

Visie Omgevingsbeleid gemeente Molenwaard



Bestuurlijke visie op de uitvoering van de regelgeving op grond van de Wabo en hieraan gerelateerde wet- en regelgeving, exclusief milieutaken

Vastgesteld B&W
Vastgesteld raad

[datum]
[datum]

Bekendgemaakt [datum]

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding en opzet omgevingsbeleid

- 1.1 Inleiding; aanleiding voor het omgevingsbeleid
- 1.2 Waar gaan wij naar toe?
- 1.3 Opzet: Beleidsvisie en wat daarna komt

Hoofdstuk 2 Beleidsuitgangspunten

- 2.1 Inleiding
- 2.2 Korte karakteristiek van de gemeente
- 2.3 Procesmatige uitgangspunten: communicatie
 - 2.3.1 Gemeentelijke regelgeving
 - 2.3.2 Gevolgen van wijzigingen voor de burger
 - 2.3.3 Communicatie van de werkwijze bij uitvoering van taken
 - 2.3.4 Communicatie van handhavingsacties
- 2.4 Inhoudelijke uitgangspunten
 - 2.4.1 Eigen verantwoordelijkheid
 - 2.4.2 Effectieve en efficiënte inzet
 - 2.4.3 Slagvaardig optreden
 - 2.4.4 Voorbeeldfunctie gemeente
- 2.5 Relatie beleidsvisie met risico-inventarisatie
- 2.6 Doorwerking naar de uitvoering

Hoofdstuk 3 Kwaliteitscriteria

- 3.1 Achtergrond
- 3.2 Doel
- 3.3 Afbakening
- 3.4 Kritieke massa/proceskwaliteit
- 3.5 Inhoud en prioriteiten
- 3.6 Onderzoek kwaliteit VTH
- 3.7 Wet VTH

Hoofdstuk 4 De werkorganisaties

- 4.1 Inleiding
- 4.2 De organisatie
- 4.3 Functiescheiding
- 4.4 Formatieve consequenties

Hoofdstuk 5 Samenvatting in stellingen

- 5.1 Samenvatting in stellingen
- 5.2 Slotopmerking

Bijlage 1 Risico-inventarisatie

Hoofdstuk 1 Inleiding en opzet omgevingsbeleid

1.1 Inleiding; aanleiding voor het omgevingsbeleid

Al sinds jaar en dag voeren gemeenten wettelijke taken uit op het terrein van de bouwregelgeving. Sinds in 1901 de Woningwet van kracht werd, moeten gemeenten bouwvergunningen verlenen en toezicht uitoefenen op zowel het bouwen als de bestaande woningvoorraad. Aan die basisverantwoordelijkheid van de gemeenten is in de afgelopen eeuw weinig veranderd, alleen de hoeveelheid regels is enorm toegenomen.

Echter, een aantal calamiteiten in de afgelopen jaren heeft het rijk tot de slotsom gebracht dat de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij gemeenten moet worden verbeterd. Om die reden wordt nu in wet- en regelgeving vastgelegd dat gemeenten een verantwoordingsplicht krijgen om verslag te doen van de wijze waarop zij uitvoering geven aan hun wettelijke taken. En dat dwingt weer om georganiseerd na te denken over de intensiteit waarmee de verschillende wettelijke taken worden uitgevoerd en welke middelen daarvoor worden ingezet. En dat is dan ook het doel van deze beleidsontwikkeling. Sinds 2007 hebben de drie voormalige gemeenten een bestuurlijke visie ontwikkeld. Deze visie behoeft voor Molenwaard een algehele aanpassing.

Het omgevingsbeleid heeft betrekking op een aantal specifieke rechtsgebieden, t.w. onder meer:

1. omgevingsvergunningen voor activiteiten zoals:
 - a. bouwen
 - b. afwijken van het bestemmingsplan
 - c. wijzigen monumenten
2. meldingen op het gebied van slopen en brandveilig gebruiken
3. toezicht op de bestaande bouw;
4. illegale bouw en sloop;
5. illegaal gebruik van gronden en opstallen

Op basis van de in deze beleidsvisie vastgelegde uitgangspunten zal voor deze taken in een periodiek op te stellen uitvoeringsnota een afwegingskader voor vergunningverlening en toezicht worden opgesteld. Ook zal in die uitvoeringsnota een aantal beleidsregels worden gesteld voor de uitvoering van handhavingstaken. Ook zal worden getracht inzicht te geven in de consequenties van de gemaakte keuzes met eventueel de zogeheten "restrisico's". Die restrisico's kunnen het gevolg zijn van prioriteitenstelling waarbij bewust wordt geaccepteerd dat bepaalde taken op een minimaal niveau worden uitgevoerd.

Deze visie gaat niet in op milieuwetgevingstaken. Hiervoor is de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid gemandateerd, inclusief het opstellen van beleid.

1.2 Waar gaan wij naar toe?

Elke gemeente voert tal van wettelijke regelingen uit op het terrein van de bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening. Al die regelingen hebben hun doel, allemaal zijn zij op hun terrein ook belangrijk. Uitvoering van al die regelingen op het niveau dat de bedenkers ervan voor ogen stond, is een utopie. Geen gemeente beschikt over de middelen om hierin te voorzien. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden welke taken worden uitgevoerd en met welke intensiteit dat gebeurt. De beleidsontwikkeling die wij met dit document starten heeft tot doel hierin te voorzien. Daarmee wordt invulling gegeven aan een wettelijke verplichting zoals opgenomen in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht.

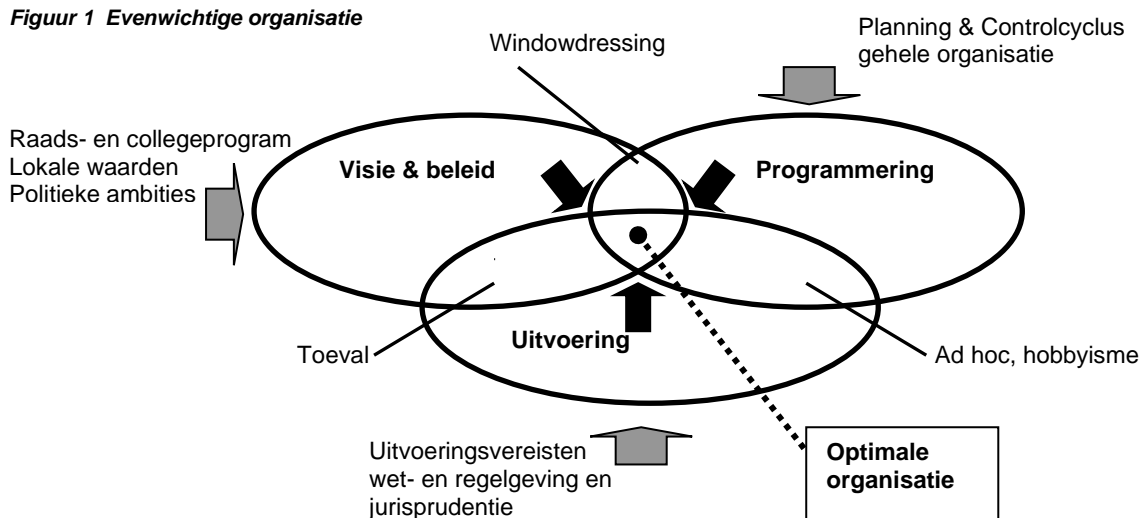
Kan de gemeente zonder zo'n beleid? Ja, dat kan. Maar ook dan worden er keuzes gemaakt over de inzet van de beschikbare ambtelijke capaciteit. Maar dat gebeurt dan willekeurig door de medewerkers zelf, die zich geplaagd zien voor een werklast die zij niet aankunnen. De vraag is of dat de keuzes zijn, die het gemeentebestuur ook zou maken. De volgende vraag is of alle medewerkers dezelfde keuzes maken. En tenslotte is het de vraag of de gemeente wel krijgt wat zij verwacht. Het vervelende is dat de antwoorden op die vragen veelal pas boven tafel komen als er iets helemaal is misgegaan.

Om die reden verplicht de wetgever gemeenten om vooraf aan te geven welke wettelijke taken prioriteit krijgen en te motiveren hoe daar invulling aan wordt gegeven. Maar er is nog een reden. Ook de uitvoering van taken verandert. Oude besluitvormingsstructuren en werkwijzen voldoen niet meer. De procedures kosten teveel tijd, er is te weinig oog voor de behoeften uit de samenleving en de processen zijn te ondoorzichtig. Dit vergt nieuwe structuren. Integratie is het devies. Integratie van besluitvorming, integratie van het toezicht en uiteraard integrale handhaving. Ook dat vraagt om een georganiseerde aanpak en ook die is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geregeld. Bij de beleidsontwikkeling is met die integratie al rekening gehouden.

1.3 Opzet: Beleidsvisie en wat daarna komt

Deze beleidsvisie is een stap in de ontwikkeling van een uitvoeringsorganisatie die kan voldoen aan de vele ontwikkelingen waarmee de gemeente de komende jaren te maken zal krijgen. Deze beleidsvisie moet daarvoor de basis leggen. De *bestuurlijke* uitgangspunten worden benoemd voor de opbouw van de uitvoeringsorganisatie. In de volgende fasen van de beleidsontwikkeling zal aandacht worden besteed aan het vastleggen van *ambtelijke* organisatie (uitgangspunten, werkwijzen en procedures) en het becijferen van de daarmee samenhangende werklast. Ter wille van de overzichtelijkheid een schema:

Figuur 1 Evenwichtige organisatie



Drie elementen zijn van belang bij het opbouwen van een evenwichtige, beleidsmatig werkende organisatie¹. Alle drie aspecten zijn van belang voor een goede organisatie en moeten in onderlinge samenhang worden gezien:

1. De bestuurlijke visie op de regelgeving en de doorwerking daarvan in de werkorganisatie. Welke uitgangspunten en randvoorwaarden dient de werkorganisatie in acht te nemen bij het vormgeven van de organisatie (*deze beleidsvisie*).
2. De uitvoeringsorganisatie. Met in acht name van de uitgangspunten uit de beleidsvisie moet worden beoordeeld of de uitvoeringsorganisatie in staat is te leveren wat het bestuur verwacht, en zo nee, welke activiteiten uitgevoerd moeten worden om dit te verbeteren (*stap 2 na vaststellen beleidsvisie*).
3. De programmering van besluitvorming, toezicht en handhaving. Het inventariseren en plannen van de daadwerkelijke activiteiten met de daartoe beschikbaar gestelde middelen (*stap 3 na vaststellen uitvoeringsnota*).

Tezamen met deze beleidsvisie is een risico-inventarisatie gemaakt. Die inventarisatie, opgenomen in bijlage 1, heeft tot doel het belang van wettelijke taken vast te leggen en het onderlinge "gewicht" te bepalen. Naarmate een taak beoogt hogere risico's weg te nemen of te beperken, zal er ook meer aandacht aan (moeten) worden gegeven. De

¹ Deze systematiek sluit aan bij de wijze waarop de Inspectie VROM in het verleden gemeentelijke organisaties heeft beoordeeld. Zie ook R. de Waard en G.J. van Leeuwen, *De organisatie van bouw- en woningtoezicht*, Elsevier, 2005.

uitkomsten van de risico-inventarisatie zijn kort weergegeven in paragraaf 2.5. Voor een uitgebreider verantwoording wordt naar bijlage 1 verwezen.

Hoofdstuk 2 Beleidsuitgangspunten

2.1 Inleiding

Voor elk bedrijf en elke organisatie is het van belang dat bestuur, leiding en medewerkers volstrekte duidelijkheid en overeenstemming hebben over de na te streven doelen en de wijze waarop dat gebeurt. Dat is voor een gemeente niet anders. Voor een deel dient de risico-inventarisatie mede dat doel. De risico-inventarisatie gaat uit van "rechtsgebieden" en "taakgebieden" en geeft voor elk van de taken een risicoprofiel. Maar dat is slechts een deel van de voorbereiding. Daarnaast is het van belang om politiek-bestuurlijke ambities, bijzondere waarden en uitgangspunten te inventariseren. Daartoe is in de voorbereiding op deze visie overleg gevoerd met de portefeuillehouders, management en medewerkers. Daaruit zijn de volgende elementen naar voren gekomen.

Veiligheid komt als belangrijkste thema naar voren. Daarnaast vormen de cultuurhistorische, landschappelijk, woon- en recreatiefunctie een belangrijke inbreng bij de prioritering. Een veilige en gezonde woonomgeving voor de inwoners van de gemeente en het behoud van de waarden van het buitengebied zijn de speerpunten van het gemeentelijke beleid.

Een ander expliciet geformuleerd uitgangspunt is dat de overheid een betrouwbare partner dient te zijn. Zo dienen gelijke gevallen gelijk te worden behandeld. Ook moet de burger erop kunnen vertrouwen dat de overheid zijn eigen regels ook daadwerkelijk naleeft, en waar nodig die naleving afdwingt. Een (pro-)actieve en stringente uitvoering van de handhavingstaken is daarvan een logisch gevolg.

Daarbij moet echter wel een tweetal belangrijke aspecten in de gaten worden gehouden. Ten eerste dat bij de introductie van nieuwe regels en beleidsintensivering nadrukkelijk wordt gekeken naar de consequenties. Beoordeling op handhaafbaarheid en een inschatting van de kosten van toezicht en handhaving in relatie tot de veronderstelde risico's ligt daarbij voor de hand. Voor zover de risico-inventarisatie daartoe aanleiding geeft, en de wettelijke mogelijkheden bestaan, zal deregulering kunnen worden overwogen. In de uitvoeringsnota is dit laatste verder uitgewerkt.

In de beleidsontwikkeling moet de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal staan. Veel regels waarop de gemeente toezicht moet houden, hebben tot doel de veiligheid en gezondheid van de burger in zijn eigen woonomgeving te waarborgen. In een hoogontwikkelde samenleving als de Nederlandse mag ervan worden uitgegaan dat die verantwoordelijkheid in de eerste plaats ligt bij de bewoner en de eigenaar van die panden. Aan de gemeente dan de taak om ervoor te zorgen dat de burger (en het bedrijfsleven) zich van die eigen verantwoordelijkheid bewust zijn. Dit standpunt is verder uitgewerkt in paragraaf 2.3 waar de communicatie centraal staat.

Kanttekening bij de eigen verantwoordelijkheid is wel dat aandacht noodzakelijk blijft voor kwetsbare groepen die niet in staat zijn hun eigen veiligheid en gezondheid te organiseren. Denk daarbij aan bewoners van huurwoningen, verzorgingshuizen en dergelijke en werknemers in bedrijven.

De beleidsuitgangspunten zoals die hier zijn vastgelegd zijn de algemene uitgangspunten. Deze algemene uitgangspunten zullen hun doorwerking moeten krijgen naar de uitvoeringsorganisatie en de programmering van de taken van de afdeling. Wij zullen ze hieronder inventariseren. Ter wille van de overzichtelijkheid maken wij een onderscheid tussen meer procesmatige uitgangspunten, voornamelijk de communicatie, en de inhoudelijke uitgangspunten. Voordat wij dat doen eerst een korte schets van de karakteristieke waarden van het gebied waarin de gemeente ligt.

2.2 Korte karakteristiek van de gemeente

Gemeente Molenwaard is gelegen in de Alblasserwaard, midden in het Groene Hart. Het gebied wordt gekenmerkt door bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en recreatieve waarden. Daarbij moeten wel verschillende deelgebieden worden onderscheiden met elk hun eigen specifieke waarden. De ligging van het gebied in het Nationale Landschap heeft consequenties die wij hieronder willen benoemen. Per deelgebied zullen wij de karakteristieke waarden beschrijven, waarbij moet worden onderkend dat de onderlinge samenhang tussen de verschillende gebieden groot is. Zij worden dan ook slechts onderscheiden om de verschillende waarden goed te kunnen benoemen.

Wij willen daarbij benadrukken dat de gemeente geen openluchtmuseum is, maar een levende en dynamische gemeenschap waarin gewoond, gewerkt én gerecreëerd wordt. De uitdaging voor de komende jaren zal dan ook zijn om een volwaardige leefgemeenschap te blijven met behoud van die belangrijke en karakteristieke waarden.

Bij het benoemen van de kansen en bedreigingen in de betreffende gebieden zullen wij ons beperken tot de onderwerpen die direct gerelateerd zijn aan het omgevingsbeleid, t.w. toezicht op de bouw (inclusief illegale bouw) en het gebruik van gronden en bestaande gebouwen. De lokale en bovenlokale planologie blijft in dit kader buiten beschouwing.



Buitengebied en (dijk-)linten

Het buitengebied van de Alblasserwaard is van nationaal belang, wij hebben het hierboven al benadrukt. Grote delen van het agrarische veenweidegebied kennen een nog vrijwel onaangetaste slagenverkaveling. Het gebied heeft een open, groen en agrarisch karakter. De gronden zijn in de eerste plaats agrarisch productiegebied. Zij kennen dan ook geen bijzondere flora en fauna. Dat is in een groot deel van het gebied wel het geval in de sloten en op de oevers. De vele watergangen maken het gebied zeer geschikt voor onder meer verschillende soorten amfibieën. De oevergebieden hebben veelal een natuurbestemming en/of zijn beschermd met aanlegvergunningstelsels. Karakteristiek zijn ook de tiendwegen zonder bebouwing, die al van oudsher de achterzijde van de lange verkavelingen vormen en tegenwoordig zeer geschikt zijn als recreatieve fiets- en wandelwegen.

De bebouwing in het buitengebied is traditioneel gelegen op de (dijk-)linten, die dan ook op veel plaatsen cultuurhistorisch waardevolle bebouwing kennen. De linten variëren in opbouw, profilering en dichtheid. Op plaatsen waar de verdichting te groot wordt, gaan landschappelijke en cultuurhistorische waarden verloren.

Het gebied kent een aantal bedreigingen die deels hun doorwerking zullen moeten krijgen naar het beleid van de gemeenten en onder meer de uitvoering van toezichtstaken. De belangrijkste bedreiging is de moeilijke positie waarin de agrarische sector verkeert. Bedrijfsbeëindiging is aan de orde van de dag. Dat levert onmiddellijk de vraag op wat te doen met de vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Ongereguleerd gebruik van agrarische opstallen kan aantasting van belangrijke waarden met zich meebrengen. Welke andere bedrijvigheid is acceptabel in het buitengebied en onder welke voorwaarden? Welke nevenactiviteiten mogen de agrariërs uitvoeren om hun bedrijf levensvatbaar te houden? Een duurzame en levensvatbare agrarische sector in Molenwaard is voor het gemeentebestuur een uitgangspunt. Om hieraan invulling te

geven heeft Molenwaard een herziening van het bestemmingsplan buitengebied vastgesteld waarin agrariërs de mogelijkheid krijgen tot:

- Het ontplooiën van agrarisch verwante activiteiten (b.v. agrarische dienstverlening, paardenhouderijen);
- Verkoop aan huis van eigen en streekeigen producten;
- Recreatieve dag- en verblijfsactiviteiten;
- Maatschappelijke activiteiten en zorg.

Een bedreiging vormt ook de, zeer geleidelijke, verdichting van de polderlinten, waardoor op den duur landschappelijke, cultuurhistorische en daarmee ook recreatieve waarden verloren gaan. Hoewel dit natuurlijk vooral een ordeningsvraagstuk is, zal bij het prioriteren van toezicht en handhaving nadrukkelijk aandacht aan dit onderwerp worden gegeven. Zo kan verrommeling van terreinen en erven worden tegengegaan door alternatieve gebruiksmogelijkheden goed af te bakenen en te beperken tot de (bestaande) opstallen. Ook kan bij nieuwe ingrepen aan bestaande bebouwing meer nadrukkelijk aandacht worden gegeven aan de situering van de nieuwbouw opdat de openheid zo veel als mogelijk in stand blijft.

De strijd tegen het water is al van oudsher een centraal thema in de Alblasserwaard. Landschap, infrastructuur, locatie en aard van de bebouwing, overal is de relatie met het water zichtbaar. Naar verwachting zal water ook in de toekomst een belangrijk onderwerp blijven, waarop moet worden ingespeeld. Meer extreme weersomstandigheden, een toenemende piekbelasting van de rivieren en het waterstelsel in de polders dwingen tot maatregelen en ingrepen.

Meer in het algemeen zal het beleid ook worden gericht op het behoud en waar mogelijk versterking van het veenweidelandschap. Zo kan de al genoemde agrarische bedrijfsbeëindiging er in toenemende mate toe leiden dat de gronden en opstallen hobbymatig worden gebruikt voor hobby(volks-)tuinen, paardenbakken en opslag. Dit verandert de landschappelijke uitstraling aanzienlijk. Ook het behouden en versterken van de historische eigenschappen vraagt aandacht. Hierbij valt te denken aan het stimuleren van streekeigen erfbeplanting (geen coniferen maar knotwilgen).

Beschermde dorpsgezichten

Wij hebben hierboven al aandacht gegeven aan de unieke waarden in het buitengebied. De eeuwenoude verkavelingsstructuren en de cultuurhistorisch waardevolle bebouwing verdienen een adequate bescherming. Daarnaast hebben natuurlijk de vestingstad Nieuwpoort en het molengebied van Kinderdijk zeer bijzondere waarden. Natuurlijk zijn die laatste adequaat beschermd omdat zij zijn aangewezen als Rijksbeschermd stadsgezichten en veel bebouwing is daarnaast ook rijksmonument. Risico's van directe aantasting zijn daarom bijzonder klein.

Daarbij moet worden benadrukt dat zij waardevol zijn in relatie tot hun omgeving. Om de cultuurhistorische en recreatieve waarden te behouden zal ook bijzondere aandacht moeten worden gegeven aan deze objecten en hun omgeving. Overtredingen die deze waarden indirect aantasten zullen een hogere prioriteit moeten krijgen.

Woonkernen

De woongebieden die zijn gelegen in de woonkernen kennen op zichzelf weinig risico's. Er zal wat aandacht gegeven moeten worden aan illegale bouw en gebruik. Ook is een

adequate klachtenregeling noodzakelijk. De overgangen van het bebouwde gebied naar het buitengebied zijn een aandachtspunt.

Daarbij moet worden benadrukt dat zowel in de kernen als ook verspreid over de (dijk)linten en in het buitengebied grote aantallen monumentale en beeldbepalende panden aanwezig zijn die zijn beschermd als rijks- of gemeentelijk monument of als cultuurhistorisch pand. Behoud van die waarden en hun omgeving heeft dan ook prioriteit.

Aandachtspunt voor de komende jaren zal de wijzigende bevolkingssamenstelling zijn. Een nog steeds groeiende bevolking, maar ook gezinsverdunding en de vergrijzing, vragen niet alleen meer, maar ook andere, woningen.

Een goede afweging daarvan met betrekking tot locaties, uitvoering en randvoorwaarden is noodzakelijk, maar valt buiten het bestek van dit omgevingsbeleid. Het toezicht op en de handhaving van geformuleerde waarden zal te zijner tijd in de organisatie moeten worden ingebed.

Meer aandacht is geboden op de plaatsen waar linten zijn uitgestulpt tot clustertjes (woon)bebouwing. Voornamelijk daar waar overgangen zijn naar het open landelijke gebied is bijzondere zorgvuldigheid geboden. Aandacht voor bebouwingswijze en eventueel afscherming, bijzondere zorgvuldigheid bij uitbreiding en gericht toezicht zijn daar geboden.

Bedrijfsterreinen

De gemeente heeft verspreid over het grondgebied bedrijfsterreinen. Veelal kleinere terreinen met relatief lichte bedrijvigheid. In Nieuw-Lekkerland zijn er ook een aantal buitendijks gelegen terreinen waarop zwaardere bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan (o.a. IHC en Den Boer beton).

In Groot-Ammers vraagt het bedrijventerrein Gelkenes aandacht met een groot aantal kleinere, maar ook grote bedrijven (waaronder categorie IV). Ook is aandacht vereist voor de grote bedrijven die buitendijks bij Groot-Ammers zijn gelegen.

Hoewel de bedrijven in staat moeten worden gesteld om zo veel als mogelijk onbelemmerd hun activiteiten uit te voeren, kunnen maatregelen worden getroffen om de landschappelijke inpassing van de gebieden te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren. Daarbij kan worden gedacht aan het treffen van groenvoorzieningen in combinatie met nieuwbouw in de randzones. Aandachtspunt is voorts het toezicht op (illegale) reclame-uitingen in het overgangsg gebied.

De karakteristiek van de gemeente zal zijn doorwerking moeten krijgen naar de uitvoering van de taken. Zo zal de uitgestrektheid van de gemeenten en de aanwezige waarden noodzaken tot een meer intensief toezicht dan in andere gemeenten gebruikelijk. Ook de verspreide ligging van de woonkernen vraagt meer capaciteit.

2.3 Procesmatige uitgangspunten: communicatie

Wij geven eerst aandacht aan de wijze waarop procesmatig inhoud zou moeten worden gegeven aan de taakuitvoering. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente intensief communiceert met de burger en bedrijfsleven over alle uitvoeringsaspecten van de regelgeving. Om hieraan te kunnen voldoen kan een aantal doelstellingen worden

geformuleerd, die de werkorganisatie bij het vormgeven van de aanpak als richtlijn zal gebruiken.

De gemeente is van opvatting dat bij de uitvoering van de regelgeving primair moet worden ingezet op een optimale communicatie naar burger en bedrijfsleven. Die communicatie zal centraal staan in de aanpak. Daarbij moet een aantal communicatiemomenten worden onderscheiden:

1. Communicatie van gemeentelijke en andere regelingen die gevolgen hebben voor (delen van) de bevolking;
2. Het communiceren van de gevolgen van wijzigingen in regelgeving en beleid voor het handelen van de burger;
3. Het communiceren van de gemeentelijke wijze van werken op de verschillende deelterreinen en (eventueel op langere termijn) de integratie daarvan;
4. Communicatie van handhavingsacties.

2.3.1 Gemeentelijke regelgeving

Iedereen wordt geacht de wet te kennen. Uitgangspunt in de wetgeving is dan ook dat regelgeving niet in werking treedt voordat die is bekendgemaakt. Daarvoor zijn formele regels vastgesteld. Die regels bevatten echter minimale voorwaarden voor de bekendmaking. Het is de vraag of het louter voldoen aan die formele bekendmakingsvereisten de bevolking en bedrijven voldoende stimuleert om daarvan kennis te nemen. Onbekendheid met wet- en regelgeving kan leiden tot overtreding van regels zonder dat men zich daarvan bewust is, met alle gevolgen van dien. Bovendien kan een goede communicatie bij de bewoners de kennis van en het begrip voor de noodzaak van regels vergroten, en daarmee zowel het draagvlak als normconform gedrag vergroten. Een goede en actieve communicatie van (wijzigingen in) wet- en regelgeving en beleid is dan ook belangrijk om ervoor te zorgen dat overtredingen zo veel als mogelijk worden voorkómen.

Ook de toegankelijkheid van wet- en regelgeving moet optimaal zijn om de bekendheid te vergroten van burger en bedrijf met de regels en consequenties daarvan. Het internet en de gemeentelijke websites kunnen daarbij uiteraard zeer belangrijke communicatiemiddelen zijn. Het gemeentebestuur streeft er dan ook naar om de regelingen die zij uitvoeren optimaal toegankelijk te maken voor de inwoners. Toegankelijk in letterlijke zin, door verordeningen, regelingen en beleidsdocumenten op de website te plaatsen. Toegankelijk in figuurlijke zin door, waar dat nodig is, voorlichting te geven over deze documenten, waardoor voor de burger duidelijk wordt waarvoor zij zijn.

2.3.2 Gevolgen van wijzigingen voor de burger

In de afgelopen jaren zijn er nogal wat wijzigingen geweest op het terrein van de bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening. Wijzigingen die soms grote gevolgen hebben voor de bevolking en het bedrijfsleven en die in een aantal gevallen gemakkelijk tot misverstanden kunnen leiden. Het is dan ook noodzakelijk dat de gevolgen van dergelijke wijzigingen vertaald worden in voor het publiek en de ondernemers toegankelijke taal. Vooral de informatievoorziening via de website en de gemeentelijke pagina in de plaatselijke krant dient hieraan te voldoen.

Ter illustratie een voorbeeld. Sinds een paar jaar mogen burgers en bedrijven behoorlijk veel vergunningsvrij bouwen. Dit is door de pers zo enthousiast opgepikt dat het leek of vrijwel alles in het achtererfgebied vergunningsvrij was. Dit ligt een stuk genuanceerder omdat er aan allerlei voorwaarden moet worden voldaan voordat er inderdaad geen vergunning nodig is. Of bij verzwaring wanneer in de nieuwe bestemmingsplannen de archeologische waarden steviger worden verankerd. Goede voorlichting hierover kan tijdrovende en kostbare procedures om overtredingen ongedaan te maken voorkomen. Het college is van opvatting dat wijzigingen in wet- en regelgeving die directe consequenties hebben voor specifieke doelgroepen ook nadrukkelijk onder de aandacht van die doelgroepen moeten worden gebracht. Aangezien de komende jaren op tal van terreinen ingrijpende wijzigingen op stapel staan, zal dit een steeds terugkerend thema zijn en blijven.

2.3.3 Communicatie van de werkwijze bij uitvoering van taken

Actieve communicatie kan veel misverstanden voorkomen. Als de gemeente toezicht uitoefent is het van belang dat ook de burger weet hoe dat is georganiseerd, en eventueel wat van die burger wordt verwacht om zaken in goede orde te laten verlopen. Daarover moet al in een vroeg stadium, bijvoorbeeld bij vergunningverlening, duidelijkheid worden gegeven.

Maar ook is het van belang helder en duidelijk te communiceren hoe de gemeente zal optreden als de regels worden overtreden. Immers, ook dat kan een goede preventieve werking hebben. Als duidelijk is dat de gemeente overtredingen niet tolereert en men weet wat daarop de sanctie is, zal dat op zichzelf al een zekere regulerende werking hebben.

De middelen waarmee die communicatie plaatsvindt, zullen dezelfde zijn als onder 2.3.1 en 2.3.2 genoemd. Wel zal ernaar worden gekeken dat dit op een toegankelijke wijze gebeurt.

2.3.4 Communicatie van handhavingsacties

Goede communicatie kan helpen om handhaving te voorkomen. Toch zal optreden in een aantal gevallen onvermijdelijk zijn. Maar ook in de gevallen waarin de gemeente optreedt, kan communicatie een belangrijk doel dienen. Er zal immers een heilzame werking uitgaan naar potentiële overtreders vanuit de wetenschap dat de gemeente slagvaardig zal optreden.

Om die reden zal als uitgangspunt gelden dat de gemeente openheid betracht in de juridische handhaving van overtredingen. Die openheid kan variëren van het publiceren van voornemens tot bestuursdwang of dwangsom tot het jaarlijks publiceren van aantallen overtredingen die zijn aangepakt.

2.4 Inhoudelijke uitgangspunten

De gemeente Molenwaard heeft een maatschappelijke verantwoordelijkheid in het wegnemen en/of verminderen van risico's op tal van terreinen. Die verantwoordelijkheid

kan en mag niet uit de weg gegaan worden. De beleidsontwikkeling zal zich dan ook vooral toespitsen op de wijze waarop aan die verantwoordelijkheid invulling wordt gegeven. Daartoe kan inhoudelijk een aantal uitgangspunten worden geformuleerd, die hun doorwerking zullen moeten krijgen naar de uitvoering van de bouwregelgeving:

- De eigen verantwoordelijkheid van de burger en het bedrijfsleven staat voorop waar het de naleving van regels betreft.
- Gestreefd wordt naar optimale inzet van middelen v.w.b. effectiviteit en efficiency.
- De gemeente treedt slagvaardig op tegen overtreding van de regelgeving.
- De inzet van middelen houdt gelijke tred met de ernst van de mogelijke risico's.

Ook deze uitgangspunten zullen wij in een aantal richtingen verder uitwerken.

2.4.1 Eigen verantwoordelijkheid

Wij hebben hierboven de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur benadrukt. Het gemeentebestuur heeft in Nederland een centrale positie bij het beheersen van een groot aantal risico's. Een positie die dwingt tot een gestructureerde en beleidsmatige aanpak. Dat wil echter niet zeggen dat de (gemeentelijke) overheid hiervoor als enige verantwoordelijk is.

In de afgelopen jaren heeft de rijksoverheid een aantal initiatieven genomen om de regeldruk in Nederland te verminderen. Naast andere redenen was een van de belangrijke argumentaties hierachter dat in een hoogopgeleid land als Nederland de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal zou moeten staan in het overheidsbeleid. Een meer actieve rol van de overheid is noodzakelijk, naarmate de risico's een meer externe werking hebben naar anderen dan de overtreder zelf.

In de gesprekken die zijn voorafgegaan aan deze beleidsvisie is nadrukkelijk naar voren gekomen dat de lokale overheid hoeder is van een aantal regels die naar de opvatting van het bestuur in eerste aanleg een particuliere verantwoordelijkheid zouden moeten zijn. Het betreft dan vooral die regels die tot doel hebben de risico's te beperken van de burgers in hun eigen woonomgeving. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ventilatie in woningen en het toezicht op vergunningsvrije bouwwerken.

Nogmaals wordt benadrukt dat als voorwaarde voor het beroep op de eigen verantwoordelijkheid geldt, dat de mensen die het betreft zich bewust zijn van de risico's en ook het vermogen hebben om die risico's te verminderen of weg te nemen. Om dat bewustzijn te verhogen zal de beleidsinspanning van de gemeenten zich vooral moeten richten op adequate voorlichting daarover.

2.4.2 Effectieve en efficiënte inzet

De complexiteit en omvang van wet- en regelgeving noodzaakt in veel gevallen tot het stellen van prioriteiten bij de uitvoering ervan. Waar het de bouwregelgeving betreft, ontbreekt het de gemeenten nu eenmaal aan de capaciteit om alle regels in alle gevallen te controleren bij zowel vergunningverlening als uitvoering. Mits een goede prioriteitenstelling wordt gemaakt, is de noodzaak daartoe ook niet aanwezig. Ook de wetgever is daarvan inmiddels doordrongen en komt de gemeente tegemoet door initiatieven voor toetsings- en toezichtsprotocollen te ondersteunen. Bij het verdelen van de beschikbare inzet zal de risico-inventarisatie een leidende rol moeten spelen.

2.4.3 Slagvaardig optreden

Adequate uitvoering van wet- en regelgeving is alleen mogelijk als in het verlengde daarvan ook de handhaving op orde is. Het zal geen verbazing wekken dat een adequate organisatie van het toezicht ook leidt tot meer werk voor de medewerkers die zich bezighouden met juridische handhaving. Dat zal gevolgen (moeten) hebben voor de capaciteit. Het uitvoeren van handhavingsacties vraagt een zorgvuldige voorbereiding. De wetgever heeft een aantal zorgvuldigheidsvereisten vastgelegd, die in de voorbereiding op een dwangsom- of bestuursdwangbeschikking in acht genomen moeten worden. Ook de bestuursrechter stelt voorwaarden aan de wijze van optreden van de overheid en vernietigt met enige regelmaat besluiten van overheden die deze zorgvuldigheidsvereisten uit het oog hebben verloren.

Het is hier niet de plaats om al te zeer uit te weiden over deze juridische voorwaarden. Bij het vormgeven van de handhavingsorganisatie zullen deze voorwaarden in werkwijzen en procedures tot hun recht moeten komen. Wel is het hier van belang om uitgangspunten vast te leggen wanneer bestuurlijke inbreng bij voorkeur zou moeten plaatsvinden om enerzijds de bestuurlijke verantwoordelijkheid goed tot zijn recht te laten komen, maar dit anderzijds niet leidt tot vertraging in de aanpak of juridische complicaties bij de uitvoering.

Uitgangspunt is dat bestuurlijke inbreng zonnig plaatsheeft in de voorbereiding op de besluitvorming. Zodra het formele besluit genomen is, is het uitgangspunt dat de formeel-juridische weg wordt bewandeld. Elk handhavingsbesluit verdient een zorgvuldige voorbereiding. Tot die voorbereiding behoort ook om (naar verwachting) controversiële zaken bestuurlijk te bespreken. In een concreet geval kan zo'n zaak op dat moment ook tot overleg met overtreders leiden. Alle aspecten die daarbij aan de orde komen kunnen in de voorbereiding worden betrokken.

Als een besluit eenmaal is genomen, dan staan daartegen bezwaar, beroep, hoger beroep en verzoeken om voorlopige voorziening open. Om juridische valkuilen te vermijden en de procedures overzichtelijk te houden zal het gemeentebestuur na formele besluitvorming niet, dan in zeer uitzonderlijke gevallen, ingrijpen in dit proces. Wie eenmaal A gezegd heeft, moet ook B durven zeggen.

2.4.4 Voorbeeldfunctie gemeente

Als de gemeente haar rol als toezichthouder en handhaver serieus wil nemen dan zal zij zelf het goede voorbeeld moeten geven. Daarom is het uitgangspunt dat overtredingen die worden begaan door de gemeente zelf of andere overheidsorganen, zo spoedig mogelijk moeten worden beëindigd. Hierbij is immers de geloofwaardigheid van de overheid in het geding. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan overtreding van voorschriften bij gemeentelijke eigendommen.

2.5 Relatie beleidsvisie met risico-inventarisatie

De gemeenten in Nederland hebben een belangrijke rol in het wegnemen en verminderen van risico's in de samenleving. Vrijwel alle vergunnings- en toezichtsregimes dienen daartoe.

Het bouw- en woningtoezicht speelt daarin een belangrijke rol. Het is essentieel dat het bouw- en woningtoezicht zijn taken zorgvuldig uitvoert, op een wijze die recht doet aan de omvang van de risico's die ermee zijn gemoeid. Voor een goede werkplanning is het daarom onmisbaar dat er inzicht bestaat in de aard en omvang van deze risico's. Een goede risico-inventarisatie is daartoe vereist.

Op de taakgebieden van het omgevingsbeleidsplan is een risico-inventarisatie uitgevoerd. De algemene conclusie uit de risico-inventarisatie is, dat de uitkomst van de inventarisatie in grote lijn overeenstemt met die elders in het land. Voor zover er verschillen zijn, zijn die te herleiden tot specifieke kenmerken van de gemeente. Voorbeelden daarvan zijn de aandacht voor illegale bouw in het buitengebied, de bewoning van agrarische bedrijfsgebouwen, het grote aantal monumenten en de als zodanig benoemde risicopanden. Die specifieke kenmerken zullen in de beleidsontwikkeling en –nog belangrijker- de programmering goed hun doorwerking moeten krijgen om het vereiste maatwerk te kunnen bewerkstelligen.

Vergunningverlening en toezicht op de bouwregelgeving krijgen in de inventarisatie een hoge score. Het verdient aanbeveling om op alle geïnventariseerde terreinen actief toezicht te organiseren. Een uitzondering kan daarbij worden gemaakt voor de vergunningvrije bouw en de welstandsexcessen. De intensiteit van dat toezicht zal uiteraard variëren met het risicoprofiel dat de taak heeft.

Het reguliere toezicht geeft een ander beeld. Deze taakgebieden krijgen een beduidend lager risicoprofiel. Als dit zijn doorwerking krijgt in de programmering zal minder tijd aan deze taken kunnen worden gewijd. Dit terwijl het juist taken betreft die bij actief toezicht een enorm beslag op mensen leggen. De uitdaging zal zijn om binnen de beperkte mogelijkheden een optimaal resultaat te verkrijgen. Bij woningklachten moet slagvaardig en adequaat worden opgetreden.

De ruimtelijke regelgeving geeft een gevarieerd beeld. De risicobeleving is vergelijkbaar met de bouwgerelateerde toezichtstaken en dat stemt overeen met de waarde van het buitengebied. Bijzondere aandacht is noodzakelijk voor het toezicht op zowel de onbebouwde als de bebouwde gronden in het buitengebied. Hieraan zal gestructureerd aandacht moeten worden gegeven.

Voor de uitgebreidere verantwoording verwijzen wij naar bijlage 1.

2.6 Doorwerking naar de uitvoering

De in deze beleidsvisie verwoorde uitgangspunten zullen hun doorwerking moeten krijgen naar de uitvoeringsorganisatie. Daarbij zal een aantal richtlijnen moeten gelden:

1. De uitvoering van wettelijke taken vindt plaats in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Eventuele deregulering vindt plaats binnen de bandbreedte van die wet- en regelgeving.
2. De capaciteit die beschikbaar komt voor toetsing van, en toezicht op de verschillende vergunningen, wordt direct gerelateerd aan het risicoprofiel dat de taak heeft. Dit kan

ertoe leiden dat voor bepaalde deeltaken slechts minimale toetsing en toezicht mogelijk is. De eventuele "restrisico's" die dit oplevert worden benoemd.

3. Als sprake is van restrisico's die belanghebbenden raken, dan worden zij hierover voorgelicht. Ter illustratie: als op bepaalde vergunningen slechts marginaal toezicht wordt gehouden, dan wordt de vergunninghouder hiervan in kennis gesteld. Er zal dan wel altijd een contactpersoon worden aangewezen voor vragen en als aanspreekpunt bij eventuele problemen.
4. De voor een effectieve en efficiënte uitvoering van taken noodzakelijke aanvullende maatregelen zullen worden geïnventariseerd en in een programma worden vastgelegd. Dat programma kan meerdere jaren omvatten.

Hoofdstuk 3 Kwaliteitscriteria

3.1 Achtergrond

Als overheid zijn we verantwoordelijk voor een goede taakinvoering. Belangrijk hierbij zijn de afspraken over wat een goede taakinvoering is. In de packagedeal die de VNG, het IPO en het Rijk in juni 2009 hebben besloten is afgesproken dat er kwaliteitscriteria worden ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht moeten voldoen.

Vanuit de uitdaging om te komen tot één set met criteria die het fundament vormt voor een adequate uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving is de set aan kwaliteitscriteria 2.0 tot stand gekomen (3 december 2009). Een grote en brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies, landelijke en regionale diensten leverden hieraan een bijdrage. De ervaring die tot dan toe was opgedaan met deze criteria heeft geleid tot de set kwaliteitscriteria 2.1.

De kwaliteitscriteria zijn herzien op tien punten, die vastgesteld zijn in het Bestuurlijk overleg van PUma met de staatssecretaris van Milieu (28 juni 2012). Om de eenduidige interpretatie van de systematiek en de daartoe behorende kwaliteitscriteria te bevorderen, is de structuur en diepgang aangepast en is aangesloten bij andere lopende projecten als Programmatisch handhaven.

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

3.2 Doel

De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. Het voldoen aan de criteria zorgt ervoor dat het bevoegd gezag in staat is de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren.

De criteria zijn op verschillende niveaus beschreven. Deels hebben ze betrekking op de organisatie en deels op de medewerkers.

Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus om de kwaliteit te borgen moet zijn, er een inhoudelijke ondergrens is en de taken belegd moeten worden bij organisaties die de continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen.

Op medewerkerniveau moeten de taken neergelegd worden bij medewerkers die voldoende deskundig zijn om deze taken adequaat uit te voeren.

3.3 Afbakening

De criteria zijn van toepassing op de taken in medebewind, volgens artikel 2.1 van de Wabo, inclusief de onderliggende wetten. De autonome taken, volgens artikel 2.2 van de Wabo vallen buiten de scope van de kwaliteitscriteria. De taakafdeling voor toezicht en handhaving is naast artikel 2.1 van de Wabo gebaseerd op de activiteiten zoals bedoeld in artikel 5.2, eerste lid van de Wabo en op de rechtstreekse verboden uit de Flora en

Fauna wet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Wet bodembescherming, de Wet Milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet. De criteria hebben betrekking op:

- Kritieke massa.
- Proces.
- Inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten.

3.4 Kritieke massa/proceskwaliteit

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie in principe in staat is om de taken en onderliggende operationele activiteiten uit te voeren, gegeven de minimaal benodigde deskundigheid (opleiding, ervaring en kennis) voor de uitvoering van deze taken en de continuïteit daarvan.

Voor de totstandkoming van producten zoals vergunningen, controles en handhavingacties zijn diverse werkprocessen nodig. Daarom zijn naast de criteria voor kritieke massa ook procescriteria uitgewerkt. Door het hanteren van een procesmodel is een logische aaneenschakeling tot stand gebracht van diverse bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen.

Daarnaast is dit model gebruikt om te beoordelen of op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces goed is nagedacht over de borging van kwaliteit. Voor het opstellen van de procescriteria is de BIG-8 gehanteerd. De BIG-8 is door KPMG ontworpen ten behoeve van kwaliteitsmanagement bij de overheid en maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en controlcyclus.



3.5 Inhoud en prioriteiten

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

- Inhoudelijke elementen probleemanalyse, beleid, strategie en (uitvoering) programma;
- Diepgang toetsing activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk;
- Diepgang toezicht bouwfase;
- Wijze van toezicht ter plaatse;
- Landelijke sanctiestrategie;
- Landelijke prioriteiten toezicht en handhaving.

Het omgevingsbeleidsplan haakt vooral in op de inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten. Deze zijn terug te vinden in deel 2 en 3 van het plan. In deel 4 wordt ingegaan op de proceskwaliteit.

3.6 Onderzoek Kwaliteit VTH

In 2013 is er al onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de VTH binnen het team Vergunningen aan de hand van de kwaliteitscriteria 2.1. Hiervoor is de zelfevaluatietool ingevuld en uit de analyse van resultaten bleek dat de gemeente nog niet op alle aspecten van de kwaliteitscriteria voldeed. In de periode 2013 t/m 2015 is er aan de hand van een Quick scan een inhaalslag gemaakt zodat momenteel voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria. Hierbij kan gedacht worden aan het door ontwikkelen van vakkennis, het beter vastleggen van werkafspraken met externe partijen, het beter borgen van kwaliteitscontroles, enz.

3.7 Wet VTH

Het was lange tijd niet duidelijk in welke mate de kwaliteitscriteria dwingend opgelegd zouden gaan worden. Uiteindelijk is het wetsvoorstel VTH op 22 september 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en op 8 december 2015 door de Eerste Kamer. In deze wet is bepaald dat via een door de gemeenteraad vast te stellen verordening de kwaliteitscriteria 2.1 vastgesteld dienen te worden, waarbij op onderdelen gemotiveerd afgeweken kan worden van de voorgeschreven norm. Een vaak gebruikt voorbeeld gaat over de nog jonge gemeente Almere waarbij het niet redelijk is om gedwongen kennis in huis te hebben voor beschermde gebouwen die er feitelijk niet zijn. Bij Molenwaard is afwijken van de kwaliteitscriteria niet aan de orde.

Inmiddels is de wet in werking getreden en heeft de gemeenteraad van de gemeente Molenwaard de 'Verordening kwaliteitscriteria VTH-taken' vastgesteld.

Hoofdstuk 4 De werkorganisatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de werkorganisatie er op hoofdlijn uitziet. Uit de nog op te stellen VTH-verordening, zoals aangegeven in het vorig hoofdstuk, zal moeten blijken of onze werkorganisatie solide genoeg is. Mocht uit de verordening blijken dat de werkorganisatie zoals hierna omschreven onvoldoende blijken dan gaan de in de verordening aangegeven verbeterpunten voor op dit beleid. Zowel dit beleid als de VTH-verordening worden door de gemeenteraad vastgesteld.

4.2 De organisatie

Wij zullen hieronder een korte schets van de gemeentelijke organisatie geven.

De taken waar deze beleidsvisie over gaat behoren tot de verantwoordelijkheid van het team Vergunningen.

De gemeente heeft voor de uitvoering van de taken die samenhangen met de bouwregelgeving 8 medewerkers in dienst, die als volgt zijn verdeeld (in fte):

| | |
|---|-----|
| 1. Behandelen principeverzoeken | 1,9 |
| 2. Vergunningverlening | |
| a. Casemanagers | 2,3 |
| b. Eenv. vrijstellingen bestemmingsplan | 1,9 |
| c. Secretariaat commissies Welstand en monumenten | 0,5 |
| d. Administratie | 0,8 |
| 3. Toezicht | 2,0 |
| 4. Handhaving | 1,0 |
| 5. Beleidsmatige ondersteuning | 0,5 |

Overigens is van belang dat de controle van constructieberekeningen is uitbesteed tot een maximum bedrag van € 13.230,-.

4.3 Functiescheiding

De organisatie van buitentoezicht is in veel gemeenten in Nederland de afgelopen jaren onder de maat gebleven². Een van de belangrijkste redenen daarvoor wordt het gebrek aan scheiding tussen toetsing, toezicht en handhaving genoemd in de gemeentelijke organisaties. In de praktijk gebeurt het nogal eens dat een toename van het aantal aanvragen leidt tot verminderde aandacht voor het toezicht³. Oorzaak: waar vergunningverlening aan dwingende termijnen is gekoppeld, zijn toezicht en handhaving nog weinig in zulke structuren vastgelegd⁴.

² vgl. hiertoe de conclusies die zijn getrokken in de eindrapportages van de commissies Oosting en Alders, die resp. de vuurwerkrap in Enschede en de cafébrand in Volendam hebben onderzocht.

³ Dat geldt voor het toezicht tijdens de bouw; meer bouwwerken beoordelen in dezelfde tijd. Het geldt in nog veel sterkere mate voor het niet-vergunninggebonden toezicht.

⁴ Bron: drs. R. de Waard, de organisatie van de handhaving, Elsevier, 2004.

Steeds vaker wordt gepleit voor een organisatorische scheiding tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving in de gemeentelijke organisatie. Niet alleen kan daarmee het probleem van werkdruk worden voorkomen, ook wordt daarmee voorkomen dat gemeenteambtenaren hun eigen werk moeten controleren. Functiescheiding vergroot het zelfreinigend vermogen van de organisatie.

Het is zinvol om de taken wel in één organisatorische eenheid onder te brengen, maar *functioneel* voldoende waarborgen te scheppen om scheiding van taken en onderlinge vervanging mogelijk te maken.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving is dan ook binnen de organisatie functioneel gescheiden waarbij ziekte en vervanging is geregeld.

Bij functionele scheiding van taken zal specifieke aandacht moeten worden gegeven aan behoud van kwaliteit bij toename van de werkdruk (lees: als het aantal aanvragen toeneemt). Hoge eisen zullen worden gesteld aan de rapportering van de toezichtsmomenten en aan de wijze waarop dossiervorming plaatsvindt bij geconstateerde overtredingen als basis van te starten handhavingsacties. Alleen een goede sturing en tijdige inzet van extra personele middelen kan ervoor zorgen dat de uitvoering van toezichtstaken niet in het gedrang komt bij een toenemende werklust. Het operationeel management zal daarop toezien.

4.4 Formatieve consequenties

De beleidsvisie is het startpunt voor de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving van verschillende rechtsgebieden. Zo zal duidelijk moeten worden welke projectmatige en structurele activiteiten nodig zijn om de uitvoering van die regelgeving effectief en efficiënt ter hand te nemen, en zal meer inzicht ontstaan in investeringen en structurele lasten die de vastgelegde ambities met zich meebrengen.

Zo zal bij de programmering nadrukkelijk een relatie worden gelegd tussen de beschikbare capaciteit en de geformuleerde ambities. Als referentie zal daarbij in ieder geval een "nuloptie" worden opgesteld. Daarin staat centraal wat met de bestaande middelen gerealiseerd kan worden. Dan wordt ook duidelijk of de organisatie de middelen heeft om de ambities te realiseren, danwel een verdere prioritering of capaciteitsuitbreiding noodzakelijk is. Op dit moment wordt volstaan met de constatering dat het college zich terdege realiseert dat beleidsveranderingen en afstemmen van uitvoering op dat beleid de nodige personele en/of financiële consequenties met zich mee kan brengen.

Daarbij moet wel een kanttekening worden geplaatst. De gemeentelijke taken moeten op een minimaal verantwoord niveau worden uitgevoerd. Hiervoor is de VTH-verordening van cruciaal belang, zoals aangegeven in hoofdstuk 3. Uit de door de gemeenteraad vast te stellen verordening blijkt of, én in welke mate, de organisatie voldoet aan het wettelijke minimum. Dit is een belangrijk referentiekader voor de beleidsontwikkeling. De doorwerking daarvan zal als richtsnoer worden gehanteerd bij het opstellen van de uitvoeringsnota en het becijferen van de daaraan gekoppelde werklust.

Hoofdstuk 5 Samenvatting in stellingen

5.1 Samenvatting in stellingen

Deze beleidsvisie bevat de bestuurlijke opvatting over de gemeentelijke verantwoordelijkheid op het terrein van de regelgeving op het gebied van omgevingsrecht. Wij kunnen die opvatting samenvatten in de volgende stellingen.

1. In een hoogontwikkelde samenleving als de onze moet het uitgangspunt kunnen zijn dat burgers en bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen veiligheid en welbevinden.
2. Die eigen verantwoordelijkheid kan alleen worden waargemaakt als de burgers en bedrijven kennis hebben van de geldende regels en zich bewust kunnen zijn van de gevolgen van hun handelen of nalaten. Het is de taak van de gemeente om daar optimaal aan bij te dragen.
3. Het gemeentebestuur stelt alleen regels, als zij ook bereid is die regels zonodig af te dwingen en daartoe de vereiste middelen vrij te maken. Regels die niet aan dit vereiste voldoen worden heroverwogen. Ambities en beschikbare middelen houden gelijke tred. Alleen zo kan worden waargemaakt dat in de gemeente het uitgangspunt geldt dat niet wordt gedoogd.
4. Als het gemeentebestuur weloverwogen een besluit heeft genomen om handhaving van regelgeving af te dwingen, dan is het uitgangspunt dat dit besluit ook altijd tot uitvoering wordt gebracht. Wie A zegt, moet ook B zeggen.
5. Intensiteit van toetsing en toezicht nemen toe naarmate het risico groter is.
6. De gemeente heeft een voorbeeldfunctie waar het de eigen activiteiten betreft.
7. Toename van de werkdruk vermindert de kwaliteit van toetsing en toezicht niet.

Natuurlijk hebben deze stellingen de charme van de eenvoud en miskennen zij de complexiteit van de maatschappelijke problemen waarvoor ook de gemeente zich geplaatst ziet. Toch kunnen zij grote toegevoegde waarde hebben in de organisatie van het werk omdat zij ons zullen dwingen om de keuzen te maken die recht doen aan de daarin verwoorde opvattingen.

5.2 Slotopmerking

Met deze beleidsvisie geeft het gemeentebestuur haar opvatting over de wijze waarop uitvoering en toezicht van de bouwregelgeving in de gemeente zou moeten worden georganiseerd. Dat is zorgvuldig en in een vruchtbare en constructieve dialoog gebeurd. Toch is het noodzakelijk om periodiek te bezien of de uitgangspunten nog steeds gelden en bestuurlijk gedragen worden. Immers, het beleidsterrein is voortdurend in beweging. Ook veranderen omstandigheden, worden nieuwe ambities geformuleerd (al dan niet als gevolg van gebeurtenissen in de gemeente of elders in het land) en verandert wet- en regelgeving.

Om hierin te voorzien zal het beleid eens per jaar worden geëvalueerd en zonodig aangepast aan gewijzigde inzichten en veranderde omstandigheden.

Bijlage 1 Risico-inventarisatie

Inhoud

1. Inleiding
2. Doel van de risico-inventarisatie
3. Werkwijze
4. Uitkomsten van de inventarisatie
 - 4.1 Vergunningverlening en meldingen
 - 4.2 Toezicht regelgeving
 - 4.3 Regulier woningtoezicht
 - 4.4 Ruimtelijke regelgeving
5. Conclusies
6. Slotopmerking

1. Inleiding

De gemeente Molenwaard heeft, zoals alle andere gemeenten in Nederland, een aantal wettelijke taken op het terrein van de bouwregelgeving en de ruimtelijke ordening. De vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van die taken moet naar de opvatting van de gemeentebesturen een meer beleids- en planmatige invulling krijgen, opdat grote risico's worden verminderd of weggenomen, en de inzet van personeel zo effectief en efficiënt mogelijk plaatsvindt.

Onderdeel hiervan is een risico-inventarisatie van de gemeentelijke taken op bovengenoemde terreinen. De risico-inventarisatie moet de basis leggen voor de prioritering van deze taken en de daarmee samenhangende inzet van personele middelen.

2. Doel van de risico-inventarisatie

Leidende gedachte achter de risico-inventarisatie is dat de hoogte van externe en interne risico's maatgevend zijn voor de intensiteit van toetsing, toezicht en handhaving. Ook zal de inventarisatie, vooruitlopend op de uitvoering, bepalend zijn voor de energie die de gemeente Molenwaard steekt in het voorbereiden van toezichts- en handhavingsstructuren om aan de verantwoordelijkheden invulling te geven.

De relatie tussen risicomanagement en intensiteit van toezicht en handhaving is nog voor een belangrijk deel onontgonnen terrein. Toch is het zinvol deze relatie -hoe vanzelfsprekend het vaak ook lijkt- te leggen. Het benoemen en afwegen van risico's is een eerste stap naar een organisatie waarin de intensiteit van ambtelijke inzet een directe relatie heeft met de kans dat een probleem zich voordoet en de ernst van de mogelijke gevolgen.

Benadrukt moet daarbij worden dat de risico-inventarisatie zoals wij die hier uitvoeren geen wetenschappelijk onderzoek inhoudt. De analyse heeft tot doel om de terreinen van gemeentelijk handelen te inventariseren op een aantal risico-aspecten en daarmee een koers te zetten voor de beleidsontwikkeling en de uitvoeringspraktijk. De elementen die hoog scoren in de analyse zullen logischerwijze de onderwerpen zijn die het eerst in die ontwikkeling worden betrokken. Elementen die minder hoog scoren kunnen later worden ingevoegd of zelfs geheel buiten de opzet worden gelaten. Ook kan er expliciet voor worden gekozen bepaalde onderwerpen buiten de beleidsontwikkeling te houden, gezien hun specifieke karakter of omdat anderen het toezicht en de handhaving (dienen te) verzorgen. In het laatste geval kan de risico-inventarisatie ertoe bijdragen dat die anderen ook op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken door het gemeentebestuur.

Deze werkwijze waarborgt dat de opzet van het beleid altijd over voldoende bestuurlijk draagvlak beschikt. Enerzijds omdat de analyse in overleg met dat bestuur wordt gemaakt. Anderzijds omdat er voldoende mogelijkheid bestaat om ook subjectieve risico beleving in de analyse op te nemen. Onderkend moet immers worden dat objectief ondergeschikte risico's hoog op de politieke agenda kunnen komen, omdat maatschappelijke of politieke opvattingen daartoe dwingen. Ook kunnen ondergeschikte taken met zo'n grote frequentie tot problemen leiden dat een gestructureerde aanpak alleen om die reden al noodzakelijk is.

Op basis van de risico-inventarisatie wordt een overzicht gemaakt van de onderwerpen die in de verdere beleidsontwikkeling in ieder geval verder moeten worden uitgewerkt, en kan een zekere rangorde worden aangebracht. De werkwijze kan in principe worden gebruikt voor elke gemeentelijke taak. Zo kan de inventarisatie de basis vormen voor een meer omvattend risicomangement.

Ook zal de risico-inventarisatie de basis moeten vormen voor de programmering van werkzaamheden op de vakafdeling(en). Een directe relatie tussen risicobeleving en bestuurlijke ambities enerzijds, en intensiteit van toetsing, toezicht en handhaving anderzijds ligt natuurlijk voor de hand.

Wat moet onder een risico worden verstaan? De Dikke Van Dale geeft als antwoord:

'gevaar voor schade of verlies, de gevaarlijke of kwade kans of kansen die zich bij iets voordoen'.

Er zitten twee wezenlijke aspecten in deze (dubbele) definitie:

- a. Er is een kans of gevaar;
- b. Er kan schade of verlies ontstaan.

Het risico wordt groter naarmate kans en/of de te verwachten schade groter wordt. Met een quasiwetenschappelijke formule wordt de risicoberekening dan ook wel als volgt aangeduid:

$$\text{Risico} = \text{Kans} \times \text{Ernst (effect)}$$

Deze formule wekt de suggestie dat het mogelijk is risico's op een 'natuurwetenschappelijke' wijze te berekenen en vast te leggen. En dat miskent de complexiteit en de subjectiviteit van een risicoanalyse. Bovendien blijven veel risico's beperkt omdat de overheid al sinds jaar en dag ingrijpt. Dat maakt het natuurlijk bijzonder lastig (en ook overbodig) om een risico te becijferen als ware er geen sprake van ingrijpen door de overheid. Om die reden is vooral gekeken naar de ernst van mogelijke effecten en is in de methodiek een correctiefactor opgenomen om te kunnen nuanceren naar de kans dat een effect optreedt.

3. Werkwijze

De risico-inventarisatie is voorbereid door vakambtenaren binnen team Vergunningen. In de voorbereiding zijn de overeengekomen rechtsgebieden uiteengerafeld in taakgebieden. De taakgebieden zijn op volledigheid en juistheid beoordeeld door de medewerkers van de gemeenten en waar nodig aangevuld en/of aangepast. Vervolgens is een aantal risicocategorieën benoemd en gedefinieerd, t.w.:

Veiligheidsrisico

Als het effect optreedt, zal dit direct leiden tot situaties waarin mens en dier fysiek bedreigd worden. Het veiligheidsrisico is als hoogste gewaardeerd.

waardering 20

Gezondheidsrisico

waardering 16

Als het effect optreedt, zal dit direct of indirect⁵ leiden tot situaties waarin het lichamelijk welzijn van mens en dier wordt ondermijnd.

⁵ Een direct risico bestaat als de feitelijke gebeurtenis de gezondheid aantast, denk bijvoorbeeld aan asbestverspreiding. Een indirect effect bestaat als bijvoorbeeld een illegale lozing tot ophoping van gifstoffen in melkkoeien leidt.

Schaderisico en aansprakelijkheidsrisico's en precedentwerking⁶

waardering 8

Onder deze noemer is een aantal meer "interne" risico's voor de gemeentelijke organisatie gevat. Als het effect optreedt, zal dit direct leiden tot situaties waarin op geld waardeerbare vernietiging of beschadiging van roerende of onroerende goederen plaatsvindt, of als het effect optreedt, zal dit direct of indirect kunnen leiden tot claims op het gemeentebestuur tot vergoeding of compensatie. Het risico van precedentwerking kan worden gedefinieerd als het ontstaan van ongewenste situaties waartegen optreden moeilijker of onmogelijk is geworden.

Risico van hinder en overlast

waardering 6

Als het effect optreedt, zal dit leiden tot negatieve effecten op het ongestoorde woongenot en andere in het maatschappelijk verkeer gangbare leefomstandigheden.

Risico van aantasting van omgevingswaarden

waardering 8

Als het effect optreedt, zal dit een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de omgeving.

Risico van aantasting van cultuurhistorische waarden

waardering 8

Als het effect optreedt, zal dit leiden tot negatieve beïnvloeding van aanwezige monumentale en/of ensemblewaarden, architectonische en artistieke waarden of een samenstel daarvan.

Risico van aantasting van recreatieve waarden

waardering 4

Als het effect optreedt, zal dit leiden tot negatieve effecten op waarden en omstandigheden die een aangename vrijetijdsbesteding van inwoners en bezoekers mogelijk maken.

In de inventarisatie is een tweetal "correctiemogelijkheden" opgenomen. Er kan een extra vermenigvuldigingswaarde worden ingevuld als de kans dat negatieve effecten optreden in de gemeente hoger dan gemiddeld is. Ook kan worden gestuurd op bestuurlijke prioriteit om taken met een laag risico hoger te positioneren of omgekeerd. De inventarisatie is door de ambtelijke werkgroep in gezamenlijke sessies ingevuld.

De taken die aan vergunningen zijn gekoppeld, zijn deels gesplitst in *vergunningverlening* en *toezicht*. Hiermee kan worden benadrukt op welk element van het proces de nadruk moet komen te liggen, en daarmee vastgelegd worden op welk van de twee samenhangende taken het accent zou moeten komen te liggen.

4. Uitkomsten van de inventarisatie

De uitkomsten van de inventarisatie zijn voor elk van de rechtsgebieden afzonderlijk in beeld gebracht. Voor alle rechtsgebieden is dezelfde schaal gehanteerd, zodat zij ook onderling vergeleken kunnen worden.

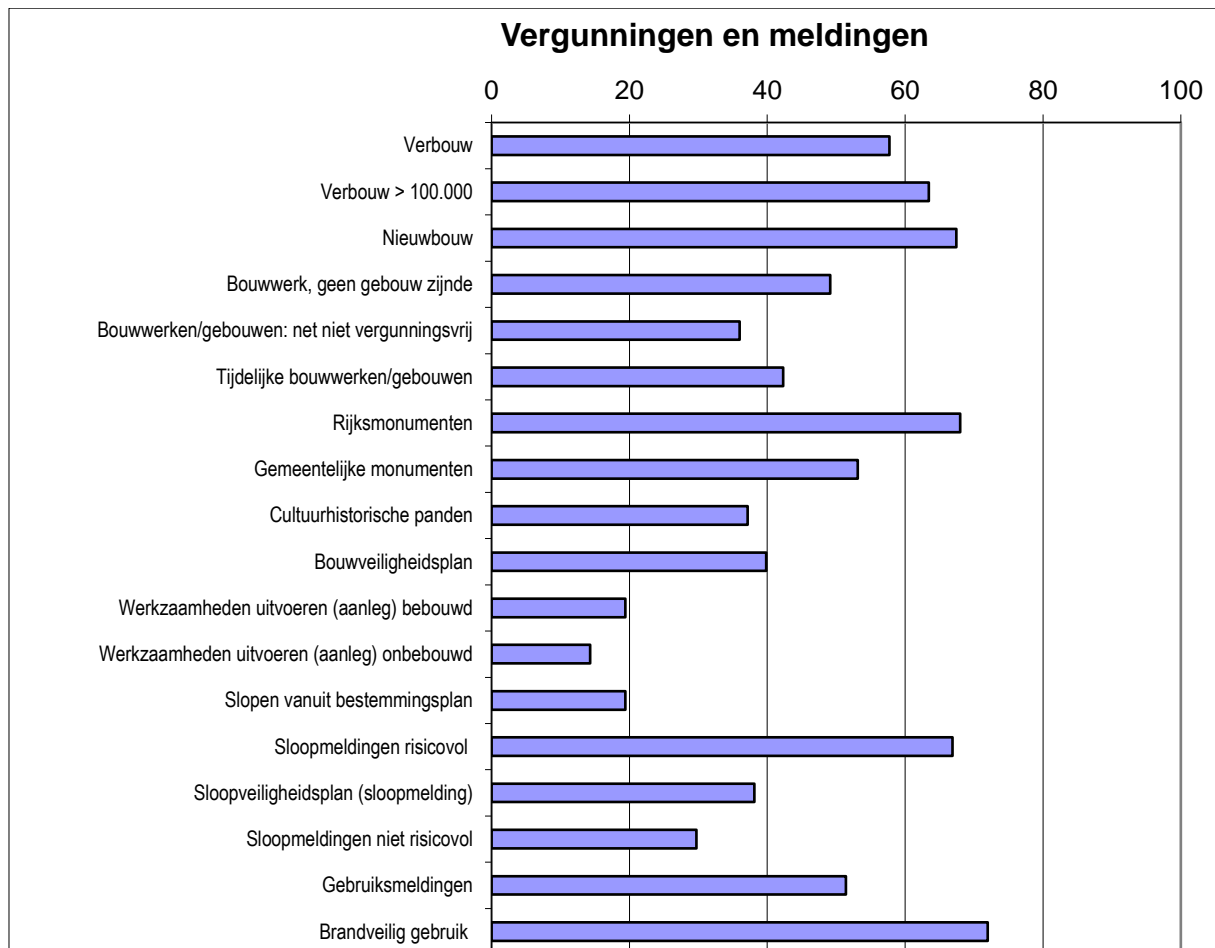
4.1 Vergunningverlening en meldingen

⁶ Daarbij moet worden onderkend dat aansprakelijkheidsrisico's een neveneffect zijn van elk repressief optreden. Het vermijden van die risico's leidt onontkoombaar tot passiviteit en interne gerichtheid. Deze aansprakelijkheidsrisico's moeten worden onderkend en door middel van processturing en juridische en administratieve kwaliteitszorg beheersbaar worden gemaakt.

Bij de vergunningverlening is bij vergunningen een grove onderverdeling gemaakt in 2 categorieën verbouwplannen (minder en meer dan € 100.000), nieuwbouwplannen, plannen voor bouwwerken geen gebouw zijnde (luifels, masten, silo's en dergelijke waar geen mensen verblijven) en tot slot de bouwwerken die door de plaatsing net niet vergunningsvrij zijn zoals bergingen en dakkapellen.

Daarnaast zijn de tijdelijke vergunningen als afzonderlijke categorie opgenomen. Om recht te doen aan de verschillende monumentale waarden zijn deze in drie categorieën verdeeld: de rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en de beeldbepalende panden. Sloop-meldingen zijn onderverdeeld in wel en niet risicovol. Veiligheid op bouw- en sloopplaats is geregeld in het bouw- en sloopveiligheidsplan dat als afzonderlijk aandachtsgebied is benoemd.

Verder zijn de sloop- en gebruiksmeldingen ook opgenomen omdat het soort toestemming, vergunning of melding, niet relevant is deze inventarisatie.



Het staafdiagram biedt een logisch en consistent beeld. Bij de bouwregelgeving ligt het hoogste risico bij nieuwbouw. Verbouwactiviteiten scoren lager omdat de omvang van deze bouwwerken in het algemeen kleiner is dan bij nieuwbouw. De risico's bij vergunningen t.b.v. bouwwerken (geen gebouw zijnde) scoren weer wat lager omdat daar veelal minder tot geen risico's voor gezondheid te verwachten zijn. Vergunningen

'net niet vergunningsvrij' behoeven zelfs geen controle op constructieve veiligheid en scoren daarom navenant laag. Zou een bouwwerk namelijk door een andere situering vergunningsvrij zijn dan vindt er helemaal geen controle plaats. De vergunningsplicht is meer ingegeven vanuit de impact (ruimtelijke ordening) naar het openbaar gebied.

De tijdelijke vergunningen scoren lager dan de andere vergunningen. Extra aandachtspunt bij deze bouwwerken is vooral het bewaken van de tijdelijkheid, maar dat is voornamelijk een toezichtstaak (zie bij 4.2).

De verlening van monumentenvergunningen scoort hoog omdat dit een behoorlijk gewicht kent. De bouwkundige staat van diverse monumenten laat te wensen over. Ook bestuurlijk wordt hier een behoorlijk gewicht aan toegekend (molengebied, kern Nieuwpoort).

Bij de sloopmeldingen is een onderscheid gemaakt tussen "risicovol" en "niet risicovol". Gezien het verschil in risicowaardering is dat onderscheid te rechtvaardigen. Voor een beleidsmatige aanpak is het dan wel noodzakelijk dat voor beide categorieën eenduidig een toetsingskader wordt gedefinieerd. In de uitvoeringsnota zal daaraan aandacht worden gegeven.

De veiligheid op de bouw- en/of sloopplaats kan worden geregeld in een bouw- en/of sloopveiligheidsplan. Zo'n veiligheidsplan heeft (uitsluitend) betrekking op de veiligheid van de weg, de weggebruikers, de naburige bouwwerken, open erven en terreinen en hun gebruikers. Een omgevingsvergunning regelt niet de veiligheid voor werknemers en kwaliteit materieel. Het bouw- en sloopveiligheidsplan kan een aanzienlijke verbetering van de externe veiligheid opleveren. De mogelijkheid een bouwveiligheidsplan verplicht te stellen is sinds 2003 in landelijke regelgeving opgenomen. In veel gevallen zal het voldoende kunnen zijn om deze aspecten als voorschriften aan de te verlenen vergunning te verbinden. In de uitvoeringsnota en programmering zal één en ander verder worden uitgewerkt.

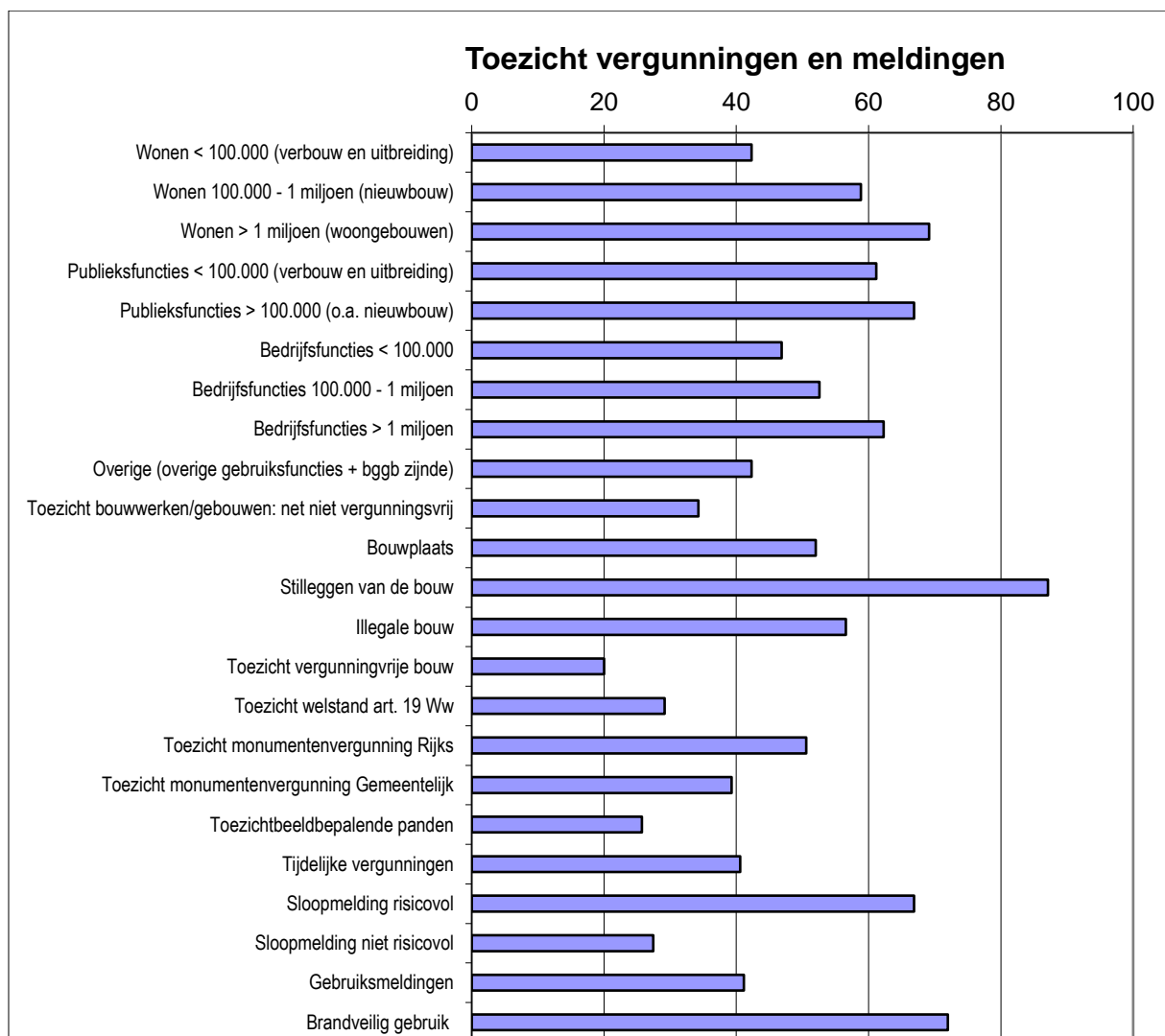
De aanlegvergunningen scoren in verhouding tot de bouwregelgeving laag. In de bestemmingsplannen zijn aanlegvergunningstelsels opgenomen voor onder meer werkzaamheden aan boomwallen, afgravingen aanleg- en dempen van sloten en het aanbrengen van verhardingen. Daarnaast is in het beschermde dorpsgezicht Nieuwpoort een aantal onderhoudswerken, het kappen en planten van bomen en het wijzigen van stoepen en hekken, aanlegvergunningsplichtig. Ook hier spelen veiligheids- en gezondheidsrisico's minder; de risico's liggen hier vooral op het terrein van hinder en overlast en de aantasting van omgevingswaarden.

4.2 Toezicht regelgeving

De logische vervolgstap op de inventarisatie in paragraaf 4.1 voor de vergunningverlening is de doorwerking naar de uitvoering van de verschillende vergunningen voor wat betreft het toezicht. Dat toezicht is in de inventarisatie afzonderlijk opgenomen omdat ook in de doorwerking naar de programmering het onderscheid in toetsing van aanvragen en het toezicht op de uitvoering daarvan is gemaakt. Bovendien, en dat blijkt ook uit een vergelijking van overzichten, ligt bij de ene taak meer het accent op de vergunningverlening en bij andere op het toezicht. Bij de voorbereiding van deze risico-inventarisatie is aangegeven dat de scores op deze

activiteiten weliswaar vergelijkbaar in hoogte zijn met de vergunningverlening, maar dat in de huidige praktijk er minder capaciteit voor toezichttaken beschikbaar is. Bij de uitwerking van de toezichttaken zal daar rekening mee moeten worden gehouden.

Het toezicht op de vergunningen 'net niet vergunningsvrij', de vergunningen voor verbouw en uitbreiding aan woningen en voor overige gebruiksfuncties (w.o. bouwwerken, geen gebouw zijnde) krijgt een relatief lage score, wat logisch is omdat het hier om vrij ondergeschikte bouwwerken gaat. Het toezicht op de reguliere vergunningen voor nieuwbouw van woongebouwen en nieuwbouw van publieksfuncties krijgen de hoogste score. Iets minder, maar toch ook nog hoog, scoren de nieuwbouw van woningen en de verbouw en uitbreiding van gebouwen met publieksfuncties. Bedrijfsfuncties scoren in dit overzicht gemiddeld. Het toezicht op de bouwplaats, incidenteel geregeld in het bouwveiligheidsplan, krijgt in de inventarisatie een relatief hoge risicoscore. Dit rechtvaardigt een extra toezichtsmoment, en dat is terecht want de veiligheid op de bouwplaats is een punt dat meer aandacht verdient.



Stilleggen van de bouw en illegale bouw zijn 2 afzonderlijke onderdelen die beide hoog score. Illegale bouw wordt apart aangegeven, omdat niet alle illegale bouw stilgelegd hoeft worden. Illegale bouw heeft veel prioriteit. Wanneer er aanleiding voor is dan is het stilleggen van de bouw aanvullend met een nog hogere prioriteit.

Stilleggen van de bouw kan voorkomen aan de hand van toezicht op een verleende vergunning. Wijkt men af van de vergunning waarbij er een onomkeerbare situatie optreedt kan het nodig zijn om de bouw stil te leggen. Na het stilleggen wordt een legalisatie-onderzoek opgestart die uitmondt in óf een nieuwe vergunning óf een verder handhavingstraject waarbij het bouwwerk aangepast of gesloopt moet worden.

Stilleggen van de bouw kan ook voorkomen bij illegale bouw. In deze situaties is er geen vergunning verleend. Ook hier wordt een legalisatie-onderzoek opgestart na het stilleggen.

Het stilleggen van de bouw is een zwaar middel. Toch blijkt uit de praktijk dat het nodig is om dit middel met enige regelmaat in te moeten zetten. Soms is het onwetendheid, bijvoorbeeld omdat men denkt dat de illegale uitbreiding vergunningsvrij is. Vaker is het een bewuste keuze van de overtreder waarbij men 'de gok waagt'. Adequaet en gepast optreden is van groot belang om precedentwerking te voorkomen.

Evenals in andere gemeenten in het land is het toezicht op vergunningsvrije bouwwerken en welstandsexcessen laag gewaardeerd. De risico's zijn dan ook zeer beperkt. Dit impliceert dat in de programmering deze taken in reguliere gebiedscontroles zullen moeten plaatshebben met een lage intensiteit.

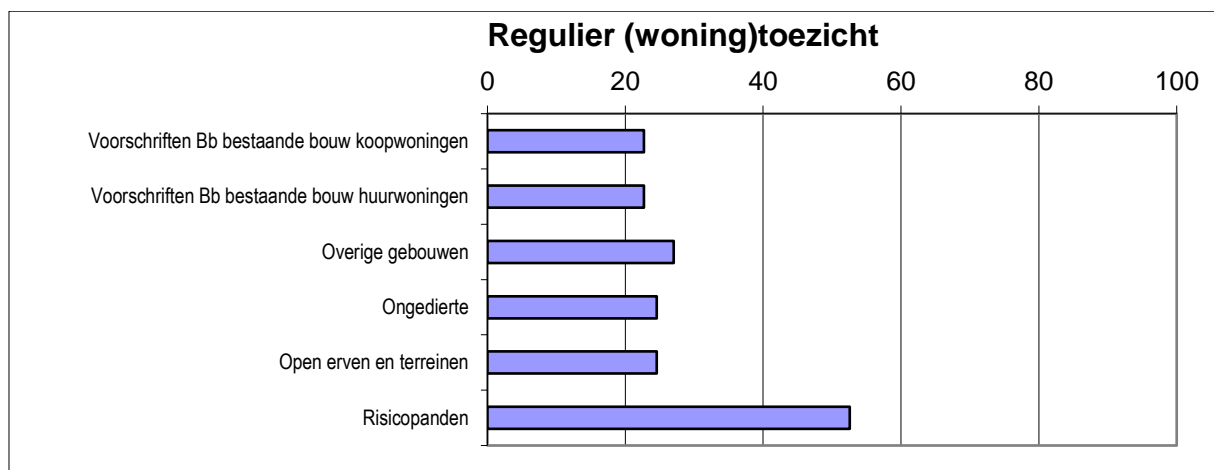
Het toezicht op de monumentenvergunning scoort verhoudingsgewijs hoog. Net als bij de vergunningverlening is ook hier sprake van een verhoogde bestuurlijke aandacht. De hoogte van de risicoscores op aantasting van omgevings- en cultuurhistorische waarden, rechtvaardigen daardoor een actief toezicht. Dit zal veelal te combineren zijn met het toezicht op de bouw. In de organisatie van het bouwtoezicht zal het toezicht op de monumenten zo veel als mogelijk worden geïntegreerd. Daarnaast zal in het gebiedstoezicht aandacht worden gegeven aan toezicht op de monumenten en beeldbepalende panden. Van groot belang is in dit verband ook dat door communicatie en voorlichting vooraf al veel van de te bereiken doelen kunnen worden gewaarborgd.

Dan het toezicht op de tijdelijke vergunningen. Het gaat hierbij niet zozeer om het toezicht op de bouw. Dat is goed geregeld in het bouwtoezicht, maar aandacht verdient wel het toezicht op de tijdelijkheid. Die moet goed worden vastgelegd, waarna de in de wet aangegeven procedure tot verwijdering moet worden toegepast. Bij de uitwerking van de toezichtstaken verdient dit extra aandacht. Met name het toezicht op het overschrijden van de instandhoudingstermijnen zal extra aandacht moeten krijgen.

Het toezicht op de uitvoering van risicovolle sloopwerkzaamheden krijgt een hoog risicoprofiel. Bij het uitvoeren van sloopwerkzaamheden is het toezicht het belangrijkste. Waar het bij de vergunningverlening vaak om standaardtoetsing van de aanvragen gaat, ligt in de uitvoering van de taken het echte risico besloten. Dit moet zijn doorwerking krijgen naar de programmering. Zo nodig kan het verlangen van een sloopveiligheidsplan de toezichtstaken ondersteunen.

4.3 Regulier woningtoezicht⁷

Het reguliere woningtoezicht scoort substantieel lager dan de bouwregelgeving. Dat is een vertrouwd gegeven in het land, waarbij echter wel de vraag kan worden gesteld of dat uit een oogpunt van objectieve risicobepaling ook gerechtvaardigd is. Waarbij overigens meteen de vervolgvraag kan worden gesteld of de hier geïnventariseerde risico's ook tot daadwerkelijk ingrijpen van de gemeente zouden moeten leiden.



In de inventarisatie is een onderscheid gemaakt tussen huur- en koopwoningen. Er is geen verschil in risicobeleving tussen deze categorieën. Echter huurders kunnen niet zelf maatregelen treffen die de bouwkundige staat van de woningen waarborgt. Daarom is het zinvol het onderscheid te behouden omdat bij huurwoningen in veel gevallen de verhuurder op zijn verplichtingen kan worden gewezen om de woningen in goede staat te onderhouden en daarvan ook verslag te doen aan de gemeente.

Hetzelfde geldt voor het toezicht op de nutsinstallaties (gas, elektra) in woningen. Voor de privatisering van de (veelal gemeentelijke) nutsbedrijven was het toezicht op deze installaties voor de gemeenten geen probleem. Nadien hebben de nutsbedrijven heel lang zelf toezicht gehouden op woninginstallaties. In het begin van de jaren negentig hebben zij echter besloten geen toezicht meer te houden achter de voordeuren. Dit risico moet worden onderkend. Ook komt in toenemende mate aandacht voor de gezondheidsrisico's in woningen als gevolg van gebrekkige installaties op het gebied ventilatie, CV's of het ontbreken daarvan. Verkeerd aangesloten CV's geven een acuut gevaar voor de gezondheid omdat er teveel CO₂ in de woning kan komen met fatale afloop als gevolg.

Daarbij moet worden opgemerkt dat juist dit reguliere woningtoezicht bij een strikte uitvoering van wettelijke regels een geweldig arbeidsintensieve aangelegenheid zal zijn. Het ligt dan ook in de verwachting dat juist hier het bestuurlijk vastgelegde uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid op een zorgvuldige manier gestalte zal moeten krijgen. Ook een projectmatige, steekproefsgewijze aanpak kan worden overwogen.

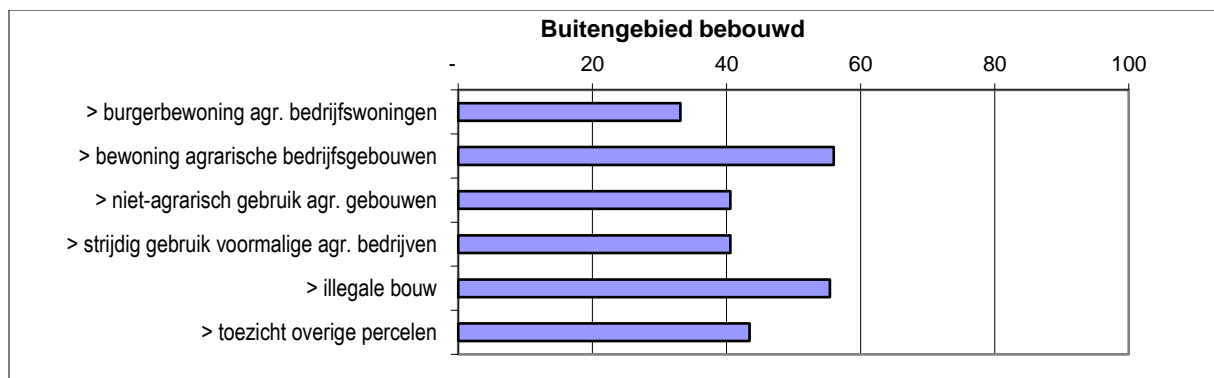
⁷ De term regulier woningtoezicht is gangbaar omdat dit toezicht is gebaseerd op de Woningwet. Feitelijk betreft dit het toezicht op alle bestaande bouw en het toezicht op een aantal gebiedsdelen zoals die zijn vastgelegd in de bouwverordening.

Zoals gezegd scoort het reguliere woningtoezicht vrij laag. Dat is op zichzelf niet zo vreemd omdat een aantal voorschriften op dit terrein vooral excessenregelingen zijn, die moeten kunnen worden toegepast als de concrete situatie daarom vraagt. Het toezicht op de bebouwing scoort min of meer gelijk aan de ongediertebestrijding en het toezicht op open erven en terreinen. Bij de ongediertebestrijding moet vooral worden gedacht aan rattenbestrijding. Aangezien dit ook als exces kan worden aangemerkt ligt het voor de hand dat hier op klachten adequaat wordt gereageerd. Het in goede staat onderhouden van open erven en terreinen vermindert overlast en voorkomt aantasting van omgevingswaarden.

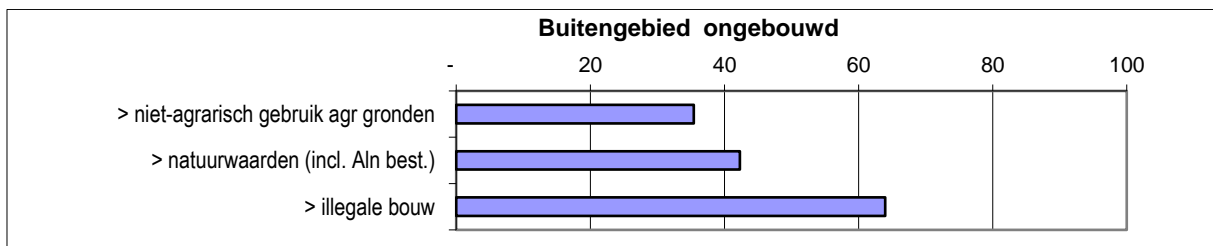
Wel een hoge score krijgt in dit verband het aandachtspunt "risicopanden". Het gaat hierbij om bouwvallige panden en panden met ernstige bouwkundige gebreken. Bij de gebiedsgerichte toezichttaken zal hier speciale aandacht op zijn plaats zijn.

4.4 Ruimtelijke regelgeving

Het onderwerp ruimtelijke regelgeving heeft betrekking op toezicht en handhaving van de gebruiksvoorschriften in de verschillende bestemmingsplannen. De risico-inventarisatie van de ruimtelijke regelgeving geeft ook een gevarieerd beeld. De risico's worden op de meeste terreinen op een zelfde niveau ingeschat als de bouwtoezichtstaken, al is de aard van de risico's veelal anders. Meer nadruk op aantasting van de omgeving, hinder en overlast en minder veiligheid en gezondheidsrisico's.

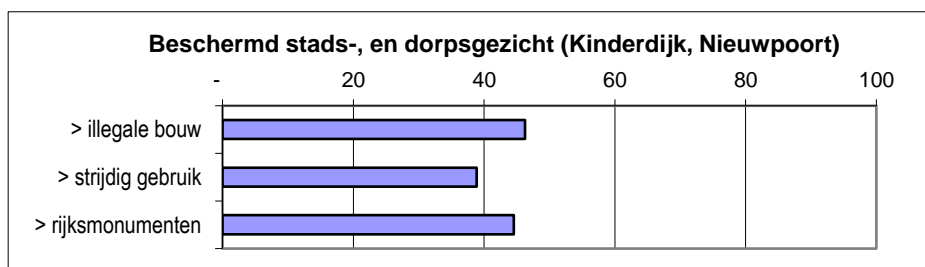


In de risico-inventarisatie is voor het buitengebied een onderscheid gemaakt tussen "bebouwd" en "onbebouwd". Bij de bebouwde gronden ligt de nadruk uiteraard op (voormalige) agrarische bedrijfspercelen en het gebruik van de daar aanwezige opstallen. Illegale bewoning van agrarische bedrijfsgebouwen krijgt een hoge risicoscore. Dit heeft voor een deel te maken met hogere veiligheids- en gezondheidsrisico's. Bij strijdige bedrijfsactiviteiten speelt daarbij ook de aantasting van omgevingswaarden en de hinder en overlast die die activiteiten met zich brengen. Hoog scoort ook de illegale bouw in het buitengebied. Naast de veiligheidsrisico's die elk illegaal bouwen met zich brengt speelt het gevaar van precedentwerking een belangrijke rol.

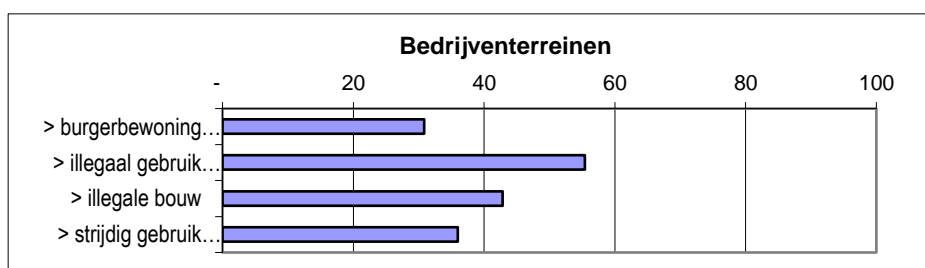


De gebruikswaarden voor onbebouwd hebben uiteraard vooral betrekking op het buitengebied op de buiten de bebouwde kommen aanwezige natuurwaarden. Het onbebouwde buitengebied heeft, met uitzondering van illegale bouw en natuurwaarden, een wat lager uitgevallen score.

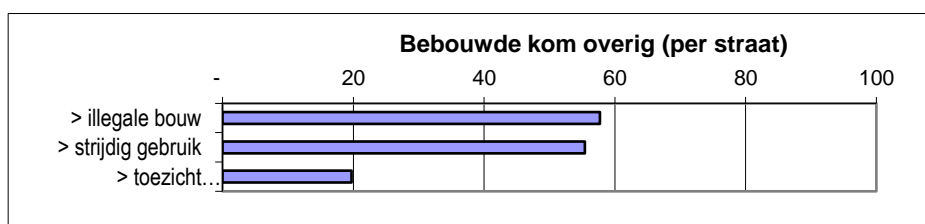
Bij de aandachtspunten van het buitengebied onbebouwd scoort illegale bouw hoger omdat dat op de meeste van de aangegeven aandachtsgebieden (veiligheid, gezondheid, etc.) de nodige risico's met zich meebrengt.



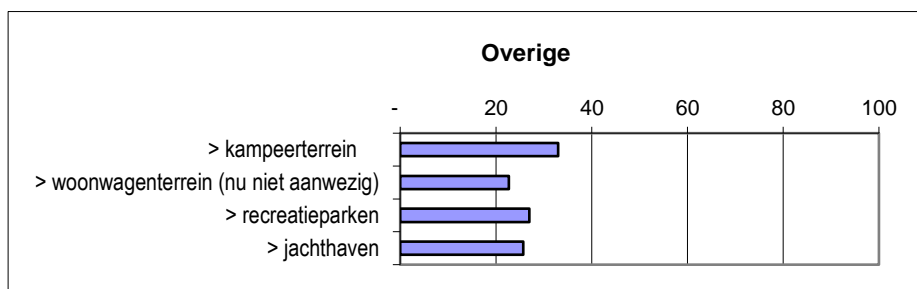
In de beschermde stads- en dorpsgezichten krijgt vooral illegale bouw een hoge risicoscore. In vergelijking met andere gebieden is dit gebied natuurlijk een stuk kwetsbaarder en dat betekent een grotere aantasting van ruimtelijke waarden. Hetzelfde geldt voor strijdig gebruik van gronden in deze gebieden, al zijn hier uiteraard de veiligheids- en gezondheidsrisico's veelal een stuk lager.



Het toezicht op de bedrijventerreinen scoort relatief gemiddeld. Uitzondering daarbij is het illegaal gebruik van bedrijfsgebouwen, waaronder bewoning. Oorzaak is uiteraard de samenloop van risicofactoren in dergelijke gevallen en daarmee samenhangende vergunningstelsels.



Binnen de bebouwde kommen ligt het accent van het toezicht op de illegale bouw en strijdig gebruik. Deze taken krijgen het hoogste risicoprofiel. Voor het overige zijn de risico's beperkt in deze gebieden. De vergunningsvrije bouw zal geen speerpunt van beleid zijn, voornamelijk vanwege de lage bestuurlijke prioriteit.



De kampeerterreinen, de recreatieparken en jachthavens scoren relatief laag, vooral vanwege een lage bestuurlijke belangstelling.

5. Conclusies

De algemene conclusie uit de risico-inventarisatie is, dat de uitkomst van de inventarisatie in grote lijnen overeenstemt met die van elders in het land. Voor zover er verschillen zijn, zijn die te herleiden tot specifieke kenmerken van de gemeenten. Voorbeelden daarvan zijn de aandacht voor:

1. illegale bouw in het buitengebied;
2. de bewoning van agrarische bedrijfsgebouwen;
3. het grote aantal monumenten;
4. de als zodanig benoemde risicopanden.

Die specifieke kenmerken zullen in de beleidsontwikkeling en –nog belangrijker- de programmering goed hun doorwerking moeten krijgen om het vereiste maatwerk te kunnen bewerkstelligen.

Vergunningverlening en toezicht op de bouwregelgeving krijgen in de inventarisatie een hoge score. Het verdient aanbeveling op alle geïnventariseerde terreinen actief toezicht te organiseren. Een uitzondering kan daarbij worden gemaakt voor de vergunningsvrije bouw en de welstandsexcessen. De intensiteit van dat toezicht zal uiteraard variëren met het risicoprofiel.

Het reguliere toezicht geeft een ander beeld. Deze taakgebieden krijgen een beduidend lager risicoprofiel. Als dit zijn doorwerking krijgt in de programmering zal een minder tijd aan deze taken kunnen worden gewijd. Dit terwijl het juist taken betreft die bij actief toezicht een enorm beslag op mensen legt. De uitdaging zal zijn om binnen deze beperkte mogelijkheden een optimaal resultaat te verkrijgen. Bij woningklachten moet slagvaardig en adequaat worden opgetreden.

De ruimtelijke regelgeving geeft een gevarieerd beeld. De risico beleving is vergelijkbaar met de bouwgerelateerde toezichtstaken en dat stemt overeen met de waarde van het buitengebied. Bijzondere aandacht is noodzakelijk voor het toezicht op zowel de onbebouwde als de bebouwde gronden in het buitengebied. Hieraan zal gestructureerd aandacht moeten worden gegeven.

6. Slotopmerking

In de introductie is opgemerkt dat deze inventarisatie tot doel heeft de uitgangspunten van de beleidsvisie te “vertalen” naar de werkzaamheden die de gemeentelijke organisatie uitvoert. Er is dan ook een grote verscheidenheid aan taken benoemd en gewaardeerd op risicoprofielen. Toch doet deze benadering geen recht aan de feitelijke realiteit.

Immers, uitgangspunt is nog steeds de regelgeving en niet de buitenwereld. De risico’s van bijvoorbeeld een horecabedrijf zijn nog steeds versnipperd over tal van verschillende vakgebieden. Om tot integratie te komen zal ernaar moeten worden gestreefd om meer van “*buiten naar binnen*” te kijken, en niet de vakgebieden maar bijvoorbeeld de bedrijven, bewoners, enz. als uitgangspunt van handelen te kiezen. Zo’n werkwijze sluit aan bij de gedachten achter de invoering van de Wabo in 2009.

In de fasen 2 (uitvoeringsorganisatie) en 3 (programmering) zal hiervoor de basis moeten worden gelegd.