



Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving

Strategisch en operationeel beleid voor de Wabo-taken

Colofon

Datum *8 april 2020*

Versie *1*
Status *Definitief*

Inhoudsopgave

1.	Achtergrond en status.....	3
1.1	Keuzes maken bij uitvoering VTH-taken.....	3
1.2	VTH-beleid.....	3
1.3	Status VTH-beleid.....	3
1.4	Omgevingsanalyse en uitvoeringsprogramma.....	4
1.5	Leeswijzer.....	4
2	Visie.....	5
2.1	Fundament is gelegd.....	5
2.2	Focus op de grootste risico's.....	5
2.3	Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatief.....	6
2.4	Van handhaving naar preventie.....	6
2.5	Zorgen voor zicht op zaken.....	6
3	Beleidsmatige prioriteiten.....	7
3.1	Doelgroep bewoners.....	7
3.2	Doelgroep bedrijven.....	8
3.3	Doelgroep bezoekers.....	9
4	Strategieën.....	10
4.1	Preventiestrategie.....	10
4.2	Vergunningstrategie.....	12
4.3	Toezihtstrategie.....	14
4.4	Sanctiestrategie.....	16
4.5	Gedoogstrategie.....	22
5	Verankering.....	23
5.1	Borging van kwaliteit.....	23
5.2	Jaarlijks uitvoeringsprogramma met capaciteitsplan.....	24
5.3	Monitoring en jaarverslag.....	24
	Bijlage 1. Omgevingsanalyse.....	25
	Bijlage 1.1 Doelgroep bewoners.....	25
	Bijlage 1.2 Doelgroep bedrijven.....	31
	Bijlage 1.3 Doelgroep bezoekers.....	36
	Bijlage 2. Toetsingsniveau bouw en RO.....	40
	Bijlage 3. Vormen van toezicht.....	49
	Bijlage 4. Toezichtniveau bouw.....	50
	Bijlage 5. Basiswerkwijze van toezicht.....	54

1. Achtergrond en status

1.1 Keuzes maken bij uitvoering VTH-taken

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

Bij de uitvoering van de VTH-taken moeten we keuzes maken: waar moeten de prioriteiten liggen? Hoe strikt willen we zaken regelen en controleren? Daarbij spelen drie afwegingen een rol. De eerste is hoe groot de risico's zijn die samenhangen met activiteiten. Zijn die groot, dan kennen we er ook meer prioriteit aan toe. In de tweede plaats is er een meer principiële afweging: waar ligt de grens tussen de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers en die van onze gemeentelijke organisatie? In de derde plaats is er een praktische reden: onze capaciteit en middelen zijn beperkt en moeten ook worden afgewogen tegen andere taken. Tussen die drie afwegingen moet voldoende balans zijn.

1.2 VTH-beleid

In dit VTH-beleid geven we aan hoe we in de komende beleidsperiode met die balans omgaan. Het beleidsplan schetst de visie en uitgangspunten voor het beleid de komende jaren, de inhoudelijke prioriteiten die daarin worden gesteld én de wijze waarop (strategie) we het wensen uit te voeren.

Dit beleidsplan is een actualisatie en herziening van de beleidskaders in:

- Plan uitvoeringsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving (bouwbeleidsplan), zoals in 2008 vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Oostzaan en in 2007 door het college van burgemeester en wethouders van Wormerland.
- Nota Toezicht en Handhaving 2017-2020, zoals vastgesteld door beide colleges van burgemeester en wethouders in 2017.

Het VTH-beleid heeft betrekking op alle VTH-taken die vallen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). We benoemen tevens raakvlakken met andere wettelijke kaders: dit geldt bijvoorbeeld voor geluid bij evenementen. Voorliggend beleidsplan is kaderstellend voor de taken die onder onze bevoegdheid door onze regionale samenwerkingspartners worden uitgevoerd. Zo maakt Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) een operationalisering van voorliggend VTH-beleid voor de milieutaken in het regionale VTH-beleid. We bewaken dat het beleid van en de uitvoering door onze regionale partners aansluit op de beleidskeuzes die we in voorliggend document maken.

1.3 Status VTH-beleid

Voor zowel de vergunningverlening als het toezicht en de handhaving is een beleidsplan wettelijk verplicht. Het VTH-beleid is vastgesteld door de twee colleges van burgemeester en wethouders en ter kennisname aan de gemeenteraden aangeboden. Daarmee is het VTH-beleid een richtinggevend document voor onze colleges van burgemeester en wethouders bij de uitvoering van de wettelijke

taken in het kader van de Wabo. Parallel aan de totstandkoming van dit beleid is door de gemeenteraden een 'Verordening kwaliteit VTH' voorbereid. Voorliggend beleidsplan geeft invulling aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de raden met de verordening bij de colleges van burgemeester en wethouders hebben neergelegd.

In voorliggend beleid hebben we getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij de principes achter de Omgevingswet: eenvoudiger en beter met meer afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak. Met de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021 wijzigt ook een deel van de procedurele kaders. Dit zal ertoe leiden dat de strategie en werkwijzen van de gemeenten anders worden, evenals de risico's als gevolg van activiteiten van onze doelgroepen. De principes en procedurele wijzigingen als gevolg van de Omgevingswet die nu al bekend zijn, zijn meegenomen in voorliggend beleid. Op basis van de ervaringen en praktijkcasussen vindt op een later moment aanscherping van het VTH-beleid plaats.

1.4 Omgevingsanalyse en uitvoeringsprogramma

Bij het VTH-beleid horen een omgevingsanalyse en een uitvoeringsprogramma. De omgevingsanalyse schetst met welke risico's en ontwikkelingen we de komende jaren te maken hebben en wat die betekenen voor de prioriteiten bij de uitvoering van de VTH-taken. De omgevingsanalyse vormde de basis voor dit beleidsplan en is in bijlage 1 opgenomen. Het uitvoeringsprogramma is een jaarlijkse concretisering van de activiteiten, met vertaling naar de capaciteit, om de doelstellingen uit voorliggend document te realiseren. Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders en ter kennisname aan de raad aangeboden.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we onze visie op de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Daarmee plaatsen we deze gemeentelijke taken in breder perspectief. De beleidsmatige prioriteiten zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3, gebaseerd op de risico's en ontwikkelingen die we hebben geconstateerd in de uitgevoerde omgevingsanalyse. De wijze waarop we onze VTH-taken uitvoeren (strategieën) is uitgewerkt in hoofdstuk 4. De doorwerking van het VTH-beleid in de jaarcyclus is beschreven in hoofdstuk 5.

2 Visie

2.1 Fundament is gelegd

Gemeenten hebben al ruim 200 jaar taken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving als het gaat om het voorkomen van gevaar, schade en hinder voor de omgeving. Het uitgangspunt daarbij was altijd dat de overheid aangeeft wat kan en niet kan. Dat was ook wel nodig omdat het milieubewustzijn in de samenleving laag was en de milieubelasting hoog.

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

2.2 Focus op de grootste risico's

Mede daardoor zijn er in onze gemeenten geen grote omgevingsrisico's meer of worden deze beheersbaar gehouden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de milieurisico's en risico's op explosies bij LPG-stations, branden in verzorgingstehuizen of de risico's voor omstanders en buurtbewoners bij evenementen. Er zijn nog wel enkele aandachtspunten. Bijvoorbeeld de grote hinder die door onze bewoners wordt ervaren door fout parkeren in onze smalle straten en bij basisscholen én de slechte staat van onze gemeentegrond nadat bouwbedrijven werkzaamheden hebben uitgevoerd.

De komende jaren ligt het accent van het beleid op het beheersbaar houden en terugdringen van de bestaande grotere omgevingsrisico's en het voorkomen van nieuwe omgevingsrisico's. In die situaties zullen we vergunningaanvragen en meldingen toetsen aan de gestelde kaders. Ons toezicht zal zich concentreren op deze meest risicovolle situaties. Bij overtredingen zal onze vastgestelde sanctiestrategie worden gevolgd.

Het algemene uitgangspunt is dat bij de uitvoering van de VTH-taken de prioriteit komt te liggen bij de grootste risico's en de belangrijkste opgaven en ontwikkelingen. Daarbij zijn we selectief: de focus op en monitoring en verantwoording over een te groot aantal doelstellingen zou immers leiden tot een onevenredige administratieve organisatie. Onze doelstellingen zijn ook SMART: we geven concreet aan wat we willen bereiken en weten dat we de voortgang kunnen monitoren.

2.3 Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor eigen initiatief

De uitdagingen liggen in een 'kanteling' bij de inzet van de verschillende instrumenten die we hebben op basis van het omgevingsrecht. Het accent lag tot nu toe – ook vanuit het Rijk zo bepleit – op het programmatisch en vanuit de regelgeving sturen op naleefgedrag. Alhoewel het naleven van de wet niet ter discussie staat, zullen we de komende jaren de burgers en ondernemers meer op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreken maar hen ook de ruimte laten om met eigen oplossingen te komen. Dat betekent dat de VTH-taken ook meer vanuit de invalshoek van burgers, ondernemers en recreanten wordt ingevuld.



Waar de eigen verantwoordelijkheid onvoldoende leidt tot het realiseren van het gewenste effect, zullen we onze burgers en ondernemers faciliteren. Dit kan door vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld door bij ruimtelijke initiatieven de interactie met de omgeving te ondersteunen. We willen daarmee ook vooruitlopen op de Omgevingswet en de daarmee samenhangende privatisering van het bouwtoezicht die, naar verwachting in 2021, in werking treedt.

2.4 Van handhaving naar preventie

Een tweede uitdaging is het vroegtijdiger bijsturen in ontwikkelingen die voorzienbaar problematisch kunnen worden. Door alerter te zijn op mogelijke onderliggende conflicten bij klachten of signalen kunnen escalaties mogelijk worden voorkomen en voorkomen we buitensporige inzet vanuit de handhaving. Niet door de inzet van handhavingsinstrumenten, maar door bijvoorbeeld voorlichting, subsidies, mediation of via maatschappelijke ondersteuning.

Hetzelfde geldt voor het voorkomen van onnodige overtredingen of klachten doordat burgers (en bedrijven) onvoldoende op de hoogte zijn van risico's en regelgeving. Tijdige voorlichting, bijvoorbeeld bij de start van de bouw, het organiseren van evenementen en het stoken van kachels, aan het loket, via de website en gemeentelijke publicaties, kunnen herstelkosten, klachten en eventuele schade worden voorkomen.

2.5 Zorgen voor zicht op zaken

Om dit mogelijk te maken zullen we meer en beter zicht moeten krijgen op ontwikkelingen. Bijvoorbeeld als het gaat om veranderend gebruik van vrijkomende bebouwing, het groeiende aantal bed-en-breakfasts in woningen, uitgroei van pensions, de vestiging van bedrijvigheid aan huis, initiatieven van burgers, bedrijven/verenigingen, buurten of dorpen rond (zorg)voorzieningen of renovatie en verbouwing van bestaande gebouwen in verband met brandveiligheid en aantasting van monumenten in hun karakteristieke omgeving.

Niet door nog meer toezicht uit te oefenen, maar door slim gebruik te maken van bestaande informatie, signalering, inzet van nieuwe technologie én de bereidheid van burgers en bedrijven om tijdig te melden.

3 Beleidsmatige prioriteiten

De uitvoering van de VTH-taken komt de komende jaren meer in het teken van de gemeentebrede ambities en opgaven te staan. Daarbij ligt de focus meer dan voorheen op de concrete opgaven en risico's in de verschillende delen van onze gemeenten. We hebben daarvoor de prioriteiten benoemd aan de hand van drie doelgroepen: bewoners, bedrijven en bezoekers. Bij ieder van deze doelgroepen constateren we een andere problematiek die vraagt om een eigen aanpak.

Om inzicht te krijgen in de risico's en ontwikkelingen is allereerst gebruik gemaakt van de beschikbare documenten van beide gemeenten. Deze analyse is besproken in werksessies met de medewerkers van de gemeenten, omgevingsdienst en in de stafoverleggen. De gedetailleerde uitwerking van de omgevingsanalyse is opgenomen in bijlage 1. Risico's en ontwikkelingen die wel bij de ene, maar niet bij de andere gemeente spelen, zijn specifiek per gemeente benoemd.

Met de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht' heeft de gemeenteraad ons meegegeven om in ieder geval doelstellingen te formuleren voor de dienstverlening, de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten en de financiën. Een vertaling van de omgevingsanalyse naar doelstellingen is per doelgroep gemaakt.

3.1 Doelgroep bewoners

Het grootste deel van de ontvangen aanvragen voor omgevingsvergunningen wordt ontvangen van bewoners (of in opdracht van bewoners) voor de bouw- en verbouw van woningen. In bijlage 1 zijn de risico's geprioriteerd. De risico's met de hoogste prioriteit die we binnen de reikwijdte van de Wabo met de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kunnen oppakken zijn:

- Constructieve en brandveiligheid risico's in gebouwen met niet-zelfredzame mensen.
- Risico's voor de omgeving en gemeente bij bouwwerkzaamheden: het optreden van schade aan gemeentegrond en gemeentelijke voorzieningen, met hoge herstelkosten als gevolg.
- Risico's voor de volksgezondheid bij niet juist uitgevoerde asbestsaneringen en hoge gemeentelijke kosten bij asbestdumpingen.
- Risico's doordat bewoners onvoldoende bewust zijn van de geldende regels en procedures. Daardoor vinden vergunningplichtige activiteiten plaats zonder vergunning en/of worden activiteiten uitgevoerd in afwijking van de verleende vergunning.

Voor de constatering met het hoogste risico hebben we een doelstelling benoemd. De realisatie van deze doelstellingen wordt de komende jaren actief gevolgd. Voor de doelgroep bewoners leidt dit tot de volgende doelstellingen voor de periode 2020-2024.

Doelstelling

1. Het verbeteren van de communicatie over wet- en regelgeving, (on)mogelijkheden en procedurele eisen. Dit leidt tot bewustere burgers die weten dat ze zelf in actie moeten komen en daarmee een verhoging van het naleefgedrag.
2. Gebouwen waar meerdere mensen verblijven die niet zelfredzaam zijn, zijn ten aanzien van brandveiligheid en constructieve veiligheid op orde.
3. Schade aan gemeentegrond en gemeentelijke voorzieningen (bouwlocatie en openbare weg) wordt vergoed door de veroorzaker, door gebruik te maken van een voor- en naschouw.
4. Het tot een minimum beperken van het aantal illegale asbestsaneringen, asbestdumpingen en asbestbranden middels een proactieve aanpak (*tevens doelstelling ODIJ*).

De uitwerking van bovenstaande doelstellingen in concrete activiteiten (vergunningverlening, toezicht en handhaving) wordt gemaakt in het jaarlijks uitvoeringsprogramma. De onderwerpen met gemiddelde en lage prioriteit (zie bijlage 1.1 van de omgevingsanalyse) krijgen ook aandacht in de uitvoering, echter met een lagere intensiteit.

3.2 Doelgroep bedrijven

In bijlage 1.2 is de omgevingsanalyse van de bedrijven uitgewerkt. De bedrijven in de toeristisch en recreatieve branche komen in paragraaf 3.3 aan bod. De bedrijven in onze gemeenten hebben een beperkte druk op de omgeving en zorgen voor een beperkt risico en beperkte hinder. De risico's met de hoogste prioriteit die we binnen de reikwijdte van de Wabo met de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kunnen oppakken zijn:

- Illegale activiteiten en risico's voor de omgeving (overlast, brand- en explosiegevaar, uitstoot schadelijke stoffen naar bodem en lucht) door onbekendheid van het gebruik van garageboxen en leegstaande panden.
- Brandveiligheid bij cacaofabrieken in Wormerland door de grote hoeveelheid opgeslagen cacao.
- Bodemverontreiniging, waardoor ondergronden niet meer gebruikt kunnen worden voor toekomstige functies en risico's voor de volksgezondheid optreden.
- Verduurzaming bij bedrijven: voor energietransitie, klimaatadaptatie als circulaire economie zijn hoge ambities gesteld door de colleges van burgemeester en wethouders.

Voor de constatering met het hoogste risico hebben we een doelstelling benoemd. De realisatie van deze doelstellingen wordt de komende jaren actief gevolgd. Voor de doelgroep bedrijven leidt dit tot de volgende doelstellingen voor de periode 2020-2024.

Doelstelling

5. Het voorkomen en tegengaan van ondermijnende activiteiten door informatievergaring en –deling met de handhavingspartners (*tevens doelstelling ODIJ*) en periodiek inzicht in het gebruik van garageboxen en leegstaande panden.
6. *Specifiek voor Wormerland:* Voorkomen van brand in de opslag bij cacaofabrieken.

7. Het voorkomen van nieuwe bodemverontreinigingen, bevorderen van herstel of beheersing van aanwezige bodemverontreinigingen en het zorgdragen voor een correcte overdracht van bodemtaken van provincie naar gemeenten (*tevens doelstelling ODII*).
8. Het bevorderen en waar nodig afdwingen van verduurzamingsmaatregelen bij bedrijven (*tevens doelstelling ODII*).

De uitwerking van bovenstaande doelstellingen in concrete activiteiten (vergunningverlening, toezicht en handhaving) wordt gemaakt in het jaarlijks uitvoeringsprogramma. De onderwerpen met gemiddelde en lage prioriteit (zie bijlage 1.2 van de omgevingsanalyse) krijgen ook aandacht in de uitvoering, echter met een lagere intensiteit.

3.3 Doelgroep bezoekers

Onze gemeenten worden gekenmerkt door een groot open veenweidegebied waar rust, ruimte, natuur en extensieve recreatie hand in hand gaan. De toeristische en recreatieve voorzieningen zijn over het algemeen kleinschalig. Recreatiegebied 't Twiske is bij zomers weer erg in trek bij bezoekers. In 't Twiske mogen enkele dagen per jaar grootschalige evenementen worden georganiseerd. Voor eventuele hinder die door evenementen ontstaat voeren we evenementenbeleid.

De risico's met de hoogste prioriteit die we binnen de reikwijdte van de Wabo met de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving kunnen oppakken zijn:

- Gemeentelijke ambitie om (kleinschalige) recreatieve functies mogelijk te maken, door initiatiefnemers optimaal te ondersteunen bij het proces van vergunningverlening.
- Het risico dat er veel juridische capaciteit gaat zitten in de handhaving van permanente bewoning op vakantieparken in Wormerland, omdat hiervoor onvoldoende duidelijk beleid is vastgesteld.

Voor de constatering met het hoogste risico hebben we een doelstelling benoemd. De realisatie van deze doelstellingen wordt de komende jaren actief gevolgd. Voor de doelgroep bezoekers leidt dit tot de volgende doelstellingen voor de periode 2020-2024.

Doelstelling

9. Versterking van de economische functie van het gebied met (kleinschalige) recreatieve initiatieven door meer ondersteuning vanuit de gemeente in het proces van vergunningverlening.
10. *Specifiek voor Wormerland:* Duidelijkheid in beleid voor permanente bewoning van recreatieparken.

De uitwerking van bovenstaande doelstellingen in concrete activiteiten (vergunningverlening, toezicht en handhaving) wordt gemaakt in het jaarlijks uitvoeringsprogramma. De onderwerpen met gemiddelde en lage prioriteit (zie bijlage 1.3 van de omgevingsanalyse) krijgen ook aandacht in de uitvoering, echter met een lagere intensiteit.

4 Strategieën

In het vorige hoofdstuk hebben we onze bestuurlijke prioriteiten bepaald. Deze trachten we te realiseren door de inzet van een breed instrumentenpalet. Dit pallet beschrijft de wijze waarop (het 'hoe') we de doelstellingen wensen te realiseren. De hoofdlijnen van de wijze waarop we werken, noemen we de strategieën.

Voorliggende strategieën zijn gebaseerd op de principes achter de Omgevingswet; er wordt vooruitlopend op de Omgevingswet al zoveel mogelijk door de gemeenten gewerkt in de geest van de Omgevingswet. De strategieën die gebaseerd zijn op de procedurele (wettelijke) eisen wijzigen vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit geldt bijvoorbeeld voor bouwactiviteiten, waarbij een deel van de toetsing van aanvragen voor en het toezicht op bouwactiviteiten verschuift naar gecertificeerde bedrijven. Op basis van de ervaringen en praktijkcasussen vindt op een later moment aanscherping van het VTH-beleid plaats.

4.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie heeft feitelijk tot doel om te komen tot 'spontane naleving' door (verdere) overtredingen te voorkomen. We zetten diverse middelen in die uitgaan van een preventieve werking: beter voorkomen dan genezen.

Informeren vóór vergunningaanvraag

We hechten belang aan klantvriendelijkheid. Om klanten optimaal te bedienen is contact via telefoon, email en aan het loket mogelijk. Het loket bouw- en woningtoezicht is op werkdagen van 8:30 tot 11:30 uur geopend; dan kan een initiatiefnemer informatie vragen over onder andere bestemmingsplannen en procedures.

Op verzoek van de initiatiefnemer vindt vooroverleg plaats over de vindbaarheid van indieningsvereisten, gemeentespecifieke bepalingen, kansrijkheid van plannen en mogelijkheden voor indiening van aanvragen (in fasen, in delen of integraal). Het vooroverleg gebeurt zoveel mogelijk op basis van een vooroverlegplan. Het resultaat van vooroverleg betreft een ambtelijke indicatie van de haalbaarheid van een initiatief op met name ruimtelijke inpassing. Bij grotere projecten kan ook vooroverleg gevoerd worden, waarbij ook naar welstand en milieu gekeken wordt. De aanvrager kan zijn initiatief zo nodig aanpassen en verder uitwerken en loopt zodoende in het formele vergunningentraject niet meer tegen onverwachte obstakels aan. Indien de activiteit vergunningsvrij is, krijgt de aanvrager daarover een bericht. Tegelijkertijd kunnen beleid, wet- en regelgeving op deze manier beter worden uitgelegd en worden interpretatieverschillen voorkomen. Voor de gemeentelijke organisatie is vooroverleg wenselijk om tijdig op de hoogte te zijn van initiatieven en te kunnen bijsturen naar aanvragen die sneller de procedure kunnen doorlopen.

Communicatie

Communicatie verheldert en bevordert de geloofwaardigheid. De inzet van een toezichthouder, wijkagent, een (water)boa en in Wormerland aanvullend daaraan een kernregisseur heeft een preventieve werking omdat we zichtbaar zijn en de doelgroepen zien dat we handhaving serieus nemen.

Overtredingen worden geregeld begaan door onbekendheid met de (betekenis van) regelgeving. Door goede voorlichting kunnen onwenselijke situaties worden voorkomen en gedrag van burgers, bedrijven en bezoekers positief worden beïnvloed:

- Voorliggend gemeentelijk beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt via de gemeentelijke website en overheid.nl bekend gemaakt.
- Beleidsdocumenten, verordeningen en bestemmingsplannen worden up-to-date op de daarvoor bestemde kanalen geplaatst (overheid.nl en ruimtelijkeplannen.nl).
- Geplaatste vragen van inwoners of bedrijven met betrekking tot het toezicht en handhaving worden beantwoord.

De manier waarop gecommuniceerd wordt speelt een grote rol. Dit kan zijn in de vorm van een telefoontje of extra gesprek. Maar ook kan een kritische blik geworpen worden op het besluitvormingsproces zelf, de brieven die worden verstuurd en de informatie die we verstrekken.

Premediation

Premediation is erop gericht om problemen te voorkomen, te signaleren en op te lossen. Het toepassen van premediation leidt ertoe dat inwoners en bedrijven zich gehoord en begrepen voelen. Door samen te werken aan oplossingen kunnen problemen en overtredingen in de toekomst uitblijven.

Mediationvaardigheden worden ingezet voor een correcte behandeling, de-escalatie, het boven water krijgen van de achterliggende belangen, begrip tonen en verwachtingenmanagement. Voor de juridische handhaving zijn 'natuurlijke' premediation in de werkprocessen ingebouwd: er wordt gebeld met betrokkenen om te kijken of er zonder verdere procedures tot een oplossing gekomen kan worden.

Registratie

In Wormerland heeft de registratie van boten (vaarregistratie) een preventieve werking; door het registreren van eigenaarsgegevens zijn eigenaren van boten meer bewust van de regels en de traceerbaarheid bij overtredingen.

Samenwerking bij preventie

Bij het voorkomen van overtredingen werken we structureel samen met meerdere partijen. Voorlichting vindt structureel plaats samen met Omgevingsdienst IJmond, bijvoorbeeld bij asbestsaneringen en bodemverontreiniging, hoogheemraadschap en politie.

4.2 Vergunningstrategie

De vergunningstrategie heeft tot doel te komen tot een uniforme manier van toetsen door hiervoor een kwaliteitsniveau vast te leggen. Ongeacht de behandelend medewerker vindt hierdoor een eenduidige toetsing plaats. Tevens wordt gekomen tot een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de beschikbare middelen.

Uitgangspunt bij vergunningverlening is dat burgers en bedrijven verantwoordelijk zijn voor het indienen van goede en volledige aanvragen. De aanvraag vormt immers de basis voor het te nemen besluit. We houden ons bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

We hebben de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. Bij het aanvragen van een omgevingsvergunning wordt gewerkt met casemanagement. Bij elke aanvraag wordt een behandelend ambtenaar toegewezen. De klant beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt. De behandelend ambtenaar krijgt vanuit de betrokken disciplines adviezen aangereikt en ziet toe op het integrale karakter van de omgevingsvergunning.

De volgende vormen van vergunningverlening worden onderscheiden:

- Reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verlengen met 6 weken)
- Uitgebreide procedure (6 maanden, eenmalig te verlengen met 6 weken)
- Aanvraag in fasen (eerste fase en tweede fase, verschillende termijncombinaties mogelijk)
- Aanvraag van deelactiviteiten (langste termijn van ieder van de deelactiviteiten)
- Opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu), gelijkwaardigheidsbesluit of nadere voorwaarden.

We ontvangen tevens meldingen, zoals voor milieu (Activiteitenbesluit), brandveilig gebruik (Bouwbesluit 2012), sloop en het lozen buiten inrichtingen. De strategie die we hiervoor hanteren is uitgewerkt in het beleid van de Omgevingsdienst IJmond.

Indien voor het verlenen van een vergunning een melding of andere vergunning nodig is (bijvoorbeeld ontheffing Natuurbeschermingswet), en deze niet, of niet volledig is ingediend, kan de aanvraag om een omgevingsvergunning niet in behandeling worden genomen. Daarbij wordt eerst gelegenheid gegeven om binnen een bepaalde termijn de aanvraag aan te vullen. In het kader van de Wet samenhangende besluiten toetsen wij ook op de onlosmakelijke samenhang met andere wetgeving, zoals de Drank- en Horecawet, de Wet Bibob en de Algemene Plaatselijke Verordening.

Vergunningen van werken die niet zijn gestart (binnen 26 weken na de inwerkingtreding van de vergunning) kunnen worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving. De termijn waarbinnen de initiatiefnemers een verzoek tot intrekking ontvangen, wordt per situatie bepaald.

Werkwijze van vergunningverlening

Ons hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgt op hoofdlijnen onderstaande stappen. Daarbij volgen wij voor vergunningaanvragen de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Awb en de Wabo.

1. Inboeken, registreren en eventueel digitaliseren van de aanvraag;
2. Sturen ontvangstbevestiging;
 - a. .
3. De behandelend ambtenaar is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvraag:
 - a. Toets volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en samenloop met melding Activiteitenbesluit (milieu) en Bouwbesluit 2012 (brandveiligheid);
 - b. (Vak)inhoudelijke toets aan alle relevante beoordelingskaders;
 - c. Uitzetten bij interne- en externe adviseurs;
 - d. Publiceren aanvragen en (concept)beschikkingen;
 - e. Overzicht bewaken over lopende procedures en de voortgang;
 - f. Aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
 - g. Opstellen (concept)beschikking;
 - h. Registratie (behandelstappen en documenten).
4. Archiveren beschikkingen (analoog en digitaal).
5. Mogelijk zienswijze, bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.

Indien een aanvraag in fasen of deelactiviteiten wordt aangevraagd, worden de stappen bij iedere fase/deelactiviteit doorlopen.

De afhandelingstermijn voor aanvragen maakt het noodzakelijk om de nodige aandacht te geven aan de toets op ontvankelijkheid. Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen dan mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten voor aanvragen zijn landelijk geüniformeerd in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Aan de hand van het landelijk voorgeschreven aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning is relatief eenvoudig te bepalen of alle stukken bij de aanvraag zijn overgelegd. De marges voor het toestaan van uitzonderingen zijn gering. Het consequent toetsen van een aanvraag op ontvankelijkheid op basis van de Mor voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen voor een omgevingsvergunning. Als richtlijn geldt dat binnen drie weken na ontvangst van de aanvraag schriftelijk om aanvullende gegevens wordt verzocht. Als de gevraagde stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend.

Indien met de verlening van een vergunning het gevaar bestaat dat daarmee strafbare feiten gepleegd zullen worden of dat uit strafbare feiten verkregen geld benut zal worden, wordt in het voortraject of na ontvangst van de aanvraag een Bibob toets uitgevoerd. De werkwijze is in beleidsregels vastgelegd.

Toetsingsniveau

Een aantal aanvragen en meldingen toetsen we niet voor 100% aan wet- en regelgeving. Onder een 100% toets verstaan we een diepgaande toets aan alle wettelijke bepalingen. In alle gevallen geldt dat de gemeentelijke toets (de zogenaamde preventieve toets) gekarakteriseerd wordt als een 'aannemelijkheidstoets': een vergunning wordt alleen verleend als voldoende aannemelijk is dat het plan voldoet aan de voorschriften. Hiermee stelt de wetgever duidelijk dat we bij het toetsen niet de verantwoordelijkheid overnemen van de vergunninghouder of de realiserende partij.

Aanvragen voor vergunningplichtige bouwwerken toetsen we, na uitvoering van de ontvankelijkheidstoets, achtereenvolgens aan de volgende onderdelen

- toetsing aan bestemmingsplan (100% toetsing)
- toetsing aan gemeentelijke Bouwverordening (100% toetsing)
- toetsing aan welstandseisen (100% toetsing)
- bouwtechnische toetsing conform Bouwbesluit 2012 (zie bijlage 2 voor het toetsingsniveau).

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal dit toetsingsniveau wijzigen, omdat een deel van de toetsing wordt overgenomen door gecertificeerde bedrijven.

Het toetsingsniveau voor milieu, sloop, bodem en bouwstoffen is uitgewerkt in het beleid van de Omgevingsdienst IJmond. Voor aanvragen en meldingen bouwen (incl. monumenten en brandveiligheid), bomenkap, reclame, inritten en afwijking van bestemmingsplannen hanteren we een specifiek toetsingsniveau en afwijkingsbeleid. Dit is ook opgenomen in bijlage 2. De toetsingsniveaus zijn uitgewerkt in een checklist op hoofdlijnen per aanvraag, waardoor achteraf de volledigheid van de behandeling kan worden verantwoord.

Samenwerking bij vergunningverlening

De behandelend medewerker beoordeelt of collegiaal overleg nodig is, o.a. om andere benodigde disciplines te laten beoordelen of een toetsing noodzakelijk is. Afhankelijk van de aangevraagde vergunning vindt samenwerking plaats met diverse interne en externe adviseurs. Wekelijks worden in het bouwplanoverleg alle aanvragen geagendeerd die in strijd met het bestemmingsplan zijn. Aan het bouwplanoverleg nemen de gemeentelijk vergunningverleners, jurist van de omgevingsdienst, openbare werken, handhaving, RO (gebiedsontwikkeling), verkeer en integrale veiligheid deel.

4.3 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie geeft aan hoe we als bevoegd gezag het toezicht uitoefenen. Het doel van het toezicht is het toezien op de wetgeving en het tijdig signaleren en waar mogelijk voorkomen van overtredingen. Toezicht vindt actief en passief plaats.

- Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig toezicht en projectmatig toezicht (thema- of gebiedscontroles). Actief toezicht wordt met name ingezet op activiteiten die voor een langere periode vergund zijn (met name milieu, brandveiligheid) en/of bestuurlijk hoog geprioriteerd zijn.
- Passief toezicht vindt plaats naar aanleiding van een 'trigger', zoals een klacht, melding, calamiteit, handhavingsverzoek, melding of aanvraag voor een vergunning.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen met alle in het algemeen denkbare vormen van toezicht.

Werkwijze van toezicht

We streven ernaar het toezicht zoveel mogelijk integraal te laten plaatsvinden. De uitvoering van het toezicht is daarbij zoveel mogelijk belegd bij één toezichthoudende organisatie: de Omgevingsdienst IJmond. Bij een controle wordt op meerdere aspecten gelet en krijgt een inwoner/bedrijf niet telkens een andere toezichthouder. Waar mogelijk vindt het toezicht ook gezamenlijk met andere toezichthouders (bijvoorbeeld boa, politie, Hoogheemraadschap, monumenten) plaats. We streven ernaar de toezichtlast voor inwoners en bedrijven zoveel mogelijk te beperken.

De basiswerkwijze van het toezicht bestaat uit:

1. Voorbereiden van toezichtactie
2. Uitvoeren van toezichtactie
3. Rapportage over toezichtactie

In bijlage 5 is dit verder uitgewerkt.

Toezichtniveau

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

Het toezichtniveau voor milieu, sloop, bodem en bouwstoffen is uitgewerkt in het beleid van de Omgevingsdienst IJmond. Het toezichtniveau voor bouwen (incl. monumenten en brandveiligheid), reclame, bomenkap en inritten is opgenomen in bijlage 4. De toezichtniveaus zijn uitgewerkt in een checklist op hoofdlijnen per aanvraag, waardoor achteraf de volledigheid van de behandeling kan worden verantwoord.

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het toezichtniveau, met name voor bouwactiviteiten, wijzigen, omdat een deel van het toezicht wordt overgenomen door gecertificeerde bedrijven.

Daarnaast krijgt de gemeente een andere rol bij het toezicht op bouwactiviteiten: deze rol is minder (bouw)technisch van aard, maar meer organisatorisch en procesmatig (toezicht of gecertificeerde bedrijven aan alle voorschriften hebben voldaan). Een actualisering van het toezichtniveau vindt plaats op basis van ervaringen en praktijkcasussen.

24 uren bereikbaarheid

Voor calamiteiten (bijvoorbeeld een brand waarbij asbest vrijkomt) is de Omgevingsdienst IJmond oproepbaar. De ondersteuning vindt plaats door middel van het verlenen van kennis, toezicht (monsteropnames, meedenken bij oplossingen) en materiaal (zoals meetapparatuur). Hiervoor is met de omgevingsdienst een overeenkomst gesloten en geldt een 24-uurs bereik- en beschikbaarheid met een vastgestelde (maximale) opkomsttijd. Voor overige rampen/grote incidenten maken we gebruik van een regionaal crisisbeheersingsplan.

Gebiedscontroles

Zolang geen (nieuwe) vergunningplichtige activiteiten plaatsvinden, vindt slechts beheer van het grondgebied plaats. Tijdens het beheer gaan we met toezicht na of het gebruik volgens de regels plaatsvindt. Afhankelijk van het type gebied en/of bestuurlijke prioriteit kan de nadruk meer of juist minder op enig rechtsgebied liggen. In het algemeen vindt het toezicht plaats vanaf de openbare weg en is het gericht op het voorkomen en tegengaan van excessen. Voor deze wijze van controle worden zowel bouw- als milieutechnische toezichthouders ingezet. Hoewel iedere toezichthouder een bepaalde specialiteit (bouw, milieu, brandveiligheid, etc.) heeft, worden zijn of haar vaardigheden tevens benut voor het toepassen van de 'oog- en oorfunctie' voor zaken die buiten zijn of haar specialisme liggen. Bij nader te bepalen feiten wordt een collega toezichthouder geïnformeerd, die op dat specifieke terrein vakbekwaam is. Het gaat vooral om zaken die geen vakinhoudelijke kennis verlangen. Op deze manier denken we de integrale handhaving verder te optimaliseren.

Toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen

Klachten- en meldingentoezicht vindt plaats naar aanleiding van een klacht of melding van burgers/bedrijven (extern) of van andere afdelingen/collega's/bestuur (intern). Bij een verzoek van een burger wordt door de gemeente, contact opgenomen. Het streven is om de klager binnen vijf werkdagen op de hoogte te stellen dat de klacht is ontvangen en te informeren over het vervolg. In goed onderling overleg wordt gezocht naar een snelle en informele oplossing van het probleem. Als dit niet mogelijk blijkt, dan wordt bij een herhaalde constatering een definitieve afweging gemaakt. Bij verzoeken van derden of van bedrijven wordt in eerste instantie voornamelijk schriftelijk gecommuniceerd. Door in een vroeg stadium in overleg te gaan met een ondernemer, worden ieders verwachtingen duidelijk en mogelijke toekomstige problemen voorkomen. Bij anonieme verzoeken wordt de impact ingeschat. Afhankelijk van deze inschatting wordt eventueel verdere actie ondernomen.

Samenwerking bij het toezicht

De toezichthouders van de omgevingsdienst hebben een specialiteit, maar benutten hun of haar vaardigheden tevens voor het 'in de gaten houden' van zaken die buiten hun of haar specialisme liggen. Bij nader te bepalen feiten wordt een collega toezichthouder geïnformeerd, die op dat specifieke terrein vakbekwaam is. Het gaat vooral om zaken die geen vakinhoudelijke kennis verlangen.

Overleg tussen de verantwoordelijk bestuurders en ambtelijke ondersteuning van de gemeenten en coördinator(en) van de Omgevingsdienst IJmond vindt per 4 weken plaats over de voorbereiding van en bijzondere resultaten tijdens controles. Extern is er indien nodig op ad hoc basis overleg met instanties als de politie, de Veiligheidsregio, het OM (Openbaar Ministerie), Belastingdienst, douane, Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, de AID (Algemene Inspectiedienst) en het Hoogheemraadschap.

4.4 Sanctiestrategie

Als sprake is van een formele overtreding en er geen gelijkwaardige oplossing is, dan is een eerste vraag of het in principe een legaliseerbare situatie is. Als dit het geval is, wordt de overtreder gevraagd een melding of aanvraag in te dienen, waarmee een vergunningprocedure wordt gestart.

Indien de illegale situatie is ontstaan uit calculerend/malafide gedrag en/of sprake is van recidive, wordt in sommige gevallen tevens de politie ingeschakeld voor het opmaken van een proces-verbaal. Als een situatie legaliseerbaar is, kunnen we bestuursrechtelijk toch handhavend optreden zolang de illegale situatie voortduurt en/of de vergunningaanvraag nog niet is ingediend.

We zetten bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten in. Bestuursrechtelijk zijn dat:

- Een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking:
 - last onder dwangsom (LOD);
 - last onder bestuursdwang (LOB).
- Schorsen of intrekken van de vergunning, certificaat of erkenning;
- Een bouwstop (tijdelijk stilleggen activiteiten);
- Verscherpt toezicht.

Bij een bestuursrechtelijke sanctiebeschikking (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) krijgt de overtreder een hersteltermijn aangeboden waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Daarbij volgen de gemeenten de landelijke leidraad en kunnen we daarbij beargumenteerd afwijken. Als de overtreding na deze termijn niet is beëindigd dan wordt de sanctie geëffectueerd. In samenhang met de sanctiebeschikking of los daarvan kan de strafrechtelijke sanctie worden toegepast.

Strafrechtelijke instrumenten zijn:

- Een proces verbaal (PV);
- De bestuurlijke boete;
- De bestuurlijke strafbeschikking (BSB).

Binnen de Omgevingsdienst IJmond zijn toezichthouders aangewezen om strafrechtelijk op te treden binnen het domein I (APV en Horeca) en II (Wabo). Bij strafrechtelijke handhaving is naast het bereiken van de gewenste situatie tevens het bestraffende element van belang.

Passende reactie

Het overgaan tot dwangmaatregelen is geen lichtzinnige beslissing. De toe te passen sanctie moet proportioneel zijn en dient zoveel mogelijk transparantie te bieden over de lengtes van begunstigingstermijnen en de hoogten van dwangsommen:

- We kiezen qua **begunstigingstermijn** voor een termijn conform de landelijke leidraad en kunnen daarbij beargumenteerd afwijken. De termijn moet zodanig zijn, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding (er kan in principe met een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften) en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding. In het bouwtoezicht komt het veelvuldig voor dat de geconstateerde afwijkingen direct of binnen een afzienbaar tijdsbestek kunnen worden hersteld. In deze gevallen wordt volstaan met een mededeling van de toezichthouder dat de geconstateerde afwijking bij de volgende controle hersteld moet zijn. Hiervan wordt melding gemaakt in het controlerapport.

- De **hoogte van een dwangsom** moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. We relateren de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. In ieder geval moet het bedrag belangrijk hoger zijn, dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald. Het moet aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen.
- Het **verbeuren van dwangsommen** gebeurt van rechtswege. We hanteren de stelregel dat een dwangsom direct na het verbeuren wordt geïnd tenzij er om juridische redenen (zoals een schorsingsverzoek) uitstel is overeengekomen.
- We kunnen in sommige gevallen de **vergunning** ook geheel of gedeeltelijk **intrekken** als niet overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld. Dit instrument wordt in uitzonderlijke gevallen toegepast als andere maatregelen geen effect sorteren.

Overtredingen door de eigen organisatie

De handhaving van voor een andere overheid of een onderdeel van de eigen organisatie geldende voorschriften is voor ons niet anders dan voor onze burgers. Belangrijk hierbij is de democratische controle en transparantie, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

Er wordt geen verschil gemaakt in prioriteitstelling en keuze in handhavingsinstrument. Wel brengt een dergelijke overtreding een tweetal extra proceduristappen met zich mee:

- Wordt een overtreding van de gemeentelijke organisatie geconstateerd dan wordt deze direct aan het management en/of het college van burgemeester en wethouders voorgelegd.
- Het management en/of het college van burgemeester en wethouders zorgen ervoor, dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen, deze in de toekomst te voorkomen en zo nodig de schade te herstellen.

Inzet van instrumentarium

Alle overtredingen worden in beginsel volgens een tweestappenplan afgehandeld.

- A. Bij een constatering van een overtreding wordt een vooraankondiging handhavend optreden naar de overtreder gestuurd. In deze vooraankondiging wordt de overtreder een termijn gesteld om een zienswijze in te dienen en een termijn om de overtreding ongedaan te maken (zie 'begunstigingstermijn').
- B. Indien na een hercontrole blijkt dat de overtreding nog steeds voortduurt, volgt een formeel handhavingsbesluit. Blijkt daarna uit een controle dat de overtreding nog altijd voortduurt, dan worden de handhavingsmiddelen uitgevoerd.

In sommige gevallen is het mogelijk (en soms noodzakelijk) om af te wijken van het tweestappenplan. Te denken valt daarbij aan overtredingen met een minimaal risico. In die gevallen kan worden besloten een stap toe te voegen (waarschuwing). Daarnaast kan het voorkomen dat er bij een overtreding sprake is van acuut gevaar en/of onomkeerbare en/of veiligheidsgevolgen die direct handhaven vereisen. Er wordt dan direct opgetreden met een handhavingsbesluit. Op verzoek van de overtreder kan (tenzij er geen dringende belangen zijn) tot een eventuele verlenging van de begunstigingstermijn worden overgegaan.

Conform de Landelijke HandhavingsStrategie (LHS) bepalen we op basis van twee primaire variabelen met welk instrumentarium gehandhaafd wordt bij een geconstateerde overtreding:

1. de **gevolgen van de bevinding** voor het milieu, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie:
 1. vrijwel nihil; of
 2. beperkt; of
 3. van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft; of
 4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft.
2. het **gedrag van de overtreder** (gedragsprofiel). Daarbij kijkt de toezichthouder verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing.
 - A. goedwillend, doorgaans pro-actief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
 - B. neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
 - C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkhedenbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend, recidive; of
 - D. is crimineel of maakt deel uit van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Als de toezichthouder niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering a) (goedwillend) het uitgangspunt.

Beide variabelen bepalen of alleen bestuursrechtelijk (lichte segmenten), alleen strafrechtelijk (donkere segmenten) of in een combinatie van beide (middensegmenten) wordt opgetreden.

Onderstaande interventiematrix visualiseert dit.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Pro-actief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Recidive • Bewust belemmerend	Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Figuur: interventiematrix

Door verzwarende of verzachtende argumenten kan een verschuiving van het instrumentarium plaatsvinden. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op.

In lijn met de landelijke handhavingsstrategie kunnen de volgende argumenten verzwarend werken:

1. De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of het behalen van financieel voordeel was het doel.
2. De overtreder is een maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon met een voorbeeldfunctie.
3. Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect.
4. De overtreder heeft ook andere relevante handelingen gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.
5. De overtreder werd ondersteund door een deskundige derde.
6. Het doel van de handhaving ligt bij het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of een breder publiek (normbevestiging).
7. Door strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden kan meer toereikend zijn om de waarheid boven tafel te brengen.

In aanvulling op de landelijke handhavingsstrategie kunnen de volgende argumenten verzachtend zijn:

1. De overtreder heeft door zijn handelen al een ander (dan gesanctioneerd) financieel nadeel behaald.
2. De overtreder heeft al adequate maatregelen genomen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen.
3. Volledige legalisatie van de handeling is een redelijke mogelijkheid.

Overleg met het OM vindt in ieder geval plaats indien een overtreding wordt geconstateerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D1, D2), donkere segmenten (C3, C4, D3, D4) en/of een van de verzwarende argumenten is van toepassing.

Na positionering van de overtreding in de interventiematrix (zie volgende pagina) kan de bijbehorende interventie worden bepaald. In de interventiematrix is per situatie de eerste insteek voor sanctioneren opgenomen. De toezichthouder kiest voor de minst zware van de (in het betreffende segment van de interventiematrix) opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere interventie binnen het segment in de betreffende situatie passender is.

De toezichthouder zet de betreffende interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de toezichthouder bepaalde termijn uitblijft, pakt de toezichthouder direct door. Dit doet hij door middel van het inzetten van een zwaardere interventie uit hetzelfde segment van de interventiematrix, tenzij de toezichthouder motiveert dat een zwaardere interventie uit een ander segment van de interventiematrix (c.q. een interventie van een bovenliggende sport van de interventieladder) in de betreffende situatie passender is.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Bepikt 2	 Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	 Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	 Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	B Moet kunnen: • Onverschillig	C Calculerend: • Bewust belem- merend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Figuur: interventiematrix met, per situatie, de insteek voor sanctioneren

Privaatrechtelijk optreden

Bestuursrechtelijke handhaving moet altijd worden verkozen boven privaatrechtelijke handhaving. Een illegale situatie waartegen privaatrechtelijke handhaving als meest geëigende dwangmiddel kan worden beschouwd, is het illegaal bouwen op- of het in gebruik nemen van gemeentegrond. Tegen een dergelijke situatie is het meer praktisch om de overtreder, als eigenaar van de grond, te dwingen de overtreding ongedaan te maken dan te kiezen voor bestuursrechtelijke handhavingmethoden.

Samenwerking bij het sanctioneren

In de interventiematrix is opgenomen bij welke type overtredingen afstemming plaatsvindt met partners die strafrechtelijke sancties kunnen opleggen.

Nadat een overtreding wordt geconstateerd waarbij meerdere overheidsorganen handhavend kunnen optreden, wordt in onderling overleg beoordeeld welke instantie als eerste de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid moet toepassen. Dit geldt ook voor situaties waarbij een andere overheid ná of vóór ons college van burgemeester en wethouders handhavingsbevoegd is.

4.5 Gedoogstrategie

Uitgangspunt is dat tegen geconstateerde overtredingen wordt gehandhaafd. Gedogen is slechts in zeer uitzonderlijke situaties denkbaar. Daarbij kan worden gedacht aan de volgende situaties:

- handhaving zou leiden tot onmiskenbare onbillijkheden, zoals overmachts- en overgangssituaties;
- het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
- een zwaarder wegend belang rechtvaardigt gedogen.

Ook wanneer wordt voldaan aan bovenstaande criteria wordt uiterst terughoudend omgegaan met de bevoegdheid tot gedogen. Naast de hierboven genoemde inhoudelijke criteria, gelden ook procedurele criteria waaraan moet worden voldaan in het geval er wel tot gedogen wordt overgegaan:

- het gedogen dient een uitzonderlijk karakter te hebben, het categorisch gedogen van bepaalde overtredingen wordt door de rechter niet aanvaard;
- het gedogen moet een tijdelijk karakter hebben en gericht zijn op het beëindigen van de niet toegestane situatie;
- het gedogen dient schriftelijk te gebeuren;
- aan de gedoogbeschikking dienen voorschriften te worden verboden. Evenals andere beschikkingen moet een gedoogbeschikking en de totstandkoming daarvan minimaal voldoen aan de eisen die de Awb stelt.
- het gedogen dient aan controle te zijn onderworpen. Indien een gedoogbeschikking niet wordt nageleefd, zal handhaving plaatsvinden volgens de sanctiestrategie.

5 Verankering

5.1 Borging van kwaliteit

Zonder formele borging van de kwaliteit is er een sterke mate van afhankelijkheid van de individuele medewerker. Door onze gemeenteraden is een 'Verordening Kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht' vastgesteld. Deze verordening is regionaal afgestemd. Binnen de kaders van de Wabo en de bepalingen in deze verordening borgen we onze kwaliteit. Kwaliteit is voor ons het realiseren van de doelstellingen die we met elkaar hebben afgesproken. Deze doelstellingen zijn door het bestuur vastgesteld en geven in de kern aan wat we vanuit de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bijdragen aan de maatschappelijke opgaven.

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

- Voeren van wekelijkse gesprekken tussen management en bestuur waarin verwachtingen van bestuur en management worden uitgesproken en afgestemd.
- Functiescheiding op
 - persoonsniveau tussen vergunningverlener en toezichthouder.
 - persoonsniveau tussen toezichthouder tijdens de bouwphase (met het accent op bouwen) en toezichthouder voor de bestaande bouw (met het accent op brandveiligheid en/of milieu).
 - persoonsniveau tussen vergunningverlener, toezichthouder en handhaver enerzijds en de realisatie van (gemeentelijke) initiatieven anderzijds.
 - objectniveau voor toetsing en toezicht door specialismen
- Rouleren: onze toezichthouders voeren voor de taken uit het basistakenpakket (complexere milieutaken) niet meer dan één planmatige controle van een bedrijf of instelling achter elkaar uit om een vaste handhavingsrelatie te voorkomen en kennisniveau te verdiepen. Voor de overige toezichttaken verdelen de toezichthouders gezamenlijk de uit te voeren controles.
- Een (per nieuwe medewerker of medewerker met nieuwe functie) op maat gemaakt inwerktraject.
- Jaarlijkse toetsings aan en rapportage over de vigerende kwaliteitscriteria voor VTH, voor de taken die door de omgevingsdienst worden uitgevoerd. Voor de taken die door de gemeenten zelf worden uitgevoerd worden de vigerende kwaliteitscriteria gebruikt bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers en vormen ze de basis voor opleidingstrajecten.
- Volgen en bijhouden van actuele vak kennis benodigd voor de functie.
- Vertalen van beleid en strategie in jaarlijks uitvoeringsprogramma (planning) met een concrete uitwerking van in te zetten instrumenten en de hiervoor benodigde intensiteit (uren/euro's).
- Borging benodigde middelen in begroting voor uitvoering uitvoeringsprogramma, inclusief bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantoor tijden.
- Verzorgen van de automatisering, materiaal en materieel om de werkzaamheden uit te kunnen voeren.

- Beleidsevaluatie en jaarlijkse verslaglegging (verantwoording) over de kwaliteit van de VTH-taken (realisatie van doelstellingen uit beleid) en de wijze waarop met verbeterpunten uit voorgaande verslagen is omgegaan.

5.2 Jaarlijks uitvoeringsprogramma met capaciteitsplan

Een gedetailleerde uitwerking van de omvang / intensiteit van de in te zetten instrumenten om onze doelstellingen te realiseren wordt gemaakt in het jaarlijks uitvoeringsprogramma. Als bijlage bij het uitvoeringsprogramma voegen we het uitvoeringsprogramma van de omgevingsdienst.

De beschikbare formatie en budget vormen een belangrijk deel van de kaders van het uitvoeringsprogramma. In het uitvoeringsprogramma beschrijven we:

- welke instrumenten we inzetten om de doelstellingen te realiseren;
- hoe intensief dit instrument wordt ingezet;
- welk organisatieonderdeel de inzet levert (intern, maar ook omgevingsdienst, Veiligheidsregio).

Uit het uitvoeringsprogramma blijken de gevolgen voor de capaciteit.

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

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

5.3 Monitoring en jaarverslag

De uitvoering leidt tot resultaten. In hoeverre deze resultaten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen is object voor monitoring, evaluatie en verantwoording.

De doelstellingen in voorliggend document vertalen we in het uitvoeringsprogramma naar SMART-indicatoren. Door het meten van deze indicatoren krijgen we periodiek inzicht in de mate waarin we onze doelstellingen realiseren. De resultaten van de monitoring nemen we op in onze tertiaalrapportages en het jaarverslag (gelijk aan 3^e tertiaalrapportage). De tertiaalrapportages hebben tot doel de voortgang te monitoren én bijzonderheden te rapporteren. Zij worden in de stafoverleggen van beide gemeenten besproken. Aan de stafoverleggen nemen de betrokken portefeuillehouders deel. Bij de tertiaalrapportages wordt de tertiaalrapportage van de omgevingsdienst als bijlage toegevoegd.

Met het jaarverslag informeren we de raad jaarlijks over de doelrealisatie. Het jaarverslag wordt vastgesteld door B&W. Als bijlage bij het jaarverslag voegen we het jaarverslag van de omgevingsdienst.

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

Bijlage 1. Omgevingsanalyse

Bijlage 1.1 Doelgroep bewoners

Profiel

In onze gemeenten wonen tezamen bijna 25.750 inwoners. De afgelopen 15 jaar is dit aantal redelijk stabiel gebleven (+3%), waarbij de groei met name in Oostzaan zat tussen 2015 en 2018.

	2005	2010	2015	2018
Oostzaan	9.182	9.149	9.187	9.735
Wormerland	15.836	15.862	15.740	15.995
Totaal	25.018	25.011	24.927	25.730

Inwoners per gemeente op 1 januari. Bron: CBS Statline

Onze gemeenten bestaan uit verschillende dorpen en buurtschappen. Oostzaan bestaat uit de buurtschappen (1) Achterdichting, (2) De Haal, (3) De Heul, (4) Kerkbuurt, (5) Noordeinde en (6) Zuideinde. Kerkbuurt (7.000 inwoners) en het noordelijke deel van Zuideinde vormen het dorpscentrum van Oostzaan. Wormerland bestaat uit de dorpen (1) Jisp, (2) Neck, (3) Oostknollendam, (4) Spijkerboor, (5) Wijdewormer, (6) Wormer. Wormer is met meer dan 13.000 inwoners het grootste dorp.

De afgelopen jaren is er sprake van een afname van het aantal aanvragen, met name door toename van de vergunningvrije activiteiten én de minder gunstige economische omstandigheden.

	Jaartal van aanvraag	2013	2014	2015	2016	2017
Aard besluit						
Afgerond		9	1		2	
Buiten behandeling gesteld		1	11	8	3	2
Geweigerd		2	3	7	8	2
Ingetrokken		1	3	2		
Van rechtswege verleend		1				
Vergunningvrij		3	1	5	7	7
Verleend		64	82	54	73	57
Eindtotaal		81	101	76	93	68

Ontvangen aanvragen in de gemeente Oostzaan voor een Wabo-vergunning voor de activiteit 'Bouwen' en de aard van het besluit, bron Omgevingsdienst IJmond, februari 2019

Aard besluit	Jaartal van aanvraag	2013	2014	2015	2016	2017
Afgerond		10	2			
Buiten behandeling gesteld		2	8	11	6	1
Geweigerd			2	7	3	3
Ingetrokken		7	1	2		
Van rechtswege verleend						2
Vergunningvrij		6		7	6	12
Verleend		83	127	89	86	92
Eindtotaal		108	140	116	101	110

Ontvangen aanvragen in de gemeente Wormerland voor een Wabo-vergunning voor de activiteit 'Bouwen' en de aard van het besluit, bron Omgevingsdienst IJmond, februari 2019

Omgevingsanalyse

Ten aanzien van activiteiten van burgers in de fysieke (bebouwde) omgeving ligt bestuurlijk de aandacht op een aantal thema's. In de collegeprogramma's 2018-2022 zijn de volgende relevante thema's voor bewoners benoemd:

- Het realiseren van woningen heeft een hoge prioriteit. De gemeenten willen gebruik maken van creatieve woonvormen, zoals wonen in de tweede lijn, tiny houses en meergezinshuizen.
- Er wordt ruimte gemaakt voor maatschappelijke participatie bij ruimtelijke initiatieven. Er wordt meer aan burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties overgelaten en zij worden intensief betrokken bij nieuwe initiatieven.
- Om de klimaatdoelen te realiseren willen de gemeenten energieneutraal worden. Oostzaan uiterlijk in 2040. Wormerland in 2030.
- De focus van welstand komt in Oostzaan meer te liggen op de kwaliteit van de openbare ruimte dan op de kwaliteit van individuele gebouwen.
- In Wormerland en Oostzaan wordt intensief ingezet op duurzaamheid voor verbetering van de leefbaarheid. Een circulaire economie, waarin afval niet bestaat, maakt daarvan onderdeel uit.

Door handelingen van onze burgers ervaren we diverse risico's en problemen.

Overlast door buurtbewoners

De inwoners van Oostzaan en Wormerland leven gemoedelijk samen. Er zijn geen groepen inwoners die voor structurele overlast zorgen en geen gebieden waar de overlast exorbitant hoog is. In de Burgerpeiling 2017 geven onze inwoners de eigen buurt een mooie 8,2. Het gevoel van veiligheid is over het algemeen groot. In Oostzaan voelt 85% zich veilig en 13% soms wel/soms niet. In Wormerland voelt zelfs 90% zich veilig en 10% soms wel/soms niet. Van buurtbewoners is er relatief weinig overlast: 72% heeft geen, nauwelijks of weinig overlast van elkaar.

In enkele gevallen leidt overlast tot een burenruzie óf zijn hinderlijke situaties de spreekwoordelijke olie op een langdurige burenruzie. De overlast betreft vooral:

- Plaatsing van schuttingen, schotels, klike's en dergelijke op plaatsen waar het niet is toegestaan of wel is toegestaan, maar niet gewenst wordt door buurtbewoners.
- Afval plaatsen naast de containers of op momenten dat het niet wordt opgehaald. Dit wordt wekelijks geconstateerd en kan leiden tot overlast van ongedierte, verloedering van de omgeving, onveilige speelsituaties voor kinderen en brandgevaarlijke situaties.
- Parkeeroverlast door hinderlijk of foutgeparkeerde auto's, campers, caravans en aanhangwagens in de voortuinen of woonomgeving.
- (Illegale) bouw van o.a. steigers, schuurtjes en gebruik (wonen in de schuur).
- Overlast door vuurwerk vóór oud en nieuw, met name in Oostzaan.

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

Jongerenoverlast

Op de binnenwateren is met name tijdens het seizoen sprake van grote drukte, die vooral in combinatie met drankgebruik kan leiden tot agressie en geluidsoverlast (stemgeluid, harde muziek, grof taalgebruik). Ook zijn enkele situaties bekend dat er drugs gedeald wordt. Op de binnenwateren wordt overlast met name bij goed weer 's avonds en 's nachts ervaren. Op de vaarroutes is de veiligheid in geding door vaartuigen die zich niet aan de snelheidsgrenzen houden. Langs de vaarroutes wordt veel zwerfafval (vuilnis) aangetroffen. Tevens vindt aantasting van oevers plaats door te snel varende bootjes.

Het gebruik van alcohol door minderjarigen binnen horecabedrijven hebben de gemeenten goed in beeld; de problematiek is beperkt. Op het gebruik van alcohol buiten deze bedrijven heeft de gemeente geen zicht. Daarnaast veroorzaken jongeren zwerfvuil en zorgen ze voor kleine vernielingen door baldadigheid, geluidsoverlast (harde muziek), hard en roekeloos rijden. In enkele gevallen is sprake van drugsgebruik, met name onder de Prins Clausbrug in Wormer.

Parkeeroverlast nabij basisscholen

We constateren een toenemende onveiligheid door auto's in schoolomgevingen. Leerlingenaantallen en autogebruik zijn toegenomen en scholen zijn gelegen in omgevingen met beperkte parkeermogelijkheden. Dit leidt tot onoverzichtelijke en onveilige situaties.

Gebruik gemeentegrond

Uit de Burgerpeiling blijkt dat met name de onveilige verkeerssituaties in Oostzaan een belangrijk aandachtspunt zijn (64% ervaart onveilige verkeerssituaties). Bij het laden en lossen, plaatsen van steigers en containers op gemeentegrond en werkzaamheden bij/aan gebouwen wordt een deel van de weg in gebruik genomen. In combinatie met de smalle wegen wordt daardoor de doorstroming belemmerd en ontstaan onveilige situaties. Het gevoerde beleid om bedrijvigheid uit de kernen te verplaatsen en op deze locaties woningen te realiseren heeft als negatieve effect gehad dat intensievere verkeersbewegingen zijn ontstaan.

We constateren steeds vaker dat gemeentegrond oneigenlijk wordt gebruikt (voor bijv. opslag of puin) en in veel situaties ongewenst worden bebouwd (met onder andere aanlegsteigers en schuren). Dit leidt tot het risico van verloedering en verminderde uitstraling, rechtsongelijkheid en precedentwerking voor anderen, schade aan de groenvoorziening en grond, kabels en leidingen, hoge afvoerkosten, financiële risico's voor de gemeente (aansprakelijkheid bij letsel op gemeentelijke grond) en in sommige gevallen vermindering van de verkeersveiligheid op de locatie zelf of aan de aan- en afvoerroutes. Daarnaast leidt illegaal gebruik van gemeentegrond geregeld tot burenruzies. Met name bij bouwwerkzaamheden ervaren we grotere risico's als gemeentegrond tijdelijk wordt gebruikt. Geregeld ontstaat schade, leidt dit voor de omgeving tot een slechtere staat van onderhoud van het gemeentelijk groen en voor de gemeente tot hoge herstelkosten.

In Oostzaan wordt restgroen intensiever illegaal gebruikt dan in Wormerland. In het bijzonder is in Oostzaan veel hinder van illegaal gestalde boten of wrakken in of langs het water. Dit leidt tot een rommelig beeld, beperking bij het maaien, vervuiling én een verminderde doorgang van de waterwegen bij het zinken van de boten.

Uitbreiding woningbouw op het erf

Met name Oostzaan wordt gekenmerkt door grotere woningen met veel ruimte voor bewoning. In combinatie met het tekort aan goedkope woningen vindt hier meer illegale bewoning plaats dan in Wormerland. De gemeenten ambiëren creatieve woonvormen op inbreilocaties, zoals wonen in de tweede lijn, tiny houses en meergezinshuizen. Er is nu nog geen beleid om deze creatieve woonvormen toe te staan. Een eenduidig beleid is nodig om risico's te voorkomen. De woningen zijn vaak, door hun ligging in de 2^e lijn (achter op een kavel), lastig bereikbaar voor hulpdiensten. Daarnaast is de kans op illegale bewoning en illegale activiteiten groter bij onder andere verkoop én door hun ligging (achteraf) op de kavel. In enkele gevallen kan het toevoegen van extra woningen tot parkeerproblemen leiden. Het onder voorwaarden toestaan van bewoning door mensen die in 1^e of 2^e graad van de hoofdbewoner familie zijn, is lastig te handhaven, omdat deze woningen na verloop van tijd door anderen (die geen recht op bewoning hebben) gebruikt kunnen worden.

Bouwen en verbouwen

Ten aanzien van het bouwen en verbouwen van objecten waar onze burgers verblijven (wooneenheden, onderwijs, kinderopvang en zorg) ervaren we de grootste risico's ten aanzien van de constructieve veiligheid en brandveiligheid.

Risico's ten aanzien van brandveiligheid gelden in het bijzonder voor bouwwerken waar gebruikers maar tijdelijk of kortstondig zijn. Bij deze bouwwerken zijn gebruikers vaak niet bekend met vluchtwegen en de werkwijze bij calamiteiten. Activiteiten zijn vooral gericht op het voorkomen van brandgevaarlijke situaties, het beperken of beheersbaar maken van de branduitbreiding, het beperken van het ontstaan en de verspreiding van rook en het realiseren van mogelijkheden voor veilige ontvluchting of redding. Daarnaast constateren we dat mensen langer zelfstandig blijven wonen en daardoor voorzieningen nodig hebben om bij brand tijdig het pand te kunnen verlaten. Bij woningen is dit een minder groot probleem dan bij grotere gebouwen, omdat bij grotere gebouwen ook risico's voor derden ontstaan. Constructieve risico's zijn vooral aanwezig bij nieuwbouw van bouwwerken waar veel personen aanwezig zijn.

Doordat een deel van de bouwactiviteiten niet meer vergunningplichtig is, hebben we geen zicht op deze bouwwerken. Het risico ontstaat dat terreinen steeds meer worden volgebouwd, met snellere verspreiding van branden en beperkte daglichttoetreding tot gevolg. De verantwoordelijkheid voor een uitvoering conform het Bouwbesluit ligt bij de initiatiefnemers; doordat de bouwregels interpretatieruimte hebben, over het algemeen complex zijn (combinatie tussen bouwregels en bestemmingsplaneisen) en regels slecht vindbaar zijn, ontstaan vaak ook onbewust overtredingen. De problematiek in Oostzaan en Wormerland is door de beperkte complexiteit van bouwwerken (weinig gestapelde bouw) beperkt. Indien het risico zich beperkt tot de feitelijke bewoners en opdrachtgevers voor de (ver)bouw, zien de gemeenten een heel beperkte rol bij het houden van toezicht. Het risico en daarmee de betrokkenheid van de gemeenten wordt groter indien risico's voor constructie en brandveiligheid voor derden toenemen. Met de toekomstige privatisering van het bouwtoezicht in het kader van de Omgevingswet wordt de verantwoordelijkheid voor toetsing en toezicht in de nabije toekomst ook formeel bij de initiatiefnemers belegd.

We constateren dat aannemers door de complexiteit van regelgeving en interpretatiemogelijkheden beperkt op de hoogte zijn van de geldende regels. Bouwen in strijd met Bouwbesluit, bestemmingsplan en vergunningen komt daardoor geregeld voor. De (ver)bouw van onder meer erfafscheidingen, schuurtjes, reclame-aanduidingen, balkonafscheidingen, zonnepanelen, dakramen, schotels, overkappingen en paardenbakken kan leiden tot een verslechtering van de beeldkwaliteit (verloedering). Overige aspecten tijdens de bouw en verbouw leiden tot lagere risico's. Daarbij kan gedacht worden aan geluid, ventilatie, energiezuinigheid en toegankelijkheid.

Van de 68 handhavingszaken die in december 2018 in de gemeenten Oostzaan en Wormerland liepen, had 50% betrekking op het bouwen zonder vergunning. Een kleiner deel had betrekking op illegaal gebruik en bouwen in afwijking van de vergunning (beide 20%). De resterende 10% had betrekking op afwijking van het bouwbesluit (geluid, verloedering) en sloop zonder melding.

Karakter van het landschap

Door diverse activiteiten wordt het karakter van het landschap bedreigd. Diverse reclameobjecten (op karren en losse borden), paardenbakken (al dan niet met verlichting), caravans die niet worden verwijderd in de winterperiode beperken de openheid van het landschap. Het aantal gevallen van illegale stort van afval in het landelijk gebied is beperkt. Zeer incidenteel wordt asbest of gif aangetroffen.

Monumenten

Oostzaan heeft één verzetsmonument en zeven rijksmonumenten, waarvan vier voormalige woonhuizen, twee kerken en één voormalig weeshuis. Oostzaan heeft geen gemeentelijke monumenten. Wormerland beschikt over 33 rijksmonumenten, 23 gemeentelijke monumenten en 5 oorlogsmonumenten. Wormer beschikt over relatief veel pakhuizen als rijksmonument. Het komt steeds vaker voor dat een monument of karakteristiek pand een andere bestemming krijgt om de instandhouding of exploitatie financieel mogelijk te maken (herbestemming). Bij verbouwing/renovatie van een monument wordt veel in samenspraak met de toezichthouder gedaan. Dat maakt dat het naleefgedrag erg hoog is. Sporadisch komt het voor dat in afwijking van de omgevingsvergunning wordt verbouwd/gerenoveerd.

Slopen en asbest

Asbest kan verwerkt zitten in daken en gevelpanelen van woningen en bedrijfsgebouwen, die gerealiseerd zijn tot begin jaren '90. Ook kan asbest in de bodem aanwezig zijn. Door een regionale inventarisatie van de Omgevingsdienst IJmond hebben we zicht op de aantallen en ligging van de locaties met asbest; bij calamiteiten weten we waar mogelijk risico's voor hulpverleners en buurtbewoners ontstaan. De Omgevingsdienst IJmond heeft asbest(daken) tot prioriteit benoemd.

Milieuaspecten

In de Provinciale Woonvisie 2010-2020 heeft de provincie duurzaamheid (duurzame gebiedsinrichting, duurzaam materiaalgebruik en duurzaam omgaan met energie en klimaat) en transformatie van de bestaande woningvoorraad speerpunten van beleid genoemd. Naast milieu en klimaat maakt 'betaalbaar wonen' het duurzaam bouwen noodzakelijk in het licht van stijgende energieprijzen en eindigheid van natuurlijke grondstoffen en hulpbronnen. Duurzaamheid heeft daarbij zowel een relatie met klimaat en milieu (materiaalgebruik) als met 'energieneutraal' bouwen met energiebesparing en gebruikmaking van zonne-energie, warmteopslag, optimale isolatie etc.

Ambities en prioriteiten

Een deel van de problemen en risico's uit voorgaande analyse kunnen we niet met vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de reikwijdte van de Wabo oppakken. Hiervoor dienen overige instrumenten, zoals ruimtelijke planvorming of toezicht openbare orde, ingezet te worden.

Op basis van bovenstaande omgevingsanalyse benoemen we de volgende prioriteiten voor de doelgroep 'bewoners' binnen het werkveld van de Wabo:

Hoge prioriteit	Gemiddelde prioriteit	Lage prioriteit
- Duidelijke regelgeving - Brandveiligheid en constructieve veiligheid in gebouwen met meerdere niet-zelfredzame mensen - Gebruik van gemeenteground bij bouwwerkzaamheden - Illegale asbestsaneringen, asbestdumpingen en asbestbranden	- Bebouwing en bewoning in strijd met bestemmingsplan - Bewoning in bouwwerken buiten zicht - Gebruik van gemeenteground voor stallen boten/wrakken - Illegale plaatsing van objecten in het landschap - Brandveiligheid en constructieve veiligheid in gebouwen met zelfredzame mensen of met individuele niet-zelfredzame mensen - Onderhoud of wijziging van monumenten - Energieneutraal bouwen: gebruik duurzame energie en materialen	- Geluidsoverlast door buurtbewoners - Bouwtechnische eisen aan woningen - Aanleggen of veranderen van een inrit - Vellen van houtopstand (kappen) - Sloop zonder verwijdering van asbest of met melding

Bijlage 1.2 Doelgroep bedrijven

De analyse ten aanzien van de hotels, restaurants, cafés, campings, vakantieparken, evenementen op 't Twiske en sportaccommodaties is gemaakt in bijlage 1.3 (bezoekers).

Profiel

Oostzaan

Bedrijvigheid vormt een belangrijke en waardevolle functie binnen Oostzaan. In vergelijking met Wormerland beschikt Oostzaan over minder grote en risicovolle bedrijvigheid. Voor wat bedrijvigheid en economie betreft zet de gemeente in op behoud en verbetering van het bestaande aanbod aan bedrijvigheid. In Oostzaan liggen drie bedrijventerreinen die qua leeftijd sterk variëren. Het betreft bedrijventerreinen De Ambacht (1980) en de twee nieuwere bedrijventerreinen Skoon (2009) en Bombraak (2013). De terreinen zijn aangelegd met als doel bestaande 'hinderlijke' Oostzaanse bedrijvigheid uit de kern te verplaatsen naar een geschikte bedrijfslocatie. De bedrijven hebben plaatsgemaakt voor woningbouw.

Voor wat betreft (winkel)voorzieningen ligt het accent op het behoud van de bestaande voorzieningen, zoals deze voornamelijk geclusterd zijn rondom de Kerkbuurt. Bundeling van voorzieningen in het centrum draagt bij aan de belevingswaarde van het centrum. Een andere bundeling van detailhandel is aanwezig ter plaatse van Klaverweide. De gemeente gaat een verdere moedwillige verspreiding van detailhandel tegen, zonder dat de bestaande detailhandel in het bebouwingslint dient te verdwijnen.

De landbouw is van belang voor het onderhoud en beheer van het landschap, echter de agrarische sector staat onder druk. Subsidies voor natuuronderhoud zijn weggevallen en meer boeren zijn genoodzaakt te stoppen vanwege economische of financiële redenen of hebben simpelweg geen opvolging. Met het verdwijnen van de agrariër verdwijnt ook de beheerder van het landschap.

Wormerland

In de polder komen overwegend agrarische bedrijven voor. Incidenteel komen andere functies in de vorm van niet-agrarische bedrijvigheid en recreatie voor. Wormerland heeft een grote cacao-industrie.

De kern Wormer kent een rijk industrieel verleden, goed zichtbaar aan de industriële panden langs de Zaan. Zeer kenmerkend voor de Zaanstreek is dan ook de aanwezigheid van houten pakhuizen en loodsen en stenen pakhuizen en fabrieken direct aan de Zaan. Ze dienden voor de opslag van grondstoffen en voor de productie van goederen.

De huidige bedrijventerreinen zijn eveneens gelegen langs de Zaan: Eenhoorn, Bruynvis en Westerveer. Het totale oppervlak van de terreinen is ongeveer 20 hectare en er zijn circa 200 bedrijven gevestigd. De zwaardere bedrijvigheid is vooral gevestigd in de westelijke delen 'Eenhoorn' en 'Bruynvis' en langs de Zaan aan de Veerdijk, zoals de twee cacaofabrieken (ADM en Cargill Cacao) en de rijstfabriek Lassie. In het oostelijk deel 'Westerveer' is de wat lichtere bedrijvigheid gevestigd (o.a. enkele autogarages).

Omgevingsanalyse

Ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen

In zowel Oostzaan als in Wormerland liggen bedrijventerreinen waar een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit mogelijk is. In Wormerland is dit bedrijventerrein Bruynvis, in Oostzaan is dit De Ambacht. In beide ligt het accent in samenspraak met de ondernemers op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van de bebouwde en onbebouwde ruimte en het verduurzamen. Recent is voor De Ambacht een Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) en parkmanagement opgezet; het opzetten hiervan heeft al bijgedragen aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Op bedrijventerrein Bruynvis kan een functieverandering plaatsvinden, waarbij met name de cultuurhistorisch waardevolle en daarmee karakteristieke panden langs de Zaan hergebruikt kunnen worden voor nieuwe functies zoals wonen, werken en recreatie (waaronder horeca). Voor bedrijventerreinen Westerveer en Bruynvis in Wormerland is ook een KVO opgezet.

Ondermijning

De leegstand van bedrijfspanden is relatief beperkt. We constateren dat bij leegstand, verhuur van woningen én bij bewoning van panden die niet voor bewoning geschikt zijn, vaak overige illegale activiteiten plaatsvinden, zoals belastingontduiking, fraude met energiemeters, hennepsteelt, productie van synthetische drugs en uitbuiting van (arbeids)migranten. Bewoning van bedrijfsgebouwen vindt in het bijzonder plaats op het terrein Westerveer.

In de gemeenten zijn de laatste jaren enkele hennepkwekerijen ontmanteld. Deze leiden, zeker in woongebieden, tot brandgevaarlijke situaties. In Oostzaan en bij omliggende gemeenten zien we ook een verhoogde kans op ondermijnende activiteiten in garageboxen. Gebruik en gebruikers van deze boxen zijn in veel gevallen niet bekend. Een regionale aanpak van ondermijning is gewenst in verband met verschuiving van de problematiek naar gemeenten die beperkt toezien op mogelijk illegale situaties.

Agrarische bedrijvigheid

Uit een inventarisatie van de Omgevingsdienst IJmond weten we waar asbestdaken aanwezig zijn. Een deel van deze daken kan uitermate goed voor vormen van duurzame energie worden ingezet, zoals zonne-energie en kleinschalige windenergie.

Schaalvergroting van agrarische bedrijven kan plaatsvinden. Daarmee blijft de agrarische sector in de droogmakerij voortbestaan. Gebouwen van de agrarische bedrijven die gestopt zijn kunnen een nieuwe functie krijgen. De boerderijen op de voormalige erven kunnen worden hergebruikt als bijvoorbeeld burgerwoning of voor kleine bedrijven, zoals ateliers, dierenpensions, verblijfsrecreatie of omvorming tot een zorgboerderij. Op deze manier kan het agrarisch erfgoed, zoals de kenmerkende stolpboerderijen, behouden blijven.

Detailhandel

Gebruik van de in Oostzaan en Wormerland gevestigde detailhandel zal de komende jaren afnemen als gevolg van vergrijzing, ontgroening en internetaankopen, funshoppen en toenemende concurrentie van omliggende kernen. In Wormerland is een compleet aanbod met de dagelijkse levensbehoefte gevestigd in de kern Wormer. De detailhandel heeft voornamelijk een lokale bedieningsfunctie. In Oostzaan wordt gestreefd naar een clustering van detailhandel in het centrum.

Grondtransport

Het duurzaam gebruik van bodem is een van de landelijke prioriteiten; we proberen verspreiding van verontreinigde grond te voorkomen. Hiervoor is het nodig dat bij verplaatsing van grond een melding wordt gedaan. Het aantal meldingen dat we ontvangen is beperkt door het beperkt aantal verplaatsingen van significante hoeveelheden grond. Bodem is door de Omgevingsdienst IJmond als prioriteit benoemd. In het beleid van de Omgevingsdienst is dit verder uitgewerkt.

Bouwen, slopen en brandveiligheid

Net als bij bewoners (bijlage 1.1) ervaren we de grootste risico's bij het bouwen en slopen ten aanzien van de constructieve veiligheid en brandveiligheid. De risico's hebben in eerste instantie betrekking op fysieke onveiligheid, leidend tot gevaar, letsel en dood. Als de fysieke veiligheid in het geding is, leidt dit ook tot allerlei neveneffecten, zoals:

1. Externe financiële schade: de gemeenschap wordt geconfronteerd met extra uitgaven. Deze kosten kunnen zowel een collectief als individueel karakter hebben.
2. Maatschappelijke onrust: op verschillende geografische schaalniveaus (buurt, stad, land) ontstaat commotie.
3. Aantasting van het bestuurlijk imago: de betrouwbaarheid, daadkracht, integriteit van de overheid wordt in twijfel getrokken. Er wordt zowel vaak als snel naar de gemeente gewezen als boosdoener. Het bestuur kan hierop worden afgerekend.
4. Aansprakelijkheid en verwijtbaarheid (onder meer via onderzoek Openbaar Ministerie).

De risico's bij bouwen en slopen hebben niet alleen betrekking op fysieke onveiligheid. Andere maatschappelijke risico's zijn:

- Aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving: (ver)bouwen, slopen en gebruik kunnen een negatieve invloed hebben op stedenbouwkundige, architectonische, cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarden.
- Gevaar voor de gezondheid: (ver)bouwen, slopen en gebruik kunnen een negatieve invloed hebben op de gezondheid van mensen; bijvoorbeeld een slechte kwaliteit van het binnenklimaat van bouwwerken (ventilatie, daglicht, bescherming tegen geluid en vocht, energieprestatie) of de aanwezigheid van asbestdeeltjes in de lucht (bij slopen).
- Bedreiging van de sociale kwaliteit van het leven; (ver)bouwen, slopen en gebruik kunnen een negatief effect hebben op de sociale veiligheid (inbraakpreventie), de bruikbaarheid van bouwwerken voor bepaalde doelgroepen (toegankelijkheid) en de algemene bruikbaarheid van bouwwerken (aanwezigheid van installaties, specifieke ruimten, gebruiksveiligheid).

Risico's zijn er met name ten aanzien van constructieve veiligheid, brandveiligheid en gebruiksveiligheid. Deze risico's gelden immers niet alleen voor de directe gebruikers, maar ook voor de omwonenden. Hierna hebben ventilatie, geluid, afvalwater & riolering, ruimten en vocht prioriteit. Ruimtelijke inpasbaarheid, esthetische inpasbaarheid en bodem hebben een lagere prioriteit, gevolgd door gescheiden afvoer van hemelwater in situaties waar een gescheiden openbaar rioolstelsel aanwezig is of waar afkoppelen en lozing op het oppervlaktewater mogelijk is.

Met name opslag van (brand)gevaarlijke of explosieve stoffen leidt tot risico's ten aanzien van de brand- en externe veiligheid. Risico's ten aanzien van externe veiligheid (o.a. transportroutes, opslag en verwerking van gevaarlijke stoffen) hebben we goed in beeld.

Milieu

Binnen de gemeenten liggen een beperkt aantal risicovolle inrichtingen. Het betreft in Wormerland Zwembad Het Zwet en Albert Beets Transportonderneming B.V, Jan Groot en Firezone en in Oostzaan BP-Servicestation Coentunnel BV, Esso De Watering, Avia Tankstation en Servicestation Van der Poel. Daarnaast zijn er nog zo'n 340 bedrijven in Oostzaan en Wormerland die meldingsplichting of vergunningplichtig zijn voor hun milieuactiviteiten. Door de periodieke controles hebben we goed zicht op het naleefgedrag en risico's.

Met name de cacaofabrieken in Wormer zijn risicovol. De grote hoeveelheden opgeslagen cacao kunnen bij brand langdurig branden.

Door de Omgevingsdienst IJmond is in haar beleid een gebieds- en risicoanalyse opgenomen voor de activiteit 'Milieu', waarin ook de klachten worden meegenomen. Op basis van informatie gestuurde handhaving en activiteiten worden jaarlijks zogenoemde aandachtsbedrijven geselecteerd waar een verhoogde controlefrequentie op wordt toegepast. Dit kan zowel veiligheid (RIEC) als duurzaamheid gerelateerd zijn.

Duurzaamheid

De gemeente Wormerland en de gemeente Oostzaan zetten met hun collegeprogramma in op klimaatneutrale ontwikkeling. Voor zowel energietransitie, klimaatadaptatie als circulaire economie zijn hoge ambities gesteld in het nationaal Klimaatakkoord. Omgevingsdienst IJmond heeft verduurzaming als prioritair thema benoemd en geeft voor de gemeente Oostzaan als de gemeente Wormerland uitvoering aan het duurzaamheidsbeleid en de energietransitie.

Ambities en prioriteiten

Een deel van de problemen en risico's uit voorgaande analyse kunnen we niet met vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de reikwijdte van de Wabo oppakken. Hiervoor dienen overige instrumenten, zoals ruimtelijke planvorming of toezicht openbare orde, ingezet te worden. Op basis van bovenstaande omgevingsanalyse benoemen we de volgende prioriteiten voor de doelgroep 'bedrijven' binnen het werkveld van de Wabo:

Hoge prioriteit	Gemiddelde prioriteit	Lage prioriteit
• Gebruik van garageboxen en leegstaande panden • Brandveiligheid bij cacaofabrieken • Bodemverontreiniging • Verduurzaming bij bedrijven	• (Brand)gevaarlijke en explosieve stoffen • Aandachtsbedrijven	• Ruimtelijke kwaliteit bedrijventerreinen • Overige risicovolle (INSPIRE) en vergunning- en meldingsplichtige inrichtingen.

Bijlage 1.3 Doelgroep bezoekers

Profiel

Oostzaan

De gemeente heeft een groen en landelijk karakter door de aanwezigheid van unieke natuur als het veenweidegebied het Oostzanerveld en het Recreatiegebied 't Twiske. Bezoekers komen voor het groene karakter in combinatie met de zeer gunstige ligging ten opzichte van Amsterdam en Zaanstad. Recreatiegebied 't Twiske ligt deels in de gemeente Landsmeer, deels in Oostzaan. 't Twiske is 650 hectare groot en bestaat voor 1/3 uit water. Daarom is het zeer in trek bij zwemmers, duikers en surfers. Er zijn stranden, een avonturen- en waterspeelplaats, een duikplatform, een haven, een bezoekerscentrum, een boerderij, dagkampeerterreinen en een windmolen (Twiskemolen). Door het vele water verblijven er veel moeras-, riet- en watervogels. In 't Twiske mogen enkele dagen per jaar grootschalige evenementen (tot 20.000 bezoekers) worden georganiseerd.

Met 143 kamers, 13 conferentieruimtes, een restaurant en bar is Van der Valk Hotel Oostzaan-Amsterdam een groot hotel in de gemeente Oostzaan. Daarnaast zijn er enkele kleinere guesthouses en 13 bed & breakfasts gevestigd. Ook is er een vestiging van een groot casino in de gemeente geopend. De gemeente Oostzaan heeft in de 'Agenda toerisme Oostzaan 2018-2022' als ambitie benoemd om meer bezoekers te trekken en hoopt dat zij langer in de gemeente vertoeven.

Wormerland

Net als Oostzaan wordt Wormerland gekenmerkt door een groot open veenweidegebied waar rust, ruimte, natuur en extensieve recreatie hand in hand gaan. Het zuidelijke deel bestaat uit de droogmakerij de Wijdewormer, waar openheid, agrarische productie en duurzame energie in samenhang bestaan. De kernen en de linten liggen op het snijvlak van het open veenweidegebied, het Wormer- en Jisperveld, én de droogmakerij. In de hoofdkern Wormer vindt verblijfsrecreatie plaats in de vorm van een hotel langs de Zaan. Daarnaast liggen in de gemeente parken met recreatiewoningen, 17 bed & breakfasts en een camping.

In de kleinere kernen komt met name verblijfsrecreatie voor naast de agrarische- en/of woonfunctie. Verbreding van de agrarische functie wordt door het college van burgemeester en wethouders ondersteund. Het college van burgemeester en wethouders heeft in de Structuurvisie Wormerland 2025 uitgesproken om de agrariërs in de Wijdewormer de mogelijkheid te geven hun agrarische bedrijfsvoering voort te zetten en te verbreden. Verbreden is met name gericht op recreatie, maar ook de transformatie naar andere functies is mogelijk. Een recreatieve agenda voor Wormerland is in de maak.

Omgevingsanalyse

Vanuit de Metropool Regio Amsterdam (MRA) is de wens geuit om meer verblijfsaccommodatie te verdelen over de regio. We verwachten dat hierdoor de vraag naar overnachtingen in onze gemeenten zal toenemen. Het college van burgemeester en wethouders in Wormerland heeft de ambitie voor uitbreiding van een hotel met zo'n 50 kamers. Het college van burgemeester en wethouders in Oostzaan zet met name in op groei van kleinschalige locaties.

Waterrecreatie

De gemeenten stimuleren waterrecreatie. Onder meer het aansluiten van enkele recreatieve punten op de sloepen- en kanoroute in Wormer heeft geleid tot een toename van de drukte op en langs het water. De overlast die in beide gemeenten wordt ervaren heeft met name betrekking op het te hard varen én het achterlaten van rommel in het water en op de oevers.

Specifiek bij 't Twiske ontstaat met name overlast bij de grootschalige evenementen. Door de ligging vrij dicht bij woningen in Oostzaan wordt tijdens de grootschalige evenementen geluidsoverlast ervaren; de geluidsklachten die de Omgevingsdienst voor Wormerland en Oostzaan ontvangt komen met name uit 't Twiske. Uit geluidscontroles blijkt dat de geluidsbelasting vrijwel altijd binnen de normen blijft. Naast geluid is vooral het verkeer een probleem. Door de beperkte capaciteit van aanvoerwegen loopt het verkeer in het centrum van Oostzaan snel vast bij grootschalige evenementen. De wijze waarop we omgaan met hinder die ontstaat door evenementen is uitgewerkt in ons evenementenbeleid; deze hinder valt daardoor buiten de scope van voorliggend beleidsplan.

De ondernemers in 't Twiske willen groeien en zoeken daarbij de grenzen op. De combinatie van waardevolle natuur en evenementen in 't Twiske zorgt dat bij evenementen het risico op verstoring van de natuurwaarden in het recreatie- en Natura2000 gebied kan optreden. De gemeente Oostzaan heeft de ambitie om de ondernemers in de kern Oostzaan meer te laten profiteren van evenementen in 't Twiske, door meer samenhang tussen de kern Oostzaan en 't Twiske.

Een aantal waterwegen is door bagger slecht bevaarbaar. Een knelpuntenanalyse is ondertussen gemaakt; het Hoogheemraadschap gaat hiermee aan de slag.

Aan de Zaan heeft de gemeente een beperkte bevoegdheid. De Havendienst controleert op snelheid en sluisen worden beheerd door het Hoogheemraadschap. De gemeente heeft enkele passantensteigers, waarvan bezoekers maximaal enkele dagen gebruik mogen maken. Enkele keren per jaar ontvangt de gemeente meldingen dat boten langer aangemeerd liggen, waardoor plaatsen voor passanten worden ingenomen.

Recreatieve nevenfuncties

De gemeenten ondersteunen recreatieve kleinschalige activiteiten naast de agrarische- of woonfunctie. De gemeenten zetten in op kleinschalige ontwikkelingen, die aansluiten op het karakter en op kernwaarden groen, waterrijk en landelijk. Voorbeelden zijn musea en rustpunten langs wandel-, vaar- en fietsroutes. Versterking van de recreatieve en toeristische sector ligt bij kansen voor wandel-, fiets- en waterrecreatie, cultuur en historie. Om te voorkomen dat (nieuwe) recreatieve functies overlast veroorzaken streven de gemeenten naar een goede balans tussen economische functies en rust, ruimte en natuur.

In Engewormer loopt een pilot om meerdere economische functies mogelijk te maken en daarmee het natuurbeheer in stand te houden.

Restaurants en cafés

De restaurants en cafés in Oostzaan en Wormerland leiden vrijwel niet tot overlast. Ook bij evenementen in de kernen vindt vrijwel geen hinder plaats. Over enkele specifieke locaties worden bij zomers weer meerdere klachten ontvangen over geluid uit de cafés en door bezoekers die buiten staan.

Sportvoorzieningen

Met uitzondering van de tennisbanen in het centrum van Wormer wordt van sportvoorzieningen geen hinder ervaren. De risico's zijn hier ook beperkt. Door de ligging van de banen van de tennisvereniging in Wormer in een woonwijk is hier enige geluid- en lichtoverlast.

Hotels en bed & breakfasts

We beschikken over een aantal accommodaties voor overnachting. Over het algemeen constateren we dat deze accommodaties ten aanzien van brandveiligheid goed op orde zijn. Bewustwording van de bezoekers van de vluchtmogelijkheden blijft een aandachtspunt, omdat bezoekers over het algemeen maar kort in de accommodaties verblijven en zijn daardoor vaak niet bekend met de aanwezigheid van blusmiddelen en vluchtroutes.

Bij de groeiende groep met bed & breakfasts (al dan niet via Airbnb) lopen we het risico dat deze woningen zonder de benodigde melding of vergunning worden gebruikt voor (tijdelijke) verhuur als vakantiewoning. Bestemmingsplannen in Wormerland maken alleen bewoning aan één huishouden mogelijk, waardoor verhuur van een deel van het object wordt uitgesloten. Het risico bestaat dat bed & breakfasts daardoor mogelijk niet voldoen aan de eisen van brandveiligheid en verhuur leidt tot overlast voor de directe woonomgeving. In Oostzaan is verhuur als vakantiewoning in veel gevallen wel toegestaan, mede voor kleinschalig verblijf om leegstand bij agrariërs te voorkomen.

Het aanbod van bed & breakfasts is in beide gemeenten nog erg beperkt. Bij toename van het aantal bed & breakfasts hebben de gemeenten oog voor de negatieve effecten op de omgeving, zoals overlast van geluid en parkeren.

Parken met recreatiewoningen

Binnen de gemeente Wormerland zijn vijf parken met recreatiewoningen. Alle parken bestaan uit recreatiewoningen zonder gezamenlijke voorzieningen. Bij drie van de vijf parken met recreatiewoningen is sprake van permanente bewoning.

- Park Weromeri (bij hotel restaurant De Hofjes) wordt naar verwachting 100% permanent bewoond.
- Chaletpark Wijdewormer wordt voor ongeveer 90% permanent bewoond, waarbij de meerderheid een persoonsgebonden ontheffing heeft.
- Park Ketelhof in Jisp wordt voor ongeveer 20% permanent bewoond.

Door het permanent bewonen zijn de woningen niet beschikbaar voor recreanten/toeristen. Een deel van deze woningen is bedoeld als tweede woning. Overlast op én van de parken met recreatiewoningen is vergelijkbaar met woonwijken: bewoners leven gemoedelijk naast elkaar. Mede door de wisseling van bewoning is het zicht op het gebruik beperkt, waardoor de kans op criminele activiteiten groter is.

Ambities en prioriteiten

Een deel van de problemen en risico's uit voorgaande analyse kunnen we niet met vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de reikwijdte van de Wabo oppakken. Hiervoor dienen overige instrumenten, zoals ruimtelijke planvorming of toezicht openbare orde, ingezet te worden. Op basis van bovenstaande omgevingsanalyse benoemen we de volgende prioriteiten voor de doelgroep 'bezoekers' binnen het werkveld van de Wabo:

Hoge prioriteit	Gemiddelde prioriteit	Lage prioriteit
• (Kleinschalige) recreatieve functies mogelijk maken • Duidelijkheid in strategie permanente bewoning vakantieparken	• Vakantieparken met wisselende bewoning • Geluid en licht tennisbanen Wormerland • Brandveiligheid verblijfsaccommodaties	• Evenementen • Restaurants en cafés • Sportvoorzieningen

Bijlage 2. Toetsingsniveau bouw en RO

We baseren het toetsingsniveau van bouwaanvragen op het landelijk project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunning (CKB). Per type bouwwerk wordt het toetsingsniveau bepaald voor ieder van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving). De intensiteit of zwaarte van toetsing wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden minimaal uitgevoerd moeten worden.

Er wordt gewerkt met de volgende werkniveaus.

Werkniveau	Omschrijving
4 Integraal	Controle door alle onderdelen diepgaand na te rekenen of meten.
3 Representatief	Controle door aantal representatieve onderdelen van een tekening en/of berekening rekenkundig te controleren.
2 Beperkt	Controle door na te gaan of uitgangspunten uit tekeningen / berekeningen zijn te halen door bijvoorbeeld: • maten of meten • controle andere specificaties (bijvoorbeeld certificaat) • controle rekenmethode en voldoen aan de gestelde eisen. Tekeningen en berekeningen worden concreet naast de eis gelegd en met elkaar vergeleken.
1 Marginaal	Controle op aanwezigheid tekeningen / berekeningen. Zijn vereiste voorzieningen op tekening aangegeven en is het op basis van een eerste globale inschatting plausibel te maken dat op hoofdlijnen aan de eisen wordt voldaan?
0 Geen	Er vindt geen controle op het onderdeel plaats omdat wet- en regelgeving niet van toepassing zijn of er vindt geen controle op het onderdeel plaats, tenzij hiervan iets op tekening is vermeld, dan vindt beoordeling plaats op niveau 1.

Nieuwbouw en verbouw

We maken onderscheid in de volgende bouwwerkcategorieën:

Bouwwerkcategorie	Omschrijving
1 Vrijstaand bijgebouw bij woonfunctie	Vrijstaande bijgebouwen bij een woonfunctie betreffen bijgebouwen ondergeschikt aan de woonfunctie, die los van de hoofdbebouwing op het erf staan.
2 Veranderen en vergroten van een woonfunctie	Onder veranderen en vergroten van een woonfunctie vallen bouwwerken als dakopbouw, dakkapel, erker, aan- en uitbouwen, gevelverandering en interne verbouwing. Het betreft met andere woorden veranderingen aan de hoofdbebouwing.
3 Nieuwbouw en verbouw woon- / logiesgebouw	Woongebouwen hebben betrekking op appartementen. Logiesgebouwen zijn gebouwen voor recreatief of tijdelijk verblijf van mensen zoals hotels, vakantiewoningen en logementen. In deze categorie vallen tevens bouwwerken ten dienste van dienstverlening aan niet zelfredzame mensen.
4 Nieuwbouw grondgebonden woningen	Onder grondgebonden woningen worden verstaan vrijstaande-, twee- onder één kap- en rijtjeswoningen.
5 Nieuwbouw en verbouw lichte industrie	Deze categorie heeft betrekking op de nieuwbouw en verbouw van lichte industrie. Onder lichte industrie wordt verstaan ambachtelijke industrie met weinig en/of lichte machines, weinig capaciteit en weinig risico's. Daarnaast vallen opslag en agrarische bouwwerken onder deze categorie.

	Bouwwerkcategorie	Omschrijving
6	Nieuwbouw en verbouw overige industrie	Nieuwbouw en verbouw van overige industrie betreft bouwwerken met grotere risico's voor de volksgezondheid, chemische en/of brandbare stoffenopslag en/of kans op explosiegevaar
7	Kleinschalige bouwwerken	
8	Kleinschalige nieuwbouw en verbouw publiekstoegankelijke bouwwerken en kantoren	Onder een publiektoegankelijk bouwwerk wordt verstaan een voor publiek bestemd gebouw: een niet tot bewoning bestemd gebouw, waar eenieder toegang toe heeft of kan hebben. Voorbeelden zijn cafés, discotheken, restaurants, culturele -, sport- en onderwijsvoorzieningen, detailhandel en bioscopen.
9	Overige nieuwbouw en verbouw publiekstoegankelijke bouwwerken en kantoren	
10	Kleine bouwwerken geen gebouw zijnde	Bouwwerken geen gebouw zijnde betreffen bouwwerken waarin mensen niet kunnen verblijven. Het betreft hier kleine bouwwerken geen gebouw zijnde zoals erfafscheidingen, carports, trafohuisjes, straatmeubilair en reclameobjecten, die bouwvergunningplichtig zijn.
11	Grote bouwwerken geen gebouw zijnde	Bouwwerken geen gebouw zijnde betreffen bouwwerken waarin mensen niet kunnen verblijven. Het betreft hier grote bouwwerken geen gebouw zijnde zoals bruggen, reclamemasten, zwembad, rioolgemaal, viaducten en geluidsschermen.

De thema's uit wet- en regelgeving zijn als volgt.

	Thema wet- en regelgeving	Toelichting
A	Ruimtelijke inpassing	Bebouw- en gebruikseisen bestemmingsplan met betrekking tot de planologische inpassing van bouwen en gebruiken. Andere aspecten die onder dit thema vallen zijn: verkeer, archeologie en aardkundige waarden.
B	Esthetische inpassing	Redelijke eisen van welstand (welstandsnota) ten aanzien van uiterlijk, plaatsing op zichzelf en plaatsing ten opzichte van de omgeving.
C	Constructieve veiligheid	Algemene sterkte van de constructie, sterkte bij brand en vloerafscheidingen zoals vastgesteld in hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit.
D	Gebruiksveiligheid	Overbrugging van hoogteverschillen, trappen, electriciteits- en noodstroomvoorziening, verlichting, gasvoorziening en draairichting van ramen en deuren zoals vastgelegd in hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit. Aansluitplicht elektriciteit en aardgas uit hoofdstuk 6 Bouwbesluit.
E	Brandveiligheid	Ontstaan van brand, ontwikkeling en uitbreiding van brand, ontstaan en verspreiding van rook, vluchtroutes, bestrijding van brand, ontstaan en beperking van ongevallen zoals vastgelegd in hoofdstuk 2, 6 en 7 van het Bouwbesluit.
F	Sociale veiligheid	Toegang tot bouwwerk en inbraakpreventie zoals vastgelegd in hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit.
G	Geluid	Bescherming tegen geluid van buiten, geluid van installaties, geluid tussen ruimten en galm zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van het Bouwbesluit.
H	Vocht	Wering van vocht van buiten en binnen zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van het Bouwbesluit.
I	Afvalwater & riolering	Afvoer van afvalwater, faecaliën en hemelwater en aansluiting op riolering zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 en 6 van het Bouwbesluit.

	Thema wet- en regelgeving	Toelichting
J	Ventilatie	Luchtverversing, spuivoorziening, afvoer van rook en toevoer van verbrandingslucht zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van het Bouwbesluit.
K	Beperking invloed schadelijke stoffen / dieren	Toepassing schadelijke materialen en binnendringen schadelijke stoffen uit de grond. Bescherming tegen muizen en ratten. Eén en ander is vastgelegd in hoofdstuk 3 van het Bouwbesluit. In dit beleidsplan wordt dit thema opgevat als aanlegdiepte.
L	Watervoorziening	Drinkwater en warmwatervoorziening zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van het Bouwbesluit en aansluiting op waterleidingnet zoals vastgelegd in hoofdstuk 6 van het Bouwbesluit.
M	Daglicht	Toetreding van daglicht zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van het Bouwbesluit.
N	Toegankelijkheid	Toegankelijkheid en bereikbaarheid voor rolstoelgebruikers, vrije doorgang, verkeersroutes, bereikbaarheid bouwwerken, bereikbaarheid gebouwen voor gehandicapten zoals vastgelegd in hoofdstuk 4 en 6 van het Bouwbesluit.
O	Ruimten	Aanwezigheid en omvang van (gemeenschappelijke) ruimten in een gebouw zoals vastgelegd in hoofdstuk 4 van het Bouwbesluit.
P	Opstelplaatsen	Aanwezigheid en plaats van aanrecht en waar (gemeenschappelijke) apparaten zoals kooktoestel en warmwatertoestel worden opgesteld zoals vastgelegd in hoofdstuk 4 van het Bouwbesluit.
Q	Energiezuinigheid	Isolatie, luchtdoorlatendheid en andere (installatie)voorzieningen die de energieprestatie positief beïnvloeden zoals vastgelegd in hoofdstuk 5 van het Bouwbesluit.
R	Bodem	Tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem zoals vastgelegd in hoofdstuk 2 paragraaf 4 van de Bouwverordening.

Het werkniveau van toetsing betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van 'opbouwen van vertrouwen'. We inventariseren bij een aangegeven thema de risico-elementen en gaan hierbij na wat van een plan de cruciale secties zijn. Voorbeelden van secties zijn een bouwlaag, een woningtype, een gebouwvleugel, een trappenhuis, een galerij of een specifieke ruimte. Minimaal één vijfde van de elementen van de cruciale secties worden op het afgesproken werkniveau getoetst. Afhankelijk van het vertrouwen dat hieruit blijkt kan voor repeterende elementen het werkniveau worden verlaagd of verhoogd. Bijvoorbeeld thema daglicht: er wordt gekeken welke ruimten van een bouwplan het meest kritisch zijn ten aanzien van dit thema. Van deze ruimten wordt 20% beoordeeld op het aangegeven aanvangsniveau. Afhankelijk van de toetsresultaten wordt de toets vervolgd op een hoger of lager niveau.

Op basis van de prioriteiten uit de omgevingsanalyse is per type bouwwerk de diepgang van toetsing bepaald. Op de volgende pagina is deze uitgewerkt.

Toetsingsniveaus bouwactiviteiten																		
	Ruimtelijke inpasbaarheid	Esthetische inpasbaarheid	Bodem	Constructieve veiligheid	Brandveiligheid	Ventilatie	Gebruiksveiligheid	Ruimten	Afvalwater & riolering	Geluid	Energiezuinigheid	Vocht	Watervoorziening	Beperking schadelijke stoffen	Daglicht	Toegankelijkheid	Opstelplaatsen	Sociale Veiligheid
Vrijstaand bijgebouw bij woonfunctie	4	4	4	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Veranderen en vergroten van een woonfunctie	4	4	4	3	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	1	1	1
Nieuwbouw en verbouw woon- / logiesgebouw	4	4	4	4	4	3	3	3	2	3	3	2	1	1	3	2	2	1
Nieuwbouw grondgebonden woningen	4	4	4	3	2	3	2	2	2	3	3	2	1	1	3	2	1	1
Nieuwbouw en verbouw lichte industrie	4	4	4	3	2	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	0
Nieuwbouw en verbouw overige industrie	4	4	4	4	4	2	2	2	2	1	1	1	1	1	0	1	2	0
Kleinschalige bouwwerken	4	4	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Kleinsch. nieuw- en verbouw publiekstoeg. / kantoren	4	4	4	4	4	2	3	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	0
Overige nieuw- en verbouw publiekstoeg. / kantoren	4	4	4	4	4	3	3	3	2	3	3	2	1	1	3	2	2	0
Kleine bouwwerken geen gebouw zijnde	4	4	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Grote bouwwerken geen gebouw zijnde	4	4	1	4	3	2	2	1	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0

Verdieping constructieve aspecten

Constructieve veiligheid is naast brandveiligheid het belangrijkste thema. Afhankelijk van het type bouwwerk moeten vooraf gegevens worden ingediend die aannemelijk maken dat wordt voldaan aan de eisen van constructieve veiligheid. Per type bouwwerk wordt de diepgang van beoordeling (toetsing) bepaald op basis van de volgende matrix. Voor grotere bouwwerken geen gebouw zijnde is door de diversiteit in type bouwwerken geen rij in de tabel opgenomen. Bij dit type bouwwerk is steeds sprake van maatwerk.

Toetsingsniveaus constructieve aspecten	Constructieve veiligheid	Algemene sterkte / constructief ontwerp	Bijzondere belastingen	Bouwputten	Funderingen en stabiliteit	Keldervloeren en – wanden	Kelders	Begane grondvloeren	Wanden en verdiepingsvloeren / kolommen	Stabiliteitselementen	Dakvloeren	Dilataties	Gevelconstructies
Vrijstaand bijgebouw bij woonfunctie	2	2	1	1	3	0	2	2	2	3	2	0	2
Veranderen en vergroten van een woonfunctie	3	3	1	1	3	0	2	2	3	3	3	0	2
Nieuwbouw en verbouw woon- / logiesgebouw	4	3	3	1	3	2	3	2	3	3	3	0	3
Nieuwbouw grondgebonden woningen	3	3	2	1	3	2	2	2	3	3	3	0	2
Nieuwbouw en verbouw lichte industrie	3	3	2	1	3	2	2	2	2	3	2	0	2
Nieuwbouw en verbouw overige industrie	4	3	2	1	3	0	2	2	3	3	3	0	2
Kleinschalige bouwwerken	1	3	3	1	3	0	3	2	3	3	3	0	3
Kleinsch. nieuw- en verbouw publiekstoeg. / kantoren	4	3	3	1	3	3	3	2	3	3	3	0	3
Overige nieuw- en verbouw publiekstoeg. / kantoren	4	3	3	1	3	3	3	2	3	3	3	0	3

Verdieping omgevingsveiligheid

Werkzaamheden kunnen gevaar, hinder, schade en overlast veroorzaken voor de directe omgeving. In dit kader speelt het aspect aansprakelijkheidsstelling een rol. Op basis van kenmerken van de aanvraag / melding voor bouwen en slopen vindt in de vergunningfase een locatieanalyse plaats om na te gaan in hoeverre gevaar, overlast en hinder voor het direct aangrenzende gebied met haar gebruik en gebruikers en gevaar voor belendende bebouwing aanwezig is. Daarbij wordt gekeken naar:

1. Hinder en overlast omwonenden: kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot hinder en overlast voor de direct omwonenden of gebruikers voor direct omliggende panden:
 - geluidshinder
 - trillingshinder
 - verkeershinder
 - stankoverlast
 - stofoverlast
2. Weg beheer & openbaar vervoer: kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot maatregelen in en langs de weg door de wegbeheerder?
 - vermindering aantal bestaande parkeerplaatsen
 - belemmering doorstroming voetgangers
 - belemmering doorstroming overig verkeer
 - belemmering doorstroming openbaar vervoer
 - ander gebruik openbare ruimte anders dan openbare weg
 - verminderde bereikbaarheid en gebruik naastgelegen bouwwerken
3. Schade belendingen door aard van de bouwwerkzaamheden: kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot schade aan belendingen, bouwwerken en leidingen?
 - ontgravingen
 - grondwaterstandverlaging
 - bouwrijp maken
 - inbrengen van damwanden, palen e.d.
4. Veiligheid directe omgeving: kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot gevaar, hinder en overlast voor de directe omgeving
 - hijs- veiligheidszones
 - laad- en loszones
 - vallend materiaal

Afhankelijk van de beantwoording van bovenstaande vier vragen met 'nee' heeft de omgevingsveiligheid invloed op de vergunning of melding.

- Wanneer op alle onderdelen met nee is geantwoord, is er sprake van een niet risicovolle locatie. Standaardvoorwaarden worden opgenomen in de vergunning.
- Wanneer alleen sprake is van hinder / overlast en verminderde bereikbaarheid / belemmering doorstroming zoals onder 1 en 2 weergegeven dan is sprake van een aandachtlocatie. Specifieke voorwaarden worden opgenomen in de vergunning. Bij een melding wordt in de brief aan de melder verwezen naar de bepalingen over veiligheid in het Bouwbesluit.
- In alle andere gevallen is sprake van een risicovolle locatie en wordt er gewerkt met een veiligheidsplan.

Verdieping monumenten

Het realiseren van technische eisen bij monumenten vraagt regelmatig de nodige afwegingen. Enerzijds moet het pand voldoen aan de technische eisen. Anderzijds mag er weinig tot geen afbreuk aan het monumentale karakter worden gedaan. Daarbij is het duidelijk welke onderdelen dit karakter bepalen. Hieronder wordt een afwegingsmodel geschetst hoe te werk moet worden gegaan bij afstemming van het monumentale karakter met de technische voorschriften Bouwbesluit 2012.

Nadat de technische norm op basis van het Bouwbesluit 2012 is bepaald wordt nagegaan of zonder aantasting van het monumentaal karakter de norm kan worden gerealiseerd. Hierbij zijn bepalend:

- de redengevende omschrijving,
- het resultaat van een eventueel bouwhistorisch onderzoek en
- het advies van de monumentencommissie, rijksdienst of provincie.

Wanneer zonder problemen aan de technische norm kan worden voldaan is er geen vuiltje aan de lucht. Wanneer er wel problemen zijn moet het risico dat verbonden is aan de technische norm worden bepaald. Het risico wordt afgeleid van het toetsingsprotocol vergunning voor bouw (zie hierboven). Er is sprake van een hoog risico als het toetsingsniveau 2 of hoger is. Bij een toetsingsniveau 0 of 1 is sprake van een laag risico.

Bij een hoog risico wordt uitgegaan van nieuwbouw criteria. Achtereenvolgens worden de volgende opties nagegaan:

1. Is een gelijkwaardige oplossing mogelijk?
2. Kunnen bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die omkeerbaar zijn, met andere woorden niet leiden tot permanente aantasting van het karakter?
3. Kan aan de norm worden voldaan door het gebruik te beperken?
4. Kunnen acceptabele bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die onomkeerbaar zijn, met andere woorden leiden tot permanente aantasting van het karakter?
5. Is ontheffing van de norm mogelijk?
 - a. Door verlaging tot het technische niveau bestaand
 - b. Van enig voorschrift, dat wil zeggen de norm helemaal loslaten.

Wanneer optie 4 leidt tot ongewenste oplossingen of bij optie 5 ontheffing niet vanwege risico's mogelijk is moet het gebruik worden uitgesloten als de andere opties niet reëel zijn. Het plan kan dan niet in de huidige vorm worden gerealiseerd. Bij een laag risico worden alleen de opties 1 en 5 bekijken.

Een essentiële voorwaarde voor toepassing van het afwegingsmodel is dat reeds in een vroeg stadium van het vergunningverleningsproces gekeken wordt naar de inpassing van technische voorschriften.

Verdieping aanleg weg, kap, reclame en inritten

Voor het realiseren van activiteiten die als wettelijke basis in de APV zijn geregeld, vindt toetsing primair plaats op basis van de bepalingen in de APV. Naast deze publiekrechtelijke toetsing, worden vaak ook privaatrechtelijke afspraken gemaakt als de activiteiten plaatsvinden op publieke gronden (bijvoorbeeld bij de aanleg van inritten).

Bij aanvragen voor de aanleg van een weg of inritten vindt afstemming plaats met de wegbeheerders. Binnen onze gemeenten zijn dit de gemeenten zelf, het Hoogheemraadschap of de provincie.

Van kappen kan sprake zijn als een boom of houtopstand geveld wordt of als er zeer drastisch wordt gesnoeid, bijvoorbeeld het verwijderen van de kroon uit een boom. In de APV is opgenomen in welke gevallen voor het kappen/vellen van bomen een vergunning nodig is. In aanvulling hierop kunnen ook monumentale en/of beeldbepalende bomen worden aangewezen.

Verdieping ruimtelijke ordening / bestemmingsplanbeleid

Alle aanvragen worden integraal aan het bestemmingsplan getoetst. Als blijkt dat een aanvraag niet voldoet aan het geldende bestemmingsplan, wordt beoordeeld of een afwijking of wijziging mogelijk is.

We streven naar het dekkend zijn van de bestemmingsplannen binnen onze gemeenten voor het gehele gemeentelijke grondgebied en dat ze actueel zijn.

Op grond van artikel 3.7 lid 1 Wro kunnen de gemeenteraden verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid voor een gebied (voorbereidingsbesluit). Een voorbereidingsbesluit is nodig om ongewenste ontwikkelingen in een bepaald gebied te voorkomen. Daarnaast kan, op basis van een voorbereidingsbesluit, medewerking worden verleend aan (bouw)activiteiten die geen invloed hebben op de gewenste ontwikkeling van een gebied, of daar mee in overeenstemming zijn. Een voorbereidingsbesluit wordt in ieder geval alleen nodig geacht indien de verwachting is dat het ontwerp bestemmingsplan in de periode dat het voorbereidingsbesluit geldt ook ter visie zal worden gelegd en wanneer in een plangebied veel nieuwe ontwikkelingen worden verwacht.

In een bestemmingsplan wordt ingegaan op diverse aspecten zoals luchtkwaliteit, de watertoets en archeologie. Om te zorgen voor een handhaafbaar bestemmingsplan, wordt de Omgevingsdienst IJmond in het planproces betrokken.

Het merendeel van de afwijkingen van de regels van bestemmingsplannen en beheersverordening valt onder de reguliere procedure van de Wabo. Daarnaast zijn er de buitenplanse afwijkmogelijkheden.

Elk bouwplan wordt getoetst aan het bestemmingsplan of de beheersverordening om te bekijken of er sprake is van strijdigheden met de planvoorschriften. Dit gebeurt op een grondige manier, waarbij specifieke kenmerken nauwkeurig worden nagemeten en bestemmingen per ruimte worden benoemd en gecontroleerd.

In de Wabo (bijlage II Bor) zijn gevallen opgenomen waarvoor een omgevingsvergunning kan worden verleend voor planologisch strijdig gebruik. Het gaat hier om de zogenoemde 'kruimellijst' van bouwwerken van geringe omvang en invloed (zowel planologisch als stedenbouwkundig). Voor de kruimelgevallen is geen specifiek afwijkingsbeleid vastgesteld.

Indien een bouwplan niet binnen het bestemmingsplan / beheersverordening past en het niet tot de 'kruimellijst' behoort, wordt beoordeeld of voor het bouwplan een omgevingsvergunning voor het strijdig planologisch gebruik (voorheen ontheffing of projectbesluit) of een nieuw bestemmingsplan mogelijk is. Vervolgens wordt beoordeeld of het wenselijk is om aan het initiatief mee te werken door het volgen van een toepasbare ruimtelijke procedure op basis van een ruimtelijke onderbouwing. Alle betrokken belangen worden hierbij in beeld gebracht en afgewogen. Indien wordt besloten geen medewerking te verlenen, wordt de aanvraag niet verder getoetst aan overige aspecten.

Bijlage 3. Vormen van toezicht

Actief toezicht	Verbijzondering	Toelichting
1. Routinematig toezicht		Systematisch toezicht op eenzelfde object, bedrijf of gebied, waarbij de controlefrequentie jaarlijks (opnieuw) wordt bepaald. De controlefrequentie is afhankelijk van prioriteit en naleefgedrag.
	Volledig	Controle van alle aspecten op detailniveau
	Selectief	Aspectcontrole/diepteonderzoek
	Representatief	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerken details
	Marginaal	Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog
	Steekproefsgewijs	Controle aan de hand van een aselechte of selecte steekproef
2. Toezicht op tijdelijke activiteiten		Toezicht op tijdelijke activiteiten, zoals evenementen en bouw- en sloopectiviteiten
	Volledig	Controle van alle aspecten op detailniveau
	Selectief	Aspectcontrole/diepteonderzoek
	Representatief	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerken details
	Marginaal	Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog
	Steekproefsgewijs	Controle aan de hand van een aselechte of selecte steekproef
3. Projectmatig toezicht		Toezicht dat zich richt op een specifiek thema, branche of gebied en een projectmatige aanpak vergen. De basis voor de keuze van projectmatige aanpak kan liggen in landelijke en/of regionale thema's, zaken die binnen de gemeentegrenzen in een bepaald gebied of binnen een bepaalde branche spelen.
4. Surveillance / schouw		Betreft gebiedsgericht toezicht.
5. Administratief toezicht		Beoordelen van administratieve bescheiden, zoals rapportages, bewijsstukken, e.d. De beoordeling kan zowel tijdens een controlebezoek als vanachter het bureau.
6. Audits		In het geval dat een bedrijf over een (gecertificeerd) kwaliteitssysteem beschikt en zichzelf laat auditen door een externe daartoe erkende organisatie wordt alleen gecontroleerd op uitgevoerde audits.

Bijlage 4. Toezichtniveau bouw

De intensiteit van inspectie wordt allereerst afhankelijk gesteld van het type bouwwerk. Hierbij wordt aangesloten bij de bouwwerktopologie van de aanvraag voor de vergunning van de bouwactiviteit (zie bijlage 2). Hierdoor is afstemming mogelijk tussen de vergunningverlening en inspectie. Per type bouwwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van de inspectie bouw. De intensiteit van inspectie wordt ook afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving, zie ook bijlage 2), die in het geding zijn.

De intensiteit of zwaarte van inspectie wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf bepaalde werkniveaus, afgeleid van het CKB.

Werkniveau	Omschrijving
4 Integraal	Beoordeling van alle onderdelen op detailniveau. Op het oog en met de benodigde hulpmiddelen worden controles tot op detailniveau uitgevoerd. Alle projectspecifieke tekeningen en detailtekeningen worden geraadpleegd.
3 Representatief	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Daarnaast worden enkele kritische detailleringen in detail beoordeeld. Er worden algemene projectspecifieke tekeningen geraadpleegd en detailtekeningen van kritische detailleringen.
2 Beperkt	Beoordeling op hoofdlijnen, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Er worden alleen algemene projectspecifieke tekeningen geraadpleegd. Bij twijfel vindt raadpleging van detailtekeningen plaats.
1 Marginaal	Visuele controle, een vluchtige beoordeling op het oog op basis van kennis en ervaring zonder projectspecifieke tekeningen of details te raadplegen en of hulpmiddelen (bijvoorbeeld meetlat) te gebruiken.
0 Geen	Er vindt geen inspectieplaats

Nieuwbouw en verbouw

Een bouwwerk wordt in een aantal fasen gerealiseerd. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden geïnspecteerd. In het beleid wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. Het werkniveau van inspectie betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van 'opbouwen van vertrouwen'. We inventariseren bij een aangegeven thema de risico-elementen en gaan hierbij na wat van een plan de cruciale secties zijn. Voorbeelden van secties zijn een bouwlaag, een woningtype, een gebouwwleugel, een trappenhuis, een galerij of een specifieke ruimte. De elementen van de cruciale secties worden op het afgesproken werkniveau getoetst. Afhankelijk van het vertrouwen dat hieruit blijkt kan voor repeterende elementen het werkniveau worden op- of afgeschaald. De diepgang van het toezicht (werkniveau) is hieronder per type bouwwerk weergegeven.

Toezichtniveaus bouwactiviteiten																		
	Ruimtelijke inpasbaarheid	Esthetische inpasbaarheid	Bodem	Constructieve veiligheid	Brandveiligheid	Ventilatie	Gebruiksveiligheid	Ruimten	Afvalwater & riolering	Geluid	Energiezuinigheid	Vocht	Watervoorziening	Beperking schadelijke stoffen	Daglicht	Toegankelijkheid	Opstelplaatsen	Sociale Veiligheid
Vrijstaand bijgebouw bij woonfunctie	3	3	2	2	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Veranderen en vergroten van een woonfunctie	3	3	1	2	2	1	1	1	1	2	1	1	0	0	1	0	0	0
Nieuwbouw en verbouw woon- / logiesgebouw	4	3	2	3	4	2	2	2	2	2	3	1	0	0	2	2	1	1
Nieuwbouw grondgebonden woningen	4	3	2	2	2	2	2	2	2	2	3	1	0	0	2	1	0	1
Nieuwbouw en verbouw lichte industrie	4	3	1	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0
Nieuwbouw en verbouw overige industrie	4	3	1	2	4	2	2	2	2	1	1	1	0	0	2	1	1	0
Kleinsch.nieuw- en verbouw publiekstoeg. / kantoren	4	3	2	2	4	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Overige nieuw- en verbouw publiekstoeg. / kantoren	4	3	2	3	4	2	2	2	2	2	3	1	0	0	2	2	1	0
Kleine bouwwerken geen gebouw zijnde	3	3	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Grote bouwwerken geen gebouw zijnde	4	3	2	3	3	2	2	1	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0

In onderstaande tabel zijn per type bouwwerk de inspectiefasen en de inspectiefrequentie weergegeven.

Inspectiefasen en frequentie voor bouw								
	Aanloop	Onderbouw	Bovenbouw	Gevel / dak	Afbouw	Vooroplevering	Oplevering	Totaal
Vrijstaand bijgebouw bij woonfunctie	0	1	0	1	0	0	1	3
Veranderen en vergroten van een woonfunctie	0	1	0	1	0	0	1	3
Nieuwbouw en verbouw woon- / logiesgebouw	1	8	8	4	2	1	1	25
Nieuwbouw grondgebonden woningen	1	3	1	2	1	0	1	9
Nieuwbouw en verbouw lichte industrie	1	6	1	1	0	0	1	10
Nieuwbouw en verbouw overige industrie	1	6	1	1	1	0	1	11
Kleinschalige nieuw- en verbouw publiekstoeg. / kantoren	0	1	1	1	1	0	1	5
Overige nieuw- en verbouw publiekstoeg. / kantoren	1	8	8	4	2	1	1	25
Kleine bouwwerken geen gebouw zijnde	0	0	0	0	0	0	1	1
Grote bouwwerken geen gebouw zijnde	2	4	0	0	0	0	1	7

Verdieping monumenten

Het werkaanbod aan controles monumenten is onderverdeeld in inspecties in combinatie met of los van een bouwaanvraag. Zodra sprake is van een combinatie wordt het aantal inspecties per bouwaanvraag verhoogd om meer aandacht te hebben voor specifiek monumentale aspecten. Tevens wordt er vanuit gegaan dat tijdens de inspecties van de bouwaanvraag dergelijke aspecten worden geïntegreerd. Bij de zelfstandige vergunningen voor wijzigingen van monumenten is onderscheid gemaakt tussen kleine en grote projecten. De risico's bij kleine projecten, zoals bij deelrestauraties, zijn beperkt. Het betreft vooral deelrestauraties van woningen. Bij de grote projecten, zoals bij algehele restauraties en herbestemmingen, wordt nauwlettender geïnspecteerd. Naast de monumentale aspecten krijgt vooral het aspect veiligheid de nodige aandacht. Per bouwplan wordt maatwerk geleverd.

Verdieping brandveiligheid

De Handleiding Preventie Activiteiten Plan (PREVAP) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties is onder meer ontworpen om gemeenten de aantallen te verlenen vergunningen voor brandveilig gebruik te kunnen bepalen. In de PREVAP wordt uitgegaan van een viertal categorieën inrichtingen. Deze categorieën zijn bepaald aan de hand van het slachtofferrisico en brandrisico bij brand of calamiteiten. Aan de categorieën (1 t/m 4) zijn kengetallen gekoppeld voor vergunningafgifte, controlefrequentie en uren.

Verdieping omgevingsveiligheid

De inspectie van de omgevingsveiligheid vindt plaats tegelijkertijd met de inspecties voor bouwen, slopen en monumenten (zie hiervoor). Wanneer sprake is van een veiligheidsplan wordt toezicht gehouden op hetgeen hierin is vastgelegd.

Verdieping aanleg weg, kap, reclame en inritten

Voor de activiteiten die in de APV zijn benoemd, vindt over het algemeen enkel toezicht plaats op basis van klachten en meldingen. In dit kader gaan wij uit van de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoerder van de werkzaamheden. De inritvergunningen worden gecontroleerd door de opzichter van de Openbare Werken.

Verdieping bestaande bouw

Daar waar op dit moment toezicht plaatsvindt vanuit milieu en brandveiligheid, vindt (zo lang er geen bouwactiviteiten zijn) geen toezicht plaats van de bestaande bouw. Het uitgangspunt bij deze objecten is dat de omgevingsdienst tijdens hun toezicht thema's op het gebied van de bouw- en ruimtelijke regelgeving meenemen. Bij eventuele problemen vindt onderlinge afstemming en terugkoppeling plaats. De omgevingsdienst heeft met andere woorden een oor- en oogfunctie. Bij overige objecten wordt op basis van klachten en meldingen, met gebiedsgericht toezicht of op basis van bestuurlijke prioriteiten gericht gecontroleerd. Tijdens dit toezicht wordt ook gelet op de uiterlijke kwaliteit en technische staat van bestaande bebouwing (bouwvalligheid en bouwkundige gebreken).

Verdieping tijdelijke bouwwerken

Er wordt actief opgetreden tegen situaties waar de instandhoudingstermijn verstrijkt door na te gaan of legalisatie eventueel mogelijk is, door de termijn te verlengen (artikel 45 Ww), door de vergunninghouder het bouwwerk te laten verwijderen of het gebruik te laten staken.

Intrekken van vergunningen voor bouwactiviteiten

Er kan worden opgetreden als binnen een half jaar na onherroepelijk worden van de vergunning voor het bouwen niet met de bouwwerkzaamheden is begonnen. Voorafgaand aan dit beslismoment wordt het principe van hoor en wederhoor gehanteerd. Er kan ook tot intrekking worden overgegaan bij ruimtelijke ontwikkelingen en / of wetswijzigingen. Het intrekken van een vergunning op basis van onjuiste of onvolledige gegevens vindt incidenteel plaats als de situatie zich aandient.

Bijlage 5. Basiswerkwijze van toezicht

Bij het beschrijven van de basiswerkwijze voor de voorbereiding van, uitvoering van en rapportage over een toezichtbezoek wordt onderscheid gemaakt in twee clusters van toezicht:

1. Toezicht op locatiegebonden objecten en activiteiten (kortdurend of voortdurend): de objecten en activiteiten zijn bij de gemeente bekend. Er kunnen gerichte inspecties worden uitgevoerd.
2. Gebiedsgericht toezicht: de objecten en activiteiten zijn minder locatiegebonden: de objecten en activiteiten zijn niet of slechts deels bij de gemeente bekend.

Onderstaande uitwerking is een basiswerkwijze. Per toezichthouder kan de werkwijze verschillen en per controle is maatwerk mogelijk.

1. Voorbereiding van toezichtactie

Type toezicht	Werkwijze
Locatiegeboden	Dossieronderzoek: vergunningen, bezoekrapportages, correspondentie en andere relevante documenten. Zo nodig vindt intern afstemming plaats met vergunningverlening. Doel: inzicht in de voor handhaving relevante kenmerken van het bedrijf of object, zoals relevante technische aspecten van bedrijfsvoering, de meest risicovolle aspecten en het naleefgedrag.
Gebiedsgericht	Waar mogelijk dossieronderzoek: rapportages, klachten en meldingen, registratiesysteem en andere relevante bronnen. Zo nodig vindt intern afstemming plaats met relevante organisatieonderdelen die meer achtergrondinformatie hebben over het gebied. Doel: inzicht in de voor handhaving relevante kenmerken van het gebied, zoals de meest risicovolle locaties of probleemlocaties en naleefgedrag.

2. Uitvoeren van toezichtactie

Type toezicht	Werkwijze
Locatiegeboden	De toezichthouder stelt zich waar mogelijk en wenselijk voor, legt het doel van het toezichtbezoek uit en legitimeert zich op verzoek. De toezichthouder controleert of wordt voldaan aan de geldige voorschriften. De onder toezicht staande wordt geïnformeerd over de bevindingen van het toezichtbezoek en welke vervolgacties hij of zij n.a.v. dit bezoek kan verwachten. Naast de feitelijke controle kan tijdens het toezichtbezoek voorlichting (bijvoorbeeld actuele ontwikkelingen, de gehanteerde sanctiestrategie) en advies (wijze

	waarop verbetering/correctie kan worden doorgevoerd) gegeven worden. Er kunnen termijnen worden gesteld waarbinnen overtredingen ongedaan gemaakt moeten worden. Ook wordt aangegeven wat de zienswijzemogelijkheden en de eventuele bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn.
Gebiedsgericht	Bij constatering van een overtreding wordt waar mogelijk de overtreder te woord gestaan en geïnformeerd over de overtreding en de sanctieprocedure. Daarnaast wordt eventueel voorlichting gegeven over het sanctiebeleid en advies gegeven over de alternatieven. Ook wordt aangegeven wat de zienswijzemogelijkheden en de eventuele bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor de overtreder zijn.

3. Rapportage over toezichtactie

Type toezicht	Werkwijze
Locatiegeboden	Registratie van controlegegevens in registratiesysteem. Tevens wordt de onder toezicht staande geïnformeerd over de constatering.
Gebiedsgericht	Registratie van controlegegevens in registratiesysteem. Tevens wordt de onder toezicht staande geïnformeerd over de constatering bij aanwezigheid van de gecontroleerde tijdens de gedane controle.