



**Gemeente
Haarlem**



Beleidsplan VTH 2019 e.v.

1 maart 2019

Afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Inhoudsopgave

Inhoud

1.	Samenvatting	4
2.	Ambities, doelen, visie	5
2.1	Coalitieakkoord	5
2.2	Uitgangspunten voor het VTH beleid	6
2.2.1	Definiëring beleid	6
2.2.2	Uitgangspunten VTH beleid	7
2.3	Relatie met overige beleidsvelden	8
2.4	Externe ontwikkelingen en nieuw beleid	10
3.	Beleidscyclus	10
3.1	Monitoring	11
3.2	Evaluatie en verslaglegging	11
4.	Beleidsthema's	12
4.1	Veiligheid	12
4.2	Behoud historische waarden en erfgoed	12
4.3	Duurzame ontwikkeling	13
4.4	Gezondheid	14
4.5	Voorkomen van ondermijning	14
5.	Beschrijving taakvelden	16
5.1	Wettelijke kaders	16
5.1.1	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	16
5.1.2	APV	16
5.1.3	Bijzondere wetten	16

5.2	Interne en externe samenwerking	17
6.	Uitvoeringsprogramma's	18
7.	Vergunningverlening	19
7.1	Het omgevingsbeleid onderdeel Vergunningen: toetsing op basis van criteria	19
7.2	Reikwijdte	20
7.3	Functies en thema's uit het Bouwbesluit	20
7.4	Toetsing omgevingsvergunning bouwen aan het Bouwbesluit	20
7.5	Ontwikkelingen toetsing Bouwbesluit	21
7.6	Uitgangspunten bij de huidige toetsing	21
7.7	Landelijke Toetsingsmatrix Bouwbesluit 2012	22
7.8	Vergunningen in de praktijk	23
7.9	Deel toetsing Bouwbesluit door externe adviseurs	23
8.	Handhavingsstrategie	24
8.1	Preventie	25
8.2	Toezicht	26
8.2.1	Toezicht op vergunningen	26
8.2.2	Toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen	27
8.2.3	Gebiedsgericht toezicht	27
8.2.4	Themagericht toezicht	28
8.3	Sanctie	28
8.3.1	Voorbeeldfunctie overheid	29
8.4	Gedogen	29
9.	Organisatie en uitvoering	31
9.1	Organisatie	31
9.1.1	Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving	31
9.1.2	Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden	31
9.1.3	Klachten- en bereikbaarheidsregeling	32
9.2	Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging	32
10.	Bijlagen	33

1. Samenvatting

Voor u ligt het beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Dit beleidsplan geeft invulling aan onze wettelijke plicht om een dergelijk beleidsplan op te stellen. Nog belangrijker echter, het geeft invulling aan onze wens om de uitvoering van vergunningverlening, het houden van toezicht en het handhaven van de regelgeving meer vorm te geven.

In de praktijk blijkt dat niet iedereen zich aan de regels houdt en dat het toetsen van plannen, toezicht en handhaving noodzakelijk zijn. Ook in onze gemeente vinden overtredingen plaats, worden veiligheidsvoorschriften in de bouw niet nageleefd en worden belangrijke voorzieningen vergeten bij bijvoorbeeld evenementen. Bewust en onbewust worden de regels en voorschriften om verschillende redenen niet nageleefd. Hierdoor wordt afbreuk gedaan aan de veiligheid en de kwaliteit van onze fysieke leefomgeving.

Bij de uitvoering van onze toezicht- en handhavingstaak staat de menselijke maat centraal. We praten met elkaar en handelen niet uitsluitend naar de letter, maar vooral ook naar de geest van de wet.

In dit beleidsplan zijn voornamelijk de kaders opgenomen. Plannen waarin deze kaders verder worden uitgewerkt, zoals het uitvoeringsprogramma 2019, de risicoanalyse en de evaluatie 2018 zijn als bijlage opgenomen.

In deze beleidsnota worden de wettelijke kaders en de toelichting op een aantal keuzes die in Haarlem gemaakt zijn voor de uitvoering van het VTH-beleid beschreven.

Kort samengevat gaat het daarbij om de volgende de strategische keuzes:

- De kwaliteit, leefbaarheid en veiligheid van de leefomgeving moeten worden gewaarborgd en waar nodig verbeterd.
- De algemene doelstellingen van het beleid worden jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.
- Door middel van een zogenaamde risicomatrix wordt de prioritering van taken bepaald.

Met dit beleid legt de gemeente Haarlem de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van de wettelijke taken op het gebied van het omgevingsrecht. Het bevat een beschrijving van de taken en de prioriteiten hierbinnen op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving. De prioritering bepaalt de mate van toetsing, toezicht en handhaving. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan keuzes over op welk niveau vergunningaanvragen worden getoetst. Of op welke punten we controleren bij verschillende bouwprojecten en welke toezichts- en handhavingsmiddelen we inzetten.

Om ervoor te zorgen dat het beleid steeds blijft aansluiten op de uitvoeringspraktijk en andersom, wordt gebruik gemaakt van de BIG-8 cyclus. Deze beleidscyclus wordt verderop in deze nota toegelicht. De komende jaren staat er belangrijke wetgeving op de rol die van invloed is op het VTH beleid. Gedacht moet worden aan de Omgevingswet en de Wet private kwaliteitsborging. De gevolgen van deze ontwikkelingen zijn voor de uitvoeringstaken nog niet volledig inzichtelijk, zodat aan deze beleidsnota geen einddatum is gesteld (doorgaans is de looptijd van een beleidsnota vier jaar, maar dat wordt nu waarschijnlijk, met de komst van de Omgevingswet korter).

Veiligheid, behoud historische waarden en erfgoed, duurzame ontwikkeling, gezondheid en het voorkomen van ondermijning zijn de beleidsthema's waaraan in Haarlem voorrang gegeven wordt en die leidend zijn bij de prioritering van ons dagelijks werk.

2. Ambities, doelen, visie

In deze nota is het beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving voor de periode vanaf 2019 voor de gemeente Haarlem vastgelegd. Onder de fysieke leefomgeving vallen de VTH-taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, drank- en horeca, huisvesting, kinderopvang en openbare orde voor zover gelinkt aan de APV.

Het is een wettelijke verplichting (artikel 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht, zie de bijlage) om het VTH-beleid in een nota vast te leggen. Met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet met ingang van 2021 verwachten wij dat de uitgangspunten van deze nota niet voor de volledige gebruikelijke termijn van vier jaar houdbaar zullen zijn. Vandaar dat deze beleidsnota niet is voorzien van een einddatum.

Adequaat VTH-beleid is flexibel en speelt in op actuele behoeftes. Om dit te kunnen accommoderen, is een tweedeling gemaakt. In deze beleidsnota wordt het kader geschetst waarbinnen de VTH-activiteiten uitgevoerd worden. In de bijlagen wordt e.e.a. verder uitgewerkt en onderbouwd.

De samenleving verandert steeds sneller. Haarlem wil het VTH-beleid laten aansluiten bij de steeds veranderende wensen uit de politiek en samenleving en die wensen ook in haar ambities laten terugkomen. Een grotere hoeveelheid ambities betekent dat we ook kritisch moeten kijken naar de optimale inzet van onze medewerkers. Deze nota bevat dan ook handvatten voor het bepalen van accenten bij de capaciteitsinzet. De nota bevat verder een aanzet tot het uitwerken van het principe van gedeelde verantwoordelijkheid. In een mondig samenleving dragen ook inwoners en bedrijven bij aan de realisatie van de gewenste omgevingskwaliteit. In de opmaat naar het in werking treden van de Omgevingswet zal deze manier van het delen van verantwoordelijkheid voor het realiseren van omgevingskwaliteit een terugkerend en geleidelijk te intensiveren thema zijn.

2.1 Coalitieakkoord

In het Collegeprogramma “Duurzaam Doen” zet de gemeente Haarlem de koers voor de jaren 2018-2022 uit. We willen een duurzame, sociale en toekomstbestendige stad zijn, die stappen zet in de richting van een circulaire economie en waarin iedereen kan meedoen.

Haarlem wil het waardevolle in de stad aan toekomstige generaties doorgeven, maar ook de stad verder ontwikkelen. Daarom moeten we aardgasloos en klimaatbestendig bouwen en is er ook aandacht voor onderwerpen die de waarden van de stad bedreigen. Onder meer de toenemende verweving van criminele activiteiten met de reguliere bovenwereld, ondermijning, heeft onze scherpe aandacht.

Een klantgerichte, professionele dienstverlening op het gebied van VTH levert aan het behalen van deze ambities een belangrijke bijdrage. Voorop staat echter dat beleid gericht op het behalen van resultaten slechts werkelijk effectief kan zijn wanneer ook burgers en bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid erkennen en nemen bij het bereiken van een goede woon- en investerings-omgeving. Lopende dit collegeprogramma zal het gesprek daarover vaker gevoerd gaan worden. In de aanloop naar de Omgevingswet, die van burgers en bedrijven een grotere aanspreekbaarheid op eigen verantwoordelijkheid vraagt, is dit een logische stap.

Daarbij richten we ons voor de herkenbaarheid van onze toezicht en handhaving in eerste instantie op een wijkgerichte aanpak, zodat kennis en kunde over deze wijken onze inzet daar kunnen versterken en bestendigen. Ten slotte kijken we daarbij niet uitsluitend naar wat niet mag, maar ook naar wat praktisch inpasbaar is in het afwegen van individueel versus algemeen belang.

2.2 Uitgangspunten voor het VTH beleid

De fysieke leefomgeving kent veel aspecten die impact kunnen hebben op de openbare ruimte en daardoor de kwaliteit van die omgeving kunnen beïnvloeden. Onder de fysieke leefomgeving vallen in ieder geval de VTH-taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht (bouwen, ruimtelijke ordening) en regelgeving op het gebied van de openbare ruimte, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten zoals de Drank en Horecawet (DHW), de Opiumwet en de Wet op de kansspelen (Wok). Het beleid in deze nota richt zich overwegend op de VTH-taken die voortvloeien uit het omgevingsrecht zoals dat in wetten en andere regelgeving is vastgelegd.

De gemeente Haarlem heeft al haar milieutaken ondergebracht bij de Omgevingsdienst IJmond (hierna: ODIJ). Deze organisatie is daarbij verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieuwetgeving. Beleid voor het milieudeel wordt apart binnen de gemeente vastgesteld en maakt geen onderdeel uit van dit VTH-beleidsplan.

2.2.1 Definiëring beleid

Ter definiëring van dit beleid wordt gebruik gemaakt van de termen vergunningen, toezicht en handhaving. In dat kader worden deze begrippen in deze nota als volgt gedefinieerd.

Vergunningverlening

In het omgevingsrecht wordt onder vergunningverlening verstaan het beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende wet- en regelgeving. Uiteindelijk moet dit resulteren in een kwalitatief goed besluit, eventueel onder voorwaarden en met voorschriften, binnen de hiervoor geldende proceduredtijd. Belangrijk is dat men zich hierbij realiseert dat het vaak gaat om het toetsen aan landelijke wetgeving, dat wil zeggen dat afwijken lang niet altijd mogelijk is.

Toezicht

Onder toezicht verstaat men het uitvoeren van controles en het naar aanleiding van klachten of meldingen verzamelen van informatie, teneinde te beoordelen of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen in wet en/of regelgeving. Van toezicht kan een preventieve werking uitgaan: het resultaat van toezicht kan zijn dat voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen, worden nageleefd.

Toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, niet zelden ook in een meedenkende en adviserende rol. Op deze wijze kan al in een vroeg stadium worden voorkomen dat een strijdige situatie ontstaat. Door middel van aansporing, overreding of een waarschuwing kan worden bereikt dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Indien desondanks het gewenste effect niet bereikt wordt gaan we over tot handhaving.

Handhaving

Bij handhaving wordt vaak gebruik gemaakt van de bestuursrechtelijke middelen die de gemeente, op grond van artikel 125 van de Gemeentewet, tot haar beschikking staan om de overtreding ongedaan te (laten) maken. De handhavingsmiddelen zijn het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een

vergunning of ontheffing en, waar dit mogelijk is, het opleggen van een bestuurlijke boete. Niet altijd komt het in een handhavingstraject zover, omdat vaak na bijvoorbeeld een waarschuwing de strijdige situatie al wordt opgeheven. Bestuursrechtelijke handhaving is, met uitzondering van de bestuurlijke boete, niet gericht op het straffen van de overtreder, maar op het opheffen van de strijdige situatie. Waar nodig kan met samenwerkingspartners echter besloten worden om, naast bestuursrechtelijk, ook strafrechtelijk op te treden.

2.2.2 Uitgangspunten VTH beleid

Onze uitgangspunten voor het VTH beleid zijn de volgende:

- **Kwaliteitsniveau:** Het minimaal kwaliteitsniveau van de dienstverlening vertaalt zich in een adequaat kennis- en kundeniveau van het personeel. Voor de uitvoering van de vergunning-toezicht- en handhavingstaken zijn wettelijke kwaliteitseisen vastgelegd in de zogeheten Kwaliteitscriteria 2.1 (uitwerking van het Programma Uitvoering met ambitie.nl). De gemeente Haarlem voldoet aan deze kwaliteitseisen. Haarlem kiest verder voor een klantgerichte benadering, waarbij een goede (digitale) dienstverlening en een snelle en zorgvuldige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staan. Onze klanten worden daarbij op een deskundige en vriendelijke wijze van informatie voorzien. Wij streven voortdurend naar verbetering van de dienstverlening aan onze klanten.

Er kan niet één specifiek resultaat worden aangewezen als een opmaat voor kwaliteit. Een snel besluit, waarover vervolgens jarenlang moet worden geprocedeerd, voldoet uiteindelijk niet aan de gewenste kwaliteit. Als een besluit uiterst zorgvuldig is genomen, maar de besluitvorming ondertussen jarenlang heeft geduurd, draagt dit evenmin bij aan het bereiken van een goed evenwicht tussen kwaliteit en gewenste doorlooptijd. De gemeente zoekt hierin, binnen de juridische mogelijkheden, constant naar een evenwicht.

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

- **Handhaving:** Overtredingen, die niet beëindigd worden, met bestuursrechtelijke middelen aanpakken. Regels moeten worden nageleefd want ze dienen een doel. Een burger moet erop kunnen vertrouwen dat het de gemeente ernst is met een in gang gezet handhavingstraject en dat het beëindigen van de geconstateerde overtreding de inzet is. Ook dit valt onder rechtszekerheid. Daarbij hanteren wij als uitgangspunt dat in alle gevallen inzet op toezicht en handhaving op een redelijke en proportionele manier plaats moet vinden. Waar mogelijk hanteren we een maatwerkaanpak. Het algemeen belang versus privaat belang wordt zorgvuldig afgewogen in ieder proces.

- **Gedeelde verantwoordelijkheid:** in het kader van 'de nieuwe democratie' willen we de eigen verantwoordelijkheid van burgers bij het oplossen van vraagstukken stimuleren. De initiatiefnemers van vergunningaanvragen zijn daarbij zelf verantwoordelijk voor het indienen van een complete aanvraag. En tegelijkertijd zijn initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak c.q. acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden, zoals burens. Uiteraard kan de gemeente hierbij desgewenst adviseren. Ten slotte willen we onze ogen niet sluiten voor de sluipende juridificering van de samenleving. In toenemende mate wordt op de gemeente een beroep gedaan in de situatie van burenruzies. De daaruit voortkomende handhavingsverzoeken hebben een verzwaring van de taaklast van de

afdeling VTH tot gevolg. Het efficiënt inzetten van onze mensen en middelen voor het bereiken van de ambities van de gemeente dreigt hierdoor voor een deel in het gedrang te komen. Wij vragen van burgers en bedrijven dat zij zelf ook verantwoordelijkheid nemen om hun eigen problemen op te lossen.

- **Risico gestuurd werken:** De aanpak van problemen en vraagstukken vinden voor zover mogelijk risico gestuurd plaats. Hierbij staan de bescherming van de (volks)gezondheid en (fysieke) veiligheid voorop.

Al met al zal de inzet altijd gericht zijn op het waarborgen van de kwaliteit, de leefbaarheid en de veiligheid van de leefomgeving en deze waar nodig te verbeteren. De kern van het gemeentelijke VTH-beleid is om de risico's van niet-naleving van wetgeving en beleid op het vlak van de fysieke leefomgeving tot een minimum te beperken, gegeven de beperkte beschikbare middelen. En uiteraard met zo weinig mogelijk overlast voor inwoners en bedrijven.

2.3 Relatie met overige beleidsvelden

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste beleidsstukken die in relatie staan met het VTH-beleid. Deze beleidsstukken zijn voor een groot deel input voor de onderhavige beleidsnotitie over vergunningen, toezicht en handhaving.

- Actieprogramma integrale handhaving gemeente Haarlem 2018 en Haarlem Veilige stad

De nota 'Haarlem Veilige stad' geeft het strategische kader voor integrale handhaving voor de periode 2015-2018. Jaarlijks wordt in een actieprogramma de strategie vertaald in uitvoering. In 2019 wordt een nieuw strategisch beleidskader ontwikkeld. Dit betreft veelal de handhaving in de openbare ruimte. Uiteraard werken deze twee beleidsprogramma's aanvullend op elkaar, denk bijvoorbeeld aan de onderwerpen woonfraude en ondermijning.

- Structuurvisie openbare ruimte (SOR)

De structuurvisie openbare ruimte is op 21 december 2017 door de raad vastgesteld. De structuurvisie beschrijft de keuzes die gemaakt zijn om Haarlem in de toekomst groen en bereikbaar te houden en zijn daarmee een kader binnen de vergunningverlening.

- Nota ruimtelijke kwaliteit

De nota Ruimtelijke kwaliteit dient als ambitie en referentiekader voor ruimtelijke kwaliteit. De nota beoogt door middel van een hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit een duurzame ruimtelijke omgeving te ontwikkelen. Deze nota is direct van invloed op de beoordeling van de Adviescommissie Ruimtelijke Kwaliteit en als toetsingskader voor de vergunningverlening (redelijke eisen van welstand).

- Evenementenbeleid Haarlem 2018-2022

De nota 'Evenementenbeleid Haarlem 2018-2022' geeft invulling aan het evenementenbeleid. Evenementen hebben een groot maatschappelijk, promotioneel en economisch belang voor de gemeente. De gemeente neemt de regie over alle aspecten van het lokale evenementenbeleid. Doel van de nota is duidelijkheid te verschaffen aan de hand van een toetsingskader voor zowel inwoners, bezoekers, ondernemers, organisatoren als voor de gemeente zelf.

- Handhavingsbeleid kinderopvang

Dit handhavingsbeleidsplan beschrijft de door de gemeente te hanteren richtlijnen voor en afspraken bij de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang. Aangegeven wordt welke

prioriteiten worden gesteld aan bepaalde kwaliteitsaspecten, welke handhavingsinstrumenten in welke situaties worden ingezet en welke termijnen worden gehanteerd voor herstel en herinspecties. Tevens worden de samenwerkingsafspraken tussen de gemeente en de toezichthouder (de GGD) beschreven.

- Toegankelijkheid

De gemeente Haarlem werkt aan een toegankelijke stad. Een stad waar alle Haarlemmers mee kunnen doen. Dat is voor mensen met een beperking namelijk niet altijd vanzelfsprekend. Daarom wordt ook gewerkt aan de fysieke toegankelijkheid, zoals het weghalen van drempels voor mensen in een rolstoel. Zo worden bijvoorbeeld stembureaus altijd gecontroleerd op toegankelijkheid.

- Woonvisie 2017-2020

Haarlem is een geliefde stad om in te wonen. De vraag naar woningen in Haarlem is hoog waardoor het lastig is een betaalbare woning te vinden, zeker in de sociale huursector. Daarom zet de Woonvisie 2017-2020 in op doorbouwen. In het coalitieakkoord 2018-2022 wordt dit verder uitgewerkt naar 40% sociale huur, 40% middeldure woningen en 20% overige woningen. De opgave is om tot en met 2025, 7.500 extra woningen toevoegen. Bij nieuwbouw hebben we aandacht voor levensloopbestendig bouwen, flexibiliteit en duurzaamheid, bij voorkeur gas-loze woningen. Deze visie heeft van meet af aan zijn uitwerking op de verwachte werkvoorraad van de vergunningverlening en daarmee verder in het proces ook op de onderdelen toezicht en handhaving.

- Gebiedsgericht werken

Gebiedsgericht werken beoogt een samenhangende aanpak tussen sociale, economische en fysieke opgaven en kansen, biedt meer ruimte voor bewoners (agendavorming, inspraak, uitvoering) en faciliteert constructieve samenwerking tussen belanghebbende partijen, zowel binnen als buiten de gemeente. Haarlem is in vijf gebieden ingedeeld (Centrum, Zuid-West, Oost, Schalkwijk en Noord). Deze wijze van werken blijkt vooral in een vroege fase vergunningverlenende, juridische en handhavende capaciteit te vergen. Capaciteit die nadrukkelijk concurreert met de reguliere VTH-werkzaamheden.

- Duurzaamheidsbeleid Haarlem

Duurzaamheid en klimaatbestendigheid zijn de belangrijkste opgaves voor Haarlem om de stad goed achter te laten voor volgende generaties. De gemeente heeft hierin een belangrijke rol. Het realiseren van een toekomstbestendige stad is zo belangrijk dat er binnen alle geledingen van de gemeente aan gewerkt moet worden. In bijna alle onderdelen van de programmabegroting komt duurzaamheid terug. De komende jaren investeert Haarlem in de energietransitie, klimaatadaptatie en verduurzaming. Aspecten die in de vergunningverlening zullen moeten worden getoetst en binnen toezicht en handhaving moeten worden beoordeeld op nakoming.

- Nieuwe democratie

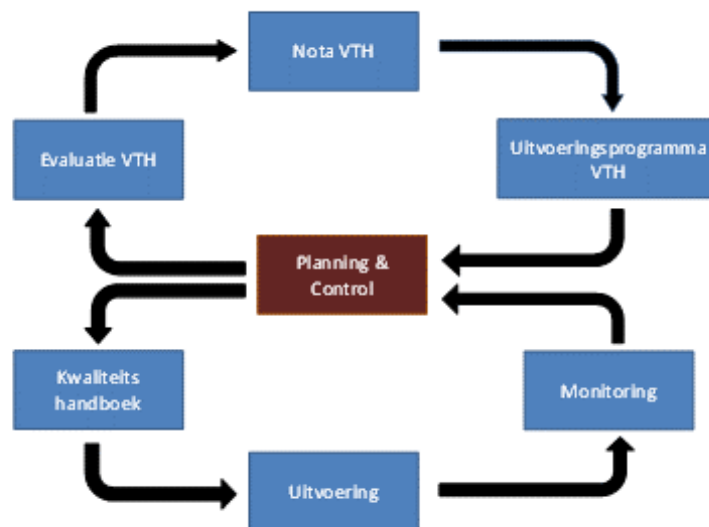
Op termijn wordt de Wet VTH, samen met de hele Wabo en vele andere wetten, overgeheveld naar de Omgevingswet. In de geest van die wet worden al de nodige activiteiten ontplooid, waarbij het Haarlemse project Nieuwe Democratie (verbetering van de participatie) en eigen verantwoordelijkheid belangrijke speerpunten zijn.

2.4 Externe ontwikkelingen en nieuw beleid

De gemeente wordt geacht met haar VTH-beleid te reageren op actuele ontwikkelingen. Zaken als Airbnb, pop-up evenementen of woonfraude moeten opgepakt worden op het moment dat de problemen ontstaan en er voor deze onderwerpen beleid wordt gemaakt. Het onderwerp VTH in zijn algemeenheid, en de handhaving in het bijzonder moet altijd onderdeel uitmaken van nieuw beleid. Zo wordt van tevoren inzichtelijk hoe politiek is afgewogen op welke wijze toezicht en handhaving uitgevoerd moet worden.

3. Beleidscyclus

Om een effectieve, lerende organisatie te zijn, is het noodzakelijk regelmatig de gang van zaken tegen het licht te houden. Op deze wijze is het mogelijk te zien of beleid en uitvoering doelmatig en doeltreffend zijn. De beleidscyclus geeft de relatie tussen het maken van beleid en het evalueren ervan in de loop van de tijd weer. Dit is zichtbaar gemaakt in de Big-8 cyclus (zie figuur 1). De Big-8 cyclus maakt het proces van beleid maken, programmeren, uitvoeren en evalueren inzichtelijk tussen beleid en uitvoering. In dit hoofdstuk wordt op deze punten verder ingegaan.



Figuur 1: Big-8 cyclus VTH

Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma VTH gemaakt. De kaders ten behoeve de invulling van dit programma zijn het coalitieprogramma, dit beleidsprogramma, de begroting, de prioriteiten voor het betreffende jaar en de bevindingen m.b.t. het naleefgedrag.

Het uitvoeringsprogramma geeft:

- een inschatting van de hoeveelheden vergunningen en meldingen;
- voorgenomen handhavingsactiviteiten voor het komende jaar;
- voorgenomen handhavingsacties en controles;
- relatie met de gestelde ambities en doelen.

3.1 Monitoring

Monitoring is het stelselmatig verzameling, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft en/of de gestelde doelen en taakstellingen zijn of worden gehaald. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel management doeleinden als voor periodieke verantwoording aan het bestuur. Voor alle taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt gebruik gemaakt van SquitXO dat een integrale behandeling van omgevingsdossiers mogelijk maakt. De gegevens verzameld door monitoring worden gebruikt als input voor de jaarlijkse beleidsevaluatie en het uitvoeringsprogramma.

3.2 Evaluatie en verslaglegging

Een goede verantwoording maakt het niet alleen mogelijk efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen ook is periodiek bijsturing mogelijk. De beleidscyclus van Big-8 geeft aan dat jaarlijks een verantwoording van het al of niet behalen van de beleidsdoelstellingen wordt gemaakt en een evaluatie van het beleid. Deze verantwoording vindt plaats door middel van een evaluatieverslag VTH, waarbij gerapporteerd wordt over de in het werkprogramma geplande en uitgevoerde activiteiten. Het evaluatieverslag over 2018 wordt tevens in de beleidsevaluatie van de VTH beleidsnota opgenomen, waarmee de beleidscyclus van de Big-8 wordt gesloten.

4. Beleidsthema's

De wet- en regelgeving op het gebied van VTH is omvangrijk en het is onmogelijk om overal vol op in te zetten. Het doel is risico's voor de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Hiervoor maken we onderbouwde keuzes ten aanzien van wat we doen en hoe we dat uitvoeren. Op die manier wordt de beschikbare capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk benut. Veiligheids- en gezondheidsrisico's zijn daarbij zwaar wegende elementen. Het uitgangspunt is, dat de volgende beleidsthema's de komende tijd bepalend zijn voor onze activiteiten:

- Veiligheid
- Behoud historische waarden en erfgoed
- Duurzaamheid
- Gezondheid
- Voorkomen ondermijning

Hieronder wordt elk van de thema's verder uitgewerkt, daarna wordt ingegaan op de impact van de thema's op de werkvelden en de hiermee samenhangende prioritering.

4.1 Veiligheid

Het borgen van veiligheid is in beginsel de taak van de overheid. Veel wetgeving is dan ook gericht op het voorkomen van onveilige situaties, in welke zin dan ook. Vergunningen, en daarmee ook gelijk toezicht en handhaving, zijn daarom door hun voorwaarden, voorschriften en maatregelen gericht op 'veiligheid'. Concreet hebben we het, zoals gezegd, in het kader van deze nota over veiligheid in relatie tot het omgevingsrecht (bouwen, milieu, brand), de APV (evenementen, innemen openbare grond), de Drank- en Horecawet (sociale hygiëne), en de Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (kinderopvang).

Op dit moment constateren wij diverse trends in de samenleving die verzwarend van invloed zijn op het bereiken van dit doel. Trends, zoals: meer evenementen, meer woningbouw op verdichtingslocaties en het nastreven van de nadrukkelijke idee dat een risicoloze samenleving voor toekomstige generaties mogelijk zou moeten zijn. Ook bij dit doel geldt dus, dat om het veiligheidsdoel te bereiken, het niet volstaat om alleen de regel te stellen of te organiseren dat te allen tijde wordt toegezien op de naleving van de betreffende regel.

4.2 Behoud historische waarden en erfgoed

Haarlem is rijk aan bronnen die iets vertellen over de bouwhistorie, architectuurgeschiedenis en het leven van mensen door de eeuwen heen. Al die bronnen vormen samen het Haarlems erfgoed. Als uitgangspunt geldt 'behouden gaat voor vernieuwen'. Daardoor blijft zoveel mogelijk historische informatie en -waarde aanwezig.

In de Haarlemse bodem zijn resten van bouwwerken of voorwerpen en andere sporen van menselijke aanwezigheid te vinden. Het erfgoed in de grond kunnen we maar één keer opgraven. Daarom willen we dit zoveel mogelijk op de oorspronkelijke plek bewaren zonder de grond te verstoren. Als uitgangspunt geldt 'alleen onderzoeken wat als gevolg van noodzakelijke of dringend gewenste ontwikkelingen in de stad verstoord moet worden'.

Een groot deel van het Haarlems erfgoed heeft een beschermde status gekregen. Dat zijn rijksmonumenten, beschermde gezichten en gemeentelijke monumenten.

Op verzoek informeert de gemeente mensen over de van toepassing zijnde regels. Inspecteurs en collega's van team Erfgoed geven dit advies dat speciaal is afgestemd op de monumentale aspecten van het betreffende pand. Dit gebeurt vaak ter plaatse. Ze geven aan wat de regels en de mogelijkheden of aandachtspunten bij herstel of restauratie zijn.

Ook in de vergunning wordt, indien van toepassing, specifiek ingegaan op aanwezig erfgoed en hoe daarmee om te gaan. In zijn algemeenheid geldt dat wanneer mensen de regels of richtlijnen overtreden, de gemeente ervoor moet zorgen dat de overtreding wordt teruggedraaid.

Bij overtredingen met erfgoed is het echter vaak niet mogelijk om terug te brengen wat er was, omdat de originele componenten of materialen dan inmiddels verloren zijn gegaan. Wanneer de grond is verstoord, is de archeologische waarde vrijwel altijd verloren. Wanneer materialen zijn weggegooid of stukgemaakt kan het alleen nog zo goed mogelijk worden gerepareerd of nagemaakt. In deze situaties is strafrechtelijk handhaven de meest aangewezen vorm van handhaving.

4.3 Duurzame ontwikkeling

Haarlem zet nadrukkelijk in op een toekomst in het teken van de duurzame stad. De gemeente wil de mens centraal plaatsen als onderdeel van de samenleving. De samenleving is een samenspel van aspecten die de mens zelf betreffen, de leefomgeving en bedrijvigheid.

Bij het begrip duurzaamheid wordt over het algemeen gedacht aan ecologische en milieu aspecten. Het begrip duurzaamheid gaat echter verder. Het houdt ook in dat de stad en de regio kunnen voldoen aan de actuele en toekomstige ruimtelijke behoeften en dat we daar dan ook, samen met alle betrokkenen, tijdig op inspelen. Omdat er in Haarlem sprake is van een tekort aan woningen om aan de huidige en de toekomstige vraag te voldoen, vertaalt dit zich in Haarlem met name in een aanzienlijk woningbouwprogramma.

De uitvoering van het woningbouwprogramma vereist onder meer dat deze woningbouw ruimtelijk/planologisch mogelijk wordt gemaakt. De gemeente kan daarvoor verschillende instrumenten inzetten, waaronder het instrument van het Wabo-projectbesluit. Het Wabo-projectbesluit wordt zowel inhoudelijk als procedureel voorbereid door de afdeling VTH en vergt afstemming met interne- en externe adviseurs, omwonenden en andere belanghebbenden en met de politiek.

Onze doelen op het gebied van duurzaamheid zijn:

- Bevorderen van duurzaam bouwen en verbouwen van woningen en bedrijven
- Duurzaam beheer bodemkwaliteit door onder meer efficiënt en verantwoord hergebruik van vrijkomende grond
- Een passende woningvoorraad in de zin van duurzaam, veilig en levensloopbestendig.
- Zoveel mogelijk energiezuinige renovaties door particulieren

Deze doelen zijn direct gelinkt aan de activiteiten van de afdeling VTH.

4.4 Gezondheid

Onder de nieuwe Omgevingswet moeten gemeenten in hun Omgevingsvisie en in het Omgevingsplan “gezondheid” als nieuw thema uitwerken. Ook is het straks mogelijk voor gemeenten om vergunningen te toetsen op effecten die het vergunnen zal hebben op de gezondheid. Vooruitlopend op het daadwerkelijk van kracht worden van die wet is het zinvol om het thema nu al in de gedachtenvorming mee te laten lopen en om de reikwijdte, en effectieve inpassingsmogelijkheden ervan te verkennen.

Op dit moment is de wet en bijbehorende gedachtenvorming nog in ontwikkeling; er is nog weinig concreet. De komende periode zal gebruikt worden om te onderzoeken op welke wijze het aspect gezondheid invulling gegeven kan worden binnen VTH.

4.5 Voorkomen van ondermijning

Ondermijning gaat over de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Deze vorm van criminaliteit werd lange tijd gezien als alleen een zaak voor politie en justitie. Voor een effectieve bestrijding hiervan is een meer integrale aanpak noodzakelijk waarbij alle mogelijke ketenpartners in stelling kunnen worden gebracht. De Omgevingsdienst IJmond richt zich voor het aspect ondermijning op grondstromen en illegale stort van drugsafval.

Doordat het onderwerp ondermijning in steeds meer beleidsdocumenten van diverse overheidsinstellingen opduikt, lijkt het alsof alle betrokken partijen met hetzelfde bezig zijn. Samenwerken is echter níét gelijk aan hetzelfde doen. Samenwerken is elkaar aanvullen en versterken. In het kader van VTH-taken betekent dit dat de toezichthouders de ogen en oren zijn in de bebouwde omgeving. Verdachte situaties worden gemeld bij de partners die hier actief op kunnen acteren, zoals politie, justitie en RIEC.

Vanuit VTH taken richten wij ons meer ondersteunend en/of signalerend op onder meer:

- mensenhandel en -smokkel;
- productielocaties drugs;
- fraude en misbruik binnen de vastgoedsector;
- witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit (met name bij Drank- en Horeca inrichtingen).

4.5.1 Prioriteiten in zijn algemeenheid

Het spreekt voor zich dat de middelen waarmee de taken, die gericht zijn op de beleidsthema's zoals in dit hoofdstuk benoemd, uitgevoerd moeten worden niet oneindig zijn. Hierbij moeten continu keuzes gemaakt worden. De beschikbare middelen (zoals vastgelegd in de Kadernota) worden zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet om risico's voor de omgeving zoveel mogelijk te beperken en de beleidsdoelen te realiseren. Dit gebeurt door prioriteiten te stellen op basis van een inventarisatie en weging van risico's. Dit wil overigens niet zeggen dat de inzet uitsluitend gericht is op deze prioriteiten. Het betekent wel dat de grootste inspanning gericht is op deze prioriteiten. Om verder richting aan te geven aan de inspanningen worden doelen gesteld. Doelen die realistisch en meetbaar zijn.

Het is onmogelijk om in onze samenleving alle risico's uit te sluiten. Ook niet door middel van vergunningverlening of door toezicht en handhaving. Niet elk detail van een vergunningsaanvraag kan diepgaand getoetst worden, net zo min als het mogelijk is om overal en altijd aanwezig te zijn om toezicht te houden op de naleving van wet- en regelgeving. Daarom worden in deze beleidsnota doordachte keuzes gemaakt in wat wel en niet gedaan wordt en hoe dat uitgevoerd wordt.

Voor het uitvoeren van de door ons toegepaste jaarlijkse risicoanalyse (zie de bijlage) is gebruik gemaakt van het landelijk veel gebruikte risicomodel zoals dat door het voormalige ministerie van Justitie ontwikkeld is. Dit model heeft de volgende definitie:

Risico = negatief effect x de kans dat dit effect voorkomt

Het gaat hier kortweg om de, naar maatschappelijke normen, ongewenste gevolgen van een activiteit (het negatieve effect), verbonden met de kans dat deze zich bij niet naleven van de wet- en regelgeving zullen voordoen. Van alle te onderscheiden activiteiten is de kans bepaald, dat dit voor komt en vervolgens afgezet tegen de ernst van de gevolgen daarvan. De risicoanalyse resulteert in een matrix waarin de omvang van het risico van de verschillende activiteiten inzichtelijk is gemaakt, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving.

5. Beschrijving taakvelden

Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van de verschillende wettelijke kaders waarmee het VTH-beleid te maken heeft. Daarnaast wordt ingegaan op samenwerkingspartners van afdeling VTH, zowel binnen als buiten de gemeente.

5.1 Wettelijke kaders

5.1.1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

In de Wabo is opgenomen voor welke zaken een bouwvergunning nodig is. Na aanvraag van de vergunning wordt een procedure doorlopen die doorgaans resulteert in een vergunning. Als de aanvraag meerdere activiteiten betreft, worden deze in de omgevingsvergunning geïntegreerd. Bij de toetsing van de aanvraag, worden de wettelijke (indienings-)eisen uit de Wabo, het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) gehanteerd.

Er zijn twee vormen van toezicht op grond van de Wabo. Ten eerste is er toezicht op de uitvoering van verleende vergunningen, ontheffingen en meldingen. Daarnaast vindt toezicht plaats in de gebouwde omgeving. Als bij het toezicht een niet-vergunde situatie wordt vastgesteld, kan tot handhaving worden overgegaan. Daarbij dient volgens vaste jurisprudentie een overtreder altijd in de gelegenheid worden gesteld om de situatie alsnog te legaliseren.

Bij toezicht wordt getoetst op dezelfde regels als die, die bij de verlening zijn gehanteerd. Ook de speerpunten zijn identiek. Daarnaast wordt ook, op basis van meldingen, toegezien op illegale bouw.

5.1.2 APV

De algemene plaatselijke verordening (APV) is een instrument waarin de gemeente regels vastlegt ten aanzien van openbare orde en veiligheid. Activiteiten in de APV vinden veelal in de openbare ruimte plaats. Op basis van de APV wordt ook vergunning, toestemming of ontheffing verleend. In het in voorbereiding zijnde Haarlemse productenboek VTH wordt ook voor deze soort vergunningen een omschrijving en het accent van toetsing gegeven.

5.1.3 Bijzondere wetten

Vergunningen

Er worden verder ook vergunningen verleend op basis van andere wetten dan de Wabo. Deze vergunningen worden verleend op grond van enkele bijzondere wetten en bijzondere lokale regelgeving. Een voorbeeld hiervan is de parkeervergunning.

Toezicht en Handhaving

Wanneer vergunningen op grond van bijzondere wetten zijn verleend, vindt hier ook controle op plaats. De afdeling VTH handhaaft voornamelijk op de Wabo, delen van de APV en op een aantal bijzondere wetten zoals onderdelen van de Drank en Horecawet.

5.2 Interne en externe samenwerking

Om de VTH-taken te kunnen uitvoeren is samenwerking met partners binnen en buiten de gemeente noodzakelijk. Hieronder is een overzicht gegeven van de belangrijkste partners.

-Veiligheidsregio Kennemerland

De Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) voert een aantal taken op het gebied van brandveiligheid en de taken rond de kinderopvang en peuterspeelzalen uit. Hiervoor worden jaarlijks werkafspraken gemaakt.

-Omgevingsdienst IJmond

De Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) voert een aantal taken op het gebied vergunningverlening en toezicht/ handhaving met betrekking tot milieubeheer uit. De ODIJ is een Gemeenschappelijke Regeling waar Haarlem deel van uitmaakt. De taken voor Haarlem zijn verder uitgewerkt in het beleidskader 2019-2022.

In dit beleidskader zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijze opgenomen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht, handhaving en samenwerking. Hoewel de taken worden uitgevoerd door de ODIJ blijft de gemeente Haarlem bevoegd gezag. Daarom wordt op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau intensief samengewerkt en vindt afstemming van werkzaamheden plaats. Het afsprakenkader wordt regelmatig geëvalueerd en indien nodig bijgesteld.

Net als de afdeling VTH heeft de ODIJ ook een jaarlijks vast te stellen Uitvoeringsprogramma waarin de doelen en werkzaamheden voor het betreffende jaar zijn opgenomen.

-Politie Noord-Holland en Openbaar Ministerie

Met de politie en het Openbaar Ministerie (OM) wordt op specifieke onderwerpen samengewerkt, zoals bij evenementen en ondermijning. De samenwerking met deze partijen is vastgelegd in werkafspraken via de afdeling Veiligheid & Handhaving. De gemeentelijke prioriteiten op het gebied van handhaving worden jaarlijks afgestemd met de politie en het OM, zodat zij hiermee rekening kunnen houden in hun capaciteitsplanning.

-Provincie Noord-Holland

De provincie houdt toezicht op de gemeentelijke monumentenzorg. Haarlem heeft een groot aantal rijks- en gemeentelijke monumenten alsmede een groot gebied aan beschermd stadgezicht. Met de provincie wordt regelmatig overlegd met betrekking tot dit onderwerp.

-Interne samenwerking

Vergunningverlening, toezicht en handhaving spelen een belangrijke rol in de uitvoering van beleid. Het denken over vergunningverlening en handhaving is echter niet alleen een taak van de afdeling VTH, maar van alle beleidsafdelingen. De wens is om voortaan in alle beleidsnota's een handhavingsparagraaf op te nemen. Een dergelijke paragraaf maakt inzichtelijk dat ten tijde van de beleidsvorming nagedacht is over handhaving van het beleid en de verhouding van maatregelen ten opzichte van andere beleidsvelden. Haarlem heeft op dit moment nog geen ervaring met handhavingsparagrafen. In 2019 wordt daarom een pilot voor een beleidsstuk met een handhavingsparagraaf ingepland.

6. Uitvoeringsprogramma's

In het uitvoeringsprogramma geeft het college jaarlijks de voorgenomen activiteiten weer van de uitvoering vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de Wabo, APV, milieu, Kinderopvang en bijzondere wetgeving.

Het uitvoeringsprogramma is voor het college een instrument om de doelstellingen voor het komende jaar vast te stellen en daarbij ook te bepalen welke capaciteit en financiële middelen hiervoor benodigd zijn. De prioritering uit het beleidsplan VTH vormt hierbij uiteraard de basis bij het plannen van deze activiteiten.

Het uitvoeringsprogramma dient op grond van artikel 7.3 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) door het college te worden vastgesteld en ter kennisgeving aan de gemeenteraad te worden voorgelegd. In het kader van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) dient het uitvoeringsprogramma eveneens ter kennisgeving te worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland.

In het uitvoeringsprogramma wordt niet alleen aandacht besteed aan de taken waarvoor de gemeente verplicht is een programma op te stellen, te weten de uitvoering van taken op het gebied van de Wabo. Ook wordt een aantal niet Wabo taken belicht. Het gaat dan om taken die voortvloeien uit bijzondere wetten en andere regelgeving zoals de Drank- en Horecawet (DHW), de Algemene Plaatselijke verordening (APV) en de Wet op de kinderopvang.

Het uitvoeringsprogramma wordt opgesteld in overleg met de in hoofdstuk 3 benoemde partners.

7. Vergunningverlening

De wet algemene bepalingen omgevingswet regelt de omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning kan vele aspecten omvatten, zoals bouwen, monumenten, wonen, milieu en natuur.

Op deze plek wordt vooral ingezoomd op de vergunningen die met bouwen te maken hebben.

De bouwplantoetsing wordt afgehandeld door het Team Vergunningverlening van de afdeling VTH. De vergunningverleners van dit team streven naar een goede en vlotte afhandeling van de vergunningsaanvraag. Voor elke in behandeling zijnde aanvraag is een plantoetsers verantwoordelijk voor de bouwplantoetsing.

De plantoetsers voeren een deel van de bouwplantoetsing uit. Deze toetsing bestaat in de praktijk uit verschillende onderdelen: de algemene beoordeling, de constructieve veiligheid, de brandveiligheid en de toetsing van overige aspecten, zoals b.v. de energiewaarden of technische eisen voor installaties. Enkele van deze onderdelen worden geheel of gedeeltelijk extern getoetst, een gedeelte van de brandveiligheid (de complexe zaken) van de brandveiligheid door de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) en het totale milieugedeelte en de sloophmeldingen door de Omgevingsdienst IJmond.

De overige onderdelen nemen de specialisten binnen VTH voor hun rekening. Daarbij zijn er twee constructeurs en een bouwfysica medewerker binnen de gemeente aanwezig, zij toetsen de constructieve veiligheid en de bouwfysische aspecten. Het toezicht op de naleving van wetten en regels geschiedt door team Toezicht en Handhaving van dezelfde afdeling van de gemeente.

Veiligheidsaspecten krijgen, vrijwel altijd, aandacht. Aspecten die vooral liggen op het vlak van consumentengemak minder. Bij bouwwerken met een publieke functie, of publieke toegankelijkheid, worden de belangrijke onderdelen extra gecontroleerd.

Voor de bouwplantoetsing zijn de volgende punten van belang:

- Vaststellen van toetsingscriteria waarop een vergunning wordt getoetst. Dat gebeurt onder andere door middel van dit beleidsplan.
- Vaststellen van algemene normen voor goede dienstverlening door de organisatie
- Werken en streven naar een kortere doorlooptijd tijdens de behandeling van de aanvraag.
- Verbetering van de digitale werkomgeving.

7.1 Het omgevingsbeleid onderdeel Vergunningen: toetsing op basis van criteria

In een matrix legt de gemeente vast welke onderdelen van het Bouwbesluit er getoetst zullen worden, en welke de diepgang van deze toetsing zal zijn. In dit beleidsplan wordt een prioritering vastgelegd.

Daarnaast wordt er ook goede juridische kwaliteit verwacht. Hieronder verstaan wij juridisch houdbare beschikkingen (omgevingsvergunningen en weigeringen van omgevingsvergunningen).

Een aantal bouwwerken wordt niet getoetst aan het Bouwbesluit. In de Crisis- en Herstelwet is vastgelegd, dat de gemeente Haarlem geen bouwwerken aan het Bouwbesluit toetst als deze qua soort, grootte, afmetingen etc. vergunningsvrij zouden zijn, maar vanwege de locatie vergunning plichtig zijn. Deze in de Crisis- en Herstelwet vastgelegde werkwijze, is in 2018 niet verlengd. Verlenging werd door het Rijk als niet urgent gezien, omdat een en ander naar alle waarschijnlijkheid bij de invoering van de Omgevingswet op een andere wijze geregeld wordt.

In de tussenliggende periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt door middel van dit document de huidige werkwijze (dus: het niet toetsen) bestendigd.

7.2 Reikwijdte

Het beleidsplan en de toetsingsmatrix (zie bijlage) hebben uitsluitend betrekking op hoofdstukken 1 -9 van het Bouwbesluit. De categorieën waarop getoetst wordt, worden in de toetsingsmatrix nader aangegeven. Een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt uiteraard ook getoetst op aspecten uit bouwverordening en op de ruimtelijke inpassing. De beoordeling op deze aspecten vindt plaats aan de hand van andere beleidsplannen, zoals de huidige bestemmingsplannen. Verder heeft de toetsingsmatrix uitsluitend betrekking op het traject van toetsing voor vergunningverleningsvoorwaarden.

7.3 Functies en thema's uit het Bouwbesluit

Normaliter worden bouwwerken ingedeeld in gebouwen en niet-gebouwen. Gebouwen zijn bijvoorbeeld woningen, utiliteitsgebouwen (waar onder andere kantoren, scholen, winkels, bijeenkomsten gebouwen, hotels, bedrijfsgebouwen etc. onder vallen). Niet gebouwen kunnen zijn bruggen, erfafscheidingen andere kunstwerken etc. In het Bouwbesluit worden gebouwen ingedeeld in gebruiksfuncties. Een gebouw kan meerdere gebruiksfuncties hebben. Voorbeeld: een bedrijfskantine heeft dezelfde gebruiksfunctie als een restaurant, namelijk een bijeenkomstfunctie. Dit houdt in dat voor deze identieke gebruiksfuncties dezelfde voorschriften van toepassing zijn. Een eengezinswoning heeft een woonfunctie. Een appartement is een woonfunctie gelegen in een woongebouw. Het Bouwbesluit kent twaalf hoofdgebruiksfuncties. Deze kunnen weer onderverdeeld zijn in sub-gebruiksfuncties. De toetsing van deze verschillende (sub)gebruiksfuncties gebeurt op een identiek niveau.

7.4 Toetsing omgevingsvergunning bouwen aan het Bouwbesluit

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is aangegeven waaraan de aanvraag omgevingsvergunning bouwen moet voldoen wil deze leiden tot een vergunning. In artikel 2.10 lid 1a van de Wabo is aangegeven, dat bij de aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen het aannemelijk moet worden gemaakt dat de ingediende aanvraag voldoet aan het Bouwbesluit. Voor de aanvrager is het mogelijk om bepaalde gegevens na vergunningverlening in te leveren. We hebben het dan over constructieve gegevens en installatiegegevens.

Dit bovenstaande houdt ook in, dat tijdens het vergunningverleningsproces niet alles getoetst kan worden. Ook is vaak alles nog niet uitgekristalliseerd; de aannemer is in dit stadium vaak ook nog niet bekend.

De toetsing aan het Bouwbesluit zal in de nabije toekomst worden verricht door gecertificeerde bedrijven, de wet die deze private kwaliteitsborging regelt, is inmiddels aangenomen en zal gelijk met de omgevingswet in 2021 in werking treden. Na invoering van de private kwaliteitsborging is er geen exclusieve rol meer weggelegd voor de lokale overheid voor wat betreft de toetsing aan het Bouwbesluit van vergunningsaanvragen en op het toezicht hierop. De gemeente behoudt wel de exclusieve bevoegdheid om de ruimtelijke vergunning te verlenen. Hierbij wordt getoetst op het bestemmingsplan, welstand, milieu en monumenten etc. De verwachting is dat met het mogelijk maken van de private kwaliteitsborging de gemeente eerst de ruimtelijke vergunning verleent en de markt pas daarna het Bouwbesluit zal gaan toetsen en hier toezicht op zal gaan houden. De gemeente komt dan weer in beeld bij eventuele handhavingsskwesties. Dit alles vraagt van de afdeling VTH de betrokken medewerkers op deze veranderingen voor te bereiden en samen met hen te kijken wat dit in de praktijk betekent voor hun werkzaamheden. Inmiddels is er een bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG tot stand gekomen over hoe een en ander door de gemeente ingevuld gaat worden.

7.5 Ontwikkelingen toetsing Bouwbesluit

Een andere ontwikkeling is dat steeds meer de aannemer bepaalt welke materialen er worden toegepast, zolang het maar binnen de uitgangspunten valt. Bijvoorbeeld: er wordt alleen een prestatie-eis gesteld van Rc waarde 3,5 m²K/W. Er zijn veel soorten isolatie met verschillende diktes waarmee hetzelfde resultaat bereikt kan worden. Dit wordt verwerkt op de “werktekeningen” van de aannemer. De gemeente ontvangt deze tekeningen echter niet omdat in de praktijk men eerst wil weten of men een omgevingsvergunning krijgt en daarna pas aannemers erbij betrekt c.q. aanbesteding doet. Voorlopige koopcontracten en financiering door banken zijn namelijk vaak allemaal onder de ontbindende voorwaarde van een omgevingsvergunning. Een architect of bouwkundig bureau werkt daarom steeds minder de aanvraag uit, maar geeft de uitgangspunten mee. Hierdoor is een nauwkeurige toets door gemeente bij omgevingsvergunningaanvragen voor de activiteit bouwen niet uit te voeren. De Wabo zelf geeft hierover aan dat “aannemelijk gemaakt moet worden dat er aan de regelgeving wordt voldaan”.

7.6 Uitgangspunten bij de huidige toetsing

Tekeningen worden digitaal ingediend. Vraag daarbij is in hoeverre het reëel is om tekenwerk te verlangen waarbij alle maatvoering is aangegeven. Is het reëel om zeer streng te zijn qua ontvankelijkheid, als er volgens het toetsingsniveau globaal getoetst wordt. Specifieke voorbeelden hiervan zijn afmetingen van binnendeuropeningen, breedte afmetingen van toilet of wering van ratten en muizen. De gemeente zal hier dan ook niet naar vragen maar steekproefsgewijs opmeten en beoordelen of het aannemelijk is dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan.

7.7 Landelijke Toetsingsmatrix Bouwbesluit 2012

Zoals al werd opgemerkt kan de bouwbesluittoets in de aanvraagfase niet volledig worden uitgevoerd. Ook is het zo dat de gemeenten niet voldoende capaciteit hebben om een volledige toets aan het Bouwbesluit uit te voeren. Binnen de gemeenten in Nederland was er voorheen veel verschil in de diepgang van de toetsing. Binnen het toenmalige Platform Grote Gemeenten (voorloper van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht) is toen een systeem ontwikkeld om de wijze van toetsing transparanter en uniformer te maken. De gemeente Haarlem was destijds een van de initiators hiervan. Er is destijds een toetsingsmatrix ontworpen.

De matrix bevat vijf niveaus van toetsing (niveau 0 t/m 4) die staan voor de intensiteit waarin een onderdeel wordt getoetst. In de praktijk is er ook nog een niveau 0 mogelijk. Dit betekent, dat er niet op getoetst. De vijf niveaus van toetsing zijn als volgt omschreven (voor een uitgebreide omschrijving zie bijlage 2) en worden door ons gevolgd:

- Niveau 0: geen toets;
- Niveau 1: uitgangspunttoets: bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten;
- Niveau 2: visueel toetsen: kloppen de uitgangspunten en lijken de uitkomsten aannemelijk;
- Niveau 3: representatief toetsen: controle van de maatgevende onderdelen;
- Niveau 4: volledig toetsen: alles in samenhang controleren.

Niveau 4 komt in de matrix voor met betrekking tot toepassing van gelijkwaardige oplossingen (artikel 1.3 van Bouwbesluit 2012).

Het Bouwbesluit kent negen hoofdstukken. In deze hoofdstukken zijn allerlei voorschriften opgenomen die betrekking hebben op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu, gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen bouw- en sloopwerkzaamheden. Deze negen hoofdstukken zijn weer onderverdeeld in allerlei artikelen. Binnen een hoofdstuk hebben de verschillende artikelen vaak verschillende toetsingsniveaus. Ook zijn de toetsingsniveaus vaak wisselend bij de verschillende gebruiksfuncties. Voorbeeld: het toetsen van de constructies bij een groot publieksgebouw (bijeenkomstenfunctie) zal hoger zijn dan bij een eenvoudige eengezinswoning (woonfunctie) of bij een berging (risico gestuurde benadering).

Als uitgangspunt is de landelijk toetsingsmatrix (opgesteld door de 21 gemeenten die deel uitmaakte van het platform grote gemeenten) gebruikt. Deze matrix is voor de gemeente Haarlem nog eens kritisch tegen het licht gehouden en op grond daarvan heeft er bij verschillende aspecten/onderwerpen een bijstelling plaatsgevonden. Het gaat hier concreet om het aspect energiezuinigheid (verhogen) en bruikbaarheid (verlagen). Dit om een en ander qua capaciteit neutraal uit te kunnen voeren.

Ieder jaar gaan we deze toetsingsniveaus evalueren. Er wordt dan onderzocht of er een bijstelling van de niveaus plaats moet vinden. Het kan dus voorkomen, dat de gemeente toch meer gegevens verlangt of op een hoger niveau toetst dan in de Toetsingsmatrix Bouwbesluit van de gemeente staat aangegeven. Te denken valt aan situaties wanneer derden de gemeente hiertoe verzoeken, het college zelf hiertoe verzoekt door het overleggen van een gelijkwaardigheidsverzoek, bij Rijks- of gemeentelijk monument of in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld van de constructie bij de bouw van bouwwerken tegen andere gebouwen aan.

Het aanpassen van de toetsingsniveaus kan plaatsvinden door een niveau te verhogen c.q. een niveau te verlagen. Dit verhogen of verlagen verantwoordt de gemeente in de uitvoeringsprogramma's.

Oorzaken die van invloed kunnen zijn op een bijstelling van de niveaus in dit uitvoeringsprogramma:

- Aanpassing beleidsdoelen;
- Maatschappelijke ontwikkelingen;
- Meer of minder intensief gebruik van gebruiksfuncties;
- Wisselingen in capaciteit bij vergunningverlening.

7.8 Vergunningen in de praktijk

Landelijke tendens is dat er steeds meer vergunningsvrij mag worden gebouwd. De overheid treedt hierbij terug en de aanvrager/bedrijfsleven wordt hierbij zelf verantwoordelijk om aan het Bouwbesluit te voldoen.

De wetgever heeft qua risico inschatting bij de vergunningsvrije activiteiten bepaald, dat de risico's bij deze activiteiten beperkt zijn. In de artikelen 2 en 3 van Bijlage II van het BOR is bepaald voor welke werken geen omgevingsvergunning activiteit bouwen benodigd is. Bij de invoering van de Wabo is de regelgeving van vergunningsvrij gewijzigd. Door de complexiteit hiervan heeft dit geleid tot meer informatieverstrekking richting de burgers. Tegenover deze informatieverstrekking staan nog geen legesinkomsten aangezien de kosten van inning nog niet opwegen tegen de baten.

Voorafgaande aan het indienen van omgevingsvergunningen worden steeds meer informatieverzoeken ter beoordeling voorgelegd aan de gemeente. Een aantal ingediende omgevingsvergunningen worden ter beoordeling voorgelegd aan de Veiligheidsregio Kennemerland.

De werkhoeveelheid, automatisering en administratieve afhandeling heeft invloed op de toetsing van bouwplannen. De medewerker is zelf verantwoordelijk voor de administratieve inboeking en afhandeling van de toetsing van de omgevingsvergunning en fungeert in zekere zin als casemanager.

7.9 Deel toetsing Bouwbesluit door externe adviseurs

In de gemeente wordt een deel van het Bouwbesluit getoetst door externe adviseurs. Het betreft in dit geval de brandveiligheidsvoorschriften door de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) en slopen (met asbest), en geluid door de Omgevingsdienst IJmond.

- Veiligheidsregio Kennemerland (VRK)

De gemeente hecht veel belang aan brandveiligheid. Op deze onderdelen toetst de VRK nu nog, in overeenstemming met de landelijke norm, intensief voor de functies wonen en de functies die gerelateerd zijn aan publiek gebruik (bijvoorbeeld scholen) of gebruik door meerdere personen. Dit betekent, dat op deze onderdelen (en de deelaspecten daarvan) de VRK veelal de landelijke norm hanteert of op een hoger niveau toetst. Tussen de gemeente Haarlem en de VRK zijn werkafspraken gemaakt wie er welke aanvraag toetst. De VRK toetst de meer complexe aanvragen (zorginstellingen, kinderdagverblijven en of gebouwen waar minder zelfredzame mensen aanwezig zijn etc) en aanvragen waar een niet standaard gelijkwaardige oplossing wordt toegepast.

Verder behandelt de VRK ook de aanvragen waar het gaat om grote brandcompartimenten betreft (artikel 2.22 Bouwbesluit), een verblijfsvloer hoger dan 20 m is gelegen, er ondergronds gebouwd wordt, er specifieke brandveiligheidsinstallaties worden geïnstalleerd, als er voor het bouwwerk een gebruiksvergunning nodig is, of combinaties van deze toepassingen. Dit is conform de “Interne werkspraak advisering brandveiligheid vergunningverlening.” Deze werkwijze sluit aan bij het Activiteitenplan 2013 Afdeling Proactie & Preventie VRK – Gemeente Haarlem, die jaarlijks wordt bestendigd.

De overige aanvragen worden door de gemeente zelf op het thema brandveiligheid getoetst. In het team van Vergunningverlening is brandveiligheid als specialisme aanwezig.

- Omgevingsdienst IJmond

De taken inzake slopen, inclusief het slopen met asbestverwijdering liggen bij Omgevingsdienst IJmond. Het overige toezicht en handhaving op het onderwerp bouwen wordt uitgevoerd door de gemeente zelf.

8. Handhavingsstrategie

Indien toezicht niet leidt tot beëindiging van de overtreding is de gemeente in beginsel verplicht om hiertegen op te treden. Professionele handhaving kenmerkt zich onder andere door een consequente uitvoering. Handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden moet in samenwerking met externe partners als de politie plaatsvinden. Onder handhaving zoals dat bedoeld is in dit beleidsplan wordt de bestuursrechtelijke handhaving verstaan: het afdwingen van normconform gedrag door de inzet van juridische/bestuursrechtelijke maatregelen zoals het opleggen van een last onder dwangsom, bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Handhaving is een bevoegdheid. Dit betekent dat het college, of in sommige gevallen de burgemeester, ook kan afzien van handhaving. Vanwege de beperkte capaciteit moeten er keuzes gemaakt worden met betrekking tot de zaken die men wel en niet oppakt. In deze paragraaf worden de kaders geschetst op basis waarvan keuzes gemaakt kunnen worden.

Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)

In 2014 is de definitieve versie van de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) vastgesteld. Deze strategie is opgesteld door IPO en het OM, in samenwerking met de VNG, de UvW, het ministerie van I&M, de Inspectie Leefomgeving en Transport, ISZW, politie en de vereniging van omgevingsdiensten. De LHS komt voort uit de wens van alle betrokken instanties om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren en om een gelijk speelveld te creëren voor natuurlijke personen en rechtspersonen voor wie bepaalde voorschriften gelden. Een ander doel van de LHS is dat de samenleving ervan uit mag gaan dat handhavers zo optreden dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De LHS geeft hier inhoud aan door een kader te scheppen voor het passend interveniëren bij iedere bevinding.

Afhankelijk van de situatie kan op basis van de LHS weloverwogen gekozen worden welk instrument ingezet wordt. Om de strategie van sanctie-instrumenten te bepalen wordt in de LHS enerzijds naar het gedrag van de overtreder gekeken en anderzijds naar de ernst van de overtreding. Bewust gemaakte overtredingen met ernstige gevolgen worden zwaarder aangepakt,

bijvoorbeeld met een mix van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen. Bij de inzet van strafrechtelijke middelen is nauwe samenwerking met politie en Openbaar Ministerie vereist.

De landelijke handhavingsstrategie hanteren wij als uitgangspunt bij onze Haarlemse handhavingsstrategie.

Tafel van 11 (bron: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving)

Naleving van regels is in de eerste plaats een taak van burgers en bedrijven. Het bevorderen en stimuleren van naleving van wet- en regelgeving is daarmee een belangrijke taak van de gemeente. Als blijkt dat de regels niet zijn gevolgd, dan moet de gemeente beoordelen of, en zo ja, welke maatregelen passend en gewenst zijn. Dit kan per situatie verschillen omdat bij de weging van maatregelen de context een belangrijke rol speelt. De 'tafel van 11' geeft hierbij houvast. Deze tafel geeft een overzicht van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van wet- en regelgeving.

Concluderend: Het toepassen van bovenstaande strategieën en de afstemming binnen de tafel van 11 resulteert in het afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen op dit taakveld. In dit hoofdstuk wordt onze handhavingsstrategie verder uitgewerkt, waarbij vier deelthema's¹ worden onderscheiden:

- Preventie
- Toezicht
- Sanctie
- Gedogen

8.1 Preventie

Het college van Haarlem heeft in het coalitieakkoord 2018-2022 'Duurzaam doen' aangegeven participatie met inwoners en bedrijven als belangrijk bestuursinstrument te zien. Het bestuur wil dat beleid samen met de stad ontwikkeld wordt. Als het gaat om handhaving, dan is het soms lastig om dit samen met burgers en bedrijven te ontwikkelen en uit te voeren: handhaven gaat over het naleven van regels, en mensen die zelf die regels overtreden, vinden het doorgaans niet prettig als er aan henzelf sancties opgelegd worden. Regels zijn echter onvermijdelijk. Zeker in stedelijk gebied waar veel mensen op een klein gebied wonen, werken en recreëren. Participatie op naleving is echter wel mogelijk en past zelfs goed binnen 'de nieuwe democratie' zoals Haarlem de nieuwste manier van samenwerking tussen de gemeente en inwoners en bedrijven noemt. Dit vraagt om een andere manier van werken en denken.

De ambitie is om een deel van de capaciteit van handhaving langzaam maar zeker te verschuiven naar preventie en mediation. Tijdens de transitiefase is er dubbel werk (zowel op preventie als nog steeds met dezelfde inspanningen op handhaving). Als we beide gaan doen dan hebben we eigenlijk ook dubbele capaciteit nodig. Die hebben we niet en dus is het noodzakelijk om hierbij prioriteiten te stellen. Om een goede inschatting te kunnen maken wat een reële overgangsfase is, wordt in de komende jaren een pilot uitgevoerd rond asbestdaken. Vanaf 1 januari 2024 dienen deze asbestdaken namelijk verwijderd te zijn. Voorkomen moet worden, dat we in de loop van 2023 moeten constateren dat er nog veel asbestdaken aanwezig zijn. Daarom is het van belang om

¹ Het maken van keuzes in de uitvoering van het toezicht en handhaving is gebaseerd op een inschatting van veiligheids- en gezondheidsrisico's van Haarlem. Ook aspecten als leefbaarheid, duurzaamheid, bescherming van de monumentale waarde, omgevingskwaliteit en signalen van burgers en bedrijven wegen hierbij mee. Een analyse van binnengekomen klachten biedt inzicht in de problemen die aan orde zijn en in de zaken die voor burgers en bedrijven van belang zijn.

vanaf 2019 al aandacht en tijd te besteden aan goede voorlichting en stimulering van de eigenaren om de daken te vervangen. Door deze manier van werken kan worden bereikt dat er in 2024 niet meer op dit item op grote schaal gehandhaafd moet worden.

8.2 Toezicht

Primair maakt de gemeente onderscheid tussen vier toezichtvormen:

- Toezicht op de verleende (bouw) vergunningen (8.2.1)
- Toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen (8.2.2)
- Gebiedsgericht toezicht: toezicht op wijkniveau naar aanleiding van bijvoorbeeld speerpunten (8.2.3)
- Themagericht toezicht: het toezicht op specifiek thema / onderwerp (8.2.4)

Deze verschillende vormen van toezicht zijn middelen om zoveel mogelijk gecoördineerd en integraal toezicht te houden; gericht op het zo effectief mogelijk optreden tegen overtredingen.

8.2.1 Toezicht op vergunningen

Haarlem streeft naar integraal toezicht waarbij het doel is: het opheffen van de overtredingen. Overleg, uitleg, inzicht en uitleg voor een gewenste aanpak zijn daarvoor onontbeerlijk. Echter hier geldt wel: de gemeente is geen gratis adviesbureau en heeft niet de capaciteit om dagelijks toezicht te houden op de naleving van de gemaakte afspraken. Door bewoners en ondernemers, op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen en de contacten hen zo efficiënt mogelijk in te zetten proberen wij kostbare tijd te besparen.

Van elke verleende Wabo-vergunning en/of melding wordt er een toezichtzaak aangemaakt. Hiermee vindt automatisch de overdracht van het dossier plaats van het team Vergunningverlening naar het team Toezicht & Handhaving.

Alle verleende omgevingsvergunningen en ingediende meldingen kunnen door de toezichthouders worden gecontroleerd. Gezien de aantallen moeten hier prioriteiten in worden gesteld (zie hiervoor ook paragraaf 4.5.1).

Bouwactiviteiten die uitsluitend wegens hun ligging vergunning plichtig zijn worden in beginsel niet gecontroleerd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over dakkapellen aan de voorzijde van een huis. Het toezicht hierop vindt alleen steekproefsgewijs plaats.

- **Bouwfase**

Bij het toezicht in de bouwfase wordt het toezichtprotocol van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland gehanteerd. De prioriteit ligt hier bij constructieve veiligheid en brandveiligheid. De bevindingen tijdens de controlebezoeken worden via de Squit2Go applicatie middels bezoekerapporten vastgelegd. Door een toename van de bouwactiviteiten is ook het aantal controlebezoeken in de bouwfase in 2018 verder toegenomen.

- **Monument**

Haarlem is een stad met een rijke (bouwkundige) historie. Een groot deel van het Haarlems erfgoed heeft een beschermde status gekregen. Het gaat hierbij om rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en 3 stadsgezichten.

Toezicht op monumenten betekent vanuit de regelgeving en de verleende monumentenvergunning, dat we toezicht houden om de monumentale waarden zo goed mogelijk in stand te houden. Hiervoor is meermaals overleg nodig, ook tijdens de uitvoering van deze werkzaamheden. Veelal kan pas tijdens het werk bepaald worden welk onderdeel hersteld/gerestaureerd kan worden en welk onderdeel vervangen moet worden (afhankelijk van de staat waarin de bestaande materialen verkeren).

- Evenementen

Haarlem kent een groot aantal grote en kleinschalige evenementen. Voor evenementenvergunningen geldt dat bij grote evenementen altijd controle plaatsvindt. Het team Toezicht en Handhaving van de afdeling VTH levert een bijdrage in de overleggen in de aanloop naar deze evenementen. Ook is er voorafgaand aan die evenementen een schouw. Hierbij is er vanuit de VTH taak vooral aandacht voor bouwkundige en brandveiligheids-aspecten.

- Kappen van een boom

Voor het kappen van een boom is meestal een omgevingsvergunning nodig. Wanneer precies is geregeld in de Bomenverordening van de gemeente Haarlem. Als de locatie het toelaat wordt in de vergunning een herplantplicht meegenomen. Er wordt toezicht gehouden op het nakomen van deze herplantplicht (op een vast moment in het jaar, aangezien de vergunninghouder 1,5 jaar de tijd heeft om aan de herplantplicht te voldoen).

8.2.2 Toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen

De meeste klachten komen binnen via het Klant Contact Centrum van de gemeente Haarlem. Het overgrote deel van de klachten heeft betrekking op bouwwerkzaamheden in de onmiddellijke omgeving van de melder. Veelal is de klacht/melding terug te brengen tot de vraag of er wel de juiste vergunning is afgegeven voor de activiteiten die daar plaatsvinden.

De toezichthouders nemen contact op met de melder en beoordelen de situatie ter plaatse. Indien er sprake is van een overtreding wordt hiertegen opgetreden. In sommige gevallen kan dit via overleg worden opgelost. Indien overleg niet toereikend blijkt te zijn, wordt er een handhavingstraject gestart. Dit kan tot intensieve trajecten leiden waarbij er juridische capaciteit moet worden ingezet. Indien er een verzoek om handhaving wordt ingediend wordt hier altijd juridische capaciteit op ingezet (beginselplicht tot handhaving).

In veel gevallen blijkt dat er, achter het indienen van een klacht, sprake is van andere conflicten tussen de omwonenden. Het weer met elkaar in gesprek brengen kost tijd, maar levert dan vaak wel een duurzamer oplossing.

8.2.3 Gebiedsgericht toezicht

In bepaalde gebieden in Haarlem is er gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak. De keuze voor deze aanpak heeft te maken met specifieke problemen of ontwikkelingen die er op die plek spelen.

Hieronder enkele voorbeelden:

- Project Lelie; Op advies van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) is besloten om voor een langere periode een integraal project uit te voeren in samenwerking tussen gemeente, politie eenheid Noord-Holland, Openbaar Ministerie Noord-Holland en de Belastingdienst. Dit project is in het Actieprogramma Integrale Veiligheid en Handhaving 2016 (2016/024008) en 2017 (2016/558497) opgenomen bij het geprioriteerde thema "Ondermijning door

georganiseerde criminaliteit” onder de projectnaam “Lelie”. Dit project draait binnen de afdeling V&H, bij de integrale controles zijn ook toezichthouders van VTH betrokken.

- Wonen in de Waarderpolder; In de Waarderpolder wordt een aantal bedrijfsgebouwen onrechtmatig bewoond. Er is gekozen om hier projectmatig handhaving op in te zetten om deze illegale situatie te beëindigen. Het gaat hier altijd om maatwerk.

De aanpak ziet er kort gezegd als volgt uit:

1. Alvorens handhavingsmaatregelen in te zetten wordt de persoonlijke situatie van de bewoners zoveel mogelijk in kaart gebracht tijdens de controlebezoeken.
2. De handhaving wordt voorafgegaan door een zienswijze-procedure.
3. Verder wordt in het kader van de handhaving altijd een redelijke begunstigingstermijn gegund waarbij gelegenheid wordt geboden om de overtreding te beëindigen zonder direct dwangsommen te verbeuren.
4. Daar waar sprake is van bezwaarprocedures en rechtszaken worden begunstigingstermijnen aangepast. Zoals toegezegd in de gemeenteraad wordt ook als het gaat om aanpassingen c.q. verwijdering van keukens en badkamers altijd gezocht naar maatwerk.

8.2.4 Themagericht toezicht

Themagericht toezicht houdt in het toezicht naar aanleiding van projecten die voortkomen uit actuele landelijke thema's of uit bestuurlijke prioriteiten. Enkele voorbeelden hiervan zijn de controles: op breedplaatvloeren, op Roest Vast Staal (RVS) bevestigingsmiddelen in zwembaden en op doorgestorte betonvloeren bij galerijflats.

Onze taak bestaat dan veelal uit het maken van een inventarisatie van de locaties die van toepassing zijn; het waarschuwen van eigenaren en zo nodig hen daarna aanschrijven om onderzoek te laten doen dan wel de maatregelen te laten treffen. Achteraf moet er dan een controle uitgevoerd worden om te bepalen of deze onderzoeken en de noodzakelijke maatregelen door de verantwoordelijke partijen zijn uitgevoerd.

Al deze vormen van toezicht dragen bij aan een veilige woon- en leefomgeving.

8.3 Sanctie

Als bij toezicht geconstateerd wordt dat er sprake is van één of meerdere overtredingen, dan moet worden afgewogen welke sanctie passend is voor dat concrete geval. Het door ons gehanteerde stappenplan is het uitgangspunt bij reguliere situaties. Er zijn echter situaties waarbij hiervan kan worden afgeweken:

- Gevaar: bij acuut gevaar voor personen en/of de omgeving, is direct optreden noodzakelijk;
- Onherstelbare schade: indien onherstelbare schade plaatsvindt of dreigt plaats te vinden zal direct dan wel versneld optredende meest aangewezen werkwijze zijn;
- Ernstige hinder: in deze situatie wordt stap 1 overgeslagen om de overtreding snel ongedaan te laten maken;
- Herhaling van (vergelijkbare) overtredingen: indien optreden tegen een eerdere overtreding geen effect heeft gehad, kan bij herhaling van de overtreding gekozen worden voor een versnelde/direct aanpak. Het informeren van de betrokkene (stap 1) is in deze gevallen weinig zinvol omdat de eerdere waarschuwing niet tot het gewenste gedrag heeft geleid.

In een schema ziet dit er als volgt uit:

Stappenplan	Aantal stappen	Omschrijving stappen
Regulier	3	De 3 gebruikelijke stappen (waarschuwingbrief, zienswijzemogelijkheid, besluit (dwangsom) worden doorlopen
Versneld	2	Stap 1 uit het reguliere stappenplan wordt overgeslagen. Bij de eerste constatering van de overtreding wordt stap 2 ingezet (nemen voorgenomen besluit).
Direct	1	Stap 1 en 2 uit het reguliere stappenplan worden overgeslagen. Bij de eerste constatering van de overtreding volgt direct stap 3 (nemen besluit).

Voor de hoogte van dwangsommen en de verleende begunstigingstermijn geldt, dat deze veelal afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Aanknopingspunten voor de bepaling van de begunstigingstermijn zijn bijvoorbeeld de tijd die nodig is om de overtreding ongedaan te maken en de mate van gevaarstelling voor de omgeving. Voor de hoogte van de dwangsom wordt bijvoorbeeld gekeken naar de zwaarte van de overtreding, de mate van economisch gewin en of de last een voldoende financiële prikkel vormt.

8.3.1 Voorbeeldfunctie overheid

In situaties waar de gemeente zowel uitvoerende als toezichthouder is, of een andere overheid vergunninghouder is, wordt extra kritisch naar eventuele overtredingen gekeken. Overheden stellen zelf immers regels op en vast en hebben daarmee een voorbeeldfunctie met betrekking tot de naleving ervan. Daar staat tegenover dat het geven van sancties in dergelijke situaties extra lastig is. De gemeente legt zichzelf niet zo gauw een sanctie op. Naleving wordt echter wel verlangd.

8.4 Gedogen

Volgens inmiddels vaste jurisprudentie heeft een bevoegd gezag in principe de beginselplicht om te handhaven in het geval van overtredingen van wet- en regelgeving. Gedogen is het niet optreden tegen overtredingen door een orgaan dat tot zodanig optreden juridisch gezien bevoegd is. Er wordt in dat geval bewust afgezien van het sanctioneren van overtredingen. Het uitgangspunt in de gemeente is dat er altijd handhavend opgetreden wordt. Gedogen is de uitzondering. Er zijn echter situaties denkbaar waarbij een uitzondering verantwoord is en het inzetten van een handhavingstraject niet in alle redelijkheid kan plaatsvinden. Er zijn dan twee mogelijkheden, namelijk gedogen of afzien van handhaving.

- Een bestuursorgaan mag afzien van handhaving als er sprake is van een concreet zicht op legalisatie of uit de belangenafweging is gebleken dat handhaven zo onevenredig zwaar de belangen van de overtreder schaadt in verhouding tot het te beschermen belang, dat je niet meer mag handhaven.
- Gedogen is aan de orde als ook het te beschermen belang zwaar weegt en er uiteindelijk wel handhavend mag en moet worden opgetreden. Hieronder kan ook het voorkomen van precedentwerking vallen. In dat geval wordt (tijdelijk) bewust afgezien van handhavend optreden en wordt het gedogen schriftelijk vastgelegd in een gedoogbeschikking.

Haarlem onderschrijft het in 1996 door de Minister van het toenmalige ministerie van VROM en het ministerie van V&W vastgestelde beleidskader “Grenzen aan gedogen” (TK 1996-1997, 25 085, nr. 2). Daar waar ruimte is voor een afweging volgt de gemeente dit kader. Volgens deze nota is grote terughoudendheid geboden bij gedogen en is dit slechts in uitzonderlijke gevallen aanvaardbaar. Dit betekent ook dat er nooit sprake kan zijn van passief gedogen maar dat dit altijd actief dient plaats te vinden. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente bewust en schriftelijk besluit tot het (onder voorwaarden) niet handhavend optreden in situaties van een overgangssituatie of overmacht. Gedogen kan in uitzonderlijke gevallen en met een zorgvuldige belangenafweging, indien dit zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt wordt.

Het is onmogelijk om op een zinvolle manier allerlei specifieke en concrete situaties te gaan omschrijven waarop het gedoogbeleid van toepassing kan zijn. Het is veel meer van belang om vast te leggen langs welke lijn, op een met rechtswaarborgen omklede wijze, naar het oordeel van het bestuur in sommige situaties gedogen kan plaatsvinden.

Uitgangspunt voor gedogen is het uitzonderlijke karakter en is alleen mogelijk als wordt voldaan aan een of meerdere van de volgende voorwaarden:

1. De te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;
2. Er bestaat binnen afzienbare termijn concreet zicht op legalisatie van de te gedogen activiteit;
3. Indien vooruitlopend op besluitvorming rond vergunningverlening wordt gedoogd, is een ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend;
4. Er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen.

Naast deze inhoudelijke criteria zijn er ook nog procedurele criteria waaraan moet worden voldaan in het geval er wordt gedoogd:

- gedogen dient schriftelijk en uitdrukkelijk te gebeuren en is een besluit in de zin van de Awb;
- gedogen moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en/of in tijd;
- er moet een zorgvuldige, expliciete en kenbare belangenafweging (inspraak, publicatie, etc.) hebben plaatsgevonden;
- gedogen dient aan controle onderhevig te zijn;
- aan de gedoogbeschikking kunnen voorwaarden verbonden worden.

Indien mogelijk wordt in de beschikking aangegeven onder welke omstandigheden het besluit zal worden ingetrokken en alsnog handhavend opgetreden zal worden. Wanneer blijkt dat de voorwaarden die zijn opgenomen in de gedoogbeschikking niet worden nageleefd, dan moet deze

worden ingetrokken en dient er handhavend te worden opgetreden om de overtreding te beëindigen.

In Haarlem geldt dat er geen actief gedoogbeleid is, maar kan de gemeente wel gedogen in een beperkt aantal situaties zoals hierboven beschreven. Het college heeft hiervoor de bevoegdheid. Bij de afweging om wel of niet te gedogen is in Haarlem relevant dat sprake is van de aanwezigheid van :

- een achterliggend of zwaarder wegend belang;
- een situatie waarin handhaving leidt tot onbillijkheid;
- het onvermijdelijk zijn van de overtreding.

Een gedoogsituatie dient dus altijd getoetst te worden aan de bovenstaande criteria. De hoofdregel van de gemeente Haarlem blijft dat er in beginsel niet gedoogd wordt.

9. Organisatie en uitvoering

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

9.1 Organisatie

De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

- Een scheiding tussen vergunningsverlening en handhaving op personeelsniveau
- Een roulatiesysteem voor handhavers ter voorkoming van het ontstaan van handhavingsrelaties
- Het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden
- Een bereikbaarheidsregeling voor de bereikbaarheid buiten kantooruren.

9.1.1 Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn taken die onder zijn gebracht bij de afdeling VTH. De afdeling heeft één overkoepelende manager en binnen de afdeling zijn de disciplines in afzonderlijke teams ondergebracht. Elk team heeft een eigen manager. Ook qua portefeuillehouder is er een scheiding van verantwoordelijkheden. De burgemeester is altijd de portefeuillehouder in het kader van toezicht en handhaving. Een wethouder is altijd portefeuillehouder voor het onderdeel vergunningen. Welke wethouder is afhankelijk van het onderwerp.

De taken omtrent toezicht en handhaving zijn binnen de gemeente Haarlem ondergebracht in twee afdelingen: de afdeling Veiligheid & Handhaving (V&H) en de afdeling VTH. De afdeling V&H houdt toezicht en handhaaft op de onbebouwde ruimte (openbare ruimte). Een voorbeeld hiervan is de parkeerhandhaving. Het team Toezicht & Handhaving van de afdeling VTH houdt toezicht en handhaaft op de bebouwde omgeving, bijvoorbeeld op de Wabo.

9.1.2 Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

Er geldt een wettelijke verplichting de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder of opsporingsambtenaar op schrift vast te leggen. De toezichthouders zijn als zodanig door het college van B&W aangewezen. Bij deze aanwijzing zijn ook de taken en bevoegdheden vastgelegd. De aanwijzing vindt plaats op functieniveau.

In de gemeentelijke mandaatregeling is verder geregeld welke zaken door het college van B&W aan de afdeling VTH zijn gemandateerd.

9.1.3 Klachten- en bereikbaarheidsregeling

Een bereikbaarheidsregeling zorgt ervoor dat bij de spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantooruren de afdeling bereikbaar is. Voor spoedeisende klachten en/of meldingen omtrent de Wabo/bebouwde omgeving verzorgt de afdeling VTH een 'zachte' piketdienst. Deze piketdienst geldt 24 uur per dag het hele jaar door.

Buiten kantooruren kan een spoedeisende melding/klacht op verschillende manieren binnen komen. Dit gebeurt via de meldcentrale van de brandweer of de meldcentrale van de gemeente Haarlem. Wanneer er gebruik gemaakt wordt van de piketdienst worden de inspecteurs gebeld op basis van een bellijst. De betreffende medewerker wordt dan door de meldcentrale van de brandweer ingeschakeld. Mocht geen enkele inspecteur de mogelijkheid hebben om te komen dan wordt het bedrijf Pieters Bouwtechniek ingeschakeld. De bellijst wordt bijgehouden door een medewerker van de afdeling VTH.

Klachten en/of meldingen die niet spoedeisend zijn worden naar de vakafdeling doorgezet met het verzoek deze af te handelen. Deze meldingen komen telefonisch binnen of via het Meldpunt Openbare Ruimte (MOR). Bij niet spoedeisende klachten en/of meldingen dient er binnen 24 uur contact opgenomen te worden met de melder. De behandelingstijd voor klachten of meldingen is niet genormeerd. De benodigde tijd hangt namelijk af van de aard van de klacht/melding.

9.2 Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

Om VTH-taken op een professionele wijze uit te voeren, heeft het Rijk kwaliteitscriteria ontwikkeld. Deze criteria richten zich op de kwaliteit van de medewerkers en op het borgen van de organisatorische processen. Het kwaliteitszorgsysteem van de afdeling VTH borgt deze criteria in de Verordening VTH en in de organisatie.

Onderdelen van het kwaliteitszorgsysteem zijn kennis, kunde, vaardigheden en taken (met een korte toelichting per onderdeel).

Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitseisen geborgd blijven in de organisatie en er zo nodig verbeteringen worden doorgevoerd is bij een aantal medewerkers het onderdeel kwaliteitszorg aan het takenpakket toegevoegd.

10. Bijlagen

Het doel van dit beleidsplan is het bieden van kaders voor VTH beleid, waarbinnen de gemeente flexibel kan inspelen op veranderende vragen. Het beleidsplan wordt daarom in diverse plannen uitgewerkt, die als bijlage bij dit beleidsplan fungeren. Het aantal bijlagen bij dit beleidsplan kan daardoor in de loop van de tijd veranderen.

De bijlagen zijn allen openbare stukken, vandaar dat ze hier alleen als link zijn opgenomen).

Ten tijde van de vaststelling zijn er de volgende bijlagen:

Bijlage 1 Uitvoeringsprogramma VTH 2019 ([2019/9157](#))

Bijlage 2 Evaluatie VTH 2018 (2019/9157) (zie koppeling onder bijlage 1)

Bijlage 3 Risicoanalyse VTH (2019/9157) (zie koppeling onder bijlage 1)

[Bijlage 4 landelijke handhavingsstrategie](#)

[Bijlage 5 Artikel 7.2 Besluit Omgevingsrecht \(BOR\)](#)

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
1 maart 2019

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl