

Programma (2016 – 2019) en verordening VTH gemeente Haarlem

1. Inleiding

Dit document is nadrukkelijk de eerste bouwsteen om het beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) op het gebied van de fysieke leefomgeving vorm en inhoud te geven. En onder de fysieke leefomgeving vallen dus die VTH-taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van milieu, bouwen, ruimtelijke ordening en openbare orde.

Een van de redenen om nu met dit document te komen is de inwerkingtreding van de Wet VTH met ingang van 14 april 2016. Een wet die de verplichting stelt dat gemeenten bij verordening zichzelf de opdracht geven om inzicht te geven hoe en wat en met welk doel zij hun taak op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving (gaan) uitvoeren. Op basis van deze verordening zal in een regelmatige cyclus moeten worden beoordeeld: “doen we de dingen goed en doen we de goede dingen?” Haarlem breidt de in de modelverordening genoemde onderwerpen uit met veiligheid (zie hieronder) en duurzaamheid. Voor beide onderwerpen heeft de gemeente Haarlem zowel een apart beleidsproces als beleidsproducten vastgesteld. De vastgestelde beleidsproducten hebben over en weer rechtstreeks invloed op het programma VTH. Ook in de bijbehorende verordening zijn deze twee beleidsvelden dan ook expliciet opgenomen.

In het Integrale Veiligheid- en Handhavingsprogramma (2015 – 2019) en de jaarlijkse actieplannen Veiligheid en Handhaving heeft de gemeenteraad tot dit jaar eveneens de bouwteken en dergelijke qua handhavings- en toezichtsplannen vastgesteld. Dit gaat nu vanwege de inwerkingtreding van de Wet VTH veranderen.

Vanaf 2016 is het doel om de kwaliteit en kwantiteit van het beleid en uitvoering op het gebied van Vergunningen, Toezicht en Handhaving in een cyclus met elkaar te verbinden. De ketenaanpak en integrale aanpak op toezicht en handhaving blijft, maar daar komt een aspect, te weten de vergunningverlening, bij. En voor de volledigheid; we richten ons nu op het bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, de Drank en Horecawet, de APV voor zover het gebouwen betreft en de kinderopvang.

De Wet VTH vereist dat wij vanaf heden ieder jaar de gestelde prioriteiten uitwerken in een VTH Actieplan, gebaseerd op een bijbehorend meerjarig beleidsplan. Dit meerjarig beleidsplan krijgt de geldigheidsduur tot 2019. Dit, vanwege de geplande inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2019. In het Actieplan staat beschreven welke vergunningen, toezicht- en handhavingstaken dat jaar worden uitgevoerd en welke capaciteit hiervoor wordt ingezet. De keuze voor deze tweedeling, een meerjarig beleidsplan en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, is gemaakt om met de operationele uitvoering flexibel te kunnen inspelen op de actualiteit en tegelijkertijd daarmee te voldoen aan de eisen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) en het implementeren van de BIG 8 systematiek op dit werkveld (bijlage 6). Deze actieplannen gaan jaarlijks ter besluitvorming naar de gemeenteraad (raad).

Op elk aspect binnen die BIG 8 gaan we onze huidige werkwijze en aanpak doorlichten op volledigheid en onduidelijkheden. Dit, zodat de afdeling, het bestuur en de raad in goede samenhang ieder zijn eigen rol invulling kan geven. Wat zijn de kaders (raad), wat zijn de gewenste doelen (college), wat doen we dagelijks (de afdeling) zijn dan vragen die transparant, helder en overzichtelijk regelmatig de revue passeren en leiden tot conclusies dan wel tot het bijstellen daarvan; alles gericht op het gewenste doel (leefbaarheid, kwalitatief hoogwaardig en gebaseerd op rechtszekerheid bij de dagelijkse uitvoering van de Wabo).

Niet al deze taken op het gebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) doet de gemeente zelf. De OmgevingsDienst IJmond (ODIJ) en de VeiligheidsRegio Kennemerland (VRK) verrichten taken op het gebied van resp. milieu en brandveiligheid en kinderopvang. De resultaten van hun werkzaamheden (in opdracht van de gemeente) zijn uiteraard van invloed op de gewenste resultaten in de leefomgeving van de gemeente, maar zullen voornamelijk aan de raad worden voorgelegd via de verantwoordingsdocumenten vanuit deze eerdergenoemde organisaties.

2. Uitgangspunten

De gemeente hanteert in al haar bestuurlijk handelen en optreden met de burger, ondernemer de eisen en beginselen van de Algemene wet bestuursrecht. En op het gebied van de VTH (Wabo) vertaalt zich dit in algemene uitgangspunten.

De gemeente geeft zelf het goede voorbeeld. En hanteert de volgende uitgangspunten die grotendeels zijn te vertalen in meetbare doelstellingen:

- Gelijke gevallen worden gelijk behandeld.
- Eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen staat voorop.
- Toezicht en handhaving vinden in redelijkheid, dat wil zeggen, proportioneel plaats.
- Goede informatie-uitwisseling en samenwerking met in- en externe partners.
- Er wordt duidelijk en eenduidig naar burgers gecommuniceerd.
- Bij de inzet van middelen wordt rekening gehouden met de grootste risico's. Hierbij staan de bescherming van de (volks)gezondheid en (fysieke) veiligheid voorop.
- Overtredingen die niet beëindigd worden met bestuursrechtelijke middelen aanpakken.
- Indien een bestuursrechtelijke procedure wordt ingezet deze ook afmaken (dit draagt bij aan de bestuurlijke geloofwaardigheid).
- Vergunningen worden tijdig verleend.
- Ketenaanpak en integrale aanpak zijn vereist.
- Het algemeen belang versus privaat belang wordt zorgvuldig afgewogen in ieder proces.
- Kennis en kunde van het personeel zijn op adequaat niveau.

Dienstverlening en financiën

In de verordening VTH worden dienstverlening en financiën aangewezen aspecten waarop ingezet wordt om de uitgangspunten te bereiken. Voor de uitwerking en regels rondom deze twee aspecten verwijzen we in beginsel naar de gemeente brede aanpak.

Voor de financiën verwijzen we naar ons reguliere proces rond de kadernota, begroting, berap 1 en berap 2, en uiteraard naar de jaarlijkse jaarrekening van onszelf en van enkele externe partners op dit taakveld (de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) en de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK).

Voor een goede dienstverlening door de gemeente is de basis voor het vertrouwen in het gemeentebestuur. Met het project nieuwe bestuursstijl is geïnventariseerd in de stad hoe dat vertrouwen vergroot kan worden. Uiteraard zal dit project ook zijn invloed hebben op de uitvoering van de Wet VTH en de verbetering van de dienstverlening in deze.

Verbetering van de dienstverlening bij eenvoudige en complexe vraagstukken is continu belangrijk. Deze verbetering wil de gemeente bereiken door transparanter, communicatiever, sneller én slagvaardiger te opereren. Voor de uitvoering van de Wet VTH wordt qua dienstverlening direct aangesloten bij datgene wat gemeentebreed wordt ingezet en vastgesteld. Afzonderlijke verantwoording van het onderwerp dienstverlening wordt dan ook binnen de verordening VTH niet ontwikkeld. Dit, om dubbel werk te voorkomen.

Integrale dienstverlening richt zich op de hele keten van klantvraag tot en met levering van de dienst en stelt 'de klant' centraal. We gaan werken aan een Haarlems dienstverleningsconcept met passende serviceformules en communicatievormen met de stad. Met 'de hele keten' bedoelen we dat dienstverlening in de praktijk de grenzen van (hoofd)afdelingen over stijgt. Juist daarom stellen we onze informatie in de keten *100% digitaal* en *zaakgericht* beschikbaar om snellere, slimmere, meer eenvoudige en meer betrouwbare dienstverlening te kunnen bieden.

Kwaliteitseisen 2.1

Doel van de inzet van de landelijke kwaliteitscriteria 2.1 is om bij de uitvoering een meer gelijkmatige aanpak over het land te bereiken, waardoor de uitvoering beter inzichtelijk en voorspelbaarder is. Dit leidt dan tot een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH); en dat is wat de samenleving van de overheid standaard mag verwachten.

De regelgeving in het Wabo-domein is in het algemeen zeer ingewikkeld. Kwaliteitscriteria maken daarbij inzichtelijk welke kwaliteit kan worden verwacht bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken. De set criteria is opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies en het rijk; daarbij wordt ook nadrukkelijk ingezoomd op de kritieke massa en wordt dit vakmanschap geadresseerd in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Organisaties en medewerkers die aan deze criteria voldoen moeten in de kern in staat zijn om producten af te leveren met de gewenste kwaliteit. In de bijlage 3 van dit programma zijn deze kwaliteitseisen voor de volledigheid en ter kennisname toegevoegd.

Hoe vertalen wij deze kwaliteitscriteria in ons programma?

Allereerst kan gesteld worden dat de keuzes die de gemeenteraad maakt in dit programma en de bijbehorende verordening VTH bijna automatisch leiden tot een vertaling en inzicht in de benodigde kwaliteit en kwantiteit van het personeel. De gekozen uitgangspunten in relatie tot de benoemde risico's (zie de matrix in bijlage 1) in combinatie met de gewenste aanpak zijn richtinggevend en bepalend voor de inzet en opleiding van de ambtelijke inzet.

Gemeenten hebben uiteraard meerdere keuzes bij het vaststellen van de verordening VTH:

- de verordening geldt alleen voor de basistaken (artikel 5.4 eerste lid onder b Wet VTH), óf
- de verordening geldt voor alle Wabo-taken (en eventueel aanpalende wet- en regelgeving) óf
- de verordening geldt voor alle taken die bij Omgevingsdienst IJmond zijn belegd vast te stellen, óf
- de verordening geldt voor alle taken (Wabo, APV, Drank en Horeca, Kinderopvang, WMO) waar de gemeente of de ODIJ voor de gemeente Haarlem vergunningverlenende, toezichts- & handhavende taken uitvoert binnen de fysieke leefomgeving.

Voor het Haarlemse achten wij de insteek dat niet alleen derden (de ODIJ en de VRK) aan de kwaliteitscriteria moeten voldoen, maar dat in alle VTH-situaties het uitgangspunt moet zijn dat het voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.1 (PUmA) geborgd moet zijn. In Haarlem is daarom het volgende in de verordening opgenomen:

- de verordening geldt voor alle taken (Wabo, APV, Drank en Horeca, Kinderopvang, WMO-aanbieders) waar de gemeente, de VRK of de ODIJ voor de gemeente Haarlem vergunningverlenende, toezichts- & handhavende taken uitvoert binnen de fysieke leefomgeving.

3. Vergunningverlening

Een aanvraag vormt altijd de basis voor de vergunning. Uitgangspunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen.

Bij het verlenen van vergunningen heeft de gemeente de taak om de aanvraag te toetsen aan de wettelijke toetsingskaders en de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen.

Basiswerkwijze (Wabo, APV, Drank- en Horecawet etc.)

Het proces rondom de totstandkoming van een vergunning kan worden onderscheiden in een aantal hoofdstappen

- Beoordelen van de compleetheid van een aanvraag. De zorg voor een complete aanvraag ligt bij de aanvrager. Wel is het zaak dat de aanvrager goede informatie krijgt over wat een complete aanvraag precies inhoudt. Welke stukken moeten er aangeleverd worden. Welke informatie is al bij de gemeente voorhanden etc. etc.
- Inwinnen van advies bij diverse interne en externe adviseurs. Deze zijn noodzakelijk om te komen tot een goede besluitvorming.
- Inhoudelijke toetsing van de vergunningaanvraag aan de wettelijke en technische kaders;
- Procedure (uitgebreide of reguliere procedure)
- Besluitvorming
- Bezwaar- en beroepsfase

De behandeling van de aanvragen vindt in beginsel plaats naar volgorde van binnenkomst. Bij het afhandelen van een aanvraag wordt daarom niet gebiedsgericht gewerkt.

Samenwerking bij de vergunningverlening

De vergunningverleners werken bij hun werk nauw samen met de juristen van de afdeling. Het beoordelen, verlenen of weigeren van een aanvraag heeft immers op grond van de Algemene wet bestuursrecht altijd belangrijke juridische consequenties. Hierover vindt zo vaak als nodig, maar in ieder geval iedere week een overleg plaats waar de in behandeling zijnde plannen worden besproken. Verder zijn er een aantal overleggen naar specialistische onderwerpen (drank en horeca overleg, APV overleg etc.).

Vormen van vergunningverlening Wabo

De volgende vormen van vergunningverlening worden onderscheiden:

- Reguliere procedure
- Uitgebreide procedure
- Gefaseerde aanvraag

- Aanvraag van deelactiviteiten
- Meldingsplichtige activiteiten

De Wabo en de Algemene wet bestuursrecht geven de voorwaarden aan onder welke de procedure gevoerd moet worden. Dat is daarom niet een vrije keuze van de gemeente zelf. Als aanvulling of concrete uitwerking van algemeen geldende voorschriften van het Activiteitenbesluit of Bouwbesluit 2012 kan een uitwerking van voorschriften nog nodig zijn voor het voorkomen van risico's of voor een betere handhaafbaarheid van de voorschriften en/of de vergunning.

Als een aanvraag in fasen of deelactiviteiten wordt aangevraagd, worden de bovenstaande stappen zoals genoemd bij de basis werkwijze bij iedere fase/deelactiviteit doorlopen.

In de Wabo is aangegeven dat een verleende vergunning na een half jaar (voor bouw en aanleg) of na drie jaar (overige) kan worden ingetrokken. Het college van Haarlem gaat hiertoe alleen over nadat de vergunninghouder is gehoord. Echter, dit is geen pro-actief beleid. Een van de achterliggende redenen van deze regelgeving is, dat zo wordt voorkomen dat er nog uit te voeren vergunningen blijven bestaan die gebaseerd kunnen zijn op verouderde regelgeving. In die gevallen dat nieuwe ontwikkelingen in de weg worden gestaan door 'oude rechten die niet geëffectueerd zijn', wordt dit rechtsmiddel in overweging genomen.

Beoordelingskaders

Buiten de landelijk geregelde beoordelingskaders (Bouwbesluit, Activiteitenbesluit, Woningwet Wabo etc.) worden bij de beoordeling ook de lokale toetsingskaders betrokken.

Voor een omgevingsvergunning kunnen dit in ieder geval zijn:

- Haarlemse Bouwverordening
- Nota Ruimtelijke Kwaliteit.
- Brandbeveiligingsverordening
- Bodembeleidskader Haarlem 2014

Vormen van vergunningverlening APV

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente Haarlem bevat regels over zaken die de openbare orde, de veiligheid en het uiterlijk aanzien van de gemeente betreffen. Denk aan horeca, evenementen, uitstallingen, reclame of parkeren. Het is de belangrijkste verordening waarmee Haarlem – vanuit gemeentelijke autonomie – deze zaken reguleert en handhaaft. Deze verordening vormt de basis voor een aantal vergunningen (Evenementen, reclame, uitstallingen, standplaatsen etc.).

De APV van Haarlem is in 2013 ingrijpend herzien en volgt vanaf dat moment de model APV van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Hoewel de APV van Haarlem het model van de VNG volgt, zijn er ook lokaal specifieke beleidskeuzes in verwerkt, die leiden tot afwijkende regels.

In de gemeenteraad van Haarlem, bij monde van de commissie Bestuur is de wens geuit om, voorafgaand aan een volgende herziening, de APV te evalueren. De evaluatie moet inzichtelijk maken welke knelpunten op dit moment in de toepassing van de APV spelen en welke regels hiervoor in de APV kunnen worden aangepast. Deze knelpunten worden in de komende periode opgepakt en de beoordeling en conclusies hiervan worden aan de gemeenteraad voorgelegd en ter besluitvorming aangeboden.

Kwaliteitsborging proces en product

I.

Met betrekking tot de kwaliteit en de uitvoering van de omgevingsvergunningen wordt er ieder kwartaal een steekproefsgewijze controle uitgevoerd. De omvang van deze regelmatige steekproef is afhankelijk van een aantal factoren:

- De frequentie waarin het werkproces wordt uitgevoerd.
- Het aantal 'transacties'.
- De te onderkennen risico's (inschatting laag-midden-hoog).

De ambtelijke steekproef bestaat uit 8 dossiers per maand; om de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden en rapportages te borgen (inclusief de financiële aspecten rond de opgelegde leges) wordt een review- en vaststellingsproces gevolgd.

Dit proces verloopt als volgt:

Collegiale review van het eerste conceptrapport.

Hoor en wederhoor met de uitvoerende afdeling (het desbetreffende afdelingshoofd c.q. de proceseigenaar).

Review door het hoofd van de afdeling Procesondersteuning.

Vaststelling door het verantwoordelijke MT en het MT van DVV.

Vaststelling door de K&C/M&S.

Eventuele review door de accountant.

II.

Om de onpartijdigheid te waarborgen maken we gebruik van een bouwkostendeskundige voor de controle over de opgegeven hoogte van de bouwsom boven de € 300.000,-- bij Wabo aanvragen. Voor de bepaling van de hoogte bij eventuele planschade bij verzoeken ontheffingen van een bestemmingsplan maken we al vele jaren gebruik van het bedrijf Raadgevende adviseurs onroerende zaken (SAOZ).

Vergunningverlening en Interbestuurlijk Toezicht (IBT)

De provincie Noord-Holland toetst of de gemeente de processen m.b.t. vergunningverlening, toezicht en handhaving zodanig ingericht heeft dat de medebewindstaken adequaat uitgevoerd kunnen worden. Dit wordt interbestuurlijk toezicht genoemd. Eisen aan de inrichting van de processen zijn wettelijk vastgelegd in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur (Besluit omgevingsrecht en Ministeriele regeling omgevingsrecht). Dit zijn de zogenaamde procescriteria. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus: de BIG-8 cyclus.

4. Toezicht en Handhaving

In het besluit omgevingsrecht (Bor) is op hoofdlijnen aangegeven hoe toezicht georganiseerd dient te zijn. Op grond van het Bor moet het bestuursorgaan inzicht geven in de wijze waarop het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving wordt uitgevoerd. In het jaarlijks te maken actieplan (tot op heden op basis van het Veiligheids- en Handhavingsprogramma) wordt aangegeven op welke wijze en hoe het toezicht wordt gehouden. Door dit in het actieplan op te nemen, is er een redelijke mate van flexibiliteit om op veranderende omstandigheden in te spelen.

Vormen van toezicht en basiswerkwijze

Onder toezicht wordt verstaan het feitelijk toezien op naleving van wet- en regelgeving door het uitvoeren van controles. We onderscheiden primair twee soorten van toezicht:

- Preventief toezicht
- Repressief toezicht

Daarnaast zijn er nog verschillende vormen van de wijze waarop het toezicht is ingestoken c.q. waarop de prioritering binnen de gemeente Haarlem plaats vindt:

- Gebiedsgericht
- Doelgroepsgericht toezicht
- Vergunningsgericht
- Objectgericht
- Signaaltoezicht



Preventief toezicht

Bouwwerken

Bij het toezicht op gebouwen zijn verschillende thema's van belang. Gedacht moet dan worden aan veilige bouw, veilig gebruik (brandveiligheid) en gebruik in overeenstemming met het vigerend bestemmingsplan.

Het preventieve toezicht op de omgevingsvergunning voor het bouwen vindt plaats tijdens de realisatiefase. Het is van belang dat er tijdens het bouwen toezicht wordt gehouden op de uitvoering van de vergunning. Het is echter niet mogelijk om elk bouwproces meerdere malen te controleren. Daarom richt het toezicht op cruciale fasen tijdens de bouw. Een goede samenwerking tussen vergunningverlener en toezichter is cruciaal om dit in de praktijk te kunnen uitvoeren.

Onder de Wabo kan ook zonder omgevingsvergunning worden gebouwd, maar dat wil niet zeggen dat voor vergunningsvrij bouwen geen regels gelden. In elk geval gelden altijd de regels uit de woningwet, het Bouwbesluit, de bouwverordening en het burennrecht.

Sloopwerken

Toezicht tijdens sloopwerkzaamheden richten zich op de wijze van slopen, de veiligheid van zowel het sloofterrein als de directie omgeving en het verwerken en afvoeren van het sloopaafval. Dit toezicht op slopen is gemandateerd aan de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ). Dit, daar de asbestsloop op grond van het basistakenpakket naar de Omgevingsdienst moest worden overgeheveld. Om te voorkomen dat de scheidslijn zeer ondoorzichtig zou worden is ervoor gekozen om het toezicht op slopen bij de ODIJ te plaatsen.

Wabobreed

De Wabo betreft 26 verschillende vergunningsstelsels (reclame, aanlegvergunningen, kappen van bomen).

Brandveiligheid

Toezicht op brandveiligheid is aan de orde bij gebouwen met een publieks- of verblijfsfunctie. Het toezicht op brandveiligheid is een specialistische taak en wordt deels uitgevoerd door de brandweer en deels door de gemeente zelf. Jaarlijks wordt met de brandweer afspraken gemaakt welke taken de brandweer uitvoert en voor de langere termijn zijn er afspraken gemaakt over hoe het toezicht op de brandveiligheid wordt vormgegeven. Hierover stelt de brandweer jaarlijks haar eigen Actieprogramma op. Een programma dat wordt vastgesteld door de gemeente (opdrachtgever) en naar de toekomst toe zo mogelijk zal worden geïntegreerd in het Actieprogramma VTH.

Overigens: de handhaving die uit dit toezicht volgt, wordt opgepakt door de gemeente.

Milieu

De Omgevingsdienst IJmond voert de vergunningverlening, het toezicht en handhaving op de milieu-inrichtingen binnen de gemeente Haarlem uit. Hierover zijn afspraken gemaakt binnen de gemeenschappelijke regeling en vindt de opdrachtverlening en verantwoording (richting het bestuur en de gemeenteraad) plaats zoals neergelegd in het Uitvoeringskader Omgevingsdienst IJmond 2015-

2018.¹ Verder verzorgt de ODIJ het toezicht op meldingen van het Besluit Bodemkwaliteit en handhaving bij bodemsanering zonder BUS-melding/beschikking.

Uiteraard vinden er op werkniveau regelmatig overleggen plaats over onderwerpen die zowel milieu, bouwen, APV of andere thema's betreffen waar de casuïstiek elkaar moet vinden (bijvoorbeeld: horeca, brandveiligheid bij bedrijven, evenementen en geluid).

Het duurzaamheidsbeleid (Haarlem Klimaat Neutraal) en -programma wordt separaat door de raad vastgesteld en is daarmee van invloed op de keuzes die binnen dit programma worden genomen (aspecten als energie; externe veiligheid; geluid; bodem; lucht en dergelijke). De invloed van dit duurzaamheidsbeleid en -programma is zichtbaar in de jaarlijkse keuzes die naar voren komen in het uitvoeringsprogramma ODIJ, dat door de gemeente voor het onderdeel Haarlem wordt vastgesteld.

Kinderopvang

Het toezicht vindt plaats door de VRK, onderdeel GGD en de handhaving vindt plaats door de gemeente. De jaarlijkse verantwoording van de verrichte activiteiten geschiedt via de afgesproken kanalen (via het college naar het Rijk). De jaarlijkse werkplanning wordt vastgesteld door de portefeuillehouder jeugd en portefeuillehouder handhaving. Richting 2018 is het de intentie om toe te werken naar risicogestuurd toezicht.

WMO-aanbieders

Het toezicht vindt plaats door de VRK, onderdeel GGD en de handhaving vindt plaats door de gemeente. De jaarlijkse verantwoording van de verrichte activiteiten geschiedt via de afgesproken kanalen (via het college naar het Rijk).

Repressief toezicht

Hieronder valt het toezicht dat plaatsvindt op basis van klachten, meldingen, verzoeken om handhaving en calamiteiten/incidenten.

24 uren bereikbaarheid bij calamiteiten

Binnen het lokale bouwpiket adviseren bouwkundigen in Haarlem al jaren de hulpdiensten bij calamiteiten zoals bij branden, mogelijke instortingen etc., waarbij deze adviezen vooral gericht zijn op de veiligheid van omgeving, burgers en gebouwen, maar ook van de hulpverleningsdiensten zelf. Zij worden gebeld via het zogenaamde 'zacht piket'. Dit 'zacht piket' houdt in, dat wanneer de VRK advies nodig heeft m.b.t. constructieve veiligheid van een in brand staand pand of, dat de plaats waar de brand heeft gewoed moet worden afgeschermd, of het pand moet worden dichtgespijkerd, dan wordt op voorspraak van de dienstdoende Officier Van Dienst (OVD) de piketmedewerker ingeschakeld. De piketgroep bestaat uit ongeveer 10 mensen die op vrijwillige basis bereikbaar zijn.

¹ Zie voor meer informatie:  HAARLEM -
Uitvoeringskader Omgevingsdienst

Pieters Bouwtechniek is aan de onderkant van deze 'lijst' toegevoegd. Hierdoor is gewaarborgd, dat er bij een calamiteit altijd deskundigheid aanwezig zal zijn.

Deze taak overlapt overigens enigszins met de taak van het Team Bevolkingszorg, onderdeel Expertteam Omgevingszorg. Immers, het Expertteam Omgevingszorg richt zich ook vooral op de technische kanten van milieu, bouwen en constructies, waarbij speciaal gelet wordt op de veiligheid en het voorkomen van schade voor mens, dier en gebouwen; zowel tijdens als na de calamiteit. Een goede afstemming met de Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (AOV'er) is daarom een vereiste en daar wordt dan ook nadrukkelijk op gelet, gestuurd en geëvalueerd.

NB: Voor de bij de Omgevingsdienst IJmond belegde milieutaken en asbest geldt een hard piket.

Verzoek om handhaving

Op alle verzoeken om handhaving dient een besluit te worden genomen, hetzij om het verzoek af te wijzen dan wel om het uit te voeren.

Een overtreder wordt op grond van de Algemene wet bestuursrecht in beginsel eerst in de gelegenheid gesteld zijn/haar zienswijze te geven. Pas als alle belangen in beeld zijn en de overtreding helder is, wordt overgegaan tot handhaving. Indien spoedeisend belang aan de orde is (gevaar op instorting; geen herstel meer mogelijk) is onmiddellijke stillegging een bestuursrechtelijk instrument om toe te passen. De zienswijze is dan meestal mondeling mogelijk.

Van toezicht naar handhaving

Indien een overtreding wordt geconstateerd, heeft de gemeente, afhankelijk van de situatie, de keuze uit meerdere instrumenten (zie hierboven: advies, waarschuwing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, aanwijzing). Hiervoor is tevens de landelijke handhavingsstrategie (bijlage 5) ontwikkeld en deze is samen met de Algemene wet bestuursrecht richtinggevend voor de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd.

Deze landelijke handhaving strategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten. Toepassing van de landelijke handhaving strategie leidt dan tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen.

De overheid en dus ook de lokale overheid zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Samenwerking bij toezicht en handhaving

Het handhavingsoverleg is de plaats waar structureel overleg m.b.t. toezicht plaatsvindt. Uiteraard vindt dit zowel met onze interne als externe partners plaats (hoofdstuk 5 van dit programma).

Vormen van toezicht en handhaving

Binnen het toezicht en handhaving in dit kader wordt er primair onderscheid gemaakt tussen vijf toezichtvormen: 'vergunningsgericht toezicht', 'objectgericht toezicht', 'gebiedsgericht toezicht', 'doelgroepsgericht' en 'signaaltoezicht'. Deze verschillende vormen van toezicht zijn middelen om zoveel mogelijk gecoördineerd en integraal toezicht te houden en is het mogelijk om (waar nodig) daadkrachtig op te treden.

Vergunningsgericht toezicht is toegespitst op het houden van toezicht op verleende vergunningen. Dit vindt dus plaats tijdens bouw- of aanlegwerkzaamheden. Toezicht op sloopwerkzaamheden (waaronder de verwijdering van asbest) kan worden gezien als vergunningsgericht toezicht en vindt plaats door de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ). De gemeente heeft hierin alleen een signalerende functie in de richting van de ODIJ.

Objectgericht toezicht richt zich op het toezicht tijdens de gebruiksfase van objecten, dus inclusief het eventuele strijdig gebruik van het betreffende object. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het periodiek controleren van kamerverhuur op het gebied van brandveiligheid en aan het toezicht op de naleving van precarioverplichtingen bij bouwactiviteiten.

Gebiedsgericht toezicht gaat over toezicht gerelateerd aan geografische gebieden. Hiermee is het mogelijk om gericht toezicht te houden op die aspecten die voor een bepaald gebied van belang zijn. Hierbij kan gedacht worden aan het toezicht binnen de Waarderpolder (illegaal wonen) en het Westelijk Tuinbouwgebied, maar ook aan het feit dat de inspecteurs over de verschillende wijken zijn verdeeld, waardoor zij goed beeld houden van de zaken die spelen in 'zijn' wijk.

Doelgroepsgericht toezicht is het toezicht zoals we dat pilotgewijs invulling geven bij het toezicht op de brandveiligheid. De corporaties doen daarbij zelf het toezicht op de brandveiligheid binnen hun woningbestand en wij doen de steekproefsgewijze controle daarop.

Tot slot is daar nog het signaaltoezicht waarbij burgers, bedrijven, politiek, externe partijen zoals belangenorganisaties signalen/klachten doorgeven aan de gemeente. Hierop wordt actief op gehandeld door de betreffende inspecteurs in de beoordeling of dit een overtreding is dan wel dat een andere overheidsdienst deze klacht moet / kan oppakken (bijvoorbeeld de Omgevingsdienst).

De effectiviteit van het toezicht is bepalend voor de keuze van het soort toezicht dat ingezet wordt; en daarnaast is de in de bijlage van dit programma opgenomen risicoanalyse bepalend voor de

inhoudelijk te maken keuzes. Qua hoge risicobeoordeling zijn de zaken met een hoog en gemiddeld risico de belangrijkste taken van de gemeente. De onderwerpen die een laag risiconiveau hebben worden voornamelijk via signaaltoezicht opgepakt.

5. Toekomstige ontwikkelingen intern en extern

De volgende ontwikkelingen zien wij op ons afkomen:

Intern

- De invoering van de bestuurlijke boete in 2017 op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen;
- Het doorvoeren van ISO-systematiek op de vergunningverlening;
- Het doorlopend afstemmen van nieuwe beleidsproducten, in een niet uitputtende opsomming zijn dat het Actieprogramma IVH 2017, Uitvoeringsprogramma OD-IJ, en Uitvoeringsprogramma Brandveiligheid.

Extern

Private kwaliteitsborging en de Omgevingswet²

Uitgangspunt van het nieuwe stelsel 'private kwaliteitsborging' is dat de markt zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsborging in de bouw. Dit leidt ertoe dat het nieuwe stelsel een combinatie is van publieke en private elementen, zowel voor de regels die worden gesteld als voor het toezicht op die regels.

Dit alles is gericht op de verbetering van de bouwkwaliteit door versterking van de positie van de particuliere en zakelijke bouwconsument en door de introductie van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor bouwwerken. Uitgangspunt is dat het primair aan private partijen is om de wettelijke vereiste bouwkwaliteit en de nadere contractueel vastgelegde afspraken hierover te realiseren. Vanwege de specifieke publieke belangen die spelen bij de kwaliteit van bouwwerken zijn aanvullend wettelijke eisen van kracht. Beoogd wordt een evenwichtig stelsel van private en publieke verantwoordelijkheden zodat de bouwconsument de bouwkwaliteit en de bouwprestaties krijgt waar hij recht op heeft en waar hij voor heeft betaald.

Om in dit traject eerst ervaring op te doen wordt op dit moment ingezet op een soort gefaseerde aanpak. De eerste fase betreft dan bouwwerken, gevolgklasse 1. Gevolgklasse 1 omvat daarbij eenvoudige bouwwerken, zoals woningen, eenvoudige bedrijfsgebouwen en kleine infrastructurele werken. Bij deze gevolgklasse zijn de maatschappelijke gevolgen in geval van falen van een bouwwerk in beginsel beperkt.

De gevolgklasse wordt bepaald op basis van de geplande bouwactiviteit. Is sprake van een combinatie van verschillende gebruiksfuncties in één bouwplan, dan zal de hoogste gevolgklasse bepalend zijn voor de vraag onder welke gevolgklasse het betreffende bouwwerk valt. Zo zal een combinatie van wonen en winkels niet in gevolgklasse 1 kunnen vallen, omdat winkels onder een hogere gevolgklasse vallen.

Deze ontwikkeling is uiteraard van invloed op de taak van de gemeente binnen de VTH keten op het onderdeel bouwen. Indien de gemeente de bevoegdheid verliest voor het uitvoeren van bepaalde taken, zullen deze werkzaamheden ook niet meer worden uitgevoerd. De personele consequenties hiervan zijn bij vaststelling van de verordening VTH nog niet bekend.

² De Omgevingswet bundelt onder andere 26 wetten. Ook de wet VTH zal daarin opgaan

Naast de private kwaliteitsborging wordt er momenteel hard gewerkt aan het aanpassen van het omgevingsbeleid in Nederland. Dit beleid wordt op dit moment gekenmerkt door complexe wet- en regelgeving. Er zijn ruim 26 wetten, 120 uitvoeringsbesluiten en honderden ministeriële regelingen van toepassing op de fysieke leefomgeving. Daar komen de regels, beleidsstukken en visies van decentrale overheden nog eens bij. Het gaat daarbij om vele beleidsterreinen, denk aan ruimtelijke ordening en ontwikkeling, milieu en bodem, fysieke veiligheid, verkeer en vervoer, water, groen en natuur, energie, monumentenzorg, bouwregulering en dergelijke. De veelheid en diversiteit van regels waarmee overheden, bedrijven en burgers geconfronteerd worden, leidt in de praktijk tot problemen. De regelgeving is ondoorzichtig, onvoorspelbaar en stroperig en werkt daardoor kostenverhogend. Het remt gewenste ontwikkelingen en verhindert het bereiken van maatschappelijke doelen.

Om deze problemen te verminderen en te verkleinen heeft de regering een veelomvattende stelselherziening in gang gezet die – zoals het er nu naar uitziet - in 2019 gereed moet zijn. De Omgevingswet, die de Tweede Kamer in 2014 heeft aangenomen, is een eerste mijlpaal. Deze wet wordt momenteel uitgewerkt in nadere regelgeving, meerdere aanvullende wetten en een Invoeringswet.

De stelselherziening heeft twee maatschappelijke doelen:

- a. het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit;
- b. het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving om maatschappelijke functies te vervullen.

De in dit programma gezette processtappen, verwoord in de verordening VTH, zullen te zijner tijd een bijdrage leveren aan de keuzes die in het kader van de Omgevingswet zullen worden gemaakt. Het motto van de Omgevingswet is “Eenvoudig beter”.

“Eenvoudig” vullen we in doordat dit programma ons VTH-beleid op een transparante manier ordent en ontsluit voor verschillende groepen gebruikers; “beter”, omdat we gebruik maken van de Big 8. Deze systematiek is er nu juist op gericht om op basis van nieuwe feiten en inzichten en continue feedback het beleid dynamisch aan te passen. Dat continue reageren op de actuele omstandigheden betekent dus ook dat we nu nog niet in detail kunnen aangeven op welke manier er in 2019 dingen anders gaan.

Door het invoeren van deze en andere nieuwe programma’s geven wij invulling aan het continue monitoren en verbeteren van onze kwaliteit zoals beschreven in de Big-8 systematiek.