied vragen aandacht. Datzelfde geldt voor strijdig gebruik van agrarische opstallen met name waar die de landschappelijke waarden aantasten, de belasting van de wegen vergroten of een verkeersaantrekkende werking hebben. Ook illegale bewoning in het buitengebied is een aandachtspunt.



4.2. LEKKER BUITEN

Lekker naar buiten in het parkbos de Waarderhout of recreatiegebied Park van Luna, wie wil dat nu niet?! Heerhugowaard heeft natuur en recreatie!

De kernwaarden die hier bij horen zijn:

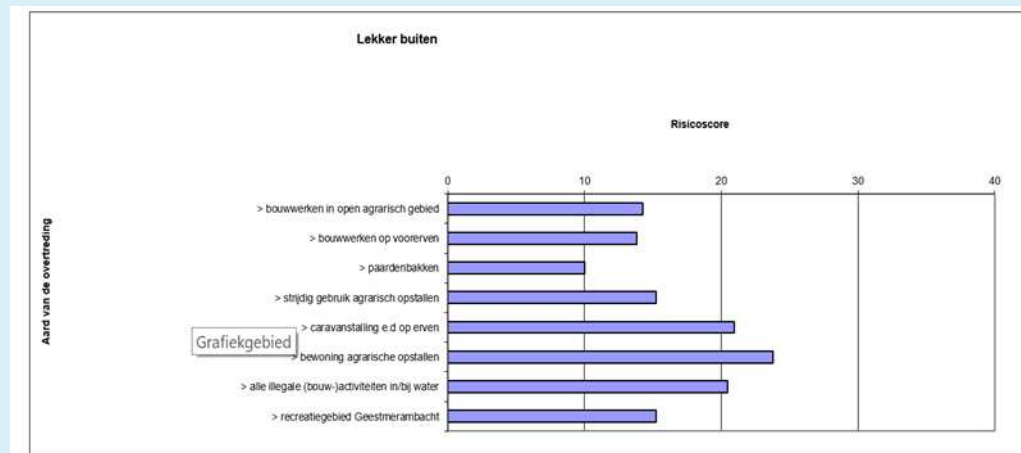
- Natuurlijk spelen
- Balans tussen reuring en rust
- Sport en speelvoorzieningen
- Parken voor jong en oud



Rust, ruimte en weidse uitzichten, dat is wat veel mensen naar Heerhugowaard trekt. Die weidse uitzichten willen we ook graag behouden, dus ook hier geldt dat de landschappelijke waarden niet mogen worden aangetast; caravanstallingen e.d. op erven komen helaas regelmatig voor en dit tast de landschappelijke waarden aan.

Datzelfde geldt voor illegale (bouw)activiteiten in/bij het water, waarvan ook geconstateerd is dat dit een aandachtspunt in de gemeente is.

De gemeente vindt het hebben van campings en recreatieterreinen van wezenlijk belang voor het toerisme in de regio. Op de campings en recreatieterreinen wordt dan ook een drietal accenten gelegd. De belangrijkste is het tegengaan van permanente bewoning op deze terreinen. De risico's zijn bekend. De recreatieve waarde loopt terug omdat permanente bewoners andere eisen stellen. Bovendien zijn deze woningen bouwkundig niet geschikt om permanent te bewonen. Uitbreiding van recreatiewoningen met aan- uit- en bijgebouwen boven de gestelde regels maakt deze woningen meer geschikt om permanent te bewonen. Uit een oogpunt van preventie moet hierop worden toegezien. Illegale bijgebouwen bij recreatiewoningen vergroten het risico op brandoverslag en moeten ook om die reden worden tegengegaan.



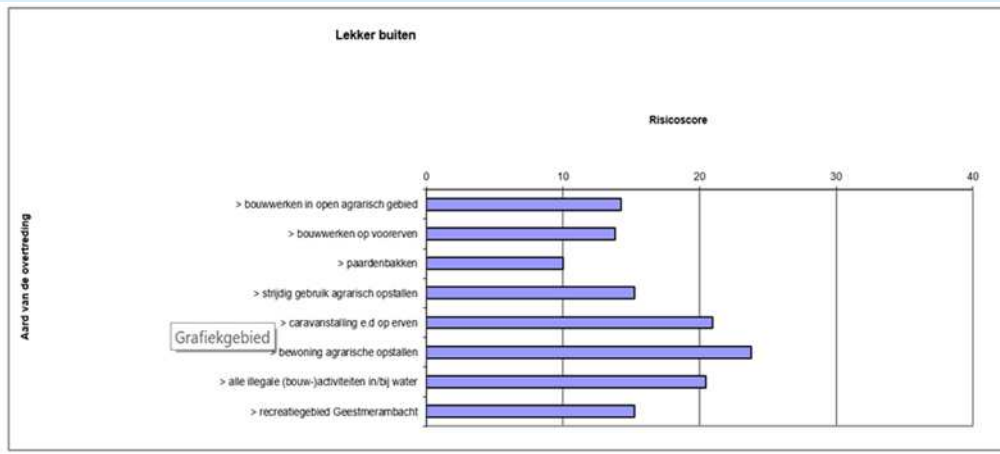
4.3. KOOL, GRAS EN GLAS

Glastuinbouw en bollenvelden zijn kenmerkende elementen in het buitengebied van Heerhugowaard. Hiervoor gelden de volgende kernwaarden:

- Kool in de polder
- Ruimte voor bedrijvigheid
- Lucht en ruimte
- Zicht op het buffergebied



Voor deze gebieden gelden dezelfde aandachtspunten als bij 'Lekker Buiten'. Behalve voor Glas; daar is geen sprake van recreatie.



4.4. STEDELIJK, DORPS EN DUURZAAM

Het huidige Heerhugowaard is ontstaan als agglomeratie tussen de dorpen 't Zuid, De Noord en 't Kruis. De dorpscultuur is dan ook nog herkenbaar en merkbaar. De kernwaarden die hierbij horen zijn:

- Goed openbaar vervoer
- Volop voorzieningen
- Duurzaam en groen
- Veel verschillende woningen
- Duurzaam nul op de meter
- Keuze in onderwijs
- Veel sportvoorzieningen

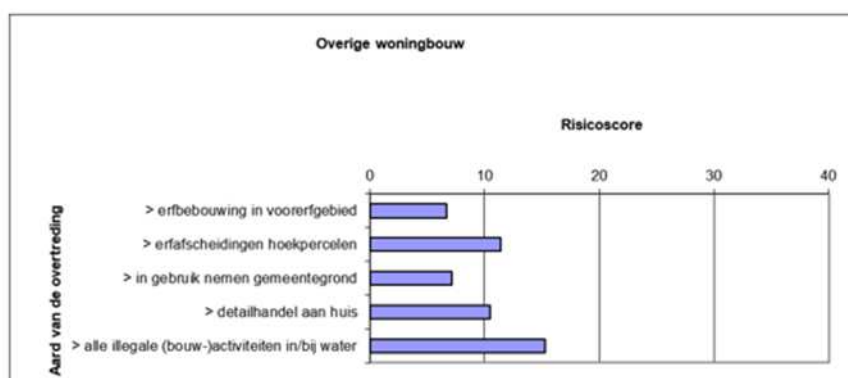


Heerhugowaard is een overwegend moderne plaats met een aantal dorpse kenmerken en een overwegend tuinstedelijke opzet. De dorpskern van De Noord ligt aan de Middenweg, de kern van 't Zuid is te vinden aan de Stationsweg bij de oude kerk, die op de Middenweg uitkomt. Ook liggen er kleine buurtschappen. De dorpskern is het beste terug te vinden in de wijken Centrumwaard en De Noord. Heerhugowaard heeft een klein winkelcentrum in Centrumwaard en een groot winkelcentrum in de wijk Middenwaard.

In Heerhugowaard volgen de meeste wijken het patroon van drooglegging, waardoor het een sterk orthogonale opzet heeft. Binnen de vierkanten zijn de 'jaarringen' van wijken goed af te lezen. De eerste wijken in een nog traditionele opzet, wijken als Schrijverswijk, de Bomenwijk en de Planetenwijk in de jaren zeventig-stijl. De woonerven van de late jaren zeventig, vooral in de Edelstenenwijk, en de terugkeer naar de wat meer strakkere opzet in de jaren negentig (Butterhuizen en Oostertocht). In het nieuwe stedelijk gebied Stad van de Zon bestaat de energievoorziening voor een aanzienlijk deel uit zonne-energie.

Aandachtspunten in deze wijken zijn, incidenteel, de erfafscheidingen bij hoekpercelen, met name waar dat verkeersoneveilige situaties kan opleveren. Ook komt detailhandel aan huis voor. Dit kan de winkelvestigingen in het centrumgebied schaden en een ongewenste verkeersaanzuigende werking hebben.

De gemeente heeft er voor gekozen om extra aandacht te besteden aan recent opgeleverde woningbouw. Reden daarvoor is dat juist in deze gebieden veel activiteiten plaatshebben rondom de woningen. Alert en goed toezicht kan voorkomen dat op grote schaal regels worden overtreden, al dan niet bewust. Door in de eerste periode na oplevering (4 a 6 jaar) intensiever toezicht te organiseren, wordt voorkomen dat in een later stadium veel energie moet worden gestoken in het bereiken van een beheerssituatie.



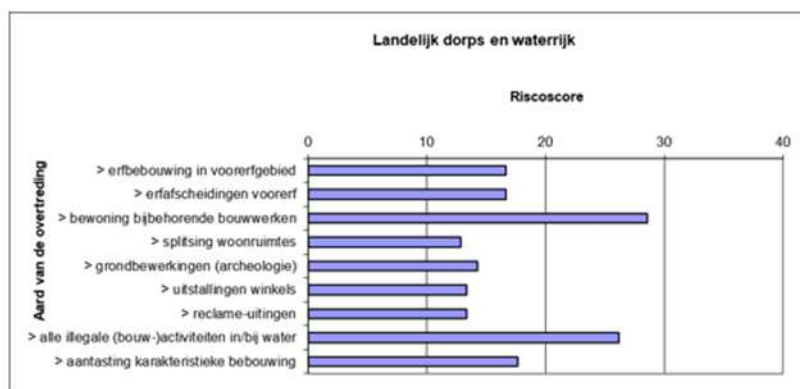
4.5. LANDELIJK, DORPS, WATERRIJK

Zoals hiervoor al aangegeven, kent de gemeente nog een aantal mooie dorpskernen; de kernwaarden die hierbij horen zijn:

- Dorpse verbondenheid
- Het lint en het waterrijke wonen
- Goede voorzieningen
- Historische polderstructuur
- Dorpse bebouwing
- Karakteristieke panden



De oude dorpen zijn in onze gemeente de gebieden met de belangrijkste monumentale, cultuurhistorische en landschappelijke waarde. De waarden die deze gebieden kennen, worden, tot op zekere hoogte, beschermd met de regels van bestemmingsplannen. Deze waarden moeten behouden blijven. Illegale bouwactiviteiten verdienen dan ook speciale aandacht. Ook illegale bewoning van schuren en dergelijke is een aandachtspunt. Dat heeft te maken met de hoge veiligheids- en gezondheidsrisico's die deze illegale bewoning met zich brengt.



4.6. AAN DE SLAG

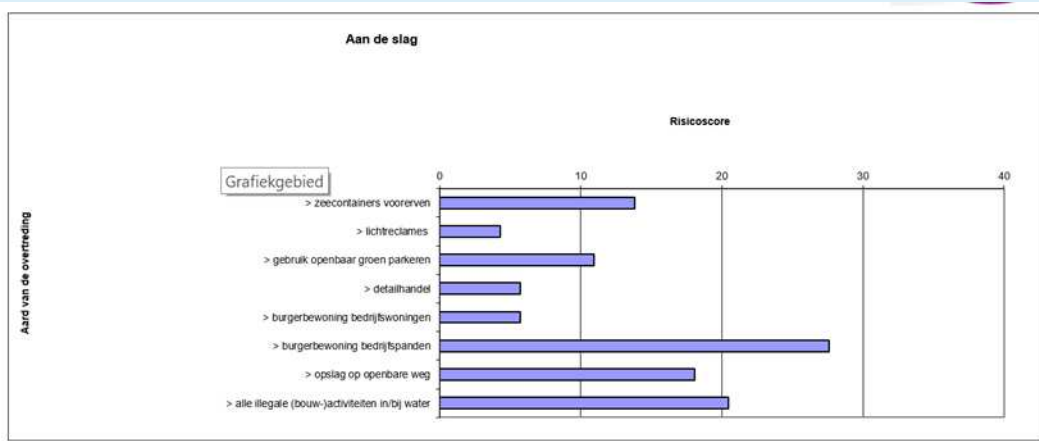
Heerhugowaard kent een aantal bedrijventerreinen; de kernwaarden hierbij zijn:

- Ruimte voor vernieuwing
- Plek voor bedrijvigheid
- Werk voor iedereen



Heerhugowaard kent een stevige economische groei. Bedrijven weten Heerhugowaard te vinden en doen investeringen. Het goede investeringsklimaat wordt actief gefaciliteerd door de gemeente. Heerhugowaard kent vijf bedrijventerreinen, waarvan De Zandhorst de belangrijkste is vanwege de vele bedrijven die op circa 130 hectare gevestigd zijn. Drie kleinere bedrijventerreinen zijn Beveland, Stationsgebied en De Frans. Op deze drie terreinen komen wonen, werken en vrijetijdsbesteding samen. De Vaandel is het nieuwste bedrijventerrein binnen de gemeente. Hier is volop aandacht voor duurzaam ondernemen.

Uitgangspunt voor het toezicht op de bedrijventerreinen is dat de bedrijvigheid zo veel als mogelijk onbelemmerd kan plaatsvinden. Illegale bewoning van bedrijfswoningen kan die bedrijvigheid belemmeren en moet dus worden bestreden. Opslag op de openbare weg kan veiligheidsrisico's opleveren en ook dat is niet acceptabel. Datzelfde geldt voor opslag in -met name- zeecontainers in voorerfgebied. Het geeft verrommeling maar, veel belangrijker nog, er kunnen ook veiligheidsrisico's ontstaan als de toegang voor hulpdiensten wordt belemmerd.



5. PRIORITEITEN

5.1. VERGUNNINGVERLENING

De afgelopen beleidsperiode was er sprake van een stijging in het aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning. De verwachting is dat het aantal aanvragen deze komende beleidsperiode nog verder zal toenemen. Door de stijging in de aantallen aanvragen staan de termijnen reeds onder druk. Door de capaciteitsproblemen kan dit probleem nog groter worden.

Ingekomen aanvragen kunnen niet geprioriteerd of 'gerangschikt' worden. Er is namelijk sprake van een door de burger (of bedrijf) vraag-gestuurd proces waar door de gemeente geen invloed op uit te oefenen is. Een ingekomen aanvraag moet binnen een wettelijke termijn worden afgehandeld en ons streven is om een aanvraag zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen de wettelijke termijn af te handelen. Echter, indien een aanvraag eenmaal in behandeling is genomen wordt op basis van een toetsingsprotocol wel een bepaalde prioriteit aan deze aanvraag toegekend.

Monitoring is in dit geval dus erg belangrijk. Aan de hand van rapportages in Squit wordt er aan het einde van een jaar/begin van een nieuw jaar een analyse uitgevoerd aan de hand van de volgende onderdelen:

1. aantal te verwachten vergunningaanvragen en meldingen
2. inzicht in type bouwwerk/aard van de inrichting;
3. aard en complexiteit van de aanvragen;
4. benodigde capaciteit.

Bovenstaande gegevens worden gebruikt voor de raming van de benodigde capaciteit uitgaande van de taken en de benodigde kritieke massa. Tevens worden op basis van deze gegevens het uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening opgesteld. Op deze manier kan er sturing worden gegeven aan de vergunningverlening. Jaarlijks worden de resultaten van de vergunningverlening, actualiteitstoetsen en ruimtelijke onderbouwingen in een jaarverslag verwerkt.

5.2. TOEZICHT EN HANDHAVING

Heerhugowaard is verantwoordelijk voor de uitvoering van een breed scala aan toezicht- en handhavingstaken die voortvloeien uit verschillende wet- en regelgeving. Er moet op kunnen worden vertrouwd dat wij die taken op een minimaal verantwoord niveau uitvoeren. Dit is alleen mogelijk door goede afspraken te maken over de wijze waarop zaken worden beoordeeld, die afspraken ook vast te leggen en maatregelen te treffen opdat iedereen zich hieraan houdt.

Maar als toetsing en toezicht op álle formele regels met de eenzelfde intensiteit wordt uitgevoerd, vraagt dit een capaciteit die geen enkele gemeente kan of wil inzetten. Er moeten prioriteiten worden gesteld. De ene wettelijke taak is minder risicovol dan de andere. Dat rechtvaardigt verschillen in ambtelijke capaciteit die op deze taken wordt ingezet. Daarnaast kunnen ook binnen wettelijke taken onderwerpen worden benoemd die meer, en onderwerpen die minder risicovol zijn. Ook dat rechtvaardigt een selectie. Die selectie moet dan wel worden gemaakt, vastgelegd en bestuurlijk afgedekt. Dit brengt echter een aantal onvermijdelijke nadelen met zich mee:

- Niet alles wordt getoetst of gecontroleerd. Als uit de risicoanalyse blijkt dat een bepaalde activiteit weinig tot geen risico's met zich meebrengen en/of het naleefgedrag heel goed is zal hier geen of minder aandacht aan geschonken worden. Dat geldt evenredig omgekeerd ten aanzien van risicovolle activiteiten en landelijke verplichtingen.

- Bij constatering van overtredingen zal niet in alle gevallen handhaving volgen, ondanks de beginselplicht tot handhaving. In sommige gevallen zal het bij een verzoek blijven om vrijwillig de overtreding ongedaan te maken. Voor alle duidelijkheid: zodra er een handnavingsverzoek wordt ingediend dat betrekking heeft op een activiteit met een lage prioriteit moet er natuurlijk wel gehandhaafd worden. De heersende jurisprudentie is hier duidelijk over.

Veiligheid is voor de gemeente aandachtspunt nummer 1 als het gaat om prioriteiten stellen.

Zoals al eerder aangegeven is, is er, bij het opstellen van de houtkoolschets voor de omgevingsvisie ook een risicoanalyse gemaakt. Voor het maken van deze risicoanalyse is aangesloten bij de hiervoor in den lande veel gebruikte formule: *Risico = negatief effect x overtredingskans*.

Het uitvoeren van een risicoanalyse is een goede methode om tot een objectief beeld te komen van welke toezicht- en handhavingstaken prioriteit zouden moeten krijgen. Maar er zijn ook taken die wellicht laag op de risicoanalyse scores, maar die voor ons wel belangrijk zijn, zoals landschappelijke waarden of welstandeisen in beschermde gebieden. Deze aspecten hebben we dan ook meegewogen in de uiteindelijke afweging bij het bepalen van prioriteiten.

De activiteiten met de hoogste prioriteit zijn:

- Constructieve veiligheid
- Brandveiligheid bij gebouwen (kwetsbare objecten; ook binnen de kwetsbare objecten is een gradatie van toezicht intensiviteit mogelijk. Heerhugowaard volgt de "Handleiding PREVAP 2009")
- Bewoning van panden in strijd met het bestemmingsplan
- Sluiting drugspannen op grond van artikel 13 B Opiumwet (Damoclesbeleid)
- Alle illegale (bouw)activiteiten in/bij het water
- Erfafscheidingen en bebouwing in het voorerfgebied

6. SAMENWERKING MET ANDERE PARTNERS

Sommige VTH-taken worden samen met of door externe partners uitgevoerd. De capaciteit van de afdeling VTH is hierop aangepast. De belangrijkste partners, naast de gemeente Langedijk, zijn:

De Omgevingsdienst Noord-Holland Noord

Een deel van de milieu-gerelateerde VTH-taken wordt namens het bevoegd gezag uitgevoerd door de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (hierna: OD NHN). De OD NHN legt over de uitgevoerde taken verantwoording aan de gemeente af, conform de afspraken gemaakt in de zgn. dienstverleningsovereenkomst Het betreft hier het zogeheten basistakenpakket en de advisering op het gebied van milieuaspecten. Het basistakenpakket ziet toe op de zwaardere bedrijvigheid in gemeenten en op de complexere en gemeentegrensoverschrijdende milieutaken waaronder ketenhandhaving en asbest- en bodemtoezicht. De OD NHN heeft, in samenwerking met de gemeenten in Noord-Holland Noord en de provincie Noord-Holland, een Regionale VTH strategie opgesteld. De Regionale VTH-strategie geldt alleen voor de door gemeenten overgedragen taken. Met deze VTH-strategie beoogt de OD NHN een bedrijfsvoering die adequaat, professioneel en transparant is. Door vergunningprocedures, toezicht en handhaving op deze wijze uit te voeren wordt optimaal bijgedragen aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. In de VTH-strategie geeft de OD NHN aan hoe zij namens de gemeenten en de provincie dit doel wil bereiken, welke taken zij daarvoor uitvoert en op welke wijze zij invulling geeft aan deze opgedragen taken. De focus van deze strategie ligt op het basistakenpakket maar als ook op andere taken die zijn ondergebracht. De Regionale VTH-strategie is door het college van de gemeente Heerhugowaard vastgesteld.

Veiligheidsregio Noord-Holland Noord

De Veiligheidsregio Noord-Holland Noord (hierna: VrNHN) adviseert de gemeente over fysieke veiligheidsvraagstukken die betrekking hebben op de VTH-taken. Hiervoor is een dienstverleningsovereenkomst afgesloten. Adviezen van de Veiligheidsregio kunnen betrekking hebben op grote bouwplannen (beheersbaarheid van brand, brandcompartimentering, Programma van Eisen), nieuwe bestemmingsplannen, nieuw te bouwen wijken of nieuwe evenementen. De gemeente heeft geen toezichthoudende taken weggezet bij de Veiligheidsregio. Zij houdt zelf toezicht op alle verleende vergunningen en meldingen. Echter, indien het voor bepaalde projecten wenselijk is, is het mogelijk om toezichthouders van de Veiligheidsregio bij controles in te schakelen.

Politie Noord-Holland Noord en Openbaar Ministerie

De politie staat onder het gezag van de burgemeester voor zover het de handhaving van de openbare orde betreft. Daarom wordt intensief samengewerkt met de politie. De politie is bijvoorbeeld adviserend ten aanzien van diverse (evenementen)vergunningen. De adviserende rol van de politie richting de gemeente is gelegen op de gebieden van mobiliteit, openbare orde, afzetten/afschermen van wegen, begidsen van hulpdiensten en strafrechtelijke opsporing. Op het gebied van alles wat met openbare orde en veiligheid te maken heeft, heeft de gemeente de afspraak met de politie dat rapportages (bestuurlijke meldingen) naar de gemeente wordt gezonden. Deze rapportages zijn onderdeel van de handnavingsdossiers. Voor de samenwerking met de politie en het OM zijn geen dienstverleningsovereenkomsten gesloten. Daarnaast werkt de gemeente Heerhugowaard nauw samen met de politie bij de aanpak van hennepkwekerijen. Het Hennepconvenant, waaraan ook woningbouwcorporaties, netwerkbedrijf Liander en PWN deelnemen, ligt hieraan ten grondslag.

De politie handhaaft op basis van de Opiumwet en eventuele andere strafbare feiten en de gemeente handhaaft op spoedeisende overtredingen van de Woningwet en het Bouwbesluit ((brand)gevaarlijke situaties).

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Samen met de andere waterschappen in ons land is het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: HHNK) verantwoordelijk voor het waterbeheer in Nederland. In Heerhugowaard is veel water aanwezig. Ondanks dat het HHNK verantwoordelijk is voor het waterbeheer zijn er ook diverse raakvlakken met de VTH-taken van de gemeente. Denk aan bestemmingsplanvoorschriften, voorschriften andere gemeentelijke verordeningen/beleidsstukken, bouwvoorschriften die gelden indien een watervergunning is afgegeven door het HHNK, grote projectontwikkelingen, waterrecreatie etc. Vanwege de samenhang wordt zoveel mogelijk contact gezocht. Beide partijen houden elkaar zoveel mogelijk op de hoogte van ingediende aanvragen, verleende vergunningen en lopende handhavingsszaken.

Provincie Noord-Holland

De provincie zorgt samen met andere overheden voor een goede inrichting van de leefomgeving. Ondanks dat de gemeente hetzelfde doel nastreeft, is de inhoudelijke relatie met de provincie Noord-Holland redelijk beperkt. De samenwerking vloeit hoofdzakelijk voort uit de wet- en regelgeving omtrent de aanvraagprocedures omgevingsvergunning (vooroverleg, het geven van adviezen en verklaringen van geen bedenkingen en ontheffingen). Daarnaast vindt periodiek het zogeheten Goede Diensten Overleg plaats. Tijdens dit overleg worden grote aanvragen om omgevingsvergunningen, plannen die onder de ruimte voor ruimte-regeling vallen, (wijzigingen) bestemmingsplannen en diverse andere ruimtelijke onderwerpen besproken.

GGD Hollands Noorden

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor het toezicht op de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wet Kinderopvang). Het college van B&W heeft de GGD Hollands Noorden als toezichthoudende instantie aanwezen. De GGD voert controles uit bij kindercentra in de gemeente Heerhugowaard. Van elke controle maakt de GGD een inspectierapport op en zendt deze naar de gemeente Heerhugowaard. Dit inspectierapport bevat een overzicht van de geconstateerde overtredingen bij een kindcentrum en een advies aan de gemeente Heerhugowaard over het al dan niet handhavend optreden door de gemeente Heerhugowaard. De feitelijke handhaving van de overtreding geschiedt door de juridische handhavers van de gemeente Heerhugowaard.

Dit beleidsplan is, waar nodig, afgestemd met deze samenwerkingspartners.

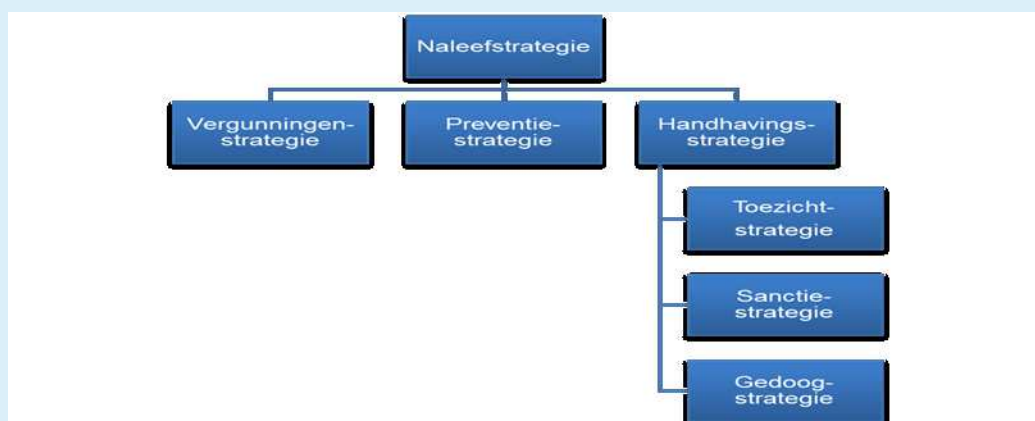


7. DOEL EN OPZET VAN DE STRATEGIEËN

Wij streven naar een doelmatige vergunningverlening, toezicht en handhaving. Als uitgangspunt hiervoor nemen we het naleefgedrag en hoe deze kan worden bevorderd. De gemeente werkt hierbij met zgn. strategieën.

7.1. NALEVINGSSTRATEGIE

Het totaal van strategieën dat wordt gehanteerd om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, noemen we de nalevingsstrategie. In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Dit varieert van kennis van de regels, het nut en de noodzaak er van inzien, tot het bewust overtreden ervan. Een aantal van deze factoren is door de gemeente te beïnvloeden door consequent te toetsen, toezicht te houden en handhavend op te treden. De nalevingsstrategie van de gemeente bestaat uit drie strategieën: een vergunningenstrategie, een preventiestrategie en een handhavingsstrategie. Deze laatste bestaat weer uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Schematisch is dat als volgt samen te vatten:



7.2. VERGUNNINGENSTRATEGIE

7.2.1. ALGEMENE WERK- EN PROCEDUREAFSPRAKEN

Vergunningverlening is voor de gemeente een instrument om het beleid vorm te geven in concrete afwegingen, kaders en voorschriften. Duidelijkheid en transparantie zijn, zoals hiervoor al aangegeven, hele belangrijke uitgangspunten voor vergunningverlening; zo moeten besluiten een goede en transparante afweging hebben. Zorgvuldige afweging van belangen en passend bij de omgeving zijn hierbij vereisten. Een goede vergunning verkleint het risico op latere problemen bij het toezicht en de handhaving op de naleving van de vergunning.

De Wabo kent een aantal vaste procedures voor de afhandeling van vergunningaanvragen op het brede terrein van het omgevingsrecht. Maar om die procedures naar behoren te kunnen uitvoeren moet een aantal (werk-)afspraken worden gemaakt en vastgelegd. Immers, bij de afhandeling van de aanvragen kunnen meerdere medewerkers betrokken en zij moeten weten wat van hen verwacht wordt. In deze paragraaf staan de algemene procedures centraal. Hoe worden in Heerhugowaard aanvragen afgehandeld en welke uitgangspunten gelden daarbij? Wij beginnen bij de aanvraag en eindigen bij de besluitvorming.

De bestuurlijke visie op het omgevingsrecht heeft voor wat betreft de beschreven taken doorwerking gekregen op de volgende punten:

- Indienen van aanvragen vindt zoveel mogelijk plaats via het Omgevingsloketonline. Ook de verwerking en behandeling van de aanvraag vindt grotendeels digitaal plaats.
- Publicatie vindt grotendeels digitaal plaats. Dit vergroot de uniformiteit en toegankelijkheid en leidt tot efficiencyverbetering en kostenbesparing.
- De procedures zijn voor de hele vergunningverlening geüniformeerd. De medewerkers kennen de termijn waarbinnen zij acties moeten afronden. Dit vergroot de doelmatigheid en bevordert efficiënte besluitvorming.
- Ook kunnen aanvragen digitaal worden ingediend. Binnenkort zullen ook de afhandeling en de besluitvorming zo veel als mogelijk worden gedigitaliseerd.

- De aanwijzing van gevallen waarin geen verklaring van geen bedenkingen nodig is van de raad betekent voor de burger in die gevallen een aanzienlijk snellere besluitvorming en kostenbesparing.

Aanvraag en ontvankelijkheidstoets

Elke aanvraag moet worden gepubliceerd. De gemeente doet dat standaard via de gemeentelijke website en op www.overheid.nl. Daarnaast wordt tweewekelijks een korte samenvatting van de besluiten gepubliceerd in 'Het Stadsnieuws'. In die publicatie wordt ook verwezen naar de website. Meteen daarna wordt een aanvang gemaakt met de ontvankelijkheidstoets.

Een eerste aandachtspunt voor de casemanager in de beoordeling van de ontvankelijkheid van een aanvraag is dat de aanvrager belang moet hebben bij het te realiseren bouwwerk. Dit lijkt nogal obligaant, maar toch kan aandacht hiervoor bij de toetsing veel problemen rond de uitvoering van het bouwwerk voorkomen. Aannemers, architecten en dergelijke kunnen alleen als gemachtigde bij een aanvraag worden aangemerkt. De feitelijke belanghebbende moet aanvrager blijven.

Voor het leeuwendeel van de omgevingsvergunningen zal de reguliere voorbereidingsprocedure gaan gelden. Dat betekent dat het besluit binnen acht weken moet zijn bekendgemaakt. De casemanager is verantwoordelijk voor het tijdig uitzetten van de deelaanvragen en indien nodig verzoeken om advies bij de externe adviseurs. Uitgangspunt is dat de vakambtenaren binnen vijf werkdagen de deelaanvragen op ontvankelijkheid beoordelen. Aandacht daarbij vraagt een goede regeling van de vervanging bij ziekte, verlof en vakantie.

Een volgend uitgangspunt is dat de aanvraag in principe wordt beoordeeld op basis van de beschikbare gegevens als is verzuimd tijdig de ontvankelijkheidstoets te doen.

Alleen als beoordeling van de ontbrekende gegevens ernstige veiligheids- of gezondheidsrisico's kan opleveren kan hiervan worden afgeweken. Een vergunning zal niet worden geweigerd op niet beoordeelde gegevens als deze niet zijn opgevraagd.

Uitgangspunt is ook dat slechts één maal een ontvankelijkheidstoets wordt gedaan. Uit een oogpunt van klantgerichtheid is het van belang dat de aanvrager in één keer alle gebreken in een aanvraag ter aanvulling krijgt voorgelegd.

Ook hier zal slechts bij hoge uitzondering (als er grote risico's bestaan) nog later om verdere aanvulling kunnen worden gevraagd. Voldoet de aanvrager niet, niet tijdig of niet volledig aan het verzoek om aanvulling, dan zal de aanvrager meteen buiten behandeling worden gesteld. De scherp gestelde termijnen laten een verder uitstel of informeel verzoek om aanvulling niet toe.

In geval sprake is van externe advisering, of de noodzaak om een verklaring van geen bedenkingen te vragen, kunnen deze externen ook nog om aanvullende gegevens verzoeken. Met hen zijn afspraken gemaakt om ook hier binnen de hier gestelde termijnen om aanvulling te verzoeken.

Beoordeling onlosmakelijkheid

Onder de Wabo bepaalt de aanvrager voor welke activiteiten een vergunning wordt aangevraagd. Hierbij dient de aanvrager er zorg voor te dragen dat alle zgn. onlosmakelijke activiteiten in één keer worden aangevraagd. Opsplitsen in deelprojecten mag niet. Het is wel mogelijk deze activiteiten gefaseerd aan te vragen. Bijvoorbeeld het bouwen in fase 1 en het wijzigen van een monument in fase 2.

Er is sprake van een onlosmakelijke activiteit indien één feitelijke handeling tot verschillende categorieën activiteiten behoort. Een tot de verbeelding sprekend voorbeeld betreft het verbouwen van een rijksmonument. Het verbouwen van een dergelijk gebouw betekent automatisch dat veranderingen worden aangebracht aan het monument. Voor deze enkele feitelijke handeling is zowel een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo) als een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een rijksmonument (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wabo) benodigd.

Activiteiten die niet onlosmakelijk zijn, mogen wel in meerdere aanvragen, in deelprojecten, worden aangevraagd. Uiteraard is het ook toegestaan om de activiteiten in één aanvraag aan te vragen. Dit is echter niet verplicht. De beoordelaar dient hier alert op te zijn.

Afwijking van het bestemmingsplan en onlosmakelijkheid

Ook bij het bouwen van woningen in strijd met het bestemmingsplan was er sprake van onlosmakelijkheid. Omdat dit in de praktijk tot lastige situaties leidde, is de wet op dit punt gewijzigd. Als één van de onlosmakelijke activiteiten planologisch strijdig gebruik betreft, mag deze activiteit voorafgaand aan, en los van de overige onlosmakelijke activiteiten, worden aangevraagd. Met deze constructie is het mogelijk om de (gehele) aanvraag omgevingsvergunning 'op te knippen'. Door deze wijziging van de Wabo is het nu mogelijk om voor projecten een afzonderlijke planologische deelvergunning aan te vragen, zodat de uitvoering van een project nader gefaseerd kan worden. Met name bij grotere gebiedsontwikkeling is het zinvol deze werkwijze te overwegen. Randvoorwaarde daarbij is wel dat het al om een concrete planologische activiteit moet gaan. Het moet een "zo nodig met tekeningen en onderzoeken verduidelijkt en onderbouwd project" betreffen. De reden daarvoor is evident. Zonder concreet plan zou zo'n vergunning een algemeen toetsingskader worden en daarmee de werking van het bestemmingsplan ondergraven.

Aanvraag buiten behandeling

Nadat de termijn voor het aanvullen van de gegevens is verstreken en gegevens niet of onvoldoende zijn aangeleverd, kan (en moet ook) worden besloten de aanvraag niet te behandelen. Als algemene werkafspraken daarbij geldt wel dat de aanvrager in de week voor het verstrijken van die termijn, telefonisch of via de mail nog wordt gemaand de gegevens over te leggen. Wordt hierop niet of niet goed gereageerd dan rest slechts het buiten behandeling stellen. In overleg met de aanvrager kan worden besloten tot verder uitstel, maar dat verzoek zal dan door de aanvrager schriftelijk moeten worden gedaan. Na het verstrijken van de termijn voor aanvullende gegevens, gaat de afhandelingstermijn niet zonder meer weer lopen. In de wet is vastgelegd dat de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort zolang de vertraging aan de aanvrager zelf is toe te rekenen.

Het niet aanleveren van voor de afdoening van belang zijnde gegevens is uiteraard aan die aanvrager toe te rekenen. Daarmee is niet gezegd dat de gemeente de dingen op zijn beloop zal laten in deze gevallen. De praktijk leert dat dossiers die lang open blijven staan allerlei onvoorziene complicaties opleveren. Wijziging van het wettelijk regime, wijziging van eigenaren, bestuurswisselingen, personeelswisselingen enzovoorts vergroten de kans op problemen en onduidelijkheden.

Onvolledige aanvragen die na afloop van de afgesproken termijnen nog niet ontvankelijk zijn, worden buiten behandeling gesteld. Alleen als in overleg andere afspraken worden gemaakt en deze ook goed zijn vastgelegd, wordt van dit uitgangspunt afgeweken.

Extern advies

De Wabo kent het begrip "adviseur" voor externe instanties die in de voorbereiding op een besluit moeten worden geraadpleegd. Let wel: het gaat hier niet om de verschillende behandelende ambtenaren bij de gemeente zelf.

Voorbeelden van adviseurs zijn:

- Bij vergunningen voor bouw: de welstandscommissie.
- Bij vergunningen inzake rijksmonumenten: de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE).
- Bij vergunningen inzake provinciale monumenten: Gedeputeerde Staten.
- Bij vergunningen/meldingen op het gebied van milieu: de omgevingsdienst Noord-Holland –Noord
- Bij vergunningen voor evenementen: de veiligheidsregio, en
- Bij vergunningen inzake gemeentelijke monumenten adviseert de monumentencommissie.

Het betreft adviezen; het college blijft bevoegd gezag. In de meeste gevallen, zo is de verwachting, zal de advisering tot doel hebben voorschriften te verbinden aan de toestemming. Nadrukkelijk moet erop worden gewezen dat aan de gemeente de bevoegdheid toekomt gemotiveerd af te wijken van de uitgebrachte adviezen. Alleen zo kan een integrale belangenafweging worden bewerkstelligd.

Aandachtspunt is dat de advisering in een aantal gevallen moet plaatsvinden binnen de gestelde termijn van acht weken. Tevens kunnen adviseurs verzoeken om aanvullende gegevens. Met uitzondering van het welstandsadvies zal, als externe adviezen nodig zijn, voor de verdagingstermijn van zes weken moeten worden gekozen om een zorgvuldige afdoening te kunnen waarborgen.

Tevens zullen afspraken moeten worden gemaakt met de adviseurs over:

- De ontvankelijkheidstoets. In ieder geval over termijnen en eventueel inhoud.
- Harde afspraken maken over de wijze van adviseren en de termijnen waarbinnen dat gebeurt. Dit speelt vooral bij -voorgenomen- weigeringen en het verbinden van bijzondere voorschriften aan vergunningen.
- Periodiek overleg tussen behandelend ambtenaren over afstemming van vergunningvoorschriften en considerans.
- Verrekening van kosten.

De Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) heeft een standaard werkwijze voor de advisering inzake monumenten. De gemeente Heerhugowaard sluit in de werkprocessen aan bij deze werkwijze.

De verklaring van geen bedenkingen (v.v.g.b.)

De verklaring van geen bedenkingen reikt verder dan de adviesplicht. In de gevallen dat deze verklaring vereist is, is dat ook een voorwaarde om de gevraagde vergunning te kunnen verlenen. Wordt de verklaring geweigerd dan moet de vergunning worden geweigerd. Ook kan aan de verklaring een aantal voorschriften worden verbonden. Het bevoegd gezag is verplicht deze voorschriften aan de vergunning te verbinden. Dat kan dus gevolgen hebben voor andere toestemmingsvereisten die daarop dan moeten worden afgestemd.

Voorbeelden van situaties waar een verklaring van geen bedenkingen is vereist zijn:

- Als het college een projectbesluit wil nemen is een verklaring van de raad nodig. Aandachtspunt daarbij is dat de raad geen volledig vrije bevoegdheid heeft om het besluit te beoordelen, maar slechts mag weigeren "in het belang van een goede ruimtelijke ordening". De raad kan categorieën van gevallen aanwijzen waarin verklaring nodig is.
- Als op grond van de Flora- en Faunawet een vergunning is vereist, is een verklaring nodig van de minister van EL&I. Als de verklaring wordt gegeven gaat deze op in het besluit omtrent de vergunning.

Vergunningen waarvoor een verklaring van geen bedenkingen nodig is, moeten worden voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Aandachtspunt is dat de ontwerpverklaring van geen bedenkingen en het ontwerpbesluit waarop het betrekking heeft tezamen ter inzage moeten worden gelegd.

Vooroverleg

Voordat een formele aanvraag wordt ingediend kan de gemeente initiatieven beoordelen d.m.v. een vooroverleg. Door middel van vooroverleg kan worden bewerkstelligd dat een aanvraag wordt ingediend die al globaal op haalbaarheid is beoordeeld waardoor wordt voorkomen dat door tijdsdruk vergunningen moeten worden geweigerd die met wat aanpassingen wel hadden kunnen worden verleend. In het Omgevingsloket Online (OLO) is een voorziening getroffen om vooroverleg mogelijk te maken. De gemeente Heerhugowaard heeft besloten om van deze voorziening geen gebruik te maken, omdat er een frontoffice is ingericht waar aanvragers contact mee kunnen opnemen voor het vooroverleg. Al jaren blijkt dat de frontoffice naar volle tevredenheid functioneert.

Uitgangspunt is dat de aanvrager in principe zelf bepaalt voor welke activiteiten hij vooroverleg wil. Weliswaar moet het hele ruimtelijke project worden beoordeeld, met name voor zover het onlosmakelijke activiteiten betreft, maar de diepgang daarvan wordt bepaald door de aangeleverde gegevens. Zo nodig geeft de gemeente expliciet aan welke aspecten niet zijn beoordeeld en wat daarvan de consequenties kunnen zijn.

Bij de gemeente zal de casemanager het verzoek moeten uitzetten bij zijn collega's voor de beoordeling van de haalbaarheid. Inhoudelijke aspecten die zich lenen voor een beoordeling in het kader van vooroverleg zijn in ieder geval:

- *Algemeen* – welke procedure is van toepassing en eventueel welke bijzonderheden gelden daarbij, zoals adviesplicht of een verklaring van geen bedenkingen;
- *Planologische haalbaarheid* – toets aan het bestemmingsplan en eventueel principemedewerking aan afwijking van het bestemmingsplan.
- *Welstandelijke toetsing* – ambtelijke toets aan de welstandsnota en eventueel voorleggen aan de welstandscommissie. Alleen in bijzondere omstandigheden kan ervoor worden gekozen in het kader van vooroverleg het college te vragen of zij willen afwijken van een negatie welstandsadvies. Dat zal alleen het geval zijn als er grote maatschappelijke belangen in het geding zijn.
- *Milieu* – Beoordeling van stand der techniek en toetsing aan de eventueel voor de locatie geldende milieukwaliteitseisen (geluid, geur).
- *Slopen* – De sloopmelding valt buiten de reikwijdte van de Wabo, die alleen voorziet in de integratie van vergunningstelsels. Als gegevens worden verstrekt zullen zij worden beoordeeld.
- *Monumentale waarden* – Een globale beoordeling of het project aanvaardbaar is. In principe hoort deze beoordeling gelijktijdig plaats te hebben met de beoordeling van de welstandelijke aanvaardbaarheid.
- *Archeologische waarden* - Toets aan de bestemmingsplanregels. Als een bestemmingsplan geen adequate archeologische bescherming kent, dan is de regeling uit de erfgoedverordening van toepassing.
- *Brandveilig gebruik* – globale beoordeling van zowel het bouwwerk zelf als de bereikbaarheid voor hulpdiensten en de waterwinning.
- *Aanleg (uit-)wegen* – Een beoordeling van de aanvaardbaarheid van de aanleg van wegen of uitwegen. Uitgangspunt is ambtelijke toetsing aan beleidsuitgangspunten.
- *Houtkap* – Ambtelijke beoordeling op basis van beleidsuitgangspunten, waaronder toets aan het bomenbeleid.
- *Handelsreclame* – De gemeente kent alleen een regeling voor lichtreclame in de APV. Die worden welstandelijk beoordeeld.
- *Opslag roerende zaken* – Er is weliswaar een regeling in de APV, maar daaraan is geen vergunningen- of ontheffingenstelsel gekoppeld. De opslag kan dus ook niet in de omgevingsvergunning worden opgenomen. Wel kan bij de beoordeling van het gebruik getoetst worden aan het bestemmingsplan.

Omgevingsvergunningen van rechtswege

Als een aanvraag een reguliere voorbereidingsprocedure doorloopt, en niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een besluit is bekendgemaakt, is sprake van een omgevingsvergunning van rechtswege. Uiteraard zal er naar worden gestreefd het aantal vergunningen van rechtswege tot een minimum te beperken. Het is aan de casemanager om daarop toe te zien. Elke vergunning van rechtswege zal door het management worden beoordeeld. Ook zal bij elke vergunning van rechtswege worden beoordeeld welke stagnatie geleid heeft tot overschrijding van de wettelijke termijn. Doel daarvan is om te bezien of structurele problemen de oorzaak zijn, en hoe die problemen kunnen worden opgelost. In de jaarlijkse verslaglegging zal ook een analyse worden gemaakt van deze vergunningen en welke maatregelen zijn getroffen om structurele knelpunten weg te nemen.

Een vergunning van rechtswege treedt pas in werking nadat de bezwarentermin is verstreken. De gemeente zal er te allen tijde naar streven de vergunningen zo snel mogelijk te versturen naar de aanvragers. Ook zal de wettelijke verplichting om zo snel mogelijk het besluit te publiceren worden nageleefd. Dit om de rechten van derden veilig te stellen. De Wabo biedt de mogelijkheid om bij ernstige gevolgen ook aan een beschikking van rechtswege alsnog voorschriften te verbinden, of deze in te trekken mits dit binnen zes weken na bekendmaking van de beschikking gebeurt. Dit zal alleen gebeuren als ernstige veiligheids- of gezondheidsrisico's kunnen ontstaan of ernstige hinder en overlast. Dit zal echter een uitzondering moeten blijven. Ook is de gemeente in dergelijke gevallen genoodzaakt een schadevergoeding te geven.

Zoals al eerder is aangegeven, vervalt in de nieuwe Omgevingswet de vergunning van rechtswege. De vergunningen dienen binnen een termijn van 8 weken afgehandeld te worden. Wordt deze termijn niet gehaald dan ontstaat er geen van rechtswege verleende vergunning. De aanvrager krijgt wel de mogelijkheid om gebruik te maken van de regeling dwangsom bij niet tijdig beslissen om een stilzittend bestuursorgaan tot besluitvorming te bewegen.

7.2.2. TOETSING REGELGEVING WABO, ONDERDEEL BOUW

De aspecten waaraan een aanvraag omgevingsvergunning bouw moet worden getoetst zijn limitatief wettelijk vastgelegd in de Wabo. Weigering van een vergunning is alleen mogelijk wegens strijd met:

- het Bouwbesluit;
- de bouwverordening;
- het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan;
- redelijke eisen van welstand;
- aanvullende regels omtrent tunnelveiligheid

Voordat weigering op grond van het bestemmingsplan etc. plaatsvindt moet worden beoordeeld of medewerking mogelijk is aan een zgn. planologische afwijking. Dit maakt het noodzakelijk te bezien of de bouwactiviteit met een afwijkingsbesluit planologisch kan worden geregeld. Wij zullen hieronder het afwegingskader voor de bouw operationaliseren. Een kanttekening daarbij is op zijn plaats. Elk bouwwerk waarvoor vergunning wordt gevraagd is anders. De aard van het bouwwerk verschildt, de plaats waar wordt gebouwd, de functie en ook de kwaliteit van de bouwer kan verschillen. Zo zijn er verschillende aanvullende factoren die in de intensiteit van toetsing en toezicht bepalen. Ook moet aandacht worden gegeven aan de bestuurlijke uitgangspunten uit dit beleidsplan..

Toets aan het Bouwbesluit

Voor de toets aan het Bouwbesluit maakt de gemeente gebruik van de systematiek die door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) is ontwikkeld. De VBWTN heeft in een gezamenlijke bijeenkomst met tal van gemeenten een "collectief" toetsniveau vastgesteld.

Dit collectieve niveau is als referentie voor de eigen protocollen genomen. Voor de verschillende categorieën bouwwerken zijn onderstaande toetsniveaus als gemiddelde uit de beoordeling gekomen. Uiteraard is op specifieke voorschriften verder gedifferentieerd.

Aandachtspunt daarbij is dat met het vastleggen van het toetsprotocol een norm voor de intensiteit wordt gesteld. Als in het werk het vermoeden ontstaat dat een bouwplan niet voldoet wordt uiteraard met meer diepgang gecontroleerd. Als bijvoorbeeld bij visuele toetsing blijkt dat de uitgangspunten niet aannemelijk zijn, worden de berekeningen wel nagerekend.

	Bouwwerkcategorie	Hoofdstuk Bouwbesluit	2. veiligheid	3. gezondheid	4. bruikbaarheid	5. energie	6. installaties
1	Woonfunctie		3	2	2	3	2
2	Bijeenkomstfunctie		3	2	2	3	2
3	Celfunctie		3	3	2	3	2
4	Gezondheidszorgfunctie met bedgebieden		3	3	2	3	2
5	Industriefunctie		2/3	1	2	3	2
6	Kantoorfunctie		3	2	2	3	2
7	Logiesfunctie		3	2	2	3	2
8	Onderwijsfunctie		3	2	2	3	2
9	Sportfunctie		3	1/2	2	3	2
10	Winkelfunctie		3	1/2	2	3	2
11	Overige gebruiksfuncties		1/2/3	1	0	0	2
12	Bouwwerken geen gebouw zijnde		1/2/3	0	0	0	2

De verschillende toetsniveaus zijn daarbij als volgt gedefinieerd:

0. Geen toets. Het betreffende voorschrift wordt niet beoordeeld of is niet relevant;
1. Uitgangspuntentoets (bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten). Gecontroleerd wordt of de globale uitgangspunten op de stukken, die zijn aangeleverd om het desbetreffende aspect te toetsen, in voldoende mate en in samenhang zijn weergegeven.
2. Visuele toets (kloppen de uitgangspunten en lijken de uitkomsten aannemelijk). Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken die zijn aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn, waarbij van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of zij aannemelijk zijn.
3. Representatieve toets (controle van de maatgevende onderdelen). Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de aangeleverde stukken om het betreffende aspect te kunnen toetsen in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten aannemelijk zijn. De maatgevende berekeningen worden gecontroleerd dan wel nagerekend.
4. Volledige toets (alles in samenhang controleren). Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de stukken, aangeleverd om het betreffende aspect te kunnen toetsen, in de juiste vorm zijn. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en worden de uitkomsten gecontroleerd dan wel nagerekend.

Toets aan de bouwverordening

De bouwverordening had in het verleden op een aantal punten nog een vangnetfunctie. Deze vangnetfunctie is echter, in principe, niet meer nodig. De relevante onderwerpen zijn op een andere wijze in de wet- en regelgeving geborgd, met name in het bestemmingsplan.

Toets aan het bestemmingsplan

Elke bouwaanvraag moet worden getoetst aan het bestemmingsplan. Dat gebeurt integraal, daar behoort in het kader van dit beleidsplan geen nadere regulering op plaats te hebben. Als een aanvraag in strijd komt met het geldende bestemmingsplan, moet worden overwogen of medewerking wordt gegeven aan een binnenplanse of buitenplanse afwijkingsprocedure. Die verplichting bestaat al op grond van de wet. Consequentie daarvan is dat niet een afzonderlijke aanvraag om medewerking aan afwijking van het bestemmingsplan hoeft te worden gedaan. De bouwaanvraag impliceert dat verzoek al. Wel kan afwijking van het bestemmingsplan leiden tot een verzoek om aanvullende gegevens, bijvoorbeeld om de belangen van derden te kunnen beoordelen.

Welstandstoets

De welstandstoets vindt plaats aan de hand van de uitgangspunten uit de Welstandsnota. In deze uitvoeringsnota hoeft daaraan inhoudelijk dan geen aandacht te worden gegeven. Dat wil echter niet zeggen dat dit onderwerp van geen enkel belang is in dit kader. Een efficiënte afhandeling van aanvragen voor omgevingsvergunning bouw is gebaat bij een zo volledig mogelijke concretisering van relevante aspecten voor de verschillende categorieën bouwwerken.

Idealiter zijn deze criteria in de meeste gevallen voor de plantoetsers toereikend om direct een oordeel te vellen over de welstandelijke aanvaardbaarheid. Die kan dan gebruik maken van de in artikel 6.2 van het Bor vastgelegde mogelijkheid tot ambtelijke toetsing. Deze werkwijze wordt wel voorbereid, maar is nog niet doorgevoerd. Gelijkzeitig met het verder operationaliseren van de welstandelijke uitgangspunten zal worden gezien of en zo ja, waar en hoe inperking van de welstandstoets mogelijk is.

Werkafpraak is dat, voordat een vergunning wordt geweigerd op uitsluitend een welstandsoordeel, met de portefeuillehouder wordt overlegd of gebruik gemaakt moet worden van de bevoegdheid af te wijken van dat advies. Daarmee wordt enerzijds recht gedaan aan de wettelijke mogelijkheden en anderzijds kan zo ook met enige regelmaat het bestuurlijke draagvlak van de welstandsnota en daarop gebaseerde adviezen worden gepeild.

Bijzondere bouwwerken

De wet kent een tweetal bijzondere vergunningstelsels voor bouwwerken, t.w. seizoensgebonden en tijdelijke bouwwerken.

Seizoensgebonden bouwwerken

In de omgevingsvergunning voor een seizoensgebonden bouwwerk wordt bepaald binnen welke opeenvolgende tijdvakken van een kalenderjaar dat bouwwerk wordt opgericht, gebruikt en gesloopt en voor welke periode (in jaren) de vergunning wordt verleend.

Deze regeling kan worden toegepast voor paviljoens, winterterrassen, ijshallen en dergelijke die jaarlijks worden gebouwd en aan het eind van het seizoen weer afgebroken. In tegenstelling tot de andere tijdelijke bouwwerken geldt voor deze seizoensgebonden bouwwerken dat strijd met de welstand wel een weigeringsgrond is. Bij de beoordeling van aanvragen voor dergelijke bouwwerken zal altijd concreet aandacht worden gegeven aan:

1. De tijdshorizon. Is dat bijvoorbeeld 5, 10 of 20 jaar. Het is zinvol aan te sluiten bij de verwachte levensduur van het bouwwerk. Maar er kunnen planologische of andere overwegingen meespelen, die tot een andere afweging leiden. Denk aan de ontwikkeling van het plangebied waarin het bouwwerk is gelegen. De termijnen zullen wel redelijk moeten zijn om desinvestering te voorkomen.
2. Hoe gaat de gemeente om met het toezicht op de bouw en afbraak. Als dat toezicht jaarlijks nodig is, dan moet al worden geregeld in de vergunningvoorschriften. Bijvoorbeeld dat steeds een kennisgeving moet worden gedaan voorafgaande aan de bouw of afbraak.

Bij de vergunningverlening zal aan bovenstaande aspecten aandacht worden geschonken.

Tijdelijke bouwwerken

In 2014 is een nieuw artikel 5.16 Bor geïntroduceerd. De maximale termijn voor een tijdelijk bouwwerk is daarin verruimd naar vijftien jaar. Bij kortere termijnen is verlenging mogelijk tot uiterlijk vijftien jaar.

Voor tijdelijke bouwwerken gelden andere, minder hoge, bouwkundige eisen dan voor een permanent bouwwerk. Als een tijdelijk bouwwerk op dat lagere niveau is gebouwd, dient te zijn verzekerd dat het ook daadwerkelijk wordt verwijderd. In artikel 5.16 lid 1 Bor is om die reden opgenomen dat de oude toestand moet worden hersteld als het ook een tijdelijk bouwwerk in de zin van artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit is. Dit moet in de vergunning worden opgenomen. Bij de verplichting om de oude toestand te herstellen, gaat het uiteraard om het herstellen in een voorheen legale toestand. Bij een bouwwerk betekent dit veelal dat het bouwwerk moet worden afgebroken dan wel in zijn geheel moet worden weggehaald. Wil men na vijftien jaar het bouwwerk toch langer in stand houden, dan is dat onder voorwaarden mogelijk. Hiervoor is dan een nieuwe omgevingsvergunning voor het bouwen nodig. Bij de beoordeling daarvan moet worden gezien of het bouwwerk voldoet aan het (dan geldende!) nieuwbouwniveau uit het Bouwbesluit.

Bij de beoordeling van aanvragen om vergunning voor tijdelijke bouwwerken zal altijd actief worden gezien welke termijn moet worden gehanteerd. Ook zal worden gezien of aannemelijk is dat de activiteit na afloop van de termijn daadwerkelijk kan en zal worden beëindigd. Een motivatie van de tijdelijkheid van het bouwwerk zal worden gevraagd. Daarnaast zal worden beoordeeld of de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Overigens moet de tijdelijke vergunning bouw los worden gezien van de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. Dit onderwerp bespreken wij in het volgende hoofdstuk.

Voorwaarden bij de omgevingsvergunning bouw

Aan een vergunning bouw kunnen voorwaarden worden verbonden. Dat kunnen echter alleen voorwaarden zijn die rechtstreeks dienen voor de concrete uitvoering overeenkomstig de wettelijke voorschriften.

Voorwaarden die niet zijn gebaseerd op Bouwbesluit, bestemmingsplan, bouwverordening of welstandsnota missen rechtskracht. Hierop zal in de doorwerking naar de vergunningverlening scherp worden toegezien.

7.2.3. OMGEVINGSVERGUNNING AFWIJKEND GEBRUIK

Onder de Wabo is het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan aan een afzonderlijke omgevingsvergunning gebonden. De Wabo onderscheidt vier mogelijkheden:

- Binnenplanse afwijkingsmogelijkheid;
- Buitenplanse afwijking met reguliere voorbereidingsprocedure;
- Buitenplanse afwijking met uitgebreide voorbereidingsprocedure;
- Tijdelijke afwijking.

De gemeente heeft een apart ontheffingenbeleid vastgesteld. dat buiten het bestek van deze nota valt. Wij zullen hierna dan ook volstaan met een aantal algemene beleidsuitgangspunten bij toepassing van de afwijkingsmogelijkheden. Wij zijn van mening dat het enkele feit dat een initiatief niet past in de ruimtelijke kaders nog geen reden is om geen medewerking te geven aan dat initiatief. Dan wordt een afweging gemaakt of er ook daadwerkelijk waarden of belangen in het geding zijn, die moeten worden beschermd. Met gewenste ontwikkelingen moet oplossingsgericht en creatief worden omgegaan. Dat is zowel in het belang van de burger als ook van de gemeente zelf.

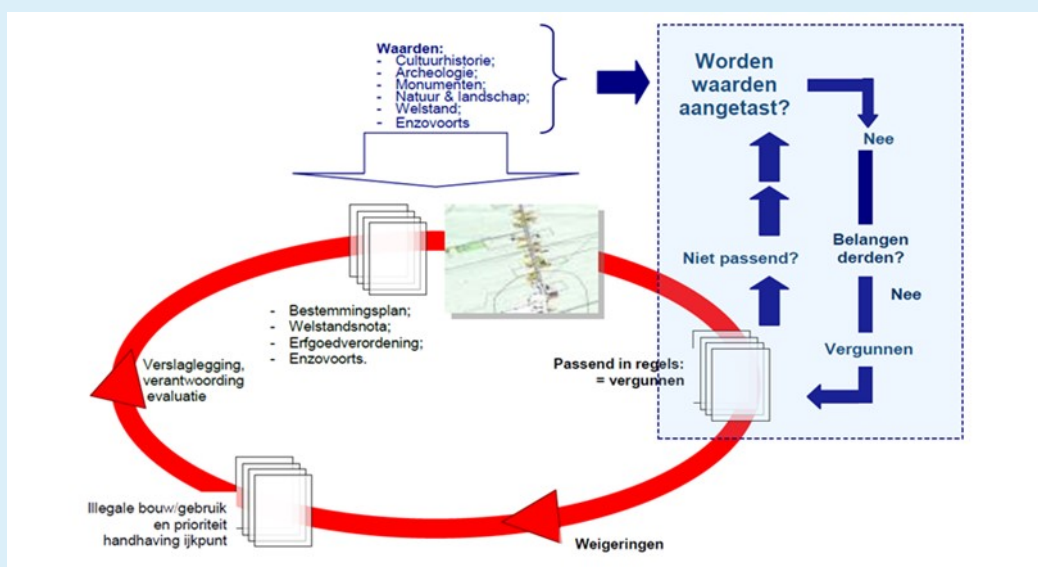
Algemeen uitgangspunt: van buiten naar binnen kijken

Heerhugowaard is een gemeente met landschappelijke, natuur- en cultuurhistorische waarden. Die waarden worden beschermd door regels. Hoewel de regels uiteraard altijd beogen om waarden en belangen te beschermen draagt strikte toepassing van de regels niet altijd bij aan bescherming van de waarden waarvoor zij zijn gesteld.

In een meer pragmatische aanpak staan dan ook niet de regels centraal, maar de waarden die de aanleiding waren om de regels te stellen. Zijn die waarden niet in het geding, en zijn ook de overige consequenties beperkt, dan is medewerking aan de aanvraag redelijk. Naar aanleiding hiervan is als uitgangspunt geformuleerd: alle initiatieven op het terrein van bouwen, aanleg en gebruik moeten kunnen worden gehonoreerd, tenzij die initiatieven:

- leiden tot veiligheids- en/of gezondheidsrisico's of grote overlast;
- leiden tot aantasting van belangrijke waarden in de gemeente (zoals het beschermd dorpsgezicht, monumenten, winkelgebied, natuurwaarden, archeologische, landschappelijke en stedenbouwkundige waarden);
- het risico van ernstige en onaanvaardbare schade opleveren.

Juist deze doelstelling doet recht aan de integrale afweging waartoe de Wabo oproept. Implicatie hiervan is dat de gemeente voldragen motiveert waarom een verzoek om medewerking niet kan worden gehonoreerd. Welke waarden worden concreet aangetast en hoe verhoudt zich dit tot het belang van de initiatiefnemer? In onderstaand schema is een en ander geïllustreerd. Het schema kan als volgt worden gelezen. De belangrijke waarden in de gemeente worden beschermd met regelgeving. Als een aanvraag binnenkomt, wordt die aanvraag getoetst aan de regels en als daaraan wordt voldaan, dan wordt de omgevingsvergunning verleend (de rode cirkel). Als een aanvraag echter niet past in de regels, dan moet meer en detail naar de aanvraag worden gekeken alvorens de vergunning kan worden geweigerd.



De afweging spitst zich dan toe op twee vragen:

1. Er is strijd met de regels, maar is er ook strijd met de waarden en belangen waarvoor de regels zijn gesteld?
2. Als de vergunning wordt geweigerd, zijn wij dan ook bereid om te handhaven? Deze vraag is zinvol omdat het niet redelijk is dat een gevraagde vergunning wordt geweigerd en een illegaal bouwwerk met een zelfde uitstraling niet wordt aangepakt.

Als één of beide vragen ontkennend worden beantwoord dan verdient medewerking aan een afwijkingsvergunning overweging.

Vergunning met de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid

De binnenplanse afwijkingsmogelijkheid is gebaseerd op artikel 3.6, lid 1c van de Wro. Hierin wordt aangegeven dat bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat “*met inachtneming van de bij het plan te geven regels*” in een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de planregels. Het is één van de middelen om in een bestemmingsplan de nodige flexibiliteit aan te brengen.

Toepassing van de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid is een bevoegdheid, geen plicht. Dit impliceert dat er altijd een belangenafweging aan vooraf moet gaan, waarbij (binnen acht weken!) ook de belangen van derden moeten worden beoordeeld.

Uitgangspunt is dat toepassing van de binnenplanse afwijking altijd wordt gemotiveerd. Wat is de aard van de overschrijding van de planregels en waarom wordt al dan niet medewerking aan het project gegeven.

Het opnemen van een binnenplanse afwijkingsmogelijkheid sluit de toepassing van de buitenplanse op hetzelfde onderwerp niet mordicus uit. Maar dan moet de redelijkheid van medewerking wel goed worden gemotiveerd en ook waarom de binnenplanse afwijking niet toereikend is.

Toepassing van de flexibiliteitsregels

Vrijwel alle bestemmingsplannen kennen een algemene ontheffingsregeling op grond waarvan het mogelijk is om met ten hoogste 10% af te wijken van de in het bestemmingsplan voorgeschreven maatvoeringen. Deze bepalingen zijn opgenomen om onevenredige hardheid te voorkomen bij het beoordelen van de bouwplannen. Denk bijvoorbeeld aan een ontwerp dat de planregels enigszins overschrijdt maar daardoor architectonisch wel veel evenwichtiger wordt. Denk ook aan geringe maatafwijkingen die ontstaan zijn tijdens de bouw. Het is niet de bedoeling dat flexibiliteitsbepalingen als een recht worden toegepast. In veel gemeenten wordt een geconstateerde strijdigheid met het bestemmingsplan binnen de 10% marge vrijwel automatisch vergund. Dit leidt er op den duur toe dat aanvragers hierop gaan anticiperen en de flexibiliteit alsnog uit het plan wordt gehaald. Bovendien kunnen dan juridisch onvoldragen besluiten ontstaan door een motivatiegebrek of een gebrekkige belangenafweging. Om die reden wordt nooit ongemotiveerd medewerking gegeven aan de toepassing van de flexibiliteitsregels. Daarbij wordt volstaan met het vastleggen van de aanleiding en de reden waarom de afwijking noodzakelijk is, plus zo nodig een beoordeling van de belangen van derden.

Vergunning voor tijdelijke afwijking

De Wabo onderscheidt in de artikelen 2.23 en 2.23a de begrippen ‘aflopende’ en ‘voortdurende’ activiteiten. Aflopende activiteiten zijn b.v. bouw, aanleg kap. Voortdurende activiteiten zijn bijvoorbeeld: afwijkend gebruik, drijven van een inrichting. De tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan zal de meest voorkomende zijn. De Wabo kent de mogelijkheid om elke vergunning voor een voortdurende activiteit aan een termijn te koppelen. Deze mogelijkheid is ongeclausuleerd, de termijn kan afhankelijk worden gesteld van de specifieke situatie. Met het vervallen van artikel 2.12 lid 2 Wabo is de vraag welke procedure moet worden gevolgd, volledig afhankelijk van aard en omvang van de afwijking. Voor alle tijdelijke afwijkingen die niet vallen onder de reikwijdte van artikel 4 van bijlage II Bor, zal de uitgebreide procedure moeten worden gevolgd.

Vergunning ex artikel 4 van bijlage II Bor

De regeling voor afwijkingsvergunningen waarvoor de reguliere procedure geldt, is opgenomen in artikel 4 van bijlage II Bor. In het gemeentelijke ontheffingenbeleid zijn de beleidsregels voor toepassing van deze afwijkingsbevoegdheid opgenomen. In 2014 is de regeling op een aantal punten gewijzigd.

De in artikel 4 opgenomen gevallen waarvoor de reguliere procedure geldt, zijn in enkelvoud gesteld. Benadrukt wordt dat ook voor een samenstel van afwijkingen, die alle op zichzelf bezien onder de reikwijdte van artikel 4 vallen, de reguliere voorbereidingsprocedure geldt.

Zo kan deze procedure bijvoorbeeld worden benut voor het gelijktijdig vergunnen van meerdere bijbehorende bouwwerken. Ook kunnen verschillende onderdelen van artikel 4 gelijktijdig worden toegepast.

Vergunning met uitgebreide procedure

Voor omgevingsvergunningen ex artikel 2.12 1e lid onder a, onder 3o Wabo (de projectafwijkingen) geldt de uitgebreide voorbereidingsprocedure, en moet de raad een verklaring van geen bedenkingen geven voor het project. Dit is geregeld in artikel 6.5 van het Bor. In lid 3 van datzelfde artikel is bepaald dat de raad categorieën van gevallen kan aanwijzen, waarvoor de verklaring niet nodig is. De Raad van Heerhugowaard heeft een aantal van deze categorieën aangewezen:

1. *weigering* - als op voorhand duidelijk is dat de aanvraag op andere dan planologische gronden geweigerd moet worden;

2. *nieuw bestemmingsplan* - als het college van B&W geen medewerking wenst te verlenen aan een afwijking van het bestemmingsplan (als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, sub a onder 3 Wabo) omdat het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan op grond van planologische motieven wenselijker is dan het afwijken van een vigerend bestemmingsplan;
3. *ruimtelijk kader* - als de aanvraag past binnen een door de raad vastgestelde stedenbouwkundige visie, stedenbouwkundige randvoorwaarden, beeldkwaliteitsplan, masterplan, gebiedsvisie, projectplan of daarmee te vergelijken ruimtelijk kader;
4. *woningbouw in bestaand stedelijk gebied* - als sprake is van realisering van woningbouw in bestaand stedelijk gebied, is geen vvgb vereist, mits het te realiseren aantal woningen niet meer dan twee bedraagt.
5. *voorzieningen* - Indien sprake is van realisering van (ver)bouw of uitbreiding van maatschappelijke of recreatieve voorzieningen of voorzieningen ten behoeve van sport, in bestaand stedelijk gebied, de maximale oppervlakte van de bebouwing niet meer dan 1500m² bedraagt en de activiteit in overeenstemming is met rijks- of provinciaal beleid.
6. *infrastructuur* - als sprake is van de aanleg van nieuwe en aanpassing van bestaande lokale weg- en waterinfrastructuur en niet-structuurbepalende groenvoorzieningen in bestaand stedelijk gebied die niet in strijd zijn met lokaal beleid.
7. *bouwwerk geen gebouw zijnde* - als sprake is van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, met uitzondering van bovenlokale infrastructuur en lokale infrastructuur in strijd met lokaal beleid.

In alle overige gevallen is wel een verklaring van geen bedenkingen van de raad nodig. Op de voorbereiding van de vergunning is afdeling 3.4 Awb van toepassing.

Ook de ontwerpverklaring van geen bedenkingen wordt dan ter inzage gelegd. Dit ontwerp behoeft niet aan de raad te worden voorgelegd, voorafgaande aan de terinzagelegging. Als ingediende zienswijzen aanleiding geven tot aanpassing gebeurt dat na afloop van de inzageperiode. Die verklaring wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.

7.2.4. OVERIGE OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Aanvragen om omgevingsvergunningen voor bouw en planologische afwijkingen vormen de grootste werklust. De verplicht echter tot integratie van veel meer vergunningstelsels. Die stelsels bespreken wij hier. Waar nodig worden uitgangspunten en werkafspraken vastgelegd.

De doorwerking van de bestuurlijke visie is bij deze vergunningstelsels, die vooral een technisch karakter hebben, beperkt tot het uniformeren van de afwegingen en, mede als gevolg daarvan, de efficiënte afdoening van aanvragen. Dit komt de klantgerichtheid ten goede.

Omgevingsvergunning voor werken geen bouwwerken zijnde

De omgevingsvergunning voor *werken geen bouwwerken zijnde* is alleen noodzakelijk als in een bestemmingsplan zo'n vergunningstelsel is opgenomen. De omgevingsvergunning kan verplicht gesteld worden voor de aanleg van allerlei werken en werkzaamheden zoals bijvoorbeeld het graven en dempen van sloten, de aanleg van verhardingen, het leggen van kabels en leidingen, het aanleggen en roeien van beplanting enzovoorts.

Verder geldt in een groot deel van de gemeente een vergunningplicht voor werken geen bouwwerk zijnde in het geval daardoor archeologische waarden kunnen worden aangetast. Dit is opgenomen met een dubbelbestemming in de bestemmingsplannen die vanaf 2009 zijn vastgesteld. Jaarlijks worden slechts weinig omgevingsvergunningen op dit gebied aangevraagd. Dat roept de vraag op of deze werkzaamheden nauwelijks plaatsvinden, of dat zij wel plaatsvinden maar geen vergunning wordt gevraagd.

Vergunning en melding brandveilig gebruik

Het beoordelen van een aanvraag om vergunning brandveilig gebruik gebeurt door het team vergunningverlening. Het team is verantwoordelijk voor de afhandelingprocedure. Overigens is het aantal vergunningplichtige panden beperkt. De vergunningplicht geldt alleen voor panden waar:

- a. bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen;
- b. dagverblijf zal worden verschaft aan:
 - 1° meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of
 - 2° meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.

Gemeentes hebben de mogelijkheid om in hun bouwverordening af te wijken van de genoemde aantallen personen. Dit is in Heerhugowaard niet gebeurd.

Naast de vergunningplicht geldt voor een aantal panden een meldingsplicht. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding:

- a. Een oplossing toe te passen die een vergelijkbare brandveiligheid biedt als de voorschriften uit het Bouwbesluit, maar die daaraan gelijkwaardig is. Deze gelijkwaardigheid moet dan eerst kunnen worden beoordeeld.
- b. Een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken indien daarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn.
- c. Een woonfunctie in gebruik te nemen of te gebruiken voor kamergewijze verhuur.

De melding uit het Bouwbesluit kan bij samenloop met de omgevingsvergunning gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning worden gedaan, maar een verplichting daartoe bestaat niet.

Brandveiligheid in bijzondere situaties

De brandveiligheidsvoorschriften in “*andere dan bouwwerken*” verdient bijzondere aandacht omdat de reguliere voorschriften alleen betrekking hebben op bouwwerken en dus niet gelden voor tenten en andere constructies al dan niet van tijdelijke aard, die niet als bouwwerk zijn aan te merken. Sinds 2018 is er echter de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) ‘Brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen’.

Deze AMvB stelt wettelijke regels aan de wijze waarop brandveiligheid moet worden gewaarborgd op andere plaatsen dan gebouwen, zoals evenemententerreinen en de tijdelijke bouwwerken die daar worden geplaatst. De AMvB bevat diverse wijzigingen ten opzichte van eerdere normeringen voor brandveiligheid tijdens evenementen, die veelal waren gebaseerd op het Bouwbesluit 2012 en lokale of regionale richtlijnen. Met de inwerkingtreding van de AMvB zijn de wettelijke normen leidend en zijn de regels die op deze punten in lokale brandbeveiligingsverordeningen waren opgenomen, te vervallen. Nieuw in deze AMvB is de wettelijke verplichting tot het organiseren van basishulpverlening op evenementen en andere plaatsen.

Milieutaken

Vanuit de Wet milieubeheer (Wm) heeft een gemeente verschillende milieutaken. Heerhugowaard heeft een deel van de milieutaken uitbesteed aan de OD NHN. Het gaat dan om de zgn. basistaken en de advisering op milieuaspecten. De OD NHN heeft een eigen regionale VTH-strategie. In de strategie zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijze opgenomen over vergunningverlening, toezicht, handhaving en samenwerking met externe partners. De focus ligt op het basistakenpakket maar richt zich eveneens op het gehele milieutakenpakket voor gemeenten en de plustaken van de provincie die bij de OD NHN zijn ondergebracht.

Uitgangspunten van de strategie zijn:

- Vergunningen en maatwerk zijn actueel, inhoudelijk van hoog niveau en worden verleend of afgewezen op grond van een zorgvuldige en transparante afweging van belangen;
- Bij het uitoefenen van toezicht bevordert OD NHN dat de bewustwording van regelgeving wordt verhoogd. Hierdoor worden regels beter nageleefd en vermindert de milieudruk op de leefomgeving. Dit laat onverlet de primaire eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven om te voldoen aan wet- en regelgeving.
- Toezicht wordt zoveel mogelijk risicogericht en informatie gestuurd uitgevoerd. Dit betekent dat toezichthouders daarheen gaan waar het risico op niet-naleving het grootst is. OD NHN zet daarbij verschillende toezichts- en analyse-instrumenten in;
- Handhaving geschiedt voortvarend, op een open en eenduidige wijze. Doel is door een afgestemde, passende interventie, een blijvende gedragsverandering bij de overtreder te realiseren.

Sloopmelding

Met de komst van het Bouwbesluit 2012 is de regeling voor de sloop ingrijpend gewijzigd. De sloopvergunning op grond van de bouwverordening is vervangen door een meldingsplicht. Reden hiervoor is dat uit onderzoek is gebleken dat gemeenten vrijwel nooit sloopvergunningen weigeren, maar deze vergunningplicht slechts gebruiken om voorwaarden te stellen aan de uitvoering van de werkzaamheden. Die voorwaarden zijn nu gestandaardiseerd in algemene regels. De sloopmelding valt buiten het omgevingsrecht.

Monumenten

De gemeente wil de geschiedenis van Heerhugowaard levend te houden voor toekomstige generaties. Hiervoor zijn monumenten belangrijk. In het erfgoedregister staan de (gemeentelijke) monumenten. In Heerhugowaard zijn 5 rijksmonumenten en 1 provinciaal monument aangewezen. Het aantal vergunningen dat voor deze monumenten moet worden verleend is zeer bescheiden. Daarvoor hoeft geen afzonderlijke beleidskader te worden vastgesteld.

Voor de rijksmonumenten geldt een adviesplicht bij ingrijpende wijziging, bij reconstructie van een (deel van een) monument en bij het geven van een nieuwe bestemming aan een monument. Dit is geregeld in artikel 6.4 van het Bor. De gemeente zal er te allen tijde naar streven deze adviezen op te volgen. Slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden, als grote maatschappelijke belangen in het geding zijn, zal gemotiveerd kunnen worden afgeweken van een advies van de rijksdienst.

Er zijn ongeveer 50 gemeentelijke monumenten. Daarnaast heeft de gemeente een lijst van circa 60 beeldbepalende panden opgesteld, die in aanmerking komen voor aanwijzing tot gemeentelijk monument. De voorlopige aanwijzing van deze panden is bekendgemaakt. Zodra de aanwijzingsprocedure is afgerond en de besluiten onherroepelijk zijn, is voor elke wijziging aan deze panden een omgevingsvergunning monumenten vereist.

Voor provinciale en gemeentelijke monumenten geldt de reguliere voorbereidingsprocedure.

Bij het vastleggen van de procedures in de gemeentelijke monumentenverordening is hieraan aandacht gegeven. Gezien het beperkte aantal provinciale monumenten worden geen afzonderlijke regels gesteld voor de afhandeling daarvan. Als een aanvraag binnenkomt wordt per ommekeer contact met de provincie opgenomen.

Het maken van een uitweg

In de gemeente Heerhugowaard is het maken van een uitweg vergunningplichtig. Hiervoor is een aparte notitie inrittenbeleid vastgesteld. Als de vergunning verleend wordt, zijn er 2 opties:

- de in- of uitrit wordt aangelegd door een zelfgekozen aannemer.
- de in- of uitrit wordt aangelegd door de gemeente.

Als de inwoner de in- of uitrit laten wil laten aanleggen door de gemeente dan krijgt de inwoner een offerte van de gemeente.

Als de inwoner akkoord is met de offerte, betaalt deze het bedrag en legt een door de gemeente ingehuurd aannemer de in- of uitrit aan. In de vergunning staan de randvoorwaarden waar de in- of uitrit aan moet voldoen.

Kap

Voor het kappen van een beschermde houtopstand geldt in de gemeente Heerhugowaard geen algemene vergunningsplicht voor het vellen van bomen, maar is alleen voor monumentale bomen een kapvergunning nodig. Hiertoe is een speciale bomenlijst vastgesteld.

Kapvergunningen treden pas in werking na afloop van de bezwaarschrifttermijn. Artikel 6.2 Wabo biedt evenwel de mogelijkheid hiervan af te wijken als dit “naar het oordeel van het bevoegd gezag” noodzakelijk is. Van deze bevoegdheid zal bij kapvergunningen gebruik worden gemaakt als:

- De boom al dood is;
- Als ten gevolge van een calamiteit (storm, blikseminslag, verkeersongeval en dergelijke) de boom zodanig is beschadigd of ontzet dat sprake is van een gevaarlijke situatie.

Als sprake is van gevaarstelling is zelfs niet noodzakelijk om de aanvraag schriftelijk in te dienen. Als telefonisch een gevaarlijke situatie wordt gemeld, zal de toezichthouder/adviseur direct poolhoogte nemen en zo nodig in telefonisch overleg direct toestemming geven tot de kap. Voor het dossier zullen door de toezichthouder foto's worden gemaakt waaruit de situatie blijkt. De vergunning zal nadien op schrift worden gesteld en op de gebruikelijke wijze worden afgehandeld. In de vergunning zal wel worden opgenomen wanneer, hoe en waarom al uitvoering is gegeven aan de kap.

Overigens kan buiten de bebouwde kom de Wet Natuurbescherming van toepassing zijn als de kap meer dan 20 bomen omvat. De provincie is hiervoor bevoegd gezag. In de Wet Natuurbescherming is een meldingsplicht opgenomen voor het vellen van bomen. Wanneer na melding geen kapverbod volgt, is vellen toegestaan. De wet kent ook een mogelijkheid tot het opleggen van een herplantplicht.

Reclame

Een kleine reclame die weinig invloed heeft op de architectuur van het pand kan meestal vergunningsvrij worden aangebracht. Des te groter de reclame des te meer deze reclame invloed heeft op de ruimtelijke kwaliteit van het gebouw en de omgeving. Grotere reclames zijn wel degelijk mogelijk, als ze maar in verhouding zijn met de architectuur van het pand. Hiervoor dient altijd een vergunning aangevraagd te worden.

Reclame onmiddellijk achter ramen of deuren, met uitstraling naar buiten, wordt als reclame-uiting aangemerkt.

Permanente reclames op eigen terrein zijn geregeld in de nota ruimtelijke kwaliteit. Hierin staan regels over reclames op de gevel en vrijstaande reclames, zoals zuilen, op het perceel. Het ene gebied ervaart meer overlast van reclames dan het andere. Woonwijken hebben bijvoorbeeld meer bescherming nodig dan een bedrijventerrein. Daarom is Heerhugowaard in verschillende gebieden verdeeld.

Reclame mag bijvoorbeeld geen lichthinder of overlast veroorzaken in nabijgelegen woningen. Per geval wordt bepaald wanneer de lichtsterkte moet worden verminderd en/of tussen 22:00 uur en 07:00 uur de verlichting van het reclameobject geheel uitgeschakeld moet zijn.

Voor tijdelijke reclame is in sommige gevallen een ontheffing nodig. Op de website van de gemeente is per reclame-uiting duidelijk aangegeven of en wanneer een ontheffing nodig is. De gemeente heeft ook apart objectenbeleid waar reclame-uitingen in op zijn genomen.

Wet Kinderopvang

De gemeente is het bevoegd gezag voor de Wet Kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wet Kinderopvang). Hier valt de vergunningverlening, toezicht en handhaving onder. Het college van B&W heeft op basis van de Wet Kinderopvang de GGD als toezichthoudende instantie aanwezen.

Zonder registratie in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (hierna: LRKP) mag een houder van een kindercentrum of een voorziening voor gastouderopvang géén kinderen opvangen in de zin van de Wet Kinderopvang. De gemeente is verantwoordelijk voor het actueel houden van dit register.

Bijzondere aandachtsgebieden

Bij de vergunningverlening in het kader van de Wabo moet aandacht worden gegeven aan een aantal bijzondere ruimtelijke waarden. Beschermingsgebieden zoals benoemd in de provinciale milieuverordening (stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden) zijn binnen de gemeente niet aanwezig. Ook heeft de gemeente geen zgn. Natura 2000 gebieden.

Voor de gemeente Heerhugowaard vragen de volgende deelaspecten in ieder geval wel aandacht:

- Wet Natuurbescherming;
- Waterwet.

De Wet Natuurbescherming

Sinds 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming van kracht. Deze vervangt 3 wetten; de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en Faunawet. Veel verschillende planten- en diersoorten zorgen ervoor dat de natuur tegen een stootje kan. Sommige soorten, zoals vleermuizen, gierzwaluwen en steenuilen zijn kwetsbaar. In een dichtbevolkte samenleving als Nederland is daarom goede natuurbescherming belangrijk. Wanneer het met de natuur goed gaat, is er ook meer ruimte voor economische en andere maatschappelijke activiteiten.

Het doel is het in standhouden van de planten- en diersoorten die in het wild voorkomen.

Een tweede doel van de wet is dat alle in het wild levende planten en dieren in principe met rust gelaten worden, niet alleen de zeldzame soorten. Ze kunnen op drie manieren beschermd worden:

- ten eerste door het verbieden van handelingen die de instandhouding direct in gevaar zouden kunnen brengen;
- ten tweede kunnen kleine objecten of terreinen in Nederland, die voor het voortbestaan van een bepaalde soort van groot belang zijn, worden aangewezen als beschermd gebied;
- ten derde kan een soort opgenomen worden in de Rode Lijst. Voor soorten die op de lijst staan is de overheid verplicht speciale beschermingsmaatregelen te treffen.

De provincies bepalen voor hun gebied wat wel en niet mag in de natuur. Zij zijn verantwoordelijk voor de vergunningen en ontheffingen. De Rijksoverheid is dan alleen nog verantwoordelijk voor specifieke ontheffingsaanvragen en de gedragscodes.

Wanneer er een omgevingsvergunning bij de gemeente wordt aangevraagd, wordt de aanvraag getoetst aan de Wet natuurbescherming. Bij de provincie kan nog steeds een aparte natuurvergunning worden aangevraagd. In de gevallen waarin een vergunning op grond van de wet natuurbescherming samenloopt met een omgevingsvergunning, dient voor de omgevingsvergunning een verklaring van geen bedenkingen te worden gevraagd. Dat biedt gedeputeerde staten of de minister van EL&I de mogelijkheid aan deze verklaring voorschriften te verbinden die moeten worden opgenomen in de omgevingsvergunning. Als de verklaring wordt geweigerd of de voorschriften onmogelijk kunnen worden opgevolgd, moet de omgevingsvergunning worden geweigerd.

De gebieden waar de Wet Natuurbescherming van toepassing is, zijn geïventariseerd. In de inventarisatie is aangegeven in welke gebieden aan welke plant- en diersoorten in ieder geval aandacht moet worden gegeven. Daarmee kan gericht toezicht worden gehouden en kunnen tijdig de vereiste procedures in gang worden gezet bij ruimtelijke projecten. Daarbij moet wel worden benadrukt dat zo'n inventarisatie niet betekent dat op andere plaatsen geen waarden aanwezig kunnen zijn die door de Wet Natuurbescherming worden beschermd. Ook in andere gevallen zal zo nodig moeten worden beoordeeld, en eventueel nader onderzoek moeten worden gedaan, naar verstoring van beschermde plant- en diersoorten.

Waterwet

De waterwetgeving stelt regels die tot doel hebben overstromingen maar ook verdroging te voorkomen en een goede waterkwaliteit te waarborgen. De Waterwet is een raamwet die verder is uitgewerkt in het Waterbesluit (een AMvB op grond van de Waterwet), de Waterregeling (een ministeriële regeling) en in verordeningen van waterschappen en provincies. In de Waterwet is een vergunningplicht opgenomen voor handelingen in het watersysteem. Het gaat hierbij om activiteiten zoals het lozen van verontreinigende stoffen op oppervlaktewater, het onttrekken van grondwater of het bouwen op een dijk. Op lozingen van afvalwater op de riolering is echter niet de Waterwet maar de Wet milieubeheer van toepassing. Deze lozingen moeten dus in de omgevingsvergunning milieu worden geregeld. De Waterwet is wél van toepassing op lozingen direct in het oppervlaktewater en direct op een zuiveringstechnisch werk. De watervergunning kan bij de gemeente, maar ook rechtstreeks bij het bevoegde gezag, worden aangevraagd. Voor de aanvraag van de watervergunning is een voorziening getroffen op omgevingsloket online waarmee de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Net als de omgevingsvergunning kent de Waterwet twee voorbereidingsprocedures voor vergunningen:

1. Reguliere procedure: termijn van acht weken, onder andere voor de voormalige keurvergunning. In de reguliere procedure ontstaat geen vergunning van rechtswege zoals het geval is in de Wabo.
2. Uitgebreide procedure: voorbereidingsprocedure met afdeling 3.4 Awb. Artikel 6.16 Waterwet bepaalt in welke gevallen de watervergunning wordt voorbereid volgens deze procedure. Dit geldt onder andere bij de watervergunning voor het lozen op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.

De Waterwet staat naast de Wabo. In de Wabo is alleen een rechtstreekse relatie gelegd naar de waterkwaliteit. Dit is gedaan in de vorm van een advies voor directe lozingen en een coördinatieplicht voor lozingen vanuit een aantal aangewezen inrichtingen. Het adviesrecht is opgenomen in artikel 2.26 lid 2 Wabo. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning dient op grond van dit artikel de waterbeheerder (de beheerder van de RWZI of het oppervlaktewater waarop de lozing uitkomt) bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu (oprichten of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk) om advies te vragen voor zover de aanvraag betrekking heeft op lozingen op een rioelstelsel (vuilwaterriool of hemelwaterstelsel). De coördinatieplicht is opgenomen in artikel 3.16 Wabo (voor de Waterwet is de coördinatiebepaling opgenomen in artikel 6.27). De coördinatiebepaling geldt alleen voor inrichtingen waar een gpbv-installatie aanwezig is. Dergelijke inrichtingen zijn in Heerhugowaard niet aanwezig.

Bibob

Sinds een aantal jaren bestaat de mogelijkheid vergunningen te weigeren als artikel 3 van de *Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur* (Bibob) van toepassing is. Deze weigeringsgrond is opgenomen in artikel 2.20 van de Wabo. Heerhugowaard heeft beleid vastgesteld voor de toepassing van de Wet Bibob.

7.3. PREVENTIESTRATEGIE

De gemeente wil de bewustwording bij inwoners en ondernemers vergroten. Voorkomen is tenslotte beter dan genezen. Belangrijke elementen bij bewustwording zijn voorlichting en de wijze van toezicht. Via voorlichting en goed vooroverleg probeert de gemeente te bereiken dat inwoners en ondernemers regels (spontaan) gaan naleven.

Voorlichting en communicatie

Wanneer inwoners en/of ondernemers niet op de hoogte zijn van het beleid en de wet- en regelgeving is het ook moeilijk om ze na te leven. Vaak is onwetendheid en onbekendheid met de regels de oorzaak van niet naleving. Uitleggen wat de regels zijn, waarom ze er zijn en op welke wijze de gemeente toezicht houdt, is dan ook belangrijk. In deze beleidsperiode zal de gemeente het gebruik van communicatie intensiveren. De communicatie zal niet alleen betrekking hebben op voorlichting van nieuwe wet- en regelgeving, maar ook op het informeren/stimuleren van de onwetenden, op de uit te voeren handhavingsacties en op het bekend maken van de resultaten van deze acties.

De preventiestrategie en vergunningverlening

Bij vergunningverlening is de preventiestrategie gericht op het zo compleet mogelijk indienen van aanvragen en meldingen en het zo goed mogelijk uitwerken van presentatie en inhoud. Via onder meer voorlichting en vooroverleg wordt dit bereikt.

Er wordt naar gestreefd om het opvragen van aanvullende gegevens en het buiten behandeling laten van een aanvraag of melding zo veel mogelijk te voorkomen. Ok het voorkomen van het onnodig indienen van een aanvraag of melding wordt als een onderdeel van de preventiestrategie beschouwd.

De preventiestrategie en toezicht/ handhaving

Om inzicht te krijgen in de redenen waarom mensen de regels overtreden maakt de gemeente, onder andere, gebruik van 'de tafel van Elf' en diens opvolger, het 'Interventiekompas' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Gedurende deze beleidsperiode zullen er verschillende preventie pilot projecten worden uitgevoerd, waarbij ook rekening wordt gehouden met de type doelgroep.

Zo worden naast het informeren en stimuleren van onwetenden (onbewuste overtreder) ook bedreigd naar hen die niet willen en het handhaven van de bewuste overtreder. Aanvullend zet de gemeente ook in op overleg en mediation omdat dit in veel gevallen beter werkt.

Type overtreder en de doelgroep

De volgende tabel maakt de gemeentelijke benadering per doelgroep zichtbaar:

Doelgroep	Toelichting type nalever/overtreder	Benadering en inzet instrumenten
Spontane en bewuste nalever	Kent de regels en leeft die ook spontaan of bewust na, ongeacht wel of geen toezicht van toezicht en handhaving.	Informeren over nieuwe regels, waarbij de focus ligt op argumenten en feiten, en hen begeleiden in regelgeving (makkelijker maken bij de uitvoering van de geldende regels).
Goedwillende en onbewuste overtreder	Overtreedt per ongeluk de regels en is in de basis goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen.	Motiveren om de regels op te volgen waarbij de focus ligt op gewenst gedrag en bewustwording van eigen gedrag. Bekendmaken met geldende regels en inzet van positieve handhavingsacties, zoals belonen van bij goed gedrag.
Afgedwongen nalever	Leeft de regels na omdat hij afgeschrikt wordt door controles en sancties. Heeft vaak een 'moet kunnen'/ onverschillige houding en neemt het niet zo nauw met het algemeen belang.	Bekendmaken met het nut van geldende regels. Informeren over de pakkans en sanctiedreiging. Benadrukken van de nadelen van niet-naleving.
Calculerende en bewuste (structurele) overtreder	Iemand die willens en wetens de regels overtreedt en daarbij bewust het risico neemt om gepakt te worden.	Inzetten van handhavingsinstrumenten.

In het kader van preventie vinden in ieder geval de volgende activiteiten plaats:

Vergroten van de acceptatie van regelgeving

De gemeente stimuleert in deze beleidsperiode inwoners en ondernemers met het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid. Daarvoor is het van belang dat inwoners en ondernemers de regels kennen en er bij hen ook bereidheid is om de regels na te leven; dan helpt het als hen het nut en het doel van de regels duidelijk zijn.

Dit gebeurt via de gemeentelijke website, via het gemeenteblad, door het opnemen van extra informatie in brieven, en waar mogelijk, ook mondeling tijdens klantcontacten. Ook voorlichtingsbijeenkomsten worden meer ingezet om een specifieke doelgroep te bereiken.

Op de website zullen ook het beleidsplan, de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen worden gepubliceerd. In deze beleidsperiode zal de gemeente, meer dan voorheen gebruik maken van sociale media.

Voorlichting aan ondernemers die een milieu-inrichting drijven

Het drijven van een inrichting is gebonden aan wet- en regelgeving en gaat veelal gepaard met complexe voorschriften. Het is daarom van belang dat personen die een inrichting drijven op de hoogte zijn van de voorschriften. Enerzijds betreft dit een eigen verantwoordelijkheid, anderzijds is het van belang dat vanuit de overheid goede voorlichting worden gegeven.

Tijdens milieucontroles die namens de gemeente door de OD NHN worden uitgevoerd, worden ondernemers die een inrichting drijven door toezichthouders voorgelicht over de voor hen geldende voorschriften, alsmede over toekomstige wetswijzigingen die het bedrijf aangaan. Daarnaast wordt voorlichting gegeven op de website van de OD NHN.

Voorlichting tijdens overige toezicht en surveillance

Voor alle handhavingsvelden geldt dat toezichthouders tijdens het uitvoeren van toezicht, voor zover, dat in betreffende situaties passend is, proactief inwoners en ondernemers voorlichting geven. Dit gebeurt zowel gevraagd als ongevraagd.

7.4. HANDHAVINGSSTRATEGIE

7.4.1. TOEZICHTSTRATEGIE

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht uitoefent. Hoe komt de gemeente er achter dat een overtreding plaatsvindt? Hoe actief is de gemeente om een overtreding op te sporen? Het aantal wetten en regels waar de gemeente toezicht op houdt, is groot en divers; in de toezichtstrategie is vastgelegd welke verschillende vormen van toezicht de gemeente onderscheidt en wat de basiswerkwijze daarbij is.

Door regelmatig toezicht te houden wordt het naleven van de wet- en regelgeving onderzocht. Wanneer dit met regelmaat wordt uitgevoerd, leidt dit tot een betere naleving vanwege de relatief grote 'pakkans'.

Onder toezicht wordt, naast het bezoek ter plaatse, ook de beoordeling van opgevraagde of toegezonden documenten en rapporten verstaan.

Het Bor geeft slechts in algemene bewoordingen aan hoe het toezicht georganiseerd dient te zijn. Op grond van het Bor moet het bestuursorgaan inzicht geven in de wijze waarop het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving wordt uitgeoefend.

We streven er naar waar mogelijk integraal toezicht te houden. Dit is in de werkprocessen vastgelegd.

Tijdens toezichtmomenten geven de toezichthouders, zo veel mogelijk, voorlichting over de eisen waaraan dient te worden voldaan. De resultaten van de toezicht momenten worden bijgehouden en centraal geregistreerd.

Een langdurige werkzaamheid van toezichthouders in hetzelfde rayon of met dezelfde bedrijven of inrichtingen houdt een zeker risico in. Daarom wordt een periodieke roulatie toegepast. Recent is deze roulatie wettelijk verplicht geworden in de Wet VTH.

Wijze van toezicht

Toezicht vindt plaats op basis van verleende vergunningen en ontheffingen, in het kader van projecten en naar aanleiding van meldingen. De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd, hangt af van de prioriteit die aan een taak is toegekend.

De prioritering is leidend voor de frequentie van toezicht. In de onderstaande tabel staat weergegeven hoe toezicht op de prioriteiten doorgaans plaatsvindt. Nadrukkelijk wordt hierbij vermeld dat niet alle taken zich lenen voor het stellen van prioriteiten en de werkwijze bij die taken afwijkt van deze toezichtstrategie.

Mate van prioriteit	Toelichting
Lage prioriteit	Het toezicht vindt niet actief plaats. In principe wordt alleen naar aanleiding van meldingen of handavingsverzoeken toegezien op de naleving van de regels. Toezicht wordt ook projectmatig uitgevoerd.
Gemiddelde prioriteit	Het toezicht vindt minder intensief en vooral steekproefsgewijs plaats, dan wel door gebiedsgerichte controles/surveillance of naar aanleiding van meldingen en verzoeken om handhaving.
Hoge prioriteit	Het toezicht op de naleving van de regels vindt actief plaats en kan ook projectmatig worden opgepakt.

Prioritering van taken is niet bedoeld om een bepaalde volgorde in de handhaving aan te geven. Het is dus niet zo, dat eerst de hoge prioriteiten worden gecontroleerd, daarna de prioriteit gemiddeld en ten slotte de prioriteit laag. Prioritering bepaalt de intensiteit van het toezicht. Voorop staat dat de gemeente op alle prioriteiten toezicht houdt. De intensiteit van het toezicht is echter verschillend.

Bij taken met een hoge prioriteit geldt ook nog dat gemeente keuzes maakt welke taken zij in een jaar actief oppakt. De keuzes staan vermeld in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

Wel is het zo dat de gemeente bij overtredingen van hoog geprioriteerde taken wel direct handhavend optreedt. Is een taak laag geprioriteerd, dan zal er op deze taak geen actief toezicht worden gehouden.

De gemeente treedt alleen op basis van externe meldingen (piepsysteem) of op een projectmatige manier. Formele schriftelijke handhavingsverzoeken en meldingen moeten immers na een (belangen)afweging worden opgepakt, ook al heeft de betreffende taak een lage prioriteit.

Afhankelijk van waargenomen afnemend naleefgedrag kunnen er een beperkt aantal projectmatige controles op een laag geprioriteerde taak plaatsvinden. Overtredingen met een lage prioriteit worden in elk geval geregistreerd.

Mocht blijken dat een aanvankelijk laag geprioriteerde taak vaker voorkomt dan ingeschat, of een groter risico heeft dan gedacht, dan zal deze taak misschien een hogere prioriteit moeten krijgen.

Heerhugowaard vraakt overigens niet actief. En alleen in uitzonderlijke situaties speelt verjaring. Het gaat dan om dossiers die 10 jaar of meer niet actief zijn opgepakt.

Fasen in het toezicht

Sinds de invoering van de Wabo wordt een steeds groter aantal afgegeven vergunningen op meerdere activiteiten tegelijkertijd gecontroleerd. In het omgevingtoezicht worden de onderstaande fasen gehanteerd:

- **Realisatiefase:**
in deze fase gaat het om het toezicht op het realiseren van een in de vergunning omschreven activiteit. Te denken valt aan bouwen van een bouwwerk, vellen van houtopstanden, wijzigingen van de bestemming, etc.
- **Gebruiksfase:**
in deze fase vindt toezicht plaats op het gebruik van een object en of wet en/of regelgeving wordt nageleefd door bijvoorbeeld horeca inrichtingen of kinderopvangcentra. De gemeente houdt toezicht op het bouwwerk in overeenstemming is met de in een vergunning of andere wettelijke kaders omschreven bouw- en gebruiksvoorschriften. Te denken valt aan het controleren op de constructieve staat van funderingen e.d.
- **Sloopfase:**
in deze fase vindt toezicht plaats met betrekking tot het afbreken, verwijderen en saneren van objecten, in overeenstemming met eventuele vergunningvoorschriften.

Toeziht in de realisatie en sloopfase

Tijdens de realisatie- en sloopfase kan sprake zijn van een drietal type controles, namelijk:

Type controle	Toelichting
Reguliere controle	Controle ter plekke tijdens de uitvoering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen controles met of zonder wachtmoment (waarbij de uitvoerder niet verder kan nadat de controle is uitgevoerd).
Opleveringscontrole	Controle ter plekke na uitvoering, voordat de gebruiksfase start.
Administratieve controle	Controle op basis van gegevens, aangeleverd door de uitvoerder of vergunninghouder.

De intensiteit of zwaarte van de controle wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's.

Toeziht in de gebruiksfase

Binnen deze fase zijn er verschillende vormen van toezicht te onderscheiden. Het controleren van de Algemene Plaatselijke Verordening of de Drank en Horecawet is bijvoorbeeld heel wat anders dan toezichthouden op de overlast van hondenpoep of het brandveilig gebruiken van een hotel. Verschillende handhavingstaken vragen daarom om verschillende vormen van toezicht.

In dit beleidsplan wordt er primair onderscheid gemaakt tussen zes toezichtvormen:

1. vergunningsgericht toezicht;
2. objectgericht toezicht;
3. gebiedsgericht toezicht;
4. projectmatig of thematisch toezicht;
5. signaaltoezicht;
6. toezicht na aanleiding van meldingen.

Hieronder worden per toezichtsvorm de belangrijkste doelstellingen geformuleerd.

Type toezicht	Doelstelling
Vergunningsgericht toezicht	<p>Het tijdens de uitvoering van verleende omgevings-vergunningen waarborgen van een basiskwaliteit ten aanzien van de bouwkundige staat, veiligheid, en de milieukundige, ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit van de bebouwde en onbebouwde omgeving en bouw- en slooplocaties.</p> <p>Betreft o.a.: naleven voorschriften van omgevingsvergunningen met betrekking tot o.a. bouw en gebruik, milieu, sloopveiligheid en asbest, monument, aanleg en beschikkingen in het kader van de Wbb. Controle op tijdelijke bouwwerken.</p>
Objectgericht toezicht	<p>Het tijdens het gebruik van bouwwerken, inrichtingen en evenementen waarborgen en/of versterken van kwaliteiten op het gebied van (brand)veiligheid, milieu en leefbaarheid.</p> <p>Betreft o.a.: toezicht op naleven voorschriften van omgevingsvergunningen met betrekking tot o.a. (brand)veiligheid, milieu, gebruik en het uitvoeren van controles n.a.v. BAG meldingen.</p>
Gebiedsgericht toezicht	<p>Het waarborgen en/of versterken van ruimtelijke, esthetische en landschappelijke kwaliteiten en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de (openbare) ruimte.</p> <p>Betreft o.a.: kwaliteit en leefbaarheid openbare ruimte (o.a. reclame), strijdig of onrechtmatig gebruik gronden, bestaande bouw, erven en terreinen, milieuovertredingen, beschermde gebieden.</p>
Projectmatig/thematisch toezicht	<p>Waarborgen dat het naleefgedrag op een bepaald thema of in een specifiek gebied wordt verbeterd.</p> <p>Betreft o.a.: Specifieke aspecten als illegale bouw in een deel van de gemeente, bodembeschermende voorzieningen bij een bepaalde branche of de projectmatige aanpak van ongewenste situaties die in het verleden zijn ontstaan ('cold cases').</p>
Signaaltoezicht	<p>Het waarborgen en/of versterken van ruimtelijke, esthetische en landschappelijke kwaliteiten en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de (openbare) ruimte.</p> <p>Betreft: een overkoepelende vorm van toezicht waarbij een betreffende toezichthouder een signaal doorgeeft als een geconstateerde overtreding buiten zijn expertise of bevoegdheid valt.</p>
Toezicht naar aanleiding van meldingen	<p>Het waarborgen en/of versterken van ruimtelijke, esthetische en landschappelijke kwaliteiten en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de (openbare) ruimte en het waarborgen van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.</p> <p>Betreft: meldingen van burgers. De meeste meldingen komen digitaal binnen. Per melding wordt onderzocht of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding. Afhankelijk van de soort melding en de situatie wordt de melding telefonisch behandeld, of volgt een controle bezoek ter plaats. Indien er sprake is van gevaar of ernstige hinder zal, ongeacht de prioriteit van de overtreding, onmiddellijk worden opgetreden.</p>

De verschillende vormen van toezicht zijn middelen om zo veel mogelijk efficiënt, gecoördineerd en integraal toezicht te houden. Hierdoor vermindert de toezichtdruk voor de klant en is het mogelijk om de beschikbare capaciteit zo gericht mogelijk in te zetten en (waar nodig) daadkrachtiger op te treden.

De gemeente Heerhugowaard onderscheidt naast de zes primaire toezichtvormen ook nog andere vormen van toezicht.

Type toezicht	Betreft
Periodiek toezicht (ook wel 'routinematige bezoeken')	Het volgens een vaste frequentie controleren van een object. Dit type komt voor in de gebruiksfase. Bij dit soort controles worden alle aspecten van die regelgeving in de controle betrokken.
Opleveringscontrole	In het systeem worden controles op bouw en sloop geregistreerd, gedurende de duur tot aan afronding bouw/sloop en ingebruikname van een nieuw of verbouwd pand. Daarmee zijn deze controles te onderscheiden van de periodieke controles. Hoe vaak tijdens de bouw/sloop wordt gecontroleerd, is afhankelijk van de complexiteit.
Aspectcontrole	Controle op één of meerdere aspecten. Dit type controle komt vooral voor bij controles op het gebied van de milieuregelgeving en de diverse regelgeving rondom horeca-inrichtingen. Voorbeelden zijn controles op het aspect geluid, geur of afvalwaterlozing.
Integrale controle	Toezicht op meerdere typen regelgeving, meestal, door meerdere toezichthouders tegelijk.
Meetcontrole	Toezicht door middel van meten. Deze vorm van toezicht kan plaatsvinden n.a.v. een signaal, maar kan ook preventief worden uitgevoerd (zoals preventieve geluidmetingen). Door het uitvoeren van metingen kan een overschrijding van normen of een verontreiniging worden vastgesteld. Voorbeelden zijn geluidsmetingen, geurmetingen en bodemmetingen.
Administratieve controle	Controle van schriftelijke aangeleverde informatie zoals tekeningen, berekeningen, bodemrapporten en onderhoudsrapporten. Ook controle van schriftelijke bewijzen van keuringen van installaties en bodembeschermende voorzieningen vallen hieronder.
Ketentoezicht	In samenwerking met andere partners toezichthouden op grondstromen en afvalstromen.
Zelftoezicht	Bedrijven motiveren zichzelf te controleren aan de hand van een door de gemeente verstrekte checklist. De toezichthouder controleert dan nog, steekproefsgewijs, de bedrijven die een ingevulde checklist retourneren, naast alle bedrijven die de checklist niet retourneren. Doel daarbij is om meer bewustwording te creëren rond de regels die nageleefd moeten worden en ze te belonen door minder toezicht.
(Her)controle	Bij (her)controles wordt alleen gecontroleerd of overtredingen ongedaan zijn gemaakt die bij de periodieke controle zijn geconstateerd.
Surveillance	Dit zijn controles die door de boa's worden uitgevoerd in de wijken en dorpen.

Zoals al eerder aangegeven staan gezondheid en veiligheid centraal bij het toezicht en de handhaving van de gemeente Heerhugowaard. Dit betekent dat de toezichthouders zich vooral bezighouden met vergunninggericht-, objectgericht en periodiek toezicht. Waarbij constructieve veiligheid en brandveiligheid de belangrijkste pijlers zijn. Projectmatig en thematisch toezicht vindt vooral plaats op het gebied van het Damoclesbeleid.

Hoewel Heerhugowaard zich goed bewust is van de verschillende vormen van toezicht en er naar streeft om zo veel mogelijk efficiënt, gecoördineerd en integraal toezicht te houden, ziet men in de praktijk dat op dit moment de druk op de toezichthouders om 'ad hoc' zaken af te handelen nog vrij hoog is. De komende beleidsperiode zal gebruikt worden om meer in te gaan zetten op projectmatig/ thematisch en gebiedsgericht toezicht door middel van het opzetten van specifieke projecten op dit gebied.

Specifiek toezicht- en handhavingsbeleid

Voor een aantal onderdelen is vanwege het specifieke karakter een gericht toezichts- en handhavingsbeleid van toepassing. Dit geldt ook voor het onderdeel Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (Wkkip). Tevens zal het beleid voor de Drank- en Horecawet en de inzet van de Boa's, het komend jaar, in aparte plannen uitgewerkt worden.

Rapportage van bevindingen en vervolg

De toezichthouder stelt na iedere uitgevoerde controle een rapport van bevindingen van de desbetreffende controle op en registreert iedere uitgevoerde controle in het daarvoor bedoelde digitale systeem. Vervolgens bepalen de juristen of er sprake is van een overtreding en communiceren daarover met de (vermeende) overtreder.

7.4.2. SANCTIESTRATEGIE

De gemeente zal, bij de keuze voor een sanctiemiddel, verschillende opties tegen elkaar moeten afwegen, waaronder of zij de overtreding via het bestuursrechtelijke, het strafrechtelijke en, of het privaatrechtelijke spoor wil aanpakken. Deze drie rechtsvelden bieden elk hun eigen instrumenten om de overtreder te overreden om zijn overtreding te beëindigen. De gemeente kan echter slechts in enkele gevallen gebruik maken van het privaatrechtelijke instrumentarium. In het fysiek domein wordt vooral bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden.

Met uitzondering van het instrument 'Bestuursrecht bestraffend' houdt bestuursrechtelijk optreden in dat de sancties die opgelegd worden, worden opgelegd met als doel de situatie te herstellen. Met het opleggen van een strafrechtelijke sanctie wordt beoogd om de overtreder te straffen.

Voor de overtreder zal het verschil niet altijd even duidelijk zijn. Het moeten betalen van een boete zal naar diens mening niet verschillen van het moeten betalen van een verbeurde dwangsom. Het is mogelijk om gelijktijdig zowel een strafrechtelijke sanctie als een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen.

De gemeente beschikt over de volgende sanctiemiddelen:

Bestuursrechtelijk herstellend	Betreft
Aanspreken/informeren	<p>Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de overtreder naleeft of in staat is na te leven.</p> <p>Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, of bij voorbeeld door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Dit middel is vooral aan de orde bij goedwillende overtreders die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.</p> <p>Aanspreken/informeren kan ook met een brief.</p> <p>Dit is dan vooral bedoeld om afspraken over het wegnemen van een overtreding te bevestigen.</p>
Waarschuwen/ brief met hersteltermijn	<p>Waarschuwen betekent dat de overtreder naar aanleiding van een constatering een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavingsinstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies kan nemen als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.</p>
Bestuurlijk gesprek	<p>Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de overtreder is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.</p> <p>Dit middel is vooral bedoeld om de overtreder te overreden de overtreding te stoppen.</p>
Verscherpt toezicht	<p>Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de overtreder. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd. Dat geldt ook voor onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven. Dit middel wordt nog niet structureel toegepast.</p>
Last onder dwangsom (LOD)	<p>Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De overtreder krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd.</p> <p>De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.</p>
Last onder bestuursdwang (LOB)	<p>Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.</p> <p>In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie.</p> <p>De handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de overtreder niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.</p>
Noodbevel	<p>Een noodbevel op grond van artikel 175 Gemeentewet mag alleen in uitzonderlijke situaties worden toegepast. Het noodbevel kan worden ingezet als sprake is van oproer, wanordelijkheden, rampen of zware ongevallen of de vrees daartoe bestaat. Het wetsartikel bepaalt dat de burgemeester bevoegd is alle bevelen te geven die hij nodig acht ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar.</p>

	<p>Deze maatregel mag worden toegepast wanneer het gaat om een bepaald aantal personen of organisaties. Gaat het om een onbepaald aantal personen ("een ieder"), dan is een noodverordening het geschikte middel (artikel 176 Gemeentewet).</p> <p>Een noodbevel kan wel dienen als een overbrugging naar een noodverordening. De maatregelen mogen niet verder strekken dan strikt noodzakelijk is (proportionaliteit) en minder ingrijpende bevoegdheden tekortschieten (subsidiariteit).</p>
Tijdelijk stilleggen	<p>Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.</p>

Bestuursrechtelijk bestraffend	Betreft
Bestuurlijke boete	<p>Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. De gemeente verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes zelf.</p> <p>Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een LOD of LOB worden opgelegd.</p> <p>Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichhouder/ handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren zoals gezegd door de gemeente. De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Verwijderen.</p> <p>Momenteel heeft de gemeente dit middel nog niet procesmatig ingericht.</p>
Schorsen of intrekken van een vergunning, ontheffing, certificaat of erkenning	<p>Als de overtreder houder is van een vergunning of ontheffing o.i.d., dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is vooral passend als de overtreder niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een LOD.</p> <p>Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.</p>
Exploitatieverbod, sluiting	<p>In bepaalde gevallen is het wettelijk mogelijk gemaakt om een woning of bedrijf te sluiten of de exploitatie van een bedrijf te verbieden.</p> <p>Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.</p>

Strafrechtelijk	Betreft
Bestuurlijke strafbeschikking	<p>De bestuurlijke strafbeschikking biedt een lik op stuk instrument waarmee decentrale overheden meer beleidsruimte hebben om zaken als overlast in de publieke ruimte mee aan te pakken. De bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd door een daarvoor aangewezen BOA.</p>
Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm	<p>De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen.</p> <p>Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combi bon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.</p> <p>De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm.</p> <p>Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd, is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.</p>
Proces-verbaal (PV)	<p>Boa's die een strafbaar constateren voor het onderdeel waarvoor ze zijn aangewezen, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf,</p>

	ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring. Als voor een overtreding een Bsb kan worden uitgevaardigd, dan kan niet PV worden opgemaakt.
--	--

Keuze voor de toepassing van een sanctiemiddel

Bij iedere overtreding moet een keuze worden gemaakt over welk sanctiemiddel bij dat geval het best kan worden toegepast. In die keuze moet rekening worden gehouden met de volgende uitgangspunten:

Bij bestuursrechtelijk optreden

Als het mogelijk is wordt bij het bestuursrechtelijk optreden gekozen voor het opleggen van een LOD. Reden hiervoor is dat bij dit instrument, de verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken en/of beëindigen van de overtreding (en daarmee ook de lasten) rechtstreeks bij de overtreder ligt.

Blijkt dat het toegepaste dwangmiddel niet voldoende werkt, dan worden zwaardere middelen ingezet. Dit kan betekenen dat een hogere dwangsom wordt opgelegd of dat bestuursdwang wordt toegepast.

Bij strafrechtelijk optreden

Als het noodzakelijk is, kan bij constatering van een overtreding een bestuurlijke strafbeschikking (BSB) worden uitgevaardigd c.q. proces-verbaal tegen de overtreder worden opgemaakt. Hoewel in beginsel bestuursrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen kan het voorkomen dat het uitvaardigen van een BSB of het opmaken van een proces-verbaal effectiever is.

Dit instrument kan worden ingezet als een overtreding niet geschikt is voor het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang, of ter ondersteuning van het bestuurlijk optreden. Het strafrechtelijk optreden heeft vooral tot doel de overtreder te straffen en om hier een preventieve werking van uit te laten gaan.

Een BSB kan in ieder geval worden uitgevaardigd c.q. een proces-verbaal kan worden opgemaakt als de overtreding voldoet aan één van de volgende criteria:

- kortdurend;
- eenmalig;
- niet ongedaan te maken;
- proportioneel;
iets kan wel hersteld worden, maar dit is zo duur dat het niet zal gebeuren (bv bouwen net over de rooilijn). Om dan toch een signaal te geven, kan gekozen worden voor PV;
- er is sprake van baldadigheid, onfatsoenlijk reageren of er bestaat reden aan te nemen dat men geen gehoor zal geven aan bestuursrechtelijk optreden.

Een voorbeeld: Het zonder vergunning/ontheffing kappen/rooien van bomen. Hier kan op verschillende manieren tegen worden opgetreden:

1. Er wordt proces-verbaal opgemaakt. De overtreding is immers niet ongedaan te maken. Het doet hierbij niet ter zake of voor het kappen/rooien achteraf wel of niet een omgevingsvergunning kan worden verleend. De overtreder wordt gestraft voor zijn illegaal handelen. Het van tevoren aanvragen van een vergunning heeft als doel, dat de vergunningverlenende instantie een afweging kan maken of een vergunning wel of niet wordt verleend. Deze mogelijkheid wordt weggenomen als de handeling al is gedaan en niet meer terug te draaien is. Het verbaliserend optreden, ondanks dat mogelijk achteraf wel een omgevingsvergunning wordt verleend, heeft een preventieve werking, zowel bij de overtreder zelf als ook bij de omgeving die hiervan hoort.
2. Zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden. Bij een eigenaar van veel bomen, waarbij de vrees bestaat dat er meer bomen illegaal worden gekapt/gerooid, kan naast het opmaken van proces-verbaal (strafrechtelijk) ook een (preventieve) dwangsom (bestuursrechtelijk) worden opgelegd. Op deze manier wordt de overtreder gestraft en wordt getracht om meer illegale kap te voorkomen.

De gemeente Heerhugowaard handhaaft, daar waar mogelijk, conform de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) De LHS bevat vijf opeenvolgende stappen met hulpmiddelen die ondersteund worden door een tweetal handhavingsmatrixen, ook wel interventiematrixen genoemd. De vijf stappen worden door de handhaver doorlopen naar aanleiding van een tijdens het toezicht gedane bevinding. Als alle stappen worden doorlopen, wordt op een goed gemotiveerde manier het juiste handhavingsinstrument bepaald.

Bij het constateren van een overtreding treedt de LHS in werking. De LHS gaat ervan uit om, bij een overtreding, in principe te starten met een licht handhavingsinstrument gericht op het herstel van de overtreding om vervolgens zwaardere handhavingsinstrumenten in te zetten als naleving uitblijft. Het handhavingstraject wordt gestart op basis van het drie/twee of een-stap(pen)-systeem. Het hangt af van de aard en omvang van de overtreding met welk systeem de handhaving wordt ingestoken. Over het algemeen worden alle zeer lichte overtredingen in principe volgens het drie-stappen-systeem afgehandeld. Echter, indien sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen of herhaalde overtredingen wordt volgens het twee-stappen-systeem gehandeld. Indien sprake is van spoedeisendheid waardoor direct optreden noodzakelijk is, wordt gehandeld volgens het een-stap-systeem.

Afwijken handhavingsmatrix/handhavingsstrategie

De situatie of omstandigheden kunnen vragen om afwijking van de strategie op basis van de handhavingsmatrix. Als wordt geoordeeld dat het ten behoeve van het bereiken van het doel, het beëindigen van de overtreding, het niet gewenst is dat de vastgestelde strategie wordt gevolgd, moet hiervan kunnen worden afgeweken. Afwijken van strategieën kan bij uitzondering; het mag geen regel worden en moet altijd schriftelijk gemotiveerd worden, zodat na te gaan is waarom van de vastgestelde strategie is afgeweken.

Afwijkredenen milder optreden

Milder optreden kan:

- als de maatschappelijke en sociale omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd hierom vragen;
- als bij een controle meerdere overtredingen worden geconstateerd en waarbij aan de meeste punten van de aanschrijving wordt voldaan, maar aan een enkel punt niet (geheel). Het kan dan gewenst zijn om de laatst genomen handhavingsstap te herhalen. De overtreder is kennelijk van goede wil, een volgende stap is dan niet gewenst en kan zelfs een averechts effect hebben.

Afwijkredenen strenger optreden

Andersom kan ook besloten worden om handhavingsstappen over te slaan. Dit kan:

- als direct optreden gewenst is, zonder dat sprake is van een direct gevaar. Dit kan bijvoorbeeld als het voortzetten van de overtreding leidt tot een onomkeerbare situatie, of dat het omkeren grote financiële/economische gevolgen heeft. Voorbeelden hiervan zijn het opleggen van een bouw- of sloopstop of een verbod om te kappen. De strategie van "direct gevaar" kan dan worden gevolgd.
- bij kortdurende overtredingen. Denk hierbij om evenementen, waarbij niet aan de voorwaarden uit de evenementenvergunning wordt voldaan, of waarvoor geen evenementenvergunning is verleend. Een tweede voorbeeld is het illegaal branden. Een lange procedure kan hier niet worden toegepast, er moet direct worden gehandeld.
- bij een ingetrokken gedoogbeschikking. Als in gedoogsituaties (zie hoofdstuk) niet aan de voorwaarden in de gedoogbeschikking wordt voldaan, dan kan deze beschikking worden ingetrokken. Er moet dan worden gehandhaafd op grond van de achterliggende (wettelijke) regels ten aanzien waarvan werd gedoogd. Het is in dergelijke situaties niet reëel de basisstrategie of de strategie voor overtreding van kernbepalingen vanaf het begin te volgen. Een kortere procedure is dan vaak gewenst (afhankelijk van de omstandigheden).
- als bij het volgen van een lange(re) procedure het een reëel risico is dat direct gevaar/spoedeisend belang ontstaat of de gevolgen van de overtredingen toenemen.
- andere niet genoemde specifieke situaties waarbij wordt geoordeeld dat strenger optreden in die situatie gewenst is. (bv bij handhavingsverzoeken)

Bij overtredingen waarbij de te stellen termijn kort is, is het niet mogelijk/gewenst dit vast te leggen in een brief.

De kans is groot dat de termijn verstreken is voordat de brief is verstuurd.

Transparantie in de hoogte van sancties en de lengte van hersteltermijnen

Als in een handhavingstraject de keuze wordt gemaakt voor het opleggen van een dwangsom of bestuursdwang, moet in dit traject ook de hoogte van de dwangsom, de hoogte van het maximaal te verbeuren bedrag (bij dwangsom) en de duur van de begunstigingstermijn, waarbinnen de overtreder alsnog de overtreding kan beëindigen, worden bepaald.

Aan wie?

De last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd aan de overtreder. Voorwaarde is dat deze het in zijn macht heeft de last uit te voeren of na te komen. Wie de overtreder is, is afhankelijk van de wettelijke bepaling die wordt overtreden. Zo kan de eigenaar naast de huurder overtreder zijn indien een voorschrift ook het laten gebruiken verbiedt. Gaat het om een inrichting, dan geldt in principe dat de houder van de vergunning in beginsel mag worden beschouwd als drijver van de inrichting.

In artikel 5.18 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is bepaald dat bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten gericht op de naleving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, mede gelden tegen de rechtsopvolger van diegene aan wie het handhavingsbesluit is gericht en dat het handhavingsbesluit ook tegen hem of haar ten uitvoer kan worden gelegd. Op deze wijze wordt voorkomen dat door (opeenvolgende) eigendomsoverdracht aan een ingezette bestuursrechtelijke handhavingsactie wordt ontkomen. Ook het kostenverhaal bij last onder bestuursdwang en het innen van dwangsommen kan tegen de rechtsopvolger plaatsvinden. Ten einde de kenbaarheid van een eventueel aan de rechtsvoorganger gericht bestuursrechtelijk handhavingsbesluit te waarborgen, bepaalt artikel 2, lid 1 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken dat een dergelijk handhavingsbesluit ingeschreven wordt in de openbare registers.

Hoogte dwangsom

Het opleggen van een dwangsom heeft tot doel overtredingen ongedaan te maken en eventuele vervolgovertredingen te voorkomen. De gemeente stelt een dwangsom vast evenals een maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

In het algemeen moet op grond van art. 5:32, lid 4 van de Awb de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. De overwegingen die worden genomen bij het vaststellen van een dwangsom dient bij iedere overtreding gelijk te zijn. Zodat er sprake is van gelijke behandeling per overtreding.

De gemeente heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid.

In ieder geval moet het dwangsombedrag zodanig hoog zijn dat er voor de overtreder een prikkel vanuit gaat om de overtreding te beëindigen of te voorkomen. Het moet aantrekkelijker zijn om de overtreding ongedaan te maken dan om de dwangsom te betalen. Bij de hoogte van de dwangsommen houdt de gemeente rekening met:

- de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken;
- de aard en de ernst van de overtreding;
- de omvang van de schade;
- de draagkracht van de overtreder;
- voordeel / opbrengst voor de overtreder;
- de waarde van het illegale bouwwerk.

De uitgangspunten over de hoogte van een dwangsom, uit onder andere de jurisprudentie, zijn door de overheid verwerkt in de "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen". Om transparant te zijn naar de burgers en bedrijven en willekeur tegen te gaan, zal het vaststellen van de hoogte plaatsvinden aan de hand van voorgenoemde leidraad.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de in de leidraad genoemde bedragen een algemene richtlijn zijn. In de handhavingsbeschikking wordt de hoogte van de dwangsom gemotiveerd.

Het vaststellen van de hoogte en de maximaal te verbeuren dwangsom is altijd afhankelijk van de overtredingssituatie. In voorkomende gevallen kan het noodzakelijk zijn om, gezien de omstandigheden van een geval, dwangsom vast te stellen in afwijking van de genoemde bedragen.

Op grond van artikel 5:32 b Algemene wet bestuursrecht zijn er drie dwangsomsoorten:

- een bedrag ineens,
- een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd,
- een bedrag per overtreding van de last.

De gemeente Heerhugowaard bepaalt per overtreding, aan de hand van de aard van de overtreding welke dwangsomsoort de gemeente, in dat specifieke geval, oplegt.

Preventieve dwangsom

Een preventieve dwangsom kan worden toegepast als er nog geen overtreding plaats vindt maar het bestuursorgaan, op grond van omstandigheden, stellig moet verwachten dat een overtreding zal gaan plaats vinden.

Jurisprudentie wijst uit dat, indien er sprake is van klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding en bij deze overtreding omgevingsbelangen aanzienlijk zullen worden geschaad een preventieve last onder dwangsom mag worden opgelegd. De overtreding moet dan wel zo specifiek in beeld zijn dat de last scherp omschreven kan worden. Ook een preventieve last onder bestuursdwang kan worden opgelegd.

Invorderen dwangsom

Indien een overtreder na het verstrijken van de begunstigingstermijn aan de opgelegde last geen gehoor heeft gegeven, verbeurt de dwangsom van rechtswege. Dat vergt geen afzonderlijke actie. Door middel van een controle wordt geconstateerd dat niet aan de last onder dwangsom is voldaan en dat de dwangsom is verbeurd. Bij een opgelegde dwangsom ineens is deze controle eenmalig.

Is er een dwangsom opgelegd per tijdseenheid dan zal meerdere keren gecontroleerd moeten worden om het verbeuren van de dwangsom te constateren.

Na het verbeuren van de dwangsom zal de gemeente deze, i.p., in alle gevallen innen.

De belangenafweging heeft immers al plaatsgevonden bij het opleggen van de last onder dwangsom. Voordat de dwangsom daadwerkelijk wordt opgelegd, heeft een voortraject plaatsgevonden waarbij de overtreder in verschillende stadia van de procedure de gelegenheid heeft gekregen de overtreding te beëindigen.

Het innen van dwangsommen komt tegemoet aan het doel van de dwangsom zelf.

De dwangsom is immers bedoeld als aansporing om aan de lastgeving te voldoen. Uitstel verlenen van het moeten betalen van verbeurde dwangsommen leidt in veel gevallen tot uitstel van de verplichting om aan de last te voldoen. Dit komt de daadkracht en de geloofwaardigheid van het handhavingstraject en de gemeente niet ten goede.

Het innen van dwangsommen bevordert de rechtsgelijkheid omdat door het toepassen van deze beleidsregel de lijn die de gemeente hanteert bij het innen van dwangsommen voor iedereen gelijk is.

De invorderingsbeschikking dient zorgvuldig tot stand gekomen te zijn, waarin een belangenafweging heeft plaatsgevonden. De dwangsom(hoogte) dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, waarin geen grond kan worden gevonden voor het oordeel dat het college van invordering van de verbeurde dwangsommen had moeten afzien. Derhalve dient het dwangsombedrag altijd op een zorgvuldige wijze vastgesteld te zijn.

De overtreder heeft de juridische mogelijkheden om tegen de last onder dwangsom, dan wel de inning op te komen. Alleen indien een besluit door een rechter wordt geschorst bij wijze van voorlopige voorziening, dan wel van rechtswege wordt geschorst (verzet tegen een dwangbevel) zal inning niet verder plaats kunnen vinden. Als niet wordt overgegaan tot betaling dan wordt er eenmalig een aanmaning gestuurd. Daarna wordt overgegaan tot invordering bij dwangbevel. De kosten van invordering, waaronder advocaatkosten en deurwaarderskosten, worden op de overtreder verhaald.

Betalingsregeling

Er kan een betalingsregeling worden getroffen, als de overtreder concreet kan aantonen dat de verbeurde dwangsom niet in zijn geheel of ineens kan worden betaald. Hiervoor moet de overtreder een schriftelijk verzoek indienen bij de gemeente. De doorlooptijd van de betalingsregeling bedraagt maximaal zes maanden. Dit geldt voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Van deze termijn van zes maanden kan alleen worden afgeweken als de overtreder concreet kan aantonen dat de bedrijfsvoering of eerste levensbehoefte in gedrag komt. Als de betalingsovereenkomst niet wordt nageleefd, wordt de vordering in handen van de deurwaarder gegeven.

Begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de tijd die de overtreder krijgt om de overtrekking te beëindigen. De begunstigingstermijn komt op een zorgvuldige wijze tot stand.

Dat houdt in, dat de termijn voldoende lang is om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te kunnen voeren en gezien de omstandigheden van de situatie redelijk is.

Bij de toepassing en afweging van de begunstigingstermijn wordt een afweging gemaakt omtrent de redelijkheid van de te stellen termijn, hierbij worden de volgende aspecten gewogen:

- in hoeverre de overtreder afhankelijk is van derden (bijv. leveranciers of aannemers) en in hoeverre dit van invloed kan zijn op de snelheid waarmee de overtrekking ongedaan kan worden gemaakt;
- de omvang van het gevaar voor het milieu of de volksgezondheid ten gevolge van de overtrekking.

Een begunstigingstermijn mag niet langer zijn dan noodzakelijk. Hiermee wordt een open einde van het handhavingstraject voorkomen of dat de lengte van de begunstigingstermijn zodanig lang is dat sprake is van het gedogen van de overtrekking. De gemeente hoeft geen rekening te houden met de termijnen van bezwaar en beroep. De begunstigingstermijn gaat lopen op de dag na dagtekening van de handhavingsbeschikking.

De gemeente verlengt in principe vastgestelde begunstigingstermijnen in handhavingsbeschikkingen niet. Er kan echter een gegronde reden zijn waarom Heerhugowaard de begunstigingstermijn verlengt of opschort. Dit kan onder meer het geval zijn wanneer:

- de overtreder zelf aangeeft meer tijd nodig te hebben om de overtrekking op te heffen. Hierbij moet de overtreder de gemeente een concrete redelijke termijn geven waarbinnen hij de opgelegde last alsnog zal uitvoeren.
- bezwaar is ingediend en sprake is van bijzondere omstandigheden.

Wanneer de begunstigingstermijn wordt verlengd, is dit een nieuw besluit waartegen voor alle belanghebbenden bezwaar en beroep openstaat. Het indienen van bezwaar of instellen van beroep schort de werking van de handhavingsbeschikking niet op. Dit betekent dat de bezwaarmaker bij de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening moet indienen om bijvoorbeeld te voorkomen dat dwangsommen verbeuren. De begunstigingstermijn zal in de regel niet enkel worden opgeschort omdat een verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend. De voorlopige voorzieningenrechter kan beslissen de begunstigingstermijn te schorsen tijdens bezwaar/ beroepsprocedures.

In beginsel blijft een begunstigingstermijn in stand bij het indienen van bezwaar en beroep. Op eigen verzoek worden begunstigingstermijnen verlengd tot na de beslissing op bezwaar en tot na de uitspraak op het beroep. Slechts indien sprake is van zeer dringende redenen (bijvoorbeeld bij een brandgevaarlijke situatie of sluiting drugspand), wordt niet gewacht tot na de beslissing op bezwaar of tot de rechtbank een uitspraak heeft gedaan over het in geding zijnde besluit. Het verlengen van de besliststermijn tot na de uitspraak op het beroep wordt redelijk geacht, omdat een rechterlijk oordeel de juistheid van het besluit bevestigt.

Voor wat betreft zaken op het gebied van de Wet kinderopvang hanteert Heerhugowaard de laatst vastgestelde modelversie 'Beleidsregels gemeentelijke taken uitvoering Wet kinderopvang' + Afwegingsmodel van de VNG als richtlijn.

7.4.3. GEDOOGSTRATEGIE

Deze nota VTH gaat over het toezichthouden en over de handhaving van overtredingen. Er geldt een beginselplicht tot handhaving. Dat betekent dat in principe geen ruimte bestaat voor het gedogen van overtredingen. Toch kan in een aantal gevallen de afweging van belangen leiden tot de conclusie dat handhavend optreden niet redelijk is en de overtrekking voor een bepaalde periode moet worden gedoogd.

De gemeente Heerhugowaard sluit bij gedoogsituaties aan bij de huidige (vaste) jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State over de aanvaarding van gedogen

“Slechts onder bijzondere omstandigheden. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien

Voorts wordt aangesloten bij de criteria die in het Landelijk Beleidskader Gedogen zijn geformuleerd en de zorgvuldigheidseisen zoals die zijn vastgelegd in de Awb.

Overtredingen eigen organisatie en andere overheden

Het kan voorkomen dat, ondanks de voorbeeldfunctie, zowel de gemeente Heerhugowaard als andere overheden/bestursorganen overtredingen begaan. Uiteraard dient tegen deze overtredingen ook handhavend te worden opgetreden. Hierbij is immers de geloofwaardigheid van de overheid in het geding. Bovendien kan dit licht leiden tot precedentwerking. Wordt een overtreding van de eigen organisatie geconstateerd dan:

1. Wordt deze direct aan het management en/of het bestuur voorgelegd;
2. Het management en/of het bestuur zorgen ervoor dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de schade te herstellen.

8. ORGANISATIE EN MIDDELEN

Organisatie-inrichting na de fusie

De nieuwe organisatie is opgebouwd uit twee domeinen: ‘Mens en Samenleving’ en ‘Ruimte’. Dit past bij het organisatieprincipe dat de producten van de nieuwe organisatie kunnen worden ondergebracht in twee productgroepen: sociaal (de mens) en fysiek (zijn omgeving). Hiermee:

- is duidelijk welk werk waar valt;
- is binnen de domeinen alles aanwezig om het werk van A tot Z uit te voeren;
- wordt de organisatie in staat gesteld om flexibel en vernieuwend te zijn (door integrale verantwoordelijkheid binnen de domeinen);
- wordt voldaan aan het uitgangspunt om beleid en uitvoering dicht bij elkaar te brengen.

De afdeling VTH valt onder het domein Ruimte. De afdeling wordt aangestuurd door een afdelingshoofd VTH, ondersteunt door een clusterhoofd Handhaving,

De afdeling heeft 65 medewerkers. Het formele aantal Fte's is echter beduidend lager omdat een aantal medewerkers in deeltijd werkt. De medewerkers zijn verdeeld in een aantal teams:

Team Kwaliteit, Innovatie en Regie	VTH-adviseur/Accountmanager voor de GR OD NHN
	VTH-adviseur
Team Bedrijfsvoering VTH	Administratief ondersteuner VTH
	Administratief ondersteuner VTH
	Administratief ondersteuner VTH
	Administratief ondersteuner VTH
Team Omgevingsvergunningen	Juridische toetser
	Juridische toetser
	Juridische toetser
	Technische toetser
	Technische toetser
	Technische toetser
	Front-office
	Front-office
	Jurist/ Projectleider
	Juridische toetser
	Juridische toetser
	Juridische toetser
	Juridisch vergunningverlener
	Casemanager Omgevingsvergunningen
	Senior WABO casemanager
Team Technische advisering	Technische toetser
	Technische toetser

	Technische toetser
	Technische toetser
Team APV	Juridisch APV complex
	Juridisch APV complex
	Juridisch APV complex
	Juridisch APV complex
	Juridisch APV complex
	Juridisch APV
	Juridisch APV complex
	Juridisch APV complex
	Juridisch APV
Team Handhavingsjuristen	Handhavingsjurist
	Handhavingsjurist
	Handhavingsjurist
	Junior Handhavingsjurist
	Handhavingsjurist
	Handhavingsjurist
	Handhavingsjurist
Team Toezicht BWTZ	Toezi chthouder BWTZ complex
	Toezi chthouder BWTZ complex
	Toezi chthouder BWTZ
	Toezi chthouder BWTZ complex
	Toezi chthouder BWTZ complex
	Toezi chthouder BWTZ complex
	Toezi chthouder BWTZ
Team Toezicht Brandveiligheid, Evenementen, Horeca en Milieu	Toezi chthouder Brandveiligheid en Evenementen
	Toezi chthouder Brandveiligheid en Evenementen
	Toezi chthouder Brandveiligheid en Evenementen
	Toezi chthouder Milieu
	Toezi chthouder Horeca en DHW
	Toezi chthouder Milieu
Team Toezicht Openbare Ruimte/ BOA'S	Buitengewoon opsporingsambtenaar
	Buitengewoon opsporingsambtenaar
	Buitengewoon opsporingsambtenaar
	Buitengewoon opsporingsambtenaar
	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Overig (formeel andere afdeling)	Managementassistente
	Applicatiebeheerder
	Applicatiebeheerder
	Applicatiebeheerder
BAG	BAG-beheerder

Opgave

De komende periode staat voor VTH in het teken van voorbereiding op de omgevingswet en de wet op de kwaliteitsborging die per 1 januari 2021 van kracht zijn. De implementatie van deze wetten vragen de komende jaren om structurele inzet van beleids capaciteit en het herformuleren en verbeteren van werkprocessen.

De opgave is groot en omvat niet alleen het efficiënt/lean maken van processen maar ook een andere dienstverleningsattitude in de dienstverlening richting inwoners en ondernemers. Voor beide onderwerpen zal er een impactanalyse uitgevoerd worden.

Naast deze taken en de reguliere werkzaamheden, krijgt de afdeling ook steeds vaker te maken met projecten van andere afdelingen of andere overheidsorganisaties (zoals de provincie) waarbij er een beroep op de capaciteit van medewerkers van de afdeling gedaan wordt. Denk hierbij aan grote bouwprojecten, maar ook aan projecten op het gebied van ondernijming en de energietransitie.

Tot nu toe lukt het ons, grotendeels, nog wel om met de huidige beschikbare capaciteit aan de verzoeken te voldoen, maar we moeten ons realiseren dat er een moment komt dat de rek er bij de afdeling VTH, qua tijd en capaciteit, uit is. De komende jaren zullen er dan ook nog diverse strategische keuzes gemaakt dienen te worden over de beschikbare en benodigde capaciteit van de afdeling VTH.

Het team VTH heeft momenteel op een behoorlijk aantal functies vacatureruimte. Op deze vacatureruimte wordt momenteel ingehuurd. De invulling van de formatieve ruimte is noodzakelijk vanwege:

- a. De kwetsbaarheid van de uitvoerende taken wordt opgevangen. Momenteel worden veel taken opgevangen door externen (inhuur);
- b. De grote veranderopgave van de Omgevingswet en de wet op de kwaliteitsborging per 1 januari 2021 is beleidscapaciteit noodzakelijke voor een toekomstbestendig VTH. De wetten vragen andere competenties van medewerkers en de urgentie van het goed en tijdig formuleren van een meer strategische en tactische beleidsdocumenten voor de professionalisering van VTH.
- c. Met name het ontbreken van cruciale beleidsdocumenten, verantwoordingscyclus e.d. is een grote faalfactor voor het slagen van de implementatie van de omgevingswet en de professionalisering van de afdeling VTH en de ambitie van een werkorganisatie met een Top-dienstverlening.
- d. Het negatieve resultaat van het provinciaal interbestuurlijk toezicht.
- e. De druk op APV-team en de ingediende evenementenvergunningen.
- f. De bestuurlijke urgentie om evenementenvergunningen tijdig te verlenen, met name op het moment dat het seizoen al is begonnen;
- g. De grote achterstanden administratief binnen de afdeling VTH.
- h. De beperkte capaciteit jurist handhaving voor het juridisch afwikkelen van de achterstand in handhavingdossiers en de urgentie van de afwikkeling van deze dossiers.
- i. De beperkte BOA-capaciteit en de urgentie vanuit het aantal klachten en meldingen op gebied van leefbaarheid en overtredingen in de openbare ruimte voor BOA-inzet. Op dit moment kunnen niet alle meldingen adequaat worden afgedaan.
- j. De invoering van de Omgevingswet heeft gevolgen voor de overgangssituatie naar de nieuwe regelgeving. Dit moet in beeld gebracht worden.
- k. Het OLO (DSO) zal ingericht moeten worden met toepasbare regels.
- l. De ervaring leert dat bij wijziging van de regelgeving de markt vaak vlak voor de invoering aanvragen indient om die op de oude vertrouwde wijze te laten afhandelen. Dit heeft dus gevolgen voor de capaciteit voor VTH.

Het doel is om de komende periode afbouw van inhuur te realiseren als gevolg van invulling van vaste formatie. Hiermee draagt VTH bij aan kostenreductie op de inhuurkant en zorgt de afdeling ervoor dat er voldoende expertise in huis is voor met name de twee grote thema's: Omgevingswet en de wet op de kwaliteitsborging. Volledige afbouw van inhuur is niet realistisch gelet op de grote veranderopgave en de krappe arbeidsmarkt. Bepaalde functies zijn erg schaars en volledige afbouw van inhuur op een aantal van deze functies is onrealistisch.

Daarnaast is er een sterke voorkeur om gebruik te kunnen maken van een vaste flexibele schil en kan er vanuit VTH een beroep worden gedaan op leges die beschikbaar zijn voor o.a. de Omgevingswet.

Buiten de capaciteitsvraagstukken heeft de afdeling de komende periode ook nog een grote opgave in het stroomlijnen, en daar waar mogelijk uniformiseren, van de processen van beiden gemeenten.

Een concreet voorbeeld hiervan is dat er een groot verschil zit in de wijze waarop de gemeente Heerhugowaard met de vergunningverlening en toezicht en handhaving van de Wet Kinderopvang omgaat en de manier waarop de gemeente Langedijk dat doet. In Heerhugowaard gebeurt dat door de afdeling VTH, bij de gemeente Langedijk niet.

Een ander voorbeeld is dat er voor de gemeente Heerhugowaard door de toezichthouders en handhavers al gewerkt wordt met de LHS en voor de gemeente Langedijk nog niet.

Kwaliteitseisen op organisatorisch vlak

De organisatie is zodanig ingericht dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingbeleid en het uitvoeringsprogramma VTH gewaarborgd is. De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
- een roulatiesysteem voor toezichthouders ter voorkoming van het ontstaan van vaste handhavingrelaties;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.

Er is een functionele scheiding aangebracht tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

De interne organisatie is te omschrijven als een organisatie met korte lijnen. Beleidsmakers, vergunningverleners, toezichthouders en de juridisch handhavers werken zelfstandig en onder eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar, maar men weet elkaar makkelijk op te zoeken waardoor nauw met elkaar wordt samengewerkt. Zo vindt regelmatig, al dan niet wettelijks, ambtelijke én bestuurlijke afstemming plaats over allerlei zaken die met de VTH-taken te maken hebben.

Hierdoor draagt iedereen op basis van eigen oordeelsvorming bij aan de totstandkoming van het uiteindelijk gevraagde product.

Roulatiesysteem

Om voldoende objectiviteit van de handhavingstaken te waarborgen, verplicht artikel 7.4 lid 1 van het Bor handhavingsorganisaties het hebben van een roulatiesysteem.

Dit om te voorkomen dat een toezichthouder vaste handhavingsrelaties ontwikkelt. Een roulatiesysteem is ook van belang om herkenning te voorkomen. Bij sommige taakvelden is het namelijk niet wenselijk herkend te worden. Dit zou het nalevingsgedrag van overtreders kunnen beïnvloeden. Daarnaast draagt een roulatiesysteem bij aan de scherpte, alertheid en ontwikkeling van kennis van de toezichthouders.

Bij de afdeling Toezicht en Handhaving verschilt de manier van rouleren per discipline:

- toezicht bouwen, woning en ruimtelijke ordening: de werkzaamheden van deze toezichthouders worden op twee verschillende manieren verdeeld; per gebied en per grootte van het (bouw)project. Elke toezichthouder heeft een gebied toegewezen gekregen. Alles wat zich in een bepaald gebied afspeelt, wordt toebedeeld aan de betreffende toezichthouder. Deze gebiedstoewijzing verandert jaarlijks. Echter, de grotere (bouw)projecten worden losgekoppeld van deze gebiedsverdeling. Voor het toezichthouden op deze projecten wordt gekeken naar beschikbaarheid en knowhow;
- toezicht brandveiligheid: de toezichthouders brandveiligheid verdelen jaarlijks de terugkomende periodieke controles. Deze controles zijn ingedeeld op basis van prioriteiten. De verdeling is willekeurig en elk jaar anders. De overige werkzaamheden worden op basis van beschikbaarheid over de toezichthouders verdeeld;
- toezicht drank- en horeca; op dit moment is binnen de organisatie één toezichthouder voor de Drank- en Horecawet beschikbaar. Dit is niet wenselijk en daarom wordt gezocht naar uitbreiding van het aantal toezichthouders. Momenteel ondersteunen de andere toezichthouders door te fungeren als oog-en-oor-functie.
- toezicht APV en bijzondere wetten; de Boa's hanteren een wijkverdeling. Jaarlijks worden alle wijken binnen de gemeente Heerhugowaard verdeeld over de Boa's.
- toezicht Kinderopvang; de GGD is door het college van de gemeente Heerhugowaard aangewezen als toezichthouder van de Wet Kinderopvang. De GGD hanteert een eigen roulatiesysteem.

Alle overtredingen die juridisch moeten worden afgehandeld worden verdeeld onder de beschikbare juridisch handhavers. Deze verdeling gebeurt op basis van beschikbaarheid en expertise.

Bij de afdeling Vergunningen wordt ook gerouleerd. Dit roulatiesysteem is in de basis eenvoudiger dan bij Toezicht en Handhaving omdat bij vergunningen in veel mindere mate sprake is van 'vaste relaties'. De ingekomen aanvragen, verzoeken en andere vragen worden verdeeld op basis van beschikbaarheid. Grote aanvragen die betrekking hebben op gebiedsgerichte projecten worden veelal verdeeld op basis van ervaring en kennis.

Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

In de Algemene wet bestuursrecht wordt onder toezichthouder verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Er geldt tevens een wettelijke verplichting om de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder en/of opsporingsambtenaar op schrift vast te leggen. De toezichthouders van de gemeente Heerhugowaard zijn door het college van B&W als zodanig aangewezen. Bij deze aanwijzing zijn ook hun taken en bevoegdheden vastgelegd. De aanwijzing vindt plaats op functieniveau.

Naast hun toezichthoudende bevoegdheden zijn sommige medewerkers van de eenheid Handhaving tevens benoemd tot Buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa). Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.

Voor alle medewerkers binnen de organisatie zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in functieomschrijvingen binnen het functiehuis HR21. Daarnaast is in de gemeentelijke mandaatregeling verder geregeld welke taken door het college van B&W aan de teams Vergunningen en de teams Toezicht en Handhaving zijn gemandateerd.

Bereikbaarheidsregeling

Sinds 1 januari 2016 is de gemeente Heerhugowaard aangesloten bij de Consignatiedienst van de OD NHN. De gemeente Heerhugowaard moet namelijk op grond van artikel 7.4 van het Bor in staat zijn om ongewone voorvallen, klachten, meldingen en verzoeken tot handhaven 24 uur per dag te kunnen behandelen. Hier valt ook onder dat binnen de organisatie een bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren aanwezig moet zijn waarbij burgers melding kunnen doen van incidenten of acute klachten kunnen uiten. De Consignatiedienst vervult daarnaast ook de rol van Contactambtenaar milieu (hierna: CAM) in het kader van crisis- en rampenbestrijding. De CAM wordt opgeroepen via OOV-alert en de meldkamer, via andere overheden of door het bedrijf waar het incident heeft plaatsgevonden. Vervolgens zal de CAM haar taken binnen de structuur van het gemeentelijke rampenplan uitvoeren.

Door gebruik te maken van de Consignatiedienst van de OD NHN voldoet de gemeente Heerhugowaard aan artikel 7.4 van het Bor. De Consignatiedienst is een structurele dienst die geborgd is in een samenwerkingsdocument/regeling met alle deelnemende gemeenten.

Zacht piket andere taken

Voor alle meldingen, voorvallen, klachten en verzoeken tot handhaven die niet onder de Consignatiedienst van de OD NHN vallen, geldt een zacht piket. Bij zacht piket worden de toezichthouders gebeld met de vraag of zij beschikbaar zijn voor de nodige werkzaamheden.

Middelen

Voor zowel vergunningverlening als voor toezicht en handhaving zijn middelen in de begroting opgenomen. In de programmabegroting zijn de beschikbare financiële middelen voor vergunningverlening en toezicht & handhaving opgenomen in de volgende taakvelden:

- Openbare orde en veiligheid
- Milieubeheer
- Ruimtelijke ordening, en
- Wonen en bouwen

Op dit moment wordt er, met name, nog begroot op basis van beschikbare capaciteit. De komende periode zal er meer worden gekeken naar de benodigde capaciteit en daarbij behorende financiële middelen.

9. REGISTRATIE, MONITORING EN EVALUATIE

De maatschappij verwacht van de overheid dat deze de VTH-taken op een professionele wijze en op een kwalitatief hoog niveau uitvoert. Om dit realiseren heeft het Rijk kwaliteitscriteria ontwikkeld. De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van de VTH-taken door gemeenten en provincies te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over processen, de inhoud van de processen en de kritieke massa. Dit heeft geleid tot de zgn. kwaliteitscriteria. De gemeente Heerhugowaard gebruikt deze set als leidraad om de kwaliteit te optimaliseren en te waarborgen. Deze set kwaliteitscriteria vormen eveneens de basis voor een goed werkende en sluitende beleidscyclus.

In deze nota is een aantal uitvoeringsregels geformuleerd die de gemeente hanteert bij de uitvoering van de VTH-taken in omgevingsrecht. Doel daarvan is om effectief en efficiënt uitvoering te geven aan de wettelijke taken.

Deze nota zal met enige regelmaat moeten worden aangepast en aangevuld, al naar gelang de ervaring in de praktijk, belangwekkende uitspraken in de jurisprudentie, ontwikkelingen in de regelgeving enzovoorts daartoe noodzaken. Om daarin te voorzien, maakt de nota deel uit van een planning- en controlcyclus waarin jaarlijks een planning van activiteiten wordt gemaakt en na afloop van een jaar wordt bezien welke ervaringen zijn opgedaan.



Centraal in het schema staat het beleidsplan voor het omgevingsrecht. Op basis van dit beleidsplan wordt een jaarprogramma gemaakt. Dat jaarprogramma bevat een realistische raming van de activiteiten die in het begrotingsjaar zullen worden uitgevoerd. Het jaarprogramma is leidend voor de uitvoering van taken. In het jaarprogramma worden hiervoor, afgeleid van deze uitvoeringsnota en het visiedocument concrete meetbare doelstellingen opgenomen. Tijdens het uitvoeringsjaar wordt de uitvoering gemonitord en bezien hoe de activiteiten zich ontwikkelen. Als blijkt dat er grote afwijkingen zijn ten opzichte van de geraamde taken moet worden bijgestuurd. Als bijvoorbeeld veel meer vergunningaanvragen worden ingediend dan op voorhand werd verwacht moet extra capaciteit worden ingehuurd. Zijn het er daarentegen minder, dan kan inhuur worden verminderd of kunnen extra taken ter hand worden genomen. Ook bijzondere omstandigheden -zoals onvoorziene gebeurtenissen, ziekte en personeelsverloop- kunnen leiden tot een aanpassing van de programmering. Nadat het begrotingsjaar is afgerond wordt verslag gedaan van de wijze waarop de geplande taken zijn uitgevoerd. Het jaarverslag is een verantwoordingsdocument, maar gelijktijdig is het ook een instrument voor evaluatie en beleidsaanpassing. In het jaarverslag wordt aangegeven hoe de ramingen zich verhouden tot de werkelijke activiteiten. Bij substantiële afwijkingen wordt verantwoord wat hiervan de oorzaken zijn en eventueel hoe de problemen voor het volgende jaar zullen worden of zijn opgelost.

Het jaarverslag bevat zo nodig een analyse van de beschreven feiten en een beleidsevaluatie, waarbij met name wordt gezien of het beleid en de programmering in het licht van de ervaringen in het verslagjaar aanpassing en/of aanvulling behoeven. Is dit het geval dan kan gelijktijdig met het jaarverslag een voorstel tot beleidsaanpassing worden gedaan. Daarbij dient wel beoordeeld te worden of de aanpassingen passen binnen de door de raad vastgestelde beleidsvisie.

Als substantiële wijzigingen in de uitvoeringsorganisatie moeten worden doorgevoerd of de opvattingen van de raad wijken sterk af van de bestaande werkwijzen, dan is het van belang de beleidsvisie daarmee in overeenstemming te brengen.

Overigens kan de evaluatie ook betrekking hebben op andere beleidskaders dan dit uitvoeringskader. Denk aan de toetsingskaders voor vergunningen voor zover dit gemeentelijke kaders betreft zoals bijvoorbeeld de bouw- en monumentenverordening, welstandsnota, ontheffingenbeleid en bestemmingsplannen.

De mogelijkheden die de gemeente heeft om uitvoering te geven aan de taken wordt door randvoorwaarden beperkt. De belangrijkste zijn de organisatorische en financiële mogelijkheden van de gemeente. Bij de programmering van de werkzaamheden moet worden becijferd of de gemeente in staat is de geformuleerde ambities ook daadwerkelijk te realiseren. Daarnaast moet als randvoorwaarde worden genoemd de autonome ontwikkelingen in wet- en regelgeving en jurisprudentie. Periodiek zal het uitvoeringskader worden beoordeeld op actualiteit en juridische haalbaarheid in het licht van deze ontwikkelingen.

Hardheidsclausule

In de vorige hoofdstukken is een aantal beleids- en uitvoeringsregels geformuleerd die tot doel hebben te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van regelgeving op het brede terrein van het omgevingsrecht. Het zijn uiteraard algemene uitgangspunten voor het handelen.

Dit impliceert dat er altijd bijzondere omstandigheden kunnen zijn die in een concreet geval tot een andere dan hier beschreven aanpak leiden. Of, om het in de termen van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht te formuleren:

Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Een aantal elementen in deze formulering behoeft explicitering voor deze uitvoeringsnota.

Uitgangspunt 1 Het bestuur handelt overeenkomstig deze nota

Het vastleggen van beleidsregels in deze nota heeft tot gevolg dat het bestuur, dat wil zeggen het college van burgemeester en wethouders, in principe handelt overeenkomstig de uitgangspunten die in de nota zijn geformuleerd en dat ook derden daarop moeten kunnen vertrouwen.

Uitgangspunt 2 Behoudens bijzondere omstandigheden

Er kunnen altijd bijzondere omstandigheden zijn die bij toepassing van de beleidsregels in een concreet geval tot onevenredige hardheid kunnen leiden. Er kunnen talloze aanleidingen zijn om hierop een beroep te doen.

Het is aan de aanvrager, de overtreder of andere belanghebbende bij een besluit om bijzondere belangen aan de orde te stellen. Het bestuur zal zelf niet actief naar dergelijke belangen zoeken.

Ook kan hier al worden vastgelegd dat een beroep op dergelijke bijzondere omstandigheden vrijwel nooit kan worden gedaan als de verzoeker/overtreder op voorhand al was meegedeeld welke consequenties zijn handelen zou hebben, en hij desalniettemin afwijkend heeft gehandeld.

Uitgangspunt 3 Als uitkomst van een belangenafweging

De bijzondere belangenafweging moet tot de slotsom leiden dat de doelen die met het besluit zijn gediend in geen verhouding staan tot de belangen die de verzoeker/overtreder heeft bij het voortduren van de situatie. Het moet dus vrijwel per definitie om relatief ondergeschikte situaties gaan. Immers, als er sprake is van gevaarstelling, schade, hinder, overlast en dergelijke zal de belangenafweging al snel naar handhaving (moeten) leiden.

In het algemeen zal dan ook alleen een beroep op de hardheidsclausule kunnen worden gedaan als er een combinatie is van:

- Niet expliciet verwijtbaar handelen, met
- Bijzondere omstandigheden die afweging vragen en
- Relatief ondergeschikte overtredingen.

Kan aan een van deze vereisten niet worden voldaan dan ligt een positief besluit naar aanleiding van een beroep op de hardheidsclausule niet in de rede.