



Uitvoerings- en Handhavingsstrategie VTH gemeente Heemskerk 2024-2027

(Artikel 18.19 van de Omgevingswet in samenhang met artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit, Wet kinderopvang en de Alcoholwet)

Januari 2024



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Keuzes maken	3
1.2	Reikwijdte	3
1.3	Kosten en baten	4
1.4	Personele en financiële middelen	4
1.5	Samenwerking	6
1.6	Vooruitblik periode 2024-2027	7
1.7	Leeswijzer	8
2	Visie	9
2.1	Uitgangspunten Omgevingsvisie	9
2.2	Uitgangspunten Organisatievisie	9
3	Omgevingsanalyse	11
3.1	Probleemanalyse vergunningverlening	11
3.2	Probleemanalyse toezicht en handhaving	12
4	Kaders uitvoering	13
4.1	Analyse van inzichten	13
4.2	Uitgangspunten vergunningen	13
4.3	Hoe bereiken wij de uitgangspunten?	14
4.4	Vergunningenstrategie algemeen	16
4.5	Vergunningenstrategie specifiek	18
5	Kaders toezicht & handhaving	22
5.1	Analyse van inzichten	22
5.2	Uitgangspunten toezicht en handhaving	23
5.3	Hoe bereiken wij de uitgangspunten?	23
5.4	Toezicht- en Handhavingsstrategie algemeen	28
5.5	Toezicht strategie specifiek	29
5.6	Handhavingsstrategie specifiek	31
6	Van beleid naar uitvoering	37
6.1	Big-8	37
7	Organisatie en uitvoering	39
7.1	Capaciteit vergunningverlening	39
7.2	Capaciteit toezicht en handhaving	40
7.3	Capaciteit ODIJ en VRK	41
7.4	Bereikbaarheid buiten kantooruren	41
7.5	Kwaliteitsborging organisatie	41
7.6	Kwaliteitsmeting	43



1 Inleiding

Voor u ligt de 'Uitvoerings- en Handhavingsstrategie VTH 2024–2027' van de gemeente Heemskerk (hierna: U&H-strategie). Dit stuk bevat de strategie voor de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Voor de VTH-taken die vallen onder de Omgevingswet is zo'n strategie verplicht. Voor de VTH-taken die vallen onder de Wet kinderopvang en de Alcoholwet niet, maar ook die taken nemen wij mee in deze strategie.

Wat is de visie op de omgeving, hoe toetsen wij, hoe houden wij toezicht en hoe handhaven wij? We moeten keuzes maken en prioriteiten stellen in dit proces. Deze strategie beschrijft welke prioriteiten wij stellen en welke taken wij uitvoeren. Dit baseren wij op een analyse van inzichten en een risicoanalyse. Daarnaast leggen wij uit op welke manier de gemeente deze taken uitvoert om de gestelde doelen te bereiken. We zijn vastbesloten om Heemskerk een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving te laten blijven voor al haar inwoners, ondernemers en bezoekers.

Op 13 juli 2021 hebben wij het 'VTH-beleid 2021-2024' vastgesteld. Daarin stond het VTH-beleid van de gemeente Heemskerk. De term 'U&H-strategie' komt uit de Omgevingswet en vervangt de term 'VTH-beleid'. Deze strategie is een integraal beleidsplan waarin op hoofdlijnen de richting, duiding en missie van de gemeente Heemskerk staat. Deze 'U&H-strategie' vervangt het VTH-beleid 2021-2024.

De Omgevingswet treedt binnenkort in werking. Deze wet zal de komende jaren een grote invloed hebben op de VTH-taken. Daarom sluiten wij in deze strategie aan bij de daarin vernieuwde begrippen.

1.1 Keuzes maken

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

- Allereerst vindt een meer principiële afweging plaats: waar ligt de grens tussen de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en ondernemers en die van de gemeente?
- Hoe groot zijn de risico's die samenhangen met de activiteiten? Zijn deze groot, dan krijgt handhaving een hogere prioriteit.
- Een derde afweging heeft een praktische reden: capaciteit en middelen zijn beperkt en zijn ook inzetbaar voor andere taken.

Tussen deze drie afwegingen moet een goede balans zijn. Deze strategie geeft zowel op strategisch als op operationeel niveau aan hoe wij in de komende periode met die balans omgaan. De strategie schetst de visie en uitgangspunten voor de komende jaren, de inhoudelijke prioriteiten die wij daarin stellen en de wijze waarop wij het beleid verankeren binnen de organisatie.

1.2 Reikwijdte

In deze strategie beschrijven wij doelen die wij willen bereiken bij de uitvoering van onze VTH-taken. Verder geeft het richting aan de ambtelijke organisatie. Het geeft aan waar wij op inzetten de komende periode en hoe wij de taken uitvoeren.

De grondslag voor deze strategie staat in landelijke wet- en regelgeving zoals de Omgevingswet met bijbehorende algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De Omgevingswet met bijbehorende amvb's komt in de plaats van diverse wet- en regelgeving binnen het omgevingsrecht, waarvan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet ruimtelijke ordening en het Bouwbesluit de bekendste zijn. In onze uitvoering speelt daarnaast

de Algemene plaatselijke verordening (Apv) een rol. En ook hebben bijzondere wetten zoals de Alcoholwet, de Wet kinderopvang en de Wet op de kansspelen een plek in ons takenpakket.

De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit verplichten het vaststellen van een U&H-strategie. Voor de Apv en de bijzondere wetten is dit niet wettelijk verplicht, maar wij kiezen ervoor om dit ook mee te nemen in deze strategie. Op deze manier worden alle VTH-taken die een relatie hebben met de fysieke leefomgeving integraal in één beleidsdocument opgenomen.

Deze strategie geeft ook richting aan het jaarlijkse uitvoeringsprogramma en jaarverslag. Het vaststellen van een uitvoeringsprogramma en jaarverslag is een van de vereisten uit het Omgevingsbesluit.

De sociale wetgeving kent een eigen beleidscyclus en valt buiten de reikwijdte van deze strategie. Denk aan de Wet werk en bijstand, de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de Leerplichtwet.

1.3 Kosten en baten

De uitgaven voor uitvoering van de VTH-taken bestaan uit kosten voor personeel (inclusief inhuur), opleidingsmiddelen en adviezen. Daarnaast zijn er overheadkosten zoals automatisering, huisvesting en postregistratie. Deze kosten staan in de begroting.

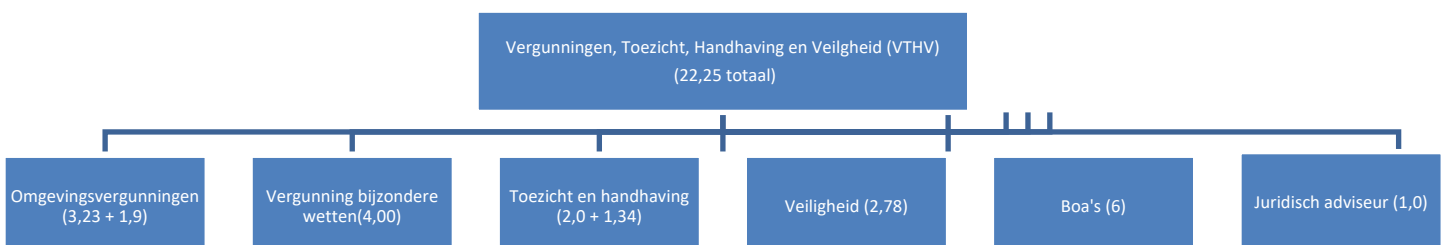
De inkomsten voor de uitvoering van de VTH-taken komen uit de legesopbrengsten. Deze volgen uit de legesverordening en mogen nooit hoger zijn dan de kosten voor de behandeling van de aanvraag. Met de invoering van de Wkb verandert er veel in de kostentoekening. Vanaf de inwerkingtreding mogen wij geen leges meer rekenen voor de bouwactiviteit voor gebouwen met gevolgklasse 0 en 1. Hierdoor lijkt het niet langer haalbaar om een volledige kostendekking te realiseren.

Voor handhavingstaken mogen wij geen legeskosten rekenen. De gemeente ontvangt wel leges als een overtreder door handhaving alsnog een vergunning aanvraagt voor bijvoorbeeld een illegaal bouwwerk. Deze kosten nemen wij niet mee in de kosten/batenanalyse van het handhavingstraject. Handhaving is dan ook niet kostendekkend. De gemeente kan door handhaving dwangsommen innen. Het aantal te innen dwangsommen en de omvang van de dwangsommen verschilt sterk per jaar. Deze post leggen wij dan ook niet vast in de begroting.

1.4 Personele en financiële middelen

Het team Vergunningen, Toezicht, Handhaving & Veiligheid (VTHV) van de gemeente Heemskerk voert de VTH-taken uit voor de Omgevingswet, Alcoholwet en Wet kinderopvang. In de functieomschrijvingen staan de eisen die wij stellen aan ons personeel. Naar behoefte van de medewerkers kunnen zij cursussen of opleidingen volgen. De onderstaande ambtelijke capaciteit zetten wij in om de in dit beleid vastgestelde doelen te realiseren.

Figuur 1: Organogram Team VTHV





Tabel 1: Taakverdeling Team VTHV

Taakveld	Vergunningen	Toezicht	Handhaving
Omgevingsvergunningen	Vergunningverleners Omgevingswet	ODIJ	Juridisch beleidsmedewerker handhaving en ODIJ
Alcoholwet en andere vergunningen	Vergunningverleners bijzondere wetten	ODIJ (boa's bij evenementen)	Juridisch beleidsmedewerker handhaving.
Wet kinderopvang	Vergunningverleners bijzondere wetten	GGD	Juridisch beleidsmedewerker handhaving.

De vergunningverleners Omgevingswet (3,23 + 1,9 fte)

De vergunningverleners behandelen initiatieven, conceptverzoeken en aanvragen om omgevingsvergunningen. Op inhoud toetsen zij de aanvragen aan het omgevingsplan en overige landelijke en lokale regelgeving. Een deel van de vergunningverlening onder de Omgevingswet voert Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) uit. Dit zijn vooral eenvoudige aanvragen zonder beleidsvrijheid. Complexe en politieke dossiers behandelen de casemanagers in dienst van de gemeente.

De vergunningverleners bijzondere wetten (4 fte)

De Apv kent een groot aantal vergunningplichten of meldingsplichten. Deze strategie heeft alleen betrekking op de Alcoholwet en de Wet kinderopvang.

De toezichthouders Omgevingswet (0,67 fte)

De toezichthouders hebben een spilfunctie in een juiste uitvoering van de verleende omgevingsvergunningen. Deze taak voert ODIJ uit.

De juridisch (beleids)medewerkers handhaving (2,67 fte)

Er zijn twee juridisch beleidsmedewerkers handhaving. De een handhaaft overtredingen van de Apv, openbare orde (zoals de Wet Damocles) en bijzondere wetten (zoals de Wet kinderopvang en de Alcoholwet). De ander handhaaft complexe en politiek of bestuurlijk gevoelige overtredingen van de Omgevingswet. Per 1 januari 2024 handhaaft ODIJ de eenvoudige overtredingen van de Omgevingswet, dus zonder bestuurlijke of politieke gevoeligheid.

De juridisch adviseur (1,0 fte)

De juridisch adviseur fysiek domein heeft een veelzijdige functie. Deze adviseur geeft uitvoering aan zienswijze-, bezwaar- en beroepszaken en is juridisch aanspreekpunt voor het team. De juridisch adviseur fysiek domein houdt zich daarnaast bezig met het opstellen en actualiseren van de VTH-beleidscyclus.

Begroting

De personele en financiële middelen die in Heemskerk beschikbaar zijn voor de VTH-taken staan in de begroting. Naast menskracht zijn er ook technische- en andere voorzieningen nodig om de VTH-taken goed te kunnen uitvoeren. Voor de VTH-taken maken wij gebruik van de systemen Open Wave en JOIN. Hierin staan alle gegevens over vergunningen, controles, klachten en sancties. Daarnaast gebruiken wij laptops, smartphones, tablets, fietsen en elektrische auto's. De toezichthouders beschikken daarnaast over verschillende meetinstrumenten.

1.5 Samenwerking

Samenwerking vindt zowel intern binnen de organisatie plaats als met externe partners. Deze afstemming is in de vorm van advisering op de VTH-taken of door het uitbesteden van specifieke uitvoeringstaken via een gemeenschappelijke regeling. Bij de VTH-taken spelen de samenwerkingspartners een belangrijke rol. Hierna geven wij een korte beschrijving van de samenwerkingspartners.

Omgevingsdienst IJmond (ODIJ)

De gemeente Heemskerk heeft de gemeentelijke taken op het gebied van milieu gemandateerd aan ODIJ. De samenwerkingsafspraken tussen ODIJ en de gemeente hebben wij vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst en een werkprogramma. ODIJ stelt jaarlijks een jaarverslag en uitvoeringsprogramma op voor de milieutaken. ODIJ houdt ook namens de gemeente toezicht op de Alcoholwet. De organisatie heeft een medewerker aangesteld om de verbinding tussen ODIJ en de gemeente te waarborgen.

Sinds 1 januari 2023 zijn er vergunningverleningstaken overgegaan naar ODIJ. ODIJ behandelt voor ons de beleidsarme omgevingsvergunningen. Per 1 januari 2024 gaan ook de beleidsarme handhavingzaken op grond van de Omgevingswet naar ODIJ. Voor beide taken hebben wij afspraken vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

ODIJ voert voor ons de VTH-taken uit voor IPPC-installaties.

Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN)

ODNHN adviseert over ontheffingen in het kader van de Natuur-activiteiten.

Brandweer Kennemerland

Brandweer Kennemerland valt onder Veiligheidsregio Kennemerland. Veiligheidsregio Kennemerland is verantwoordelijk voor de coördinatie bij brand, een ongeluk of een ramp binnen de regio. De gemeente Heemskerk maakt gebruik van Brandweer Kennemerland voor advisering over omgevingsvergunningaanvragen en aanvragen voor evenementen. Ook voert Brandweer Kennemerland diverse controles uit in het kader van toezicht op de brandveiligheid. Verder controleren zij de mutaties van omgevingsvergunningen en nieuwe vergunningen en meldingen. Daarnaast reageren zij op signalen over brand(on)veiligheid. In ieder geval één keer per maand vindt afstemming plaats tussen de brandweer en de gemeente.

GGD Kennemerland

GGD Kennemerland valt ook onder Veiligheidsregio Kennemerland. Op grond van de Wet kinderopvang is het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de naleving van de kwaliteit van de kinderopvang binnen de gemeente. GGD Kennemerland houdt toezicht op de Wet kinderopvang voor de gemeente Heemskerk. Ongeveer één keer per kwartaal vindt afstemming plaats tussen de gemeenten uit de veiligheidsregio Kennemerland en de GGD Kennemerland.

Politie en Openbaar Ministerie

De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente Heemskerk. De uitvoering vindt plaats door de politie onder de verantwoordelijkheid van de korpschef van politie van de veiligheidsregio Kennemerland. Over taken in het kader van de openbare orde en veiligheid en handhaving van de openbare ruimte die in het 'Integraal Veiligheids- en Handavingsplan 2021-2024' staan vindt afstemming plaats. Bijvoorbeeld in de lokale driehoek (burgemeester, teamchef van politie en adviseur openbare orde en veiligheid) en op ambtelijk niveau voor evenementen in het publiek domein. Deze overleggen vinden periodiek plaats. Wij gebruiken



nauwelijks het instrument van strafrechtelijke handhaving. Hier zijn met het OM geen afspraken over gemaakt. Per casus bekijken wij of en hoe strafrechtelijke handhaving toegepast kan worden.

Adviescommissie omgevingskwaliteit

MOOI Noord-Holland organiseert en faciliteert voor de gemeentelijke adviescommissie voor omgevingskwaliteit. Zij geven advies over het aanzien van bouwwerken en de visuele beleving van de omgeving. Het monumentenadvies is gericht op de gevolgen voor de monumentale waarde van ingrepen aan, op of bij monumenten.

Rijksdienst cultureel erfgoed (Rce)

Afhankelijk van de impact van het initiatief adviseert Rce over het behoud van het cultureel erfgoed.

Provincie Noord-Holland

Wij betrekken de provincie bij ruimtelijke afwegingen die vallen onder de meervoudige activiteiten met verschillende bevoegde gezagen.

1.6 Vooruitblik periode 2024-2027

Per 1 januari 2024 treden de Omgevingswet en de Wkb in werking. Dit gaat een nieuwe manier van werken met zich meebrengen.

Omgevingswet

De Omgevingswet heeft tot doel om het omgevingsrecht eenvoudiger te maken door tientallen wetten samen te voegen en in eenvoudigere wet- en regelgeving vast te leggen. De Omgevingswet heeft tot doel: minder regels, overzichtelijkere regels en procedures, meer ruimte voor initiatieven en meer kwaliteit voor de leefomgeving. Om hieraan te voldoen hebben wij de laatste jaren ingezet om de organisatie klaar te maken richting de “ja, mits-gedachte”.

Ook het integraal adviseren heeft aandacht gekregen tijdens het leertraject. De organisatie werkt op dit moment met een intaketafel en een omgevingstafel. Bij de intaketafel beoordeelt een klein team medewerkers voor het eerst of het initiatief wenselijk is. Aan de omgevingstafel zitten alle van belang zijnde beleidsmedewerkers. Door samen te kijken naar het initiatief wordt direct duidelijk wat de haalbaarheid is. Samen kijken we dan naar een gedragen oplossing. Door deze manier van werken sluiten wij aan bij de doelstelling van de Omgevingswet om meer ruimte voor initiatieven en meer kwaliteit voor de leefomgeving te bieden.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt sinds 2013 aan een nieuw stelsel voor bouwtoezicht in Nederland. Kern van de wijziging op 1 januari 2024 is dat bouwpartners zelf hun kwaliteitsborging moeten regelen bij gevolgklasse 0 en 1.

Een aanvrager moet minstens vier weken voor het begin van de bouwwerkzaamheden een melding maken bij de gemeente voor het bouwen van een bouwwerk onder gevolgklasse 1. Wij controleren of de melding compleet is. Hierbij valt te denken aan de naam- en adresgegevens, een beschrijving van het bouwwerk, een beschrijving van de kwaliteitsborger, het gebruikte toetsinstrument, de risicobeoordeling en het borgingsplan. ODIJ krijgt hier straks een rol in.

Overige wetgeving

Voor de komende beleidsperiode verwachten wij geen (grote) wijzigingen in de overige regelgeving. Bijvoorbeeld voor kinderopvang en alcohol.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de visie op de VTH-taken, waarmee wij deze gemeentelijke taken in breder perspectief plaatsen. De omgevingsanalyse staat in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 staan de kaders voor de uitvoering. Hoofdstuk 5 is een uitwerking van de kaders voor toezicht en handhaving. Hoofdstuk 6 beschrijft hoe het beleid landt binnen de organisatie. Hoofdstuk 7 gaat in op de capaciteit van de organisatie en de kwaliteitsborging.



2 Visie

2.1 Uitgangspunten Omgevingsvisie

Op 1 februari 2021 heeft de gemeenteraad de 'Omgevingsvisie Heemskerk 2040' vastgesteld. Hierin staat dat de gemeente de volgende uitgangspunten heeft.

- Heemskerk kiest voor een duurzame ontwikkeling van de gemeente en streeft ernaar klimaatneutraal te worden.
- Heemskerk streeft naar een veilige leefomgeving voor al haar inwoners, ondernemers en bezoekers.
- Heemskerk streeft naar een gezonde leefomgeving voor al haar inwoners, ondernemers en bezoekers.
- Heemskerk versterkt de ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied en het buitengebied.
- Heemskerk verbetert de sociaaleconomische vitaliteit in zowel het stedelijk gebied als het buitengebied.
- Heemskerk stemt ambities en keuzes steeds zo goed mogelijk af in regionaal verband zodat beleid elkaar versterkt.

Vijf pijlers zorgen voor een integrale invulling hieraan: een aantrekkelijk, een gezond, een mobiel, een levendig en een karakteristiek Heemskerk.

2.2 Uitgangspunten Organisatievisie

Op 15 december 2022 hebben wij de 'Organisatievisie 2022-2026' vastgesteld. In deze organisatievisie verwoorden we de missie, visie en kernwaarden voor de periode 2022-2026. De visie sluit aan bij het coalitieakkoord, dat richting geeft aan de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven van gemeente Heemskerk.

Missie, Visie en Kernwaarden

Op basis van alle ontwikkelingen en veranderingen hebben we een missie, visie en kernwaarden geformuleerd. Deze geven de komende vier jaar richting aan onze gemeentelijke organisatie en het handelen van medewerkers. De kernwaarden hebben wij vertaald naar waarden en gedrag die we van medewerkers verwachten.

Missie

De missie van de gemeente Heemskerk is:

"Wij zijn een betrouwbare, ambitieuze en dienstverlenende organisatie, gericht op mens en omgeving."

Visie

De visie van de gemeente Heemskerk is:

"Wij zijn als organisatie in beweging en zorgen dat we continu professionaliseren. Zo maken wij het verschil voor onze inwoners, ondernemers en bezoekers. Samen zijn we trots op wat we met elkaar bereiken."

Samenvattend willen wij

"In beweging, samen het verschil maken."

Kernwaarden

In de visie komen de kernwaarden naar voren: beweging, verschil en samen.

Figuur 2: Kernwaarden organisatievisie



De kernwaarden zijn als volgt gekoppeld aan de thema's:

- 'Het verschil maken' hoort bij het thema 'Van buiten naar binnen'
 - 'Samen' hoort bij het thema 'Samenwerken en Sturen'
 - 'In beweging' hoort bij het thema 'Wendbare medewerker'
- Van buiten naar binnen
 - De gemeente richt zich op een dienstverlening die dicht bij de inwoners staat, met een focus op digitale mogelijkheden waar dat kan en persoonlijke benadering waar nodig. Wij streven naar actieve samenwerking en participatie met inwoners, ondernemers en partners om gezamenlijk tot oplossingen en plannen te komen. Wij moedigen medewerkers aan om flexibel en adaptief te zijn in deze snel digitaliserende wereld.
 - Samenwerken en sturen
 - De gemeente focust op het onderhouden en aanpassen van de bedrijfsvoering in lijn met de digitale transformatie om de dienstverlening te optimaliseren. Flexibiliteit en aanpassingsvermogen zijn essentieel voor medewerkers om te voldoen aan de veranderende behoeften van de gemeenschap. Het gebruik van data en technologie is belangrijk voor goede beslissingen en snelle dienstverlening.
 - De wendbare medewerker
 - De organisatie richt zich op de toekomst en investeert in flexibele medewerkers die meebewegen met veranderingen. Wij hechten waarde aan een passende structuur en werkwijze, en aan de persoonlijke ontwikkeling en leiderschap van medewerkers. Hierdoor blijven ze responsief en voorbereid op toekomstige uitdagingen.



3 Omgevingsanalyse

Heemskerk is een welvarende gemeente met bijna 40.000 inwoners. Onze gemeente kenmerkt zich als een fijne woongemeenschap, gunstig gelegen aan de rijksweg A9. Heemskerk kent vier deelgebieden: het landelijke buitengebied, levendige woongebieden, diverse bedrijventerreinen en een bruisend centrum.

Het uitgestrekte buitengebied domineert het grootste deel van ons grondgebied. Hier vind je het prachtige strand- en duingebied, de schilderachtige binnenduinrand met haar bloeiende tuinbouwsector en de polder met de rijke geschiedenis van kasteel Marquette en de indrukwekkende Stelling van Amsterdam.

Binnen de bebouwde omgeving neemt het woongebied het grootste deel in. Dit gebied omvat diverse woonwijken, doorkruist door uitgestrekte groene gebieden en waterstructuren. Hier vinden bewoners talloze voorzieningen en kunnen ze genieten van ons historische erfgoed.

Aan de randen van ons woongebied bevinden zich onze drie bedrijventerreinen. De Houtwegen is ons oudste gemengde bedrijventerrein, terwijl de Waterwegen zich richt op grootschalige detailhandel. Ons meest prominente bedrijventerrein, De Trompet, is een modern en duurzaam bedrijventerrein bij het snelwegknooppunt.

En dan hebben we ons bruisende dorpscentrum, het vierde deelgebied. Hier vind je een divers aanbod van winkels en horeca, evenals een levendige wekelijkse markt. Het centrum van Heemskerk draagt in belangrijke mate bij aan de aantrekkelijkheid van onze gemeente als woon-, werk- en recreatieplaats.

Heemskerk maakt deel uit van de IJmond-regio, grenzend aan Velsen, Beverwijk, Uitgeest, Castricum en Zaanstad. Onze gemeente valt op door haar levendige centrum, groene woonwijken, gevarieerde buitengebieden, de tuinbouwsector en rijk historisch erfgoed.

Samen met Beverwijk en Velsen vormt Heemskerk de IJmond-deelregio binnen de economisch sterke Metropoolregio Amsterdam (MRA). Heemskerk biedt in deze dynamische regio vooral een rustige woongemeente met een aantrekkelijke kustlijn.

Met bossen en natuurgebieden heeft Heemskerk een groen karakter behouden. De natuurlijke en landschappelijke rijkdom, samen met de aanwezigheid van historische elementen en uitstekende fiets- en wandelroutes, maken Heemskerk aantrekkelijk voor recreatie en toerisme.

3.1 Probleemanalyse vergunningverlening

Bij vergunningverlening toetsen we plannen aan wetgeving en leggen we kaderstellende voorwaarden voor de uitvoering vast. Het beleid richt zich de komende jaren op het beheersbaar houden en verminderen van bestaande grotere omgevingsrisico's en het voorkomen van nieuwe risico's. Wij gaan ons richten op een schone bodem, schone lucht en schoon (grond)water en we proberen externe veiligheidsrisico's en geluid- en lichthinder tot een minimum te beperken. Bovendien vormt Het Eye Filminstituut in het Bunkercomplex Achterweg een risico op het gebied van externe veiligheid. Daarnaast richten we ons op onze integrale dienstverlening.

In deze gevallen beoordelen en toetsen we vergunningaanvragen en meldingen grondig aan vastgestelde kaders. Uiteindelijk resulteert vergunningverlening in een weloverwogen en handhaafbaar besluit, waarbij we alle relevante aspecten in de besluitvorming meenemen.

Bij de analyse van vergunningverlening verstrekken we inzicht in het verwachte aantal aanvragen/meldingen, de aard en complexiteit van de aanvragen, en de benodigde capaciteit op basis van de taken. We zijn ons ook bewust van de mogelijkheid om, naast de wettelijke kaders van de aanvraag, extra dienstverlening te bieden om zo de samenleving te versterken.

3.2 Probleemanalyse toezicht en handhaving

Om prioriteiten te stellen bij onze toezicht- en handhavingstaken hebben wij een risicoanalyse uitgevoerd. De gemeente kan niet alle wet- en regelgeving controleren en maakt keuzes op basis van wat zij handhaaft. Ook maken wij keuzes hoe wij handhaven en met welke capaciteit.

Minder prioritaire gebieden krijgen minder aandacht, maar dat betekent niet dat een gemeente niet aan haar wettelijke taken voldoet. De Omgevingswet schrijft voor dat het bevoegd gezag moet zorgen voor de bestuursrechtelijke handhaving, zonder specifieke voorschriften over de controlewijze en volledigheid van controles. Het Omgevingsbesluit biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid handhavingsbeleid te formuleren en prioriteiten te stellen.

Risicoanalyses spelen een cruciale rol bij het opstellen van prioriteitentabellen of matrixen door de focus te leggen op veelvoorkomende overtredingen met aanzienlijke impact, zoals die de veiligheid of gezondheid bedreigen.

Het risico van een overtreding is gelijk aan de kans op een dergelijke overtreding maal het effect dat die overtreding heeft op de omgeving (risico = kans x effect). Wanneer wij een risicoanalyse gebruiken om een prioriteitentabel of matrix op te stellen, moeten we de volgende risico's hoog op de lijst plaatsen.

- De overtredingen die veel voorkomen.
- De overtredingen die veel impact hebben (omdat ze bijvoorbeeld een gevaar voor de veiligheid of gezondheid met zich meebrengen).

Overtredingen van de Wet kinderopvang en de Alcoholwet vormen principieel een hoge prioriteit vanwege de risico's voor de gezondheid en veiligheid van burgers.

Bij handhaving van regels uit het omgevingsrecht ligt de nadruk vaak op de kwaliteit van de leefomgeving en de ruimtelijke uitstraling. Hierdoor hebben niet alle overtredingen een hoge prioriteit maar beoordelen wij de overtredingen voor een juiste indeling. Regels met betrekking tot de veiligheid van gebouwen en de gezondheid van burgers verdienen altijd een hoge prioriteit.

Milieu is een zo bijzondere en omvangrijke prioriteit dat wij het volledige traject (beleid maken, uitvoeringsprogramma opstellen, toezicht houden en handhaven) al jaren uitbesteden aan ODIJ.

In hoofdstuk 5 gaan wij nader in op de risico's en de gestelde prioriteiten.



4 Kaders vergunningverlening

De analyse van inzichten vormt de basis voor het beleid en de uitgangspunten voor de vergunningverlening.

4.1 Analyse van inzichten

Wij hebben voor de vergunningverlening een analyse van inzichten gemaakt. De cijfers van 2021, 2022 en 2023* ,stand van zaken tot 1 december, geven inzicht in de verwachtingen voor de komende beleidsperiode. Deze cijfers vormen de basis voor de uitvoeringsprogramma's voor het jaar 2024. Op basis van deze gegevens geven wij sturing aan de vergunningverlening.

In de aankomende beleidsperiode verwachten wij een gelijk aantal vergunningaanvragen te ontvangen als in 2023. Dit komt omdat we op korte termijn niet een nieuw omgevingsplan hebben waarin meer zonder vergunning mag. Pas aan het eind van deze periode willen we zo'n nieuw plan aan de gemeenteraad voorstellen. Wij zien de jaren 2021 en 2022 als een uitzondering door de uitbraak van de coronapandemie.

In onderstaande overzichten staat het aantal aanvragen in de afgelopen drie jaren. In de komende periode monitoren wij continu of extra inzet nodig is.

Tabel 2: Overzicht omgevingsvergunningen

Categorie	2023*	2022	2021
Aantal aanvragen	183	277	340
Aantal verleende omgevingsvergunningen	164	269	331
Aantal buiten behandeling gestelde aanvragen	2	1	2
Aantal vergunningvrije aanvragen	4	3	3
Aantal ingetrokken aanvragen	13	4	4

*2023 stand van zaken tot 01-12-2023.

Tabel 3: Overzicht vergunningen bijzondere wetten

Vergunningen bijzondere wetten	2023*	2022	2021
Aantal vergunningen Alcoholwet	8	13	13
Aantal aanvragen Wet kinderopvang	76	67	58

*2023 stand van zaken tot 01-12-2023.

Wij verwachten dat het aantal zaken voor de Alcoholwet zal schommelen tussen de 10 en 15 aanvragen. Wij verwachten dat het aantal zaken voor de Wet kinderopvang zich verder gaat stabiliseren rond de 70 a 80 zaken.

4.2 Uitgangspunten

Onder deze taak verstaan wij: het opstellen van regels voor vergunningen en het beoordelen en toetsen van aanvragen aan de geldende wetten en voorschriften. Daarnaast omvat dit proces ook het herzien en intrekken van vergunningen, evenals het adviseren en instemmen tijdens vergunningprocedures.

Om deze taak op een goede en zorgvuldige manier uit te voeren hebben wij uitgangspunten centraal staan die wij bij de uitvoering in acht nemen.

1. Wij zetten in op kwalitatief goede, vakkundige en betrokken medewerkers
 - Vakkundige en professionele medewerkers behandelen de binnengekomen aanvragen, daar mogen inwoners op vertrouwen. Waar nodig volgen medewerkers trainingen en/of cursussen om hun vaardigheden te verbeteren.
2. Gebruik begrijpelijke taal
 - De gemeente gebruikt zo veel als mogelijk begrijpelijke taal op het niveau B1. Bijvoorbeeld op onze website en in onze beschikkingen. Hierdoor zijn onze producten beter te begrijpen en komt onze boodschap duidelijker naar voren.
3. Inwoners en ondernemers krijgen snel antwoord
 - Inwoners en ondernemers verwachten een snelle en simpele dienstverlening. Op ieder moment van de dag, op iedere plek en op eenvoudige wijze.
4. Verantwoordelijkheid initiatiefnemer
 - Wij zijn van mening dat een initiatiefnemer een grote mate van eigen verantwoordelijkheid heeft. Tijdens het overleg met onze medewerkers is dit een van de punten waar wij op wijzen. Het tijdig bespreken van een conceptverzoek en het aandragen van voldoende informatie om een besluit te nemen is een verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer. Ook onder de Omgevingswet ligt er een grote verantwoordelijkheid voor aanvragers om op een juiste manier te participeren. Uiteraard zorgen wij dat onze medewerkers op een betrokken manier de initiatiefnemer door de procedure wijzen.
5. Integrale aanpak
 - Een integrale aanpak is het uitgangspunt bij de vergunningverlening. Door initiatieven te bekijken vanuit een integrale opvatting weet een initiatiefnemer waar hij aan toe is. Ook kan de gemeente een betere belangenafweging maken bij het besluit. Dit zorgt voor een hogere kwaliteit van de beschikkingen met oog voor de bekende omgevingsrisico's.
6. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor inwoners en ondernemers
 - Bewoners en ondernemers die een vergunning hebben ontvangen mogen erop vertrouwen dat de vergunning de rechterlijke toets doorstaat. Bij ieder besluit toetsen wij of het initiatief voldoet aan de geldende regels. Ook bij het gebruik van onze bevoegdheid om af te wijken van het omgevingsplan, motiveren wij dit goed zodat er een duidelijke belangenafweging in de vergunning staat.
7. Vergunningverlening vindt plaats via werkprocessen
 - Wij verlenen onze vergunningen via een werkproces. Hierdoor zijn wij in staat om iedere aanvraag op een gelijke wijze te behandelen. Hierdoor voorkomen wij willekeur en ongelijkheid. Ook het vier ogenprincipe maakt onderdeel uit van dit werkproces.

4.3 Hoe bereiken wij de uitgangspunten?

Met deze strategie willen wij een aantal doelen bereiken. Hieronder beschrijven wij deze doelen. Wij hebben onze doelen gebaseerd op de uitgangspunten uit paragraaf 4.2. Door de uitgangspunten om te zetten naar meetbare doelen, kunnen wij aan het eind van de beleidsperiode evalueren. Wij bekijken dan of we de doelen hebben behaald en of er acties nodig zijn.

1. Mogelijke invloed op externe veiligheid:

- Alle vergunningaanvragen waarvan wordt vermoed dat deze invloed kan hebben op de externe veiligheid, zullen wij nauwgezet, in samenwerking met al onze partners, de mogelijkheid onderzoeken of de betreffende activiteit alsnog vergund kan worden.
- Percentage aanvragen dat geweigerd wordt vanwege de externe veiligheid



- 2. Kwalitatief goede, vakkundige en betrokken medewerkers:**
 - Meetbaar doel: Elk jaar nemen wij deel aan minimaal één relevante training of cursus per medewerker.
 - Indicator: Aantal gevolgde trainingen en cursussen per medewerker per jaar.

- 3. Gebruik begrijpelijke taal:**
 - Meetbaar doel: 90% van de officiële documenten en webinhoud schrijven wij in begrijpelijke taal.
 - Indicator: Periodieke evaluaties van documenten en webinhoud op taalniveau.

- 4. Bewoners en inwoners krijgen snel antwoord op hun aanvraag:**
 - Meetbaar doel: 95% van de aanvragen handelen wij af binnen de vastgestelde wettelijke termijn.
 - Indicator: Percentage aanvragen dat wij binnen de gestelde termijn afhandelen.

- 5. Verantwoordelijkheid initiatiefnemer:**
 - Meetbaar doel: 80% van de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten begint de procedure door gebruik te maken van een conceptverzoek.
 - Indicator: Percentage aanvragen dat men zonder conceptverzoek indient.

- 6. Integrale aanpak:**
 - Meetbaar doel: Alle vergunningaanvragen beoordelen wij volgens de integrale benadering.
 - Indicator: Percentage vergunningen dat wij volgens integrale aanpak beoordelen.

- 7. Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor inwoners en ondernemers:**
 - Meetbaar doel: 100% van de vergunningen voldoet aan de geldende regels en is juridisch solide.
 - Indicator: Resultaten van juridische toetsing van vergunningen.

- 8. Vergunningverlening via werkprocessen:**
 - Meetbaar doel: 100% van de vergunningen verlenen wij volgens een werkproces.
 - Indicator: Periodieke audits van het vergunningsproces.

Indicatoren

Wij monitoren of wij deze doelstellingen ook realiseren. Dit doen wij aan de hand van onderstaande indicatoren.

- Aantal aanvragen vergunningen/meldingen/ontheffingen
- Aantal vergunningen van rechtswege
- Aantal bezwaar- en (hoger)beroepzaken
- Percentage van de bezwaar- en beroepschriften dat ongegrond is
- Dekkingspercentage van de leges (kostendekkendheid)
- Opleiding- en ervaringsoverzicht medewerkers Omgevingswet volgens de kwaliteitscriteria
- De verbijzonderde interne controle & interne audits
- Werkprocessen Open Wave
- Applicatie kostendekkendheid
- Legesverordening

4.4 Algemene strategie

Hieronder beschrijven wij het proces en de toetsingsniveaus voor de meest voorkomende aanvragen/meldingen.

Vormen van vergunningverlening

Er zijn twee procedures: de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure heeft een behandeltermijn van 8 weken en is eenmaal te verlengen met 6 weken. De uitgebreide procedure heeft een behandeltermijn van 6 maanden en is eenmalig te verlengen met 6 weken. De reguliere procedure is het uitgangspunt in de Omgevingswet.

Werkwijze

Bij de vergunningverlening werken wij via vaste werkprocessen. Deze werkprocessen liggen vast in Open Wave en vloeien voort uit de wettelijke eisen uit de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. Ons proces ziet er als volgt uit.

1. Ontvangen van conceptverzoek.
2. Conceptverzoek uitzetten voor advies.
3. Conclusie conceptverzoek aan initiatiefnemer sturen.
4. Inboeken en registeren van de aanvraag.
5. Publiceren van aanvragen en (concept)beschikkingen.
6. Behandelend ambtenaar bekijkt of er een conceptverzoek is. Daarna beoordeelt de medewerker of de aanvrager het eerder gegeven advies heeft verwerkt in de aanvraag.
7. Behandelend ambtenaar bepaalt wie het bevoegd gezag is en welke procedure van toepassing is.
8. De behandelend ambtenaar is verantwoordelijk voor de ontvankelijkheidstoets van de aanvraag.
9. De behandelend ambtenaar bewaakt het overzicht en is verantwoordelijk voor de begeleiding tijdens het proces.
10. De behandelend ambtenaar:
 - a. doet de (vak)inhoudelijke toets aan alle relevante beoordelingskaders;
 - b. zet de aanvraag uit bij interne- en externe adviseurs;
 - c. bewaakt de beslistermijn;
 - d. is het aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
 - e. stelt de (concept)beschikking op;
 - f. registreert alle documenten (behandelstappen en documenten).
11. Archiveren beschikkingen.
12. Mogelijk zienswijze, bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening. Dit gebeurt in samenspraak met de juridisch adviseur fysiek domein.
13. Terugkoppeling bevindingen zienswijze, bezwaar- en beroepsprocedure aan vergunningverleners.

Conceptverzoek

Wij adviseren aan inwoners om een conceptverzoek in te dienen als het plan waarschijnlijk niet past in het beleid van de gemeente. Het gaat dan om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Het voordeel van een conceptverzoek is dat wij het initiatief integraal bekijken. Daarna kunnen wij een goede inschatting geven of het plan haalbaar is. Vooral bij grote ontwikkelplannen is het voordeel dat de wettelijke termijnen nog niet gelden. Hierdoor is een plan zorgvuldig uit te werken en zo kunnen wij het plan bestuurlijk toetsen. Door veel zaken in het voorstadium te regelen, kunnen wij binnen de behandeltermijn van 8 weken een besluit op de aanvraag nemen. Dit geeft duidelijkheid voor zowel de initiatiefnemer als de gemeente.



Digitale behandeling

Vergunningaanvragen behandelen wij digitaal. Het proces voor het behandelen van een omgevingsvergunning hebben wij vastgelegd in OpenWave. In deze applicatie ligt vast welke processtappen wij doorlopen. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. De meest voorkomende correspondentie, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften standaardiseren wij zoveel mogelijk op taalniveau B1.

Ontvankelijkheid

De gemeente gaat uit van een verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De aanvraag vormt namelijk de basis voor het te nemen besluit. Wij adviseren vaak om een conceptoverleg aan te vragen voordat een inwoner een officiële vergunning aanvraagt. Hierdoor is er minder druk van de wettelijke beslistermijnen mochten er aanpassingen nodig zijn.

Om een kwalitatief goede beschikking af te geven is een goede beoordeling van de stukken noodzakelijk. Hiervoor is het belangrijk dat er een compleet dossier aanwezig is met alle van belang zijnde stukken. De indieningsvereisten voor aanvragen liggen landelijk vast in de Omgevingsregeling en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Aan de hand van het landelijk voorgeschreven aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning is te bepalen of alle bijlagen bij de aanvraag gevoegd zijn.

Als aanvragers de gevraagde stukken niet, niet op tijd of niet volledig aanleveren, wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling blijft. Hier kan een belanghebbende bezwaar tegen maken.

Intrekken vergunning

Soms komt het voor dat initiatiefnemers hun omgevingsvergunning niet gaan gebruiken. Als hij/zij de vergunning niet binnen 24 maanden gebruikt, is gedeeltelijke teruggave van leges mogelijk. De gemeente kan ook ambtshalve een vergunning intrekken. Echter heeft de gemeente geen actief intrekingsbeleid waardoor er een zware motiveringsplicht van kracht is. De komende beleidsperiode bekijken wij de nut en de noodzaak om alsnog een intrekingsbeleid te formuleren.

Leges

De gemeente heft leges voor de behandeling van aanvragen om omgevingsvergunningen waarin sprake is van activiteiten zoals bouwen, kappen, afwijken ruimtelijke regels en meer. De gemeente neemt bij de activiteit bouwen in principe de door de aanvrager opgegeven bouwsom als basis voor de legesberekening. Deze bouwkosten toetsen wij aan de "Nadere regels voor de berekening van de bouwkosten". Concreet houdt dit in dat wij de bouwkosten vergelijken met de kengetallen bouwkosten Noord-Holland. Als de afwijking van de normberekening meer dan 10% bedraagt of als er bij de aanvraag geen opgave van de bouwkosten is, vragen we de aanvrager om alsnog een gedetailleerde opgave van de bouwkosten te verstrekken.

Als er geen reactie of een te late reactie is op dit verzoek, worden bij lagere opgegeven bouwkosten dan de normberekening de leges berekend volgens de normberekening en definitief vastgesteld. Bij hoger opgegeven bouwkosten gebruiken we de opgegeven bedragen. Bij hoger opgegeven bouwkosten maken wij gebruik van de hoger opgegeven bouwkosten.

De alsnog aangeleverde dan wel nader onderbouwde gegevens toetsen wij wederom aan de normberekening. Als de afwijking van de normberekening te groot blijft, dat wil zeggen meer dan

10%, beoordeelt de behandelende ambtenaar of de hoogte van de bouwkosten aannemelijk is aan de hand van de opgave.

Wij berekenen de leges op grond van de onderbouwde opgave van de bouwkosten en bij definitieve aanslag vastgesteld als:

- de onderbouwde opgave niet meer dan 10% afwijkt van de normberekening; of
- de onderbouwde opgave van de bouwkosten aannemelijk is.

Als de aanvrager de onderbouwde bouwkosten niet aannemelijk maakt of als de bouwkosten meer dan 25% afwijken van de normberekening, berekenen wij de leges op basis van die normberekening.

Aanvragen die meer dan 25% afwijken van de normberekening kunnen geen reële weergave van de bouwkosten zijn. Het is niet aannemelijk om tegen dergelijke lage kosten bouwwerken te realiseren die voldoen aan de geldende regelgeving. In dat geval gaan wij uit van de normberekening.

4.5 Specifieke strategie

Bouwactiviteiten

Een vergunning voor de activiteit bouwen verlenen wij alleen als voldoende aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan de technische voorschriften. De gemeente toetst iedere aanvraag voor de activiteit bouwen aan alle relevante wet- en regelgeving. Aanvragen voor vergunningplichtige bouwwerken toetsen we aan de volgende onderdelen en beoordelingsregels:

1. het (tijdelijk) omgevingsplan;
2. de omgevingskwaliteit/Welstandsnota;
3. het Besluit bouwwerken leefomgeving;
4. de zorgplicht voor de omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit en flora en fauna-activiteit.

Omgevingsplan

In het omgevingsplan vertaalt de gemeenteraad ruimtelijke beleidskeuzes naar praktisch toepasbare regels. Voldoet een (bouw)plan niet aan het omgevingsplan dan attenderen wij de aanvrager er op dat ook nog een aanvraag voor een omgevingsplanactiviteit nodig is.

Omgevingskwaliteit/Welstandsnota

Bestaande en nieuwe bouwwerken moeten voldoen aan redelijke eisen van welstand. In het tijdelijk deel van het omgevingsplan blijven de huidige welstandsregels van toepassing. In het nieuwe deel van het omgevingsplan, naar verwachting in 2026, maken wij opnieuw een afweging welke regels wenselijk zijn.

Als een bouwplan voldoet aan de regels van het omgevingsplan, of het is duidelijk dat we hiervoor een vergunning kunnen verlenen, toetsen wij het plan aan de redelijke eisen van welstand. Dit betekent dat het bouwplan moet voldoen aan de eisen uit de Welstandsnota. Wij mogen afwijken van een welstandsadvies, maar dit moeten wij zorgvuldig en terughoudend doen. Het jaarverslag van de Adviescommissie omgevingskwaliteit beschrijft hoe de gemeente het toezicht op de welstand heeft uitgevoerd.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

In het Bbl staan regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Daarnaast heeft het Bbl regels over de staat en het gebruik van een bouwwerk. En over het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Op dit moment toetsen we alle aanvragen aan het Bbl.



Zorgplicht voor de omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit en flora en fauna-activiteit

Per activiteit beoordelen wij of er sprake is van nadelige gevolgen voor de natuur. Uit proefberekeningen is gebleken dat er bij eenvoudige omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten ten oosten van de Rijksstraatweg en ten zuiden van de Marquettelaan geen stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied te verwachten valt. Dit geldt ook voor de activiteit kappen van een boom en/of activiteit maken van een in-/uitrit of de activiteit voeren van handelsreclame. Op basis van de locatie van een ontwikkeling bepalen wij of een proefberekening noodzakelijk is.

Omgevingsplanactiviteit (OPA) en buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)

Als wij een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kunnen verlenen, dan bekijken wij ook of er strijd is met het omgevingsplan.

Voldoet de activiteit aan de regels van het omgevingsplan, dan spreken we van een omgevingsplanactiviteit (OPA). Hiervoor kan een vergunning nodig zijn. In het (tijdelijke) omgevingsplan staan regels voor deze activiteiten. Denk hierbij aan het vellen van een houtopstand, of het plaatsen van reclame.

Voldoet de activiteit niet aan de regels van het omgevingsplan, dan spreken we van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Hiervoor is een vergunning nodig. Onderdeel van de beoordeling is een ruimtelijke onderbouwing waarin beschreven staat waarom de ontwikkeling past binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Onder de Omgevingswet heeft de gemeenteraad het recht om te adviseren over een aanvraag voor een BOPA. Dit 'verzwaard adviesrecht' geldt alleen in gevallen die de raad zelf belangrijk vindt (artikel 4.21 Omgevingsbesluit). Op 29 september 2022 heeft de gemeenteraad van Heemskerk bepaald in welke situaties zij zo'n verzwaard adviesrecht wil hebben. Als een inwoner een vergunning aanvraagt voor een BOPA en het is een van de situaties die de raad heeft aangemerkt, dan vragen we de raad om advies. Dit advies is dan bindend voor de beslissing die het college van burgemeester en wethouders neemt.

Sloopactiviteiten

Sloopactiviteiten vinden voornamelijk plaats bij verbouwing, uitbreiding of volledige sloop van objecten. Om te beoordelen of een inwoner veilig sloopt, de bodem niet vervuild en sloopafval goed afvoert, geldt er in bepaalde gevallen een meldingsplicht. Deze meldingen handelt ODIJ af.

Vellen van houtopstanden/kappen van bomen

Als iemand in Heemskerk een boom wil kappen (vellen van een houtopstand) die op de 'groene kaart' van de gemeente staat, is daarvoor een omgevingsvergunning nodig. Dit volgt nu uit artikel 4:11 van de Apv. Het gaat dan niet alleen om kappen, maar bijvoorbeeld ook om rooien, verplanten of het snoeien van meer dan 20 procent van de kroon of het wortelgestel. Bij het beoordelen van de vergunningaanvraag wordt advies gevraagd aan een interne of externe groendeskundige.

Volgens artikel 2.1, eerste lid, van het Omgevingsbesluit moeten "regels over activiteiten die onderdelen van de fysieke leefomgeving wijzigen", in het omgevingsplan worden opgenomen. Die regels kunnen dan dus niet meer worden opgenomen in een lokale verordening als de Apv. Voor het einde van de overgangstermijn moeten gemeenten zulke regels verplaatsen van lokale verordeningen naar het omgevingsplan. Artikel 4:11 van de Apv over het vellen van houtopstanden is zo'n regel die na de overgangstermijn geen deel meer uitmaakt van de Apv maar van het omgevingsplan. Voor het vellen van een houtopstand is dan een vergunning voor een OPA nodig.

Maken van een uitweg

Als iemand in Heemskerk een uitweg wil maken of veranderen over publieke grond, is daarvoor een omgevingsvergunning nodig. Dit volgt nu uit artikel 2:12 van de Apv. Ook voor het aanleggen, beschadigen of veranderen van een weg is een omgevingsvergunning nodig. Dit volgt nu uit artikel 2:11 van de Apv. Zowel artikel 2:11 als 2:12 van de Apv zijn regels die na de overgangstermijn geen deel meer uitmaken van de Apv maar van het omgevingsplan. Hiervoor is dan een vergunning voor een OPA nodig.

Monumenten

De vergunningplicht voor (het wijzigen van) monumenten vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat inwoners onomkeerbare schade toebrengen aan erfgoed. Daarom is de toetsing van activiteiten aan een monument altijd maatwerk. De gemeente streeft ernaar in overleg met de initiatiefnemers eerst met een conceptoverleg zorgvuldig de situatie te beoordelen en de meest adequate oplossing te zoeken. In Heemskerk zijn er 66 monumenten. 45 gemeentelijke monumenten en 21 rijks- en provinciale monumenten. De Adviescommissie ruimtelijke kwaliteit is de gemeentelijke adviseur voor rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten.

Brandveilig gebruik

De gebruiksvergunning voor het brandveilig gebruiken van een bouwwerk is met de invoering van de Omgevingswet niet meer nodig. Voor een aantal specifieke gevallen blijft alleen nog de meldplicht bestaan. Een vergunningverlener toetst de meldingen brandveilig gebruik bouwwerken en vraagt advies aan Veiligheidsregio Kennemerland. In sommige gevallen is een maatwerkvoorschrift nodig.

Reclame

Als iemand in Heemskerk openbaar zichtbaar handelsreclame wil maken, is daarvoor een omgevingsvergunning nodig. Dit volgt nu uit artikel 4:15 van de Apv. Het oogmerk van deze bepaling en de aard van de handeling sluiten aan bij het omgevingsplan. Bovendien heeft de bepaling, mede gezien de bepalingen in de bruidsschat, een duidelijke samenhang met het doel en stelsel van de Omgevingswet. Daarom adviseert de VNG om deze bepaling een plaats te geven in het nieuwe omgevingsplan. De bepaling kan tijdens de overgangstermijn worden verplaatst van de Apv naar het omgevingsplan. Dit is niet verplicht, maar wordt wel geadviseerd door de VNG. Er is dan een vergunning nodig voor een OPA.

Bij de beoordeling van een aanvraag voor het maken van handelsreclame, vragen wij intern advies aan ruimtelijke ordening en stedenbouw. Ook toetsen wij de aanvraag aan de Welstandsnota.

Alcoholwet

Volgens de Alcoholwet is het verboden om zonder vergunning van de burgemeester het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen. Het gaat dan om het bedrijfsmatig schenken van alcoholhoudende drank voor gebruik ter plaatse (horecabedrijf) of het bedrijfsmatig verkopen van sterke drank voor gebruik elders dan ter plaatse (slijtersbedrijf). De Alcoholregeling geeft modellen waaraan een aanvraag om een alcoholvergunning moet voldoen. Dit hebben wij verwerkt in digitale aanvraagformulieren op de website. Hierin vragen wij alle informatie die nodig is voor de beoordeling op grond van de Alcoholwet en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Ook kijken we of er nog andere vergunningen of ontheffingen nodig zijn. Zoals een vergunning op basis van de Wet op de kansspelen.

De Wet Bibob geeft de gemeente de mogelijkheid de achtergrond van een bedrijf of persoon te onderzoeken. Als er ernstig gevaar dreigt dat de aanvrager de vergunning misbruikt, kan de gemeente de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Bij een aanvraag voor een commerciële alcoholvergunning voeren wij altijd een Bibob-toets uit. Hiervoor is de "Beleidsregel



Wet Bibob” en het “Uitvoeringsplan Bibob” vastgesteld. Op deze manier werken alle vergunningverleners op dezelfde wijze. Dit komt de uniformiteit ten goede.

Wet kinderopvang

De Wet kinderopvang zorgt voor tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang. Een opvangvoorziening als een kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang, gastouderbureau of voorziening voor gastouderopvang moet voldoen aan alle eisen die de Wet kinderopvang stelt. Zo niet, dan worden zij niet geregistreerd in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) en hebben de vraagouders geen recht op kinderopvangtoeslag.

Wil iemand een kinderopvangvoorziening starten, dan moet een aanvraag worden ingediend bij het college. Ook als de opvangvoorziening wijzigt, moet een aanvraag worden ingediend bij het college. Hiervoor gelden landelijke formulieren die door de Rijksoverheid zijn vastgesteld. De gemeente beoordeelt of de aanvraag compleet is. De GGD beoordeelt op locatie of de opvangvoorziening redelijkerwijs voldoet of zal voldoen aan de regels die volgen uit de Wet kinderopvang. Daarna neemt de gemeente een besluit over de aanvraag. Bij het beoordelen van de aanvraag hanteren de gemeente en GGD de werkwijze ‘Streng aan de Poort’. Dit houdt een intensief onderzoek in waarbij de aanvrager moet laten zien dat hij/zij vanaf het moment van registratie in het LRK verantwoorde kinderopvang kan bieden doordat hij/zij voldoet aan de kwaliteitseisen uit de Wet kinderopvang en onderliggende regelgeving.

Milieubelastende activiteit

ODIJ behandelt alle milieubelastende activiteiten. Zij hebben hun vergunningenstrategie apart beschreven. Momenteel geldt als vergunningenstrategie het “Beleidskader VTH-milieu 2023-2026” en “VTH-strategie milieu 2023-2026” van de ODIJ.

5 Kaders toezicht & handhaving

De analyse van inzichten, de uitgangspunten op onze VTH-taken en de prioriteiten vormen de basis van ons handhavingsbeleid.

Handhaving draagt bij aan een leefbaar en veilig Heemskerk. Wij willen dat onze burgers erop kunnen vertrouwen dat wij zowel uit eigen beweging als op hun verzoek misstanden aanpakken en zo nodig handhaven. Wij hanteren in Heemskerk een programmatische en integrale handhavingsaanpak, met specifieke aandacht voor de verschillen per gebied.

Dit hoofdstuk beschrijft de hoofdlijnen van hoe wij in Heemskerk toezicht houden en handhaven op de Omgevingswet, Alcoholwet en Wet kinderopvang. Dit omvat algemene kaders, uitgangspunten en strategieën. De prioriteiten voor toezicht en handhaving presenteren wij in hoofdstuk 5.3. Voor specifieke handhavingsregels verwijzen wij naar de 'Beleidsregels handhaving omgevingsrecht', 'Beleidsregel handhaving Alcoholwet' en 'Beleidsregels uitvoering Wet kinderopvang 2022'.

Wij behandelen de handhaving van de openbare ruimte en taken rond openbare orde en veiligheid in het "Integraal Veiligheids- en Handhavingsplan 2021-2024". Deze strategie gaat daar niet verder op in.

ODIJ stelt de taken voor de handhaving van het milieurecht op en heeft deze apart vastgelegd.

Wij stellen jaarlijks een uitvoeringsprogramma voor het omgevingsrecht vast. Dit programma geeft aan welke activiteiten wij het komende jaar uitvoeren en sluit aan bij de thematische opzet van de omgevingsvisie. Dit betekent dat er voor het buitengebied, woonwijken, industrieterreinen en het centrum specifieke aandachtspunten zijn.

In het jaarverslag bespreken wij naast de resultaten ook de belangrijkste bevindingen en eventuele beleidsaanpassingen die nodig zijn na een analyse.

ODIJ en Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) stellen zelfstandig een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag op.

5.1 Analyse van inzichten

We hebben een analyse van inzichten uitgevoerd voor onze VTH-taken. De gegevens van 2021, 2022 en 2023 bieden inzicht in wat we de komende beleidsperiode kunnen verwachten. Deze gegevens hebben de grondslag gevormd voor onze uitvoeringsprogramma's voor 2024. Zo geven we richting aan onze VTH-taken.

Toezicht

Met de ingang van de Wkb op 1 januari 2024, passen we onze werkwijze voor toezicht aan. Wij verwachten dat 70% - 80% van de huidige aanvragen straks meldingsplichtig zijn. Deze aanvragen zijn gevolklasse 0 en I en worden onder de Wkb meldingsplichtig waardoor het toetsende en toezichthoudende deel overgaat naar private partijen. Wat dit precies inhoudt voor het werk zullen we monitoren en meenemen in de evaluaties en jaarverslag.

Handhaving

Voor de aankomende beleidsperiode voorzien we een lichte toename van handhavingszaken. Deze stijging is te verwachten vanuit de projecten die we gaan oppakken. Vaak leidt intensieve handhaving tot een toename van verzoeken om handhaving.



Het aantal nieuwe handhavingzaken is al jaren aan het stijgen. Dit vraagt veel van onze capaciteit. Bovendien zien we een wisselend beeld voor wat betreft de formele handhavingverzoeken. Ook zien we een toename in het aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen onze handhavingbesluiten.

Tabel 4: Overzicht handhaving

Omschrijving	2023*	2022	2021
Nieuwe handhavingzaken	39	23	66
Formele handhavingverzoeken	4	20	18
Handhavingzaken afgerond	55	37	70

*2023 stand van zaken tot 01-12-2023.

5.2 Uitgangspunten

Onder de handhavingstaak verstaan wij: het systematisch toepassen van bestuurlijke, juridische en praktische middelen om naleving van de wet- en regelgeving te waarborgen.

Bij het uitvoeren van deze taak houden we vast aan enkele centrale uitgangspunten:

1. De gemeente voert regie op de handhaving.
 - Dit betekent dat de gemeente proactief optreedt en tot actie overgaat naar aanleiding van incidenten, meldingen en handhavingverzoeken.
2. Het voorkomen van overtredingen verdient prioriteit. Dit voorkomt handhaving achteraf.
3. De handhaving vindt risicogericht plaats.
 - De keuzes voor de uit te voeren taken baseren we grotendeels op risicoanalyses en de daaraan gekoppelde prioriteiten.
4. De gemeente geeft het goede voorbeeld.
 - Als onze eigen organisatie of andere overheden zonder vereiste vergunning activiteiten uitvoert, stoppen we deze zo snel mogelijk en onderzoeken we of wij de activiteit kunnen legaliseren.
5. Handhaving is eenduidig, helder en transparant.
 - We zijn duidelijk over wat wel en niet mag en treden consequent en voorspelbaar op bij overtredingen, met gestandaardiseerde procedures.
6. We handhaven integraal waar mogelijk en werken samen in de keten:
 - Dit is van groot belang voor een goede handhaving en verbeterde dienstverlening.
7. De handhaving vindt gebiedsgericht en signaalgestuurd plaats.
 - Signalen van inwoners en bedrijven helpen mede bepalen waar we handhavend optreden. Hun betrokkenheid verhoogt ook het draagvlak voor handhaving.
 - Toezicht en handhaving vinden in redelijkheid (proportioneel) plaats. Dit is in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.3 Hoe bereiken wij de uitgangspunten?

Met ons handhavingbeleid streven we naar het bereiken van concrete doelstellingen. We beschrijven deze doelen hier en baseren ze op de principes uiteengezet in paragraaf 5.2. Door onze principes om te zetten in meetbare doelen, kunnen we aan het einde van de beleidsperiode beoordelen of we succesvol zijn geweest in het realiseren ervan.

1. Regie op handhaving:

- Doel: De gemeente voert proactief regie op handhaving, reagerend op incidenten, meldingen en verzoeken.
- Indicator: Aantal handhavingssacties op eigen constatering.

2. Het verhogen van het naleefgedrag:

- Doel: Het verhogen van het naleefgedrag heeft prioriteit om latere handhaving te minimaliseren.
- Indicator: Percentage handhavingsbesluiten ten opzichte van het aantal waarschuwingen.

3. Risicogerichte handhaving:

- Doel: Risicoanalyses bepalen de handhavende taken en prioriteiten.
- Indicator: Mate van overeenstemming tussen uitgevoerde handhavingsacties en de risico's uit de handhavingsstrategie.

4. Voorbeeldgedrag gemeente:

- Doel: Stop onmiddellijk vergunningplichtige activiteiten zonder vergunning en onderzoek de mogelijkheid tot legalisatie.
- Indicator: Het aantal overtredingen op eigen constatering.

5. Eenduidige, helder en transparante handhaving:

- Doel: Voer handhaving consistent en voorspelbaar uit.
- Indicator: Percentage van handhavingsbesluiten wat afwijkt van het beleid

6. Integrale samenwerking in de keten:

- Doel: Verbeter handhaving en dienstverlening door samenwerking in de keten.
- Indicator: Aantal handhavingsacties met andere partijen.

7. Volledige inning van verbeurde dwangsommen en kosten bestuursdwang:

- Doel: Wij streven naar het volledig innen van alle dwangsommen en kosten van bestuursdwang.
- Indicator: Percentage van de ingevorderde verbeurde dwangsommen en de succesvol verhaalde kosten voor bestuursdwang.

Indicatoren

We zullen monitoren of wij deze doelstellingen ook realiseren. Dit doen wij aan de hand van onderstaande indicatoren:

- Aantal handhavingsverzoeken;
- Aantal handhavingszaken;
- Aantal proactieve handhavingszaken;
- Aantal geconstateerde overtredingen;
- Aantal toegekende/afgewezen handhavingsverzoeken;
- Aantal vooraankondigingen last onder dwangsom/bestuursdwang;
- Aantal besluiten last onder dwangsom/bestuursdwang;
- Aantal aanwijzingen (voor de Wet kinderopvang);
- Aantal toezichtzaken;
- Aantal bezwaar- en (hoger)beroepzaken;
- Percentage van de bezwaar- en beroepschriften dat ongegrond is;
- Aantal verbeurde dwangsommen;
- Aantal invorderingsbesluiten;
- Aantal toegepaste bestuursdwang;
- Aantal kostenverhaalsbeschikkingen;
- Dienstverleningsvisie;
- Werkprocessen Open Wave en JOIN.



Welke prioriteiten stellen wij om de doelstellingen te bereiken?

Wij besluiten of en hoe we overtredingen die geen direct gevaar vormen voor veiligheid of gezondheid opsporen. Overtredingen die vaak voorkomen of grote impact op de omgeving hebben, zouden idealiter hoge prioriteit moeten krijgen. Andere factoren kunnen echter ook een rol spelen bij het herprioriteren van handhavingsacties.

Wij hebben prioriteiten gesteld waarbij wij de veiligheid als hoogste belang erkennen. In de kinderopvang en horeca bijvoorbeeld, zijn de risico's voor gezondheid en veiligheid aanzienlijk. Daarom krijgt de handhaving van de Wet kinderopvang en de Alcoholwet in Heemskerk altijd voorrang. Risico's binnen het omgevingsrecht die niet direct veiligheid of gezondheid bedreigen, leiden tot een specifieke lijst van prioritairere overtredingen.

In 2015 stelde een werkgroep van de gemeenteraad van Heemskerk een lijst met handhavingsprioriteiten op. In 2019 peilde de gemeente de mening van inwoners via sociale media en een enquête, waarbij de feedback diende om de prioriteitenlijst bij te werken. Deze prioriteiten hebben wij in drie tabellen verwerkt, met de volgende gradaties:

Hoge prioriteit = onmiddellijke actie vereist, waarbij lagere prioriteiten plaats maken.

Middelmatige prioriteit = actie ondernemen als er voldoende handhavingscapaciteit beschikbaar is.

Lage prioriteit = in principe geen actie, behalve als reactie op een formeel handhavingsverzoek.

Tabel 5: Beoordelingsschema

Wijze van binnenkomst	Actie of geen actie?	Toelichting
1.Handhavingsverzoek	Actie als het verzoek terecht is.	Wij onderzoeken een formeel handhavingsverzoek en ondernemen actie bij constatering van een overtreding.
2.Project	Actie als het onderdeel is van het project.	Als een overtreding deel uitmaakt van het beoordelingskader van een project, bepalen we tot welk project het behoort en ondernemen we actie. Als dit niet het geval is, verwijzen we naar punt 3 van deze tabel.
3.Individueel	Actie als veiligheid in geding is. Zie anders tabellen 7 en 8.	Is de veiligheid of gezondheid van burgers in het geding? Zo ja, dan ondernemen wij actie. Zo nee, kijk dan naar de tabellen 7 en 8 voor de prioriteiten.

Handhavingsverzoeken en individuele meldingen

Bij een individuele overtreding (vermeld in punt 3 van tabel 5) raadplegen we tabellen 6 en 7 om de prioriteit vast te stellen, waarbij de specifieke indeling (tabel 7) voorrang heeft op de algemene (tabel 6). We ondernemen geen actie bij overtredingen met een lage prioriteit, tenzij een inwoner een formeel handhavingsverzoek indient. Zo'n verzoek mogen wij niet afwijzen op grond van lage prioriteit, maar kunnen wij wel afwijzen als er concreet zicht is op legalisatie of als handhaving onevenredig zou zijn.

Tabel 6: Algemene indeling

Prioriteit	Overtreding
Hoog	Bouwen in afwijking van vergunning. Constructieve en brandveiligheidseisen
Hoog	Bouwen in afwijking van vergunning. Strijd met het omgevingsplan of de welstandsnota
Hoog	Niet voldoen Besluit bouwwerken leefomgeving (constructie en brandveiligheid)
Hoog	Bouwen zonder vereiste vergunning
Hoog	Vergunningsvrij bouwen maar welstandsexces
Hoog	Aanleggen/wijzigen weg zonder vergunning
Hoog	Aanleggen/wijzigen weg in afwijking van vergunning
Hoog	Maken uitweg zonder vergunning
Hoog	Strijdig gebruik brandveiligheidsvoorschriften
Midden	Bouwen in afwijking van vergunning. Energie-eisen
Midden	Gebruik grond en bouwwerk in strijd met het omgevingsplan
Laag	Bouwen in afwijking van vergunning. Gebruikseisen
Laag	Vergunningsvrij bouwen in strijd met Besluit bouwwerken leefomgeving
Laag	Niet op tijd verwijderen tijdelijk bouwwerk
Laag	Reclame zonder vereiste omgevingsvergunning
Laag	Reclame zonder bouwen, in strijd met Apv
Laag	Opslag roerende zaken zonder vergunning
Laag	Opslag roerende zaken in afwijking van vergunning

Tabel 7: Specifieke indeling

Prioriteit	Overtreding
Hoog	Doorbreken van brandcompartimenten
Hoog	Onderhoud van panden
Hoog	Woningen op bedrijventerreinen in strijd met het omgevingsplan
Hoog	Afvaldumping in strijd met het omgevingsplan
Hoog	Illegale overkappingen
Midden	Illegale erfafscheidingen voor de voorgevel (geen waaiers)
Midden	Illegale bergingen en tuinhuisjes in het voorerfgebied
Midden	Illegale uitbouwen
Midden	Bedrijfsvestigingen in agrarisch gebied of op bedrijventerreinen in strijd met het omgevingsplan. Dit onderscheiden wij van de ex-agrariërs die de bedrijfsvoering wijzigen.
Laag	Illegale bergingen en tuinhuisjes in het achtererfgebied en het zij-erfgebied
Laag	Illegale erfafscheidingen voor de voorgevel (waaiers: erfafscheiding haaks op de voorgevel van maximaal 2 meter hoog en 2 meter lang)
Laag	Gevelwijzigingen zonder vereiste vergunning
Laag	Luifels voorzijde
Laag	Zonnepanelen in strijd met de regels voor vergunningsvrij bouwen
Laag	Plaatsen zeecontainer
Laag	Strijdig wonen in het buitengebied (burgers in agrarische woning) of strijdig gebruik (voormalige) agrarische bedrijfsgebouwen in het buitengebied



Handhavingsprojecten

In Heemskerk zetten we met onze handhavingsprojecten in op het bewaken en bevorderen van de leefbaarheid en veiligheid binnen de gemeente. In Heemskerk kennen wij drie projecten. Dat is het project Buitengebied, Woonwagencentra en het schouwen van het omgevingsplan. Het project buitengebied heeft een hoge prioriteit. De overige 2 projecten kennen een middelmatige prioriteit. In de komende uitvoeringsprogramma's geven wij aan hoe wij deze handhavingsprojecten gaan uitvoeren.

Tabel 8: Onze projecten

Prioriteit	Overtreding
Hoog	Buitengebied
Midden	Woonwagencentra
Midden	Schouwen van het omgevingsplan

Het buitengebied

We hebben het buitengebied nog nooit eerder opgenomen in het programmatisch handhaven met de bestemmingsplanschouw. De gemeenteraad heeft het college opgedragen om vanaf de goedkeuring van de begroting 2022, projectmatig te handhaven in het tuinbouwconcentratiegebied Heemskerkerduin. Dit vereist een gedegen begrip van de huidige activiteiten in het gebied en een kansenanalyse. De ODIJ heeft de taak gekregen om een inventarisatie te maken van de bestaande functies in het gebied. Ze zijn hiermee gestart in november 2023.

Tijdens het inventariseren van alle percelen in het gebied noteren we het gebruik en de bebouwing per perceel. We beoordelen of en hoe het gebruik en de bebouwing overeenkomen met het huidige omgevingsplan. Deze inventarisatie, die cruciaal is en in lijn met het raadsbesluit, zal 12 tot 18 maanden duren. Het vormt de basis voor elke volgende stap die we nemen en die we gestaag voortzetten. De vervolgaanpak maakt deel uit van de voorbereidingen om te komen tot het nieuwe omgevingsplan.

In het buitengebied anticiperen wij op verschillende overtredingen, zoals de aanwezigheid van paardenbakken zonder vergunning, het oneigenlijk gebruik van grond, de omzetting van bedrijfswoningen naar reguliere woningen, de ongeoorloofde opslag van caravans en strandhuisjes, het niet-agrarisch gebruik van land en situaties met mantelzorgwoningen die niet aan de regelgeving voldoen.

Woonwagencentra

Deze beleidsperiode gaan wij verder met het project woonwagencentra. Wij richten ons project op onderzoek naar de bestaande situatie, met inbegrip van eventuele onrechtmatigheden, en de mogelijkheid van uitbreiding van het aantal standplaatsen voor woonwagens. Tegelijkertijd bespreken wij ook het legaliseringsvraagstuk om te bekijken of wij de bewoners kunnen helpen bij het indienen van aanvragen tot omgevingsvergunning. We werken daarom nauw samen met bewoners, met respect voor hun tradities en levenswijze. Door het project te koppelen aan de status van cultureel erfgoed, benadrukken we het belang van de woonwagencultuur en waarborgen we de toekomst ervan voor komende generaties.

Schouwen van het omgevingsplan

Het project om het omgevingsplan te schouwen en te actualiseren is een essentieel onderdeel in het handhaven van de ruimtelijke ordening binnen Heemskerk. Het omgevingsplan, dat de kaders stelt voor de fysieke leefomgeving, moeten wij up-to-date houden om te garanderen dat de regels relevant blijven en naleving te stimuleren. Wij zetten hiervoor een grondig toezicht proces in, waarbij wij onder meer luchtfoto's uit verschillende jaren met elkaar vergelijken, dossieronderzoek uitvoeren

en indien nodig ook veldonderzoek plaatsvindt. Wanneer wij overtredingen vaststellen, geven wij deze door aan onze handhavingsjuristen voor verdere actie. Omdat bepaalde constructies zoals erfafscheidingen en dakkapellen niet zichtbaar zijn op luchtfoto's, nemen wij deze overtredingen niet mee in dit project.

5.4 Algemene strategie

Toezicht

De toezichtstrategie beschrijft hoe wij het toezicht op wet- en regelgeving uitvoeren. Toezicht is een belangrijke, zo niet essentiële schakel in de handhaving. Zonder toezicht heeft het bevoegd gezag geen zicht op de (niet-)naleving. Er zijn meerdere manieren om toezicht te organiseren.

Onderstaand proces op hoofdlijnen volgen wij bij het uitvoeren van toezichtstaken.

1. Voorbereiding:
 - Indien nodig: zoek de relevante stukken op.
2. Aankondiging van controlebezoek:
 - Maak de beslissing of wij het controlebezoek al dan niet aankondigen.
- Dossieronderzoek:
 - Voer een grondig dossieronderzoek uit om inzicht te krijgen in de relevante documentatie.
3. Uitvoering eerste controle:
 - Voer de initiële controle uit, zowel op locatie als op kantoor.
4. Introductie op locatie/uitvoering controle op kantoor:
 - Begeef je naar de locatie voor een introductie of voer de controle uit op kantoor, afhankelijk van de situatie.
5. Uitvoering controle op locatie:
 - Voer een gedetailleerde controle ter plaatse uit.
6. Evaluatie van controleresultaten:
 - Bepaal op basis van de controle-evaluatie welke vervolgstappen nodig zijn, zoals onmiddellijk optreden, hercontrole of overdracht aan een ander bevoegd gezag.
7. Verslaglegging:
 - Maak een conceptrapport en bespreek indien nodig met relevante partijen.
8. Opstellen definitief rapport:
 - Werk het rapport definitief uit door alle bevindingen en eventuele besproken aanpassingen hierin te verwerken.
9. Verzenden rapport:
 - Verzend het definitieve rapport naar de betrokken partijen.

Dit werkproces waarborgt een gestructureerde en transparante uitvoering van de toezichtstaak, met aandacht voor zorgvuldige voorbereiding, uitvoering, evaluatie en rapportage.

Handhaving

Wij richten ons bij handhaving op het naleven van rechtsregels om normconform gedrag te bevorderen, waarbij inwoners handelen in overeenstemming met de gestelde normen of regels. In Heemskerk dwingen we dit af met het instrument de last onder dwangsom. We gebruiken alleen in bijzondere gevallen een ander instrument, zoals de last onder bestuursdwang. De handhavingprocedure volgt een aantal stappen.

Stap 1: Ambtelijke waarschuwing

We geven in principe altijd eerst een ambtelijke waarschuwing. De toezichthouder informeert de overtreder over de illegale situatie en hoe deze te beëindigen binnen een termijn van meestal twee weken. Als de overtreding na twee weken voortduurt, dragen we de zaak over aan de



handhavingsjuristen. Als de toezichthouder geen contact kan maken met de overtreder of als deze niet wil meewerken, kunnen we stap 1 overslaan.

Stap 2: Vooraankondiging

Als de overtreding voortduurt na de ambtelijke waarschuwing, starten de handhavingsjuristen een officieel handhavingstraject. Ze onderzoeken eerst intern of legalisatie van de overtreding mogelijk is. Als legalisatie met een vergunning mogelijk is, bieden we de overtreder de kans een vergunning aan te vragen in de vooraankondiging. Na de vooraankondiging wachten we af of wij een vergunning verlenen. We lichten ook de procedure toe in de vooraankondiging, stellen een termijn voor vrijwillige beëindiging van de overtreding en bieden de overtreder de kans een zienswijze in te dienen. Daarna maken we een belangenafweging of we handhavend moeten optreden.

Stap 3: Besluit

Als wij geen vergunning verlenen en de overtreding niet binnen de termijn stopt, sturen we een besluit last onder dwangsom met een formele begunstigingstermijn. De overtreder kan tegen dit besluit bezwaar maken of beroep aantekenen. Als er een bezwaar- of beroepsprocedure loopt, kunnen we op verzoek van de overtreder de begunstigingstermijn verlengen, vooral als de termijn eindigt voor of kort na het einde van de procedure. We sturen de overtreder een herinneringsbrief voor het einde van de begunstigingstermijn.

Stap 4: Invordering

Heeft de overtreder de overtreding niet beëindigd binnen de begunstigingstermijn? Dan verbeurt hij automatisch een dwangsom. De wet vereist dat hij deze dwangsom binnen 6 weken betaalt. Voldoet hij hier niet aan? Dan starten wij een invorderingsprocedure. Gemeenten moeten dwangsommen innen, tenzij uitzonderingssituaties zich voordoen. Daarom stelen wij de overtreder eerst in staat om een zienswijze in te dienen. Doen er zich geen bijzondere omstandigheden voor, dan vorderen wij de dwangsom in.

Termijnen

De begunstigingstermijn moet voldoende tijd bieden om de overtreding te beëindigen, zonder te lang of te kort te zijn. De lengte van de termijn hangt af van het type overtreding, niet van hoe lang de overtreding al plaatsvindt. De beleidsregels vermelden de standaard begunstigingstermijnen die men normaliter toepast, ook voor een vooraankondiging.

Dwangsomhoogte

De dwangsom moet hoog genoeg zijn om afschrikwekkend te werken en de overtreder financieel te motiveren de overtreding te stoppen. De aankondiging van de dwangsom moet vooraf gebeuren. De overtreder moet actie ondernemen om het verbeuren van de dwangsom te voorkomen. Normaal gesproken leggen wij dwangsommen niet ineens op, maar kiezen wij voor een dwangsom per tijdseenheid, zoals bij een voortdurende overtreding. Het is ook mogelijk een dwangsom per geconstateerde overtreding op te leggen, bijvoorbeeld bij herhaaldelijke overtredingen. De beleidsregels bevatten een standaardberekening voor de hoogte van de dwangsom. Bij herhaalde overtredingen kunnen wij de dwangsom verhogen.

5.5 Specifieke toezichtstrategie

Er zijn verschillende methoden om overtredingen op te sporen. Welke methode wij kiezen hangt af van diverse factoren. Zo bepalen de risico's van een overtreding en de potentiële gevolgen van gevaarlijke incidenten mede de opsporingsmethode. Omdat toezicht veel arbeid vereist, beïnvloedt de beschikbare capaciteit ook de toezichtstrategie.

Er zijn diverse soorten controles, van preventief tot repressief. Bij preventieve controles kunnen wij een heel plangebied of een compleet databestand doorlichten. Deze controles kunnen ook als deelinspecties functioneren, die zich bijvoorbeeld enkel richten op de constructieve veiligheid van gebouwen en niet op welstand, of als thema-inspecties, waarbij een team een specifiek onderdeel of speerpunt van een programma controleert, zoals brandveiligheid in de horeca.

Opleveringscontroles vinden plaats na het verlenen van een vergunning. Repressieve controles omvatten nacontroles, waarbij wij checken of de overtreder de overtreding heeft verholpen.

Figuur 3: Verschillende vormen toezicht.

	Doelgroep					Inhoud							Mogelijkheden				Praktisch							
	Scholen, jongeren	Ondernemers	Particulieren	Anderszajigen	Aanblijben	Projectpartners	Complexe onderwerpen	Gevoelige onderwerpen	Persoonlijk/vertrouwelijk	Nieuwe thema's	Ingrigerend voor doelgroep	Institutiële, regels	Onoesequities, sancties	Resultaten, voortgang	Plaatsen, gebieden	Om te herhalen	Locatiespectakel	Feedback mogelijk	Verzet, edities	Doelgroepspectakel	Kosten	Productiefijd	In eigen huis te maken	
Persoonlijk gesprek																								
Bijeenkomst																								
Brief																								
Enquête																								
Chatsessie																								
Cursus, lespakket																								
Informatiepunt																								
Nieuwsbrief																								
Digitale nieuwsbrief																								
Telefonisch contactpunt																								
Congres																								
Documentatiemap, handboek																								
Folder/ brochure																								
Filmpje/dvd																								
'Sales promotion'																								
'Straatactie'/guerrilla marketing																								
Posters																								
Website																								
Advertentie																								
'Free publicity'																								
Radiospot																								
Televiespots																								

Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Deze vormen van toezicht moeten zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Door het verrassingselement verkrijgen wij een vollediger beeld. Ons doel is om toezicht gedifferentieerd en gecombineerd uit te voeren. Bijvoorbeeld op grond van kenmerken van de vergunninghouder en de handhavingshistorie, maar ook de feitelijke situatie (het is niet nuttig om op terrasvergunningen te controleren in de winter als er weinig terrassen zijn). Als uit toezicht blijkt dat een bepaalde ondernemer of groep ondernemers zich structureel aan de regels houdt, dan kunnen wij de toezichtstrategie aanpassen. Minder toezicht ligt in dat geval voor de hand.

Hieronder staan schematisch de onderdelen van een toezichtstrategie weergegeven.



Tabel 9: Onderdelen toezichtstrategie

Controle type	Preventief, repressief, geprogrammeerd, regulier, ad hoc, administratief etc. (feitelijke combinaties zijn mogelijk).
Controlefrequenties	De controlefrequenties zijn onder andere afhankelijk van het naleefgedrag en de prioriteitenstelling.
Aankondigen of niet aankondigen	Bij elke vorm van toezicht, behalve spoedeisende controles (bijvoorbeeld naar aanleiding van een incident/ongeval), stellen wij ons de vraag of wij het toezicht aankondigen bij de normadressaat. Overwegingen die hierbij een rol kunnen spelen zijn: toegankelijkheid, beschikbaarheid bepaalde gegevens, noodzaak tot aanwezigheid normadressaat, vermoeden van verdoezelen feiten.

5.6 Specifieke handhavingsstrategie

Handhaving- en gedragsliteratuur noemt over het algemeen twee redenen waarom burgers zich niet normconform gedragen. Ten eerste kan in de afweging die burgers maken, naleving van regels uiteindelijk meer kosten (financieel, tijd en moeite etc.) dan dat het opbrengt. Deze afweging kan ook normatief van aard zijn; men leeft na omdat men vindt dat dat zo hoort. Ten tweede hangt normconform gedrag af van omstandigheden, zoals gebrek aan kennis, middelen of mogelijkheden die aan de naleving van regels in de weg staan. Communicatie is daarom een belangrijke succesfactor in de handhavingsstrategie. Het op de juiste manier en op het juiste moment inzetten van communicatiemiddelen kan het naleefgedrag van de burger aanzienlijk verbeteren.

Handhavingsmodellen

In handhavingsliteratuur kennen we twee handhavingsmodellen: het traditionele 'command and control'-model, dat straffen benadrukt om overtredingen af te schrikken, en het 'compliance'-model, dat streeft naar vrijwillige naleving van regels. Het eerste model gebruikt formele normen en sancties zonder veel aandacht voor motivaties of context. Het 'compliance'-model focust op constante interactie tussen toezichthouder en de overtreder. De toezichthouder fungeert als adviseur, gericht op voorlichting en overtuiging van het belang van regelnaleving. Sancties komen pas in beeld als zachtere aanpak niet werkt. Het 'compliance'-model wil schade voorkomen door de voorwaarden voor overtredingen te veranderen of de oorzaken aan te pakken.

Handhavingsstijlen

Beide modellen komen met een eigen handhavingsstijl. 'Command and control' is puur gericht op straffen, zonder de onderliggende problemen aan te pakken. In het 'compliance'-model probeert de toezichthouder de overtreder te overtuigen om zich aan de wet te houden door de redenen voor overtreding weg te nemen. Beide stijlen sluiten elkaar niet uit, maar hebben zowel voor- als nadelen. De sanctionerende stijl kan psychologische weerstand oproepen en de overtreder kan investeren in tegenmaatregelen. Bij het 'compliance'-model zijn er problemen zoals schijn van medewerking en afstemmingsproblemen, wat kan leiden tot onduidelijke juridische constructies door onderhandelingen over wetgeving.

Er bestaat geen vaststaande handhavingsstijl, en wij maken daarom geen strikte keuze tussen beide stijlen. De toegepaste stijl hangt af van de situatie, met factoren als de bestuurlijke omgeving, regelgevende instantie, doelgroep en politiek klimaat. Het is cruciaal om vooraf goed na te denken over de gekozen handhavingsstijl.

Naleefstrategieën

In deze paragraaf bespreken wij de verschillende nalevingsstrategieën, gericht op het verbeteren van het naleefgedrag van burgers. De strategie varieert van handhavingsthema tot handhavingsthema, omdat elk thema een eigen juridisch kader kent, daarmee dus een eigen normadressaat en een andere sociaal maatschappelijke achtergrond.

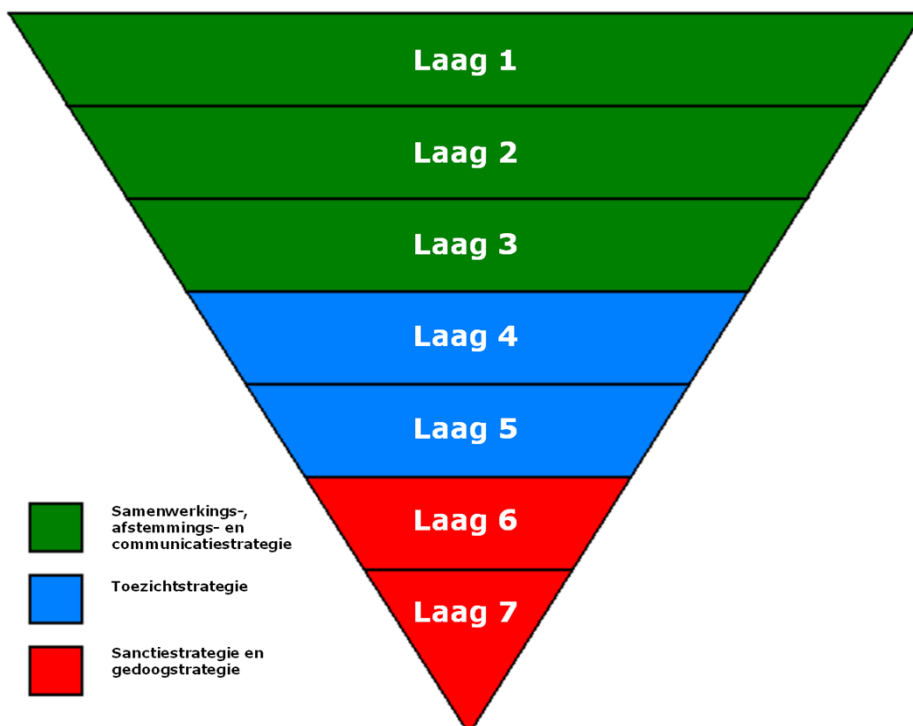
Een naleefstrategie vat alle activiteiten samen die ervoor zorgen dat men regels naleeft. Deze strategie omvat alle benodigde aanpakken om de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren. Denk hierbij niet alleen aan de inzet van sanctiemiddelen, maar ook aan voorlichting, toezicht en samenwerking.

Een naleefstrategie heeft tot doel om de naleving in zijn geheel te verbeteren en bevat verschillende substrategieën:

- Communicatiestrategie
- Toezichtstrategie
- Gedoogstrategie
- Sanctiestrategie
- Samenwerkings-/afstemmingsstrategie
- Overige strategie

Wij geven het principe van de naleefstrategie weer in onderstaande figuur.

Figuur 4: Toezichtpiramide¹



¹ De toezichtpiramide is gebaseerd op de "enforcement pyramid" van Sparrow, 2000, p. 40



De toezichtpiramide toont hoe interventies op verschillende niveaus het naleefgedrag kunnen verbeteren.

- *Laag 1:* draait om het wegnemen van irritatie waaraan de doelgroep waarop de wet- en regelgeving is gericht argumenten zou kunnen ontlenuen om niet normconform te handelen. Een voorbeeld hiervan is het zorgen voor korte doorlooptijden voor vergunningen en het beperken van de hoeveelheid formulieren die komen kijken bij het aanvragen van een vergunning. De professionaliteit van de gemeentelijke organisatie speelt hierbij een grote rol.
- *Laag 2:* bestaat uit het bevestigen van maatschappelijk gewenst gedrag. Dit kan onder andere door het consistent uitdragen van dezelfde boodschap door medewerkers en bestuur. Het moet duidelijk zijn wat wij van burgers verlangen.
- *Laag 3:* bestaat uit het wegnemen van redenen voor slecht naleefgedrag door onder andere aan te geven waaraan de doelgroep zich moet houden en in de vergunningsfase al te wijzen op nalevings- en handavingsaspecten. Communicatie is hierbij een belangrijke factor.
- *Laag 4:* bestaat uit preventief toezicht. Contactmomenten tussen burger en toezichthouder en de zichtbaarheid van toezichthouders zijn in dit stadium erg belangrijk. Door te laten zien dat wij actief controleren, wordt de alertheid van potentiële overtredders op mogelijke gebreken in de naleving ook veel groter.
- *Laag 5:* bestaat uit het vergroten van de 'pakkans'. Deze vorm van toezicht (controle op de vergunning en regelgeving) is duidelijk gericht op het vergroten van de pakkans. Hierbij besteden wij aandacht aan de frequentie, consequentheid en gerichtheid van toezicht. De kans dat wij een illegale situatie opsporen moet zo groot mogelijk zijn.
- *Laag 6:* bestaat uit het uitvoeren van repressieve acties. Bij deze fase overwegen wij de inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten en besteden wij aandacht aan de mogelijkheid om de situatie te legaliseren.
- *Laag 7:* bestaat uit het uitvoeren van sancties. Zoals het daadwerkelijk uitoefenen van bestuursdwang door bijvoorbeeld een pand te sluiten.

Communicatiestrategie

Regels zijn pas na leefbaar en ook handhaafbaar als deze voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Actueel: op basis van geldende wetgeving en beleid, passend bij de actuele maatschappelijke situatie;
- Eenduidig: op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig;
- Controleerbaar: gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten;
- Regels moeten voor iedereen duidelijk en bekend zijn.

Inwoners kunnen wet- en regelgeving niet naleven als deze niet bekend is. Onwetendheid leidt tot overtreding. Wij moeten doelgroepen dan ook goed informeren over de geldende regelgeving en over het gewenste naleefgedrag. Daarnaast kunnen wij goed naleefgedrag alleen bereiken wanneer bekend is waarom wij handhaven. Het uitdragen van doelen en prioriteiten is daarom bijzonder belangrijk. Het uitdragen van handavingsstrategieën geeft burgers duidelijkheid over de werkwijze die wij hanteren. Communicatie versterkt ook de uitwerking van handavingsacties. Het draagt bij aan de zichtbaarheid van controle, toezicht en handhaving dat een positieve invloed heeft op het naleefgedrag van gecontroleerde en niet-gecontroleerde. Kanttekening daarbij is dat de gemeente ook daadwerkelijk uitvoert wat ze communiceert. De effectversterking van communicatie van handavingsacties gaat teniet wanneer de gemeente dat wat zij heeft gecommuniceerd niet uitvoert.

Bij het formuleren van de strategie moeten wij duidelijk voor ogen houden welk communicatiedoel wij willen bereiken en welke doelgroep wij willen aanspreken. Communicatie met een interne doelgroep, zoals het college of de raad, kan een andere aanpak vereisen dan wanneer wij een externe doelgroep willen bereiken. Ook is het belangrijk om te bepalen welk middel wij inzetten. Zo is een persbericht geschikt om een breed publiek te bereiken, terwijl een brief beter past bij individuele

communicatie. Hieronder stellen wij schematisch de basis van de gemeentelijke communicatiestrategie voor.

Tabel 10: Basis communicatiestrategie

Communicatiedoel	Burgers en bedrijven goed informeren over geldende regelgeving en het gewenste naleefgedrag. En deze informeren over de consequenties van ongewenst
Doelgroep	- Externe doelgroep: burgers, bedrijven en instanties - Interne doelgroep: collegeleden, raadsleden, brandweer, eigen medewerkers
Communicatiemiddelen	- Persbericht lokale media - Bekendmakingen in lokale media - Artikelen in de krant, buurt-/verenigingsbladen - Brieven - Gemeentelijke website
Communicatiemomenten	- Bij vaststelling nieuw beleid - Bij vaststelling van nieuwe wet- en regelgeving - Bij afgifte van een vergunning - Bij aanschrijving bestuursdwang/last onder dwangsom

Bovenstaande tabel is geen volledige lijst van communicatiedoelen, middelen, doelgroepen en momenten. Elk handhavingsthema kent zijn eigen naleefstrategie met zijn eigen communicatiestrategie.

Sanctiestrategie

Wanneer inwoners regels niet naleven en uit toezicht blijkt dat er overtredingen plaatsvinden, na consequent communiceren van gewenste naleving, zal de gemeente consequent handhavend moeten optreden. Een sanctiestrategie omvat een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden tegen overtredingen.

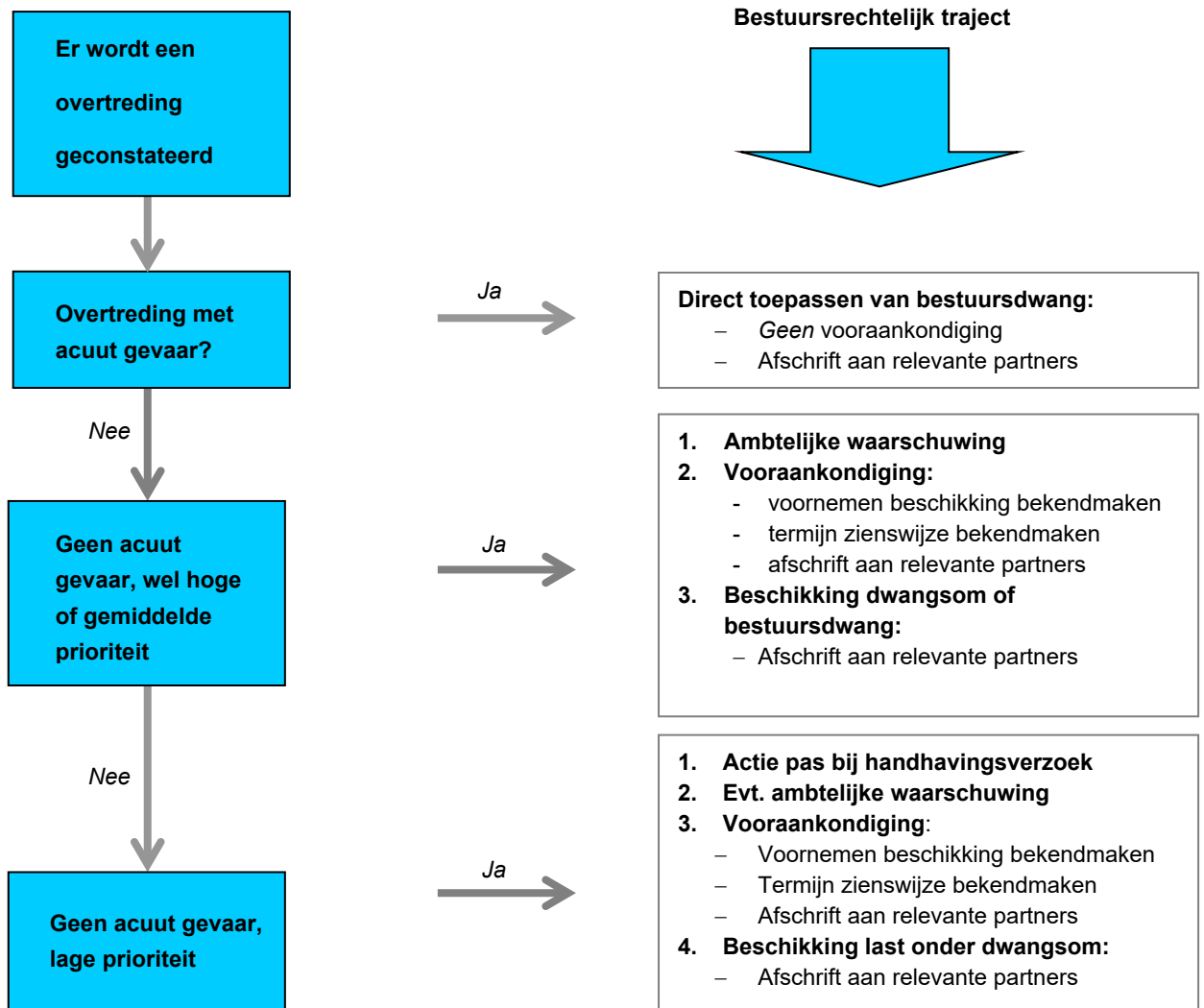
De sanctiestrategie moet voldoen aan drie kenmerken:

- Effectiviteit: De reactie op de overtreding moet in verhouding staan tot de ernst van de schending en moet passen bij de urgentie van beschermende of herstellende maatregelen.
- Efficiëntie: De gekozen aanpak moet op de meest doeltreffende manier het gewenste resultaat bewerkstelligen.
- Consequentie en consistentie: Het is noodzakelijk overtredingen consequent aan te pakken en te zorgen voor een passende, eenduidige respons van de overheid. Gelijke gevallen verdienen een gelijke behandeling.

Wat betreft bestuursrechtelijke sancties biedt de wet ons drie opties: bestuursdwang, een last onder dwangsom, en het intrekken van een vergunning. Over het algemeen heeft de dwangsom de voorkeur omdat het de verantwoordelijkheid voor het beëindigen van de overtreding direct bij de overtreder legt, wat een specifiek preventief effect heeft. Bestuursdwang passen wij alleen toe in gevaarlijke situaties waar veiligheidsrisico's de onmiddellijke inzet ervan rechtvaardigen of wanneer een dwangsom niet effectief blijkt. Verschillende verordeningen definiëren een sanctiestrategie. Afwijkend van de last onder dwangsom kunnen wij voor bepaalde overtredingen een boete opleggen. Een andere sanctie is het intrekken van een vergunning.



Figuur 5: Basis sanctiestrategie bestuursrechtelijk



Samenwerkings-/afstemmingsstrategie

Wij maken onderscheid tussen interne en externe afstemming. In deze afstemmingsstrategie of samenwerkingsstrategie staat de afstemming met en tussen de handhavers centraal.

Het overleg over handhavingzaken vindt in verschillende vormen plaats. Zo overleggen gemeentelijke toezichthouders, buitengewoon opsporingsambtenaren, wijkagenten en personeel van de brandweer over de eigen buurt of om concrete werkafspraken te maken. Eventueel benaderen wij toezichthouders van andere overheidsinstanties rechtstreeks om aan te sluiten bij het overleg.

Ook over taken in het kader van de openbare orde en veiligheid en handhaving van de openbare ruimte die in het "Integraal Veiligheids- en Handhavingsplan 2021-2024" staan vindt afstemming plaats. Bijvoorbeeld in de lokale driehoek (burgemeester, teamchef van politie en adviseur openbare orde en veiligheid) en op ambtelijk niveau voor evenementen in het publiek domein. Deze overleggen vinden periodiek plaats.

Gedoogstrategie

Een bestuursorgaan moet in de regel van zijn bevoegdheid om te handhaven gebruik maken. Dit heet de beginselplicht tot handhaving en is vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Handhaving heeft namelijk alleen effect als wij dit consequent oppakken. Wij nemen actie om onterecht verkregen voordelen tegen te gaan. Dit voorkomt oneerlijke concurrentie

en vermindert de indruk dat overtredingen lonen. Stevig optreden helpt om het vertrouwen in de overheid te behouden.

Optreden is altijd het gevolg van een belangenafweging. Handhaving moet proportioneel zijn en is een middel om bepaalde doelen te bereiken. Het is geen doel op zich. Als een overheidsorgaan besluit in een bepaalde situatie niet te handhaven, dan moet dat goed gemotiveerd kunnen worden. Er kan sprake zijn van disproportionaliteit (overtreding mag voortduren wegens geringe omvang) of zicht op legalisatie (overtreding zal niet eeuwig duren). Bij dat laatste moet de overtreder wel de overtreding beëindigen door het aanvragen van een vergunning. Anders zal uiteindelijk alsnog handhaving volgen.

Gedogen kan slechts tijdelijk en bovendien is een besluit tot gedogen een momentopname. In de gegeven situatie kan worden besloten een en ander tijdelijk door de vingers te zien. Bij de introductie van nieuwe belangen, zoals het indienen van een handhavingsverzoek, is het noodzakelijk om de belangen opnieuw af te wegen. Dit kan leiden tot het alsnog uitvoeren van handhavingsacties. Voorwaarde bij gedogen is dat het gaat om een uitzonderlijke situatie, die beperkt is in omvang en/of tijd. Bovendien moet altijd eerst een zorgvuldige belangenweging plaatsvinden. Duidelijk is dat de overtreding (tenzij van zeer geringe omvang) nooit oneindig lang mag of kan voortduren. Ons uiteindelijke doel is om de situatie te herstellen naar de oorspronkelijke staat of om legalisatie te bewerkstelligen.

Binnen dit wettelijke kader gedogen wij alleen in de volgende situaties:

- In overgangssituaties met betrekking tot nieuwe regelgeving, bijvoorbeeld in afwachting van nieuwe soepeler wetgeving of bij nieuwe strengere wetgeving (overgangstermijn), als het belang van handhaving niet in redelijke verhouding staat tot de nadelige gevolgen daarvan voor al bestaande situaties en er geen beter alternatief is dan gedogen;
- Als het achterliggend belang van de overtreden norm aantoonbaar beter gediend is met gedogen dan met strikte handhaving;
- Vanwege een zwaarder wegend belang. Als een ander belang zwaarder weegt dan het belang van de norm. Het gevolg kan dan wel zijn dat wij aan derden nadeelcompensatie moet bieden;
- In overmachtssituaties (een belangenafweging dwingt tot gedogen, bijvoorbeeld bij een ramp).



6 Van beleid naar uitvoering

6.1 Big-8

Bij de nieuwe Omgevingswet ligt de nadruk op een samenhangende aanpak van vergunningen, toezicht en handhaving. Het Omgevingsbesluit bepaalt dat gemeenten aan bepaalde kwaliteitsnormen moeten voldoen. Hierbij horen verplichtingen zoals het maken van een strategie, programma, jaarverslag en evaluatie. Deze stappen vormen samen een cyclus, vaak de 'Big-8' genoemd.

Figuur 6: Big-8-cyclus



Het Big 8-model maakt vanuit het strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid in combinatie met een sluitende planning en controlecyclus. De Big-8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij wij beleid en uitvoering met elkaar verbinden. Hierdoor werken we efficiënt en systematisch. Door regelmatige evaluaties blijft het beleid goed passen bij de praktijk.

Strategisch beleidskader & Operationeel beleidskader

Dit beleidsstuk is gebaseerd op een actualisatie van problemen en risico's door middel van een analyse van inzichten en een risicoanalyse, vanuit het perspectief van juridische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit beleidsplan is de eerste stap in de jaarcyclus. Hoofdstukken 2, 3 en 4 vormen hierin het strategisch beleidskader. Ook geven wij in deze hoofdstukken invulling aan het operationeel beleidskader. Zo beschrijven wij onder andere welke doelen wij als organisatie willen behalen.

Programma & organisatie

Elk jaar wordt het uitvoerings- en handavingsstrategie uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Hierin geven wij aan welke van de vastgestelde activiteiten per jaar wij gaan uitvoeren. Het college stelt het uitvoeringsprogramma vast en stuurt het ter informatie aan de gemeenteraad. Hiermee voldoet de gemeente aan haar wettelijke plicht.

Voorbereiding

Om de kwaliteit van de VTH-taken te waarborgen worden protocollen, werkprocessen en procedures geactualiseerd en vastgelegd. Voor sommige eenvoudige werkprocessen is vastlegging van de procedures niet nodig. Voor projecten stellen wij een draaiboek op.

Uitvoering

De personele en financiële middelen die in Heemskerk beschikbaar zijn voor de uitvoering en handhavingstaken staan in de begroting. Naast menskracht zijn er ook technische- en andere voorzieningen nodig om deze taken goed te kunnen uitvoeren. Voor de uitvoering- en handhavingstaken maken wij gebruik van Open Wave en JOIN. Hierin staan alle gegevens over vergunningen, controles, klachten en sancties. Daarnaast gebruiken wij laptops, smartphones, tablets, fietsen en elektrische auto's. De toezichthouders beschikken daarnaast over diverse meetinstrumenten.

Monitoring

Wij monitoren de voortgang en de resultaten van de uitvoering- en handhavingstaken. Gelet op de "Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeenten Heemskerk, Beverwijk en Velsen" zijn die gemeenten een samenwerkingsovereenkomst aangegaan. Hiermee voldoen wij aan de wettelijke kwaliteits- en effectiviteitseisen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Tot nu toe hebben zich geen formatiewijzigingen of personele wisselingen voorgedaan die van invloed zijn op de naleving van de kwaliteitscriteria. Ook hebben zich geen situaties voorgedaan waarbij de uitvoering boven de maatlat is gekomen en de inzet van medewerkers via de samenwerkingsovereenkomst noodzakelijk was. Dit monitoren wij regelmatig.

Rapportage & evaluatie

Elk jaar leggen verantwoording af in een jaarverslag. Het college stelt het jaarverslag vast en stuurt het ter informatie aan de gemeenteraad. Hiermee voldoet de gemeente aan haar wettelijke plicht. Daarnaast maken wij ieder jaar een jaarrapportage waarbij wij de uitvoerings- en handhavingsstrategie evalueren en zo nodig aan passen.



7 Organisatie en uitvoering

7.1 Capaciteit vergunningverlening

De gemeente Heemskerk heeft 3,23 fte beschikbaar voor vergunningverlening, verdeeld over 4 medewerkers: 2 casemanagers voor complexe vergunningen, 1 servicemedewerker en 1 procesondersteuner. Voor eenvoudige omgevingsvergunningen besteden we nog eens 1,9 fte uit aan ODIJ. Dit brengt het totaal op 5,13 fte.

Tabel 11: Capaciteit vergunningverlening

Funcie/Taak	Aantal Medewerkers	FTE	Opmerking
Casemanager complexe vergunningen	2	2	Binnen gemeente Heemskerk
Servicemedewerker	1	0,67	Binnen gemeente Heemskerk
Procesondersteuner	1	0,56	Binnen gemeente Heemskerk
Eenvoudige omgevingsvergunningen	-	1,9	Uitbesteed aan ODIJ
Totaal FTE voor vergunningverlening	4	5,13	

We denken dat het aantal aanvragen gelijk blijft als in 2023. Dit komt omdat we op korte termijn niet een nieuw omgevingsplan hebben waarin meer zonder vergunning mag. Pas aan het eind van deze periode willen we zo'n nieuw plan aan de gemeenteraad voorstellen. Wij denken dat de huidige formatie voldoende is om de wettelijke taak uit te voeren.

Tabel 12: Aantallen omgevingsvergunningen

Categorie	2023*	2022	2021
Aantal aanvragen tot omgevingsvergunning	183	277	340
Aantal verleende omgevingsvergunningen	164	263	330
Aantal buiten behandeling gesteld	2	1	2
Aantal vergunningsvrij	4	3	3
Aantal voortijdig ingetrokken	13	4	4

*2023 stand van zaken tot 01-12-2023.

Voor deze formatie hebben we structureel budget. Elk jaar checken we of we voldoende capaciteit hebben om de wettelijke taken en onze doelen te halen. Als we tijdelijk meer capaciteit nodig hebben, huren we die in.

Tabel 13: Borging in de begroting

Borging in begroting 2024	Bedrag
Doorbelast loonkosten AZ	€40.328,00
Doorbelast loonkosten B&P	€28.288,00
Doorbelast loonkosten VTHV	€176.661,00
Advieskosten	€22.472,00
Software (Open Wave en Join)	€70.752,00
Verrekeningen/herstelkosten	€29.725,00
Bijdrage Omgevingsdienst IJmond	€187.143,00
Totaal lasten	€555.369,00

Baten in begroting 2024	Bedrag
Legesopbrengsten	657.821,00
Overige opbrengsten	28.719,00
Totaal baten	686.540,00

7.2 Capaciteit toezicht en handhaving

De gemeente Heemskerk heeft 2 fte beschikbaar voor toezicht en handhaving, bestaande uit 2 juridisch medewerkers. We hebben ook 0,67 fte beschikbaar voor toezicht en 0,67 fte beschikbaar voor eenvoudige handhavingzaken uitbesteed aan de ODIJ. Dit zet de totale capaciteit op 3,34 fte.

Tabel 14: Capaciteit toezicht en handhaving

Functie/Taak	Aantal Medewerkers	FTE	Opmerking
Juridisch medewerker handhaving	2	2	Binnen gemeente Heemskerk
Toezicht	-	0,67	Uitbesteed aan ODIJ
Handhaving eenvoudige zaken	-	0,67	Uitbesteed aan ODIJ
Totaal FTE voor toezicht & handhaving	2	3,34	Inclusief uitbesteding

Toezicht

Wij verwachten dat 70% - 80% van de huidige aanvragen straks meldingsplichtig zijn. Deze aanvragen zijn gevolklasse 0 en I en worden onder de Wkb meldingsplichtig waardoor het toetsende en toezichthoudende deel overgaat naar private partijen. Wat dit precies inhoudt voor het werk zullen we monitoren en meenemen in de evaluaties en jaarverslag. Voor deze taken is naar schatting 0,5 fte nodig. Daarnaast zetten wij 0,17 fte in voor toezicht op projecten in Heemskerk.

We hebben voor onze huidige formatie structureel budget. In de uitvoeringsprogramma's beoordelen we jaarlijks of dit team voldoende is voor de wettelijke taken en onze projectdoelen. Als er tijdelijk extra mensen nodig zijn, overwegen we met ODIJ om de uren tijdelijk te verhogen.

Handhaving

Voor handhaving denken we dat het aantal zaken ongeveer hetzelfde blijft als in 2021 en 2022. De afgelopen periode hebben we extra personeel voor handhaving toegevoegd. Vanaf 2024 komt er nog 0,67 fte bij voor eenvoudige handhavingzaken, welke we bij ODIJ onderbrengen. Hiermee denken we genoeg capaciteit te hebben voor alle handhavingzaken. Bovendien is er naar



verwachting 0,2 fte beschikbaar binnen de functie van juridisch medewerker handhaving (bouwen) om projecten in Heemskerk aan te pakken. Echter, dit is niet voldoende om alle projecten in Heemskerk uit te voeren, maar wij bekijken jaarlijks in het uitvoeringsprogramma welk project de prioriteit heeft.

Ook voor deze formatie hebben we structurele budgettering. Jaarlijks bekijken we in de uitvoeringsprogramma's of de formatie toereikend is voor de wettelijke taken en de geplande projecten.

Tabel 15: Borging in de begroting

Borging in begroting 2024	Bedrag
Doorbelaste loonkosten VTHV	169.421,00
Uitbesteding aan Omgevingsdienst (formatie + project buitengebied)	391.607,00
Totaal lasten	€555.369,00

Tabel 16: Aantallen handhavingzaken

Omschrijving	Aantal zaken 2023*	Aantal zaken 2022	Aantal zaken 2021
Openstaande handhavingzaken 01-01	31	45	66
Nieuwe handhavingzaken	39	23	31
Formele handhavingverzoeken	4	20	18
Handhavingzaken afgerond	55	37	52
Openstaande handhavingzaken 31-12	15	31	45

*2023 stand van zaken tot 01-12-2023.

7.3 Capaciteit ODIJ en VRK

De Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's werken voor de gemeente op basis van de dienstverleningsovereenkomsten. Elk jaar checken we in onze uitvoeringsprogramma's of zij genoeg mensen hebben om de wettelijke taken te doen en de doelen van ons beleid te bereiken.

7.4 Bereikbaarheid buiten kantooruren

Bewoners kunnen de gemeente Heemskerk altijd buiten kantoortijden bereiken. Zij kunnen op elk moment meldingen via onze website indienen. Voor spoedeisende zaken kunnen bewoners de meldcentrale van de politie bellen. In bepaalde situaties, zoals bij incidenten die samenwerking met de politie, brandweer of GGD vereisen, schakelen we een piketmedewerker in. Ook hebben wij duidelijke afspraken met ODIJ over wanneer we direct moeten handelen.

7.5 Kwaliteitsborging organisatie

De gemeente Heemskerk voert veel activiteiten uit. Ze gebruikt middelen zoals geld, medewerkers, informatie en processen om deze activiteiten uit te voeren. Het belangrijkste doel hierbij is het creëren van positieve veranderingen voor haar inwoners, idealiter op een kosteneffectieve manier. We meten of de activiteiten daadwerkelijk het gewenste effect hebben gehad. Om te waarborgen dat we onze doelstellingen bereiken, onderneemt de gemeente Heemskerk activiteiten binnen zes specifieke gebieden.

Beleid en strategie

- Wij stellen een gemeentelijke strategie op die problemen en risico's vertaalt naar prioriteiten en doelstellingen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze elementen vormen samen één integrale U&H-strategie, opgesteld volgens de richtlijnen van de Omgevingswet.

Management

- Zorgen dat iedereen (van bestuur tot medewerkers) weet wat onze doelen zijn en hier ook naar handelt.
- Flexibel zijn als er onverwachte taken bij komen.
- Zorgen dat de teams voor vergunningen, toezicht en handhaving op dezelfde zaken letten en op dezelfde manier werken.
- Elk jaar in een verslag laten zien welke doelen we hebben bereikt.
- Regelmatig met het management en bestuur praten om te checken of we nog op één lijn zitten.

Medewerkers

- Duidelijke scheiding van taken:
 - Tussen de medewerker die vergunningen verstrekt en de medewerker die toezicht houdt.
 - Tussen de medewerkers die vergunningen verlenen, toezicht houden, en handhaven enerzijds en degenen die zich bezighouden met gemeentelijke projecten anderzijds.
- Regelmatige gesprekken tussen medewerkers en hun teamleiders. Waar nodig, voeren van beoordelingsgesprekken.
- Een specifiek inwerkprogramma voor nieuwe medewerkers.
- Het samen bespreken van ingewikkelde kwesties voor betere kennisdeling.
- Altijd up-to-date blijven met de nieuwste kennis in het vakgebied.
- Doorlopende trainingen en cursussen verzorgen.

Financiën (middelen)

- Onze plannen elk jaar omzetten naar een duidelijk uitvoeringsprogramma.
- Zorgen dat we genoeg middelen in de begroting hebben voor dit uitvoeringsprogramma.
- Genoeg middelen reserveren voor continue training.
- Zorgen voor goede software, materialen en tools voor ons werk.
- Zorgen dat de BIG-8 beleidscyclus geïntegreerd is in de gemeentelijke begrotingscyclus.

Informatie

- Bijhouden van gegevens over zaken en processen in een systeem, gebaseerd op onze plannen en werkwijze.
- Documenten opslaan en bewaren in een systeem.
- Gegevens van voorwerpen of plaatsen opslaan in een systeem, en hierbij betrouwbare basisgegevens gebruiken.

Processen

- Zorgen dat we duidelijke beschrijvingen en instructies hebben voor onze processen.
- Bijhouden welke medewerkers en teams aan welke aanvraag hebben gewerkt.
- Gebruiken van vaste brieven die juridisch en duidelijk zijn.
- Regels opstellen voor het uitbesteden van werk.
- Zorgen dat een tweede persoon alle besluiten en niet-standaard brieven controleert, in overeenstemming met het vierogenprincipe.



7.6 Kwaliteitsmeting

We meten regelmatig onze kwaliteit. Dit doen we zo:

- Jaarlijkse beleidsevaluatie en jaarverslag over onze taken in vergunningen, toezicht en handhaving.
- Controleren of we op tijd beslissingen nemen volgens de wet.
- Elk jaar controleren we met de verbijzonderde interne controle steekproefsgewijs onze resultaten.
- We bespreken jaarlijks met elke medewerker hoe over doelen die zij willen bereiken.
- Als er bezwaren of klachten zijn, kijken we wat we kunnen verbeteren.
- Een accountant checkt elk jaar of we alles goed doen.
- De raad kijkt mee naar ons werk, soms met hulp van de rekenkamer.
- Elk jaar houdt de provincie toezicht op ons werk met het interbestuurlijk toezicht.