

Strategisch beleid VTH-taken Omgevingswet

Omgevingsanalyse, prioriteiten en doelstellingen

Inhoudsopgave

1 Achtergrond en status

1.1 Keuzes maken bij uitvoering VTH-taken

1.2 Reikwijdte VTH-beleid

1.3 Status VTH-beleid

1.4 Omgevingsanalyse en uitvoeringsprogramma

1.5 Evaluatie Beleidskader VTH 2015

1.6 Leeswijzer

2 Visie

2.1 Focus op de grootste risico's

2.2 Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatief

2.3 Van handhaving naar preventie

2.4 Zorgen voor zicht op zaken

2.5 Intensieve samenwerking tussen ketenpartners

3 Strategisch beleidskader

3.1 Woonwijken

3.2 Bedrijventerreinen

3.3 Winkelgebied

3.4 Landelijk gebied

4 Verankering

4.1 Borging van kwaliteit

4.2 Organisatie

4.3 Personele en financiële middelen

4.4 Operationeel beleid

4.5 Uitvoeringsprogramma

4.6 Monitoring en jaarverslag

Bijlage 1. Evaluatie Beleidskader VTH 2015

Vaststelling van beleid

Functie van het beleid

Doorwerking van het beleid

Doelbereik

Bijlage 2. Omgevingsanalyse - analyse van problemen en inzichten

1. Woonwijken

2. Bedrijventerreinen

3. Winkelgebied

4. Landelijk gebied

1 Achtergrond en status

1.1 Keuzes maken bij uitvoering VTH-taken

In het coalitieakkoord en collegeprogramma voor de bestuursperiode 2022-2026 Samen verder bouwen aan een vitaal en uitdagend Kerkrade! benoemen de coalitiepartijen en het college op welke wijze Kerkrade een stad kan zijn waar het prettig is om te wonen, werken en recreëren. Daarbij hoort onder meer het oog hebben voor het materiële en immateriële erfgoed, realiseren van voldoende woningbouw die voldoet aan de wooneisen van deze tijd, het bestrijden van woonoverlast, overstappen naar nieuwe energiebronnen, een circulaire economie en het onder controle krijgen van de gevolgen van wateroverlast, verdroging en hittestress in de stedelijke omgeving.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is voor onze gemeente een belangrijk instrument om de gezondheid, veiligheid en het welbevinden in de samenleving te borgen. Bijvoorbeeld bij het bouwen van publieke bouwwerken, slopen waarbij asbest vrijkomt, geluid- of geurhinder, brandveiligheid van hotels en pensions, verbouwingen aan monumenten en reclame-uitingen.

Bij de uitvoering van de VTH-taken moeten we keuzes maken: waar moeten de prioriteiten liggen? Hoe strikt willen we zaken regelen en controleren? Daarbij spelen drie afwegingen een rol.

- Hoe groot zijn de risico's die samenhangen met activiteiten? Zijn die groot, dan kennen we er ook meer prioriteit aan toe.

- Waar ligt de grens tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers en die van onze gemeentelijke organisatie?

- Onze capaciteit en middelen zijn beperkt en worden afgewogen tegen andere taken.

Tussen die drie afwegingen moet voldoende balans zijn.

1.2 Reikwijdte VTH-beleid

In dit strategisch VTH-beleid geven we aan hoe we in de komende beleidsperiode met die balans omgaan. Het beleidsplan schetst de visie en de uitgangspunten voor het beleid de komende jaren, de inhoudelijke prioriteiten die daarin worden gesteld én de doelen die we met VTH willen bereiken. Naast dit strategisch beleid is, in lijn met aanbeveling 1 uit de evaluatie beleidskader 2015 (zie bijlage 1) een Operationeel beleid voor uitvoering van de VTH-taken Omgevingswet vastgesteld; daarin beschrijven we de strategieën hoe we de doelstelling gaan realiseren.

Voorliggend beleidsplan richt zich op de VTH-taken die voortkomen uit de Omgevingswet (Ow), inclusief de bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening Kerkrade (verder APV) die in het omgevingsplan integreren. Dit betekent dat aandacht wordt besteed aan de preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving van omgevingsplan (ruimtelijke ordening), bouw-, sloop- en brandveiligheidsregels en regels ten aanzien van monumenten, reclame, rooien van bomen, natuurbescherming, in- en uitritten en evenementen.

Dit beleidsplan vervangt het Beleidskader voor uitvoering van de VTH-taken fysieke omgeving uit 2015, voor zover dit beleidskader betrekking had op de Wabo-taken.

In de evaluatie die ter voorbereiding op voorliggend beleidsplan is uitgevoerd (zie bijlage 1), is aanbevolen de beeldsvorming, programmering en verslaglegging van de complexere milieutaken (zogenaamde basistaken) te scheiden van die van de VTH-taken die de gemeente zelf uitvoert.

In lijn met aanbeveling 2 uit de beleidsevaluatie zijn de basistaken milieu niet meer opgenomen in dit VTH beleid, uitvoeringsprogramma en jaarverslag. Voor de samenwerking tussen gemeente en RUD Zuid Limburg heeft deze knip in planvorming, programmering en verslaglegging geen gevolgen.

Doordat de gemeente voor beide delen verantwoordelijk blijft, dient het college over beide delen te besluiten.

Voorliggend beleidsplan is kaderstellend voor de taken die onder onze bevoegdheid door onze regionale samenwerkingspartners worden uitgevoerd. Zo maakt RUD Zuid Limburg een operationalisering van voorliggend VTH-beleid voor de milieutaken in de regionale VTH-strategieën. Zij leggen dit vast in het regionale VTH beleid. We bewaken dat het beleid van en de uitvoering door onze regionale partners aansluit op de beleidskeuzes die we in voorliggend document maken.

1.3 Status VTH-beleid

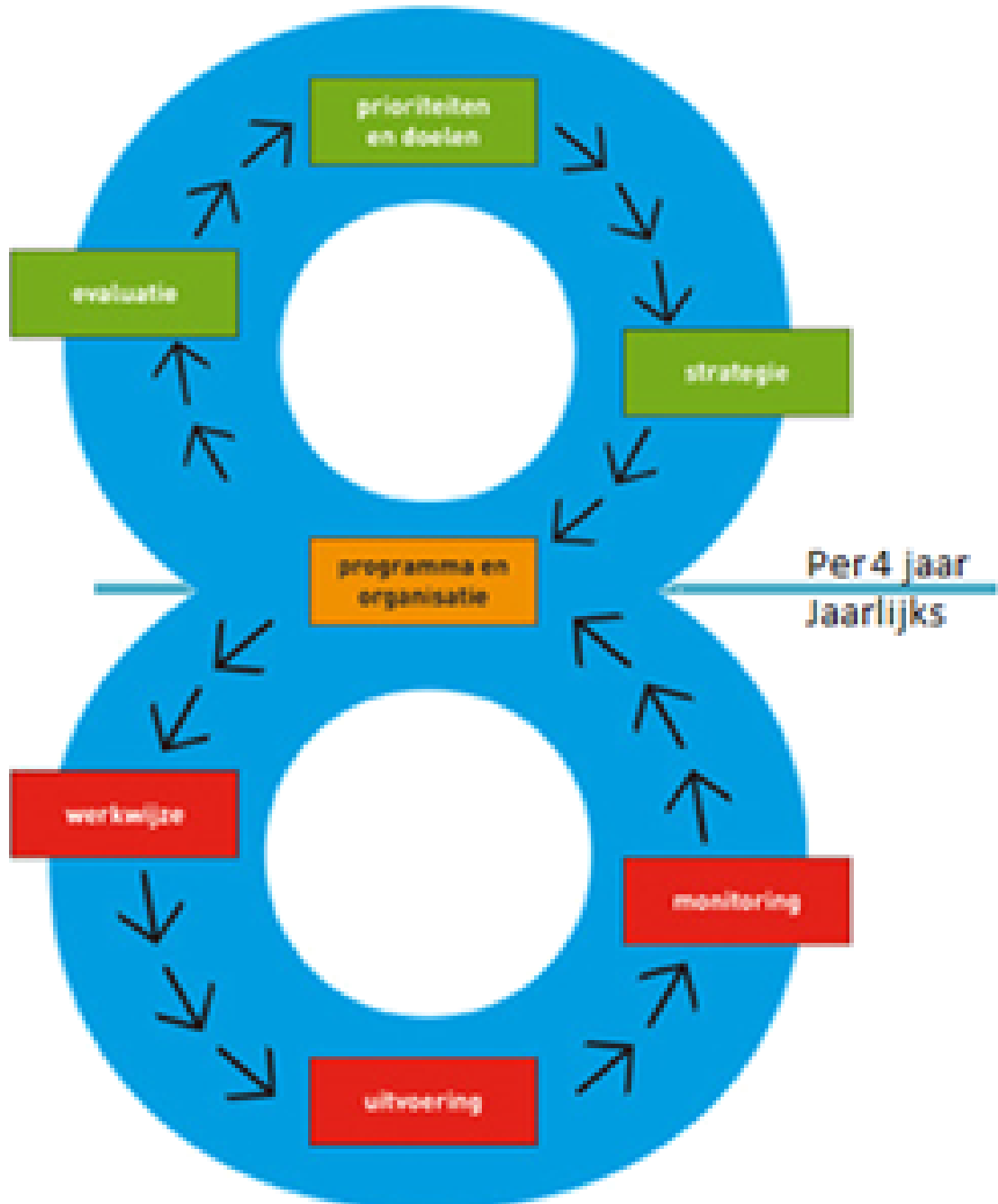
Voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving is een beleidsplan wettelijk verplicht. Het VTH-beleid dient te worden vastgesteld door het college en ter kennisname aan de gemeenteraad te worden aangeboden. Daarmee is het VTH-beleid een richtinggevend document voor het college van B&W bij de uitvoering van de wettelijke taken in het kader van de Ow. Voorliggend beleidsplan geeft invulling aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de gemeenteraad met de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) gemeente Kerkrade 2023 (vastgesteld 4 oktober 2023) bij het college heeft neergelegd.

In voorliggend beleid hebben we getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij de principes achter de Ow: eenvoudiger en beter met meer afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak. Dit zal niet van de ene op de andere dag geregeld zijn. In de praktijk zullen deze principes moeten 'groeien'. Met de Ow op 1-1-2024 wijzigt ook een deel van de procedurele kaders. Dit zal ertoe leiden dat de strategie en de werkwijzen van de gemeente anders wordt, evenals de risico's als gevolg van activiteiten van onze doelgroepen. De principes en procedurele wijzigingen als gevolg van de Ow en Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb), zijn meegenomen in voorliggend beleid.

In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar het bevoegd gezag zich aan moet houden bij het uitvoeren van de VTH-taken. De eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd in de Ow en het Omgevingsbesluit.

De procescriteria zijn leidend voor het VTH-beleid. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus, de BIG-8 cyclus (zie figuur hiernaast). Deze cyclus gaat uit van het per 4 jaar vaststellen van een beleidsplan (omgevingsanalyse, prioriteiten, doelen) en een jaarlijks uitvoeringsprogramma met een planning van instrumenten en in te zetten capaciteit, de feitelijke uitvoering en tenslotte monitoren (verslaglegging en evalueren).

Voorliggend strategisch VTH-beleid heeft betrekking op de bovenste drie stappen en is richtinggevend voor het onderste deel: de operationele beleidscyclus. In het figuur hiernaast zijn deze beleidsfasen groen weergegeven. Deze strategische beleidscyclus wordt over het algemeen iedere 4 jaar doorlopen, maar kan op basis van veranderende omgevingsfactoren, wetten of beleidsambities een andere frequentie hebben.



1.4 Omgevingsanalyse en uitvoeringsprogramma

Bij het VTH-beleid horen een omgevingsanalyse en een uitvoeringsprogramma. De omgevingsanalyse schetst met welke inzichten, risico's en ontwikkelingen we de komende jaren te maken hebben en wat die betekenen voor de prioriteiten bij de uitvoering van de VTH-taken. Deze analyse is gemaakt door de VTH-medewerkers en overige (beleidsmatige) medewerkers actief in de bebouwde omgeving van de gemeente en is opgenomen in bijlage 2.

Het uitvoeringsprogramma is een concretisering van de activiteiten, met vertaling naar de capaciteit, om de prioriteiten te realiseren. Het uitvoeringsprogramma wordt per jaar vastgesteld door het college en ter kennisname aan de raad aangeboden. Hiermee geven we uitvoering aan aanbeveling 3 uit de beleidsevaluatie (bijlage 1).

1.5 Evaluatie Beleidskader VTH 2015

Een uitgebreide evaluatie van de afgelopen periode is opgenomen in bijlage 1. De aanbevelingen zijn verwerkt in dit beleidsplan. Deze hebben betrekking op:

1. Bestuurlijke vaststelling van het operationeel beleid: hoe we de VTH-taken uitvoeren.
2. Beperking van het beleid tot de taken die niet tot de basistaken (milieu) behoren.
3. Jaarlijkse uitwerking en vaststelling van uitvoeringsprogramma en jaarverslag.
4. Doorwerking van doelstellingen uit beleid in uitvoeringsprogramma en jaarverslag.

5. Beperking van de omvang van de doelstellingen/ambities.
 6. Aandacht voor borging van het beleidsplan in de uitvoerende VTH-organisatie.
 7. Praktische meerwaarde van beleid voor medewerkers.
 8. Sturing op realisatie van beleidsdoelen door bestuur, directie en management.
- De provincie Limburg houdt in het kader van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) toezicht op de uitvoering van de Ow-taken door de gemeenten. Deze ontvangen jaarlijks een beoordeling. De eerdere reacties uit het IBT zijn verwerkt in dit beleidsplan dan wel in het uitvoeringsprogramma. Voorliggend beleidsplan heeft geen vastgestelde looptijd. We evalueren jaarlijks de actualiteit van problemen, risico's, prioriteiten en doelstellingen in ons jaarverslag en stellen prioriteiten in de uitvoering jaarlijks in een uitvoeringsprogramma vast. Zodra de strategische kaders wijzigen, stellen we een nieuw beleidsplan vast voor de volgende beleidsperiode.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we onze visie op de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Daarmee plaatsen we deze gemeentelijke taken in breder perspectief. De beleidsmatige prioriteiten (strategisch beleidskader) zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3, gebaseerd op de inzichten, risico's en ontwikkelingen die we hebben geconstateerd in de uitgevoerde omgevingsanalyse (bijlage 2). De doorwerking van het VTH-beleid in het operationele beleid én de jaarcyclus staat in hoofdstuk 4. In de bijlage is de evaluatie van het vorige VTH-beleidsplan opgenomen (bijlage 1), evenals de omgevingsanalyse (bijlage 2).

2 Visie

Gemeenten hebben taken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving als het gaat om het voorkomen van gevaar, schade en hinder voor de omgeving. Het uitgangspunt daarbij was altijd dat de overheid duidelijke en concreet ingevulde kaders schetst. Dat was ook wel nodig omdat het milieubewustzijn in de samenleving laag was en de milieubelasting hoog.

Een aantal incidenten met ernstige bodemverontreinigingen, explosies en branden bij enkele bedrijven en de soms slechte waterkwaliteit, leiden in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw tot een ommekeer. Gemeenten hebben daarop flink geïnvesteerd in een meer professionele uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving: er zijn bestuurlijke prioriteiten gesteld, er wordt programatisch gewerkt, ambtelijk zijn de organisaties gebundeld, complexe taken zijn belegd bij gespecialiseerde regionale diensten (Veiligheidsregio en RUD Zuid Limburg) en er zijn meer en beter geschoolde medewerkers.

De wijze waarop we vergunningverlening, toezicht en handhaving inzetten, is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. In dit hoofdstuk zijn deze uitgewerkt. De volgende bestuurlijke uitgangspunten zijn de basis voor onze visie op VTH:

1. Focus op de grootste risico's
2. Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatief
3. Van handhaving naar preventie
4. Zorgen voor zicht op zaken
5. Intensieve samenwerking tussen ketenpartners

2.1 Focus op de grootste risico's

Door focus op de grootste risico's worden in onze gemeente de omgevingsrisico's beheersbaar gehouden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de brandveiligheid en constructieve veiligheid van publieksgebouwen en de woonomstandigheden van arbeidsmigranten.

Onze prioriteiten zijn gebaseerd op de omgevingsanalyse uit bijlage 2.

Het algemene uitgangspunt is dat bij de uitvoering van de VTH-taken de prioriteit komt te liggen bij de grootste risico's en de belangrijkste opgaven en ontwikkelingen. Daarbij zijn we gemotiveerd selectief: focus op en monitoring en verantwoording over een te groot aantal prioriteiten zou immers leiden tot een onevenredige administratieve organisatie. Onze prioriteiten (grootste risico's) hebben we in dit beleidsplan uitgewerkt in de SMART doelstellingen in hoofdstuk 3: we geven concreet aan wat we willen bereiken en welke instrumenten we kunnen inzetten. De andere minder risicovolle prioriteiten zijn overigens niet uit beeld. Deze houden onze aandacht, maar met een lagere intensiteit.

2.2 Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatief

De uitdagingen liggen in een 'kanteling' bij de inzet van de verschillende instrumenten die we hebben op basis van het omgevingsrecht. Het accent lag tot nu toe (ook vanuit het Rijk zo bepleit) op het programmatisch en vanuit de regelgeving sturen op naleefgedrag. Alhoewel het naleven van de wet niet ter discussie staat, zullen we de komende jaren de burgers en ondernemers (nog) meer op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreken maar hen ook de ruimte laten om met eigen oplossingen te komen. Waar de eigen verantwoordelijkheid onvoldoende leidt tot het realiseren van het gewenste effect, zullen we onze burgers en ondernemers faciliteren en stimuleren. Dit kan door vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld door bij ruimtelijke initiatieven de interactie met de omgeving te ondersteunen. Volgens het gemeentelijk collegeprogramma wordt burgerparticipatie in ieder geval ingezet bij de Omgevings-

visie, het omgevingsplan, het programma en de omgevingsvergunning. Burgerparticipatie dient een vast onderdeel te worden binnen de gehele organisatie.



2.3 Van handhaving naar preventie

Een tweede uitdaging is het vroegtijdig bijsturen in ontwikkelingen die voorzienbaar problematisch kunnen worden. Door alerter te zijn op mogelijke onderliggende conflicten bij klachten of signalen kunnen escalaties mogelijk worden voorkomen. Niet door de inzet van handhavingsinstrumenten, maar door bijvoorbeeld voorlichting, subsidies, mediation of via maatschappelijke ondersteuning. Hetzelfde geldt voor het voorkomen van onnodige overtredingen of klachten doordat burgers (en bedrijven) onvoldoende op de hoogte zijn van regelgeving. Met tijdige voorlichting aan het loket, via de website en gemeentelijke publicaties bijvoorbeeld voor de start van de bouw, het organiseren van evenementen en landelijke en lokale informatie over bijvoorbeeld het stoken van kachels, kunnen herstelkosten, klachten en eventuele schade worden voorkomen. Ondanks het streven van de gemeente om burgers en bedrijven te informeren over regelgeving, blijft het de verantwoordelijkheid van initiatiefnemers om zichzelf te informeren over wat wel en niet is toegestaan, bijvoorbeeld een meldings- of vergunningplicht. Onbekendheid met wet- en regelgeving kan het bestuursorgaan niet worden tegengeworpen in handhavingzaken.

2.4 Zorgen voor zicht op zaken

We zullen meer en beter zicht moeten krijgen op ontwikkelingen. Bijvoorbeeld als het gaat om veranderend gebruik van vrijkomende bebouwing op bedrijfsterreinen, vestiging van winkels in panden die niet voor winkels bedoeld zijn en verbouwing van bestaande gebouwen in strijd met eisen voor brandveiligheid en aantasting van monumenten in hun karakteristieke omgeving.

Niet door nog meer toezicht uit te oefenen, maar door slim gebruik te maken van bestaande informatie, signalering, inzet van nieuwe technologie én de bereidheid van burgers en bedrijven om tijdig te melden. Door gebruik van beschikbare databronnen, mutatiedetectie (in beeld krijgen van veranderingen) en het combineren van meerdere databronnen komt informatie ter tafel, waarbij illegale situaties sneller en efficiënter aangepakt kunnen worden.

2.5 Intensieve samenwerking tussen ketenpartners

Bij de uitvoering van onze VTH-taken werken we onder meer samen met de RUD Zuid Limburg, provincie en instanties als de politie, RIEC, Rijkswaterstaat, Veiligheidsregio (brandweer en GGD), Waterschap, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, douane, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Openbaar Ministerie. Door bundeling van kennis, taken en ervaring zorgen we voor een kwalitatieve en betrouwbare dienstverlening. Ook de ondernemers en de inwoners profiteren hiervan. Zo willen we bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, het verminderen van de administratieve lasten voor bedrijven en inwoners, en het verkorten van procedures. Hierdoor ontstaat een gelijk speelveld voor onze klanten.

De samenwerking met verschillende partners gebeurt thema- of procesgericht. Met sommigen structureel, met anderen op incidentele basis. Samenwerking vindt op drie niveaus plaats:

- Strategisch niveau: afstemming over VTH-beleid en uitvoering, handavingsprojecten, zoals een handavingsestafette of een regionaal samenwerkingsprogramma.
- Tactisch niveau: doelgroep- en ketengericht, analyses, trend, inzet van handavingsinstrumenten, aanpak probleem, informatie en kennisdeling;
- Operationeel niveau: casusbesprekingen, lokaal karakter, acties, projecten, integrale aanpak.

3 Strategisch beleidskader

Met de Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) gemeente Kerkrade 2023 heeft de gemeenteraad het college kaders meegegeven gericht op de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving. Om invulling te geven aan de kwaliteitsborging heeft de raad het college opdracht gegeven nadere kwaliteitseisen te stellen. Hiervoor dient het college doelstellingen te formuleren die betrekking hebben op dienstverlening, de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten en de financiën die bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De wijze van dienstverlening is uitgewerkt in het operationele beleid. De doelstellingen voor uitvoeringskwaliteit zijn in voorliggend hoofdstuk beschreven én de financiële kaders zijn uitgewerkt in paragraaf 4.3.

De focus op de concrete opgaven en risico's in de gemeente is gebaseerd op de omgevingsanalyse (bijlage 2). Aan de hand van vier gebiedstypen zijn prioriteiten benoemd:

1. Woonwijken
2. Bedrijventerreinen
3. Winkelgebied
4. Landelijk gebied

Daarmee sluiten we aan bij het onderscheid in gebieden uit de ontwerp Omgevingsvisie en omgevingsplan.

In ieder van deze gebiedstypen constateren we een andere problematiek die vraagt om een eigen aanpak. Om inzicht te krijgen in risico's en ontwikkelingen is gebruik gemaakt van kennis bij medewerkers. Een vertaling van de omgevingsanalyse naar een VTH-doel is per gebiedstype gemaakt. Daarbij zijn we, in lijn met aanbeveling 5 uit de evaluatie (zie bijlage 1), selectief.

De hoogste prioriteiten zijn uitgewerkt in een SMART doelstelling en bijbehorende indicatoren. De realisatie van de doelstellingen op basis van de indicatoren wordt de komende jaren, conform aanbeveling 4 uit de evaluatie, actief gevolgd.

We richten ons daarbij primair op de onderwerpen met een hoge prioriteit (zoals verwoord in de volgende paragrafen) in verband met de risico's. De onderwerpen met gemiddelde en lage prioriteit krijgen ook aandacht in de uitvoering, echter met een lagere intensiteit.

3.1 Woonwijken

Binnen de reikwijdte van de Ow zijn, op basis van de omgevingsanalyse in bijlage 2, de risico's met de hoogste prioriteit die we met VTH kunnen oppakken voor woonwijken:

Hoge prioriteit (zie bijlage 1)	VTH-doel	Indicator	Instrumenten uit operationeel beleid
Ongewenste uitbreiding woningvoorraad	1. Aanpakken van ongewenste uitbreiding van de woningvoorraad door illegale woningsplitsing, -kamerverhuur, -nieuwbouw en -transformatie, zodat de woningvoorraad kwalitatief en kwantitatief blijft aansluiten op de woonbehoefte	Percentage van de panden waarvan op 1-1 bekend was dat er illegaal bewoning plaatsvond, waarvan de illegale situatie op 31-12 van het verslagjaar beëindigd is (door handhaving of legalisering).	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht ruimtelijke ordening (§ 4.10) • Toezicht klachten en signalen (§ 4.11) • Gebiedscontroles (§ 4.12) • Samenwerking bij het toezicht (§ 4.13), in bijzonder flexteam, bevolkings-inspecteur, signaal bij BRP-inschrijving in niet-woning • Legaliseren en sanctioneren (§ 5.2 en § 5.3)
Verblijf niet-zelfredzame personen	2. Groepen van niet-zelfredzame personen verblijven in gebouwen die voldoen aan de eisen voor brandveiligheid en constructieve veiligheid.	Percentage van het aantal panden waar meerdere niet-zelfredzame personen wonen (verzorgingstehuizen, scholen, woonzorgcom-plexen en kinderdagverblijven), waar in het verslagjaar een inspectie plaatsvindt op in ieder geval brandveiligheid (norm = 50%).	<ul style="list-style-type: none"> • Voorlichting (§ 2.2), in bijzonder over risicoaspecten voor brandveiligheid • Toezicht bouwen (§ 4.2) • Toezicht brandveiligheid (§ 4.4) • Toezicht klachten en signalen (§ 4.11), in bijzonder direct bezoek bij iedere klacht/signaal t.a.v. brandveiligheid

3.2 Bedrijventerreinen

Binnen de reikwijdte van de Ow zijn, op basis van de omgevingsanalyse in bijlage 2, de risico's met de hoogste prioriteit die we met VTH kunnen oppakken voor bedrijventerreinen:

Hoge prioriteit (zie bijlage 1)	VTH-doel	Indicator	Instrumenten uit operationeel beleid
Bouwwerken op bedrijventerrein Julia	3. Inzicht in gebruiksfuncties van bouwwerken op bedrijventerrein Julia, zodat we weten welke bedrijven met welke activiteiten gevestigd zijn én we kunnen bepalen of het feitelijk gebruik conform de geldende regels plaatsvindt.	Percentage van het aantal panden op bedrijventerrein Julia, waarvan de feitelijke (aanwezige) gebruiksfunctie in beeld is.	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht bouwen (§ 4.2) • Toezicht brandveiligheid (§ 4.4) • Toezicht milieu (§ 4.6) • Toezicht ruimtelijke ordening (§ 4.10) • Toezicht klachten en signalen (§ 4.11) • Gebiedscontroles (§ 4.12), in bijzonder gevelcontroles en administratieve inventarisaties • Samenwerking bij het toezicht (§ 4.13)

3.3 Winkelgebied

Binnen de reikwijdte van de Ow zijn, op basis van de omgevingsanalyse in bijlage 2, de risico's met de hoogste prioriteit die we met VTH kunnen oppakken voor winkelgebieden:

Hoge prioriteit (zie bijlage 1)	VTH-doel	Indicator	Instrumenten uit operationeel beleid
Panden illegaal in gebruik als winkel	4. Panden die buiten de winkelgebieden in strijd met het omgevingsplan in gebruik zijn als winkel, worden actief gesignaleerd en gehandhaafd, zodat winkels zoveel mogelijk geconcentreerd blijven binnen de winkelgebieden.	Percentage van de panden waarvan op 1-1 bekend was dat er winkelactiviteiten plaatsvonden in strijd met het omgevingsplan, waarvan de illegale situatie op 31-12 van het verslagjaar beëindigd is (door handhaving).	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht ruimtelijke ordening (§ 4.10) • Toezicht klachten en signalen (§ 4.11) • Gebiedscontroles (§ 4.12) • Samenwerking bij het toezicht (§ 4.13) • Sanctioneren (§ 5.3)
Constructieve en brandveiligheid bij grote gebouwen met publieksfuncties	5. Grote gebouwen met publieksfuncties op de Rodaboulevard zijn qua constructie en brandveiligheid op orde, zodat gebruikers hiervan veilig gebruik kunnen maken.	Percentage van het aantal panden met een winkelfunctie op de Rodaboulevard, waar sinds 1-1-2024 een of meerdere inspecties op brandveiligheid én constructieve veiligheid hebben plaatsgevonden (norm = 25% per jaar, in 2027 100% gecontroleerd).	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht bouwen (§ 4.2) • Toezicht brandveiligheid (§ 4.4) • Legaliseren en sanctioneren (§ 5.2 en § 5.3)

3.4 Landelijk gebied

Binnen de reikwijdte van de Ow zijn, op basis van de omgevingsanalyse in bijlage 2, geen risico's met de hoogste prioriteit geconstateerd, die we met VTH kunnen oppakken voor het landelijk gebied.

4 Verankering

4.1 Borging van kwaliteit

Zonder formele borging van de kwaliteit is er een sterke mate van afhankelijkheid van de individuele medewerker. Door de gemeenteraad is een Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) gemeente Kerkrade 2023 vastgesteld. Deze verordening is regionaal afgestemd. De provincie houdt met haar Interbestuurlijk Toezicht (IBT) zicht op de mate waarin we als gemeente volgens de BIG-8 (zie paragraaf 1.3) de kwaliteit borgen. Binnen de kaders van de Ow en de bepalingen in bovengenoemde verordening borgen we onze kwaliteit; dit doen we door de raad te informeren over de naleving van de kwaliteitscriteria en hoe we handelen als we niet voldoen aan de kwaliteitscriteria (comply or explain). Kwaliteit is voor ons het realiseren van de prioriteiten die we met elkaar hebben afgesproken. Deze prioriteiten zijn opgenomen in hoofdstuk 3 en geven in de kern aan wat we vanuit VTH bijdragen aan de bestuurlijke ambities en maatschappelijke opgaven.

We ondernemen continu acties om de gewenste kwaliteit te realiseren. Gerelateerd aan onze bovenstaande kwaliteitsdoelstelling, constateren we dat de kwaliteit afhankelijk is van de wijze waarop onze organisatie is ingericht en hoe dit gewaardeerd wordt door ons bestuur, onze klanten en de partners waarmee we samen werken. We ondernemen onder meer de volgende activiteiten om de kwaliteit te borgen:

- Voeren van periodieke gesprekken tussen management en bestuur waarin verwachtingen van bestuur en management worden uitgesproken en afgestemd.
- Duidelijke opdrachtverlening, sturing en afstemming met RUD en Veiligheidsregio Zuid Limburg.
- Functiescheiding op:
 - persoonsniveau tussen vergunningverlener en toezichthouder;
 - persoonsniveau tussen toezichthouder tijdens de bouwfase en toezicht in de gebruiksfase op de aspecten brandveiligheid en/of milieu;
 - persoonsniveau tussen vergunningverlener, toezichthouder en handhaver enerzijds en de realisatie van (gemeentelijke) initiatieven anderzijds;
 - objectniveau voor toetsing en toezicht door specialisten.
- Rouleren: onze toezichthouders rouleren om een vaste handavingsrelatie te voorkomen en kennisniveau te verdiepen.
- Een (per nieuwe medewerker of medewerker met nieuwe functie) op maat gemaakt inwerktraject.

- Volgen en bijhouden van actuele vakkennis benodigd voor de functie.
- Verdeling van werkzaamheden over medewerkers op een dusdanige wijze dat wordt aangesloten bij de deskundigheids- en continuïteitseisen uit de kwaliteitscriteria.
- Vertalen van beleid en strategie in uitvoeringsprogramma (planning) met een concrete uitwerking van in te zetten instrumenten en de hiervoor benodigde intensiteit (uren/euro's).
- Borging benodigde middelen in begroting voor uitvoering uitvoeringsprogramma, inclusief bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantoor tijden.
- Verzorgen van de automatisering, materiaal en materieel om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.
- Beleidsevaluatie en verslaglegging (verantwoording) over de kwaliteit van de VTH-taken (realisatie van prioriteiten uit beleid), de mate waarin de organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria en de wijze waarop met verbeterpunten uit voorgaande verslagen is omgegaan.

4.2 Organisatie

Het VTH beleidsplan omvat diverse taken die betrekking hebben op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze taken zijn ondergebracht bij Milieu en Bouwen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een handhavingsjurist bij Rechtsbelangen, RO-adviseurs bij Stedelijke Ontwikkeling en civiele adviseurs (inritten/uitwegen en kappen) bij Stedelijk Beheer en de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit.

4.3 Personele en financiële middelen

De beschikbare formatie en budget vormen een belangrijk deel van de kaders van het uitvoeringsprogramma. Personele lasten zijn overkoepelend opgenomen in de begroting onder paragraaf 5. De uitgaven voor uitvoering van VTH taken bestaan uit kosten voor personeel, opleiding middelen en adviezen. Daarnaast zijn er uiteraard diverse overheadkosten. Voor de uitvoering van de VTH-taken voor milieu en bouwen zijn d.d. 1 oktober 2023 zo'n 15 fte beschikbaar bij Milieu en Bouwen.

Daarnaast kunnen er jaarlijks projecten worden benoemd, die we kunnen financieren met extra middelen. Voor de onderbouwing hiervan maken we een uitvoeringsprogramma. In dit programma benoemen we de activiteiten en benodigde uren die nodig zijn om de reguliere werkzaamheden én meerjaren doelstellingen te realiseren.

De capaciteit die de RUD en Veiligheidsregio Zuid Limburg inzetten voor de gemeentelijke taken zijn geregeld in de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO) die met deze partijen zijn afgesloten.

In het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks bepaald of deze formatie voldoende is om de wettelijke taken uit te voeren en de doelstellingen uit dit VTH beleid te halen. De inkomsten voor uitvoering van de VTH-taken komen uit de legesopbrengsten en algemene middelen.

4.4 Operationeel beleid

In hoofdstuk 3 hebben we onze bestuurlijke prioriteiten bepaald. Deze trachten we te realiseren door de inzet van een breed instrumentenpallet. Dit pallet beschrijft de wijze waarop (het 'hoe') we de doelstellingen wensen te realiseren. De hoofdlijnen van de wijze waarop we werken, noemen we het operationeel beleid, ofwel de uitvoeringsstrategieën. Deze strategieën worden in een apart document, het Operationeel beleid voor uitvoering van de VTH-taken Omgevingswet, vastgesteld.

In de vergunningstrategie beschrijven we op welke wijze we de vergunningverlening verzorgen. Naast een hoofdbeschrijving van het proces en de mogelijkheden voor aanvragen, beschrijven we de toetsingsniveaus waar in beginsel geen 100% toets wordt uitgevoerd. Onder een 100% toets verstaan we een diepgaande toets aan alle wettelijke bepalingen.

Net als bij de toetsing (na ontvangst van aanvragen en meldingen), onderscheiden we ook bij het toezicht uitvoeringsniveaus. Ook hier geldt dat het toezicht niet 100% kan zijn. Immers, in dit geval zouden we bij iedere activiteit continue als toezichthouder aanwezig moeten zijn en alle aspecten moeten controleren. Deze toezichtniveaus worden vastgelegd in een toezichtstrategie.

We sanctioneren bij overtredingen conform de landelijke handhavingstrategie (i.c. sanctiestrategie). Deze strategie wordt overgenomen in het operationele beleid en waar wenselijk gespecificeerd. Ditzelfde geldt voor de landelijke gedoogstrategie.

Bij de uitwerking van het operationeel beleid beschrijven we vooral die keuzen waar medewerkers in de praktijk mee worstelen. Het beleid moet, in lijn met aanbeveling 7 uit de evaluatie (bijlage 1) voor medewerkers een duidelijke richting geven voor de uitvoering.

4.5 Uitvoeringsprogramma

Een gedetailleerde uitwerking hoe de doelstellingen te realiseren, wordt gemaakt in het uitvoeringsprogramma. Dit plan wordt per jaar vastgesteld. In het uitvoeringsprogramma beschrijven we:

- welke activiteiten we inzetten om de doelstellingen te realiseren;
- welk organisatieonderdeel de inzet levert (intern, maar ook RUD en Veiligheidsregio).

Het uitvoeringsprogramma geeft inzicht in de gevolgen voor de capaciteit.

In het uitvoeringsprogramma vindt analyse en bijsturing plaats van aantallen op basis van:

- een analyse van het naleefgedrag op basis van verrichte controles, ingekomen klachten en handhavingverzoeken op de verschillende beleidsvelden;
- landelijke prioriteiten en signalen van bijvoorbeeld het Ministerie van I&W;
- samenwerkingsafspraken;
- een analyse van bouwprognoses, economische ontwikkelingen en overige factoren die van invloed kunnen zijn op het werkaanbod of de prioriteitsstelling.



4.6 Monitoring en jaarverslag

De uitvoering leidt tot resultaten. In hoeverre deze resultaten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen, is object voor monitoring, evaluatie en verantwoording. De prioriteiten in voorliggend document zijn vertaald naar SMART doelstellingen en -indicatoren. Door het meten van deze indicatoren krijgen we periodiek inzicht in de mate waarin we onze prioriteiten en doelstellingen realiseren. De resultaten van de monitoring nemen we op in onze tussentijdse rapportages en het jaarverslag.

De tussentijdse rapportages van de RUD Zuid Limburg hebben tot doel de voortgang te monitoren én bijzonderheden te rapporteren. Bij de tussentijdse rapportages worden de rapportages van de Veiligheidsregio en RUD Zuid Limburg meegenomen en als bijlage toegevoegd. Met het jaarverslag informeren we de raad over de doelrealisatie. Het jaarverslag wordt vastgesteld door college van B&W. Als bijlage bij het jaarverslag voegen we het jaarverslag van de RUD Zuid Limburg.

Een jaar vóór het einde van de looptijd van dit beleidsplan voeren we een evaluatie uit naar het functioneren en de doorwerking van dit VTH-beleid.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders in zijn vergadering van 30 januari 2024.

*De burgemeester, de secretaris,
dr. T.P. Dassen-Housen R.M.J.S. Stijns*

Bijlage 1 Evaluatie Beleidskader VTH 2015

In deze bijlage blikken we terug op de voorgaande beleidsperiode. Deze periode liep vanaf het vaststellen van het 'Beleidskader voor uitvoering van de VTH-taken fysieke omgeving, gemeente Kerkrade, februari 2015' tot aan de voorbereiding van het voorliggende beleidsplan. Het doel van deze evaluatie is het benoemen van de leerpunten voor de volgende beleidsperiode. In het voorliggende beleidsplan geven we aan hoe we met deze leerpunten omgaan.

Vaststelling van beleid

Het 'Beleidskader voor uitvoering van de VTH-taken fysieke omgeving, gemeente Kerkrade, februari 2015' (VTH-beleidsplan) bevat de probleemanalyse, prioriteiten, doelen, geplande prestaties en indicatoren. Het kader benoemt voor zowel het Wabo- als APV-werkveld welke ambities onze gemeente heeft met de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH-taken). Het document wordt ook wel het 'strategisch beleidskader' genoemd, omdat het inzicht geeft in 'wat' de gemeente met de VTH-taken wil bereiken. In dit document dat het college van B&W in 2015 vaststelde, wordt ook verwezen naar het 'operationele beleidskader'. Dit tweede document bevat de strategieën: 'hoe' de gemeente werkt.

Dit "operationele beleidskader" is gekoppeld aan het VTH-beleidsplan echter niet separaat bestuurlijk vastgesteld. De daarin opgenomen strategieën zijn met het bestuur afgestemd en worden bestuurlijk gedragen. Het betreft bijvoorbeeld keuzen over de frequentie van het toezicht (welk type werken bezoeken we wel, welk niet?), de intensiteit van de toetsing van aanvragen (welke aanvragen beoordelen we diepgaand en welke oppervlakkig?) én de inzet van de sanctie-instrumenten (wanneer zetten we welke sancties in?). Bepalingen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) geven aan dat dergelijke keuzen door het college dienen te worden vastgesteld en aan de gemeenteraad ter kennisname te worden aangeboden. In de looptijd van het VTH-beleid is dit gebeurd door de keuzes vast te laten leggen door het college in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's VTH en dit ter kennisname aan de raad aan te bieden.

Aanbeveling 1. Stel voor de volgende beleidsperiode de strategieën (operationeel beleid) samen met het strategisch beleid gelijktijdig bestuurlijk vast en biedt deze ter kennisname aan de raad aan.

In februari 2022 is het 'Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg door de gezamenlijke gemeenten en provincie Limburg opgesteld en door het college van B&W vastgesteld op 27 juni 2022 en ter kennisname aan de raad gestuurd. Dit beleidsplan vervangt het VTH-beleid voor een belangrijk deel van de milieutaken, evenals voor de VTH-taken bij bodem en asbest. Om te voorkomen dat voor de milieutaken twee beleidsplannen gelden (al dan niet in hiërarchie), is een duidelijke scheiding in de reikwijdte van de plannen wenselijk.

Aanbeveling 2. Beperk het gemeentelijk VTH-beleid tot de taken die niet tot de basistaken behoren om een dubbele beleidsvorming te voorkomen.

Functie van het beleid

Een beleidsplan behoort sturing te geven aan de uitvoering. Met een beleidsplan geeft het college richting aan de uitvoering: wat doen we wel, wat doen we niet. In het VTH-beleidsplan zijn hiervoor in 2015 zo'n 21 doelstellingen opgenomen, die tevens zijn uitgewerkt in indicatoren (hoe te monitoren en rapporteren) én instrumenten.

Het aantal van 21 doelstellingen leidt er onwillekeurig toe dat het beleidsplan uit 2015 ambtelijk niet in de volle breedte bekend kan zijn. Het integraal gebruik van het beleidsplan is na 2015 beperkt geweest tot een kleine groep medewerkers. Het heeft in naam een doorwerking gehad (de titel is benoemd) in de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen, maar qua inhoudelijke focus van de organisatie is er met het VTH-beleid onvoldoende in de volle breedte gestuurd. Dit maakt dat het beleidsplan onvoldoende de rol vervuld heeft die er eigenlijk aan verbonden is. De focus van de organisatie heeft voornamelijk gelegen op het waarborgen van de kwaliteit en veiligheid van onze leefomgeving en het inspelen op de actualiteit. Dit is ook zo benoemd in de vastgestelde uitvoeringsprogramma's VTH. Impliciet zat dit verweven in de losse doelstellingen van het beleidsplan.

Met het beleidsplan voldeden we in 2015 aan een groot deel van de kwaliteitscriteria en de eisen die waren opgenomen in het Bor. Dit leidde tot een positieve score in het interbestuurlijk toezicht door de provincie.

Doorwerking van het beleid

In de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen die hierna zijn opgesteld is verwezen naar het VTH-beleid. Daarmee is in procedurele zin sprake van het doorlopen van de cyclus (van strategisch plan naar jaarlijks programma). De uitvoeringsprogramma's beperken zich tot de activiteiten van de afdeling Milieu en Bouwen. Activiteiten van overige teams ter realisatie van het VTH-beleid zijn niet uitgewerkt in deze documenten. Jaarverslagen zijn beschikbaar over 2017 t/m 2022.

Aanbeveling 3. Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma en jaarverslag op. Benoem daarin concreet welke activiteiten zijn voorgenomen (programma) en gerealiseerd (jaarverslag) voor de doelstellingen

uit het VTH-beleid. Indien inzet van andere afdelingen (zoals Stedelijk Beheer, Stedelijke Ontwikkeling) nodig is, benoem deze dan specifiek.

Inhoudelijk is er onvoldoende doorwerking van het VTH-beleid geweest. De doelstellingen en indicatoren zoals in het beleidsplan zijn benoemd, komen in de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen niet meer duidelijk terug. Daardoor ligt niet vast welke activiteiten de gemeente in de jaren ná vaststelling had willen ondernemen om de doelen te realiseren én in hoeverre deze activiteiten en daarmee doelstellingen uit het VTH-beleid zijn gerealiseerd. In de uitvoeringsprogramma's zijn andere (afgeleide en meer actuele) doelstellingen/ambities benoemd dan in het beleidsplan. Duidelijk is hierbij dat de gemeente voornamelijk heeft ingestoken op de actualiteit binnen VTH vanuit een praktische instelling waarmee de (borging van de) kwaliteit van de leefomgeving volgens de gemeente het beste gediend was. Dit is afgestemd met het bestuur en ook bestuurlijk gedragen.

Aanbeveling 4. Herhaal in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's de doelstellingen uit het VTH-beleid en maak concreet welke activiteiten in het uitvoeringsjaar worden ondernomen. Neem ook in het jaarverslag de doelstellingen uit het VTH-beleid op en rapporteer daar over de voortgang.

Indien ná vaststelling van het VTH-beleid nieuwe doelstellingen/ambities worden opgesteld, stel deze dan expliciet vast in het uitvoeringsprogramma. Indien eerdere doelstellingen niet meer worden nagestreefd, geeft daarvan dan een onderbouwing in het uitvoeringsprogramma.

Onze ambtelijke organisatie is zoals boven aangegeven praktisch ingesteld en speelt in op de actuele situatie in de gemeente; dit wordt ook bestuurlijk zo ingegeven en gedragen. Geschreven beleid wordt veelal tot het meest noodzakelijke beperkt en wordt daardoor vaak onvoldoende als sturingsinstrument toegepast. Er is door het jaar heen veel ruimte voor bestuurlijk maatwerk (ad hoc werkzaamheden) en inspelen op de actualiteit. Met de 21 doelstellingen uit het VTH-beleid heeft de gemeente zich in 2015 veel monitoring- en rapportageverplichting opgelegd. In de praktijk is een dergelijk groot aantal verplichtingen niet zinvol en niet werkbaar gebleken.

Aanbeveling 5. Houdt de omvang van de doelstellingen/ambities in het VTH-beleid beperkt en zorg voor SMART-uitwerking van de doelen in meetbare indicatoren, waardoor de monitoring en rapportageverplichting ook haalbaar en minimaal blijft. Liever een beperkt aantal doelstellingen waarover jaarlijks wordt gerapporteerd en die tussendoor kunnen worden bijgesteld dan 21 doelstellingen die niet meer terugkomen in uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen.

In het beleidsplan heeft het college bepaald op welke wijze de organisatie met de VTH-taken omgaat. Deze organisatie bestaat deels uit medewerkers in dienst, maar ook medewerkers in dienst van adviesbureaus en partners, zoals de RUD Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg. Ook zij voeren in opdracht van de gemeente VTH-taken uit én werken dus binnen de kaders die ons college hen meegeeft. Het beleid bevatte zelf echter geen regeling hoe te zorgen dat het beleid bij uitvoerende medewerkers (intern en extern) kenbaar diende te worden gemaakt én hoe gezorgd diende te worden voor het sturen van de uitvoering.

Aanbeveling 6. Beschrijf in het beleid op welke wijze ervoor gezorgd wordt dat de uitvoerend medewerkers (intern en extern) handelen conform het beleid, bijvoorbeeld met behulp van procesbeschrijvingen en inrichting van VTH-registratiesysteem.

Binnen de afdeling Milieu en Bouwen komen geregeld vragen van management en bestuur hoe met bepaalde situaties dient te worden omgegaan. Voor een deel van deze vragen kan het antwoord gevonden worden in het vastgestelde beleidskader, het operationele beleid of het uitvoeringsprogramma. Het beleid wordt slechts beperkt geraadpleegd ter voorkoming van afwijkende beleidskeuzen.

Aanbeveling 7. Geef het beleid ook een duidelijke praktische meerwaarde voor de medewerkers: benoem zo scherp mogelijk welke taken wel én welke taken niet met prioriteit worden aangepakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het toetsingsniveau (welke aspecten uit de aanvraag wel/niet beoordelen), het toezichtniveau (waar wel/niet een bezoek na vergunningverlening) en sancties (welk sanctiemiddel bij welk type overtreding/overtreder). Uitwerking dient op hoofdlijnen plaats te vinden in het beleid, maar kan voor vaak voorkomende situaties gespecificeerd worden in checklists.

Doelbereik

De mate waarin de doelstellingen uit het VTH-beleid zijn gerealiseerd, is ook altijd onderwerp van evaluatie. Ten aanzien van de 21 doelen uit 2015 is echter niet helder vastgelegd of deze zijn gerealiseerd, daardoor was er onvoldoende mogelijkheid om tussentijds bij te sturen. Gezien de praktische insteek en het voldoende borgen van de kwaliteit van de leefomgeving, bestond in de organisatie geen directe aanleiding of behoefte om hierover te rapporteren (en daarmee te sturen) over het doelbereik. Directie, management, medewerkers, college en gemeenteraad stuurden voornamelijk op de uitvoeringskwaliteit en kwaliteit van de leefomgeving en niet op de 21 doelstellingen uit het beleid.



Aanbeveling 8. Bepaal tezamen met bestuur, directie en management op welke wijze intensievere (resultaatgerichte) sturing op de realisatie van de beleidsdoelen en de rapportage plaats dient te vinden en richt dit in bij (interne en externe) uitvoerders.

Bijlage 2 Omgevingsanalyse - analyse van problemen en inzichten

In deze bijlage benoemen we de grootste risico's en problemen in onze gemeente, die binnen de reikwijdte van de Ow vallen. Per gebiedstype is allereerst een kort profiel uitgewerkt, vervolgens de omgevingsanalyse met risico's en problemen en tot slot de prioriteit(en). Bij het bepalen van de prioriteit(en) zijn we selectief geweest; alleen de problemen en risico's met de hoogste prioriteit zijn vertaald in een bestuurlijke doelstelling. Daarmee voorkomen we een grote administratieve last voor registratie en monitoring van de voortgang van doelen.

Deze analyse is gemaakt door de VTH-medewerkers en overige (beleidsmatige) medewerkers actief in de bebouwde omgeving. In overleg zijn de voornaamste thema's benoemd en de betreffende problemen en risico's geduid.

1. Woonwijken

Profiel

Kenmerkend voor het wonen in onze gemeente zijn de heuvelachtige omgeving, wijken met eigen karkters en eigen (winkel)voorzieningen, verenigingsleven en parochie, de industriële wortels in de mijnindustrie en de grensligging en historische band met Herzogenrath. De kansen en uitdagingen voor de toekomst zijn op het vlak van het wonen per wijk sterk verschillend. De gemeentelijke structuurvisie is in dat kader ook uitgewerkt in drie stadsdeelvisies voor Kerkrade Noord, -Oost en -West. Begin 2023 telt onze gemeente 45.620 inwoners. Sinds de jaren '90 hebben we te maken met een afnemend inwoneraantal; ten opzichte van 2005 is het aantal inwoners met 8,6% afgenomen. Het aantal huishoudens is ook afgenomen, zij het minder sterk dan het aantal inwoners. Het aantal kleinere huishoudens neemt toe, vooral door vergrijzing, maar ook door een toename van het aantal scheidingsgevallen. De gemeente wil volgens de Regionale en lokale Woonvisie 2023-2028, gemeente Kerkrade een toename realiseren van 1.350 woningen van de bruto 7.500 woningen in de totale regio. Woningbouw moet bijdragen aan een kwalitatieve en klimaatbestendige woonomgeving.

Omgevingsanalyse

Toename kwalitatief goede woningen

Om de woonbehoefte te realiseren is Kerkrade met de Woonvisie het 'woonoffensief' gestart: (stimuleren van het) realiseren van bouwplannen en projecten die bijdragen aan een verantwoorde mix van woningaanbod waaraan nu en in de toekomst behoefte aan is in Kerkrade. Met nieuwbouw en transformatie wordt getracht tegemoet te komen aan de woningbehoeften. De herstructurerings- en transformatiegebieden in Kerkrade zijn groot. Het betreft veel woningen, zowel van woningcorporaties als van particulieren.

De woningbehoefteonderzoeken fungeren bij het beoordelen van een bouwplan als leidraad. Als een concreet plan wordt ingediend, dan wordt – naast die leidraad – altijd gekeken naar de woonbehoefte op dat moment: de praktijkbehoefte. We werken aan het beter afstemmen van vraag en aanbod op de woningmarkt. In het coalitieakkoord is het belang van voldoende woningbouw die voldoet aan de wooneisen van deze tijd onderstreept. Al langer wordt ingezet op het terugbrengen van de plancapaciteit van ongewenste woningbouwplannen. In de praktijk vindt het intrekken van verleende vergunningen en bouwtitels op het moment dat er geen activiteit plaatsvindt beperkt plaats. Aankondiging hiervan vindt plaats conform Structuurvisiebesluit Wonen en Retail, de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg en ruimtelijke plannen, echter actieve intrekking is minimaal. Daarnaast leidt illegale woningsplitsing en kamerverhuur tot een ongewenste toename van de aantallen wooneenheden. In combinatie met de afnemende aantallen huishoudens leidt dit gemeentebreed tot een toename van leegstand van woongebouwen.

Brandveilige en constructieve kwaliteit

Wonen dient plaats te vinden in gebouwen die voldoen aan de eisen. Met name in de gebouwen waar mensen wonen die beperkt zelfredzaam zijn, zijn de risico's op slachtoffers (letsel of overlijden) groter. We zien met name langs de oude linten horeca- en bedrijfspanden die worden omgevormd tot woningen. Daarbij zijn we in het bijzonder alert op de eisen die gelden voor gezondheid (lichtinval, ventilatie, aanwezigheid toiletvoorzieningen), constructie en brandveiligheid. Bij verhuur en woningsplitsing zien we geregeld situaties waar de woonomstandigheden niet voldoen aan de (constructief) bouwkundige eisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen Bouwbesluit). Vanuit openbare orde en veiligheid is bij deze panden het risico groter op overlast voor de directe omgeving.

Onderhoud van leegstaande woningen

Het is belangrijk dat te koop staande woningen worden onderhouden, zodat de kwaliteit van woning en woonomgeving op peil blijft. In de praktijk gebeurt dit echter niet altijd, zeker als woningen langdurig te koop staan.

Energiezuinig, klimaatadaptief en levensloopgeschikt

In de Regionale en lokale Woonvisie 2023-2028 is opgenomen dat we streven naar energiezuinige en levensloopgeschikte oplevering van alle nieuwbouwwoningen. Door dit bij de beoordeling van

nieuwbouw- en verbouwplannen extra aandacht te geven, wordt de bestaande woningvoorraad kwalitatief verbeterd én voorkomen dat woningen op de markt komen die hier niet aan voldoen.

Bijzondere aandacht heeft de verstening en verharding van het grondoppervlak. Door steeds meer bebouwd oppervlak heeft regenwater minder plek om te infiltreren. We lopen daardoor bij (hevige) regenval op risico's van wateroverlast.

Monumenten en beeldbepalende panden

Het collegeprogramma geeft aan dat we ons materieel en immaterieel erfgoed koesteren. Verspreid door de gemeente staan zo'n 81 rijksmonumenten en op moment van schrijven van dit stuk 6 gemeentelijke monumenten. Om de instandhouding of exploitatie financieel mogelijk te maken (herbestemming) krijgen monumenten of karakteristieke panden geregeld een andere bestemming of zijn aanpassingen wenselijk om met de tijd mee te gaan (bijvoorbeeld plaatsing van zonnepanelen). In de huidige collegeperiode zal volgens het collegeprogramma nadrukkelijk oog zijn voor kerkgebouwen; de toekomstbestendigheid van deze gebouwen staat onder druk. Bij verbouwing/renovatie van een monument wordt veel in samenspraak met de toezichthouder gedaan. Dat maakt dat het naleefgedrag erg hoog is. Incidenteel komt het voor dat bij monumenten in afwijking van de omgevingsvergunning wordt verbouwd/gerenoveerd.

Evenementen

In woonwijken vinden met name kleinschalige evenementen plaats. Indien sprake is van constructies, dan zijn de risico's vergelijkbaar als beschreven in de omgevingsanalyse voor het winkelgebied.

Overlast door buurtbewoners

Ook in onze gemeente ondervinden burgers overlast van elkaar. Bestrijden van woonoverlast is als een van de opgaven in het coalitieakkoord benoemd. In enkele gevallen leidt dergelijke overlast tot een burenruzie óf zijn hinderlijke situaties bij een langdurige burenruzie de spreekwoordelijke olie op het vuur. De overlast die wordt ervaren, betreft vooral:

- Geluidsoverlast door muziek, lopende motoren, installaties (warmtepompen, airco's) en contactgeluid in woningen. We zien met name een toename van overlast van installaties.
- Verrommeling van tuinen en gevels door plaatsing van schuttingen, tuinhuisjes, schotels en dergelijke.
- In verval geraakte woningen en verwaarloosde tuinen. Panden kunnen (geheel of gedeeltelijk) instorten met gevaar voor derden en leiden tot een verminderde beeldkwaliteit (verpaupering). Tevens wordt de kans op ongedierte verhoogd.
- Rook- en geuroverlast door het stoken in houtkachels of 'allesbranders'. Naast overlast kunnen ook gezondheidsklachten optreden. De problemen treden vooral op bij het stoken van verschillende materialen (in 'allesbranders') en in de eerste momenten van ontbranding.
- Parkeeroverlast door hinderlijk of foutgeparkeerde auto's, caravans en aanhangwagens in de voortuinen of woonomgeving.
- Verkeerd geplaatst afval, waardoor vuil in het straatbeeld komt én kan leiden tot stankoverlast.

We ontvangen veel vragen van burgers over activiteiten van buurtbewoners ("mag dat?"). Dit kost veel tijd, terwijl de risico's ten aanzien van veiligheid en gezondheid vaak zeer beperkt zijn. Het kan wel tot ergernis leiden. De communicatie tussen burgers onderling is in deze gevallen vaak heel beperkt. Aan een deel van de klachten kan de gemeente in juridische zin weinig doen. Activiteiten vinden vaak plaats binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving en zijn zodoende niet handhavend aan te pakken.

Ambities en prioriteit binnen het werkveld van de Ow

Op basis van bovenstaande omgevingsanalyse komen we voor het gebiedstype woongebieden tot de volgende prioriteit waarvoor een proactieve rol van de gemeente noodzakelijk is:

- Aanpakken van ongewenste uitbreiding van de woningvoorraad door illegale woningsplitsing, -kamerverhuur, -nieuwbouw en -transformatie, zodat de woningvoorraad kwalitatief en kwantitatief blijft aansluiten op de woonbehoefte..
- Groepen van niet-zelfredzame personen verblijven in gebouwen die voldoen aan de eisen voor brandveiligheid en constructieve veiligheid..

Aan deze prioriteit geven we de komende beleidsperiode extra aandacht. Overige geconstateerde problemen en risico's krijgen aandacht in de reguliere uitvoering van de VTH-taken.

2. Bedrijventerreinen

Profiel

We beschikken over zes bedrijventerreinen met een totale oppervlakte van ruim 350 hectare. Op de bedrijventerreinen Rodaboulevard, Dentgenbach en Julia kan de komende jaren nog enige nieuwbouw op vrije kavels gerealiseerd worden. De bedrijventerreinen Spekholzerheide, Willem Sophia en Eure-

giopark zijn vrijwel volledig bebouwd. Het grootste terrein is Dentgenbach met 116 hectare en 89 bedrijven. Totaal zijn op de bedrijventerreinen zo'n 315 bedrijven te vinden.

Op de bedrijventerreinen bevindt zich ook de grootschalige detailhandel. In voorliggende beschrijving is deze meegenomen onder het gebiedstype 'winkelgebied'.

Omgevingsanalyse

Een deel van de bedrijven op onze bedrijventerreinen valt onder de basistaken. Hiervoor voert RUD Zuid Limburg de milieutaken uit. De problemen en risico's die deze bedrijven veroorzaken zijn in voorliggende omgevingsanalyse buiten beschouwing gelaten.

Energietransitie

Maatschappelijk en bestuurlijk is veel aandacht voor energiebesparing en gebruik van duurzame energiebronnen. Het coalitieakkoord heeft dit onder meer onderstreept. De eigen opwek van energie zorgt voor een toename van energieopslag (accu's) op locatie, met risico's voor brandveiligheid. Daarnaast worden veel daken van grotere magazijnen en hallen belegd met zonnepanelen. Vanuit duurzaamheidsoogpunt een mooie ontwikkeling. Doordat een deel van deze zonnedaken ook vergunningvrij is aangelegd, is het onduidelijk of de daken constructief zijn toegerust (ook in combinatie met sneeuwbelasting) op deze installaties. Met name voor de gebouwen waar veel mensen verblijven, is dit een veiligheidsrisico. Zie hiervoor ook het gebiedstype 'winkelgebieden'.

Door de komst van enkele datacenters is het stroomverbruik op enkele plekken in de gemeente enorm toegenomen; deze ontwikkeling past niet in ons duurzaamheidsbeleid (minder verbruik), zorgt niet voor veel werkgelegenheid en leidt op locatie tot geluidsoverlast. De keuze om al dan niet datacenters toe te staan is een (ruimtelijke) beleidskeuze en heeft geen gevolgen voor de VTH-inzet.

Klimaatadaptatie

Op de bedrijventerreinen is afgelopen jaren veel gebouwd en veel oppervlakte verhard. Regenwater wordt daardoor maar beperkt vastgehouden, met gevolgen voor onder meer hittestress, leefbaarheid, flora, fauna en bluswatervoorzieningen. Aanpak dient vooral in het kader van het omgevingsplan plaats te vinden; met VTH kan een beperkte bijdrage aan de ambities van klimaatadaptatie worden geleverd.

Huisvesting arbeidsmigranten

De gemeente ontvangt veel verzoeken voor huisvesting van arbeidsmigranten nabij bedrijven op de bedrijfsterranen. De keuze om woonvoorzieningen op bedrijventerreinen toe te staan wordt gemaakt in het omgevingsplan. Tot heden is van toegestane woningen op bedrijventerreinen geen sprake. Incidenteel worden illegale situaties van bewoning aangetroffen. De objecten die voor bewoning geschikt worden gemaakt voldoen dikwijls niet aan de bouw- en brandveiligheidseisen.

Gebruik in strijd met omgevingsplan

Op de bedrijventerreinen zien we geregeld nieuwe functies ontstaan. Een deel van deze functies (met name winkels en overige publieksfuncties) is niet in het omgevingsplan toegestaan. Risico's en problemen zijn er vooral bij die functies die overlast veroorzaken voor de omgeving (bijv. parkeren, geluid) en functies die strengere eisen aan constructieve- en brandveiligheid van de gebouwen stellen dan waarvoor de gebouwen oorspronkelijk zijn bedoeld.

Bedrijventerrein Julia

Van de zes bedrijventerreinen, heeft bedrijventerrein Julia de meeste ruimtelijke problematiek. Het terrein bevat veel bedrijfsverzamelgebouwen, waarbij van een deel van de gebouwen onbekend is welke bedrijven er met welke functies gevestigd zijn. Door de onbekendheid van de functies en de meer afgelegen ligging van het bedrijventerrein is er geen zicht op ondermijnende activiteiten; in het recente verleden is onder meer prostitutie en drugsproductie aangetroffen. Veel van de panden zijn in het verleden gesplitst, zonder dat de gemeente hierover geïnformeerd is. Naast veel leegstand en verrommeling op de voorterreinen, is er sprake van veel functiemenging op het bedrijventerrein: meerdere industriële functies zijn vermengd met sport- en recreatieve functies. Enkele woningen die niet als bedrijfswoning in gebruik waren, zijn afgelopen jaren gelegaliseerd. Het aantal klachten over en in het gebied is echter beperkt; dit kan komen door de beperkte bewoning én afgelegen ligging.

Ambities en prioriteit binnen het werkveld van de Ow

Op basis van bovenstaande omgevingsanalyse komen we voor het gebiedstype bedrijventerreinen tot de volgende prioriteit waarvoor een proactieve rol van de gemeente noodzakelijk is:

- Inzicht in gebruiksfuncties van bouwwerken op bedrijventerrein Julia, zodat we weten welke bedrijven met welke activiteiten gevestigd zijn én we kunnen bepalen of het feitelijk gebruik conform de geldende regels plaatsvindt.

Aan deze prioriteit geven we de komende beleidsperiode extra aandacht. Overige geconstateerde problemen en risico's krijgen aandacht in de reguliere uitvoering van de VTH-taken.

3. Winkelgebied

Profiel

Naast ons centrumgebied zijn clusters met detailhandel aanwezig in Eygelshoven, Hertogenlaan, Roda Boulevard, Carboonplein en Bleijerheide. In onderstaande tabel (volgens Uitvoeringsprogramma Retail 2019) is het ingevulde voorraad en leegstand per gebied benoemd.

De totale winkelvloeroppervlakte (wvo) in Kerkrade is circa 72.000 m², waarbij 61% is gelegen op de Roda Boulevard. Procentueel is de hoogste leegstand in Kerkrade Centrum; daar was ten tijde van het uitvoeringsprogramma (2019) sprake van 40% leegstand. De clusters van horecavoorzieningen, evenals grootschalige detailhandel op de bedrijventerreinen zijn ook meegenomen in de analyse van dit gebiedstype. De winkelgebieden met de vijf supermarkten aan de Duitse zijde van de grens zijn niet meegenomen in de analyse.

	Ingevulde voorraad (in m ² wvo) Detailhandel	Ingevulde voorraad (in m ² wvo) Horeca, recreatie en diensten	Leegstand (in m ² wvo)	Totaal (in m ² wvo)
Bleijerheide	1.806			1.806
Eygelshoven	1.421	398	360	2.179
Kerkrade Centrum	5.960	2.626	5.823	14.409
Hertogenlaan	1.673	139	95	1.907
Roda Boulevard	34.527	2.921	6.542	43.990
Carboonplein	6.074	634	919	7.627
Totaal	51.461	6.718	13.739	71.918

Leegstand

Onze winkelcentra willen we aantrekkelijk houden. Naast inrichting van het openbaar gebied investeren we vooral in een kwalitatief goede bezetting van de winkelvoorraad. In absolute zin is de leegstand het grootst op de Roda Boulevard (6.542 m²) en in Kerkrade Centrum (5.823 m²). Met 40% is de leegstand in Kerkrade Centrum ook procentueel gezien het hoogst. In het Uitvoeringsprogramma Retail 2019 zijn met name maatregelen aangekondigd voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, samenwerking in ondernemersverenigingen, concentratie van winkels én verwerven van nieuwvestiging (onder meer via een stimuleringsregeling voor nieuwvestiging of verplaatsing).

Nieuwe winkelvoorzieningen worden op de plekken binnen de winkelgebieden mogelijk gemaakt. We trachten winkels te concentreren door het, buiten de winkelgebieden, transformeren van winkels naar bijv. dienstverlening en/of wonen. Dit zijn beleidsmatige keuzen in het ruimtelijk plan, die de gemeente met vergunningverlening, toezicht en handhaving kan invullen. Het gebruik van panden voor (al dan niet toegestane) winkelvoorzieningen buiten de winkelgebieden, leidt tot een versnippering van de winkelvoorraad én daarmee tot toename van de leegstand in winkelgebieden. Een intensivering van het toezicht en de handhaving op het gebruik van panden voor detailhandel buiten de winkelgebieden kan tevens leiden tot een toenemende concentratie van winkels in de winkelgebieden.

Geluidsoverlast

Ook in de winkelgebieden vindt transformatie naar woningen plaats. Een toename van bewoning in gebieden die (ook) gebruikt worden voor horeca, leidt tot een toename van met name geluidsklachten. Ook evenementen met hoge geluidsbelasting leiden tot relatief hoge risico's: gehoorschade kan optreden bij bezoekers en voor de omgeving leiden deze evenementen tot geluidsoverlast (klachten).

Gebruik van openbare ruimte

Hinder en overlast door terrassen en overige (reclame)objecten in de openbare ruimte is beperkt. Ook het aantal klachten als gevolg van bevoorrading van winkels is laag.

Constructies bij evenementen

Tijdelijke constructies bij evenementen (zoals tenten, tribunes en podia) dienen te voldoen aan de constructieve- en brandveiligheidseisen. Door de vaak grote aantallen bezoekers is een grondige toetsing van constructies en vluchtwegen van groot belang. Daarmee kunnen veiligheidsrisico's (letsel of overlijden) als gevolg van instorting of brand worden beperkt. We constateren dat aanvragen voor evenementen met veel publiek vaak laat worden ontvangen, waardoor de toetsing in een korte periode dient plaats te vinden. Dit komt de kwaliteit van de toetsingen niet ten goede.

Constructieve veiligheid van grote hallen met publieksfuncties

De eigen opwek van energie zorgt voor een toename van energieopslag (accu's) op locatie, met risico's voor brandveiligheid. Daarnaast worden veel daken belegd met zonnepanelen. Een deel van deze zonnedaken is vergunningvrij aangelegd, waardoor het onduidelijk is of de daken constructief zijn toegerust (ook in combinatie met sneeuwbelasting). Met name bij grotere magazijnen en hallen die worden gebruikt voor detailhandel, sport en recreatie zien we grote risico's. Dit geldt in het bijzonder voor de bouwwerken waar veel mensen verblijven, waardoor (gedeeltelijke) instorting kan leiden tot vele doden en gewonden.

Gebruik van bouwwerken in strijd met gebruiksbepalingen

Met name op de Roda Boulevard zien we diverse bouwwerken die gebouwd zijn (en aan de eisen dienen te voldoen) voor industriële- en logistieke activiteiten, maar die niet voldoen aan de eisen voor winkels- en overige publieksfuncties. Een deel van deze gebouwen wordt wel gebruikt met publieksfunctie en voldoet daardoor niet aan de gestelde voorwaarden uit het omgevingsplan. In combinatie met zonnepanelen op de daken is er in deze gebouwen een risico op (gedeeltelijke) instorting met veel letsel en/of slachtoffers.

Daarnaast kennen we gebouwen in de winkelgebieden die gebruikt worden in strijd met het ruimtelijk plan, maar waar de risico's voor constructieve- en brandveiligheid beperkt zijn doordat ze beperkte of geen publieksfunctie hebben. Door dit lager risico heeft de handhaving van deze bouwwerken een lagere prioriteit.

Ambities en prioriteit binnen het werkveld van de Ow

Op basis van bovenstaande omgevingsanalyse komen we voor het gebiedstype winkelgebieden tot de volgende prioriteit waarvoor een proactieve rol van de gemeente noodzakelijk is:

- Panden die buiten de winkelgebieden in strijd met het omgevingsplan in gebruik zijn als winkel, worden actief gesignaleerd en gehandhaafd, zodat winkels zoveel mogelijk geconcentreerd blijven binnen de winkelgebieden..
- Grote gebouwen met publieksfuncties op de Rodaboulevard zijn qua constructie en brandveiligheid op orde, zodat gebruikers hiervan veilig gebruik kunnen maken..

Aan deze prioriteit geven we de komende beleidsperiode extra aandacht. Overige geconstateerde problemen en risico's krijgen aandacht in de reguliere uitvoering van de VTH-taken.

4. Landelijk gebied

Profiel

Het landschap van Kerkrade bestaat uit hoog gelegen plateaus en laag gelegen dalen. Het landelijk gebied is met name aanwezig op de laag gelegen dalen. Grote delen daarvan zijn onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een Europees netwerk van natuurgebieden met bijzondere diersoorten en plantsoorten. Het landelijk gebied heeft met name een natuurfunctie; op enkele plekken vindt extensieve landbouw plaats. Een belangrijk toeristisch en recreatief gebied is het Anselderbeekdal, dat tezamen met het dal van de Strijthagerbeek (gemeente Landgraaf) het park Gravenrode vormt.

In het landelijk gebied zijn diverse toeristische voorzieningen die jaarlijkse veel bezoekers trekken. De voornaamste toeristische locaties zijn GaiaZoo Kerkrade, Discovery Museum en de Stoomtrein (Miljoenenlijn), Abdij Rolduc en het Parkstad Limburg Stadion.

Omgevingsanalyse

Voorkomen van verrommeling

Het landelijk gebied is beperkt van omvang en daarmee in het bijzonder te koesteren. In het gebied zijn, binnen de reikwijdte van de Ow, beperkte problemen en risico's. Door de beperkte omvang van het gebied willen we voorkomen dat verrommeling plaatsvindt, bijvoorbeeld door opslag van materialen en plaatsing van (tijdelijke) bebouwing.

Illegaal gebruik van gemeentegrond

Er zijn diverse locaties in beeld waar gronden van de gemeente of het waterschap door derden worden gebruikt (landjepik). Hierdoor neemt het risico op verrommeling toe én kan op termijn een situatie ontstaan dat gebruikers rechten verwerven op de gronden. Binnen de reikwijdte van de Ow is met name de geplaatste bebouwing aan te pakken; landjepik dient privaatrechtelijk aangepakt te worden.

Evenementen

In het landelijk gebied vinden in beperkte mate evenementen plaats. Indien sprake is van constructies, dan zijn de risico's vergelijkbaar als beschreven in de omgevingsanalyse voor het winkelgebied.

Ambities en prioriteit binnen het werkveld van de Ow



Op basis van bovenstaande omgevingsanalyse hebben we voor het gebiedstype landelijk gebied geen hoge prioriteiten waarvoor een proactieve rol van de gemeente noodzakelijk is. Geconstateerde problemen en risico's krijgen aandacht in de reguliere uitvoering van de VTH-taken.