

Uitvoerings- en Handhavingsstrategie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving Gemeente Landsmeer 2025 - 2029

Inleiding

Ter bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zijn er regels vastgelegd in wet- en regelgeving (waaronder omgevingsplannen), vergunningen of in andere toestemmingen. Mensen of bedrijven die activiteiten uitvoeren zijn op de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de bescherming van de fysieke leefomgeving. Mogelijke schade, hinder en overlast moet worden voorkomen, beperkt of hersteld. Landsmeer maakt economische-, en bouwactiviteiten mogelijk via vergunningen en meldingen om onze fysieke leefomgeving te beschermen. Er kunnen situaties ontstaan waarbij het van belang is dat de gemeente toezicht uitoefent om naleving van wet- en regelgeving te behouden. Om hier uitvoering aan te kunnen geven, hebben wij van de wetgever instrumenten gekregen: vergunningverlening, het houden van toezicht en handhaving.

Waarom een Uitvoerings- en Handhavingsstrategie?

De Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (hierna U&H-strategie) strekt zich uit over alle activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving, die in hoofdstuk 5 (artikel 5.1) van de Omgevingswet zijn genoemd en van belang zijn voor de gemeente. De U&H-strategie beschrijft hoe de gemeente Landsmeer haar wettelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving uitvoert. In dit document hebben we het specifiek over het onderdeel bouwen, ruimtelijke ordening en bouw en woning toezicht. Voorheen werd deze strategie ook wel VTH-beleid genoemd. Nu wordt terminologie gebruikt uit de Omgevingswet. Daarbij richt de U&H-strategie zich op de beoordeling van vergunningsaanvragen en meldingen, de controles tijdens de realisatie, toezicht in de beheer- en gebruiksfase en risicogerichte handhaving.

Hierbij worden de vergunningplichtige activiteiten die in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in acht genomen. De U&H-strategie en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma geven richting aan en bieden houvast voor de werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein.

VTH-beleidscyclus: BIG 8

Wij passen de BIG 8-beleidscyclus toe om de kwaliteit van de uitvoering van de U&H-taken te borgen. De vorm van de 8 staat voor de verbinding tussen een beleidsvormende cyclus en een uitvoerende cyclus. Vanuit een strategisch kader wordt operationeel beleid opgesteld met als doel het waarborgen van de kwaliteit in de uitvoering van de U&H-taken. Door deze cyclus te volgen, zijn we in staat om te leren en verbeteren waardoor we een steeds betere kwaliteit van ons werk bereiken. Onze U&H-strategie is dan ook ingericht volgens de 7 onderdelen van de BIG-8. De 7 onderdelen van de BIG-8 worden nader toegelicht in bijlage 1.

De strategische cyclus wordt elke 4 jaar geactualiseerd. Op strategisch niveau wordt het beleidskader vertaald naar een U&H-strategie. Aan de hand van de doelstellingen, prioritering en strategieën wordt het strategisch kader vertaald naar het operationeel kader. Het is namelijk belangrijk dat de personen die de U&H taken uitvoeren, weten op welke wijze uitvoering gegeven moet worden aan het strategisch kader.

Wettelijk kader

Vanuit het Omgevingsbesluit artikel 13.5 zijn de bestuursorganen die zijn belast met de uitvoerings- en handhavingstaak verplicht een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast te stellen in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht.

Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, waarmee het omgevingsrecht ingrijpend is gewijzigd. Voor de gemeente Landsmeer betekent dit veranderingen in de Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)-taken. Door de Omgevingswet zal het aantal vergunningplichtige activiteiten afnemen, omdat er meer algemene regels gelden en gemeenten meer moeten sturen op toezicht en naleving. Ook is de beslistermijn voor vergunningen verkort, wat vraagt om een efficiëntere werkwijze. De samenwerking met andere overheden en ketenpartners wordt intensiever, bijvoorbeeld bij complexe projecten. Handhaving op het gebied van bouwen richt zich meer op risicogericht toezicht,

waarbij de nadruk ligt op naleving en preventie. Dit alles vereist een flexibele en integrale benadering binnen de gemeente.

Wet Kwaliteitsborging Bouwen

Op 1 januari 2024 is naast de Omgevingswet ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking getreden. De Wkb heeft als doel de bouwkwaliteit en het bouwtoezicht te verbeteren door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele opdrachtgevers uitgebreid. Met de Wkb wordt het bouwtoezicht op technische aspecten als taak van de gemeente overgeheveld naar de private sector. De handhaving op overtredingen zal een verantwoordelijkheid van de gemeente blijven. In eerste instantie geldt de wet alleen voor relatief eenvoudige bouwwerken zoals eengezinswoningen en verbouwingen (gevolgklasse 1). Later zal blijken of de wet ook gaat gelden voor ingewikkelde projecten (gevolgklassen 2 en 3).

Vaststelling beleid

De U&H-strategie is in 2025 vastgesteld door het College. Hiermee is overeenstemming bereikt over hoe de gemeente op een adequaat niveau haar VTH-taken uitvoert. Met de nieuwe U&H-strategie maakt de gemeente Landsmeer inzichtelijk welke strategieën worden toegepast en hoe de werkwijze hierop wordt afgestemd.

Leeswijzer

Beleidsevaluatie

In hoofdstuk 2 zijn de doelstellingen van het vorige beleid geëvalueerd en de verbeterpunten voor de U&H-strategie beschreven.

VTH-missie, visie en doelstellingen

In hoofdstuk 3 zijn de missie, visie en doelstellingen voor de U&H-strategie weergegeven. Deze bieden een kader en richting voor het beleid en de uitvoering daarvan.

Gebiedsanalyse

In dit hoofdstuk wordt de gemeente in beeld gebracht. In de omgevingsanalyse zijn belangrijke onderwerpen en unieke kenmerken van het gemeentelijke gebied omschreven.

VTH-strategieën

In hoofdstuk 5 worden de VTH-strategieën omschreven. De strategieën zijn opgesplitst in vier strategieën, namelijk: preventie, vergunningen, toezicht – en handhavingsstrategie. Ook monitoring en evaluatie komt hier aan bod.

VTH-organisatie

In hoofdstuk 5 komt de VTH-organisatie aan bod van de gemeente. Hierin wordt de structuur en opbouw van onze VTH-organisatie nader toegelicht. We richten onze organisatie zodanig in dat we kwalitatief en kwantitatief de juiste uitvoering kunnen waarborgen en dat volgens artikel 13.9 Omgevingsbesluit de organisatie een robuuste organisatie is die voldoet aan de wettelijke eisen.

Beleidsvaluatie

De vorige versie van het VTH-beleid (voormalig het Wabobeleidsplan) is vastgesteld in 2020. Deze versie komt voort uit het Wabobeleidsplan uit 2017. Jaarlijks is in een uitvoeringsprogramma uitgewerkt welke activiteiten er zijn gepland voor dat jaar. Aan het einde van ieder jaar is geëvalueerd in welke mate de voorgenomen activiteiten daadwerkelijk uitgevoerd zijn en in welke mate deze activiteiten bijdroegen aan de doelen uit de U&H-strategie. Aan de hand van verschillende doelstellingen is het beleid geëvalueerd.

Verbeteringen aan het beleid

In de jaarlijkse evaluatie van het destijds Wabobeleidsplan (nu U&H-strategie) is gekeken naar de effectiviteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving in 2024. Door personeelwisselingen, de invoering van de Omgevingswet en een toename in vergunningaanvragen was er behoefte aan bijsturing. Op basis van de evaluatie zijn verschillende verbeteringen doorgevoerd om de dienstverlening en handhaving te versterken. Dit heeft geleid tot de volgende aanpassingen aan de U&H-strategie:

Uitvoeringskwaliteit vergunningverlening en handhaving verbeterd

Om de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving te verbeteren, vinden er wekelijks bouwplanoeverleggen plaats tussen vergunningverleners en juristen. Dit zorgt voor een snellere en efficiëntere afhandeling van complexe casussen. Daarnaast heeft de gemeente een vooroverleg vastgesteld om aanvragers beter te begeleiden in het vergunningproces. Hierdoor krijgen inwoners en bedrijven meer inzicht in de procedures en worden misverstanden en onnodige vertragingen voorkomen.

Geactualiseerde risicoanalyse voor toezicht en handhaving

De risicoanalyse voor toezicht en handhaving is geactualiseerd, waarbij de focus ligt op activiteiten met een hoog risicoprofiel. Dit betekent dat controles en handhavingsacties gericht en effectiever worden ingezet. Er is met name extra aandacht voor de naleving van bouw- en milieuregels, illegale bouwwerken en tijdelijke vergunningen. Ook zijn meldingen en klachten systematisch geprioriteerd voor handhaving.

Bijstelling van prioriteiten op basis van beleidsanalyses

Door de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) per 2024 zijn de prioriteiten binnen vergunningverlening en handhaving bijgesteld. Zoals meer focus op risico-gericht toezicht en meer samenwerking met kwaliteitsborgers. Er is gewerkt aan de implementatie van het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en het nieuwe systeem OpenWave, zodat de gemeente vergunningaanvragen efficiënter kan verwerken.

Aangepaste werkwijze en strategieën

Om de continuïteit in vergunningverlening en handhaving te waarborgen, zijn de taken van casemanager vergunningen, bouwtoezicht en juridische handhaving per 2024 uitbesteed aan Omgevingsdienst IJmond. Dit was nodig vanwege personele wisselingen en een toenemende werkdruk binnen de gemeente. Door deze uitbesteding kan de gemeente zich richten op beleidsmatige taken, terwijl OD IJmond zorgt voor een consistente en professionele uitvoering van vergunningverlening en handhaving.

Versterkte samenwerking met handhavingspartners

De samenwerking met Omgevingsdienst IJmond en de politie is verbeterd door structurele overleggen en gezamenlijke casusbehandelingen. OD IJmond voert namens de gemeente taken uit op het gebied van milieuhandhaving en brandveiligheid, en levert tijdige rapportages en adviezen. Daarnaast vindt er maandelijks een integraal handhavingsoverleg plaats, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingspartners complexe en risicovolle casussen bespreken.

Inzicht in benodigde capaciteit

Om de werkdruk binnen vergunningverlening en handhaving beter te verdelen, wordt een extra beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening aangesteld. Dit is noodzakelijk om de verhoogde werklust als gevolg van de Omgevingswet op te vangen en de kwaliteit van dienstverlening te waarborgen. Daarnaast worden meer taken binnen de vergunningverlening, waaronder de rol van casemanager, ondergebracht bij ODIJ. Hierdoor kunnen controles efficiënter en effectiever worden uitgevoerd. Ook is de volledige handhaving van zaken die onder de bevoegdheid van de ODIJ vallen, aan de ODIJ toegewezen. Verder worden vooroverleggen en informatieverzoeken actief gestimuleerd, zodat inwoners en bedrijven beter worden geïnformeerd over vergunningaanvragen en -procedures.

In 2019 is door het college extra geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit. Destijds is een verordening VTH vastgesteld. Op basis van die verordening is jaarlijks geconstateerd dat er daarna geen grote wijzigingen nodig waren voor de U&H-strategie.

Evaluatie vergunningverlening en handhaving

Uit de evaluatie van vergunningverlening en handhaving over 2024 lijkt dat er geen ingrijpende nieuwe risico's zijn geïdentificeerd. Wel zijn bestaande risico's, zoals illegale bouw en toezicht op tijdelijke vergunningen, scherper in beeld gebracht. Landsmeer blijft een gemeente met uitsluitend laagbouw (maximaal vier woonlagen) en een beperkt aantal milieubelastende activiteiten. Er is geen beschermd dorpsgezicht en slechts enkele monumenten, wat het risicoprofiel laag houdt.

De prioriteiten op het gebied van constructieve veiligheid en brandveiligheid blijven ongewijzigd. In 2023 waren er geen ernstige overtredingen of calamiteiten. Wel waren er capaciteitsproblemen binnen vergunningverlening en toezicht door personeelstekort en wisselingen. Dit leidde tot vertragingen en een verhoogde werkdruk, vooral bij de behandeling van complexe aanvragen en handhavingsverzoeken. Om dit op te vangen, zijn taken zoals casemanagement vergunningen, bouwtoezicht en juridische handhaving per 2024 uitbesteed aan Omgevingsdienst IJmond. Ondanks deze uitdagingen heeft het beleid grotendeels naar behoren gefunctioneerd, in lijn met eerdere evaluaties van de uitvoeringsprogramma's.

Missie, visie en uitgangspunten

De inhoud van de U&H-strategie wordt gestuurd door de missie, visie en uitgangspunten. Zij bepalen de strategie en het beleid hoe de activiteiten, die vallen onder de U&H-strategie, worden benaderd. In de volgende paragrafen worden de relevante bouwstenen op een rij gezet. De missie, doelstellingen en uitgangspunten zijn afgeleid van het vorige Wabobeleidsplan.

Missie en doelstellingen

De missie, die achter de U&H-strategie ligt en als een rode draad door dit beleidsplan heenloopt kan worden omschreven als:

“Het leveren van een bijdrage aan een veilige, duurzame en leefbare gemeente.”

Het leveren van deze bijdrage bestaat uit het vorm en inhoud geven aan een aantal belangrijke omgevingsdoelstellingen. De volgende omgevingsdoelstellingen zijn geformuleerd:

Doelstellingen
Het stimuleren dat bouwwerken op de juiste plek worden gerealiseerd, voldoen aan redelijke eisen van welstand en veilig zijn. Bouwwerken waar mensen langere tijd verblijven moeten ook gezond, bruikbaar en energiezuinig zijn.
Het stimuleren dat sloopwerkzaamheden veilig verlopen in relatie tot de directe omgeving en gevaarlijke stoffen (zoals asbest).
Het stimuleren dat bij activiteiten voldoende rekening wordt gehouden met aanwezige cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden.
Het stimuleren dat bouwwerken en gronden zodanig worden gebruikt en activiteiten zodanig plaatsvinden dat zij zo min mogelijk belastend zijn voor hun omgeving.
Het stimuleren dat bouwwerken brandveilig worden gebruikt en activiteiten brandveilig plaatsvinden.
Het stimuleren dat bouwwerken en gronden worden gebruikt conform de regels opgenomen in bestemmingsplannen.
Het stimuleren van een veilige openbare weg.

Uitgangspunten

Aan de U&H-strategie ligt een aantal uitgangspunten ten grondslag, die te maken hebben met de wijze waarop de gemeente de doelstellingen wil realiseren. Daarnaast zijn vanuit de wet uitgangspunten geformuleerd waar de gemeente aan moet voldoen. De uitgangspunten zijn hieronder onderverdeeld in gemeentelijke- en wettelijke uitgangspunten.

Gemeentelijk Verantwoordelijkheid

De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van bouwwerken en activiteiten ligt bij de burgers, bedrijven en instanties dan wel de partijen die namens hen optreden.

Bevoegdheid

De gemeente Landsmeer beziet of die verantwoordelijkheid voldoende wordt genomen en onderneemt acties op basis van ingeschatte risico en wettelijke voorschriften.

Vangnet

De gemeente Landsmeer heeft een vangnetfunctie op het gebied van de Omgevingswet. De vangnetfunctie heeft een publiekrechtelijk en geen privaatrechtelijk karakter, tenzij de gemeente zelf eigenaar is. De vangnetfunctie is gekoppeld aan kernbepalingen; onderdelen van wet- en regelgeving met een groot maatschappelijk belang. Deze kernbepalingen zijn bij de aannemelijkheidsstoets leidend. De gemeente Landsmeer ziet hierop consequent, onafhankelijk en objectief toe.

Kwaliteit

De kernbepalingen hebben vooral betrekking op de kwaliteit van de openbare ruimte, veiligheid, gezondheid en duurzaamheid vanuit het oogpunt van wet- en regelgeving.

Aanpak aan de voorkant

De gemeente Landsmeer hanteert bij het vorm en inhoud geven van de vangnetfunctie de zogenaamde “aanpak aan de voorkant”. Dat wil zeggen dat burgers, bedrijven en instanties direct worden aangesproken op de geleverde kwaliteit. Communicatie met de klant speelt daarbij een zeer centrale rol. Er is sprake van een proactieve en preventieve benadering die probeert te voorkomen dat zaken achteraf tegen hoge kosten moeten worden rechtgezet.

Wettelijk Scheiding taken VTH

Binnen de teams zijn de taken op functieniveau gescheiden. Dit betekent dat in de praktijk niet door dezelfde persoon een vergunning verleend wordt en deze daarop ook het toezicht uitoefent.

Roulatiesysteem toezichthouders

Om te voorkomen dat er een band ontstaat tussen toezichthouder en personen die werkzaam zijn bij het te controleren bedrijf rouleren toezichthouders elke 2 jaar van gebied en/of casus.

Voldoen aan Kwaliteitscriteria VTH

Landelijk zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met deze kwaliteitscriteria wordt de kwaliteit van processen, de uitvoeringsorganisatie (capaciteit) en de kwaliteit van haar medewerkers geborgd.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastleggen

De taken en verantwoordelijkheden van de functies worden vastgelegd in een functiebeschrijving. Dit geldt voor de ODIJ en voor Landsmeer.

Actueel beleid

Met het vaststellen van de U&H-strategie en het hieraan gekoppelde jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt voldaan aan de wettelijke (kwaliteits)eis van actualiteit. Tenminste eens in de vier jaar wordt de U&H-strategie herzien en jaarlijks het uitvoeringsprogramma.

Werkprocessen beschreven

De werkprocessen voor de VTH-taken liggen vast en zijn actueel.

Risico's en adequaat niveau

Om de doelstellingen te behalen, is het essentieel dat de gemeente haar inzet baseert op kwaliteits- of risicomanagement. Op hoofdlijnen kunnen de volgende risico's worden onderscheiden:

Risico's
Fysieke onveiligheid leidend tot letsel en dood, omdat bijvoorbeeld sprake is van constructief en brandonveilige situaties.
Gevaar voor de gezondheid omdat sprake is van een slecht binnenklimaat van bouwwerken of het verwijderen van asbest.
Aantasting van de kwaliteiten van de leefomgeving.
Aantasting van de sociale kwaliteit van het leven tot uiting komend in bijvoorbeeld gevoelens van onveiligheid (onder meer brandonveilig gebruik, verkeersonveilige situaties) en het uitsluiten van doelgroepen van maatschappelijke activiteiten door ontoegankelijke bouwwerken.

Neveneffecten

De genoemde risico's kunnen, zodra zij zich voordoen, bepaalde neveneffecten veroorzaken die niet uit het oog mogen worden verloren. De belangrijkste neveneffecten zijn:

Neveneffecten
<i>Externe financiële schade</i> De gemeenschap wordt geconfronteerd met extra uitgaven ten gevolge van bijvoorbeeld een calamiteit. Deze kosten kunnen zowel een collectief als individueel karakter hebben.
<i>Maatschappelijke onrust</i> Op verschillende geografische schaalniveaus kan onrust ontstaan wanneer niet adequaat wordt gehandeld; bijvoorbeeld ten gevolge van onveiligheid rond bouw- en sloopterreinen, het instorten van balkons, schade aan belendingen.
<i>Aantasting van het bestuurlijk imago</i> De betrouwbaarheid, daadkracht, integriteit van de overheid wordt in twijfel getrokken wanneer incidenten of calamiteiten zich voordoen. Er wordt vaak snel naar de gemeente gewezen als boosdoener. Het bestuur kan hierop worden afgerekend.
<i>Procesrisico's</i> Onjuiste uitvoering van werkzaamheden kan leiden tot bijvoorbeeld bezwaren, schadeclaims, ontevreden klanten, onjuist afgegeven vergunningen.

Gebiedsanalyse

De gemeente Landsmeer ligt tussen Amsterdam en Purmerend en telt ruim 11.000 inwoners. De gemeente bestaat uit drie kernen: Landsmeer, Den IJp en Purmerland. Door haar ligging tussen grootste gebieden fungeert Landsmeer als een bufferzone. De totale oppervlakte bedraagt 26,44 km². Den IJp en Purmerland zijn opgebouwd langs een langgerekt lint, waar in de loop der eeuwen bebouwing is ontstaan. De gemeente telt bijna 5000 woningen, waarvan 86% eengezinswoningen en 14% apparte-

menten. Hoogbouw is beperkt tot vier bouwlagen. Bouwactiviteiten richten zich vooral op kleinschalige projecten, met uitzondering van enkele inbreidingslocaties en (her)ontwikkelingsgebieden. Landsmeer heeft een karakteristieke omgeving met zeven rijksmonumenten en acht gemeentelijke monumenten. Er zijn geen beschermde dorpsgezichten.

De lokale economie bestaat uit een kleine agrarische sector, veel zelfstandige ondernemers en een internationaal opererend bedrijf. Langs 't Lint bevinden zich diverse bedrijven, wat soms kan leiden tot klachten over hinder. Een groot deel van de gemeente bestaat uit buitengebied, met daarin het beschermde natuurgebied Ilperveld en recreatiegebied Het Twiske. Beide gebieden vallen onder Natura 2000, waardoor uitbreidingen van woon- en bedrijfsruimten beperkt zijn.

Omgevingsvisie

Voor verwachte ontwikkelingen heeft gemeente Landsmeer een Omgevingsvisie opgesteld. Deze visie is een blik op de toekomst en omschreven in verschillende thema's. Sommige thema's hebben raakvlak met onze VTH-taken. Hieronder worden de thema's toegelicht en wordt aangegeven op welke manier Landsmeer daarop wil inspelen.

Goed wonen voor alle Landsmeeders

De gemeente Landsmeer is een populaire landelijke, gemoedelijke woongemeente binnen de Metropoolregio Amsterdam. De inwoners van de gemeente Landsmeer zijn bovengemiddeld tevreden met hun leefomgeving. Landsmeer zet zich actief in voor de verbetering van de kwaliteit van bestaande bebouwing, stimuleert de versnelling van nieuwbouw en biedt initiatiefnemers snel duidelijkheid over de haalbaarheid van hun plannen.

Mobiel en verkeersveiligheid

Mobiliteit is een basisbehoefte: bereikbaarheid van voorzieningen en werk en de mogelijkheid om elkaar te ontmoeten. Die mobiliteit wordt steeds duurder en daardoor moet een steeds grotere groep mensen soms keuzes maken. De verkeersveiligheid wordt in de hele gemeente vergroot en met name op het lint.

Gemoedelijk en landelijk karakter behouden

De gemeente Landsmeer bestaat uit een aantrekkelijk lint met een grotere kern Landsmeer en twee kleine kernen Den IJp en Purmerland. De nabijheid van Amsterdam maakt het dorps- en landelijke karakter des te unieker. De schaarse ruimte wordt zorgvuldig gebruikt, dus meervoudig ruimtegebrek wordt gestimuleerd en herstructureringslocaties worden optimaal benut.

Groen en natuur in de dorpen en linten

Groen is onderdeel van het dorps- en landelijke karakter in de wijken en linten. We bouwen liever niet in de hoofdgroenstructuur en onderzoeken waar uitbreiding van het structurele groen mogelijk is.

Leefbaarheid bevorderen

Landsmeer heeft een hechte gemeenschap die voor elkaar zorgt en naar elkaar omziet. Landsmeer zet zich in voor voldoende behoud van openbare voorzieningen en zorgt voor voldoende woningen voor alle doelgroepen.

Trots op erfgoed

Landsmeer is een gebied met een grote cultuurhistorische en landschappelijke waarde. Het monumentenbeleid in stand houden en stimuleren en mogelijkheden voor verbetering van de bescherming van erfgoed onderzoeken.

VTH-Strategie

Daar waar de overheid regels stelt zullen handelingen moeten worden ingezet om de naleving van deze regels te bewerkstelligen. De uitvoeringsstrategie van Landsmeer zorgt ervoor dat het naleefgedrag onder inwoners en bedrijven blijft en wordt bevorderd. Conform stap 3 van de BIG 8 vertalen we het strategisch kader naar een operationeel kader. Het is namelijk belangrijk dat medewerkers van Landsmeer weten op welke wijze de VTH-taken moeten worden uitgevoerd. De toelichting over de BIG 8 is te lezen in bijlage 1.

In dit onderdeel van het beleid wordt de VTH-strategie besproken. In de VTH-strategie wordt aangegeven met welke instrumenten de gemeente de naleving van wet- en regelgeving wil bereiken.

De VTH-strategie omvat de volgende strategieën:

- Preventiestrategie
- Vergunningenstrategie

- Toezichtstrategie
- Handhavingsstrategie

Elk van deze strategieën speelt een cruciale rol in het waarborgen van de naleving van de regelgeving, waarbij gestreefd wordt naar een coherente en efficiënte aanpak om de leefbaarheid en veiligheid binnen de gemeenschap te waarborgen. Voor iedere uitvoeringsstrategie zijn doelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen komen aan de orde in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma (zoals bedoeld in artikel 13.8 van het Omgevingsbesluit), gevolgd door concrete acties die bijdragen aan het bereiken van deze doelstellingen. Door een jaarlijkse evaluatie wordt zichtbaar welke bijdrage al is geleverd met welk resultaat. Naast de doelstellingen worden ook per VTH-taak de werkwijze en relevante onderwerpen toegelicht. Dit laat zien waar extra aandacht naar toe gaat, en hoe de komende periode gewerkt wordt aan de wenselijke verbeteringen en waar mogelijk valkuilen liggen voor de uitvoering. Dit alles schiept een actueel beeld van de uitvoering van de VTH-taken en verbetering van processen binnen de gemeente. Omdat communicatie binnen de VTH-taken essentieel is, krijgt dit per VTH-taak afzonderlijke aandacht.

Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Het gevolg is dat er minder inspectie en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden gepleegd. Vanuit de gedachte dat burgers en bedrijven zelf primair verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving en dat de gemeente onmogelijk op alle wet- en regelgeving kan toezien speelt de preventiestrategie een belangrijke rol.

Handvatten

Landsmeer heeft voor de preventiestrategie een aantal handvatten geformuleerd die ondersteuning bieden bij de uitvoering van de strategie.

Beleidsontwikkeling

Bestuurlijk wordt besloten om in elk beleidsdocument op het gebied van bouw een paragraaf op te nemen waaraan expliciet aandacht wordt besteed aan de handhaving. Tevens kan gedacht worden aan advisering om te komen tot duidelijke en handhaafbare wet- en regelgeving respectievelijk beleid.

Communicatie en voorlichting

Door de inzet van communicatie en voorlichting wordt een meer effectieve en efficiënte handhaving nagestreefd. De ervaring leert dat bij juist gebruik van een communicatievorm (professioneel, tijdig, herkenbaar etc.) een aanzienlijk deel van de potentiële overtreders zich alsnog en blijvend houdt aan geldende regelgeving.

Publicatie

Tevens kan bij communicatie bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van vooraankondigingen van controles, publicatie van de controleresultaten, het publiekelijk maken dat er een overtreding is geconstateerd en welke sanctie daaraan is gekoppeld. Het publiceren van de overtreding en de daaraan gekoppelde sanctie kan de effectiviteit van de opgelegde sanctie vergroten. Bij het gebruik van een persbericht dient wel de nodige zorgvuldigheid in acht worden genomen.

Samenwerking met derden

Bij een actieve programmatische benadering van inspectie en handhaving is samenwerking met externen een 'must'. Samenwerking is een must om te komen tot een optimaal en integraal resultaat, waarbij de specifieke deskundigheid, ondersteuning, aanvulling en informatie van verschillende partijen over en weer worden benut.

Strategie

Een belangrijk instrument voor de preventiestrategie is de Tafel van Elf (T11). De Tafel van Elf is een instrument waarmee een inschatting van het verwachte naleefgedrag van een doelgroep gemaakt kan worden en in aansluiting daarop de relatie met de benodigde handhavingsinzet kan worden bepaald. De T11 gaat uit van vier doelgroepen:

1. De spontane nalevers: deze groep is geneigd de regels na te leven en doet dat ook daadwerkelijk;
2. De per ongeluk overtreders: deze groep is geneigd de regels na te leven, maar overtreedt per ongeluk de regelgeving; het gaat hier dus om vergissingen;
3. De afgedwongen nalevers: het gaat hier om de groep die geneigd is te overtreden, maar wordt afgeschrikt door controle en sancties;
4. De bewuste overtreders: de groep die geneigd is te overtreden en dat ook daadwerkelijk doet.

De T11 gaat ervan uit dat de grootte van bovengenoemde doelgroepen afhangt van elf variabelen. Deze variabelen zijn onder te verdelen in kennisfactoren, motivatiefactoren en controle- en sanctiefactoren. In bijlage 2 staat het volledige instrument beschreven.

Werkwijze

De gemeente streeft naar een zo groot mogelijke groep spontane nalevers zodat de gemeente zo veilig, gezond, duurzaam en leefbaar mogelijk is. Voor iedere doelgroep is bepaald op welke wijze naleving van de wet kan worden gestimuleerd.

Spontane nalevers en per ongeluk nalevers

Voor de groep spontane nalevers en per ongeluk nalevers geldt dat de gemeente voornamelijk inzet op heldere communicatie zodat beide doelgroepen bekend zijn en blijven met de wet- en regelgeving. Op de gemeentelijke website is informatie te vinden over de landelijke en gemeentelijke relevante wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen bewoners vragen stellen per e-mail, aan de balie, via het omgevingsloket of telefonisch. Voor bewoners is het niet altijd duidelijk wat de regels zijn of bewoners hebben een vraag over een project. Daarvoor is het telefonisch spreekuur opgericht. Bewoners kunnen tussen 09:00 en 16:00 uur vragen stellen aan de front office. Indien het een complexere vraag betreft, wordt deze voor behandeling doorgezet naar de inhoudelijk specialist. Ten slotte biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om wet- en regelgeving minder omvangrijk en duidelijker te maken. In de komende jaren wordt er ingezet op de ontwikkeling van een Omgevingsplan met heldere en begrijpelijke regels.

Afgedwongen nalevers

Voor de groep afgedwongen nalevers wordt een mix van instrumenten ingezet. Zo wordt er gebruik gemaakt van communicatie om bijvoorbeeld een geconstateerde overtreding publiekelijk te maken. Dit vergroot niet alleen de effectiviteit van de opgelegde sanctie, maar geeft tegelijkertijd ook een duidelijk signaal naar anderen. Daarnaast wordt het melden van een klacht zo laagdrempelig mogelijk gemaakt voor burgers en bedrijven. Dit bevordert informele controle.

Bewuste overtreders

Tegen bewuste overtreders wordt handhavend opgetreden. In sommige gevallen worden instrumenten zoals een Bibob onderzoek ingezet, of worden andere bestuurlijke of strafrechtelijke handhavingpartners (zoals de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid of de Belastingdienst) verzocht ook toezicht te houden.

Vergunningenstrategie

Vergunningverlening speelt een cruciale rol in het bewaken van de kwaliteit en veiligheid van de gebouwde omgeving binnen de gemeente Landsmeer. Dit beleid beschrijft de aanpak en strategie voor een efficiënte en effectieve vergunningverlening, waarbij de naleving van wet- en regelgeving wordt gewaarborgd en risico's worden geminimaliseerd.

De gebiedsanalyse en de uitgevoerde risicoanalyse vormen gezamenlijk de zogenoemde analyse van inzichten. De gebiedsanalyse is beschreven op bladzijde 10 en de toelichting op de risicoanalyse staat in bijlage 3. Op basis van de analyse van inzichten zijn prioriteiten gesteld en doelstellingen geformuleerd. De gemeente Landsmeer werkt nauw samen met de omgevingsdienst IJmond. De omgevingsdienst verleent de milieu- en bouwvergunningen. Bouwaanvragen worden behandeld door de omgevingsdienst IJmond, tenzij het een beleidsrijk verzoek betreft. In dat geval behandelt de afdeling RO van de gemeente het verzoek.

Prioriteiten

Op basis van de risicoanalyse zijn prioriteiten bepaald. De thema's en bouwwerkcategorieën met een hoog risicoprofiel krijgen een hogere prioriteit en worden uitgebreider getoetst dan thema's met een laag risicoprofiel. De volgende tabel geeft de prioritering per type bouwwerkcategorie aan. De thema's constructieve veiligheid en brandveiligheid hebben het hoogste risicoprofiel en blijven een hoge prioriteit houden. De prioriteiten zijn vertaald naar een toetsingsmatrix. De toetsingsmatrix is te zien in bijlage 4.

Beschrijving	Prioriteit
Overige publiekstoegankelijke bouwwerken en kantoren	Hoog
Woon- en logiesgebouwen	Hoog
(Ver)bouwen in strijd met de omgevingsvergunning	Hoog
(Ver)bouwen zonder omgevingsvergunning	Hoog
Grondgebonden woningen	Middel-hoog
Kleinschalige publiekstoegankelijke bouwwerken	Middel-hoog
Grote bouwwerken geen gebouw zijnde	Middel-hoog
Klachten en handhavingsverzoeken	Middel-hoog
Overige industrie	Middel-laag
Veranderen of vergroten van woning	Middel-laag
Gebruik bouwwerk in strijd met omgevingsvergunning (o.a. Illegale bewoning)	Middel-laag
Lichte industrie	Middel-laag
Onderzoek BAG	Laag
Vrijstaand bijgebouw bij woning	Laag
Kleine bouwwerken geen gebouw zijnde	Laag

Doelstellingen

Op basis van de risicoanalyse en daaruit volgende prioriteiten zijn doelstellingen geformuleerd. Bij het bepalen van de doelstellingen is uitgegaan van de onderwerpen die staan beschreven in de Verordening kwaliteit omgevingsrecht van de gemeente Landsmeer.

Om de uitvoeringskwaliteit te waarborgen zijn de volgende doelstellingen geformuleerd. Elke doelstelling heeft een indicator hoe de doelstelling wordt gemeten.

Uitvoeringskwaliteit	
Doelstelling	Indicator
100% van de vergunningen is getoetst volgens de vastgelegde toetsingskaders	Percentage meldingen en aanvragen dat aantoonbaar volgens het vastgestelde toetsingskader is getoetst.
Vergunningen met multidisciplinaire componenten worden integraal afgehandeld.	Het aantal vergunningen met een multidisciplinaire component dat integraal is afgehandeld ten opzichte van het totale aantal aanvragen voor omgevingsvergunningen met een multidisciplinaire component. Het gaat hierbij om aanvragen waarin wordt afgeweken van het omgevingsplan die worden behandeld in het vooroverleg.
90% van de bezwaar- en beroepsschriften met betrekking tot vergunningverlening is ongegrond.	De bezwaar- en beroepsschriften met betrekking tot vergunningverlening.

Hieronder wordt de financiële doelstelling beschreven voor vergunningverlening:

Financiën	
Doelstelling	Indicator
De jaarlijks begrote kosten voor vergunningverlening worden niet overschreden.	De begrote kosten ten opzichte van de daadwerkelijk gemaakte kosten.

Werkwijze

Om de continuïteit in vergunningverlening en handhaving te waarborgen, zijn de taken van casemanager vergunningen, bouwtoezicht en juridische handhaving per 2024 uitbesteed aan Omgevingsdienst IJmond en verzorgt een consistente en professionele uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Alle aanvragen worden door de Omgevingsdienst IJmond volledig getoetst aan een vast toetsingskader. Tenzij het een beleidsrijk verzoek betreft. In dat geval behandelt de afdeling RO van gemeente Landsmeer het verzoek.

De gemeente evalueert de uitvoering van het beleid jaarlijks middels het evaluatieverslag. Dit omvat het analyseren van vergunningaanvragen, het aantal geconstateerde overtredingen en de effectiviteit van handhaving. De monitoring en evaluatie van deze processen worden gebruikt om het beleid indien nodig bij te sturen.

Toezichtstrategie

De gemeente Landsmeer heeft als taak toezicht te houden op de naleving van vergunningen, wet- en regelgeving bij bouwactiviteiten en het gebruik van bouwwerken en gronden. Toezicht speelt een cruciale rol in het waarborgen van veiligheid, duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit binnen de gemeente. Onder toezicht wordt verstaan vergunning gerelateerde controles in zowel de realisatiefase (zoals bij slopen, bouwen, kappen) als de beheer- of gebruiksfase (zoals bij het exploiteren van een inrichting en brandveilig gebruik van bouwwerken). Als in het kader van handhaving controles moeten worden uitgevoerd vallen deze ook onder het begrip toezicht.

In dit hoofdstuk is eerst de analyse van problemen uitgewerkt. Op basis van deze analyse zijn prioriteiten bepaald en doelstellingen geformuleerd. Vervolgens is de strategie voor toezicht, inspectie en handhaving uitgewerkt.

Analyse

De analyse van problemen geeft inzicht in de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot niet-naleving van de wet. Het eerste deel van de analyse van problemen gaat in op problemen die zich in de praktijk in de gemeente Landsmeer hebben voortgedaan in de afgelopen jaren. Deze gegevens zijn vervolgens gebruikt om de risicoanalyse te actualiseren.

Toezicht tijdens bouwfase

In de meeste gevallen wordt er bij nieuwbouw en verbouw volgens de wet- en regelgeving gebouwd. Tijdens de bouwfase zijn de meest voorkomende geconstateerde tekortkomingen afwijkingen van het Bouwbesluit. Hieronder vallen zowel afwijkingen met een relatief hoog risicoprofiel zoals constructieve afwijkingen en afwijkingen in de brandwering, als afwijkingen met een laag risicoprofiel, zoals afwijkingen ten aanzien van de normen voor isolatie. Afwijkingen met een hoog risicoprofiel komen in de regel weinig voor. De buitendienstinspecteur ziet erop toe dat deze afwijkingen worden gecorrigeerd. Brandveiligheid en constructieve veiligheid zijn al langere tijd aangemerkt als aandachtspunten waar een hoge prioriteit naar uit gaat, wat de komende periode niet zal veranderen.

Inspectie

Inspectie betreft controle op het uitvoeren van activiteiten zonder vergunning of melding naar aanleiding van eigen waarnemingen, klachten en meldingen. Als in het kader van handhaving controles moeten worden uitgevoerd vallen deze ook onder het begrip inspectie.

Door de verruiming van vergunningsvrij bouwen komt er meer verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer te liggen. De gemeente ziet niet meer toe op de naleving van de wet voor deze activiteiten. Hiermee nemen de risico's op overtredingen toe, waaronder die op het gebied van constructieve veiligheid en brandveiligheid. De wetgever beschouwt de risico's echter dusdanig klein dat een voorafgaande toets niet nodig wordt geacht. Tijdens inspectierondes worden soms bouwwerkzaamheden opgemerkt die door de initiatiefnemer als vergunningvrij worden gezien, welke volgens de wet echter wel vergunningsplichtig zijn.

Handhaving

Aanschrijvingen en handhavingszaken die voortkomen uit het toezicht tijdens de realisatiefase van de bouw hebben voornamelijk betrekking op afwijkingen van de aanvraag van de omgevingsvergunning. Het gaat daarbij doorgaans om afwijkingen met een laag risicoprofiel. Daarnaast wordt er in sommige gevallen illegaal gebouwd zonder omgevingsvergunning. Daarbij kan sprake zijn van opzettelijke illegale bouw, of van onduidelijkheid over de regels omtrent vergunningsvrij bouwen (te denken valt bijvoorbeeld aan onduidelijkheid over wat precies het voor- en achtererf is). Bij illegale bouw wordt altijd eerst gekeken of een bouwwerk alsnog te legaliseren is voordat er over wordt gegaan op handhaving. Illegaal gebruik is de afgelopen jaren ook meerdere malen geconstateerd. Daarbij is meestal sprake van illegale bewoning of illegaal vakantieverhuur in een woning. Bij illegale bewoning speelt risico's met betrekking tot brandveiligheid vaak een grote rol.

Handhavingsverzoeken en klachtmeldingen gaan vaak over afwijkingen van het omgevingsplan met een laag risicoprofiel en bouwen zonder vergunning waar een bouwwerk wel vergunningsplichtig is.

Prioriteiten

Voor toezicht wordt dezelfde risicoanalyse gebruikt als voor vergunningverlening. Op basis van de analyse van problemen zijn prioriteiten vastgesteld.

Beschrijving	Prioriteit
Constructieve veiligheid	Hoog
Brandveiligheid	Hoog
Verbouwen in strijd met de omgevingsvergunning	Hoog
Verbouwen zonder omgevingsvergunning	Hoog
Ruimtelijke inpassing van bouwwerken	Hoog
Gebruik van bouwwerken in strijd met de omgevingsvergunning	Middel-hoog
Overtredingen op het gebied van esthetische inpassing en milieuregels, tenzij deze een grote impact hebben op de leefomgeving	Laag

Doelstellingen

Om de effectiviteit van het toezichtbeleid te waarborgen, worden de volgende doelstellingen gehanteerd:

Uitvoeringskwaliteit	
Doelstelling	Indicator
De cultuurhistorische waarde van de monumentale panden worden behouden.	Het aantal welstandsexcessen van monumentale panden.
Sanctionering bij constatering van overtredingen wordt altijd gedaan volgens de sanctiestrategie.	Beschrijving in jaarlijkse evaluatie.
Ten minste 85% van de bouwwerken worden op de juiste plek gerealiseerd, voldoen aan de redelijke eisen van welstand, zijn veilig en conform de regels van het omgevingsplan gebouwd.	Totaal aantal bouwwerken waar toezicht op is gehouden; Het aantal bouwwerken dat voldoet aan de redelijke eisen van welstand/veiligheid/regels omgevingsplan. Deze indicator wordt steekproefsgewijs gemeten.
90% van de bezwaar- en beroepsschriften met betrekking tot handhavingzaken is ongegrond.	Het aantal gegronde bezwaar- en beroepsschriften ten opzichte van alle bezwaar- en beroepsschriften.

Werkwijze

De gemeente Landsmeer heeft haar werkwijze op het gebied van toezicht en handhaving geoptimaliseerd door een gestructureerde aanpak. Sinds 2024 is de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van bouwtaken grotendeels belegd bij Omgevingsdienst IJmond, wat zorgt voor een consistente en efficiënte uitvoering van toezichtstaken. Toezicht wordt uitgevoerd op basis van verschillende controletypen, waaronder:

Controletypen
Reguliere controles: inspecties tijdens de bouw om naleving van vergunningen en regelgeving te waarborgen.
Opleveringscontroles: inspecties na afronding van een bouwproject voordat het in gebruik wordt genomen.
Administratieve controles: beoordeling van ingediende stukken door de initiatiefnemer of vergunninghouder.
Steekproefsgewijze inspecties: bij bouwwerken met een lager risicoprofiel kan toezicht plaatsvinden op basis van steekproeven.
Thematische controles: gericht op specifieke risico's zoals brandveiligheid en illegale bouw.
Reactief toezicht: toezicht naar aanleiding van meldingen en klachten van inwoners of andere belanghebbenden.

Daarnaast wordt toezicht op omgevingsveiligheid gecombineerd met bouw- en sloopcontroles. Hierbij wordt gelet op naleving van veiligheidsmaatregelen en hinderbeperking, zoals geluid, trillingen en stofvorming.

De toezichtstrategie van de gemeente Landsmeer is risicogestuurd. Er wordt een gedifferentieerde aanpak gehanteerd waarbij meer toezicht en striktere handhaving plaatsvindt op bouwwerken en acti-

viteiten met een hoog risicoprofiel. De belangrijkste aandachtspunten zijn constructieve veiligheid, brandveiligheid en de ruimtelijke inpassing van bouwwerken. Daarnaast worden er verschillende toezicht modaliteiten ingezet, zoals reguliere bouwcontroles, steekproefsgewijze inspecties, thematische controles en reactief toezicht op basis van meldingen of klachten.

Tevens voert gemeente Landsmeer controles uit op het uitvoeren van activiteiten zonder vergunning of melding naar aanleiding van eigen waarnemingen, klachten en meldingen. Als in het kader van handhaving controles moeten worden uitgevoerd vallen deze ook onder het begrip inspectie.

Handhavingsstrategie

Handhaving is de (bestuurlijke) oordeelsvorming over bevindingen tijdens toezicht en inspectie, en het – waar nodig en bestuurlijk wenselijk geacht – plegen van interventies (maatregelen en sancties) met formeel juridische instrumenten, zoals het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van dwangsommen of het intrekken van een vergunning.

De handhavingsstrategie richt zich enerzijds op het reduceren van risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van voorschriften en anderzijds op het stimuleren van naleving. De reductie van risico's vindt voornamelijk plaats door het houden van controle op de naleving van hetgeen in vergunning en wet- en regelgeving is voorgeschreven.

Analyse

De gemeente Landsmeer heeft in de afgelopen jaren verschillende overtredingen van wet- en regelgeving geconstateerd. Veelvoorkomende problemen zijn illegaal bouwen, het niet naleven van het Bouwbesluit, onrechtmatig gebruik van gronden, en overschrijdingen van welstandseisen. Door de verruiming van vergunningsvrije bouwwerkzaamheden neemt het risico op overtredingen toe. Dit komt door een gebrek aan kennis van de regels en de toename van bouwactiviteiten, vooral op het gebied van ruimtelijke inpassing, constructieve veiligheid en brandveiligheid. Daarnaast speelt de onwetendheid van inwoners en bedrijven vaak een rol bij het niet naleven van regelgeving. Het doel is om deze overtredingen effectief aan te pakken door middel van gerichte inspecties en handhavingsmaatregelen.

Prioriteiten

De strategie van de gemeente Landsmeer is gericht op risicogericht toezicht en handhaving, met als belangrijkste prioriteiten:

Prioriteiten
Constructieve veiligheid en brandveiligheid: Deze hebben de hoogste prioriteit, met name bij nieuwbouw, verbouwingen van woon- en logiesgebouwen en publieke bouwwerken.
Vergunningvrije bouwactiviteiten: Deze worden periodiek gecontroleerd om misinterpretaties van de regelgeving te voorkomen.
Gebruiksveiligheid en ruimtelijke inpassing: Bij grote bouwprojecten en functiewijzigingen wordt actief gemonitord of de activiteiten voldoen aan de geldende voorschriften.
Culturele en historische waarden: Bij monumentale bouwwerken wordt extra aandacht besteed aan het behouden van cultuurhistorische waarden en het handhaven van welstandseisen.

Deze prioriteiten worden afgestemd op de risicoanalyse en praktijkervaringen, waarbij bij de inspecties en handhaving vooral gefocust wordt op bouwwerken en activiteiten die een groot risico vormen voor de veiligheid of de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving.

Activiteit	Prioritering
Directe schade voor de mens	Hoog
Directe, onomkeerbare schade, voor het natuurlijk milieu, stedenbouwkundig, landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit en ruimtelijke ordening	Hoog
Directe, onomkeerbare schade, voor de bewegingsruimte van de mens (wonen, bedrijfsvoering, voorziening in eerste levensbehoeften)	Hoog
Constructieve en brandonveilige situaties, die alleen met veel moeite achteraf zijn te corrigeren.	Hoog
Vergunningplichtig bouwen van bouwwerken groter dan 50 m ² of wanneer sprake is van tweedelijns bebouwing.	Hoog
Vergunningplichtig bouwen en illegaal gebruik van bouwwerken kleiner dan of gelijk aan 50 m ² .	Gemiddeld
Voorschriften bouwbesluit.	Gemiddeld
Vergunningplichtig bouwen overig.	Gemiddeld
Activiteiten in strijd met welstandsbeleid/-advies.	Gemiddeld
Gebruik in strijd met bestemmingsplanvoorschriften.	Gemiddeld
Bouwen van tijdelijke bouwwerken.	Laag
Vergunningplichtige aan-/uit-/bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging voorzijde.	Laag
Vergunningplichtige aan-/uit-/bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging achter-/zijkant.	Laag
Vergunningplichtige erfafscheidingen.	Laag

Waar leidt de prioritering toe?

Als een handhavingsverzoek is ingediend moet een besluit volgen tot afwijzing of toewijzing van het verzoek. Daarmee heeft een verzoek om handhaving altijd prioriteit en onderscheid zich daarmee ook van min of meer gelijke gevallen waarin geen handhavingsverzoek is ingediend. Uitgangspunt is dat als sprake is van een overtreding daarop handhaving volgt, los van de vraag of sprake is van een hoge, gemiddelde of lage prioritering. Daartoe is de gemeente gehouden richting verzoeker om handhaving die belang heeft bij oplossing van de overtreding.

Bij geconstateerde overtredingen naar aanleiding van inspecties op basis van verleende omgevingsvergunningen of ambtshalve vastgestelde overtredingen door toezichthouders van Omgevingsdienst IJmond geldt bovenstaande prioriteitsindeling ook. Vooralsnog worden overtredingen die in dat verband worden opgemerkt uitsluitend opgepakt indien sprake is van een hoge of gemiddelde prioritering.

In geval een overtreding wordt geconstateerd naar aanleiding van een melding (niet zijnde een handhavingsverzoek) die langs juiste weg is ingediend, dan wordt ook aan de hand van bovenstaande prioritering bepaald of met besluitvorming handhavend wordt opgetreden. Daarbij geldt dat dat zonder het geval is als sprake is van een prioritering hoog, voor de gevallen waarin sprake is van prioritering gemiddeld een afweging wordt gemaakt en in geval van een prioritering laag niet wordt opgetreden met besluitvorming.

Doelstellingen

Om de handhaving en het toezicht effectief uit te voeren, zijn er concrete doelstellingen geformuleerd. Deze doelstellingen worden periodiek gemonitord aan de hand van de volgende indicatoren:

Handhaving	
Doelstelling	Indicator
Veiligheids- en welstandseisen	Minimaal 85% van de gecontroleerde bouwwerken voldoet aan de eisen van welstand, veiligheid en het bestemmingsplan.

Sanctiebeleid	Ten minste 90% van de bezwaar- en beroepsschriften met betrekking tot handhavingzaken worden ongegrond verklaard, wat wijst op de juridische houdbaarheid van de genomen maatregelen.
Kostenbeheersing	De begrote handhavingskosten worden niet overschreden, waardoor het beleid kostenefficiënt blijft.
Effectieve handhaving	Er wordt consequent gehandhaafd, en overtredingen worden tijdig aangepakt met de juiste maatregelen.

De gemeente streeft ernaar financiële middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten en producten.

Financiën	
Doelstelling	Indicator
De jaarlijks begrote kosten voor handhaving worden niet overschreden.	De daadwerkelijk gemaakte kosten ten opzichte van de begrote kosten.

Werkwijze

Aangezien handhaving in het fysieke domein veelal overtredingen betreft die samenhangen met illegale bouwwerken, treft waarschuwen geen doel. Bij illegale bouwwerken of bouwwerken die niet aan de vereisten voldoen wordt in principe opgetreden in twee stappen met een voornemen last onder dwangsom om zienswijzen te vragen en in beginsel een last onder dwangsom om het bouwwerk te verwijderen of aan te passen.

Slechts als mogelijkheden bestaan tot legalisatie van de overtreding wordt gewaarschuwd en wordt gelegenheid geboden vlot een aanvraag te doen. Als die binnenkomt bestaat concreet zicht op legalisatie en kan van handhaving worden afgezien.

Bij spoed en ernst kan worden opgetreden met een last onder bestuursdwang of in gevallen waarin de overtreding al is geëindigd met een last onder dwangsom die erop is gericht herhaling van de overtreding te voorkomen. Ook daartoe worden de wettelijke voorbereidingshandelingen getroffen.

Stilleggen van bouwwerkzaamheden

Toezichthouders beschikken over de bevoegdheid om bouwwerkzaamheden stil te leggen. Deze vorm van spoedeisende bestuursdwang wordt uitsluitend toegepast in situaties waarin direct optreden noodzakelijk is om (verdere) schade of gevaar te voorkomen.

Dit kan zich voordoen in de volgende gevallen:

1. Wanneer sprake is van een ernstige afwijking van de verleende vergunning of de geldende regelgeving.
2. Wanneer de bouwwerkzaamheden een acuut gevaar opleveren voor de veiligheid van personen, dieren of eigendommen, of schade aan de natuur kunnen veroorzaken.

Voorbeelden van dergelijke situaties zijn onder meer instortingsgevaar, valgevaar, brandgevaar of het gebruik van ondeugdelijke constructies.

Na het stilleggen dient zo spoedig mogelijk een formeel besluit tot toepassing van spoedeisende bestuursdwang te worden genomen. Tegen dit besluit staan vervolgens de rechtsmiddelen bezwaar en beroep open. Omdat het stilleggen van bouwwerkzaamheden een ingrijpende maatregel is, moet deze zorgvuldig worden afgewogen. Een voorgenomen stillegging dient daarom altijd vooraf te worden besproken met de afdeling Juridische Zaken van de OD IJmond.

Werkwijze

De handhavingsaanpak van de gemeente Landsmeer is gebaseerd op een combinatie van preventie en toezicht:

Preventieve maatregelen

De gemeente investeert in voorlichting en communicatie om inwoners en bedrijven bewust te maken van de geldende regels en vergunningsvereisten. Dit gebeurt via informatie op de gemeentelijke website, voorlichtingsbijeenkomsten en advisering bij vergunningsaanvragen.

Toezicht en inspecties

Toezichthouders van OD IJmond voeren controles uit op basis van risicogerichte planning. Dit betekent dat er vaker toezicht wordt gehouden op locaties met een verhoogd risico op overtredingen, zoals bouwplaatsen en bedrijfsperven.

Handhavingsmaatregelen

Bij vastgestelde overtredingen worden passende maatregelen genomen. Dit kan variëren van een waarschuwing tot het opleggen van een dwangsom of bestuursdwang, afhankelijk van de ernst van de overtreding en de medewerking van de betrokken partijen.

Samenwerking met ketenpartners

Omgevingsdienst IJmond voert gedeeltelijk handhaving uit voor Landsmeer. Door gegevensuitwisseling en goede afstemming met elkaar, de politie en andere relevante instanties waarborgen we een effectieve handhaving. Door de samenwerking en gezamenlijke acties wordt voorkomen dat overtreders de regelgeving omzeilen.

Afzien van handhaving en gedoogstrategie

Bestuursrechtelijke handhaving is een bevoegdheid en geen algemene plicht. Niettemin geldt voor de regelgeving fysieke omgeving dat sprake is van een beginselplicht tot handhaving. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden) om handhaving verzoeken. Uitsluitend indien sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen (bijvoorbeeld het door de overtreden rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder) daartoe aanleiding geeft, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat van bestuursrechtelijk handhavend optreden wordt afgezien.

Afzien van handhaving

Onverminderd het vereiste van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien/uitstel van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking.

1. Overmacht situaties;
2. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is;
3. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie;
4. Situaties waarbij sprake is van een verschil van mening tussen buurtbewoners (burenruzie) en dit geschil nog niet besproken is tussen de buurtbewoners en Beter Buren.

Gedogen

Gedogen kan uitsluitend actief, dus op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Een gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde duur of is een persoonsgebonden gedoogbeschikking denkbaar.

Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal. Er dienen zodanig strikte voorwaarden aan het gedogen te worden verbonden dat dit belang genoegzaam is gewaarborgd en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging en wordt marginaal getoetst).

Om zo snel mogelijk te komen tot een actieve – transparante – situatie, wordt ingezet op een zo kort mogelijke voorbereidingsprocedure. Voor wat betreft gedoogbeschikkingen wordt uitgegaan van een zienswijzengelegenheid. Voor opschortingsbesluiten zal daartoe veelal geen aanleiding bestaan. Voor beide soorten besluiten geldt evenwel dat deze - transparant – bekend worden gemaakt via onder meer de gemeentelijke website. Dit onder vermelding van alle rechtsbescherming mogelijkheden.

De noodzakelijke belangenafweging en de jurisprudentie omtrent concreet zicht op legalisatie, kan ertoe leiden dat soms moet worden afgezien van handhavend optreden tegen overtreders, hoewel sprake is van verwijtbaar gedrag. Om met name nalatig (aanvraag)gedrag te bestrijden dient in die gevallen, overeenkomstig de sanctiestrategie, proces-verbaal te worden opgemaakt en de overtreding strafrechtelijk te worden afgedaan. Aldus treedt de overheid als geheel op en levert daarmee een bijdrage aan het terugdringen van het aantal gedoogsituaties.

VTH-Organisatie

De gemeente dient zorg te dragen voor een organisatie die in staat is om de uitvoerings- en handhavingsstrategie goed uit te voeren (art. 13.9 en 13.10 van het Omgevingsbesluit). De gemeente is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving. Hoe de gemeente deze kwaliteit nastreeft staat in dit hoofdstuk beschreven. Dit omvat de daarbij horende taken en verantwoordelijkheden en geeft een overzicht van de formatie en beschikbare capaciteit voor de uitvoering van de VTH-taken.

Kwaliteitscriteria 3.0

Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) speelt een essentiële rol in de bescherming van onze leefomgeving. Daarom is het van groot belang dat de uitvoering en handhaving met een gewaarborgde kwaliteit plaatsvinden. De kwaliteitscriteria vormen het uitgangspunt voor het verbeteren van de uitvoeringskwaliteit.

De kwaliteitscriteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is voor een goede taakuitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. De geformuleerde criteria hebben betrekking op:

- De kritieke massa
- De inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten
- De proceskwaliteit

Bovenstaande criteria zijn verder toegelicht in bijlage 6.

Formatie

De personele middelen zijn gebaseerd op een schatting van de medewerkers die de beschreven activiteiten uitvoeren en op het aantal verwachte en soort vergunningaanvragen die komende jaren wordt verwacht. Op basis van de risicoanalyse, de prioritering en de huidige beschikbare formatie krijgen handhavingsverzoeken een hogere prioriteit dan themagerichte inspectie. Voor het volledig uitvoeren themagerichte inspectie (zoals illegale bewoning) dient de formatie te worden uitgebreid.

Onderdeel	Fte
Personele middelen	
Vergunningverlening	Belegd bij de ODIJ, aantal fte staat beschreven in de begroting van de ODIJ
Ruimtelijke ordening	4
Juridische zaken	Belegd bij de ODIJ, aantal fte staat beschreven in de begroting van de ODIJ

Financiële middelen

Naast de personele capaciteit zijn er ook nog aanvullende financiële middelen nodig om de doelstellingen van het vergunningen- en handhavingsbeleid te kunnen behalen. Deze middelen zijn deels nodig om de activiteiten die door de omgevingsdienst worden uitgevoerd namens de gemeente te bekostigen en deels om de activiteiten die door een technisch bureau worden uitgevoerd te kunnen bekostigen. De inschatting die is gemaakt is gebaseerd op de kosten die afgelopen jaren zijn gemaakt en de verwachting van toekomstig aanbod in activiteiten.

Onderdeel	Jaarlijkse kosten
Beoogde financiële middelen	
Taken belegd bij Omgevingsdienst IJmond	€1.039.270

Samenwerkingspartners

Omgevingsdienst IJmond

Omgevingsdienst IJmond voert in opdracht van de gemeente Landsmeer milieutaken uit en zijn ook gemandateerd om, naast milieu- en brandveiligheidstaken (sinds 1 januari 2024) ook vergunningverlening, toezicht en handhaving van bouwactiviteiten uitvoeren, en bezwaar- en beroepsprocedures die betrekking hebben op bouwen en RO, uit te voeren.

De uitvoering en advisering betreft een breed pakket aan wettelijke taken op het gebied van onder meer de Omgevingswet, Wet Bodembescherming, Wet Geluidhinder, Wkb en Natuurwetgeving. De wetgever stelt voorwaarden aan de gemeenten voor de uitvoering van haar wettelijke milieutaken specifiek op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De voorwaarden zijn opgenomen in de Omgevingswet. De gemeente Landsmeer heeft invulling gegeven aan deze kaders door verschillende richtinggevende documenten door de gemeenteraad te laten vaststellen. Het betreft de volgende kaders:

- Beleidskader vergunningverlening, toezicht en handhaving 2023-2026
- Strategie milieu vergunningverlening, toezicht en handhaving 2023-2026
- Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving 2019

Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

Gemeente Landsmeer maakt deel uit van de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. Deze regio is verantwoordelijk voor de brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en medische hulpverlening

bij ongevallen en rampen. De veiligheidsregio voert taken uit op het gebied van risicobeheersing en incidentbestrijding en werkt samen met de gemeente om de veiligheid van inwoners te waarborgen. De burgemeester van Landsmeer neemt deel aan het algemeen bestuur van de veiligheidsregio en is betrokken bij het beleid en de besluitvorming.

Hoogheemraadschap

Gemeente Landsmeer werkt samen met het hoogheemraadschap op het gebied van waterbeheer. Dit omvat onder andere de zorg voor schoon en veilig oppervlaktewater, dijk- en oeverbeheer en watervergunningen. Het hoogheemraadschap adviseert en ondersteunt de gemeente bij de uitvoering van VTH-taken die betrekking hebben op waterbeheer en draagt bij aan een duurzame en klimaatbestendige leefomgeving.

Metropoolregio Amsterdam (MRA)

Gemeente Landsmeer is onderdeel van de Metropoolregio Amsterdam (MRA), een samenwerkingsverband van gemeenten, provincies en vervoerregio's in de regio Amsterdam. De MRA richt zich op ruimtelijke ontwikkeling, economie en mobiliteit. De samenwerking is relevant voor VTH-taken op het gebied van regionale ruimtelijke ordening, mobiliteitsbeleid en duurzaamheidsinitiatieven.

Recreatieschap Twiske-Waterland

Gemeente Landsmeer werkt samen met Recreatieschap Twiske-Waterland voor het beheer en de ontwikkeling van recreatiegebieden. Dit samenwerkingsverband draagt zorg voor het behoud van natuur en landschap en het verstrekken van vergunningen voor recreatieve activiteiten. De gemeente en het recreatieschap stemmen toezicht en handhaving op recreatiegebieden af, zodat natuur en recreatie in balans blijven.

GGD Zaanstreek-Waterland

De GGD Zaanstreek-Waterland ondersteunt de gemeente Landsmeer op het gebied van publieke gezondheid en milieugezondheid. De samenwerking omvat advisering over gezondheidsaspecten binnen VTH-taken, zoals luchtkwaliteit, geluidsoverlast en hygiënevoorschriften in openbare ruimten. Daarnaast voert de GGD-toezicht uit op infectieziektebestrijding en gezondheidsrisico's in de leefomgeving.

Politie

De samenwerking tussen de politie en de gemeente Landsmeer is gericht op het vergroten van de veiligheid en leefbaarheid voor haar inwoners. Door regelmatig overleg en het delen van informatie kunnen overlast en criminaliteit sneller worden aangepakt. Samen werken zij aan een proactieve aanpak van lokale veiligheidsvraagstukken.

Dienstverlening

Dienstverlening gaat om de manier waarop wij als organisatie omgaan met belanghebbenden. De gemeente wil zoveel mogelijk zaken gelijk behandelen en daar waar het mogelijk is maatwerk bieden. We denken mee in oplossingen en kunnen het uitleggen als iets niet kan. Daarbij hoort een dienstverlening gericht op de klant die zowel fysiek, digitaal en zo snel en goed mogelijk wordt geholpen. Om kwalitatieve dienstverlening te behouden en te versterken heeft Landsmeer de volgende doelstellingen geformuleerd:

Doelstelling	Indicator
Binnen drie klikken vindt een bewoner de benodigde informatie over de aanvraag van een omgevingsvergunning via www.landsmeer.nl .	Aantoonbaar via website.
Initiatienemers beoordelen de communicatie met minimaal een 7.	Jaarlijks onderzoek klanttevredenheid.
Initiatiefnemers ontvangen binnen twee werkdagen een ontvangstbevestiging of een reactie op hun e-mail.	Jaarlijks onderzoek klanttevredenheid.
Alle besluiten op vergunningaanvragen die binnen de reguliere procedure vallen worden binnen de maximale wettelijke termijn genomen.	Aantal vergunningen verleend binnen de wettelijke termijn.

Monitoring

De resultaten en voortgang van de uitvoering van het uitvoeringsprogramma worden ingeboekt in de applicatie JOIN. Uit deze applicatie zijn de gegevens te halen zoals deze zijn beschreven in artikel 10.6 uit de Ministeriele regeling omgevingsrecht:

- Uitgevoerde controles;
- Geconstateerde overtredingen;
- Opgelegde bestuurlijke sancties;
- Processen-verbaal;
- Over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

Daarnaast wordt er in Excel een handhavingslijst bijgehouden waarin de lopende en afgehandelde zaken staan. De lopende zaken zijn hier gerangschikt volgens de prioritering uit dit beleidsplan.

Prioriteiten

De gemeente Landsmeer stelt duidelijke prioriteiten in de uitvoering van de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie. De focus ligt op:

Prioriteiten
Vakmanschap en kwaliteit: Het waarborgen van deskundigheid en professionaliteit bij de uitvoering.
Capaciteitsbenutting: Optimalisatie van personele en financiële middelen, waarbij handhavingsverzoeken een hogere prioriteit krijgen dan themagerichte inspecties.
Naleving wet- en regelgeving: De uitvoering van het beleid moet voldoen aan artikel 7.4 van het Besluit omgevingsrecht, waaronder de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving.
Monitoring en samenwerking: Effectieve controle en rapportage over handhavingsactiviteiten en samenwerking met bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingspartners.

Strategie

Om de uitvoering van het vergunningen- en handhavingsbeleid te waarborgen, hanteert de gemeente Landsmeer de volgende strategie:

Onderwerp	Toelichting
Capaciteitsbeheer	De personele middelen zijn afgestemd op de verwachte werkzaamheden en aanvragen. Waar nodig wordt uitbreiding overwogen.
Financiële dekking	Middelen worden gereserveerd voor technische toetsing en taken die door de Omgevingsdienst IJmond worden uitgevoerd.
Heldere taakverdeling	De scheiding tussen vergunningverlening en handhaving wordt strikt gehandhaafd, met een scheiding op dossierniveau en bestuurlijke verantwoordelijkheid.
Flexibel toezicht	Toezichthouders rouleren periodiek, zoals voorgeschreven in het Besluit omgevingsrecht, om objectiviteit en effectiviteit te waarborgen.
Samenwerking en afstemming	De Omgevingsdienst IJmond voert namens de gemeente taken uit en er is een structureel handhavingsoverleg met andere partijen, zoals de wijkagent en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

Bijlage 1: BIG 8 beleidscyclus

De BIG 8-beleidscyclus wordt toegepast om de kwaliteit van de uitvoering van de U&H-taken te borgen. De vorm van de 8, zie onderstaand figuur, staat voor de verbinding tussen een beleidsvormende cyclus en een uitvoerende cyclus. Vanuit een strategisch kader wordt operationeel beleid opgesteld met als doel het waarborgen van de kwaliteit in de uitvoering van de U&H taken. Door deze cycli te volgen, zijn we in staat om te leren en verbeteren waardoor we een steeds betere kwaliteit van ons werk bereiken. Onze U&H strategie is dan ook ingericht volgens de 7 onderdelen van de BIG 8. Wat deze 7 onderdelen inhouden, staat hierna kort beschreven.

- 1. Strategische beleidsvoorbereiding en evaluatie**

Deze stap betreft het bijhouden en analyseren van veranderingen die invloed (kunnen) hebben op de uitvoering van onze U&H taken. Hierbij analyseren we ook de resultaten van wel of niet behaalde beleidsdoelen en hoe de risicobeheersing de afgelopen jaren is verlopen. Deze resultaten worden meegenomen bij het opstellen van nieuw U&H beleid. Daarnaast analyseren we welke actualiteiten en ontwikkelingen in onze regio spelen. Bij deze stap brengen we daarom ook de omgeving opnieuw in kaart. Zie hiervoor hoofdstuk 4.
- 2. Beleidsvorming**

Op basis van de analyse die in de vorige stap is uitgevoerd, worden de doelen bijgesteld. Aan deze doelen worden prioriteiten gekoppeld. Dit geeft richting bij de uitvoering van de U&H taken.
- 3. Operationeel beleidskader**

In dit onderdeel vindt de vertaling van het strategisch kader naar het operationeel kader plaats. Dit gebeurt door doelstellingen en een naleefstrategie te formuleren. Het is belangrijk dat de personen die de U&H taken uitvoeren weten waarvoor en op welke wijze uitvoering gegeven moet worden aan het strategisch kader. Dit staat omschreven in de uitvoeringsstrategieën.
- 4. Planning en controle**

Dit onderdeel ziet op praktische zaken zoals het inrichten van de U&H organisatie en het bepalen van de benodigde capaciteit en financiële middelen. Dit wordt onder andere vastgelegd in ons uitvoeringsprogramma. Hoe onze U&H organisatie er uitziet en met wie wij samenwerken, staat omschreven in hoofdstuk 7.
- 5. Uitvoeringskader (voorbereiden)**

Het uitvoeringskader is het wettelijk kader voor de uitvoering van de U&H taken. Dit komt voort uit de Omgevingswet. Binnen dit kader stellen wij onze uitvoeringsstrategieën op. Dit is verder niet concreet omschreven in één hoofdstuk, maar vormt wel de basis voor dit gehele U&H-beleid.
- 6. Uitvoering**

De uitvoering ziet op de praktijk en gaat over vergunningverlening, het houden van toezicht en handhaving. Om deze taken naar behoren uit te kunnen voeren, zijn kwantitatieve en kwalitatieve hulpmiddelen nodig. Deze middelen maken geen onderdeel uit van onderhavig beleid.
- 7. Monitoring**

Tot slot vindt monitoring van de resultaten en de voortgang van de uitvoering van het beleid plaats. De resultaten van deze monitoring worden vastgelegd in een jaarverslag en gebruikt voor bijsturing van de operationele beleidscyclus.

Bijlage 2: de tafel van elf (T11)

De Tafel van Elf (T11) is een instrument waarmee een inschatting van het verwachte naleefgedrag van een doelgroep gemaakt kan worden en in aansluiting daarop de relatie met de benodigde handhaving-inzet kan worden bepaald. In deze bijlage wordt de Tafel van Elf verder toegelicht om inzicht te geven in het belang van een professionele communicatie op het gebied van handhaving.

Bij T11-analyses worden vier groepen met betrekking tot naleefgedrag onderscheiden, namelijk:

1. De spontane nalevers: deze groep is geneigd de regels na te leven en doet dat ook daadwerkelijk.
2. De per ongeluk overtreders: deze groep is geneigd de regels na te leven, maar overtreedt per ongeluk de regelgeving; het gaat hier dus om vergissingen.
3. De afgedwongen nalevers: het gaat hier om de groep die geneigd is te overtreden, maar wordt afgeschrikt door controle en sancties.
4. De bewuste overtreders: de groep die geneigd is te overtreden en dat ook daadwerkelijk doet.

De grootte van bovenstaande nalevinggroepen wordt bepaald door de gedragswetenschappelijke variabelen van de T11. De T11 factoren zijn verdeeld in drie clusters:

- Kennisfactoren: deze factoren geven de bekendheid met de regels bij de doelgroep weer en in hoeverre zij in staat is de regels na te leven.
- Motivatiefactoren: deze factoren zeggen iets over de normen en waarden van de doelgroep.
- Controle- en sanctiefactoren: deze factoren geven de mate van afschrikking weer vanuit de perceptie van de doelgroep.

Kennisfactoren

T1 Kennis van regels

De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep. Hoe meer regels, hoe ingewikkelder en onduidelijker, des te kleiner de kans op spontane naleving.

T1a bekendheid

- Kent de doelgroep de regels?
- Is de regelgeving niet te omvangrijk?
- Moet men veel moeite doen om op de hoogte te geraken van de regels?

T1b duidelijkheid

- Zijn of ontstaan er mogelijk twijfels over de toepasbaarheid van de regels?
- Zijn de regels voor de doelgroep niet te vaag of te ingewikkeld: begrijpt men wel wat ermee bedoeld wordt?
- Wordt van de doelgroep niet ten onrechte een bepaalde (technische of juridische) deskundigheid vereist om de regels te kunnen begrijpen?

Motivatiefactoren

T2 Kosten/baten

De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Hoge kosten en weinig baten betekent een kleinere kans op spontane naleving; lage kosten en veel baten betekent een grotere kans op spontane naleving.

T2a financieel-economisch

- Nadelen van naleving: moet men veel moeite doen (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen?
- Voordelen van naleving: zijn er specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels, zoals bijvoorbeeld financiële prikkels?
- Nadelen van overtreding: zijn er bepaalde fysieke omstandigheden die het overtreden bemoeilijken (overtredingsdrempel)?
- Voordelen van overtreding: levert overtreden voor betrokkene voordelen op die in tijd of geld zijn uit te drukken?

T2b immaterieel

- Is naleven (of juist overtreden) goed voor het imago of de reputatie?
- Levert naleven of overtreden van de regels andere maatschappelijke of sociale voor- of nadelen op?

T3 Mate van acceptatie

De mate waarin het beleid en de regelgeving redelijk worden gevonden door de doelgroep. Hoge acceptatie leidt tot een grotere kans op spontane naleving; lage acceptatie leidt tot een kleinere kans op spontane naleving.

- Vindt de doelgroep het beleid en daaruit voortvloeiende normen voor zichzelf en/ of in het algemeen redelijk?

- Kan de doelgroep zich verenigen in de uitgangspunten van het beleid of bestaan daar verschillende inzichten over?
- Zijn de bedoelingen van de wetgever duidelijk en juist geformuleerd en zijn er geen mazen in de wet?
- Zijn er tussenlagen (bijv. beroepsgroep, uitvoeringsinstellingen) die de acceptatie kunnen bevorderen?
- Vindt de doelgroep dat de uitvoeringsinstellingen redelijk functioneren?
- Kan de doelgroep een bijdrage leveren aan het beleid (zelfregulering)?

T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep

De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Hoe meer vertrouwen in het gezag, des te groter de kans op spontane naleving; hoe minder vertrouwen, des te kleiner de kans op spontane naleving.

T4a gezagsgetrouwheid

- Heeft de doelgroep respect voor de overheid, de wetgever of de uitvoeringsinstellingen?
- Leeft de doelgroep in het algemeen regels goed na?

T4b integriteit/ moraliteit

- In welke verhouding staan de normen en waarden die spelen in de doelgroep (bijvoorbeeld geloof of politiek) tot de normen en waarden die de overheid oplegt?
- Heeft de doelgroep andere gewoontes die in strijd kunnen zijn met de regels?

T5 Informele controle

De gepercipieerde (door de doelgroep zelf waargenomen) kans op positieve/ negatieve sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet overheidsinstanties. Hoe meer informele controle, des te groter de kans op spontane naleving, mits er in het algemeen sprake is van acceptatie van regels bij de doelgroep.

- Merkt de omgeving het snel als iemand een overtreding pleegt?
- Bestaat er een hechte band tussen de doelgroep en de omgeving?
- Bestaan er informele controlestructuren?
- Keurt de omgeving het overtreden in het algemeen af?
- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren (sociale sanctie)?

Controle- en sanctiefactoren

T6 Informele meldingskans

De gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding gemeld wordt aan de overheidsinstanties.

- Is de omgeving van de doelgroep snel geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is in het algemeen bekend bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?
- Zijn er maatregelen genomen om de bereikbaarheid van de overheidsdienst te vergroten (kliklijn)?

T7 Controlekans

De gepercipieerde kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. Eventueel kan onderscheid worden gemaakt in fysieke en administratieve controle.

- Hoe groot is de objectieve controlekans (controledichtheid)?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Waar hangt de subjectieve controlekans vooral van af?

T8 Detectiekans

De gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt. Eventueel kan onderscheid worden gemaakt in fysieke en administratieve controle.

- Hoe moeilijk is het om overtredingen te constateren: moeten controleurs (financiële) experts zijn om fraude te ontdekken?
- Hoe moeilijk is het om de overtreding tot de overtreder te herleiden?
- Kunnen belangrijke documenten makkelijk vervalst worden?
- Zijn overtredingen moeilijk of juist makkelijk te constateren doordat ze plaats- en tijdgebonden zijn?

T9 Selectiviteit

De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden.

- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?

- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?
- Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controle-/ opsporingsmethoden?

T10 Sanctiekans

De gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is.

- Wat is het sepot- of gedoogbeleid op dit wetgevingsterrein?
- Hoe groot is de kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Is een overtreding moeilijk te bewijzen?
- Schatten overtreders de kans op vrijspraak hoog in?

T11 Sanctie-ernst

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

T11a formele sanctiehoogte

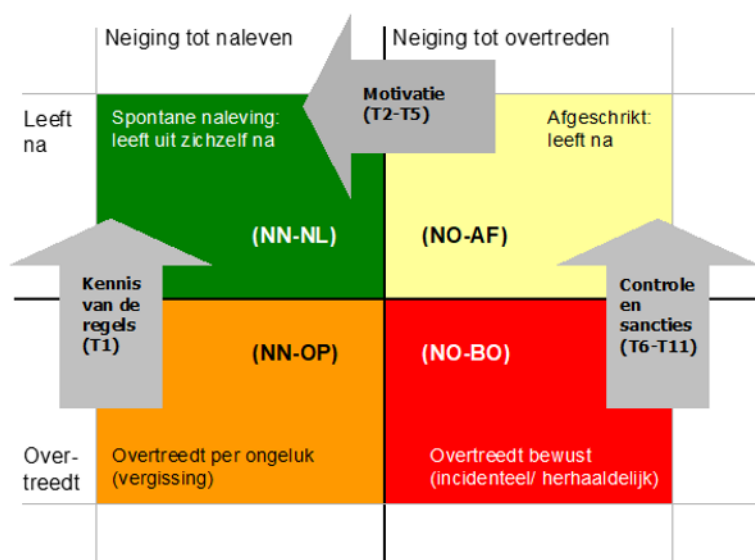
Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?

- Schat de doelgroep deze sanctie als hoog in (lange gevangenisstraf, hoge geldboete, veel moeite om schade te herstellen)?
- Houdt de sanctie rekening met de financiële draagkracht van de overtreder?
- Wat is de snelheid van sanctieoplegging (lik-op-stuk)?

T11b immateriële kosten

- Vindt men het feit dat men met Justitie te maken krijgt (in geval van strafrechtelijke handhaving) vervelender dan de feitelijke sanctie?
- Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende nadelen voor betrokkene (bijvoorbeeld ten aanzien van reputatie, imago, aanzien)?

De eerste cluster van factoren, de kennisfactoren, is van invloed op de omvang van de groep 'per ongeluk overtreders'. Het tweede cluster van factoren heeft betrekking op de mensen/ bedrijven die geneigd is regels en wetten te overtreden (de groep 'afgedwongen nalevers'). Het derde cluster bepaalt de omvang van de groep die daadwerkelijk overtreedt ('bewuste overtreders'). Onderstaand schema geeft het verband tussen nalevingsgroepen en de T11 factoren schematisch weer.



De Tafel van Elf is een theoretisch instrument. Voor de praktische toepassing kan bij de analyse van overtredingen van wet- en regelgeving de Tafel van Elf worden vertaald naar de volgende te stellen vragen:

1. Wat is het exacte probleem?
2. Zijn er op dit moment regels ten aanzien van het thema? Zo ja, welke regels zijn aanwezig?
3. Welke maatregelen worden op dit moment reeds ondernomen om het probleem aan te pakken?
4. Wie zijn de overtreders?
5. Zijn de overtreders bekend met de regels?
6. Zijn de regels duidelijk voor "buitenstaanders"?

7. Hoeveel moeite moeten de overtreeders doen om zich aan de regels te houden?
8. Wat levert het overtreden van de regels aan voordelen op?
9. Zijn overtreeders zich ervan bewust wat het overtreden van de regels in maatschappelijke zin betekent?
10. Zijn de regels redelijk?
11. Zijn de overtreeders ontvankelijk voor de regels?
12. Zijn de overtreeders ontvankelijk voor sociale controle?
13. Is de omgeving geneigd om overtredingen te melden?
14. Wat is het beeld van de overtreeders om "gepakt" te worden?
15. Hoe kijken overtreeders aan tegen de hoogte van de sanctie en het soort sanctie?
16. Wat zijn adequate maatregelen voor de nabije toekomst?

Activiteit
wegingsfactor

Thema's wet- en regelgeving

ruimtelijke inpassing	1,00
esthetische inpassing	1,00
constructieve veiligheid	1,00
gebruiksveiligheid	1,00
brandveiligheid	1,00
sociale veiligheid	1,00
geluid	1,00
vocht	1,00
afvalwater en riolering	1,00
ventilatie	1,00
beperking invloed schadelijke stoffen / dieren	1,00
watervoorziening	1,00
daglichttoetreding	1,00
toegankelijkheid	1,00
ruimten	1,00
opstelplaatsen	1,00
energiezuinigheid	1,00
bodem	1,00

	Verbouwen zonder omgevingsvergunning				Verbouwen in strijd met omgevingsvergunning				Gebruik bouwwerk in strijd met omgevingsvergunning (o.a. illegale bewoning)				Onderzoek BAG				Klachten en Handwingsverzoeken			
	effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid	effect	kans	risico	beleid
	3	3	9	X	4	2	8	X	3	2	6	X	2	2	4	X	3	2	6	X
	2	2	4	X	3	1	3	X	1	1	1	X	2	1	2	X	2	1	2	X
	4	2	8		5	2	10		1	1	1		2	1	2		2	2	4	
	4	1	4		4	1	4		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	4	2	8		4	2	8		3	2	6		2	1	2		2	2	4	
	1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	1	1	1		1	1	1		2	1	2		1	1	1		4	1	4	
	2	1	2		2	1	2		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	2	1	2		2	1	2		2	1	2		1	1	1		1	1	1	
	1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	2	1	2		2	1	2		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	1	3	3		1	3	3		1	1	1		1	1	1		1	1	1	
	4	1	4	X	4	1	4	X	3	1	3	X	1	1	1	X	2	1	2	X
			54				54				32				24				34	

Conversatietabel risicoanalyse – werkniveaus

		KANS X EFFECT (RISICO)					
EFFECT	E. Zeer ernstig	5	5	10	15	20	25
	D. Ernstig	4	4	8	12	16	20
	C. Groot	3	3	6	9	12	15
	B. Matig	2	2	4	6	8	10
	A. Klein	1	1	2	3	4	5
			1	2	3	4	5
			A. Zeer klein	B. Af en toe	C. Geregeld	D. Zeer vaak	E. Vrijwel zeker
			KANS				

werkniveau

	4	Integraal
	3	Representatief
	2	Beperkt
	1	Marginaal

Bijlage 4: toezichtmatrix

Toezichtmatrix 1 (kwalitatief programma = diepgang)																			
	Ruimtelijke inpasbaarheid	Esthetische inpasbaarheid	Boedem	Brandveiligheid	Constructieve veiligheid	Gebruiksveiligheid	Ventilatie	Ruimen	Afvalwater & riolering	Vocht	Geluid	Daglicht	Energiezuinigheid	Toegankelijkheid	Openplaatsen	Sociale veiligheid	Beperking schadelijke stoffen	Wetervoorziening	
Nieuw- en verbouw woon- / logiesgebouw	3	3	3	4	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	1	2	0	0	37
Overige nieuw- en verbouw publiektoeg. bouwwerken en kantoren	3	3	3	4	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	1	0	0	0	35
Nieuwbouw grondgebonden woningen	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	0	0	32
Veranderen en vergroten van een woonfunctie	3	3	3	2	2	2	2	1	2	2	2	1	1	1	1	1	0	0	29
Kleinschalige nieuw- en verbouw publiektoeg. bouwwerken en kantoren	3	3	3	4	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	26
Nieuw- en verbouw overige industrie	3	3	3	4	2	2	1	2	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	22
Nieuw- en verbouw lichte industrie	3	3	3	3	2	1	1	2	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	20
Grote bouwwerken geen gebouw zijnde	3	3	3	4	3	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	18
Vrijstaand bijgebouw bij woonfunctie	3	3	3	2	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16
Kleine bouwwerken geen gebouw zijnde	3	3	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
	30	30	30	29	21	17	13	12	12	9	9	8	8	7	6	4	0	0	

■ Lager dan landelijk
 ■ Landelijk
 ■ Hoger dan landelijk

Bijlage 5: Interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Van belang	3	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Beperkt	2	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
	Vrijwel nihil	1	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>
			A	B	C	D
			<p>Goedwillend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	<p>Moet kunnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	<p>Calculerend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	<p>Bewust en structureel/ Crimineel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER						

Bijlage 6: Toelichting kwaliteitscriteria

Kritieke massa

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie in principe in staat is om de taken en onderliggende operationele activiteiten uit te voeren, gegeven de minimaal benodigde deskundigheid (opleiding, ervaring en kennis) voor de uitvoering van deze taken en de continuïteit daarvan. Volgens de Landsmeerse verordening, mag het college gemotiveerd afwijken van de kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de thuishaken. Het college heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid via de "kwaliteitscriteria voor thuishaken gemeente Landsmeer". In de jaarlijkse evaluatie wordt nagegaan of, en in welke mate er is afgeweken van de door het college gestelde criteria en of de kwaliteit voldoende geborgd is.

Inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten

Naast het opstellen van criteria voor kritieke massa zijn er ook inhoudelijke criteria. Dit zijn aanvullende criteria die een minimale ondergrens bepalen. De inhoudelijke criteria hebben betrekking op:

- De inhoudelijke elementen van probleemanalyse, beleid, strategie en (uitvoering) programma.
- De diepgang van de toetsing van vergunningsaanvragen.
- De diepgang van inspectie en toezicht.
- De wijze van inspectie en toezicht ter plaatse.
- De landelijke sanctiestrategie.
- De landelijke prioriteiten van inspectie, toezicht en handhaving.

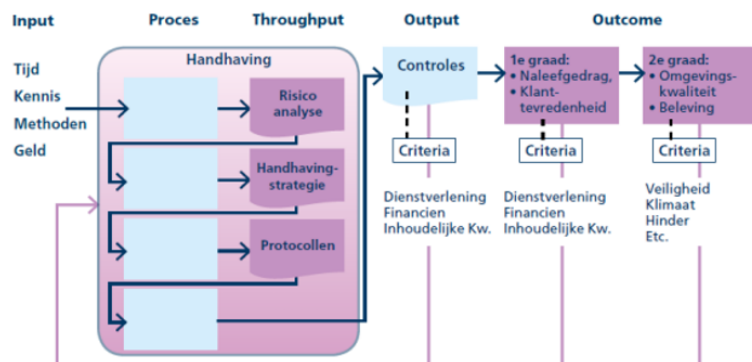
Proceskwaliteit

De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen wordt de cyclus die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten. De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden bij het inrichten van de organisatie, bijvoorbeeld om onafhankelijke oordeelsvorming te borgen. Voor het opstellen van de procescriteria is, in lijn met de professionalisering van de milieuhandhaving, op landelijk niveau beoordeeld of op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening enerzijds en inspectie, toezicht en handhaving anderzijds goed is nagedacht over de borging van kwaliteit.

Doelen voor kwaliteit en kwaliteitscriteria

In de Verordening kwaliteit VTH voor gemeente Landsmeer wordt gerefereerd naar criteria voor input, throughput, output en outcome. De outcome- en outputcriteria benoemen het ambitieniveau van de gemeente boven op het minimale niveau dat is vastgelegd in de wet. Deze zijn in de vorm van doelstellingen opgenomen in deze U&H-strategie. De outcomecriteria zeggen iets over de omgevingskwaliteit, veiligheid en gezondheid van de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om het maatschappelijke effect van het beleid. De outputcriteria gaan over de concrete prestaties die worden geleverd om het beleidsdoel te realiseren, zoals het aantal vergunningen of toezichtacties. Bij het bepalen van de outputen outcomecriteria is uitgegaan van de thema's dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten, en financiën.

De throughputcriteria, ofwel procescriteria, beschrijven de processen die moeten leiden tot producten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De afgelopen jaren heeft een verbetering plaatsgevonden zodat de gemeente weer voldoet aan de landelijk geldende procescriteria. De inputcriteria gaan over de middelen, mensen en tijd die nodig zijn om het proces goed te laten verlopen. Welke middelen en capaciteit er nodig zijn om het beleid uit te kunnen voeren, staat beschreven in het Wabobeleidsplan en in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Daarnaast beschrijft het door het college vastgestelde "kwaliteitscriteria voor thuishaken gemeente Landsmeer" welke eisen er worden gesteld wat betreft de kritieke massa (vakmanschap).



Figuur 1. Procesmodel output en outcome