

Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, Purmerend 2016-2019



BESTUURLIJKE SAMENVATTING

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

De gemeente Purmerend wil een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar burgers en bedrijven. Dat wil de gemeente bereiken door de duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid te vergroten en te waarborgen. Belangrijke waarden hierbij zijn 'schoon, heel, gezond en veilig'. Een servicegerichte, professionele dienstverlening op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving levert hieraan een belangrijke bijdrage. In ons collegewerkprogramma 2014-2018 geven we aan dat we "van buiten naar binnen" werken. In de aanpak van problemen krijgt de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van burgers en bedrijven een belangrijke rol. We zetten sterk in op wijkgerichte of gebiedsgerichte handhaving en gaan in gesprek met burgers en bedrijven. We handhaven met gezond verstand en kijken niet alleen naar wat niet mag maar ook naar wat mogelijk is.

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

Kwalitatief goede uitvoering van taken

Voor de uitvoering van de taken zijn wettelijke kwaliteitseisen vastgelegd. De gemeente Purmerend voldoet aan deze kwaliteitseisen. Purmerend kiest voor een klantgerichte benadering, waarbij een goede (digitale) dienstverlening en een snelle, professionele en zorgvuldige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staan. Daarbij wordt een ieder vanuit zijn mogelijkheden en context zo goed mogelijk geholpen. Hiermee wordt onder andere invulling gegeven aan het “van buiten naar binnen werken”.

Rechtszekerheid voor burgers en ondernemers

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

Nut en noodzaak centraal

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

Redeneren vanuit oplossingen

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

Gedeelde verantwoordelijkheid

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

Risicogerichte benadering

Het maken van keuzes in de uitvoering van het toezicht en handhaving is gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor burgers in Purmerend. Ook aspecten als leefbaarheid, duurzaamheid, omgevingskwaliteit en signalen van burgers en bedrijven wegen hierbij mee. Zo biedt een analyse van binnengekomen klachten inzicht in de problemen die aan orde zijn en in de zaken die voor burgers en bedrijven van belang zijn. Dit vindt plaats in de omgevingsanalyse die jaarlijks wordt geactualiseerd.

Wijkgericht toezicht

Het toezicht en de handhaving wordt zoveel mogelijk informatie gestuurd (informatie afkomstig van media, enquêtes, et cetera) en wijkgericht uitgevoerd. Klachten en meldingen worden geanalyseerd en in samenspraak met burgers en bedrijven wordt per wijk gezocht naar een passende oplossing voor vraagstukken.

Integrale benadering handhaving en beperken toezichtslast

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

Maatwerk bij sanctioneren

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

1) Bijlage 5

1 INLEIDING

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

1.1 Aanleiding

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

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

Al met al worden er veel eisen gesteld, waar de gemeente gevolg aan moet geven. De provincie Noord-Holland houdt toezicht op de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij gemeenten. Uit een in 2014 en 2015 door de Provincie Noord-Holland uitgevoerd onderzoek in het kader van het interbestuurlijk toezicht blijkt dat Purmerend haar toezicht- en handhavingstaken op een adequate manier uitvoert. Naar de mening van de Provincie Noord-Holland loopt Purmerend voorop op het toepassen van de procescriteria op het proces van vergunningverlening. De gemeente heeft een praktische vertaling weten te maken van de wettelijk gestelde eisen. Mogelijk verbeterpunt betreft afstemming met de omgevingsdienst op het gebied van classificering en prioritering. Omdat de gemeente tweemaal achtereenvolgens heeft aangetoond het proces van toezicht en handhaving is de provincie voornemens het toezicht te versoberen. Hieromtrent worden met de gemeente maatwerkafspraken gemaakt.

Daarnaast heeft er in 2014 een bestuurswisseling plaatsgevonden. Speerpunten van het nieuwe college zijn het 'van buiten naar binnen werken' en het wijkgericht werken. Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving betekent het dat de taakuitoefening niet alleen gericht is op het uitvoeren van wet- en regelgeving, maar ook op het gesprek aangaan met burgers, bedrijven en instellingen om problemen te benoemen en in gezamenlijkheid oplossingen te bedenken. Dit vergt een aanpassing van de bestaande werkwijzen.

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

1.2 Terugblik periode 2012-2015

In 2012 zijn de nota's Integrale Vergunningverlening en Integrale Handhaving vastgesteld. Eind 2015 verstrijkt de looptijd van beide nota's. De nota's zijn geëvalueerd. Het college is van mening dat de visie, ambities, doelstellingen, uitgangspunten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, zoals deze zijn opgenomen in beide nota's ook gleden voor de komende beleidsperiode 2016-2019. Onderstaand zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de evaluaties weergegeven.

Nota integrale vergunningverlening

In deze nota is aangegeven op welke wijze de gemeente Purmerend om wil gaan met vergunningverlening. Dit is vertaald naar een visie die is uitgewerkt in de volgende uitgangspunten; kwalitatief goede dienstverlening, rechtszekerheid voor burgers en ondernemers, nut en noodzaak centraal, redeneren vanuit oplossingen en gedeelde verantwoordelijkheid. Ook wordt in de nota aangegeven op welke wijze kwaliteitsdoelen en uitgangspunten worden gerealiseerd.

2) Kwaliteitscriteria 2.1, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo de dato, 7 september 2012 (criteria op de gebieden van kritieke massa, proces en inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten)

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

Kwalitatief goede dienstverlening

De dienstverlening is op het gewenste niveau en wordt door de burgers van Purmerend als goed beoordeeld⁴. Dit niveau willen we vasthouden. De in de nota voorgestelde vastlegging van dienstverleningsrichtlijnen en serviceafspraken zijn niet gerealiseerd. Wel zijn in de werkprocessen zoals beschreven per product (vergunning/melding/ontheffing) concrete afspraken gemaakt over de afhandeling van aanvragen om vergunningen, meldingen en ontheffingen (onder meer reactietermijnen). Daarnaast zijn in het softwareprogramma Squit de werkprocessen ingericht en geborgd. Dit wordt als afdoende beschouwd.

Rechtszekerheid voor burgers en ondernemers

De rechtszekerheid is op orde. Er worden nagenoeg geen vergunningen van rechtswege verleend. Dit houdt in dat de beslissingen op de aanvragen binnen de wettelijke termijnen worden genomen en kenbaar gemaakt. Dit niveau willen we vasthouden.

Nut en noodzaak centraal

Lastenverlichting en indieningsvereisten blijven continue een punt van aandacht. Hierbij wordt per geval maatwerk geleverd zonder de rechtszekerheid aan te tasten.

Redeneren vanuit oplossingen

Bij vergunningaanvragen wordt gezocht naar mogelijkheden en oplossingen om de wensen van de aanvrager mogelijk te maken in plaats van uit te gaan van beperkingen. Zowel het college als de interne en externe samenwerkingspartners onderschrijven de wenselijkheid van het oplossingsgericht werken. Het voeren van vooroverleg en het intensief onderhouden van contacten met burgers, bedrijven en instellingen over aanvragen is essentieel om het oplossingsgericht werken goed vorm te geven.

Gedeelde verantwoordelijkheid

De gemeente kan niet alle vergunningsonderdelen diepgaand op alle onderdelen toetsen. De primaire verantwoordelijkheid voor naleving van regels ligt bij de initiatiefnemer van een vergunningsaanvraag. De gemeente kan dan de toets beperken tot de meest belangrijke onderdelen van een aanvraag. Dit kan zijn via risico-inschatting maar ook via wetswijzigingen. Dit onderwerp verdient continu aandacht.

Kwaliteit georganiseerd

Het zorgdragen voor actuele vergunningen, samenwerking tussen de partners, actuele dienstverleningsovereenkomsten (hierna: DVO) en voldoen aan de kwaliteitscriteria blijven punten van aandacht. Binnen de afdeling VTH is kwaliteitszorg geïmplementeerd en zijn medewerkers aangesteld die zich bezig houden met kwaliteitsborging. Ook is een Handboek Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: handboek kwaliteit) opgesteld en wordt jaarlijks een kwaliteitskalender opgesteld. De diverse producten (o.a. Productenboek Vergunningen) van vergunningverlening worden meegenomen in de kwaliteitscyclus en worden waar nodig geactualiseerd.

Nota Integrale Handhaving

In deze nota zijn de ambities en doelen van de gemeente Purmerend voor toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving aangegeven. Hieronder worden de ambities en doelen kort benoemd en wordt vervolgens beschreven in hoeverre deze zijn bereikt.

Invulling geven aan het wijkgericht toezicht

Het wijkgericht (buurt)toezicht heeft meer vorm gekregen door het aanstellen van buurttoezichthouders die nauw samenwerken met de politie, Jeugd Netwerk Organisatie (JNO) en de wijkmanagers. Dit heeft een bijdrage geleverd aan het verminderen van overlast van groepen jongeren in Purmerend. Het toezicht en de handhaving zijn zoveel mogelijk informatie gestuurd en wijkgericht geregeld en de zichtbaarheid van de toezichthouders is vergroot. Gelet op het resultaat wordt deze werkwijze gecontinueerd. Bij de midterm review wordt gekeken of een tweede team buurttoezicht kan worden ingezet.

Beperken toezichtslasten

Om de toezichtslasten voor bedrijven te reduceren is het toezicht waar mogelijk bij objecten en activiteiten op integrale wijze uitgevoerd en afgehandeld. De toezichthouders van milieu en brandpreventie hebben een signaalfunctie voor elkaars taakvelden. De milieutoezichthouders doen dit al actief door middel van checklisten. De VrZW start hier in 2016 mee. De toezichthouders van de taakvelden bouwen en brandpreventie controleren voor elkaar en naast elkaar. Ook hebben ze een oog- en oorfunctie voor elkaars taakvelden. Het beperken van de toezichtslasten wordt bevorderd door het integraal houden van toezicht. Deze werkwijze wordt daarom gecontinueerd. Het effect van integraal werken is echter niet getalsmatig te kwantificeren.

4) Dienstverleningscijfer 6,9, bron omnibusenquête gemeente Purmerend 2015.

Inzet instrumenten voor het bevorderen van naleving regelgeving

Het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid op de naleving van de regelgeving bij burgers en bedrijven zelf ligt. Dit wordt bewerkstelligd door de inzet van verschillende instrumenten, zoals informeren, stimuleren, afspreken, bemiddelen en sanctioneren. Bij de keuze van instrumenten voor het bevorderen van naleving van regelgeving wordt ook rekening gehouden met de Tafel van Elf (bijlage 5). De toezicht-houder/handhaver schat op basis van dossieronderzoek en feitelijke constatering in welk instrument het meeste effect heeft bij de geconstateerde overtredingen. Dit sluit goed aan bij “het van buiten naar binnen” werken en de nalevingstrategie die de gemeente voorstaat.

Regelmatig wordt bemiddeling ingezet bij klachten en overlast om ongewenste situaties op te lossen en handhavend optreden te voorkomen. Onafhankelijke mediation en pre-mediation zijn in de afgelopen periode niet voorgekomen.

Alle overtredingen worden in beginsel volgens het 3 stappenplan afgehandeld en de gedoogstrategie wordt conform de nota Integrale Handhaving toegepast.

Voldoen aan de kwaliteitscriteria

Om te voldoen aan de kwaliteitscriteria is in 2012 uitgesproken dat er een verdere professionalisering van de organisatie en uitvoering en afstemming en samenwerking met andere taakvelden en bevoegde gezagen plaatsvindt. Uit het eerder genoemd onderzoek van de Provincie Noord-Holland in het kader van het interbestuurlijk toezicht omgeving en externe veiligheid blijkt dat Purmerend haar taken adequaat uitvoert. Voor alle beleidsvelden wordt ruim aan de proceseisen volgens het Besluit Omgevingsrecht (hierna: Bor) voldaan. Daarnaast is een kwaliteitsplan ontwikkeld, die staat voor een oplossingsgerichte dienstverlening waarbij de eigen kracht van de burger wordt gestimuleerd. Hierbij staat integraal en flexibel werken centraal.

In deze nieuwe nota zijn de kwaliteitscriteria wederom een van de leidende uitgangspunten.

Doelen

Op basis van de nota Integrale Handhaving worden jaarlijks operationele doelen geformuleerd welke worden vertaald in het uitvoeringsprogramma. In het jaarlijks op te stellen evaluatieverslag wordt hierover gerapporteerd.

1.3 Toekomstige ontwikkelingen

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

Wet Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH)

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

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

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

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

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

Omgevingswet

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

1.4 Kader en reikwijdte

De Nota VTH geeft het strategisch kader aan voor de uitvoering van VTH-taken in de fysieke leefomgeving voor de periode 2016 tot 2019. In het jaarlijks op te stellen VTH-uitvoeringsprogramma wordt concreet aangegeven waarop de capaciteit wordt ingezet en welke producten worden afgeleverd. Hierbij worden activiteiten beschreven die gebaseerd zijn op een omgevingsanalyse (bijlage 2) die jaarlijks geactualiseerd wordt. Jaarlijks wordt over de uitvoering van het VTH-uitvoeringsprogramma gerapporteerd en wordt de werking van de nalevingsstrategie geëvalueerd op effectiviteit. Tevens vindt de beleidsevaluatie van de Nota VTH plaats.

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

Deze nota heeft betrekking op de volgende taken:

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

1.5 Totstandkoming nota

Bij de totstandkoming van de Nota VTH zijn verschillende partijen buiten en binnen de gemeente op een actieve wijze betrokken. Om al invulling te geven aan het 'van het buiten naar binnen werken' zijn Purmerendse burgers via een internet enquête bevestigd wat zij belangrijk vinden bij toezicht en handhaving. Ook de resultaten van de omnibusenquête zijn hierbij van belang en zijn verwerkt in de zogenoemde probleemanalyse, die een belangrijke basis vormt voor de prioriteiten. Buiten de gemeentelijke organisatie is door de handhavingpartners, zoals de omgevingsdienst, de VrZW, de provincie Noord-Holland, het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, de politie Noord-Holland en het Openbaar Ministerie input geleverd. Binnen de gemeentelijke organisatie zijn de bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving betrokken afdelingen actief betrokken geweest. Naast ambtelijke inbreng is ook door verschillende bestuurders input geleverd. De resultaten van de interviews en reviews zijn in de Nota VTH verwerkt en vinden ook hun uitwerking in toekomstige uitvoeringsprogramma's. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van betrokken partijen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de ambities, de strategische doelen, de visie en de uitgangspunten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving beschreven. Hierbij is rekening gehouden met uitkomsten van de evaluatie van de nota Integrale Handhaving en de nota Integrale Vergunningverlening. Een overzicht van de taken waarop deze nota betrekking heeft, is opgenomen in hoofdstuk 3. Hierna wordt in hoofdstuk 4 beschreven op welke manier de prioriteiten en operationele doelen zijn bepaald. Deze komen voort uit de omgevingsanalyse welke is opgenomen in bijlage 2.

Hoofdstuk 5 beschrijft de te hanteren strategieën om de naleving van de regels te bevorderen. In hoofdstuk 6 wordt de beleidscyclus beschreven. De nota eindigt met hoofdstuk 7 waarin de organisatie en uitvoering van de VTH taken worden beschreven.

2 AMBITIES, STRATEGISCHE DOELEN, VISIE EN UITGANGSPUNTEN

2.1 Bestuurlijke ambities en doelen

Het college onderschrijft nog steeds de visie, ambities en uitgangspunten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, zoals deze in 2012 zijn opgenomen in de nota Vergunningen en de nota Integrale Handhaving. De gemeente Purmerend wil een veilige, schone en gezonde woon-, werk- en leefomgeving voor haar burgers en bedrijven. Dat wil de gemeente bereiken door de duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid, omgevingskwaliteit en gezondheid te vergroten en te waarborgen. Een klantge-

richte, professionele dienstverlening op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving levert hieraan een belangrijke bijdrage. In ons collegewerkprogramma 2014-2018 geven we aan dat we “van buiten naar binnen” werken. In de aanpak van problemen krijgt de eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van burgers en bedrijven een belangrijke rol. We zetten sterk in op wijkgerichte of gebiedsgerichte handhaving en gaan in gesprek met burgers en bedrijven. We handhaven met gezond verstand en kijken niet alleen naar wat niet mag maar ook naar wat eventueel mogelijk is. Een en ander leidt tot de volgende ambities.

Ambities

- De gemeente Purmerend voert haar taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving op een professionele wijze en een kwalitatief adequaat niveau uit. Het huidige niveau van taakuitvoering blijft gehandhaafd.
- Bij de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving, wordt zoveel mogelijk “van buiten naar binnen” gewerkt. De context is richtinggevend voor datgene wat we doen. Toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving wordt waar mogelijk wijkgericht uitgevoerd.

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

Doelstellingen

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

2.2 Visie op vergunningverlening

Kwalitatief goede dienstverlening

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

Rechtszekerheid voor burgers en ondernemers

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

Nut en noodzaak centraal

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

Redeneren vanuit oplossingen

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

Gedeelde verantwoordelijkheid

De gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van kwalitatief goede vergunningen. De initiatiefnemers van vergunningaanvragen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het indienen van

een complete aanvraag. Ook zijn de initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak c.q. acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden, zoals burens. Uiteraard kan de gemeente hierbij desgewenst adviseren.

Daarnaast mag van burgers en bedrijven worden verwacht dat zij zelf ook verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen. Purmerend zal daar waar mogelijk burgers en bedrijven dan ook stimuleren om gezamenlijk problemen op te lossen. Bijvoorbeeld door overleg. Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen.

Kortom, de gemeente Purmerend wil bij vergunningverlening:

- een betrouwbare partner zijn voor de burgers en bedrijven;
- dienstverlenend zijn en de klant op een adequate wijze bedienen;
- duidelijk en transparant zijn. Aanvragers van vergunningen weten waar zij bij de gemeente Purmerend aan toe zijn.

2.3 Uitgangspunten vergunningverlening

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

- Purmerend wil de huidige klanttevredenheid (6,9) behouden door een blijvende adequate dienstverlening aan te bieden;
- Purmerend streeft naar een hoge mate van rechtszekerheid voor burgers en ondernemers door vergunningen af te geven die niet van rechtswege zijn verleend en die de rechterlijke toets kunnen doorstaan;
- Te verlenen vergunningen worden aan een juridische kwaliteit check onderworpen;
- Er wordt alleen nog maar informatie gevraagd die van belang is voor het beoordelen van de aanvraag;
- Er worden geen documenten en bewijsstukken meer gevraagd als deze informatie voor de gemeente digitaal beschikbaar, verkrijgbaar of al in bezit is;
- Waar mogelijk worden vergunningen voor onbepaalde termijn verleend in plaats van deze jaarlijks te laten aanvragen;
- Nieuwe en/of veranderende wetgeving op het gebied van reductie van regeldruk wordt rechtstreeks in de bedrijfsvoering geïncorporeerd of aan het bestuur ter nadere besluitvorming voorgelegd;
- Bij vergunningaanvragen wordt gezocht naar mogelijkheden en oplossingen om, rekening houdend met de wensen van de aanvrager en de omgeving, activiteiten mogelijk te maken;
- Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het indienen van een kwalitatief goede vergunningaanvraag;
- Initiatiefnemers van vergunningaanvragen worden er op gewezen en gestimuleerd overleg met belanghebbenden te voeren ter verkrijging van draagvlak voor de vergunningaanvraag;
- Initiatiefnemers van vergunningaanvragen worden er op gewezen en gestimuleerd bij indiening van zienswijzen / bezwaarschriften contact met de indieners te leggen om te zoeken naar een gezamenlijke oplossing voor het voorliggende probleem.

2.4 Visie op toezicht en handhaving

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

Risicogerichte benadering en 'van buiten naar binnen werken'

De gemeente Purmerend benadert het toezicht en handhaving risico- en probleemgericht. In beginsel worden de prioriteiten gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor burgers in Purmerend. Ook aspecten als leefbaarheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit wegen hierbij mee.

Daarnaast wordt bij handhaving waar mogelijk "van buiten naar binnen" gewerkt. Dit betekent onder meer dat handhavingsprioriteiten mede worden gebaseerd op wat burgers en bedrijven belangrijk vinden en dat problemen waar mogelijk in gezamenlijkheid worden opgelost. Binnen de mogelijkheden die de gemeente heeft, wordt gezocht naar de beste weg die leidt tot de oplossing van een probleem. Hiermee ontstaat een zo compleet mogelijke 'omgevingsanalyse', op basis waarvan prioriteiten in het toezicht worden gesteld.

Wijkgericht toezicht

In het verlengde van het "van buiten naar binnen" werken wordt het toezicht en de handhaving in de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk informatie gestuurd (informatie afkomstig van media, enquêtes, et cetera) en wijkgericht uitgevoerd. Klachten en meldingen worden geanalyseerd en in samenspraak met burgers en bedrijven wordt per wijk gezocht naar een passende oplossing voor vraagstukken.

Integrale benadering

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

Maatwerk

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

Kwaliteit en rechtsgelijkheid

Purmerend kiest ervoor om de toezichtslast voor burgers en bedrijven waar mogelijk te beperken. Onder andere wordt hier vorm aan gegeven door de handhaving zo veel mogelijk integraal uit te voeren. Naast integrale handhaving, dragen ook coördinatie en goede afstemming tussen toezichthouders ertoe bij dat het aantal contactmomenten met burgers en bedrijven beperkt is. Ook wordt daarmee een eenduidige en duidelijke communicatie naar burgers en bedrijven bevorderd en verhoogt het de kwaliteit van de handhaving.

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

Eenduidige aanpak en uitvoering uiten zich echter niet alleen in strategieën en checklisten. Rechtvaardigheid en gelijkheid betekenen ook dat ieder vanuit zijn mogelijkheden en context zo goed mogelijk wordt geholpen. Zoals door het college van burgemeester en wethouders is verwoord in het coalitieakkoord, houdt "van buiten naar binnen werken" in, dat wordt gezocht naar de wijze waarop mogelijkheden van burgers en bedrijven worden vergroot. Dit betekent dat in de praktijk niet alleen wordt gekeken naar wat niet mag, maar dat ook wordt gekeken naar de mogelijkheden die er wel zijn. In bepaalde gevallen kunnen binnen de wettelijke context alternatieven worden gevonden. Uiteraard blijft gelden dat regels moeten worden nageleefd; deze beogen immers een doel.

Keuzes bij de inzet van middelen

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

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

2.5 Uitgangspunten toezicht en handhaving

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

- Het achterliggend doel van regelgeving staat voorop, niet de regelgeving zelf.
- Binnen het toezicht en handhaving geldt de integrale en (deels sectorale) risicogerichte benadering als basis. Daarnaast wordt zoveel mogelijk 'van buiten naar binnen' gewerkt.
- Toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving wordt zoveel mogelijk wijkgericht uitgevoerd.
- Waar nodig en mogelijk wordt samenwerking en / of samenspraak gezocht met partijen om een goede aanpak te bepalen en uit te voeren.
- Maatwerk in de handhaving is van belang voor meer effect; een doelgroepanalyse kan een goede basis voor maatwerk bieden.
- Inzet van preventieve handhavingsmiddelen heeft - daar waar mogelijk - de voorkeur boven repressieve handhavingsmiddelen.

- Er wordt eenduidig en duidelijk naar burgers en bedrijven gecommuniceerd en gehandeld.
- Rechtvaardigheid en gelijkheid uiten zich niet alleen in strategieën en checklisten, maar ook in het feit dat ieder vanuit zijn mogelijkheden en context zo goed mogelijk wordt geholpen.
- Er wordt niet alleen gekeken naar wat niet mag, maar ook naar wat wel mogelijk is.
- Burgers en bedrijven worden gestimuleerd om gezamenlijk problemen op te lossen.
- Oplossingen die in gezamenlijkheid zijn gevonden, hebben de voorkeur boven oplossingen die zijn afgedwongen.
- Veiligheid en gezondheid zijn aspecten die zwaar wegen bij prioritering. Ook leefbaarheid, duurzaamheid en omgevingskwaliteit wegen daarbij mee, even als signalen van burgers en bedrijven.

3 BESCHRIJVING TAAKVELDEN

3.1 Inleiding

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

3.2 Taakvelden

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

3.2.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Vergunningen

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

Bij vergunningverlening worden activiteiten preventief getoetst. Hierbij worden de wettelijke (indienings)eisen van onder andere de Bor, Ministeriële regeling omgevingsrecht (hierna: Mor) en de Wabo gehanteerd. In het productenboek staat per activiteit omschreven waar de speerpunten per toets liggen. Zo wordt bijvoorbeeld voor de activiteit bouwen met name getoetst op constructieve veiligheid en welstand en voor in-/uitritvergunningen op verkeersveiligheid en bruikbaarheid van de weg.

Toezicht en handhaving

Verleende vergunningen, ontheffingen en meldingen worden door toezichthouders gecontroleerd. Daarnaast zijn er toezichts- en handhavingstaken in de fysieke leefomgeving. Hieronder volgt per taakveld een korte schets.

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

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

Voor het behoud van een schone, gezonde en veilige leefomgeving moeten bedrijven voldoen aan diverse milieueisen, zoals het plaatsen van vloestofdichte vloeren om bodemverontreiniging te voorkomen. De controle van deze bedrijven vindt op basis van een programma plaats. In de horeca en bij evenementen zien de milieutoezichthouders, in samenwerking met de politie toe, op naleving van geluidsvoorschriften. Verder worden milieutoezichthouders ingezet naar aanleiding van klachten en op ongewenste activiteiten in de openbare buitenruimte, zoals overlast en verontreiniging als gevolg van gevelreiniging.

3.2.2 Algemene plaatselijke verordening

Vergunningen

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

In het Productenboek Vergunningverlening is een volledige lijst opgenomen met betrekking tot het verlenen/accepteren van vergunningen, meldingen, ontheffingen, vrijstellingen en toestemmingen op grond van de Apv. Hierbij gaat het onder meer om exploitatievergunningen en terrasvergunningen horecabedrijf, vergunningen voor escortbedrijven en vergunningen voor het plaatsen van voorwerpen op de openbare weg.

Toezicht en Handhaving

Het gaat bij de Apv, zoals hierboven genoemd, veelal om onderwerpen en activiteiten die in de openbare buitenruimte plaatsvinden en waar burgers direct hinder van kunnen ondervinden. Enkele voorbeelden hiervan zijn geluidsoverlast bij evenementen, hondenpoep, bijtincidenten van honden, caravans en aanhangers. De gemeente ontvangt regelmatig klachten en meldingen van burgers over Apv gerelateerde zaken. De ontvangen meldingen en klachten geven dan ook een goed beeld waar burgers last van ondervinden. Op basis van de Apv vindt wordt er door de politie toezicht uitgevoerd op het gebied van horeca (sluittingstijden en exploitatie) en prostitutie. Hierbij wordt regelmatig samengewerkt met de afdeling VTH.

3.2.3 Bijzondere wetten

Vergunningen

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

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

Toezicht en Handhaving

Nadat vergunningen en toestemmingen op grond van de bijzondere wetten zijn verleend, vindt hierop controle plaats. In de "Nota uitvoeringsregels handhaving Horeca en Alcoholverstrekkers Purmerend 2015-2018" is een eenduidig en uniform afwegingskader voor de handhaving van de horeca en alcoholverstrekkers neergelegd. Ook vindt er op basis van de Opiumwet handhaving plaats bij drugspanden. Naast de landelijke bijzondere wetten zijn er ook lokale bijzondere regelingen, zoals toezicht en handhaving op de lokale parkeerregelgeving.

3.3 Interne en externe samenwerking

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

Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland

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

De toezichthouders van VrZW en het taakveld bouwen werken daar waar mogelijk integraal. Dit betekent dat (opleverings)controles gezamenlijk worden uitgevoerd. Het initiatief hiertoe ligt bij de afdeling VTH. In de realisatiefase controleren de toezichthouders van de taakvelden bouwen en brandpreventie naast elkaar en daarnaast hebben ze een oog- en oorfunctie voor elkaars taakvelden. Verder investeert VrZW

in risicocommunicatie om daarmee verantwoordelijkheid, veiligheidsbewustzijn van brandveiligheid te vergroten en gedragsverandering bij burgers, instellingen en bedrijven te bewerkstelligen. Daarnaast loopt het landelijk project “Geen nood bij brand”, waarbij gezamenlijk met de gebruikers ter plaatse wordt bekeken welke brandveiligheidsvoorzieningen getroffen moeten worden. Hierdoor wordt meer draagvlak gecreëerd en gezamenlijk gekomen tot oplossingen. Hiermee wordt beoogd de zelfredzaamheid van gebruikers te vergroten.

Omgevingsdienst IJmond

De omgevingsdienst voert in opdracht van de gemeente Purmerend een beperkt aantal taken uit op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving met betrekking tot milieu (basistakenpakket⁵). Een en ander is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling, waar de gemeente Purmerend deel van uitmaakt. De gemeenschappelijke regeling is verder uitgewerkt in een DVO. De omgevingsdienst heeft een Uitvoeringskader 2015-2018⁶ (hierna: uitvoeringskader) opgesteld, wat geldt als raamwerk voor het opstellen van de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. In het uitvoeringskader zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijze opgenomen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht, handhaving en samenwerking. Het uitvoeringskader geldt als kader voor het uitvoeren van de taken door de omgevingsdienst. De gemeente Purmerend blijft bevoegd gezag voor de taken die zijn overgeheveld naar de omgevingsdienst. Met de omgevingsdienst wordt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau intensief samengewerkt en vindt afstemming van de werkzaamheden plaats. Het afsprakenkader wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig geactualiseerd.

Politie Noord-Holland en OM

Met de politie en het OM is geen DVO afgesloten. Er wordt wel intensief samengewerkt. De politie is adviserend ten aanzien van diverse vergunningen. Zo hebben zij een rol in de advisering bij bijvoorbeeld evenementenvergunningen welke gestructureerd is in het VeiligheidsOverleg Evenementen (VOE). De adviserende rol van de politie richting de gemeente is op de vlakken mobiliteit, openbare orde, afzetten/afschermen van wegen, begidsen van hulpdiensten en strafrechtelijke opsporing. Op het gebied van toezicht en handhaving is de politie niet alleen een strafrechtelijke handhavingspartner zoals met de hennep rooidagen, maar ook een aangewezen toezichthouder. Op het gebied van prostitutie heeft de gemeente een samenwerking met de politie waarbij de rapportages naar de gemeente worden toegezonden. Daarnaast ontvangt de gemeente rapportages ten aanzien van de nachtelijke horecatoezicht, waarbij het horeca-team van de politie op de Koemarkt aanwezig is. Tijdens evenementen is de politie een handhavingspartner voor de openbare orde en veiligheid buiten het evenemententerrein en heeft de gemeente een regierol op de plaats van het evenement zelf.

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

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (hierna: HHNK) zijn diverse raakvlakken voor vergunningverlening en toezicht en handhaving. Het contact met HHNK gaat voor het milieutoezicht op basis van 4 maandelijks overleg over actuele zaken. Indien er meldingen/klachten zijn, vindt er direct afstemming plaats tussen de toezichthouders. Er is geen DVO afgesloten.

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

Provincie Noord-Holland

De inhoudelijke relatie met de provincie Noord-Holland is een beperkte. Sinds de Wabo haakt de vergunning Wet Natuurbescherming aan bij de omgevingsvergunning waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Dit houdt in dat voor locatie gebonden ingrepen die effecten op beschermde natuur kunnen hebben, de natuuraspecten betrokken moeten worden bij de omgevingsvergunning. In de praktijk be-

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

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

tekent dit dat de volledigheidstoets het enige moment is om er voor te zorgen dat een initiatiefnemer vooraf rekening houdt met wettelijk beschermde natuurwaarden. Het zorgvuldig uitvoeren van de volledigheidstoets wordt voor de gemeente dan ook een belangrijke taak.

Door een reorganisatie bij de provincie Noord-Holland worden taken op het gebied van de Wet natuurbescherming naar verwachting per 1 juli 2016 overgeheveld van de provincie naar diverse regionale uitvoeringsdiensten. De gemeente krijgt in de vergunningverlening te maken met verschillende uitvoeringsdiensten. Het is noodzakelijk om hieromtrent met provincie Noord-Holland en de betreffende uitvoeringsdiensten aanvullende afspraken te maken.

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

Interne samenwerking

Met de afdeling Ruimtelijke ordening en Stadsbeheer zijn DVO's met werkafspraken afgesloten. Deze DVO's worden periodiek geëvalueerd en indien nodig geactualiseerd. In het kader van het "buiten naar binnen werken" wordt nog nader bekeken of de werkwijze in totaliteit aansluit bij het "naar buiten naar binnen werken". Hierbij worden de bestaande DVO's meegenomen.

Verder wordt op ad-hoc en projectbasis samengewerkt met diverse gemeentelijke afdelingen.

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

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

De buurttoezichthouders van de afdeling VTH werken nauw samen met de politie, Jeugd Netwerk Organisatie (JNO) en de wijkmanagers. De samenwerking is sterk informatie gestuurd. Dit betekent dat meldingen van overlast ontvangen door de wijkmanagers, klantencontactcentrum en politie leidend zijn voor de te bepalen inzet van de buurttoezichthouders.

4 OMGEVINGSANALYSE, PRIORITEITEN EN OPERATIONELE DOELEN

4.1 Inleiding

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

4.2 Omgevingsanalyse

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

Vergunningverlening

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

Toezicht en handhaving

De analyse van toezicht en handhaving is zowel probleem- als risicogericht ingestoken. De probleemanalyse geeft inzicht in de problemen die burgers en bedrijven in Purmerend binnen het VTH-werkveld ervaren. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de problemen die vanuit het toezicht en de handhaving naar voren komen. De probleemanalyse is uitgevoerd door middel van het voeren van interviews met

bestuurders, interne en externe partners. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevensbronnen (omnibus enquête, internetenquête onder burgers en best practices).

Naast de analyse van actuele problemen die in het kader van de probleemgerichte benadering is gemaakt, is in het kader van de risicogerichte benadering voor het toezicht en handhaving een analyse gemaakt van de risico's die de in Purmerend voorkomende activiteiten met zich meebrengen. Hierbij wordt ook inzicht gegeven in de taakuitvoering met betrekking tot de landelijke Wabo-risico's en indirecte lozingen. In de risicoanalyse wordt inzichtelijk gemaakt welke problemen zich kunnen gaan voordoen, hoe ernstig deze problemen zijn en hoe groot het risico is dat deze problemen zich zullen gaan voordoen. Het gaat dan ook om zaken die niet direct waarneembaar zijn, maar wel waarneembaar kunnen worden, zoals brand- explosiegevaar, instortingsgevaar, veiligheid en bodemverontreiniging enzovoorts.

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

Risico = (negatief effect) x (de kans dat dit effect voorkomt)

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

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

4.3 Prioriteiten

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

Vergunningverlening

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

Toezicht en Handhaving

Probleemanalyse

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

Risicoanalyse

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

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

Tabel 1: Vertaling prioriteiten naar intensiteit toezicht

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

Bij milieu wordt afhankelijk van de risicoklasseindeling de prioriteit en daarmee de controlefrequentie vastgesteld (zie tabel 2).

Prioriteit	Risicoklasseindeling	Controlefrequentie
Hoog	1 -2	1 keer per jaar of 1 keer per 2 jaar
Gemiddeld	3	1 keer per 3 jaar
Laag	4	1 keer per 10 jaar

Tabel 2: Vertaling risicoklasseindeling naar prioriteit voor taakveld milieu

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

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

4.4 Meetbare doelstellingen

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

5 NALEVINGSTRATEGIE

5.1 Inleiding

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

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

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

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

5.2 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie geeft aan welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Bij toezicht kan grof-weg onderscheid worden gemaakt tussen actief toezicht en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig toezicht en projectmatig toezicht. Passief toezicht wordt ook wel ad hoc toezicht genoemd en vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Klachten en meldingen van burgers en bedrijven worden in Purmerend serieus genomen. Voor klachten en meldingen die betrekking hebben op de openbare buitenruimte geldt het uitgangspunt dat deze binnen een termijn van 8 werkdagen of 10 dagen worden afgehandeld. De beschikbare personele capaciteit wordt dan ook verdeeld over actief en ad hoc toezicht.

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

Integraal toezicht omgevingsvergunning

De gemeente Purmerend wil toe naar integraal toezicht waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt en het aantal contactmomenten met burgers en bedrijven wordt beperkt. Integraal toezicht kan echter verschillende vormen aannemen, waarbij de geschikte vorm afhankelijk is van de complexiteit en context van de activiteit waarop toezicht wordt gehouden. Niet elke taak leent zich namelijk voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. Zo kan het toezicht in de openbare buitenruimte eenvoudiger integraal worden uitgevoerd dan het toezicht bij complexe bedrijven. De eerste richt zich op relatief eenvoudig vast te stellen overtredingen, terwijl de tweede meer specialistische kennis vraagt van de toezichthouder en er dan al snel meerdere toezichthouders bij een controle betrokken moeten zijn. De meeste winst in vermindering van toezichtslasten zit in het toezicht op de omgevingsvergunning, waarbij gelijktijdig meerdere handhavingstaakvelden betrokken zijn, zoals bouwen, brandpreventie, milieu en (gedeeltelijk) toezicht vanuit de Apv en bijzondere wetten. Dit vraagt om een andere manier van werken, organiseren en afstemmen. Dit is met name van belang bij meervoudige complexe omgevingsvergunningen waarbij inzet van externe partners vereist is. De gemeente Purmerend zet dan ook in om het toezicht op de omgevingsvergunning zo integraal mogelijk uit te voeren door in een vroeg stadium de externe partners te betrekken. De komende jaren zal dit verder vorm worden gegeven.

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

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

Integraal wijkgericht toezicht

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

5.3 Sanctiestrategie

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

Er doen zich situaties voor waarbij de gemeentelijke organisatie zelf zowel het uitvoerende als toezicht-houdende orgaan is. Ook komt het voor dat een collega-overheid de vergunninghouder is. Aangezien de gemeente Purmerend een voorbeeldfunctie heeft naar haar burgers en bedrijven toe, wordt er extra kritisch naar eventuele overtredingen gekeken. Daarbij speelt ook dat een bestuursorgaan niet snel geneigd is om bestuurlijke maatregelen tegen zichzelf te nemen. Ook heeft de toezichthouder intern een hiërarchisch ondergeschikte positie, waardoor er geen zekerheid bestaat dat aan zijn constatering en aandacht en opvolging wordt gegeven. De nadere uitwerking van sanctioneren bij overtredingen begaan door de eigen organisatie is opgenomen in bijlage 9.

Ten aanzien van het optreden tegen overtredingen bij drank- en horecabedrijven geldt de “Nota uitvoeringsregels handhaving Horeca en Alcoholverstrekkers Purmerend 2015-2018”

5.4 Gedoogstrategie

Het college van B&W in Purmerend gedooft in beginsel niet. Het college heeft in 2003 het landelijke beleid inzake gedogen voor Purmerend onderschreven⁷. Dit landelijke beleid is neergelegd in verschillende stukken die in de jaren negentig zijn opgesteld. In deze stukken wordt een restrictief beleid voorgestaan.

Zo is volgens de Nota ‘Grenzen aan gedogen’⁸ een grote terughoudendheid geboden bij gedogen en is gedogen slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar. Enkel in de volgende situaties kan volgens de nota sprake zijn van aanvaardbaar gedogen:

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

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

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

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

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

6 BELEIDCYCLUS

6.1 Inleiding

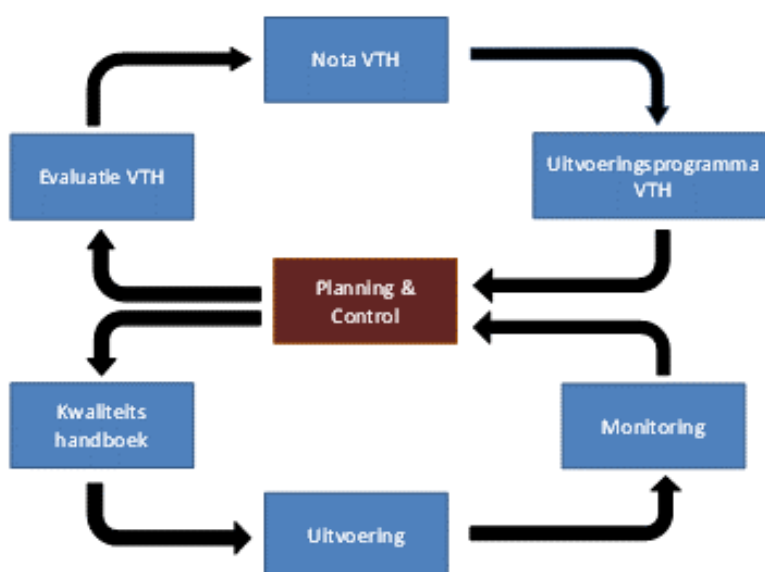
In hoofdstuk 1 is al kort aangegeven welke relatie de nota VTH heeft met het uitvoeringsprogramma VTH. Vanuit het principe van een lerende organisatie zal regelmatig moeten worden teruggekeken op zaken als de effectiviteit van de nalevingstrategie in de praktijk en de mate van doelbereiking. Ook vraagt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

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

Figuur 1: Beleids- en uitvoeringscyclus VTH

7) Het betreft een besluit van 3 juni 2003 naar aanleiding van een door de VROM-inspectie opgestelde rapportage over gedoogbeleid en gedoogbeschikkingen.

8) Gedateerd op 31 oktober 1996.



6.2 Programmering

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

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

In het uitvoeringsprogramma VTH worden de volgende elementen opgenomen:

- een inschatting van het soort en aantal vergunningen en meldingen;
- de voorgenomen uit te voeren handhavingsactiviteiten voor het komende jaar;
- de te realiseren productie in termen van controles c.q. handhavingsacties;
- de relatie met de gestelde ambities en doelen (paragraaf 2.1 en 4.4) en prioriteiten (paragraaf 4.3).

6.3 Monitoring

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

6.4 Evaluatie en verslaglegging

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan indien noodzakelijk tijdig worden bijgestuurd. Jaarlijks wordt door het college verantwoording afgelegd over de uitvoering van de taken en het behalen van de beleidsdoelstellingen. Deze verantwoording vindt plaats door het vaststellen van een evaluatieverslag VTH. In dit verslag wordt gerapporteerd over de in het uitvoeringsprogramma geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten. Ook wordt in dit verslag de beleidsevaluatie van de Nota VTH opgenomen. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG8 gesloten. Het evaluatieverslag

wordt ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Dit is in lijn met de structuur van de horizontale verantwoording die de rijksoverheid nastreeft.

Daarnaast worden het evaluatieverslag aan de interne en externe partners ter kennisname aangeboden.

7 ORGANISATIE EN UITVOERING

7.1 Inleiding

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

7.2 Organisatorische condities

De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

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

Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

De afdeling VTH bestaat uit de teams Vergunningen, Beleid en Advies en Toezicht en Handhaving. Bij de organisatorische opbouw van de afdeling zijn de onderdelen vergunningverlening, toezicht en handhaving zowel op persoonsniveau, objectniveau als managementniveau van elkaar gescheiden. Bovendien is er bij alle drie de onderdelen een functionele scheiding aangebracht. Medewerkers van de verschillende disciplines opereren zelfstandig onder eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van elkaar. Een ieder draagt daardoor onafhankelijk op basis van eigen oordeelsvorming bij aan de totstandkoming van de (omgevings)vergunningen. Bij toezicht is deze onafhankelijke en gescheiden relatie ten opzichte van de juridische handhavers eveneens doorgevoerd.

Purmerend scheidt vergunningverlening, toezicht en handhaving minimaal op personeelsniveau

Roulatiesysteem

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

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

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

Voor het aspect milieu geldt dat na het maken van de jaarprogrammering de toezichthouders gezamenlijk de uit te voeren controles verdelen. Hierbij wordt rekening gehouden met eerder uitgevoerde controles. Voor de hoog en midden geprioriteerde bedrijven wordt een strikte roulatie aangehouden. Voor de laag geprioriteerde bedrijven is in verband met een laag controlefrequentie (eenmaal per 10 jaar), roulatie niet noodzakelijk. Voor de taken uit het basistakenpakket heeft de omgevingsdienst een roulatiesysteem ingesteld welke inhoudt dat de volgende planmatige controle van een bedrijf of instelling niet door dezelfde toezichthouder wordt uitgevoerd, als die de laatste controle heeft uitgevoerd.

De VrZW heeft een team Toezicht & Objectinformatie samengesteld. De toezichthouders binnen dit team rouleert het toezicht op objecten die jaarlijks gecontroleerd worden. Een eventueel tweede contactmoment in hetzelfde jaar wordt benut vanuit het project Brandveilig leven, gericht op veiligheidsbewustzijn, gedrag en eigen verantwoordelijkheid. Het zou kunnen dat toezichthouders betrokken zijn die ook de jaarlijkse controle hebben uitgevoerd. De meldingsplichtige objecten worden gecontroleerd aan de hand van zelftoezicht en/of themacontroles. Bij een goed nalevingsgedrag verlaagt de controlefrequentie voor deze objecten.

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

Purmerend en externe partners hanteren een roulatiesysteem voor toezichthouders en handhavers ter voorkoming van het ontstaan van (vaste/frequente) handhavingsrelaties

Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

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

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

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

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

Klachten- en bereikbaarheidsregeling

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoor tijd is een bereikbaarheidsregeling van belang. Voor de milieu gerelateerde klachten verzorgt de omgevingsdienst voor Purmerend de zogenaamde piketdienst. De piket regeling geldt 24 uur per dag het hele jaar door.

Daarnaast heeft Purmerend nog een regeling waarbij klachten en meldingen buiten werktijd binnenkomen bij de gemeentelijke storingscoördinator. Deze stelt vast of de klacht/melding spoedeisend is. De storingscoördinator heeft een lijst met telefoonnummers van deskundigen van de afdeling VTH, die gebeld kunnen worden met het verzoek de klacht en/of melding ter plaatse te onderzoeken. Klachten en/of meldingen die niet spoedeisend zijn worden zo spoedig mogelijk aan de vakafdeling doorgegeven met het verzoek deze af te handelen. Hiermee is de gemeente 24 uur per dag en 7 dagen in de week voor burgers en bedrijven bereikbaar.

Purmerend heeft een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren

7.3 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

De samenleving verwacht van de overheid dat deze de VTH-taken op een professionele wijze en op een kwalitatief hoog niveau uitvoert. Om dit te realiseren heeft het Rijk kwaliteitscriteria ontwikkeld die zich richten op de kwaliteit van de medewerkers en het borgen van de organisatorische processen. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitscriteria worden geborgd in de organisatie is binnen de afdeling VTH kwaliteitszorg geïmplementeerd. Een aantal onderdelen van de kwaliteitszorg zijn de kwaliteitskalender, het handboek kwaliteit en het Productenboek Vergunningverlening. In de kwaliteitskalender is de cyclus van de BIG8 opgenomen. Het handboek bevat beschrijvingen ten aanzien van de kwaliteit van de medewerkers, de borging van de processen en inhoudelijke vereisten. Daarnaast geeft het handboek een overzicht van de wijze waarop de borging is uitgevoerd en benoemt zonodig de relevante documenten. In het Productenboek Vergunningverlening wordt beschreven op welke wijze binnenkomende aanvragen voor vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, toestemmingen en meldingen worden getoetst en afgehandeld. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitseisen geborgd blijven in de organisatie en er zonodig verbeteringen worden doorgevoerd is bij een aantal medewerkers kwaliteitszorg aan het takenpakket toegevoegd.

Begrippenlijst en overzicht bijlagen

Begrippenlijst

Apv Algemene plaatselijke verordening

Avs Afvalstoffenverordening

Awb Algemene wet bestuursrecht

Big8 Sluitende cyclus waarbij beleid wordt vastgelegd, ten uitvoer wordt gebracht en geëvalueerd conform de kwaliteitscriteria 2.1

Boa Buitengewoon opsporingsambtenaar

Bor Besluit omgevingsrecht

HHNK Hoogheemraadschap Holland Noorderkwartier

Kwaliteitscriteria 2.1 Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo de dato, 7 september 2012 (criteria op de gebieden van kritieke massa, proces en inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten)

Kwaliteitshandboek Intern handboek dat de kwaliteitszorg van de afdeling VTH op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving beschrijft

Mor Ministeriële regeling omgevingsrecht

Normadressaat Degene die de overtreding begaat

OD IJmond Omgevingsdienst IJmond

Tafel van elf Gedragsanalysemodel dat 11 dimensies onderscheidt die bepalend zijn voor de naleving van wet- en regelgeving

Toezichthouder Door het college van B&W op grond van art 5.11 van de algemene wet bestuursrecht aangewezen ambtenaar, welke belast is met het toezicht op de voor hem/haar aangewezen wetten

VrZW Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

Wabo Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Overzicht bijlagen in bijlagenboek

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

Colofon

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

Linda Admiraal

Corinne Agtersloot

Abdeslam Azzouz

Ruud Bruggeman

Frank Dekker

Chantal Haring

Atie Schenk

Buddy Suwijn

Sandra Voorsluijs

Marcel van der Weijden

Priscilla Weitjes-Evers

15 december 2015.