

Omgevingsbeleidsplan 2016 – 2020

Gemeente Edam-Volendam



Omgevingsbeleidsplan Gemeente Edam-Volendam

Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
2016

Status: definitief

College vastgesteld: 17 oktober 2016

Gemeenteraad vastgesteld: 16 februari 2017

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Inleiding.....	6
Organisatievisie.....	6
Afbakening en positionering.....	6
Samenwerking.....	7
Leeswijzer.....	7
Deel I: Omgevingskwaliteit	
1. Klimaat en duurzaamheid	9
1.1 Inleiding.....	9
1.2 Landelijk beleid en richtlijnen	9
1.3 Provinciaal beleid	10
1.4 Lokale situatie en beleid	10
2.Landschap, groen en natuur	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Landelijk beleid en richtlijnen	13
2.3 Provinciaal beleid	14
2.4 Lokale situatie en beleid	15
3. Water.....	18
3.1 Inleiding.....	18
3.2 Landelijk beleid en richtlijnen	18
3.3 Beleid Waterschap	18
3.4 Provinciaal beleid	19
3.5 Lokale situatie en beleid	19
4. Luchtkwaliteit en geur.....	22
4.1 Inleiding.....	22
4.2 Landelijk beleid en richtlijnen	22
4.3 Provinciaal beleid	23
4.4 Lokale situatie en beleid	23
5. Geluid, trillingen en straling	25
5.1 Inleiding.....	25
5.2 Landelijk beleid en richtlijnen	25
5.3 Provinciaal beleid	26
5.4 Lokale situatie	27
6. Bodem en ondergrond	30

6.1 Inleiding.....	30
6.2 Landelijk beleid en regelgeving.....	30
6.3 Provinciaal beleid	31
6.4 Lokale situatie en beleid	32
7. Externe veiligheid.....	34
7.1 Inleiding.....	34
7.2 Landelijke richtlijnen en regels	34
7.3 Provinciaal beleid	35
7.4 Lokale situatie en beleid	35
8. Afval.....	38
8.1 Inleiding.....	38
8.2 Landelijke regelgeving en richtlijnen	38
8.3 Provinciaal beleid	38
8.4 Lokale situatie en beleid	39
9. Welstand, beeldkwaliteit en monumenten	41
9.1 Inleiding.....	41
9.2 Landelijk beleid en richtlijnen	41
9.3 Provinciaal beleid	41
9.4 Lokale situatie en beleid	42
Deel II : Vergunningverlening, handhaving en toezicht	
1. Vergunningverlening, handhaving en toezicht: Jaarcyclus, proces en kwaliteit.....	47
1.1 Inleiding.....	47
1.2 Begrippen.....	47
1.3 Doorwerking in jaarcyclus en operationeel beleid	47
1.4 Visie op proceskwaliteit	48
1.5 (Toekomstige) ontwikkelingen.....	50
2. Beleidsevaluatie	53
2.1 Milieu	53
2.2 BWT en RO	53
3. Beleid vergunningverlening	55
3.1 Inleiding.....	55
3.2 Probleemanalyse.....	55
3.3 Risicoanalyse Vergunningverlening	57
3.3.1 Beschrijving van de systematiek	57
3.3.2 Resultaat van de risicoanalyse	58
3.4 Toetsniveaus	59

3.5 Doelstellingen Bouw- en woningtoezicht	60
3.6 Milieu	63
3.7 Vergunningenstrategie	64
3.7.1 Bouwen	65
3.7.2 Slopen.....	70
3.7.3 Brandveiligheid	71
3.7.4 Monumenten	72
3.7.5 Aanleggen.....	75
3.7.6 Strijdig gebruik	75
3.7.7 Milieu	76
4. Beleid Toezicht en Handhaving	79
4.1 Inleiding.....	79
4.2 Visie en uitgangspunten.....	79
4.2.1 Visie	79
4.2.2 Uitgangspunten.....	80
4.3 Risicoanalyse Toezicht en Handhaving	82
4.4 Tafel van 11	85
4.5 Doelstellingen	86
4.5.1 BWT	87
4.5.2 Milieu	88
4.6 Strategie per activiteit.....	89
4.6.1 Inspectie	89
4.6.2 Toezicht	91
4.7 Handhaving	95
4.7.1 Preventiestrategie.....	96
4.7.2 Toezichtstrategie.....	96
4.7.4 Gedoogstrategie.....	102
4.7.5 Optreden tegen eigen overheid of andere overheden.....	104
4.7.6 Projecten en thematisch handhaven	105
Bijlagenoverzicht.....	111
Bijlage 1: Risicoanalyse vergunningverlening en toezicht & handhaving.....	112
Bijlage 2: Toetsmatrix.....	113
Bijlage 3: Tafel van 11	115
Bijlage 4: Basiswerkwijze inspectie en toezicht	116
Bijlage 5: Leidraad sancties, bedragen en termijnen	118

Voorwoord

Voor u ligt het Omgevingsbeleidsplan van de gemeente Edam-Volendam. Het Omgevingsbeleidsplan is de opvolger van het milieubeleidsplan 2009-2012 en het bouwbeleidsplan 2012-2016 uit Edam-Volendam en het Integraal Handhavingsbeleid gemeente Zeevang 2013-2017. Het Omgevingsbeleidsplan 2016-2020 bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over de kwaliteit van de leefomgeving; het tweede deel over het proces omtrent vergunningverlening, handhaving en toezicht. Dit plan gaat, in tegenstelling tot zijn voorgangers, niet enkel over bouwen en milieu, maar eveneens over de uitvoering van VTH-taken bij bouwen, slopen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, monumenten en milieu.

Het Omgevingsbeleidsplan bevat het beleid omtrent de taken van de gemeente met betrekking tot het omgevingsrecht: wat is onze visie op de omgeving, hoe wordt er getoetst, hoe vindt het toezicht plaats en hoe wordt er gehandhaafd? Keuzes en prioriteiten zijn daarin onvermijdelijk. De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een initiatief in de openbare ruimte binnen de kaders die er voor zijn, bijvoorbeeld het bouwen of slopen van een bouwwerk, het starten van een kinderdagverblijf of het verbouwen van een monument, ligt altijd bij de initiatiefnemer. De gemeente is er om er op toe te zien dat de initiatiefnemers die verantwoordelijkheid om binnen de kaders te blijven ook nemen. De gemeente neemt steeds meer de rol aan van de toezichthouder van het hele VTH-systeem en niet meer (enkel) van individuele gevallen.

Met de invoering van Omgevingswet, naar verwachting in 2018, zal verder worden gegaan op deze ingeslagen weg. De Rijksoverheid geeft aan met de Omgevingswet het omgevingsrecht te vergemakkelijken en de regels te bundelen voor ruimtelijke projecten. Zo wordt het bijvoorbeeld makkelijker om woningbouw op voormalige bedrijventerreinen of de bouw van windmolenparken te realiseren. Initiatiefnemers zouden zo beter bediend worden en de gemeente zou minder tijd en energie hoeven te steken in toezicht en handhaving. Of dit ook in de praktijk zo zijn beslag krijgt zal nog moeten worden gezien.

Daarnaast vervangen algemene regels steeds vaker vergunningen en worden veel activiteiten vergunningsvrij. In sommige gevallen is toezicht echter wel gewenst, of nadrukkelijker noodzakelijk, en zal toch capaciteit vrijgemaakt moeten worden. Dit plan anticipeert waar mogelijk op al deze ontwikkelingen. Het is belangrijk te onthouden dat beleid en regels er voor de inwoners en ondernemingen van de gemeente zijn. Wij achten het dan ook belangrijk om de individuele vraagstukken en belangen centraal te stellen.

Al met al vertrouwen wij erop dat het voorliggende Omgevingsbeleidsplan voor de komende jaren een solide kader zal vormen voor de gemeentelijke taken op het gebied van het omgevingsrecht.

Wethouder A. Koning en wethouder W. Runderkamp

Inleiding

Dit Omgevingsbeleidsplan is de opvolger van het Bouwbeleidsplan 2012-2016, het Milieubeleidsplan 2009-2012 uit Edam-Volendam en het Integraal Handhavingsbeleid uit Zeevang 2013-2017. Integratie van deze beleidsstukken is noodzakelijk vanwege de fusie die per 1 januari 2016 tussen Edam-Volendam en Zeevang heeft plaatsgevonden. Daarnaast borgt dit nieuwe Omgevingsbeleidsplan de voorwaarden die de wetgever stelt vanuit de wet VTH, die per 14 april 2016 in werking is getreden en uitvoering geeft aan de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken, de zogenoemde VTH-taken. Het geeft invulling aan de eis die de wetgever stelt in artikel 7 van het Besluit Omgevingsrecht (BOR). De eisen daar gesteld aan het handhavingsbeleid zijn in de meest recente aanpassing van de Wabo, door de wet VTH, verbreedt van enkel handhaving naar *uitvoering* én handhaving. Hiermee gelden deze procedurele eisen ook voor de vergunningverlening.

Organisatievisie

De nieuwe gemeente Edam-Volendam bestaat sinds 1 januari 2016. Bij de fusie tussen de voormalige gemeenten Edam-Volendam en Zeevang is een besturingsfilosofie vastgesteld waarin kernwaarden zijn ontwikkeld die gelden op alle (besturings)niveaus van de gemeente: Vertrouwen, Wendbaarheid, Leiderschap en Verbinding. Deze waarden vormen dan ook het uitgangspunt en het kader van de wijze waarop getracht wordt de doelen te bereiken en de VTH-taken uit worden gevoerd.

Bij het verlenen van vergunningen en het houden van toezicht wordt vertrouwen als uitgangspunt gehanteerd. Burgers en bedrijven hebben een verantwoordelijkheid om binnen de gestelde regels te acteren en de gemeente vertrouwt ze daarin. Pas bij signalen dat deze verantwoordelijkheid niet wordt genomen is de gemeente aan zet. De gemeente Edam-Volendam is wendbaar en flexibel en draagt er aan bij dat initiatieven worden gerealiseerd. Hierbij houdt zij wel de verantwoordelijkheid om de belangen van initiatiefnemers en de rest van de samenleving zorgvuldig af te wegen. In dit laatste ligt ook de koppeling met Leiderschap. De gemeente is een betrouwbaar anker voor de samenleving. In de sfeer van handhaving wordt dan ook daadkrachtig opgetreden indien wet- en regelgeving (herhaaldelijk en bewust of onbewust) wordt overtreden. Tenslotte is de gemeente Edam-Volendam omgevingsbewust en zoekt zij in het uitvoeren van de VTH-werkzaamheden steeds de verbinding met alle partijen.

De kernwaarden vormen het uitgangspunt bij het aanpassen van de organisatie op de mogelijke invoering van de private kwaliteitsborging. Het is denkbaar dat de rol van de gemeente daarbij nog meer aan zal sluiten bij met name 'Vertrouwen'.

Afbakening en positionering

Dit Omgevingsbeleidsplan is geschreven om enerzijds de inhoudelijke doelstellingen op de domeinen milieu en bouwen vast te stellen en anderzijds de doelen te formuleren welke bereikt kunnen worden door vergunningverlening, toezicht en handhaving. Verder geeft het richting aan de ambtelijke organisatie waar op in te zetten de komende beleidsperiode en hoe de taken uit voeren.

Het omgevingsrecht kent vele facetten. Het is daarom noodzakelijk om keuzes te maken welke elementen worden uitgewerkt in dit Omgevingsbeleidsplan. Het eerste deel van dit plan bevat de visie op de fysieke leefomgeving in de brede zin en het tweede deel gaat over de uitvoering van de VTH-taken. Deze VTH-taken worden afgebakend door artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de daarmee verbonden wetgeving, besluiten en regelingen (Bouwbesluit, activiteitenbesluit etc.). Dit betekent dat de activiteiten die bijvoorbeeld in art. 2.2 Wabo worden beschreven (kappen, inritten etc.) geen plek hebben in dit plan. Uitzonderingen hierop zijn gemeentelijke en provinciale monumenten welk wel een plaats hebben in dit plan.

Uiteraard dient het Omgevingsbeleidsplan niet alleen geplaatst te worden binnen de wettelijke kaders van de Wabo, maar ook van de Waterwet, de Woningwet, andere relevante wetgeving en de interne kaders zoals het coalitieakkoord en het programmaplan. Daarnaast is er aandacht voor zowel de landelijke ontwikkelingen van de private kwaliteitsborging, de vormgeving van de nieuwe Omgevingswet, doorontwikkeling van de omgevingsdiensten en het vaststellen van een verordening VTH kwaliteit.

Een deel van de taken op het gebied van milieu, de zogenaamde basistaken, worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst IJmond. Dit plan sluit aan op het door de Omgevingsdienst geformuleerde uitvoeringskader en handhavingbeleid zoals door de raad vastgesteld.

Samenwerking

Voor de realisatie van de doelstellingen en de uitvoering van de taken werkt de gemeente samen met een groot aantal interne en externe partners. Naast de gemeente wordt het speelveld gevormd door:

- Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, voor samenwerking bij vergunningverlening en toezicht en handhaving op het gebied van brandveiligheid;
- Omgevingsdienst IJmond, voor samenwerking bij vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu;
- Provincie Noord-Holland, als bestuurlijk partner, bevoegd gezag en steller van meerdere beleidskaders binnen het Omgevingsrecht;
- Hoogheemraadschap HHNK, voor samenwerking bij de watertaken;
- OM en Politie, als strafrechtelijk partners.

De wijze waarop deze samenwerking plaatsvindt wordt verderop in dit plan omschreven.

Leeswijzer

Zoals eerder benoemd bestaat het Omgevingsbeleidsplan uit twee delen. Het eerste deel bevat het beleid en de visie van de gemeente op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de uitgebreide zin: het geeft antwoord op de vraag 'Wat is onze visie op de fysieke leefomgeving en welke activiteiten zetten wij hiervoor in?' In het eerste deel staan dus ook de inhoudelijke doelen en ambities op het gebied van milieu, externe veiligheid en welstand.

Het tweede deel gaat in op het beleid van de gemeente met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken voor bouwen, ruimtelijke ordening en milieu. Het geeft antwoord op de vraag 'Op welke wijze voeren we Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving voor bouwen, ruimtelijke ordening en milieu uit, om de gestelde kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken?' Het tweede deel is gebaseerd op een risicoanalyse en een probleemanalyse, welke verder uitgewerkt wordt in een prioriteitstelling, meetbare doelstellingen door middel van indicatoren en een strategie.

Jaarlijks zal er een integraal uitvoeringsprogramma worden opgesteld waarin de vertaling naar de praktijk worden gemaakt. De meeste processen houden verband met de activiteit bouwen en daar ligt vanzelfsprekend ook de nadruk op. Hoewel de doelstellingen betrekking hebben op het VTH-proces kunnen ze niet volledig los van de inhoud worden gezien.



Gemeente
EDAM
VOLENDAM

Deel I

Omgevingskwaliteit

1. Klimaat en duurzaamheid

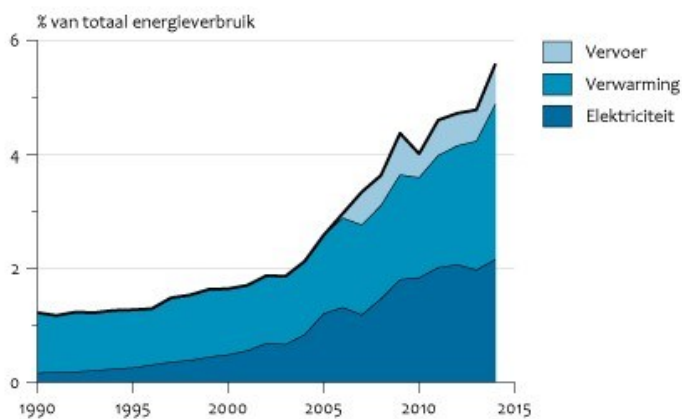
1.1 Inleiding

De onderwerpen klimaat en duurzaamheid zijn niet meer weg te denken uit Europees, landelijk en lokaal beleid. En dat is niet verwonderlijk, want burgers en bedrijven houden zich steeds meer bezig met verduurzamen en klimaatneutraal maken van huizen en kantoren. Duurzaamheid is een breed begrip en richt zich op een groot scala aan onderwerpen waaronder maatschappelijk verantwoord leven en ondernemen, milieu, ecologie en toekomstgericht denken. Overheden spelen met klimaat- en duurzaamheidsbeleid enerzijds in op de vraag vanuit de samenleving en anderzijds probeert zij het voortouw te nemen door bijvoorbeeld stimuleringsmaatregelen in te zetten. Het beleid krijgt een steeds groter nationaal en internationaal karakter. Afspraken en doelen worden op internationaal niveau gemaakt en richtlijnen en regels worden in toenemende mate in Brussel en op internationale conferenties opgesteld. Het lijkt hierdoor ver weg te staan, maar de landelijke, provinciale en lokale overheden blijven belangrijke spelers op het gebied van wetgeving, regulatie en stimulering. Zo stelt de provincie stimuleringsubsidies beschikbaar en maakt de gemeente lokaal beleid afgestemd op de eigen leefomgeving. Gemeente Edam-Volendam onderschrijft in het coalitieakkoord het belang van een lokaal klimaat en duurzaamheidsbeleid.

1.2 Landelijk beleid en richtlijnen

Het landelijk klimaatbeleid is met name gebaseerd op Europese en internationale afspraken zoals bijvoorbeeld het Kyoto verdrag. Het energieakkoord van Parijs dat in 2015 door een groot aantal landen is ondertekend met het doel opwarming van de aarde te beperken tot onder de twee graden, is nog niet in werking getreden. Dit gebeurt in 2020, maar met de doelstellingen wordt wel alvast rekening gehouden.

Figuur 1: Eindverbruik hernieuwbare energie per toepassing



Bron: CBS.

CBS/aug15
www.clo.nl/nl038531

Energieakkoord

Ook Nederlandse partijen hebben met elkaar een energieakkoord gesloten. In het najaar van 2013 is dit akkoord door het kabinet en een groot aantal organisaties zoals natuur- en milieuorganisaties, vakbonden en energieproducenten ondertekend. Met dit akkoord wordt toegewerkt naar een hoge reductie van de CO₂ uitstoot en een volledig duurzame energievoorziening in 2050. Zo is onder meer vastgelegd dat in 2020 14% van alle energie duurzaam moet zijn opgewekt; in 2023 moet dat 16% zijn.

Het energieakkoord past binnen de visie van de overheid: zij wil belasting van het milieu en afhankelijkheid van fossiele energie terugdringen en tegelijkertijd het concurrentievermogen van Nederland versterken. Het kabinetsbeleid voor groene groei staat in de Kamerbrief 'Groene Groei voor een sterke, duurzame economie' en is eveneens terug te vinden in de Green Deal. In figuur 1 is te zien dat hernieuwbare energie meer en meer wordt toegepast, maar dat er nog een lange weg te gaan is tot een geheel duurzame energieproductie tot stand is gekomen.

Wetgeving

Naast de akkoorden en afspraken is veel omtrent klimaat en duurzaamheid geregeld in wetgeving. Voorbeeld hiervan is de Wet milieubeheer (Wm). Deze wet bepaalt dat bedrijven een verplichting hebben energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uit te voeren. Ook wordt in het Bouwbesluit rekening gehouden met dit onderwerp door bouwvoorschriften voor energiezuinigheid en milieu.

1.3 Provinciaal beleid

In het Nationaal Energieakkoord staat dat provincies samen met gemeenten verantwoordelijk zijn voor het terugbrengen en verduurzamen van het energiegebruik op regionaal en lokaal niveau. Provincies hebben de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een goede ruimtelijke inpassing van de betreffende energiemaatregelen. Het huidige beleid staat niet op zichzelf, maar heeft een link met de provinciale Economische Agenda. Dit is vastgelegd in het Koersdocument Duurzame Energie en het beleidskader Wind Op Land. Doelstelling van het provinciale beleid is om met de transitie naar duurzame energie economische kansen optimaal te benutten. Tegelijkertijd streeft de provincie naar vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en wil zij hiermee bijdragen aan een gezondere leefomgeving. Het provinciale beleid, zoals vastgelegd in de provinciale ruimtelijke verordening, beperkt de mogelijkheid tot het realiseren van nieuwe windmolens en windmolenparken tot zogenoemde herstructureringsgebieden. Het grondgebied van de gemeente Edam-Volendam is niet gelegen in een herstructureringsgebied. Voor warmte/koude opslag (WKO) zijn grote delen van Noord-Holland geschikt. Ook in Edam-Volendam is dit het geval. De provincie heeft hiervoor de data beschikbaar gesteld.

De provincie Noord-Holland geeft prioriteit aan de handhaving van de energiebesparingsverplichting vanuit de Wm. Dit doet zij onder meer door haar opdrachtgevende rol richting de omgevingsdiensten. Daarnaast zijn in de huidige Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) drie hoofdbelangen geformuleerd, namelijk klimaatbestendigheid, duurzaam ruimtegebruik en ruimtelijke kwaliteit. Met cijfers en kaarten wordt inzichtelijk gemaakt waar mogelijke energietransities neerslaan en wat dat betekent voor het duurzaam ruimtegebruik en de inzet op de ruimtelijke kwaliteit. Met het oog op het Nationale Energieakkoord kijkt de provincie hoe lopende initiatieven verder ontwikkeld kunnen worden.

Om haar beleidsdoelen te bereiken ondersteunt de provincie gemeenten en het midden- en kleinbedrijf (MKB) bij het lokale duurzame energiebeleid. Dit gebeurt vanuit het Servicepunt Duurzame Energie. Daarnaast richt de provincie zich op regionale samenwerking, ontwikkeling via het Energy Board en werkt zij aan de nationale en internationale positionering van de noordelijke regio in de Energy Valley.

1.4 Lokale situatie en beleid

De gemeente wil haar verantwoordelijkheid nemen door te voldoen aan de normen zoals beschreven in het landelijk Energieakkoord. De gemeente heeft reeds een grote stap gezet door het vaststellen van haar klimaat- en duurzaamheidsbeleid. Deze zal actueel gehouden worden. Begin 2013 heeft de gemeenteraad van Edam Volendam het programma energie en duurzaamheid 2013-2016 vastgesteld. In ditzelfde jaar heeft de gemeente Zeevang eveneens een duurzame energie agenda opgesteld. Een nieuw programma zal dit jaar worden ontwikkeld, met een uitgewerkt beleid dat past bij de nieuwe gemeente. Bij het opstellen van de duurzaamheidsagenda zal de motie van de gemeenteraad van 14 juli 2016: voorgenomen beleid t.a.v. duurzaamheid, alsmede met het op 15 december 2016 door de gemeenteraad vastgestelde koersdocument worden betrokken. De gemeente is tevreden over het gevoerde beleid en wil in de aankomende periode inzetten op de verhoging van haar ambities. In het coalitieakkoord en programmaplan 2016-2022 heeft het college haar visie weergegeven. Zij geeft aan

duurzaamheid te zien als een prioriteit en vindt dat het een essentieel onderdeel moet zijn van dit Omgevingsbeleidsplan. Verder geeft het college aan particuliere initiatieven te willen stimuleren en de gemeente een voorbeeldrol te willen geven, door bijvoorbeeld openbare verlichting te verduurzamen en als organisatie het voortouw te nemen in verduurzaming. Door duurzaamheid structureel op te nemen in de Meerjaren Onderhoudsplanning (MOP) van het gemeentelijk vastgoed kan de gemeente Edam-Volendam kansen benutten om duurzaamheid op een kostendekkende manier mee te nemen bij het reguliere onderhoud. Voor windmolens is in het beleid geen plaats. Het belang van een open horizon en toerisme wegen in dit geval zwaarder.

In het nieuwe klimaat- en duurzaamheidsprogramma zullen energiezuinigheid en woonkwaliteit, direct merkbaar voor bewoners en ondernemers, centraal staan. Hierbij zal vooral gefocust worden op praktisch toepasbare maatregelen, die hun meerwaarde hebben bewezen en tot direct resultaat leiden. Het zestal speerpunten dat in het huidige programma is opgenomen, zal worden doorgezet, namelijk:

- 1) Duurzame ruimtelijke ontwikkelingen;
- 2) Duurzame bouw (nieuwbouw en bestaande bouw);
- 3) Energiebesparing;
- 4) Eigen organisatie;
- 5) Duurzame mobiliteit, en
- 6) Duurzaam ondernemen.

Op bovenstaande thema's wil de gemeente een actief beleid voeren. Bij het onderwerp duurzame bouw wil de gemeente (deels) voorlopend zijn, en in de eigen organisatie eveneens (deels) voorlopend en innovatief.¹

Op basis van bovenstaande thema's zijn verschillende taakstellingen gekozen. Afgelopen jaar is het beleidsplan openbare verlichting (duurzame ruimtelijke ontwikkelingen) geactualiseerd. De Energieprestatie op Locatie-verplichting (EPL) is opgenomen in het vorige milieubeleidsplan voor locaties met honderd woningen of meer (duurzame bouw) en wordt ook nu weer ingezet. De mogelijkheid om zonnepanelen te plaatsen op gemeentelijke gebouwen wordt onderzocht (eigen organisatie), evenals het verduurzamen van het gemeentelijk wagenpark. Onderzocht wordt of het wagenpark bij vervanging (deels) kan worden vervangen door elektrische voertuigen (duurzame mobiliteit). Ook in situaties van vergunningverlening en handhaving wordt meer aandacht gegeven aan advisering over de onderwerpen energie en duurzaamheid (duurzaam ondernemen). Waar mogelijk zal de gemeente een voorbeeldrol aannemen.

Voor de gemeente is een beleidsplan Openbare Verlichting beschikbaar dat als doel heeft de huidige verlichtingsinstallaties, gefaseerd over een meerjarige periode, in LED te vervangen. De huidige installatie is niet meer voldoende bedrijfszeker. Gelijktijdig wordt een invulling gegeven aan het SER-energie akkoord om in 2030 50% energiebesparing ten opzichte van 2013 te bereiken.

Een belangrijke rol is weggelegd voor informatieverlening en voorlichting. Niet iedereen weet wat hij kan doen om duurzaam te wonen of te verbouwen. Ook het geld is niet altijd (direct) beschikbaar. Waar mogelijk wordt in samenwerking met andere partijen, onze inwoners voorzien van informatie over de mogelijkheden, kosten en subsidies. Daarnaast maakt de gemeente gebruik van de diensten van het Duurzaam Bouw Loket om burgers en bedrijven te informeren over energiebesparingsmogelijkheden en beschikbare subsidiemogelijkheden en organiseert zij jaarlijks een energiemarkt.

¹ Binnen de verschillende speerpunten wordt onderscheid gemaakt tussen de ambitieniveaus: 1) actief, 2) voorlopen en 3) innovatief. Bij actief wordt aantoonbaar gekeken naar duurzame alternatieven en deze alternatieven worden in de besluitvorming meegenomen. Op dit niveau is geen ambitie om een voorbeeldfunctie te vervullen. Bij het ambitieniveau voorlopend is dit wel het geval, en wordt duurzaamheid integraal opgepakt, uitgedragen naar buiten toe en wordt gebruik gemaakt van technologieën waarvan bekend is dat ze werken. Duurzaamheid is dan ook een vanzelfsprekend onderdeel van de besluitvorming. Het ambitieniveau innovatief wil ook een voorbeeldfunctie uitdragen, maar beperkt zich niet tot bewezen technologieën.

Stichting Duurzaam Waterland heeft aangegeven haar werkgebied vanaf 1 juli 2016 uit te breiden, zodat alle burgers en bedrijven van de gemeente gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die deze partij biedt.

In onderstaande schema staan de belangrijkste doelstellingen en activiteiten uitgeschreven.

Visie
Omgevingskwaliteit gaat hand in hand met klimaat en duurzaamheid. De gemeente wil deze verbinding leggen, niet alleen om een bijdrage te leveren aan de eigen leefomgeving, maar eveneens om een bijdrage te leveren aan een duurzame wereld. De gemeente zet zich in om schadelijke activiteiten tegen te gaan en positieve activiteiten te stimuleren.
Activiteiten
Beleid
<ol style="list-style-type: none"> 1. Klimaat- en duurzaamheidsprogramma updaten 2. Duurzaamheid opnemen in relevante beleidsplannen- en programma's 3. Voorbeeldrol aannemen (MOP, inkoopbeleid etc.)
Uitvoering
<ol style="list-style-type: none"> 4. Duurzame energie stimuleren en CO2 uitstoot verminderen 5. Duurzaam ondernemen stimuleren 6. Duurzaam wonen stimuleren 7. Openbare verlichting gefaseerd vervangen (LED) 8. Inwoners van informatie voorzien en bestaande informatievoorzieningen bekendheid geven 9. Voorlichting over duurzaamheid tijdens toezichtbezoeken 10. Onderzoek uitvoeren naar verduurzaming eigen organisatie (wagenpark, zonnepanelen etc.) 11. Toezicht en handhaving versterken

2.Landschap, groen en natuur

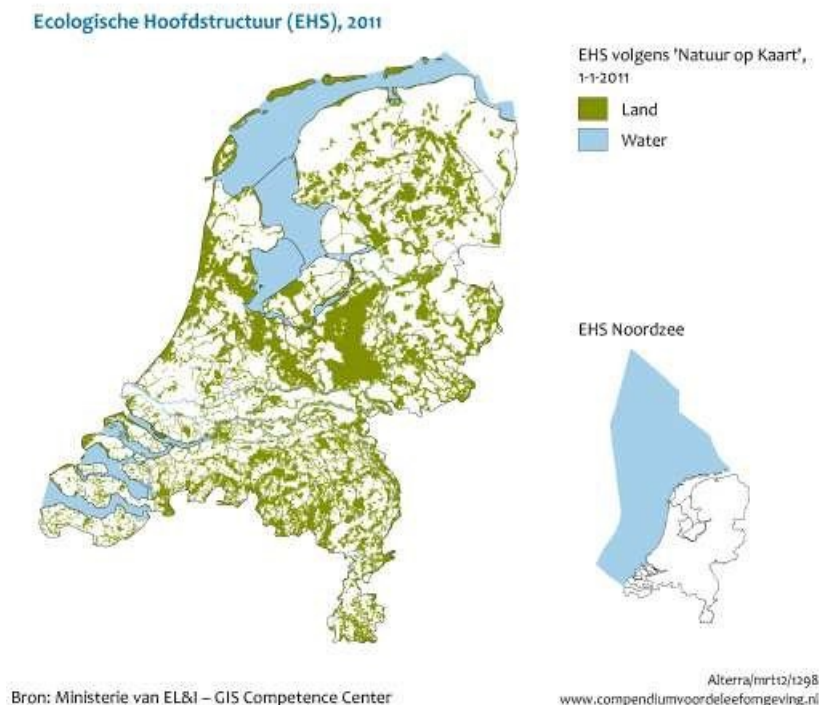
2.1 Inleiding

In het dichtbevolkte Nederland is natuur een schaars goed. Niet alleen de omgang met de beperkte hoeveelheid groen, maar ook het behoud en de verbetering van de kwaliteit van de natuur vormen een uitdaging. Dit is niet alleen een taak van de natuurbeheerders, maar eveneens van de (lokale) overheden, burgers en bedrijven. Met diverse vormen van natuurbeleid, vaak gebaseerd op internationale richtlijnen, wordt de natuur beschermd en wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit. De nieuwgevormde gemeente bestaat voor het grootste gedeelte uit landelijk agrarisch- en natuurgebied waarvan een groot gedeelte de status heeft van Natura 2000. Het beheer en gebruik is voor een groot deel in handen van de agrarische sector en Staatsbosbeheer (SBB). Het college laat in het coalitieakkoord weten dat de belangrijke partijen als Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), de Provincie, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK), Staatsbosbeheer en de gemeente samen een juiste balans dienen te vinden tussen alle belangen die hiermee gemoeid gaan.

2.2 Landelijk beleid en richtlijnen

Bij het natuurbeleid is de Rijksoverheid verantwoordelijk voor de landelijke kaders en ambities. De provincies zijn verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van het beleid, zoals dit in het Natuurakkoord staat. Op Europees niveau bestaat het netwerk Natura 2000, waarin een groot aantal natuurgebieden met elkaar verbonden zijn. Op landelijk niveau bestaat een samenhangend stelsel van natuurterreinen: het Natuur-netwerk Nederland (voorheen Ecologische Hoofd-structuur). De Natuur-beschermingswet regelt de natuurbescherming van deze gebieden. Vanuit deze wet is voor activiteiten of projecten die schadelijk zijn voor beschermde natuur een vergunning nodig.

Figuur 2: Ecologische Hoofdstructuur (EHS), 2011



Natuurvisie

In 2014 heeft het kabinet haar nieuwe beleid voor de toekomst gepresenteerd: De Natuurvisie. In deze visie beschrijft zij in grote lijnen het natuurbeleid voor de komende tien jaar. Kernpunt van deze visie is een omslag in het denken. Natuur hoort midden in de samenleving thuis, niet alleen in beschermde natuurgebieden. Dit is goed voor de economie én voor de biodiversiteit. Het tegengaan van de bedreiging van de biodiversiteit wordt als belangrijke uitdaging aangemerkt. In o.a. de Flora- en Faunawet en het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) wordt uitgewerkt hoe deze diversiteit beschermd dient te worden. Ook de kwaliteit van het stedelijk groen en biodiversiteit binnen de bebouwde omgeving zijn in het NMP4 opgenomen. De overheidsplannen hiervoor staan in de Uitvoeringsagenda Natuurlijk Kapitaal. Deze plannen zijn in lijn met internationale biodiversiteit-afspraken van het Biodiversiteitsverdrag (CBD) en de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Het Rijk, provincies en beheerders werken samen aan een nieuwe systematiek die de kwaliteit van de Nederlandse natuur in beeld brengt en verzamelde monitoringsgegevens vertaalt naar een kwaliteitsbeoordeling. De kwaliteitsscores worden opgeslagen in het Informatie Model Natuur (IMNA). Met de verzamelde informatie kan de overheid prioriteiten stellen en doelgericht instrumenten inzetten voor behoud en kwaliteitsverbetering van de Nederlandse natuur.

De nieuwe Wet Natuurbescherming zal de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet vervangen en treedt waarschijnlijk op 1 januari 2017 in werking. Op termijn wordt deze wet via een aanvullingswet geïntegreerd in de Omgevingswet. Het voorgestelde nieuwe stelsel neemt de Europese regelgeving als uitgangspunt. Dat is niet alleen van belang vanwege het feit dat Nederland is gehouden tot nakoming van zijn internationale verplichtingen, maar ook omdat de Europese regelgeving een hoog beschermingsniveau van de natuur verzekert, hoger dan de bescherming die vóór de totstandbrenging van de Europese kaders werd geboden door de nationale wetgeving.

Voor veel natuurdoelen is een goed watersysteem essentieel, zeker in het waterrijke Noord-Holland met haar veenweiden-, duin- en plassegebieden. Water en natuur zijn met elkaar verbonden door de verwevenheid van maatregelen die worden genomen in onder andere Natura2000 regelgeving, de Kaderrichtlijn Water (KRW), verdrogingsbestrijding, het Nederlands Natuur Netwerk en combinaties van waterberging en natuurontwikkeling. In 2009 heeft de provincie Noord-Holland het provinciaal Waterplan vastgesteld, waarvan de doelen vrijwel ongewijzigd worden voortgezet in de ontwerp-Watervisie 2016-2021. De waterschappen geven uitvoering aan deze doelen. Het watersysteem is onderdeel van dit hoofdstuk voor zover het direct verbonden is met natuurbeleid. Aangezien het watersysteem zijn eigen uitdagingen kent, zal het in het volgende hoofdstuk uitgebreider aan de orde komen.

2.3 Provinciaal beleid

De gemeente Edam-Volendam inclusief het Zeevanggebied ligt in het gebied dat aangemerkt wordt als Laag Holland. Laag Holland is een groen en waterrijk gebied, gelegen tussen Amsterdam, Zaanstad, Alkmaar, Schardam en het Markermeer. Het is een nationaal landschap met bijzondere natuur en cultuurhistorische bezienswaardigheden. De provincie heeft een belangrijke rol bij het beschermen van de natuur, de kwaliteit van het landschap en het versterken van de recreatiemogelijkheden in dit gebied.

De provincie heeft het Natuurbeheerplan 2016 opgesteld, dat aansluit op het vigerende beleid voor natuur, landschap, water, milieukwaliteit, landbouw en ruimtelijke ordening van de Europese Unie, het Rijk en de Noord-Hollandse waterschappen. Het provinciale beleid voor de bescherming en ontwikkeling van natuur, recreatie en landschap is beschreven in de Agenda en Programma Groen, vastgesteld door Provinciale Staten in 2013. De provincie richt zich op de realisatie van het netwerk van aangesloten natuurgebieden: het Natuurnetwerk Nederland, het opstellen van beheerplannen voor internationaal beschermde natuur in de vijf Natura 2000-gebieden in Laag Holland (waaronder Polder Zeevang). Doel is onder meer de bodemdaling te remmen en de waterkwaliteit te verbeteren,

de versterking van de relatie tussen stad en platteland, zoals het bevorderen van de recreatie en het toerisme en het vinden van nieuwe manieren om het beheer van het groen betaalbaar te houden. Daarnaast heeft de provincie samen met Landschap Noord-Holland het programma Provinciale Natuur Informatie 2012-2018 (PNI) opgesteld. Dit programma zorgt voor het opstellen en uitvoeren van consequent onderzoek waardoor veel vragen kunnen worden beantwoord. Bovendien wordt op deze manier veel natuurinformatie verzameld.

In het Meerjarenplan Milieu 2016-2020 schrijft de provincie Noord-Holland dat zij de realisatie van groenprojecten stimuleert door middel van subsidies. De provincie stelt onder meer subsidie beschikbaar voor de realisatie van natuurverbindingen en voor het beheer van natuur, agrarische gebieden en het landschap. Ook stelt de provincie subsidie beschikbaar voor het verbeteren van recreatieve verbindingen, zoals fiets- en wandelpaden, en voor toeristische overstappunten. Daarnaast verstrekt de provincie via Landschap Noord-Holland subsidie voor de aanleg en het herstel van kenmerkende kleine landschapselementen en voor maatregelen die bijdragen aan het behouden en versterken van leefgebieden van dieren en planten die in hun voortbestaan worden bedreigd. Aan de subsidiëring van de projecten in Laag Holland wordt mede bijgedragen door een aantal gemeenten in dit gebied en door het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Boeren die hun landbouwgrond natuurvriendelijk beheren, kunnen hiervoor een vergoeding krijgen. Dit gaat via de Subsidie Natuur en Landschap (SNL).

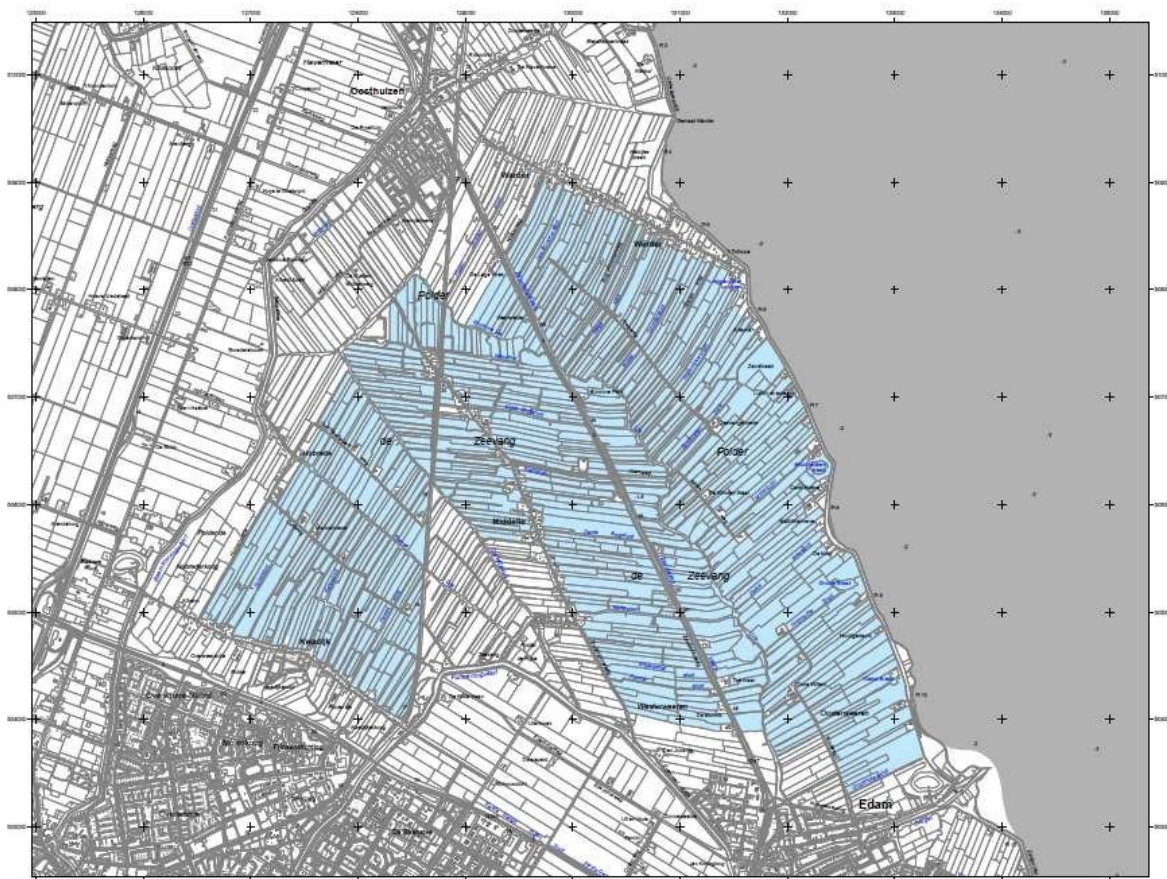
2.4 Lokale situatie en beleid

Een deel van gemeente Edam-Volendam is gelegen in het Laag Holland gebied Veenweiden Oost. Dit gebied is een afwisselend, open veenweidegebied (weiland op laagveen) met brede waterlopen, meren, een paar kleine droogmakerijen, en verspreid liggende kleine dorpjes. Veenweiden Oost is belangrijk voor weide- en moerasvogels. De oorspronkelijk brakke veenweiden zijn aan het verzoeten. Daardoor komt er andere plantengroei: brakke soorten verdwijnen en zoete soorten verschijnen. Veel van het Waterlands landschap verdwijnt door bebouwing en modernisering, vooral in het gebied tussen Edam en Volendam.

Langs het Edammerpad is een Natuurpark aangelegd met alle elementen die bij een veenweidegebied horen: drasse graslanden, bloemrijke oevers, open water en riet en op enkele plekken kleine bouselementen. Min of meer toevallig is het Molenpark, het groengebied langs de Dijkgraaf de Ruiterslaan ter hoogte van de Molenbuurt ontstaan. Op een gedeelte zijn woningen gebouwd, de rest heeft een groenbestemming gekregen. Verder is al langere tijd sprake van aanleg en beheer van ecologische oevers binnen het stedelijk gebied van de gemeente. Het ontbreekt aan gegevens over de effecten van dat beleid ten aanzien van soortenrijkdom van de flora en fauna. De gemeente Edam-Volendam heeft geen vastgesteld natuurbeleid. Maatregelen en beleid gericht op soortenbehoud en herintroductie vinden uitsluitend plaats als onderdeel van ruimtelijke ontwikkelingen (veelal als compenserende maatregelen) en als onderdeel van het reguliere beheer.

Doordat het gebied van Zeevang en Edam-Volendam samengevoegd is, beschikt de nieuw gevormde gemeente over een groot deel landelijk agrarisch- en natuurgebied waarvan een aanzienlijk gedeelte de status van Natura2000 gebied heeft waar vogel- en habitatrictlijnen gelden. Het beheer van dit gebied wordt samen met onder andere de provincie geregeld in het beheerplan. Door de samenwerkende partijen is een actueel handavingsuitvoeringsprogramma (HUP) opgesteld.

Figuur 2: Polder Zeevang Natura 2000 gebied



Ook beschikt de gemeente over een aantal bijzondere natuurgebieden, zoals de Graslandpolder met een kruidrijk en vochtig weidevogelgrasland, vochtig schraalland en rietlandjes met veenmosrietland. Langs de Markermeerdijk liggen doorbraken met riet en moeras. Het Kwadijkervlot is een moerasbos met rietmoeras en veenmosrietland. Langs het Markermeer, bij het dorp Schardam liggen de Rietkoog-, Schardammerkoog- en Oosterkoogpolder met vochtig weidevogel- en kruidrijk grasland, vochtig schraalland en rietmoeras. Het beheer en gebruik van de gebieden is in handen van de agrarische sector en Staatsbosbeheer (SBB). Belangrijke partijen als Land- en tuinbouworganisatie Nederland (LTO), Provincie, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK), Staatsbosbeheer en gemeente dienen de juiste balans te vinden tussen alle belangen die hiermee gemoeid zijn. Denk hierbij aan natuurbeheersubsidies, waterhuishouding, milieu, dier- en volksgezondheid, algemeen beheer en economische waarden als toerisme/recreatie en de agrarische sector. Samenwerking is hierbij essentieel.

In het vorige milieubeleidsplan van Edam-Volendam is de ambitie uitgesproken te onderzoeken of het belangrijk is om een groenstructuurplan of groenbeleidsplan op te stellen. Dit plan is tot op heden nog niet ontwikkeld. Het doel van het groenbeleidsplan is het vastleggen van de ambities voor het beheer van het groen, het groen passend te maken aan de functies, zoals aanwezig in de verschillende gebieden (structurelementen), en een goede samenwerking te borgen met de betreffende partners. Om verlies van natuur, landschap en biodiversiteit tegen te gaan is het belangrijk een integraal natuurbeleidsplan op te stellen. Daarnaast ontbreekt het momenteel aan een uitgewerkt beeld van de biodiversiteit binnen de gemeente. Om een volledig beeld te verkrijgen kunnen uitvoergegevens bijvoorbeeld via de Nationale Databank Flora en Fauna (NDF) worden opgevraagd. In de aankomende periode zal er gewerkt worden aan het compleet maken van de betreffende gegevens, zodoende een helder en efficiënt beleid te kunnen opstellen en uitvoeren.

In het coalitieakkoord van het college staat dat overpopulatie (bijvoorbeeld door ganzen en smienten) moet worden tegengegaan en tegenover de schade van agrariërs dient een redelijke provinciale vergoeding te blijven bestaan. Daarnaast zal worden gepleit voor behoud van een natuurbeheersvergoeding voor de agrariërs die actief zijn in onze gemeente. Het buitengebied in de Purmer en Zeevang blijft open, groen en agrarisch. Ook het buitendijkse gebied, bestaat uit Natura 2000 gebied en vraagt de nodige zorg. De luwtmaatregelen in het Markermeer, zijde Archipel Oost, zullen een nadere invulling krijgen, zodat de negatieve effecten van slibvorming worden tegengegaan en de wind wordt gebroken. De verwachting is dat door deze maatregelen de groei van waterplanten sterk toeneemt en daardoor overlast (zelfs gevaar) voor de watersport kan ontstaan. Hiervoor wordt op het moment een nieuw maaibeleid ontwikkeld; een pilot hiervoor is gaande.

Daarnaast zetten we in op het in stand houden en waar mogelijk verhogen van het groenoppervlak en bomenbestand per inwoner en het voorkomen en verminderen van (moeilijk te onderhouden) snippergroen.

Visie
De gemeente is trots op haar natuur. Het behoud en de uitbreiding van het landschap, natuur en biodiversiteit is belangrijk. Dit vraagt veel onderhoud en daarom een goed beleid. Het voeren van een integraal beleid gefocust op het behoud en de uitbreiding van het landschap, natuur en biodiversiteit wordt voorgestaan.
Activiteiten
Beleid
<ol style="list-style-type: none"> 1. Verbetering inbedding belang natuur/flora en fauna in beleid- en beheersdocumenten en vergunningverlening 2. Opstellen integraal groenbeleidsplan 3. Ontwikkelen maaibeleid 4. Ontwikkelen beleid op overpopulatie 5. Nadere invulling geven aan luwtmaatregelen 6. Behoud natuurbeheersvergoeding voor de agrariërs
Uitvoering
<ol style="list-style-type: none"> 7. Inventariseren biodiversiteit 8. Onderhouden en uitbreiden natuurlijk groenbeheer binnen stedelijk gebied 9. Buitengebied De Purmer en Zeevang openhouden 10. Verbeteren kennis van natuurwetgeving m.b.t. vergunningprocedures en handhaving 11. Mogelijkheid inventariseren organisatie handhavingsestafette polder Zeevang 12. Subsidiemogelijkheden provincie gebruiken bij gebiedsontwikkeling 13. Samenwerking met partners versterken 14. Toezicht en handhaving versterken

3. Water

3.1 Inleiding

Dit jaar is het honderd jaar geleden dat de stormvloed van 1916 de dijken brak en een groot deel van de regio Waterland binnendrong. Om herhaling van een dergelijke ramp te voorkomen, is het belangrijk dat alle betrokken partijen samenwerken. Om het waterbeheer zo goed mogelijk te laten verlopen zijn de taken neergelegd bij verschillende partijen, die elk op hun eigen niveau zorg dragen voor een goed beheer. Maar waterbeheer gaat over meer dan alleen de bescherming tegen het water van buitenaf. Het gaat eveneens over watermanagement, riolering en het schoonhouden van het zwemwater.

3.2 Landelijk beleid en richtlijnen

Waterbeheer wordt uitgevoerd door een groot aantal overheden en partners en wordt op verschillende niveaus vormgegeven. In 2000 hebben de EU-lidstaten de Kaderrichtlijn Water (KRW)

Figuur 4: Deelstroomgebieden Kaderrichtlijn Water



Bron: RWS; Waterdienst.

PBL/jan09
www.clo.nl/nl141204

vastgesteld. Hierin is onder andere opgenomen hoe de bescherming van de wateren geborgd wordt en hoe water duurzaam gebruikt kan worden. Eind 2015 hebben de minister van Infrastructuur en Milieu en de staatssecretaris van Economische Zaken het Nationaal Waterplan 2016-2021 vastgesteld. In het Nationaal Waterplan staat centraal dat Nederland de veiligste delta in de wereld blijft en de wateren schoon en gezond blijven. Daarnaast wordt in dit plan zorggedragen voor een klimaatbestendige waterinrichting en moet Nederland het gidsland zijn voor watermanagement. Gelijktijdig met de vaststelling van het definitieve Nationaal Waterplan 2016-2021

is eveneens het Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2016-2021 vastgesteld waarvoor Rijkswaterstaat verantwoordelijk is. Het Beheer- en ontwikkelplan voor Rijkswateren beschrijft onder andere hoe grote wateren beheerd moeten worden en hoe overtollig water af te voeren.

De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het nationale beleid en landelijke maatregelen voor voldoende water en zorgt onder andere voor oppervlakte- en grondwater, schoon water en normen van waterveiligheid. Rijkswaterstaat (RWS) en de waterschappen zorgen onder meer voor de preventie van overstromingen. RWS is verantwoordelijk voor het beheer van grote wateren, zoals de zee en de rivieren. Daarnaast onderhoudt zij dijken, dammen, stuwen en stormvloedkeringen, beschermt zij de kust en geeft rivieren meer ruimte door bijvoorbeeld uiterwaarden te verdiepen en nevengeulen aan te leggen.

3.3 Beleid Waterschap

De taak van een waterschap (of hoogheemraadschap) is watersysteembeheer, i.e. de kwantiteit, kering en waterkwaliteit. Ook gaat zij over zuiveringsbeheer van afvalwater. Het Hoogheemraadschap

Hollands Noorderkwartier (HHNK) is momenteel bezig met een project om de Markermeerdijken tussen Hoorn en Durgerdam te versterken. Deze dijken worden als primaire waterkeringen aangemerkt. Volgens de huidige planning zal dit omvangrijke project in 2021 worden afgerond. Verder zorgt het HHNK voor het onderhoud en beheer van de regionale wateren, zoals kanalen en poldervaarten.

3.4 Provinciaal beleid

De provincie Noord-Holland is verantwoordelijk voor de vertaling van het nationale waterbeleid naar regionale maatregelen. Voor een deel van het waterbeheer heeft de provincie operationele taken, bijvoorbeeld bij de verwijdering van grondwater uit de bodem. Het beheer van de grondwaterkwaliteit ligt volgens de Wet Bodembescherming ook bij de provincie.

Het Provinciaal Waterplan (PWP) beschrijft de kaders voor het regionale waterbeheer in Noord-Holland. Binnen deze kaders nemen hoogheemraadschappen en gemeenten maatregelen om inwoners te beschermen tegen overstromingen en wateroverlast, de waterkwaliteit te verbeteren en te zorgen voor voldoende water aan- en afvoer. Het PWP is geschreven met het motto 'Beschermen, benutten, beleven en beheren' en scheidt duidelijkheid over de strategische waterdoelen tot 2040. De Provincie maakt beleid, samen met de waterschappen en Rijkswaterstaat. Zij richt zich op de bescherming van mens, natuur en bedrijvigheid tegen overstromingen via het principe: preventie (het op orde houden van de waterkeringen met aandacht voor ruimtelijke kwaliteit), gevolgschade beperken (bijvoorbeeld waterbestendig bouwen daar waar nodig) en rampenbeheersing. Samen met waterschappen, gemeenten en Rijkswaterstaat draagt de provincie de verantwoordelijkheid voor de waterbalans. Het watersysteem wordt versterkt door deze te combineren met natuurontwikkeling, recreatie en/of cultuurhistorie. Daarnaast draagt de provincie, gezamenlijk met de andere verantwoordelijke partijen, zorg voor schoon en voldoende water. De provincie is dus voor de gemeente Edam-Volendam een belangrijke partner in het waterbeleid.

3.5 Lokale situatie en beleid

Vanuit de Waterwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor hemelwater en grondwater en bevoegd gezag voor indirecte lozingen, de verantwoordelijkheid voor stedelijk afval water ligt bij de waterschappen en provincies. De wijze waarop een gemeente invulling geeft aan deze zorgplichten wordt weergegeven in het verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP). De Wet Gemeentelijke Watertaken geeft een instrument ter realisatie van de zorgplichten met betrekking tot hemel- en grondwater in de vorm van de gemeentelijke verordening.

De gemeente is verplicht de zorg voor het hemelwater op te nemen in het vGRP. Nadat hemelwater door de gemeente is ontvangen, is het aan de gemeente de afweging te maken op welke wijze het ingezamelde hemelwater wordt verwerkt. Samenspraak met het betrokken waterschap is daarbij essentieel. De uiteindelijke keuze voor de wijze van omgaan met afvloeiend hemelwater wordt op lokaal niveau bepaald door een integrale afweging. De gemeente heeft bij de uitvoering van de zorgplicht dus de nodige beleidsvrijheid en kan voor een aanpak kiezen die, gelet op de lokale omstandigheden, het meest doelmatig is.

Hemelwater op particulier terrein is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de eigenaar van dit perceel, maar hemelwater in openbaar gebied behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeente. In het vGRP wordt aangegeven waar welke voorzieningen zijn gerealiseerd of in de planperiode worden gerealiseerd. Het GRP van Zeevang loopt tot en met 2016 en het vGRP van Edam-Volendam tot en met 2018. Uiterlijk in 2018 zal een nieuw gezamenlijk (v)GRP opgesteld worden, in de tussentijd wordt het huidige beleid gecontinueerd. Op het moment moet extra aandacht worden besteed aan de veroudering van een deel van het rioleringsstelsel dat herstel of vervanging behoeft. De strategische beslissingen over onder meer de investeringslasten van deze operatie zullen een plaats krijgen in het uitvoeringsplan behorend bij het vGRP.

In 2015 is, in het kader van het Bestuursakkoord Water, de samenwerking in de afvalwaterketen binnen de regio Zaanstreek-Waterland verder vormgeven. In 2016 zal deze samenwerking worden gecontinueerd.

Eveneens moet rekening worden gehouden met foutieve aansluitingen. Hiervan is sprake indien vuilwataansluitingen zijn aangesloten op het hemelwaterriool. Dit komt door bijvoorbeeld onoplettendheid tijdens een verbouwing waardoor de afvoer van het toilet, de badkamer, de wasmachine en/of de keuken per ongeluk op de regenwaterrioleringsring wordt aangesloten in plaats van op de vuilwaterrioleringsring. Hierdoor komt ongezuiverd afvalwater in de regenwaterrioleringsring en vervolgens in het oppervlaktewater terecht. Dit onderwerp zal worden meegenomen in het nieuw op te stellen vGRP.

De Waterwet bevat eveneens de gemeentelijke zorgplicht voor de in het openbaar gebied te treffen maatregelen om structurele nadelige gevolgen van de grondwaterstand zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Polder Zeevang is een voorbeeld van een kwetsbaar gebied. Onder- en overbemaling kunnen gevaar opleveren voor het landschap, natuur en biodiversiteit. Ook is het van belang dat het water een goede doorstroom kent om ziektes bij flora en fauna te voorkomen. In het Beheerplan Polder Zeevang wordt hier rekening mee gehouden.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen moet rekening worden gehouden met waterhuishoudkundige eisen op korte en lange termijn. Het proces van de Watertoets voorziet erin dat rekening wordt gehouden met de eisen zoals die vanuit het waterbeheer worden gesteld. Dit is niet alleen van belang voor een duurzaam en klimaatbestendig watersysteem, maar ook om zoveel mogelijk te voorkomen dat watergerelateerde problemen ontstaan nadat er is gebouwd. Op grond van deze zorgplicht moeten we ons als gemeente inspannen om structurele problemen te voorkomen of te beperken.

Naast de verantwoordelijkheid voor hemelwater en grondwater is de gemeente verantwoordelijk voor het baggeren van de watergangen. In 2013 heeft de gemeente Edam-Volendam een baggerplan laten opstellen voor de watergangen binnen het stedelijk gebied. Het doel van het baggerplan is het realiseren van een gemotiveerde, structurele aanpak van het onderhoudsbaggeren, waarbij voor een periode van tien jaar de kosten, de milieu-hygiënische kwaliteit en de hoeveelheid bagger inzichtelijk is. In het plan staat onder andere wanneer de baggerspecie vrij verspreidbaar is. In de komende periode zal een baggerplan worden opgesteld waarin de hele gemeente wordt meegenomen. In 2016 zal verder uitvoering worden gegeven aan baggerwerkzaamheden in de gehele gemeente. Tevens is een beheers- en onderhoudsplan schoeiingen & kademuren vastgesteld. In 2016 wordt de uitvoering van dit plan verder gecontinueerd.

Gemeenten en waterschappen hebben in het bestuursakkoord Water afgesproken het rioleringsbeheer beter op elkaar af te stemmen. De aankomende jaren zal dan ook worden ingezet op een goede communicatie- en informatie-uitwisseling met de waterpartners, waardoor het waterbeheer zo efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd en de kosten zo laag mogelijk worden gehouden.

Ten slotte beschikt de gemeente over meerdere buitenzwemplaatsen, zoals het strand Schardam, strand Edam en Slobbeland Volendam. Rijkswaterstaat controleert de zwemwaterkwaliteit (Rijkswateren) gedurende het zwemseizoen en geeft de resultaten door aan de provincies. De waterschappen onderzoeken in opdracht van de provincies, in de overige zwemwateren (niet Rijkswateren) de waterkwaliteit. Zij beoordelen of het zwemwater op een zwemwaterlocatie aan de normen voldoet en geven de resultaten door aan de provincie. Voor de volksgezondheid is het van belang dat de gemeente dit water in samenwerking met de provincie schoon en veilig houdt.

Visie
De kwaliteit en kwantiteit van het water, de verbinding van het watersysteem met andere systemen en de veiligheid dienen op orde te zijn. Met dit op het oog wordt een integraal waterbeleid gevoerd, waarin het Waterplan, het vGRP en het baggerplan met elkaar verbonden zijn.
Activiteiten
Beleid
<ol style="list-style-type: none"> 1. Vernieuwd (v)GRP opstellen 2. Goede communicatie en afstemming tussen waterpartners
Uitvoering
<ol style="list-style-type: none"> 3. Foutieve aansluitingen aanpakken 4. Tegengaan onder- en overbemaling 5. Riolering in kaart brengen 6. Waarborgen schoon zwemwater 7. Samenwerking afwaterketen voortzetten

4. Luchtkwaliteit en geur

4.1 Inleiding

Luchtkwaliteit is een belangrijk deel van omgevingskwaliteit. Bij luchtkwaliteit kan men denken aan geuroverlast, bijvoorbeeld bij een weg, bepaalde soorten industrie, visverwerkingsbedrijf of agrarisch bedrijf. Geur kan in de leefomgeving hinder veroorzaken en gezondheidsrisico's met zich meebrengen. Geurhinder kan leiden tot lichamelijke klachten, zoals hoofdpijn, misselijkheid en een verstoorde ademhaling. Ook kan geur psychische klachten veroorzaken, zoals spanningen en langdurige onvrede over de woon- en leefomgeving. Echter, met luchtkwaliteit bedoelen we niet alleen geur, het gaat ook om de luchtkwaliteit die niet direct te merken is, maar wel gevolgen heeft voor de gezondheid. Hierbij speelt fijnstof een grote rol. Circa 50% van de fijnstof in de lucht is afkomstig van natuurlijke bronnen zoals zand, zeezout en pollen. Het andere deel is afkomstig uit menselijke activiteiten zoals industrie, landbouw, huishoudens, scheepvaart, luchtvaart en verkeer. Fijn stof (PM_{10}) en stikstofdioxide (NO_2) zijn de belangrijkste stoffen waarvoor richtlijnen en maximale waarden zijn opgenomen in de luchtkwaliteitsregelgeving.

4.2 Landelijk beleid en richtlijnen

Met wet- en regelgeving wil de Rijksoverheid zorgen voor een goede luchtkwaliteit en de burgers beschermen tegen de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging. Om de kwaliteit van de buitenlucht te waarborgen zijn regels en grenswaarden opgesteld teneinde de uitstoot (emissies) bij de bron te beperken. De regels en grenswaarden zijn o.a. terug te vinden in internationale wetgeving, de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit en jurisprudentie. De Verenigde Naties (VN) en de Europese Unie (EU) bepalen de emissieplafonds. Afspraken hierover staan in verschillende akkoorden zoals: Convention on Long-range Transboundary, Air Pollution, en het Gotenburg Protocol. De EU heeft grens- en streefwaarden gesteld voor stoffen in de lucht waaraan EU-lidstaten moeten voldoen. Het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL), dat loopt tot 2017, moet ervoor zorgen dat Nederland de grenswaarden binnen de gestelde termijn bereikt. Rijk, provincies en gemeenten zetten zich hiervoor in. Afgezien van een aantal plaatsen met een hoog aantal aan veehouderijen, industrie en een hoge bevolkingsdichtheid, zien we veel verbeteringen in de waarden.

Tabel 1: NeR Emmissieplafonds, Bron: Compendium voor de leefomgeving

Stof	Emissie- plafond 2010 ¹⁾	Emissie- plafond 2005	Reductie- verplichting voor 2020 ten opzichte van 2005 ²⁾	Emissie- plafond 2020 ³⁾
	kton	kton	%	kton
Zwavel dioxide (SO_2)	50	65	28	46
Stikstofoxiden (NO_x)	260	368	45	203
Ammoniak (NH_3)	128	141	13	122
Fijnere fractie van fijn stof ($PM_{2,5}$)	-	20,7	37	13

Het geurbeleid voor industriële inrichtingen staat in de Nederlandse Emissierichtlijn lucht (NeR). De NeR geeft in de meeste gevallen als richtwaarde dat er 12% gehinderden mogen zijn, als bovenwaarde 20% gehinderden en 3% als streefwaarde (wat overeenkomt met 'geen hinder'). De wettelijke waarden voor veehouderijen zijn te vinden in artikel 3 van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). Gemiddeld genomen liggen de concentraties van fijnstof en stikstofdioxide in Nederland onder de norm. Wel worden lokaal nog normen overschreden, vooral langs wegen met veel verkeer in steden.

4.3 Provinciaal beleid

De doelstelling van de provincie is het verder verbeteren van de luchtkwaliteit in Noord-Holland, gericht op het creëren van een gezonde(re) leefomgeving. De provincie neemt deel aan het NSL. Met name in de gebieden waar nog niet is voldaan aan de criteria zal de provincie deze NSL-aanpak nog enkele jaren voortzetten en monitoren.

De provincie borgt de afname van luchtvervuiling door onder andere monitoring van de maatregelen die voortkomen uit de NSL en door de voortzetting van het bestuurlijke Milieudialoog IJmond, zodat samen met partners blijvend de balans gevonden kan worden tussen economische ontwikkeling en een gezonde leefbare woonomgeving. In deze Milieudialoog wil de provincie het gesprek aangaan over de wijze waarop omgegaan wordt met de huidige discrepantie tussen gemeentelijk (stand-still) beleid en de toepassing van het NIBM-principe (toepassing Niet In Betekenende Mate, i.e. activiteiten waarbij de bijdrage aan de luchtverontreiniging beperkt is). Daarnaast creëert de provincie bewustzijn onder inwoners over de gevaren van slechte luchtkwaliteit door te informeren over de gezondheidseffecten. Met deze bewustwording wordt een gedragsverandering ingezet; mensen zien de noodzaak om zelf een bijdrage te leveren aan de verbetering van de luchtkwaliteit. Daarnaast zoekt de provincie aansluiting bij landelijke Green Deals of Health Deals en zoekt zij naar meer verbinding tussen het luchtkwaliteitsdossier en het duurzame energiedossier.

De Provincie probeert innovatie te stimuleren door onder meer subsidies beschikbaar te stellen voor het terugdringen van emissies, het verbieden van bepaalde stoffen en het opzetten van een meetnetwerk.

4.4 Lokale situatie en beleid

In beginsel kent de gemeente Edam-Volendam geen overschrijding van de signaalwaarden of grenswaarden voor wat betreft de luchtkwaliteit. Wel bleek uit een leefbaarheidsonderzoek uit 2007 dat er sprake was van geuroverlast van visrokerijen, dit is inmiddels teruggedrongen naar acceptabele normen. Omdat bij het voldoen aan de wettelijke normen gezondheidseffecten niet uit te sluiten zijn, wil de gemeente de luchtkwaliteit zo hoog mogelijk houden. Op het moment is geen actueel geurhinder- en luchtkwaliteitsonderzoek beschikbaar. Wanneer nodig kan de gemeente een onderzoek laten uitvoeren.

Veel regels en grenswaarden met betrekking tot de luchtkwaliteit liggen vast in nationale en internationale wetgeving. Er is echter wel speelruimte op het gebied van geurhinder. De gemeente heeft veel ondernomen om de wettelijke waarden te behalen en de meest efficiënte stappen zijn gemaakt. Het is daarom niet mogelijk om met de beperkte financiële middelen een groot effect op korte termijn te bereiken. Wel kan middels kleine stappen, op langere termijn, worden gekomen tot verdere verbetering van de lokale luchtkwaliteit.

Het vraagstuk heeft aansluiting bij het thema klimaat en duurzaamheid. Door middel van informatieverstrekking wil de gemeente inwoners stimuleren tot het plaatsen van zonnepanelen, zonneboilers en het isoleren van de woning.

Uit het Milieubeleidsplan Edam-Volendam 2009-2012 blijkt dat de belangrijkste lokale bron van luchtverontreiniging het verkeer in Edam en Volendam is. Vooral in de omgeving van (doorgaande) wegen is de lucht van een matige kwaliteit. De beoogde derde ontsluiting zal naar verwachting positieve gevolgen hebben op de plaatselijke luchtkwaliteit. Immers de verschuiving van een deel van de verkeersstromen van de Julianaweg en de Singelweg naar de derde ontsluiting leidt tot een verlaging van de concentratie van stikstofdioxide en zwevende deeltjes ter plaatse. Belangrijker dan de afname

van de verkeersintensiteit is de verwachte afname van verkeersstagnatie waardoor het aantal stationair draaiende en vanuit stilstand optrekkende auto's met bijbehorende emissies zal afnemen.

De gemeente wil het gebruik van auto's delen stimuleren (Greenwheels, Autodate etc.). Dit is gunstig voor de luchtkwaliteit, aangezien huishoudens met deelauto's op jaarbasis minder kilometers afleggen. Door uitbreiding van het aantal locaties waar deze auto's beschikbaar zijn, wordt het aantrekkelijker voor meer gebruikers. Dit heeft een positief effect door een beperkte investering (gereserveerde parkeerplaats). Elke elektrische in plaats van conventioneel gereden kilometer heeft een positief effect op de lokale luchtkwaliteit en veroorzaakt daarnaast minder verkeersgeluid in de bebouwde kom. Om deze redenen wil de gemeente het gebruik van elektrische auto's stimuleren door in te zetten op de uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen met oplaadpunten. Het gebruik van elektrische auto's in het wagenpark van de gemeente is eveneens een goede optie. Dit kan door de huidige auto's, wanneer deze zijn afgeschreven, te vervangen door elektrische modellen. Hiermee neemt de gemeente een voorbeeldfunctie op zich.

Visie
De luchtkwaliteit in Edam-Volendam voldoet aan alle wettelijke waarden. Het doel is dit te behouden, echter daarmee zijn we er nog niet. In de aankomende jaren gaat de gemeente zich inzetten voor een hoog niveau van luchtkwaliteit en een zo groot mogelijke beperking van geurhinder.
Activiteiten
Beleid
<ol style="list-style-type: none">1. Stimuleren verbetering luchtverontreiniging (informatieverlening, duurzaamheidsmaatregelen)2. Klimaat- en duurzaamheidsagenda updaten3. Gemeente als voorbeeld niet-vervuilende mobiliteit
Uitvoering
<ol style="list-style-type: none">4. Uitbreiden netwerk elektrisch rijden5. Elektrische auto's opnemen in gemeentelijk wagenpark6. Derde ontsluiting aanleggen7. Geurhinderonderzoek uit laten voor voeren

5. Geluid, trillingen en straling

5.1 Inleiding

Geluid is bij uitstek een lokaal milieuaspect. Bijna alle functies en bestemmingen hebben er mee te maken. Sommige functies zijn veroorzaker van geluidsoverlast, zoals verkeer en bedrijven. Andere functies, zoals wonen, gezondheidszorg en onderwijs kunnen hinder ondervinden van geluid. De belangrijkste bronnen van geluidhinder zijn wegverkeer, vliegverkeer en burelen. Industrie en treinverkeer leiden in mindere mate tot geluidhinder. Langdurige blootstelling aan geluid kan naast hinder en slaapverstoring ook lichamelijke klachten veroorzaken. Het ervaren niveau van overlast is afhankelijk van iemands persoonlijke eigenschappen en de bron van de geluidsoverlast. Naast geluid zullen we in dit hoofdstuk eveneens het beleid bespreken op het gebied van straling.

5.2 Landelijk beleid en richtlijnen

In 2002 is de Europese Richtlijn omgevingslawaai in werking getreden. De inhoud hiervan is in 2004 doorvertaald naar hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder. Om de schadelijke en hinderlijke gevolgen van hoge geluidniveaus te bestrijden, zijn er drie instrumenten in werking gesteld:

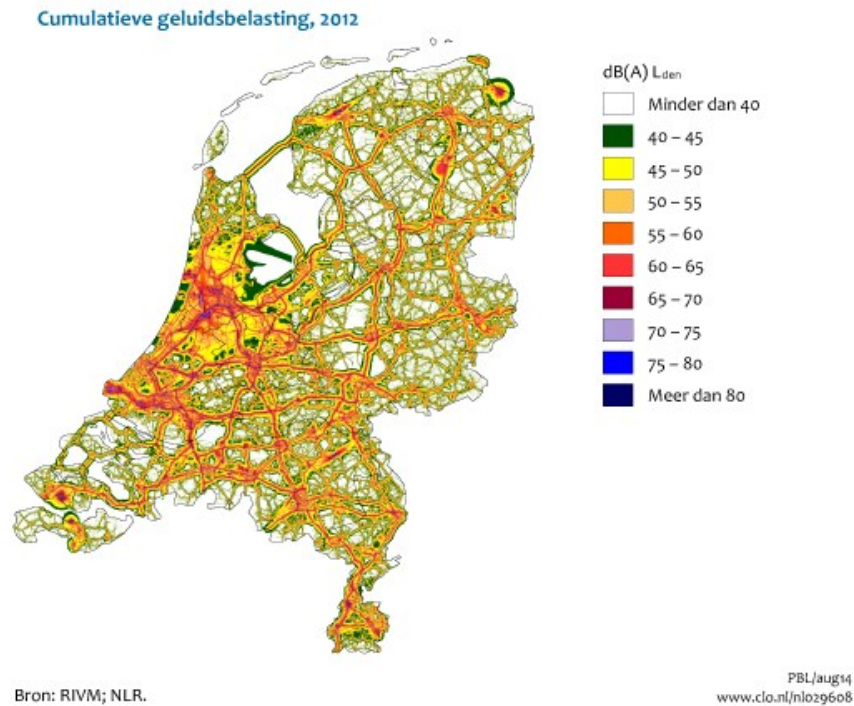
- 1) Het inventariseren van de blootstelling aan omgevingslawaai met behulp van *geluidbelastingkaarten*. Deze kaarten worden elke vijf jaar geactualiseerd.
- 2) Het vaststellen van *actieplannen* om omgevingslawaai te voorkomen en/of te beperken, met name gericht op locaties met hoge blootstellingsniveaus. De geluidbelastingkaarten bieden hiervoor zinvolle basisinformatie.
- 3) Het *voorlichten* van het publiek over omgevingslawaai en de effecten. Onderdeel hiervan vormt de publicatie van de geluidbelastingkaarten en het organiseren van inspraak over de actieplannen.

De wet- en regelgeving is terug te vinden in verschillende documenten van de Rijksoverheid. Zo bestrijdt de Wet geluidhinder (Wgh) geluid dat wordt veroorzaakt door weg- en spoorwegverkeer en industrieterreinen. Deze wet is van toepassing op de aanleg van nieuwe wegen of woningen, maar ook op bestaande situaties. Het Bouwbesluit bevat een groot aantal technische voorschriften die van toepassing zijn op het bouwen van onder meer woningen. Om bewoners te beschermen tegen geluid van buiten dient de buitengevel bijvoorbeeld voldoende geluid tegen te houden. Hetzelfde geldt voor wanden tussen verschillende woningen. Ook zijn er regels opgenomen om het geluid van installaties zoals liften, verwarming en ventilatiesystemen te beperken.

De geluidnormen voor bedrijven zijn vastgelegd in de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit. Voor de meeste bedrijven gelden de standaard geluid-normen: de gemiddelde geluidbelasting op de gevel van geluidsgevoelige objecten (waaronder woningen) mag gedurende de dag, avond en nacht niet meer bedragen dan het vastgelegde aantal Db(A). Bij specifieke situaties kan de gemeente strengere of ruimere geluidnormen opleggen aan individuele bedrijven, bijvoorbeeld met een maatwerkvoorschrift of een aangepaste geluidnorm in de vergunning.

Naast deze wetten zijn er eveneens regels en richtlijnen te vinden in onder andere de Verkeerswet 1994, de wet Luchtverkeer en de Tracéwet. Op landelijk niveau is een wijziging in regelgeving gaande. Deze wijziging, Swung 2, zorgt ervoor dat de geluidbelasting door autonome groei van het wegverkeer op provinciale wegen niet meer ongebreideld mag toenemen.

Figuur 5: Cumulatieve geluidsbelasting, 2012



Straling

Berichten in de media over mogelijke nadelige gezondheidseffecten door blootstelling aan elektromagnetische velden van antennes leiden regelmatig tot ongerustheid. Uit wetenschappelijk onderzoek naar de gezondheidseffecten van antennes is naar voren gekomen dat het lichaam op kan warmen bij hoge veldsterktes. Om onnodige opwarming en ander mogelijke neveneffecten te voorkomen, zijn blootstellingslimieten opgesteld. Deze limieten geven de maximale waarden aan waar een persoon aan mag worden blootgesteld. De blootstellingslimieten zijn vastgesteld door ICNIRP, de International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection.

5.3 Provinciaal beleid

Doelstelling van de provincie is het terugbrengen van de geluidbelasting op woningen en het behouden van relatief rustige gebieden. Dit doet zij door het aanbieden van informatie aan inwoners d.m.v. geluidskarten. Hiermee wil zij de bewoners in staat stellen om een juiste inschatting te kunnen maken van het geluidsniveau bij bijvoorbeeld een nieuw aan te kopen woning. Daarnaast houdt zij rekening met geluidreducerende maatregelen bij het aanleggen van wegen. In 2017 wordt een nieuwe geluidskart opgesteld en in 2018 een vernieuwd Actieplan geluid. Het beheer van de geluidzones van industrieterreinen van regionaal belang is door de provincie ondergebracht bij de Omgevingsdienst NZKG. Het beheer van de vijf betreffende terreinen wordt zoveel mogelijk uniform uitgevoerd. In Edam-Volendam ligt geen industrieterrein van regionaal belang.

Daarnaast doet de provincie onderzoek naar de beleving van het geluidsniveau in verschillende gebieden, zoals stiltegebieden en wordt het beleid hier op de bevindingen aangepast. De provincie wil geluidreducerende maatregelen, zoals een duurzame stille deklaag voor wegen, bevorderen door marktpartijen te stimuleren. Ook moedigt zij elektrisch vervoer, en het daar bijbehorende netwerk, aan. De provincie heeft geen beleid op het gebied van straling.

5.4 Lokale situatie

In de voormalig gemeente Edam-Volendam is in 2007 een onderzoek uitgevoerd naar de door burgers ervaren geluidhinder. Het vaakst heeft men hinder van vliegtuigen. Hinder van verkeersgeluid staat op de tweede plaats. Met name in het centrum van Edam ervaart men hinder door verkeersgeluid. Ook geluid van burens, bouwactiviteiten, horeca en de kermis leiden tot hinderklachten. Industrie en scheepvaart leiden in veel mindere mate tot geluidsoverlast.

In het Milieubeleidsplan Edam-Volendam 2009-2012 is de ambitie uitgesproken om de geluidhinder per saldo niet te laten toenemen en op plaatsen met een hoge verkeersintensiteit te laten afnemen. Stille gebieden moeten stil blijven en in gebieden met hoge geluidsbelasting moet bestaande hinder verder worden teruggebracht naar aanvaardbare waarden.

Verkeer

Figuur 6: Geluidsbelasting provinciale wegen Edam en Volendam



Het aantal verkeersbewegingen is mede door ruimtelijke ontwikkelingen (uitbreidingswijken) en het gestegen autobezit de afgelopen jaren blijven stijgen. Door deze algemene toename in verkeersbewegingen is de geluidsproductie van het verkeer evenredig toegenomen. De streefwaarden worden op meerdere plaatsen in de gemeente overschreden. Ook het wegdektype speelt hierbij een rol, klinkers produceren meer geluid dan asfalt. In hoofdlijnen kan worden gesteld dat de geluidsbelasting in de vorm van overschrijding van voorkeurswaarden zich met name voordoet langs de hoofdverbindingswegen en wijkontsluitingswegen. Ook op drukkere erftoegangswegen met klinkerbestrating kan de geluidsproductie boven de voorkeurswaarde uitkomen. Uit de gemeentelijke verkeersenquête blijkt dat hinder van zwaar verkeer ook voorkomt. Het betreft hier voornamelijk trillingen en/of schade door deze trillingen. In Volendam werden eveneens problemen veroorzaakt door de aanwezigheid van grote aantallen toeristenbussen in het centrumgebied. Dit is in de afgelopen jaren afgenomen.

Het gemeentelijk beleid voor het terugdringen van verkeerslawaaï is vastgelegd in het Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan 2013 en de Beleidsregel beperking zwaar verkeer in binnenstad Edam (2012). Het Gemeentelijk Verkeer en Vervoersplan (GVVP) bevat een aantal concrete maatregelen om geluid- en trillinghinder als gevolg van verkeer terug te dringen. Hierin staat onder andere dat een derde ontsluitingsweg zal worden aangelegd in Volendam (2018) om de verkeersintensiteit op te vangen, huisvuil in de historische kernen van Edam en Volendam met klein materieel opgehaald wordt, beperkingen zijn opgelegd voor bevoorradersvoertuigen, geluidsreducerend asfalt zal worden geplaatst op Dijkgraaf de Ruiterslaan, Zuidpolderlaan en de Harlingenlaan en een aantal gebruik- en verkeersmaatregelen zijn ingezet om het zware verkeer te verminderen.

Op het vliegverkeer boven het grondgebied, dat door geënuqueterden als bron van geluidhinder is aangewezen, heeft de gemeente geen invloed. Het is op dit moment moeilijk in te schatten welke effecten de toekomstige groei, alsmede mogelijke verplaatsing van vliegbewegingen naar vliegveld Lelystad zal hebben op de geluidhinder door vliegtuigen. Gezien het geringe aantal recente klachtmeldingen bestaat voorsnog geen aanleiding voor extra beleidsinspanningen inzake vliegtuiglawaai.

In het gebied van Zeevang komen negen woningen voor op de Raillijst. ProRail draagt de verantwoordelijkheid de sanering van de woningen op de Raillijst uit te voeren. De sanering kan bestaan uit het plaatsen van raildempers en/of geluidschermen (zogenoemde bronmaatregelen). Dit maakt het aanbrengen van gevelisolatie wellicht niet noodzakelijk. Vanwege verwachtingen die in het verleden zijn gewekt, is er bij ProRail op aangedrongen de betreffende woningen met voorrang te behandelen. ProRail heeft echter geen concrete planning van de werkzaamheden gegeven.

Horeca

Edam en Volendam zijn toeristische trekpleisters. De gemeente kent een groot en gevarieerd aanbod van horecazaken, waaronder hotel, cafés, snackbars, restaurants en restaurant-cafés. De gemeente streeft ernaar om overlast voor woningen en andere geluidgevoelige bestemmingen te beperken door eisen te stellen aan de toelaatbaarheid van activiteiten in het bestemmingsplan. In het centrum daarentegen wil de gemeente, onder voorwaarden, de regelgeving versoepelen.

Niet alle horecaondernemers zijn zich bewust van de effecten van hun activiteiten op de leefomgeving. De Wet milieubeheer verplicht horecaondernemers om bij verbouwing van de inrichting of wijziging van de exploitatie een melding in te dienen. Deze melding moet worden voorzien van een akoestisch onderzoek. Wanneer ondernemers kennis hebben van de geluidsuitstraling van hun pand en de consequenties van de wijze van exploitatie voor de omgeving, dan kunnen zij gerichte maatregelen nemen om de geluiduitstraling van de inrichting zodanig te verminderen dat aan de wettelijke geluidsnormen van het Activiteitenbesluit kan worden voldaan. Om de geluiduitstraling van een pand in overeenstemming te brengen met de wettelijke regels zijn verschillende maatregelen mogelijk, variërend van het gesloten houden van ramen en deuren en de muziek zachter zetten tot de installatie van een geluidbegrenzer of een bouwkundige aanpassing aan het pand. Indien nodig kunnen dergelijke maatregelen door middel van het opleggen van een nadere eis worden afgedwongen.

Industrie

De gemeente Edam-Volendam kent geen gezoneerde industrieterreinen. Het nieuwe industrieterrein Oosthuizerweg behoort eveneens niet tot de gezoneerde terreinen. Wel bevindt zich binnen de gemeente een tweetal bedrijven waarvoor een geluidszone geldt. Scheepswerf Groot kent een vastgestelde zone en voor scheepswerf Prins geldt een aangewezen meetpunt. Voor sommige (grotere) bedrijven in Noord Holland behandelt de Omgevingsdienst onder mandaat van het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten. De OD IJmond ziet bij deze bedrijven ook toe op de naleving van de toegestane geluidsbelasting.

In 2012 is in Volendam over laagfrequent geluid (lfg) geklaagd, maar er is geen bron gevonden van de betreffende overlast. De definitie van lfg is afkomstig uit de Richtlijn Laagfrequent geluid van de Nederlandse Stichting Geluidhinder. Deze richtlijn is niet verankerd in wet- of regelgeving maar is via jurisprudentie wel een veel gebruikte bron. De landelijke ontwikkelingen op dit gebied worden afgewacht, en waar mogelijk wordt meegewerkt aan een akoestisch onderzoek.

Straling

De gemeente Edam-Volendam onderschrijft de maatschappelijke wens van mobiele communicatie en het belang van een dekkend mobiel netwerk. Tegelijkertijd wil de gemeente, daar waar een omgevingsvergunning voor plaatsing is vereist, zorg dragen voor een aanvaardbare inpassing van de antennes in de stad en het landschap. De gemeente dient zich te houden aan het landelijk beleid inzake plaatsing van antennemasten, maar heeft daarnaast oog voor de maatschappelijke onrust over de mogelijke effecten op de volksgezondheid. Daar waar onrust ontstaat, probeert de gemeente deze door voorlichting, in samenwerking met de GGD en het Antennebureau, te verminderen.

Visie
Geluid is bij uitstek een lokale aangelegenheid. Inwoners moeten zo min mogelijk geluidhinder ondervinden, maar de regelgeving moet ook niet te beperkend worden. De gemiddelde geluidhinder mag niet boven de streefwaarden uit komen. Geluidhinder mag per saldo niet toenemen en op plaatsen met een hoge verkeersintensiteit moet het afnemen.
Activiteiten
Beleid
<ol style="list-style-type: none"> 1. Maatregelen leefbaarheid/trillingen/geluid in vernieuwd GVVP 2. Beleid maken op Raillijst 3. Updaten geluidsonderzoeken 4. Databeheer geluidsnormen en metingen
Uitvoering
<ol style="list-style-type: none"> 5. Toezicht en handhaving op naleving geluidsnormen bij o.a. evenementen, industrie en horeca 6. Adviseren projecten/bouwplannen/verbouwplannen m.b.t geluidsnormen en reducerende maatregelen 7. Aanvaardbare inpassing van antennes in de omgeving

6. Bodem en ondergrond

6.1 Inleiding

Bodembeleid heeft vele aspecten. De grond waarop gebouwd wordt, de grond waarin kabels en leidingen zich bevinden, de connectie met het grondwater en grondsanering zijn hier enkele voorbeelden van. Een goed beleid moet een goede balans vinden tussen de verschillende bodemopgaven. Het bodemsysteem en het grondwatersysteem zijn bijvoorbeeld nauw met elkaar verbonden. Zo is de bodemkwaliteit van belang voor het (drink)water van nu en de toekomst. Het zijn trage systemen, waarin verkeerde besluiten kunnen leiden tot hoge kosten of jarenlange beperkingen in het gebruik. Daarom is een verstandig en duurzaam gebruik van bodem en grondwater nodig voor een gezonde, veilige leefomgeving en voor een verantwoord economisch gebruik. Uitgangspunt is dat de gebruiker de bodem kan benutten maar zich wel verplicht zorgvuldig met die bodem om te gaan.

6.2 Landelijk beleid en regelgeving

Het taakveld bodem omvat bodembescherming, bodembeheer en bodemsaneringen. De wet- en regelgeving met betrekking tot de bodem is terug te vinden in verschillende wetten. Bescherming van de bodem is geregeld in de Wet bodembescherming. Vanuit deze wet is bepaald dat als binnen een inrichting bodembedreigende bedrijfsmatige activiteiten worden verricht, de kans op bodemverontreiniging tot een verwaarloosbaar minimum moet worden teruggebracht. In het Activiteitenbesluit en de bijbehorende ministeriële regeling staan de verplichte maatregelen en voorzieningen om de bodemrisico's bij bodembedreigende activiteiten verwaarloosbaar te maken. Wanneer er bouwstoffen op of in de bodem worden toegepast, moeten deze voldoen aan het Besluit Bodemkwaliteit.

In 2015 is het convenant Bodem en Ondergrond 2016-2020 ondertekend door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UVW). Hierin staan de gezamenlijke doelstellingen voor het bodembeleid, waaronder de verdere ontwikkeling naar een duurzaam en efficiënt beheer en gebruik. De kansen die er zijn om een bijdrage te leveren aan het realiseren van maatschappelijke doelen als energievoorziening, drinkwatervoorziening, grondwaterreserves, landbouw, cultuurhistorie, natuur en klimaatmitigatie en -adaptatie, dienen zo optimaal mogelijk benut te worden. De provincies en gemeenten betrekken bij het opstellen of actualiseren van hun ruimtelijke plannen zoveel mogelijk de ondergrond en beschouwen de boven- en ondergrond als één geheel. Preventie heeft hierbij prioriteit. Daarnaast wordt gefocust op het in beeld brengen van nieuwe bedreigingen voor het bodem- en watersysteem, en wordt onderzoek gedaan naar de vermindering van de nazorgkosten en van het beheer van voormalige stortplaatsen. Aan het eind van de convenantsperiode dienen alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging met onaanvaardbare humane, ecologische of verpreidingsrisico's (spoedlocaties) te zijn gesaneerd of dienen de risico's in ieder geval beheerst te zijn. Het Rijk stelt in de convenantsperiode 610 miljoen euro beschikbaar voor de realisering van de convenantsdoelstellingen. Het wettelijk instrumentarium, de Wet bodembescherming (Wbb), wordt in de Omgevingswet opgenomen.

De Rijksoverheid wil samen met andere overheden een samenhangend beleid ontwikkelen voor activiteiten in de ondergrond. Dat doen ze in het brede Programma Bodem en Ondergrond. Met dit programma wil de overheid de ondergrondse ruimte ordenen en activiteiten op elkaar afstemmen.

Om de kwaliteit in het bodembeheer te borgen, heeft Rijkswaterstaat het programma Kwalibo opgesteld. Het programma kent drie speerpunten: kwaliteitsverbetering bij de overheid, versterking van toezicht en handhaving en erkenningsregeling bodemintermediairs. Voor taken van het bevoegd gezag is een kwaliteitsstandaard geformuleerd in de vorm van het zogenaamde normblad 8001/8002

(voor provincies, gemeenten en milieudiensten). Het doel van het onderliggende project '*Kwaliteitsimpuls en visitaties*' is het verbeteren van de taakuitvoering bodembeheer door de overheid. Versterking van toezicht en handhaving wordt geregeld in het Bodem+ programma. Bodem+ wil de decentrale overheden ondersteunen bij de uitoefening van hun toezichthoudende en handhavende taken. Deze ondersteuning krijgt onder andere vorm door het samenbrengen van de betrokken partijen, het uitwisselen van informatie en het delen van kennis.

Het bevoegd gezag mag alleen gegevens accepteren van een erkende intermediair. Landelijk wordt bodeminformatie bijgehouden in verschillende datasystemen, waarvan het bodemloket⁵⁰ de belangrijkste is. Ook organisaties als Alterra en het RIVM houden systemen met bodeminformatie bij. Ook dient bij het bodembeheer rekening te worden gehouden met archeologie. Vanaf 2007 is de Wet op de archeologische monumentenzorg van kracht. Uitgangspunt van die wet is om archeologische sporen van waarde in de bodem te laten zitten (behoud in situ).

6.3 Provinciaal beleid

De provincie Noord-Holland heeft als doelstelling het voorkomen van aantasting van de bodemkwaliteit door duurzaam bodembeheer en het saneren van vervuilde locaties zodoende de bodem nu, en in de toekomst, duurzaam, gezond en veilig te kunnen gebruiken. De provincie anticipeert op het nieuwe bodemconvenant, onder andere door het vernieuwen van de bodemsaneringsstrategie en het bijbehorende uitvoeringsprogramma, zodat de uitvoering daarvan soepel verloopt. Duurzaam bodembeheer wordt vastgelegd in de nieuw op te stellen visie op de ondergrond. Ontwikkelingen in de ondergrond kunnen alleen doorgaan als daar geen ruimtelijke of milieukundige bezwaren voor zijn.

De komende periode werkt de provincie langs twee sporen. Enerzijds blijft zij wettelijk verantwoordelijk voor het beschermen, beheren en saneren van de bodem. Zij heeft hiervoor juridische en financiële instrumenten. Anderzijds werkt zij mee aan de implementatie van het nieuwe bodemconvenant 2016-2020 in Noord-Holland. De provincie zet zich in om de basiskwaliteit te borgen door alle spoedlocaties te saneren of te beheersen. Dit betekent dat alle spoedlocaties gesaneerd of beheerst moeten zijn voor 2021.

De provinciale rol als bodemsaneerder wordt richting 2020 steeds kleiner waardoor minder ingezet zal worden op technische innovaties. Beheer van verontreinigde bodems wordt hierdoor steeds belangrijker. De provincie zal voor het beheer, in het bijzonder met betrekking tot gebiedsgericht grondwaterbeheer, op zoek blijven naar innovatie. De sanering of beheersing van locaties met verspreidings- en ecologische risico's gebeurt waar mogelijk gebiedsgericht. Het ontstaan van nieuwe spoedlocaties wordt zo veel mogelijk voorkomen door handhaving van de wettelijke zorgplicht (art. 13 Wbb). Sanering of beheersing van spoedgevallen gebeurt in veel gevallen door gebiedsgericht grondwaterbeheer. Er zal hiervoor een bodemstrategie en uitvoeringsprogramma opgesteld worden dat eveneens als basis zal dienen voor de vergunningverlening en handhaving.

De provincie neemt een voorbeeldfunctie door het voortouw te nemen bij infrastructurele en ruimtelijke projecten, en een goede gezonde bodem onderdeel uit te laten maken van de communicatie over een gezondere leefomgeving. Dit doet zij door de wisselwerking van ruimtelijke inrichting van de bovengrond met het gebruik van de ondergrond binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid, veiligheid, maatschappelijk draagvlak en ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

6.4 Lokale situatie en beleid

Aangezien de ondergrond door een groot aantal partijen (particulieren, bedrijven, overheden) wordt gebruikt bestaan verschillende belangen. Hierdoor bestaat de noodzaak tot het scheppen van een helder kader. Hierin wordt voorzien door de (landelijke) wet- en regelgeving, welke is uitgewerkt in het Bodembeleidsplan Edam-Volendam. Hierin staan eveneens een aantal ambities die de gemeente t.a.v. de bodemkwaliteit heeft geformuleerd. Het bodembeleid van de gemeente Zeevang is te

Figuur 2: Saneringen Edam en Volendam



vinden in de Nota bodembeheer regio Waterland. Dit is een gezamenlijk nota van de regio Waterland, bestaande uit de gemeenten Beemster, Landsmeer, Oostzaan, Waterland, Wormerland en Zeevang. Het bodembeleidsplan Edam-Volendam en bodembeheerplan regio Waterland zullen binnenkort worden geharmoniseerd en geactualiseerd. De aanwezige schone bodem in Edam-Volendam moet schoon blijven, de verontreinigde grond wordt zodanig beheerd dat de verontreiniging in de omgeving niet toeneemt. De aanwezige bodemverontreiniging mag niet leiden tot (humane) risico's. In het bodembeleidsplan Edam-

Volendam zijn eveneens kaders van het beleid en regels met betrekking tot bodem gerelateerde activiteiten weergegeven. Hierbij ligt de focus op de taken en bevoegdheden waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Voor bepaalde toepassingen of in specifieke gebieden is de provincie, het Hoogheemraadschap of Rijkswaterstaat bevoegd gezag. In het nieuwe bodembeleidsplan zal worden aangegeven waar en wanneer dit aan de orde is. De bodemkwaliteit en bodemfunctie dienen op elkaar afgestemd te zijn. Schone grond moet schoon blijven, licht verontreinigde grond moet worden beheerd en ernstig verontreinigde grond moet worden schoongemaakt. De bodemkwaliteitskaarten, bodembeheerplan en bodembeleidsplan worden voor het totale grondgebied van de gemeente nagezien en geactualiseerd. Op deze wijze kunnen grondstromen en het grondgebruik in werken en projecten beter worden gereguleerd en beheerd. Ernstige bodemverontreinigingen moeten gesaneerd worden alvorens tot een wijziging van de huidige activiteiten op de locatie kan worden overgegaan. In het kader van het Besluit uniforme saneringen (BUS) worden ernstige bodemverontreinigingen van meer dan 25 m³ onder het gezag van de provincie gesaneerd; locaties met een kleinere omvang dan 25 m³ worden onder het gezag van de gemeente gesaneerd.

Grondverzet vond tot medio 2012 plaats op grond van het overgangsbeleid. De gemeente Edam-Volendam heeft besloten om vanaf eind 2012 het landelijke generieke beleid toe te passen en zal dit

nu voor de gehele fusiegemeente doen. De gemeente wil haar grondbeleid actualiseren en volledig overgaan op de regelgeving van het Besluit Bodemkwaliteit.

Visie
De aanwezige schone bodem moet schoon blijven, verontreinigde grond dient goed beheerd te worden en er mag geen nieuwe verontreinigde grond ontstaan.
Activiteiten
Beleid
<ol style="list-style-type: none">1. Opstellen nieuw bodembeleidsplan2. Baggerstromenbeleid actualiseren3. Samenwerking met bodempartners borgen
Uitvoering
<ol style="list-style-type: none">4. Uitwisselen data met bodempartners5. Monitoren saneringslocaties6. Actueel houden van bodeminformatie7. Ontbrekende data aanvullen8. Versterken preventie9. Versterken toezicht en handhaving

7. Externe veiligheid

7.1 Inleiding

Externe veiligheid heeft betrekking op situaties waar een ongeval kan plaatsvinden met gevaarlijke stoffen of een ongeval als gevolg van vliegtuigen op of nabij luchthavens, waardoor mensen, die verder niets met de risicodragende activiteit te maken hebben, om het leven zouden kunnen komen. Hiervoor wordt meestal uitgegaan van het risico, als combinatie van kans en effect. In zeer beperkte situaties is het effect bepalend (voornamelijk bij vuurwerk en munitie). De reikwijdte van het begrip externe veiligheid is beperkt in de zin dat uitsluitend naar slachtoffers buiten de poort wordt gekeken. In deze afbakening van het begrip externe veiligheid zit echter ook de link met de ruimtelijke ordening: de relatie tussen de risicovolle activiteit en haar omgeving. Onder andere de vuurwerkcramp in Enschede (2000) heeft aangetoond hoeveel impact een ongeval op de omgeving kan hebben. In kleinere mate is de brand bij het bedrijf Chemiepack in Moerdijk in 2011 een actueel ongeval waardoor de aandacht op de risico is gevestigd en gevraagd wordt om aandacht en investering in veiligheid, zowel van de kant van het bedrijfsleven als van de overheid.

7.2 Landelijke richtlijnen en regels

Het algemene rijksbeleid voor externe veiligheid is gericht op drie onderdelen:

- 1) Het beperken en beheersen van risico's voor de omgeving voor het gebruik, de opslag en de productie van gevaarlijke stoffen (inrichtingen);
- 2) het transport van gevaarlijke stoffen (openbare wegen, water- en spoorwegen, buisleidingen); en
- 3) het gebruik van luchthavens.

Voor inrichtingen is het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) het belangrijkste toetsingskader. Hierin zijn bijvoorbeeld grens-, oriënterende- of richtwaarden opgenomen voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.² Daarnaast bestaat specifieke wetgeving voor de opslag van vuurwerk en munitie. Voor transport van gevaarlijke stoffen is met name de Wet vervoer gevaarlijke stoffen relevant. Op 1 april 2015 is het Besluit externe veiligheid transportroutes (Bevt) in werking getreden waarmee het verplicht is geworden transportroutes waarlangs gevaarlijke stoffen worden vervoerd vast te leggen in het bestemmingsplan. Verder is het Activiteitenbesluit en het Besluit externe veiligheid buisleidingen van belang (Bevb). Voor luchthavens is specifiek beleid, dat deels nog in ontwikkeling is.

Het externe landelijke veiligheidsbeleid bestaat uit twee onderdelen: ruimtelijke scheiding (zonen), en inventariseren en saneren. Hiervoor is het noodzakelijk dat besluiten over omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen onderling goed op elkaar afgestemd zijn. Risicobronnen voor de externe veiligheid zijn bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn, transportroutes voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (via weg, water, spoor, buisleidingen) en luchtvaartterreinen in algemene zin (luchtvaartveiligheid). De aan te houden veiligheidsafstanden zijn meestal gebaseerd op risico's en soms op te verwachten effecten bij een calamiteit (voor ontplofbare stoffen zoals vuurwerk en munitie). Voor afstanden die zijn gebaseerd op risico's worden normen voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico gehanteerd. Het groepsrisico's is een richtwaarde en het beleid hiervoor zal zich in de toekomst verder ontwikkelen. Belangrijk is om te inventariseren of voor bestaande risicobronnen voldoende afstand tot kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten wordt

² PR/GR: Voor het bereiken van de eerste doelstelling wordt gebruik gemaakt van het begrip plaatsgebonden risico (PR). Het PR geeft de kans per jaar aan dat een persoon, die permanent en onbeschermd aanwezig is op een bepaalde gevaarlijke plaats overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen. Voor kwetsbare objecten is dit een grenswaarde en moet worden opgevolgd. Voor het bereiken van de tweede doelstelling wordt gebruik gemaakt van het groepsrisico (GR). Het GR geeft aan wat de kans is op een ongeval waarbij tien, honderd of duizend slachtoffers vallen in de omgeving van de risicobron. Het aantal personen dat in de omgeving van de risicobron verblijft bepaalt daardoor de hoogte van het GR.

aangehouden. De gemeenten zijn wettelijk verplicht om hier in hun bestemmingsplannen rekening mee te houden.

De belangrijkste algemene kadernota waarin het beleid voor externe veiligheid is beschreven, is het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4). De belangrijkste nota's waarin het beleid concreter wordt uitgewerkt zijn *Omgaan met risico's* (1989), *het Kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp* (2001) en *Nuchter omgaan met risico's, beslissen met gevoel voor onzekerheden* (2004).

7.3 Provinciaal beleid

De provincie heeft het beheersen van risico's bij opslag, productie, gebruik en transport van gevaarlijke stoffen in hun omgeving als uitgangspunt voor haar beleid genomen. Externe veiligheid is voor de provincie een relatief nieuw beleidsterrein. In de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de opbouw van expertise op het gebied van externe veiligheid.

Voor een deel van de bedrijven in Noord-Holland die werken met gevaarlijke stoffen (vaak de grotere bedrijven) is de provincie bevoegd gezag. Dat betekent dat de provincie verantwoordelijk is voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze taken worden in opdracht van de provincie uitgevoerd door de omgevingsdiensten (OD). Onderdeel van het takenpakket van de OD is het oplossen van eventuele resterende saneringssituaties: gevallen waarin (nog) niet aan de wettelijke grenswaarden wordt voldaan. Door de bundeling van de expertise bij de omgevingsdiensten is de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid minder kwetsbaar geworden. Voor een deel moet het nieuwe stelsel zich echter nog bewijzen. De provincie wil samen met gemeenten een goed opdrachtgever zijn voor de omgevingsdiensten.

De provincie beheert de provinciale risicokaart, waarmee burgers inzicht hebben in de risico's in hun directe leefomgeving. De provincie spreekt gemeenten aan op hun taak in het actueel houden van de gegevens waar zij verantwoordelijk voor zijn en ondersteunt bij het opstellen van omgevingsbeleid en de verantwoording van groepsrisico's bij omgevingsvergunningen en ruimtelijke plannen. Ook gebruikt zij de risicokaart om invloed uit te oefenen op bestemmingsplannen om zo bijvoorbeeld de risicobedrijven zoveel mogelijk te clusteren.

In het kader van interbestuurlijk toezicht (IBT) houdt de provincie toezicht op de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid door gemeenten. Externe veiligheid is in dit kader benoemd als een risicogebied. In de informatieverordening van de provincie is vastgelegd welke informatie de provincie over de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid wil ontvangen. Als deze informatie aanleiding geeft tot zorgen over de kwaliteit van het beleid dan zet de provincie IBT-instrumentarium in. Om ervoor te zorgen dat de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid op niveau is werkt de provincie samen met regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten) en veiligheidsregio's vanuit het landelijke programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015-2018.

In het kader van dit programma ontvangen de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's middelen waarmee de uitvoering van het externe veiligheidsbeleid verbeterd kan worden. Het programma richt zich niet alleen op verbetering van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH-taken), maar ook op verhogen van het expertiseniveau door het ontwikkelen van een kennisinfrastructuur.

7.4 Lokale situatie en beleid

In 2008 is de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland (VRZW) tot stand gekomen. In de regio werken acht gemeenten (waaronder Edam-Volendam), de VrZW en de geneeskundige hulpverlening samen bij ongevallen en rampen. Het doel van deze samenwerking is een multidisciplinaire voorbereiding van rampen en crises. Het cluster Risicobeheersing van de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland is in het

kader van externe veiligheid en het Vuurwerkbesluit de adviseur van de gemeente. In de ontwerpfase van (grootschalige) infrastructurele en ruimtelijke orderingsprojecten wordt dit cluster betrokken.

Figuur 8: Inrichtingen met gevaarlijke stoffen in Edam en Volendam



De gemeente heeft een belangrijke taak in de borging van externe veiligheid, zowel ten aanzien van bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen als ten aanzien van het transport van die gevaarlijke stoffen. Deze borging wordt geregeld in via bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument waarmee nieuwe saneringsituaties kunnen worden voorkomen. Verder is de gemeente het bevoegd gezag voor een deel van de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij bedrijven. Een deel van deze taken worden in opdracht door de

omgevingsdienst uitgevoerd. Het huidige beleid is erop gericht dat er wordt voldaan aan de geldende normen voor het plaatsgebonden- en groepsrisico, zoals wordt geregeld in omgevingsvergunningen of tracébesluiten en bij beslissingen over de ruimtelijke ordening in de omgeving van die risicobronnen.

In totaal zijn er acht inrichting in de gemeente Edam-Volendam die vallen onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Hiervan zijn er zeven in Edam-Volendam en één inrichting in het Zeevang gebied. Deze zijn opgenomen op de provinciale Risicokaart. De gemeente heeft de taak om deze gegevens actueel te houden.

De drie in de gemeente aanwezige tankstations waar ook LPG kan worden getankt voldoen aan het PR en het GR. De inrichtingen zijn geregistreerd in het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen (RRGS). De hoofdmoot van de transporten van gevaarlijke stoffen binnen de gemeente vindt plaats op de provinciale wegen. Dit wordt gezien als een activiteit met een laag risico. Bij het opstellen van bestemmingsplannen moet altijd de aard van de wegen in of aansluitend op het plangebied worden beschouwd. Met aard wordt hier bedoeld of de weg wel of niet is opengesteld voor het transport van gevaarlijke stoffen.

In de bestemmingsplannen zijn beperkingen opgenomen voor de aard van de toe te laten bedrijfsmatige activiteiten op de industrieterreinen. In principe worden enkel activiteiten toegestaan met gevaarlijke stoffen, waar het PR en het GR contour valt binnen de inrichting. Het totaal verbieden van alle activiteiten op de industrieterreinen die vallen onder het Bevi heeft geen of nauwelijks effect op de externe veiligheid buiten de industrieterreinen. Een verbod heeft echter wel gevolgen voor bijvoorbeeld de lokale visverwerkende industrie. Door het niet gebruik kunnen maken van natuurlijke koudemiddelen, zoals bijvoorbeeld ammoniak, hebben zij een concurrentienadeel ten opzichte van

bedrijven in andere gemeente. Een geheel verbod is dan ook niet wenselijk. Ook het verbieden van de lokale aflevering en opslag van brandstoffen, inclusief LPG, leidt tot een verlaging van de risico's, maar wordt eveneens als onwenselijk gezien.

Visie
De gemeente is een veilige plek om te wonen en te werken. De gemeente zet zich in om dit zo houden door de risico's laag te houden en de veiligheid te waarborgen.
Activiteiten
Beleid
<ol style="list-style-type: none"> 1. Beleid voeren op objectieve risicobeoordeling (nuchter omgaan met risico's) 2. Blijvend voldoen aan wettelijke veiligheidsnormen
Uitvoering
<ol style="list-style-type: none"> 3. Uitvoering en handhaving van de wettelijke normen 4. Toetsen van ruimtelijke plannen op externe veiligheidsaspecten 5. Heldere communicatie over veiligheidsrisico's lokale omgeving 6. Regionale samenwerking met betrekking tot externe veiligheid voortzetten 7. Informatie ten behoeve RRGs / Risicokaart actueel houden 8. Interactieve risicokaart op gemeentelijke website plaatsen 9. Toezicht en handhaving

8. Afval

8.1 Inleiding

De discussie over het zuinig omgaan met grondstoffen wordt steeds actueler, zowel in het kader van milieubehoud als het potentiële financiële voordeel van het recyclen en slim verwerken van afval. Dit geldt niet alleen voor consumentenafval, waarvoor gemeenten primair verantwoordelijk zijn, maar ook voor bedrijfsafval. Bij alle maatschappelijke activiteiten komt afval vrij, en omdat het dumpen van afval nadelige effecten veroorzaakt voor de natuur en de volksgezondheid is het van groot belang dat het vrijgekomen afval op een juiste manier wordt verwerkt of beheerd. De beste manier om de afvalproblematiek aan te pakken is zo min mogelijk afval te produceren. Nuttig hergebruik van afvalstoffen wordt dan ook als belangrijke methode gezien om de hoeveelheid vrijgekomen afval te verminderen. Wanneer bovengenoemde methoden niet mogelijk zijn, kan afval worden verbrand in installaties met een hoog energetisch rendement, waarmee bijvoorbeeld huishoudens van stroom worden voorzien. Wanneer ook deze methode niet kan worden toegepast, wordt het afval gestort.

8.2 Landelijke regelgeving en richtlijnen

In 2008 heeft de Europese Unie de Kaderrichtlijn Afvalstoffen opgesteld waarin zij aangeeft wat er onder afval moet worden verstaan en welke producten hier niet toe behoren. De definitie van afval in de kaderlijn is elke stof of voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Deze definitie komt overeen met die in de Wet milieubeheer wordt gehanteerd.

Op nationaal niveau wordt de afvalstroom gereguleerd in het landelijke afvalbeheerplan (LAP-2), welke eind 2009 in werking is getreden. Eind 2014 is de tweede wijziging van het LAP-2 doorgevoerd, waarin het geactualiseerde afvalbeleid voor de aankomende jaren is uiteengezet. Hieronder vallen in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Uitgezonderd zijn derhalve: radioactief afval, baggerspecie, mestoverschotten, destructieafval en communaal afvalwater. Het plan, met als ondertitel 'Naar een materiaalketenbeleid', heeft een doorkijktijd tot 2021. Het in de LAP-2 neergelegde afvalstoffenbeleid is gericht op het beperken van het ontstaan van afvalstoffen, het beperken van de verontreiniging en het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens. De ketenaanpak heeft een belangrijke plaats in LAP-2 gekregen op basis van de overweging dat de meest effectieve stappen in de richting van een duurzaam en zuinig materiaalgebruik zijn te realiseren wanneer deze plaatsvinden vanuit het perspectief van de hele keten. Het gaat om een omslag in denken te bewerkstelligen en zodoende een milieubewuster proces tot stand te laten komen. Zo is onder andere het stimuleren van preventie van afvalstoffen, het verhogen van de nuttige toepassing van afvalstoffen en het benutten van restwarmte van afvalverbranding meegenomen als criteria in het plan. De provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders dienen het LAP te gebruiken als toetsingskader bij de uitoefening van hun bevoegdheden vanuit de Wm. Het gaat dan onder andere om vergunningverlening waar afvalaspecten aan de orde zijn. Dit betreft dus niet alleen de vergunningen voor afvalbeheerinstallaties, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt.

Goed gescheiden afval is makkelijker te recyclen dan afval dat niet wordt gescheiden. Ongeveer 50% van al het huishoudelijk afval wordt nu gescheiden. De overheid wil dit verhogen naar 75% in 2020. Hiervoor is het afvalfonds in het leven geroepen.

8.3 Provinciaal beleid

Met als basis de LAP-2 en de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen heeft de provincie als doelstelling het minimaliseren van negatieve effecten van afval op de kwaliteit van de leefomgeving, mede door het voorkomen van het ontstaan van afval, dan wel het hergebruiken of recyclen daar van. De provincie zet zich in om de wettelijke taak goed uit te voeren met juridische (vergunningverlening, handhaving,

nazorgplannen) en financiële instrumenten zoals het nazorgfonds voor de herontwikkeling van gesloten stortplaatsen. De provincie ziet toe op het beheer van afvalstortplaatsen door nazorgplannen vast te stellen. Innovaties, zoals duurzaam stortbeheer, kunnen wettelijke taken makkelijker en goedkoper maken.

Vanuit het thema circulaire economie, waar afval en recycling een onderdeel van zijn, zoekt de provincie manieren om te komen tot een biobased economie. De provincie is betrokken bij de introductie van duurzamere vormen van stortbeheer. Op het gebied van afvalpreventie werkt de provincie aan het beter benutten van reststromen. Zo wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om op te treden als verbinder van bedrijven en overheden. Het Platform Grondstoffenrotonde Noord-Holland moet bedrijven bewust maken van afvalstromen en van het feit dat dit geld kan besparen en zelfs opleveren wanneer deze stromen beter op elkaar aansluiten. Concreet moet het project bedrijven helpen hun reststromen af te zetten waardoor het percentage gerecycled afval stijgt. Door middel van een lokale community met een online-platform en helpdesk moeten de bedrijven geholpen worden en wordt een toekomstverkenning uitgevoerd om de mogelijkheden van reststroom recycling van de voedselverwerkende industrie te bestuderen.

8.4 Lokale situatie en beleid

De gemeente is verantwoordelijk voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Elke gemeente mag zelf bepalen hoe zij dit doet. Zo kunnen gemeenten huis-aan-huis ophalen of via een centrale verzamelplaats in de straat. Gemeenten moeten ook een afvalbrengrstation of milieustation hebben, waar mensen hun afval naar toe kunnen brengen. In Edam-Volendam zijn twee afvalstraten te vinden: in Oosthuizen en Volendam.

Figuur 9: Ladder van Lansink



In het afvalbeleid staat voor de afvalhiërarchie centraal. De zogenaamde Ladder van Lansink wordt hierbij als uitgangspunt genomen. Deze sluit aan op het landelijke beleid en gaat in eerste instantie uit van het voorkomen van afval; in laatste instantie van het storten op een afvalplaats (zie figuur 9).

De belangrijkste uitgangspunten voor een hoogwaardige inzamelstructuur zijn kosteneffectiviteit van de inzameling en scherpe controle op het aanbod- en scheidingsgedrag. Bij het vaststellen van de wijze van inzameling wordt een afweging gemaakt tussen de beoogde kwaliteit van inzameling, de inzamelkosten en de verwerkingskosten. De meeste gescheiden

afvalstromen kennen lage verwerkingskosten en in veel gevallen zelfs een opbrengst. Oud papier is hier een voorbeeld van. Het loont dan ook gescheiden in te blijven zamelen, en waar mogelijke gescheiden inzameling verder te stimuleren. De gemeente is in gesprek over het nascheiden van plastic afval. Dit betekent dat op den duur plastic afval niet meer van te voren door de inwoners apart ingezameld hoeft te worden. Het voornemen is om, i.p.v. kunststof afval, oud textiel in te zamelen. Op deze manier kan nog meer afval worden gescheiden. Het streven is om aan de landelijke doelstelling van 75% afvalscheiding in 2020 te kunnen voldoen.

Voor de inzamelstructuur van huishoudelijk restafval wordt (daar waar mogelijk) een gefaseerde (reeds in gang gezette) ombouw van inzameling in grijze huisvuilzakken (voor Zeevang grijze minicontainers) naar een 24/7 inzamelstructuur middels ondergrondse containers beoogd. De nieuwbouwwijken Broeckgouw in Volendam en Waterrijk in Oosthuizen worden reeds bij realisatie (volledig) voorzien van deze ondergrondse containers.

De voormalige gemeente Zeevang en Edam-Volendam hebben contracten lopen met verschillende afvaldiensten. Een deel van deze contracten zullen in de aankomende jaren aflopen. In de komende periode worden de contracten geïnventariseerd en zal een integrale aanbesteding plaatsvinden voor de verschillende afvaltaken. Bij de aanbesteding zullen onder andere de kwaliteit van dienstverlening, kostenefficiëntie en klantvriendelijkheid centraal staan. Alvorens over te gaan tot de aanbesteding is het van belang dat de gemeente haar beleid duidelijk heeft. Om deze reden wordt het afvalplan geschreven. Landelijk en regionaal zijn een aantal projecten gaande waar de gemeente bij aan kan sluiten om advies in te winnen of om een samenwerking in te zetten. Twee voorbeelden hiervan zijn de Metropool Regio Amsterdam als Circulaire Grondstoffenhub, en VANG-Hha. In de komende periode zullen de voordelen en nadelen van deze projecten geïnventariseerd worden.

Tenslotte is in het coalitieakkoord van het college te lezen dat de milieustraat in Oosthuizen behouden blijft en de gemeentewerf Volendam opnieuw wordt ingericht. De herinrichting is reeds gestart. Om inwoners de gelegenheid te geven van hun afval af te kunnen wanneer dat nodig is, en om zwerfvuil tegen te gaan wordt de aanleg van ondergrondse afvalcontainers geïntensiveerd en worden bestaande ondergrondse containers voor alle bewoners beschikbaar gesteld.

Visie
Voor het behoud van de leefomgeving is het belangrijk afval op een efficiënte manier in te zamelen en te recyclen. Daarnaast wil de gemeente een integraal afvalbeleid voeren die recht doet aan zowel het stedelijk als het landelijk gebied. De gemeente zet zich in voor een hoogwaardige inzameling en scheiding van afval. In 2020 willen we 75% van het afval scheiden.
Activiteiten
Beleid
<ol style="list-style-type: none"> 1. Afvalbeleid opstellen 2. Actualiseren Afvalstoffenverordening 3. Hoogwaardige informatievoorziening aan de burger 4. Inventariseren landelijke en regionale projecten 5. Aantrekken van een duurzame, kostenefficiënte en klantvriendelijk afvaldienstverlener
Uitvoering
<ol style="list-style-type: none"> 6. Hoogwaardige inzameling verschillende afvalstromen (waaronder ondergrondse afval containers) 7. Reguleren overige afvalstoffen zoals asbest en bouw- en sloopafval 8. Preventie bij bedrijven via Wet milieubeheer-vergunning 9. Vergunningen toetsen aan Afvalstoffenverordening 10. Toezicht en handhaving Afvalstoffenverordening

9. Welstand, beeldkwaliteit en monumenten

9.1 Inleiding

Iedereen wil prettig wonen, winkelen, werken of wandelen. Mensen willen hun leefomgeving optimaal kunnen gebruiken, hun omgeving als duurzaam en veilig ervaren en er van genieten. Een mooie buurt verhoogt de belevingswaarde en de waarde van de individuele woningen. Met welstandstoezicht regisseert de gemeente, als vertegenwoordiger van het algemeen belang, het uiterlijk aanzien van het dorp of de stad. Hierbij is het belangrijk dat burgers weten wat die criteria zijn van de welstandsbeoordeling. De welstandscriteria moeten zo duidelijk mogelijk geformuleerd en afgeleid worden van de bestaande omgeving. Het uitgangspunt is dat een ieder de waardevolle karakteristieken van zijn eigen buurt kan herkennen en terugvinden in het welstands- en monumentenbeleid.

9.2 Landelijk beleid en richtlijnen

Er bevinden zich verschillende soorten monumenten in de gemeente Edam-Volendam: rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten, provinciale monumenten en een beschermd stadsgezicht. Daarnaast zijn archeologische vindplaatsen. De gemeente is verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Desgewenst kan de Rijksoverheid of de Provincie om advies worden gevraagd. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) wijst namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bouwwerken of archeologische vindplaatsen (op land of onder water) aan die vanwege hun bijzondere cultuurhistorische waarde behouden moeten blijven. Dit gebeurt op basis van aanwijzingsprogramma's. Deze programma's richten zich op gebouwen uit een specifieke periode of gebouwen met een speciale functie. Het Rijksvastgoedbedrijf beheert de monumenten die de Rijksoverheid bezit, zoals de Ridderzaal in Den Haag en het Rijksmuseum in Amsterdam.

Verschillende specifieke regelingen en wetten, waaronder de monumentenwet 1988 en de Uitvoeringswet UNESCO verdrag 1970, regelen het behoud en beheer van het Nederlandse erfgoed. De wetten en regelingen zullen op korte termijn gebundeld worden in één wet: de Erfgoedwet. Deze wet treedt op 1 juli 2016 in werking en gaat op termijn op in de Omgevingswet.

De Woningwet regelt het welstandstoezicht. In artikel 12a van deze wet staat dat de gemeenteraad de redelijke eisen van welstand vastlegt in een welstandsnota. Bouwwerken in de gemeente dienen aan die welstandscriteria te voldoen. Dit wordt getoetst bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk. De welstandsnota is ook de basis voor de beoordeling of bestaande of vergunningsvrije bouwwerken al dan niet in ernstige mate in strijd zijn met de welstandseisen uit de nota. In de wet is geregeld dat de gemeenteraad gebieden of categorieën van bouwwerken kan aanwijzen waar de redelijke eisen van welstand niet gelden. De raad kan op deze manier bereiken dat alleen nog welstandseisen gelden in bepaalde beeldbepalende gebieden waarvoor zij dat nodig acht, zoals bijvoorbeeld een oude kern of een stads- en dorpsgezicht. De welstands- en monumentencommissie, of de stadsbouwmeester, is een door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke commissie of een door de gemeenteraad benoemde onafhankelijke deskundige die aan het college advies kan uitbrengen over de vraag of het uiterlijk of de plaatsing van een bouwwerk, waarvoor een aanvraag omgevingsvergunning is ingediend, in strijd is met de redelijke eisen van welstand. De bouwverordening regelt de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstands- en monumentencommissie (of de rol en de functie van de stadsbouwmeester).

9.3 Provinciaal beleid

De provincie heeft in 2009 haar Beeldkwaliteitsplan ontwikkeling Noord-Holland opgesteld. Met dit instrumentarium heeft de provincie aan de gemeenten meer beleidsvrijheid willen geven bij het zoeken naar nieuwe locaties voor stads- of dorpsuitbreidingen. Dat geldt ook voor uitbreiding van lokale bedrijfsterreinen of voorzieningen zoals dag- of verblijfsrecreatieterreinen. Daartoe zijn in het

Ontwikkelingsbeeld zoekgebieden aangewezen. Ook zijn waardevolle gebieden vastgesteld waar de provincie niet wil dat er verder wordt verstedelijkt, maar waar niet-stedelijke functies eventueel wel zijn toegestaan (de zogenaamde uitsluitingsgebieden). De Provincie vindt beleidsvrijheid voor gemeenten ook belangrijk omdat teveel regelgeving van bovenaf de gemeenten onnodig beperkt in hun eigen verantwoordelijkheid om een goed ruimtelijk beleid te voeren.

De provinciale monumenten worden door de provincie vastgesteld, maar de gemeente is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Bij het verbouwen van een provinciaal monument wordt de aanvraag dus niet bij de provincie gedaan, maar bij de gemeente.

Op het gebied van welstand in de gemeente heeft de provincie ook geen grote rol. Wel is het mogelijk dat zij bij complexere projecten op grote schaal wordt betrokken. De provincie heeft een adviescommissie opgesteld. Deze adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit is breed georiënteerd op de ruimtelijke aspecten in de regio's. Deze commissie geeft de welstandsadviezen over de complexe en ingrijpende plannen die de specifieke en specialistische aandacht verdienen. Daarnaast kunnen in deze commissie ook beeldkwaliteitsplannen, bestemmingsplannen, initiatiefplannen, haalbaarheidsonderzoeken en stedenbouwkundige en landschappelijke visies worden beoordeeld op hun ruimtelijke kwaliteit.

De provincie wil leegstand en verval van specifiek erfgoed van provinciaal belang, zoals industrieel, militair en religieus erfgoed, tegengaan en investeert daarom in de restauratie en herbestemming van monumenten. De provincie gaat met het programma HerbestemmingNH leegstand en verval van gebouwd (monumentaal) erfgoed in Noord-Holland tegen. In de gemeente Edam-Volendam liggen twee onderdelen van de stelling van Amsterdam: Fort bij Edam en Fort bij Kwadijk. De provincie werkt op het moment aan het de herbestemming van Fort Edam. Fort Kwadijk is in privébezit.

Ook heeft de provincie de wettelijke taak om vindplaatsen in de bodem te beschermen, archeologisch onderzoek te doen, en wanneer een mogelijke vindplaats verstoord wordt archeologische vondsten toegankelijk te maken voor het publiek. Begin 2015 is een nieuw provinciaal depot geopend in Castricum, genaamd Huis van Hilde.

9.4 Lokale situatie en beleid

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een beschermd, gemeentelijk of provinciaal monument te slopen, te verstoren, te herstellen of te (laten) gebruiken waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht. De omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien het belang van de monumentenzorg zich daar niet tegen verzet of kan slechts worden verleend of geweigerd op gronden die zijn aangegeven in de betreffende verordening. De omgevingsvergunning voor monumenten vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan cultuurhistorisch erfgoed.

De oude gemeente Edam-Volendam heeft 178 rijksmonumenten, 8 provinciale monumenten, en 77 gemeentelijke monumenten. Bij vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan Stadsgezicht Edam zullen daar nog zo'n honderd gemeentelijke monumenten bij komen. Daarnaast is het centrum van Edam aangemerkt als beschermd stadsgezicht. De oude gemeente Zeevang heeft 23 Rijksmonumenten en 18 provinciale monumenten. De voormalige gemeente Edam-Volendam heeft een monumentenbeleid vastgesteld in de Monumentennota en de Erfgoedverordening Edam-Volendam 2010. Hierin is onder andere bepaald dat een aantal aangewezen panden en gebieden in Volendam een hogere mate van bescherming kunnen krijgen, door ze de status van gemeentelijk monument te verlenen, zodoende de beeldkwaliteit van de oude kom zoveel mogelijk te behouden.

Figuur 10: Beschermd dorps- en stadsgezicht Edam



In de erfgoedverordening 2010 van de voormalige gemeente Zeevang is te lezen onder welke voorwaarden monumenten en archeologische terreinen verstoord mogen worden. De Archeologie-nota Zeevang stamt uit 2006. Hierin staat dat de archeologische terreinen worden meegenomen in de bestemmingsplannen. In de komende periode zullen de erfgoedverordeningen, het monumenten- en archeologiebeleid worden geëvalueerd en geharmoniseerd.

Beeldkwaliteit en welstand is niet alleen van toepassing op oude stadgezichten en monumenten. Het gaat ook over het behoud van de openheid en nieuw te bouwen panden. De toekomstige ruimtelijke ontwikkeling wordt enerzijds bepaald door het behoud en het versterken van de bestaande kwaliteiten en het beheer en revitalisering zoals in het Stadsgezicht van Edam. Anderzijds gaat aandacht uit naar nieuwbouw en uitbreiding. Hierbij speelt zich veel af in de nieuwbouwwijk de Broeckgouw en wordt eveneens voorgesorteerd op de ontwikkeling van de Lange Weeren.

Het welstands- en monumentenbeleid van de gemeente Edam Volendam is opgesteld vanuit de overtuiging dat de lokale overheid het belang van een aantrekkelijke bebouwde omgeving dient te behartigen. De gevels van gebouwen en andere bouwwerken en de openheid van het buitengebied vormen samen met de openbare ruimte de dagelijkse leefomgeving van de inwoners van de gemeente. Het doel van het gemeentelijke welstandstoezicht is om, in alle openheid, een bijdrage te leveren aan de belevingswaarde. Uitgangspunt daarbij is dat met het opstellen van het welstandsbeleid de gemeente een helder, controleerbaar en klantgericht welstandstoezicht levert, waardoor inwoners, ondernemers en ontwerpers vooraf weten welke criteria bij de welstandsbeoordeling een rol spelen.

Op het moment wordt gewerkt aan bestemmingsplanherzieningen en zijn ontwikkelingen gaande binnen de gemeente die een eigen of specifieke beeldkwaliteit met zich meebrengen. Een vertaling naar welstandscriteria is belangrijk. Aan kleinere projecten wordt door de gemeentelijke stedenbouwkundige zelf een invulling gegeven, aan de grote ontwikkelingslocaties door externe stedenbouwkundige bureaus in de vorm van een beeldkwaliteitsplan. Voor de grootschalige nieuwbouwlocaties,

zoals de Broeckgouw, zijn de stedenbouwkundige plannen bepalend voor het ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Deze plannen vormen de basis voor de bestemmingsplannen. In de beeldkwaliteitsplannen voor nieuwbouwprojecten wordt ook aandacht besteed aan de openbare ruimte. Vanwege het karakter gaat bijzondere aandacht uit naar de openbare ruimte in het Stadsgezicht Edam en fundamentele ingrepen worden aan de welstands- en monumentencommissie voorgelegd.

Een geharmoniseerde welstandnota is in ontwikkeling, waarin per gebied de visie wordt weergegeven. Ook wordt gewerkt aan een handboek openbare ruimte, waarin kwaliteitsaspecten van de openbare ruimte aan de orde komen.

Het welstandsbeleid van de gemeente Zeevang is beschreven in de welstandnota 2013 en opgesteld vanuit de overtuiging dat de lokale overheid het belang van een aantrekkelijke bebouwde omgeving dient te behartigen. De (bescheiden) nieuwe bouwstromen zullen moeten worden uitgevoerd met respect voor de agrarische oorsprong van het gebied. De focus ligt op handhaven van de karakteristieke lintbebouwing en het open houden van de doorzichten. Ook het handhaven van het karakteristieke veenweidelandschap met sloten in een veerverkaveling en de typische Waterlandse architectuurkenmerken behoren tot speerpunten van het welstandsbeleid.

In de komende periode zal de gemeente de nieuwe Erfgoedwet inventariseren en inspelen op de veranderingen die deze wet met zich meebrengt. Waar nodig wordt het beleid hierop aangepast.

Visie	
De gemeente zet zich in om de verschillende karakteristieke waarden te behouden zoals de oude stadsgezichten, monumenten en archeologische locaties. Daarnaast zet de gemeente zich in om het buitengebied open te houden en nieuwbouw te laten passen in de omgeving.	
Activiteiten	
Beleid	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integratie en afstemming welstandsnota's voormalig Zeevang en Edam-Volendam 2. Handboek inrichting openbare ruimte opstellen 3. Monumentenbeleid evalueren 4. Inspelen op veranderingen uit de nieuwe Erfgoedwet
Uitvoering	
	<ol style="list-style-type: none"> 5. Welstand, monumenten en archeologie borgen in vergunningverlening 6. Toezicht en handhaving nieuwbouw 7. Toezicht en handhaving bestaande bouw



Deel II

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

1. Vergunningverlening, handhaving en toezicht: Jaarcyclus, proces en kwaliteit

1.1 Inleiding

Het tweede deel van dit Omgevingsbeleidsplan is instrumenteel van aard. Waar het in het eerste deel ging over wat de gemeente wil op het gebied van de fysieke leefomgeving, gaat het in dit deel over hoe de processen van vergunningverlening, toezicht en handhaving in elkaar zitten om deze doelen te bereiken. Als we het bijvoorbeeld hebben over welstand, dan gaat het over hoe dit is verwerkt in het proces van vergunningverlening. Als we het hebben over geluid, dan hebben we het hier over het toezicht op de geluidsnormen, worden de normen overtreden, dan gaat het over hoe en wanneer er wordt gehandhaafd. In dit deel worden onder andere een risicoanalyse opgesteld en verschillende vergunningsstrategieën beschreven. Vooruitlopend op de landelijke vergunningenstrategie hebben we een gemeentelijke strategie op hoofdlijnen opgesteld. Het proces, de mogelijkheden voor aanvragen en de toetsingsniveaus worden hierin beschreven.

1.2 Begrippen

Vergunningverlening: heeft betrekking op het in behandeling nemen van een vergunningsaanvraag, het beoordelen van deze aanvraag en het nemen van een beslissing op de aanvraag in de vorm van een beschikking.

Inspectie: is (zijn) de activiteit(en) van de gemeente in relatie tot de realisatie van het vergunde. Het betreft de inspectie van de uitvoeringswerkzaamheden en het zonder formeel juridische instrumenten tegemoet treden van afwijkingen.

Toezicht: betreft de controle op de naleving van wet- en regelgeving (als het vergunde eenmaal is gerealiseerd) en het zonder formeel juridische instrumenten tegemoet treden van overtredingen. Onder toezicht wordt tevens verstaan de controles in het kader van de handhaving en het gebruik.

Handhaving: is de (bestuurlijke) oordeelsvorming over bevindingen tijdens inspectie en toezicht, en het – waar nodig en bestuurlijk wenselijk geacht – plegen van interventies, maatregelen en sancties met formeel juridische instrumenten, zoals het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van dwangsommen of het intrekken van een (deel van een) vergunning.

1.3 Doorwerking in jaarcyclus en operationeel beleid

Dit Omgevingsbeleidsplan is gebaseerd op een actualisering van problemen en risico's in het omgevingsbeleid vanuit het perspectief van juridische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit plan is de eerste stap in de jaarcyclus. In deze paragraaf worden de stappen beschreven die gezet worden om de cyclus sluitend te maken en hoe de in dit plan beschreven doelstellingen gerealiseerd gaan worden.

Hiervoor doorlopen we de big-8 beleidscyclus zoals hieronder afgebeeld. Om de doelstellingen te realiseren wordt een breed scala aan instrumenten ingezet welke worden beschreven in het integraal Uitvoeringsprogramma. In het Uitvoeringsprogramma wordt beschreven welke instrumenten we inzetten om de doelen te bereiken, hoe vaak en welke middelen daar voor nodig zijn. Het Uitvoeringsprogramma 2016 wordt uitgewerkt in een afzonderlijk document. Uit het Uitvoeringsprogramma blijkt ook de gevolgen voor de capaciteit van de uitvoeringsorganisatie.



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

- een analyse van het naleefgedrag op basis van verrichte controles en ingekomen klachten en handhavingsverzoeken op de verschillende beleidsvelden;
- landelijke prioriteiten;
- samenwerkingsafspraken met de Omgevingsdienst IJmond, de Provincie Noord-Holland en het HHNK;
- een analyse van bouwprognoses, economische ontwikkelingen en overige factoren die van invloed kunnen zijn op het werkaanbod of de prioriteitsstelling.

In hoeverre de resultaten bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen is object van monitoring, evaluatie en verantwoording. Op basis van deze monitoring wordt verantwoording afgelegd in een jaarverslag. Met dit jaarverslag wordt voldaan aan de wettelijke plicht om een jaarverslag op te stellen en de raad jaarlijks te informeren over de realisatie. Het jaarverslag wordt vastgesteld in B&W. De monitoring vindt plaats op basis van een set van indicatoren die zijn afgeleid van de betreffende doelstellingen.

De laatste stap is het actualiseren en vastleggen van protocollen en werkinstructies. Deze worden geactualiseerd waar nodig. Ze zijn gebaseerd op de strategieën voor vergunningverlening, toezicht, sanctioneren en gedogen. Daar waar de toegevoegde waarde van een protocol of werkinstructie niet wordt gezien wordt deze, met redenen omkleed, niet opgesteld.

1.4 Visie op proceskwaliteit

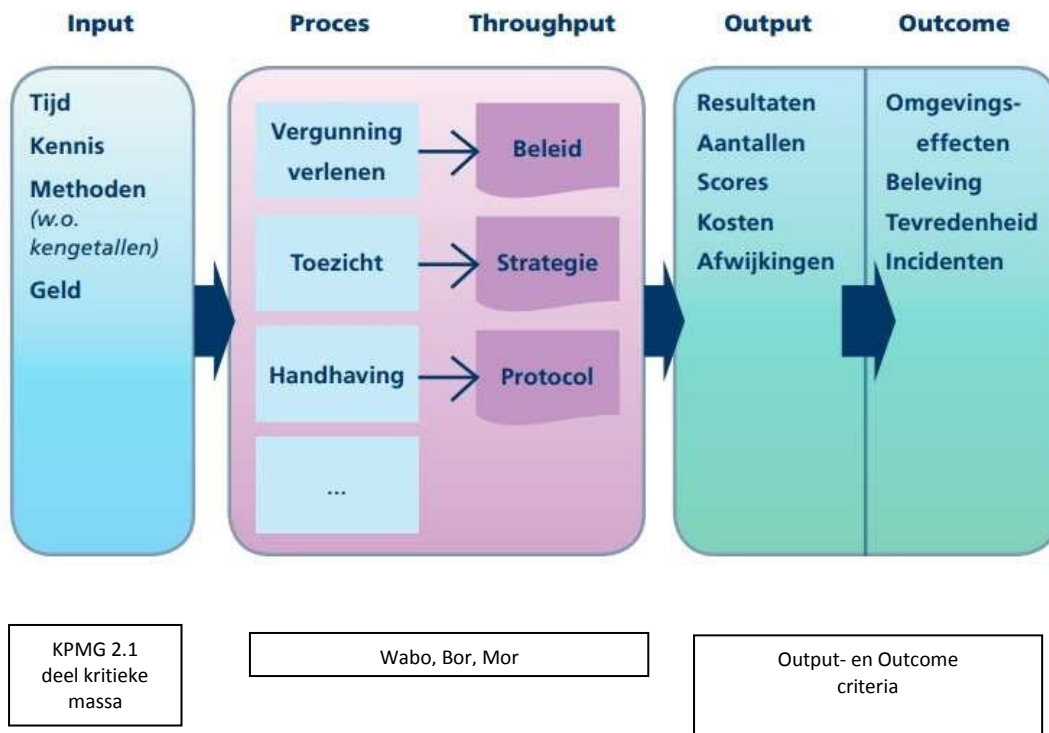
Sinds de vuurwerkcramp in Enschede in 2000 wordt er landelijk nadrukkelijk gesproken over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het rapport Mans waarin aanbevelingen werden gedaan over de organisatie en kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Inmiddels is er een landelijk dekkend netwerk van Omgevingsdiensten welke voornamelijk de bovenlokale complexe (milieu) taken uitvoeren, de zogenoemde basistaken. Dit is ook het geval voor gemeente Edam-Volendam.

Kwaliteit moet meetbaar zijn en geborgd kunnen worden in de eigen organisatie. Om te beginnen wordt kwaliteit als volgt gedefinieerd:

‘Het leveren van diensten waarbij tevredenheid van klant, maatschappij, medewerkers en bestuur met elkaar in balans is’

Bij deze diensten gaat het om het uitvoeren van VTH-taken. Om te borgen dat er kwaliteit geleverd wordt moeten worden gekeken naar hoe het VTH-proces er uit ziet en waar wat voor eisen, criteria en ambities gekoppeld kunnen worden aan elke fase binnen dat proces. Onderstaand wordt schematisch het proces weergegeven.

Figuur 12: VTH-proces



In onderstaande tekst wordt voor elke fase weergegeven hoe Edam-Volendam aankijkt tegen het leveren van kwaliteit en hoe dat geborgd is. Hierbij wordt begonnen met de laatste fase omdat het uiteindelijk draait om de kwaliteit van de producten die afgeleverd worden en het effect dat dit in de samenleving heeft.

Outcome

Edam-Volendam voert VTH-taken uit om uiteindelijk effecten te generen in de omgeving. Een kwalitatief goede outcome moet dus uiteindelijk het resultaat zijn van alle inspanningen. De outcome kan niet altijd worden gezien als een eenvoudig direct effect van een product. Het kan soms een keten van effecten betekenen. Daarbij zijn er veel meer factoren van invloed op het te doorlopen VTH-proces. Zo is 'bijdrage aan omgevingskwaliteit' een outcome van het VTH-proces, bijvoorbeeld gemeten in een verminderde CO₂-uitstoot. Naast het feit dat dit lastig meetbaar is, is het ook afhankelijk van heel veel andere factoren, bijvoorbeeld de hoeveelheid autoverkeer. Criteria die worden gesteld met betrekking tot outcome zijn dus eigenlijk meer doelstellingen en ambities die de gemeente heeft.

In dit Omgevingsbeleidsplan worden doelen gesteld zoals de gemeente die wil behalen met de uitvoering van de VTH-taken, waaronder doelen op het gebied van dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, veiligheid. In de Verordening VTH-kwaliteit die de raad zal vaststellen is ook als kader opgenomen dat het college ten minste op deze onderwerpen doelen vaststelt.

Output

Teneinde de gewenste outcome te bereiken zal er output geleverd moeten worden. Output zijn concrete prestaties, zoals aantallen controles, aantallen afgegeven vergunningen, bereikbaarheid, reactiesnelheid, mate van realisatie van het Uitvoeringsprogramma etc. Ook voor de output zijn er in dit plan doelen opgenomen.

Proces-throughput

Een stap terug in het proces staan de tussenresultaten, de throughput, die uiteindelijk tot output en outcome moeten leiden. In de Wabo, Bor en Mor zijn eisen opgenomen welke throughput de gemeente ten minste op moet leveren en waar deze aan moet voldoen. Door middel van een sluitende big-8 cyclus voldoet Edam-Volendam aan de gestelde eisen. Wel wordt daarbij aangegeven dat de gemeente ook zelf na moeten blijven denken over het zo efficiënt mogelijk besteden van overheidsmiddelen. Mochten er in de wettelijke kaders dus eisen worden gesteld aan de te leveren throughput die Edam-Volendam niet kan onderschrijven dan wordt daar, beargumenteerd, van afgeweken. Door middel van het vaststellen van dit Omgevingsbeleidsplan wordt voor het merendeel aan de eisen, die aan proces en throughput worden gesteld, voldaan.

Input

Aan het begin van het proces wordt gestart met de input. Hierbij moet gedacht worden aan tijd, kennis, methoden en geld. In de kwaliteitscriteria 2.1 van KPMG zijn eisen opgenomen waar deze input binnen gemeenten aan moet voldoen. Deze kwaliteitscriteria zijn voor wat betreft de basistaken milieu het wettelijk bepaalde minimum niveau..

Bij onvoldoende input kan niet verwacht worden dat goede output en outcome wordt geleverd. De set kwaliteitscriteria 2.1 bestaat uit inhoudelijke criteria, procescriteria en criteria voor kritieke massa. Aan de eerste twee categorieën wordt invulling gegeven door een sluitende big-8 beleidscyclus. Met betrekking tot de kritieke massa wordt hieronder per element aangegeven hoe daar in Edam-Volendam mee om wordt gegaan.

Kritieke massa – EVK1

De criteria met betrekking tot de kritieke massa stellen eisen waar organisaties en werknemers aan moeten voldoen om voldoende kwalitatieve input te leveren aan het VTH-proces. Het gaat daarbij om het *aantal* medewerkers dat een organisatie heeft, welke *opleiding en aanvullende kennis* deze medewerkers hebben, in welke *frequentie* zij hun werk doen en welke *ervaring* zij hebben met de uitvoering van het werk.

Edam-Volendam heeft ervoor gekozen om de kwaliteitscriteria die landelijk zijn ontwikkeld voor kritieke massa aan te passen naar de lokale situatie. Deze criteria zijn vastgelegd in 'EVK1' waarin nauwgezet omschreven staat welke criteria gelden op welk deskundigheidsgebied. Voor het merendeel komen de criteria overeen met de kwaliteitscriteria 2.1. Op enkele deskundigheidsgebieden worden, met redenen omkleed, kleine aanpassingen gedaan.

EVK1 zal worden geborgd in de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeenten Edam-Volendam', waarin de gemeenteraad het college de kaders meegeeft voor het leveren van kwaliteit op deze taken.

1.5 (Toekomstige) ontwikkelingen

Het omgevingsrecht is aldoor in beweging. Net na het inwerkingtreden van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft het Rijk het idee opgevat van de een nieuwe Omgevingswet. Hieronder worden een aantal van de (toekomstige) ontwikkelingen in het omgevingsrecht uitgelicht. Waar nodig wordt in dit Omgevingsbeleidsplan op deze ontwikkelingen ingespeeld.

Wet verbetering Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH)/ kwaliteitscriteria

Na onder meer het advies 'De tijd is rijp' van de commissie Mans hebben het interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk in 2009 afspraken gemaakt over de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (hierna genoemd: VTH-taken). Het wetsvoorstel verbetering VTH wijzigt onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, de Wet geluidshinder en de Wet ruimtelijke ontwikkeling.

De afspraken uit 2009 betreffen:

- het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken;
- de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten. Toetreding tot een Omgevingsdienst voor wat betreft de basistaken wordt in het wetsvoorstel verplicht gesteld;
- de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom anderzijds;
- het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie; en
- het verminderen van de bestuurlijke drukte door versoering van het interbestuurlijk toezicht

Een belangrijk onderdeel van deze omvangrijke operatie is het wettelijk borgen van de behaalde resultaten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. En het scheppen van de randvoorwaarden en condities voor een bestendig effectief en efficiënt functioneren van het gemoderniseerde VTH-stelsel.

Artikel I van de wet wijzigt de Wabo en geeft de wettelijke borging voor wat betreft de uitvoering van VTH-taken. Hiermee is het mogelijk om voor de kwaliteit van de uitvoering van taken met betrekking tot de omgevingsvergunning en voor andere taken die met de omgevingsvergunning samenhangen, kwaliteitseisen te stellen. Inhoudelijk heeft dit wetsvoorstel primair betrekking op de uitvoering van de VTH-taken die in de Wabo zijn geregeld. De kwaliteitscriteria zullen ook deel uitmaken van de Omgevingswet die in voorbereiding is.

De wet is 14 april 2016 in werking getreden.

Private kwaliteitsborging

Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Hierbij moet voor bepaalde categorieën bouwwerken gebruik worden gemaakt van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging om te waarborgen dat aan de bouwtechnische voorschriften kan worden voldaan. De bouwtechnische toets en het bouwtoezicht op bouwplannen verschuift van de gemeente naar private partijen. Verder bevat het voorstel wijzigingen van het Burgerlijk Wetboek ter versterking van de privaatrechtelijke positie van de bouwconsument.

Door de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging, zoals deze officieel heet, zal een deel van de taken die nu door de sectie bouw- en milieuzaken worden uitgevoerd, niet meer uitgevoerd worden door de gemeente maar door marktpartijen. Op het moment van schrijven is nog niet duidelijk om welke taken het exact zal gaan en over welke omvang we het hebben. Er zal mogelijk een verschuiving plaatsvinden van toetsing van aanvragen en het toezien op een juiste uitvoering daarvan, naar toezicht op bestaande bouw en gebruik. Daarnaast krijgt de gemeente meer de rol van systeemtoezichthouder: het bewaken of, bij bouwplannen, volgens de regels de kwaliteitsborging vorm en inhoud geven. Het zal betekenen dat de ambities die er zijn bij het leveren van een zo hoog mogelijke kwaliteit ook zullen verschuiven. Enerzijds omdat een aantal van de taken niet meer uitgevoerd zullen worden en daar dus ook geen kwaliteit meer geleverd hoeft te worden, anderzijds omdat er minder grip zal zijn op het bereiken van de gewenste output en outcome, omdat de rol van de gemeente zal veranderen.

Mocht de private kwaliteitsborging zich verder doorzetten dan zal Edam-Volendam in ieder geval aan de input-kant flexibeler moeten worden (wat nu in sommige gevallen door een beperkt aanbod van taken al bewust het geval is) en zal op een andere manier gestuurd moeten worden op het bereiken van outcome.

Het Instituut voor bouwkwaliteit (iBK) heeft eind 2015 een advies uitgebracht over de planning van de invoering van de wet. In dat advies treedt de wet per 2017 inwerking voor de aanpassing wat betreft het Burgerlijk Wetboek en de categorie Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken. Per 1 januari 2018 treedt het stelsel inwerking voor Gevolgklasse 1. De overige Gevolgklassen (2 en 3) treden per 2021 inwerking.

Omgevingswet

De Omgevingswet, die volgens planning in 2018 in werking treedt, integreert ongeveer 26 bestaande wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. In de integratie zijn onderwerpen als bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur betrokken. De oude wetten zijn veelal sectoraal opgebouwd. In samenhang gezien en toegepast sluiten deze wetten niet meer aan bij de behoefte van deze tijd. Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken.

2. Beleidsevaluatie

Voordat we een nieuw kader omschrijven en vaststellen voor het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken (VTH) is het verstandig om het vigerende beleid te evalueren en lessen te trekken voor dit nieuwe omgevingsbeleidsplan.

We hebben hier wel te maken met een unieke situatie omdat veel kaders die tot 2016 golden in de zelfstandige gemeenten Edam-Volendam en Zeevang nu samen zullen worden gevoegd tot één nieuw kader. Om die reden volstaan we dit jaar met een beschrijvende evaluatie. In de volgende jaren kunnen we op basis van de doelstellingen die we gesteld hebben en de monitoring op de indicatoren specifiekere weergeven welke effect het beleid heeft gehad en of dat bijgesteld moet worden.

2.1 Milieu

Uitgangspunt voor zowel het vigerende milieubeleidsplan 2009-2012, waarvan de geldingsduur is verlengd bij raadsbesluit van 21 april 2015 is dat het beleid moet leiden tot een zichtbare en meetbare verbetering van de omgevingskwaliteit van de gemeente. De insteek is dus nadrukkelijk een lokaal georiënteerd milieubeleid geweest. Zowel het bouwbeleidsplan als het milieubeleidsplan zijn gebaseerd op een risicoanalyse en hebben een uitvoering in de beleidscyclus gekend middels in eerste instantie afzonderlijke en later een gezamenlijk uitvoeringsprogramma en jaarverslagen. Deze cyclus heeft niet geleid tot belangrijke bijstellingen van beleid.

De meetbaarheid van de gehanteerde uitgangspunten heeft voorop gestaan, juist omdat de inzet van beschikbare middelen de verantwoordelijkheid met zich meebrengt dat deze efficiënt en effectief worden en zijn ingezet. Gedurende de planperiode en ook in de periode voorafgaand daaraan is periodiek onderzoek gedaan naar de situatie binnen de gemeente op het gebied van:

- Geluid (div. onderzoeken);
- Bodem (bodemkwaliteitsplan);
- Lucht/geur (div. onderzoeken).

Deze onderzoeken hebben aangetoond dat binnen de gemeente geen sprake (meer) is van situaties van onaanvaardbare omgevingskwaliteit of milieuhinder. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er op diverse gebieden geen verbeteringen mogelijk zijn en nodig zijn. Het wegverkeerslawaaï en duurzaamheid zijn daarvan voorbeelden.

Afmeten van de omgevingskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit aan het aantal klachten is geen voldoende betrouwbare graadmeter gebleken. Het aantal en soort daarvan is vooral afhankelijk van incidenten en individuele situaties en beleving.

Ook het doen van omnibus enquêtes is een onvoldoende betrouwbaar instrument voor de beoordeling van de effectiviteit van beleidsplannen en maatregelen. De waardering van de omgeving is kennelijk afhankelijk van een samenstel van (ook persoonlijke) factoren dan van uitsluitend rechtstreeks meetbare omgevingsfactoren. De waardering voor de leefomgeving binnen de gemeente is overigens hoog.

2.2 BWT en RO

Het bouwbeleidsplan is vastgesteld op 16 februari 2012. De waardering van omgevingskwaliteit ten aanzien van ruimtelijk gebonden componenten heeft in de afgelopen planperiode geen zaken opgeleverd die reden zijn tot zorg. De staat van de volkshuisvesting, lees de woningvoorraad, is afgemeten aan het aantal noodzakelijke aanschrijvingen op gebreken, uitstekend. Er is, behoudens incidentele gevallen, geen sprake van verpaupering of leegstand.

Het aantal aanschrijvingen op tekortkomingen op het Bouwbesluit op jaarbasis is op één hand te tellen.

Bij verbouw of nieuwbouw wordt zowel vooraf getoetst als tijdens de realisatiefase (bouwtoezicht). Dat leidt jaarlijks tot een zeker aantal aanschrijvingen en ook een aantal handhavingzaken. In de regel gaat het om veranderingen of aanpassingen tijdens de bouw die niet zijn aangevraagd in de

vergunningfase. Voor een ander deel van de zaken gaat het om geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van het Bouwbesluit, die voor het overgrote deel geen hoog risicoprofiel kennen. Welstandelijk is evenmin sprake van reden tot zorg over de afgelopen periode; het aantal afwijkingen van de adviezen van de commissie is eveneens jaarlijks op één hand te tellen. De afwijkingen gaan in de regel over afwegingen van veiligheid of van zwaarwegend maatschappelijk belang.

Toezicht op de bestemmingsplannen is een aandachtspunt in de komende periode. In de afgelopen planperiode is in de bestemmingplannen te weinig structurele aandacht besteed aan de handhaafbaarheid van de opgenomen regels. Bestemmingsplannen voor bestaande gebieden zijn in de regel ook conserverend van aard. Daar is op zichzelf niets mis mee, maar maatschappelijke ontwikkelingen zoals internetwinkels en branchevermenging krijgen daardoor nog te weinig aandacht. Voor dergelijke situaties kunnen daardoor niet worden afgemeten aan voldoende actueel beleid en moeten individueel worden benaderd en afgewogen. Dit is een belangrijk aandachts- en ontwikkelpunt voor de komende periode.

3. Beleid vergunningverlening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vastgelegd welke doelen er zijn voor het verlenen van vergunningen en wat binnen deze doelen prioriteit heeft. Er zal worden aangegeven door middel van welke indicatoren we gaan meten of de doelstellingen ook worden bereikt. Vervolgens zal per activiteit de te volgen strategie worden weergegeven. Al deze zaken zijn gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse.

Periodieke herijking is in het kader van het Besluit omgevingsrecht (BOR) verplicht voor de handhavingstaken. Doordat de kwaliteitscriteria 2.1 van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) in 2016 in het Bor zijn opgenomen, wordt een strategie voor de vergunningstaken verplicht. Ook in de samenwerking bij de uitvoer (zoals met de Omgevingsdienst, binnen de Veiligheidsregio of voor overige bouw- en milieutaken met omliggende gemeenten) behoudt het bevoegd gezag de wettelijke plicht om haar uitvoeringsstrategieën vast te stellen.

3.2 Probleemanalyse

Alvorens de risicoanalyse wordt opgesteld wordt begonnen met de achtergrondgegevens van de gemeente en de probleemanalyse. De gemeente Edam-Volendam is een per 1 januari 2016 nieuw gevormde gemeente ontstaan uit een fusie van gemeente Edam-Volendam en de gemeente Zeevang. De gemeente heeft bijna 36.000 inwoners. Mede door de fusie kent de gemeente een gemengd karakter. Een aantal verstedelijkte kernen (Edam, Volendam), een aantal dorps kernen, Beets, Hobrede, Kwadijk, Middellie, Oosthuizen, Warder en Schardam en een uitgestrekt landelijk gebied.

Bouwen

De kernen Edam en Volendam hebben beide een historisch centrum, waarvan één (Edam) is aangewezen als Beschermd Stadsgezicht. De aanwezigheid van monumenten en de wens tot behoud van het uiterlijk aanzien van deze kernen maken dat welstandelijke inbreuken aan panden en aantastingen van de openbare ruimte een zwaarder gewicht worden toegekend dan in gebieden die historisch minder relevant zijn. De gemeente kent een hoog percentage eigen woning bezit ($\pm 80\%$) en is vooral na de tweede wereldoorlog gegroeid. De woningvoorraad kan dan ook als relatief jong worden gekenmerkt. De doorstroming is gering, woningen worden in principe voor het leven gekocht en het is bewoners er dus veel aan gelegen de woning in goede staat te houden. Risico's als gevolg van gedateerde woningen en technische installaties doen zich om die reden niet op grote schaal voor. De binnen de gemeente actieve woningcorporaties voeren een actief beleid ten aanzien van het beheer van hun woningbezit. De staat van de voorraad brengt in dat opzicht geen bijzondere risico's met zich mee.

De gemeente kent een hoge grondwaterstand en een slechte grondslag (veenondergrond). Problemen ten aanzien van zowel grondwateroverlast als grondwateronderlast en aanverwante funderingsproblemen vormen een reëel risico binnen de gemeente. Die situaties kunnen zich vooral voordoen op plaatsen van voormalige waterlopen (drooggelegde sloten e.d.). Er zijn op dit moment geen signalen bekend van grootschalige probleemsituaties ten aanzien van funderingen (zoals paalrot).

Veiligheid is al langere tijd een speerpunt van beleid. Brandveiligheid en constructieve veiligheid van met name publiek toegankelijke gebouwen blijven aandachtspunten en kunnen in algemene zin als risico's worden aangemerkt. Zeker het gebruik van gebouwen zonder omgevingsvergunning, waar deze wel vereist is, kent een hoog risico en dus een hoge prioriteit.

Natuur

Polder Zeevang is aangewezen als Natura 2000-gebied. De aanwijzing betekent dat het gebied beschermd is op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Per 1 juli 2016 wordt de

Natuurbeschermingswet 1998, tezamen met de Boswet en de Flora- en Faunawet vervangen door de Wet Natuurbescherming. Activiteiten die de unieke natuurkenmerken van het gebied in gevaar brengen, mogen in principe niet plaatsvinden. In relatie tot de uit te voeren milieutaken wordt het gebied gekenmerkt door de vele agrarische bedrijven die er gevestigd zijn.

Milieu

De gemeente kent in toenemende mate inbreilocaties waar de nodige aandacht voor zijn evenals voor de verdere ontwikkeling van de bedrijventerreinen. In de gemeente zijn drie bedrijventerreinen gelegen, te weten Oosthuizerweg, Julianaweg en Slobbeland, waar voornamelijk bedrijven in de sectoren industrie, groothandel, transport, bouwnijverheid en zakelijke dienstverlening zijn gevestigd. De kernen zijn met name gericht op toerisme en recreatie en in het buitengebied zijn daarnaast nog enkele agrarische inrichtingen gelegen.

Het bedrijfsverloop is groot, vooral in de sectoren detailhandel en dienstverlening. Denkbaar is wel dat er sprake zal zijn van een groei van het aantal bedrijven als gevolg van het koppelen van de verschillende gegevensbestanden. Die groei zal echter niet het aantal bedrijven op industrieterreinen betreffen, maar gaan over bedrijven aan huis e.d. die niet nopen tot extra bedrijfsbezoeken. In de huidige periode is sprake van een stabilisatie van het aantal bedrijven op ongeveer 1421. Pas bij de realisatie van de uitbreiding van het industrieterrein Oosthuizerweg (gepland 2017) zal er weer sprake zijn van een groei van het aantal bedrijven, die relevant zijn voor de controlebezoeken.

Het Activiteitenbesluit is gewijzigd, waardoor ongeveer de helft van de 48 nog vergunningsplichtige bedrijven in de gemeente, alsnog onder algemene regels valt. Uiteindelijk blijven er, na de verschillende aanpassingen van het Activiteitenbesluit, ongeveer 20 vergunningsplichtige bedrijven over. Voor de overige milieu-inrichtingen is bekeken onder welke categorie uit het Activiteitenbesluit de bedrijven zullen vallen. Bij twijfelgevallen gebruikt de gemeente het AIM instrument om een bedrijf in een categorie onder te brengen. Alle bedrijven en de activiteiten buiten inrichtingen zijn onderverdeeld in de volgende voor de handhaving relevante thema's:

- bijzondere bedrijven;
- visbedrijven met ammoniak of CO2 installaties;
- benzinepompen / opslag vuurwerk;
- type C in het kader van Activiteitenbesluit;
- drukkerijen;
- kunststof verwerkings- en verpakkingsbedrijven (AVI/KIVO/FARDEM);
- opslag propaan en ondergrondse tanks;
- type B in het kader van het Activiteitenbesluit;
- niet-inrichtingsgebonden taken – afvalstortingen;
- niet-inrichtingsgebonden taken – asbest;
- niet inrichtingsgebonden overige taken;
- agrarische bedrijven en jachthavens;
- type A / niet IVB bedrijven op industrieterreinen; - type A/ niet IVB bedrijven in gemengd gebied; - leegstaande panden/bedrijfsunits.

Voor een deel komt de indeling van bedrijven in voor de handhaving relevante thema's voort uit de opzet van het Activiteitenbesluit, waarbij de bedrijven met de grootste potentiële milieuschadelijkheid zijn uitgesloten en vergunningsplichtig zijn. De bedrijven die wel onder het Activiteitenbesluit vallen zijn naar gelang het potentieel milieurisico-/hinder ingedeeld in: Categorie C bedrijven, Categorie B bedrijven en Categorie A bedrijven. Deze indeling vanuit de wet is aangevuld of verder uitgewerkt in bedrijfscategorieën die voor ons gebied relevant zijn, zoals visverwerkingsbedrijven en kunststofverwerkings- en verpakkingsbedrijven.

De toezichttaken buiten de inrichtingen zijn ingedeeld in afvalstortingen, asbest, agrarische bedrijven en jachthavens, en overige taken. Omdat er in de gemeente eveneens veel bedrijfsunits aanwezig zijn, waar periodes van leegstand en gebruik elkaar afwisselen, en daarnaast de wisseling in bedrijven groot is, zijn bedrijfsunits als specifieke toezichtcategorie toegevoegd. Onder het onderwerp 'natuur' valt onder andere afval, geluid, energie, bodem en lucht. Er is voor gekozen om 'natuur' niet onder te verdelen in de verschillende deelaspecten. Een dergelijke onderverdeling biedt weinig meerwaarde voor de uiteindelijke score in de prioriteitenstelling. De indirecte lozingen van bedrijven die vallen onder de Waterwet, worden in het kader van de normale bedrijfsbezoeken gecontroleerd.

3.3 Risicoanalyse Vergunningverlening

3.3.1 Beschrijving van de systematiek

De basis voor de doelen en de prioriteiten die gesteld worden is te vinden in de risicoanalyse. In artikel 7.2 van het Bor is bepaald dat er een risicoanalyse ten grondslag moet liggen aan het beleid. De analyse geeft inzicht waar de risico's zich voordoen en geeft op deze wijze een handvat voor het maken van keuzes in zowel toetsing als toezicht en handhaving. Risico's moeten beheersbaar en controleerbaar te zijn. Het vaststellen van de aspecten en de diepgang waarop vergunningsaanvragen dienen te worden getoetst en het vastleggen daarvan in protocollen maken die risico's beheersbaar. Door het werken met bestuurlijk vastgestelde toetsprotocollen zijn de interne risico's afgedekt. Daarnaast kunnen hierdoor eventuele aansprakelijkheidsstellingen worden begrensd. Het is nauwelijks of niet aan te geven wat een adequaat toetsingsniveau is. Feit is dat er ten aanzien van de toetsing van (bouw)- vergunningaanvragen gemotiveerd keuzes mogen en moeten worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. De wetgever heeft er meer en meer voor gekozen de verantwoordelijkheid voor het bouwen bij de bouwer zelf neer te leggen. Het idee dat door toetsing en toezicht de overheid mede verantwoordelijk is voor het bouwwerk of de activiteit is niet juist en kent geen juridische grondslag.

Om te kunnen bepalen welke risico's verschillende keuzes met zich meebrengen, dient een grondig inzicht in de praktijk te bestaan. Op basis van lokale en landelijke kengetallen alsook ervaringscijfers en kennis van de eigen gemeente zijn toetsprotocollen voor omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen ontwikkeld, welke gebaseerd zijn op een risicomatrix. De dynamiek in de bouwpraktijk kan ertoe leiden dat bepaalde risico's die, door de gemaakte keuzes, onderbelicht worden op enig moment toch een groter maatschappelijk gewicht gaan krijgen waardoor beleid dient te worden bijgesteld. Zo kunnen landelijk overheidsacties (bijvoorbeeld het onderzoek naar de platte daken en de veiligheidsproblemen qua gevelbekleding en spouwankers) een herprioritering van de gemaakte keuzes noodzakelijk maken. Een dergelijke herprioritering heeft een hoog casuïstisch karakter en wordt veelal incident-gestuurd. Bovendien kent deze risicoanalyse een beperkte houdbaarheid door de geplande invoering van de private kwaliteitsborging in de bouw.

Voor de meest voorkomende bouwwerkcategorieën is een risicoanalyse uitgevoerd waarbij ten aanzien van elk toetsthema op basis van kennis en ervaring de vraag is beantwoord hoe groot de kans is dat een aanvraag ten aanzien van dat thema tekortschiet en wat de effecten daarvan zouden kunnen zijn. Hiermee is inzichtelijk gemaakt welke thema's bij welke bouwaanvraag qua risico hoog scoren en welke niet. Anders gezegd; welke thema's echt relevant zijn om te toetsen en welke minder. Om te komen tot deze afweging wordt gebruik gemaakt van de formule: $Risico = Kans \times Gevolg$. De scores leiden tot 4 categorieën risico's:

Score	Risico
0-20	Laag
21-49	Gemiddeld
50-79	Hoog
80-100	Zeer hoog

2.3.2 Resultaat van de risicoanalyse

Activiteiten		Effecten					Subtot: Kans	Risico	Prioriteit		
		Schaal 1-5									
		Veiligheid	Leefbaarheid	Financieel / economisch	Natuur	Volksgezondheid				Imago	
Bouwen											
Omgevingsvergunning bouwen	> B12 Nieuwbouw woongebouwen (appartementen)	5	4	5	3	4	4	25	3	75	Hoog
	> Nieuwbouw publiekstoegankelijke bouwwerken	5	4	5	3	4	5	26	3	78	Hoog
	> Verbouw publiekstoegankelijke bouwwerken	4	3	4	2	4	4	21	3	63	Hoog
	> Nieuwbouw en verbouw bedrijfsgebouwen klasse 1	4	3	3	3	3	3	19	2	38	Gemiddeld
	> Nieuwbouw en verbouw bedrijfsgebouwen klasse 2	5	4	4	4	4	4	25	2	50	Hoog
	> Nieuwbouw grondgebonden woningen	4	4	4	3	3	3	21	3	63	Hoog
	> Aan- en uitbouwen klasse 1 bij woonfunctie	3	3	2	2	4	2	16	3	48	Gemiddeld
	> Aan-uitbouwen Klasse 2 bij een woonfunctie	4	3	3	2	4	3	19	3	57	Hoog
	> Vrijstaande gebouwen bij een woonfunctie	2	3	2	2	2	2	13	3	39	Gemiddeld
	> Bouwwerken geen gebouw zijn	4	2	3	2	2	2	15	2	30	Gemiddeld
	Tijdelijke omgevingsvergunning bouwen	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
	Zeecontainers	3	4	2	3	2	3	17	4	68	Hoog
	Illegale bouw (bouwen zonder vergunning)	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
	Vergunningvrije bouwwerken (strijdigheid met bouwregelgeving of bp.)	2	3	2	2	2	2	13	3	39	Gemiddeld
Welstand en monumenten											
	Welstandsexoessen	1	3	2	2	1	5	14	3	42	Gemiddeld
	Omgevingsvergunning monument	2	3	3	2	2	4	16	3	48	Gemiddeld
Gebruik bouwwerken											
	Gebruik en staat van open erven en terreinen	4	4	2	2	4	3	19	3	57	Hoog
	Gebruik en (technische) staat van bestaande bouwwerken (bouwvallig)	5	3	3	3	4	3	21	1	21	Gemiddeld
	Hinderlijk en/of schadelijk gebruik van open erven, terreinen en bouwwerken	4	4	3	3	3	3	20	3	60	Hoog
	Plichten tijdens en bij voltooiing bouw en ingebruikneming bouwwerk	4	3	3	3	3	3	19	3	57	Hoog
	Overbevolking	4	3	2	3	3	4	19	2	38	Gemiddeld
	Illegale permanente bewoning recreatiewoningen	3	3	3	2	3	1	15	1	15	Laag
Brandveilig gebruik Bouwwerken											
	Regulier toezicht naleving omgevingsvergunningen brandveilig gebruik	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Regulier toezicht naleving Gebruiksbesluit	3	2	3	2	2	5	17	3	51	Hoog
	Gebruik zonder omgevingsvergunning	5	4	5	4	4	5	27	3	81	Zeer hoog
	Gebruik in afwijking van een omgevingsvergunning	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Gebruik zonder melding volgens bepalingen bouwbesluit	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Gebruik in strijd met melding volgens bepalingen bouwbesluit	3	2	3	2	2	5	17	3	51	Hoog
	Brandveilig gebruik bouwwerken zonder vergunning- of meldingsplicht	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
Slopen											
	Slopen zonder melding of omgevingsvergunning met asbest	4	3	3	3	5	3	21	3	63	Hoog
	Slopen zonder melding of omgevingsvergunning zonder asbest	3	3	2	2	3	2	15	3	45	Gemiddeld
	Slopen in afwijking melding of omgevingsvergunning met asbest	4	3	3	3	5	3	21	3	63	Hoog
	Slopen in afwijking melding of omgevingsvergunning zonder asbest	3	3	2	2	3	2	15	3	45	Gemiddeld
Ruimtelijke Ordening											
	Gebruik in strijd met bestemmingsplan	2	3	2	3	2	3	15	4	60	Hoog
	Gebruik in strijd met een vergunde afwijking van een bestemmingsplan	2	3	2	3	2	3	15	2	30	Gemiddeld
	Het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder omgevingsvergunning	2	3	3	4	2	3	17	3	51	Hoog
	Het uitvoeren van werkzaamheden in strijd met vergunning	2	3	3	4	2	3	17	2	34	Gemiddeld

Risicomatrix vergunningverlening (zie ook bijlage 1)

De scope van dit Omgevingsbeleidsplan omvat ook de VTH-taken op het gebied van milieu. Nu is de gemeente niet de enige organisatie die milieutaken uitvoert. De Omgevingsdienst IJmond voert voor Edam-Volendam de basistaken uit (bovenlokale complexe taken). Daarnaast voert zij voor andere gemeenten binnen haar verzorgingsgebied ook overige milieutaken uit zoals: projecten op het gebied van duurzaamheid, taken op het gebied van specialistische milieuregelgeving, advisering voor op het gebied van bouwplannen, bodem, geluid, externe veiligheid en natuur- en biodiversiteit. Voor de uitvoering van deze taken heeft zij ook een risicoanalyse opgesteld. Om onnodig werk te voorkomen, maar ook om een gelijk speelveld voor bedrijven te realiseren wordt de risicoanalyse zoals de Omgevingsdienst deze heeft opgesteld gehanteerd. Ook bij de doelstellingen die zij formuleert met betrekking tot de vergunningverlening en toezicht en handhaving wordt aangesloten. De risicoanalyse, die ook door het college ter kennisgeving aan de raad is aangeboden door middel van het vaststellen van het 'Uitvoeringskader 2015-2018 Omgevingsdienst IJmond' en die volgens dezelfde methodiek is opgesteld is onderstaand weergegeven. Deze analyse gaat dus sec over de uitvoering van de milieutaken, dus niet over bijvoorbeeld bouwen, brandveiligheid etc.

PRIORITEIT	BRANCHE
Hoog	Aandachtsbedrijven Chemische wasserijen Koel- en vrieshuizen (ammoniakinstallaties) LPG-tankstations Offshorebedrijven Opslag gevaarlijke stoffen <10.000> Poedercoat-, beits- en galvaniseerbedrijven Tankstations zonder LPG Vuurwerkopslag- en verkoop
Gemiddeld	Auto- en caravanreparatie Autospuiterijen Bouw- en houtbedrijven Conserven- en levensmiddelenbedrijven Glastuinbouw Hoogdrempelige horeca Jachthavens Loonbedrijf Metaalbewerkings- en constructiebedrijven Ondergrondse tanks bij particulieren Open teelt Opslag propaan Propaantanks Veehouderijen Scheepsbouw- en reparatiebedrijven Transport- en takelbedrijven Transportbedrijf Tuinbouwbedrijven Visverwerkende bedrijven
Laag	Autobedrijf Crematoria en begraafplaatsen Detailhandel Drukriolering GDMR's/rioolgemalen/technische installaties Groothandel Groothandel in bouwmaterialen Hobbyboeren Kantoren, banken en adviesinstellingen Laagdrempelige horeca Onderwijsinstellingen Opslag van (stuk)goederen/levensmiddelen Overheidsdiensten Scholen Sport/recreatie Trafo Verzorgings- en bejaardentehuizen

3.4 Toetsniveaus

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyses is aan elke functie per toetsthema een toetsniveau gekoppeld. Afhankelijk van de score worden de thema's bij de ene omgevingsvergunningaanvraag bouwen minder diepgaand getoetst dan bij een andere. Dit is een geaccepteerde praktijk bij het uitvoeren van de Bouwbesluittoets (dus niet voor ruimtelijke ordening, welstand en milieu). Het is voor een gemeente ondoenlijk om elke aanvraag volledig te controleren en te toetsen. In het kader van het efficiënt inzetten van de beperkt beschikbare middelen is het dus een goede gewoonte om op basis van tevoren ingeschatte risico's voor een bepaalde 'diepte' van de toets te kiezen. Er worden 5 toetsniveaus onderscheiden:

Toetsniveau	
0	Niet beoordelen
1	Sneltoets: Is het betreffende onderdeel aangegeven op de stukken (tekeningen, rapporten en andere documenten) behorende bij de bouwvergunningaanvraag.
2	Visuele toets: Is het betreffende onderdeel aangegeven op de stukken. Zijn tevens de uitgangspunten vermeld. Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten juist zijn en of de eventuele uitkomsten aannemelijk zijn. Wordt er bijvoorbeeld verwezen naar een norm of richtlijn.
3	Representatieve toets: Controle van de belangrijkste onderdelen. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten op de stukken juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn. De belangrijkste berekeningen worden gecontroleerd dan wel nagerekend.
4	Integraal toetsen: Alles controleren. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten op de stukken juist zijn en worden de uitkomsten gecontroleerd/nagerekend.

In bijlage 2 is de toetsmatrix opgenomen.

3.5 Doelstellingen Bouw- en woningtoezicht

De gemaakte risicoanalyse en bijbehorende probleemanalyse leiden tot een kleine 20 prioriteiten die verwoord zijn in doelstellingen voor vergunningverlening. De risicoanalyse geeft in combinatie met de probleemanalyse richting aan de doelstellingen die Edam-Volendam stelt voor vergunningverlening. Thema's die in ieder geval aan de orde komen zijn: publiekstoegankelijke bouwwerken, asbest, brandveiligheid en cultuurhistorie.

In hoofdstuk 1 is geschetst hoe Edam-Volendam omgaat met het begrip kwaliteit en hoe het leveren van kwaliteit geborgd wordt. Waar het gaat om de output- en outcomecriteria worden deze vooral weergegeven in de vorm van ambities en doelstellingen. De doelstellingen voor vergunningverlening en voor toezicht en handhaving vormen tezamen dus ook de set aan output- en outcomecriteria. Bij de doelstellingen is weergegeven waar de doelstellingen betrekking op hebben: duurzaamheid, leefbaarheid, dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, veiligheid of financiën. Dit zijn ook de thema's waar het college volgens de verordening VTH kwaliteit ten minste doelstellingen op zou moeten formuleren. Bij het formuleren van de doelstellingen is nadrukkelijk rekening gehouden met de eisen die de raad zelf heeft gesteld aangaande de dienstverlening in het kwaliteitshandvest.

Thema Doelstelling

<p><i>Duurzaamheid: de objectieve en subjectieve aantrekkelijkheid en geschiktheid van een gebied of gemeenschap is om er te wonen, of te werken en de mate waarin we dit in de toekomst kunnen behouden, in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	Ten minste 85% van de bouwwerken worden op de juiste plek gerealiseerd, voldoen aan de redelijke eisen van welstand, zijn veilig en conform de regels van het bestemmingsplan gebouwd.
	De cultuurhistorische waarde van de monumentale panden wordt behouden
	Vergunningverlening, toezicht en handhaving dragen bij aan een goed woon- en leefklimaat
	Waardering van het woon-, leef- en bedrijfsklimaat ligt ten minste op een 7
	Toetsing van EPC berekeningen bij 100% van de omgevingsvergunningen en bij 20 % van de bouwplaatsen; controle met BouwTranspant
	Realiseren van woningen met een 10% verscherpte EPC (nieuwbouw)
	Verbeteren van de energetische kwaliteit van de woningvoorraad, uitgedrukt in het Energielabel voor woningstichtingen
	Realiseren van woningen met een 10% verscherpte EPC (nieuwbouw) voor projectontwikkelaars, gemeenten en initiatiefnemers
	Onderzoeken mogelijkheden tot bouw passiefhuizen en/of 0-energie woningen (varianten van energie neutrale woningen) bij vrije kavels in de Broeckgouw. Onder de (kandidaat)koper inventariseren of er interesse c.q. behoefte bestaat voor passiefhuizen
	Via instrument EPL duurzamer ontwikkeling van woningbouwlocaties
<p><i>Veiligheid: de objectieve en subjectieve (gezondheids)veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	Verbetering energetische kwaliteit van de woningvoorraad met gemiddeld 2% per jaar en duurzame opwekking energie stimuleren.
	Inwoners en bedrijven binnen de gemeente stimuleren, faciliteren en informeren over duurzame en energie besparende maatregelen. Betrokken partijen (aanbieders en consumenten) met elkaar in contact brengen
	Tussen 2016 en 2020 wordt minimaal 10.000 m2 asbest dakbeplating verwijderd
<p><i>Dienstverlening: de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met belanghebbenden omgaat.</i></p>	In niet meer dan 15 % van de controles op sloopwerkzaamheden wordt geconstateerd dat er regels met betrekking tot (brand)veiligheid, asbest en de veiligheid van de directe omgeving wordt overtreden
	De klanttevredenheid van de afhandeling ligt ten minste op 90%
	Ten minste 65 % van de vergunningen voor bouwen wordt binnen een termijn van 4 weken afgehandeld
	De besluitvorming op vergunningaanvragen valt altijd binnen wettelijke termijnen, derhalve geen vergunningen van rechtswege
	De besluiten en correspondentie richting de burgers is leesbaar en in begrijpelijke taal

Uitvoeringskwaliteit: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt de omgevingsdoelen.

Bij 100 % van de vergunningen zijn de juiste toetsingskaders gebruikt

Alle vergunningen die integraal afgehandeld kunnen worden, worden ook daadwerkelijk integraal afgehandeld

90% van de bezwaar- en beroepsschriften m.b.t. vergunningverlening is ongegrond

Het toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen is helder door het vaststellen van een ontheffingenbeleid

Alle bestemmingsplannen zijn actueel en toekomstbestendig.

Bestemmingsplannen passen bij de moderne ruimtelijke ontwikkelingen (detailhandel, internetwinkels)

Financiën: de inzet van middelen in relatie tot te hoeveelheid afgeleverde diensten/ producten.

Het dekkingspercentage van de leges is 100%

Indicatoren

We zullen monitoren of deze doelstellingen ook worden gerealiseerd aan de hand van onderstaande indicatoren:

- percentage van de reguliere bouwcontroles naar aanleiding van een vergunning voor bouwen waarin één of meerdere regels ten aanzien van constructieve veiligheid, brandveiligheid of bestemmingsplan wordt overtreden;
- aantal welstandsexcessen en aantal welstandsadviezen;
- waardering door de burgers van het woon-, leef- en bedrijfsklimaat;
- percentage van de vergunningen waarin bij de adviezen het aspect veiligheid mee is genomen;
- percentage EPC-toetsingen bij aanvragen om omgevingsvergunning bouwen;
- percentage nieuwbouwwoningen met een 10% verscherpte EPC;
- energetische kwaliteit van de woningvoorraad, uitgedrukt in het energielabel voor woningstichtingen;
- energetische kwaliteit van de woningvoorraad;
- mate van opwekking duurzame energie;
- inzet van instrument EPL;
- gegeven informatie aan inwoners en bedrijven over energiebesparende en energiebesparende maatregelen;
- meetgegevens deelaspecten (geluid, bodem, lucht, CO₂);
- aantal vergunningen voor de activiteit milieu;
- aantal m² asbest dat verwijderd is;
- percentages overtredingen bij controles;
- waarderingspercentage van de klanten voor het doorlopen vergunningenproces;
- doorlooptijd van de vergunningen;
- percentage vergunningen van rechtswege;
- percentage van de bezwaar- en beroepsschriften dat ongegrond is;
- aantal bezwaar- en beroepzaken;
- dekkingspercentage van de leges.

Deze indicatoren zullen ook terugkomen in het indicatorenoverzicht welke als bijlage bij het Uitvoeringsplan is opgenomen. De indicatoren zullen gemeten en gepubliceerd worden door middel van het jaarverslag, controle door collega's (4-ogen principe), klanttevredenheidsonderzoek, analyse van de vergunningen, audit, de omnibus enquête en meetgegevens.

Richtlijnen voor monitoring

Als richtlijnen kunnen aangehouden worden:

- Niet voor elke indicator hoeft een 100% controle plaats te vinden, maar kan volstaan worden met een steekproef van 5 cases;
- Alle indicatoren worden gescoord in hetzelfde kalenderjaar (gelijklopend met het Uitvoeringsprogramma);
- Aantallen worden niet door middel van een steekproef vastgesteld maar volledig in kaart gebracht.

3.6 Milieu

Bovenstaande doelstellingen zijn geformuleerd voor de domeinen bouwen, slopen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en monumenten. Op het gebied van milieu heeft de Omgevingsdienst IJmond doelstellingen geformuleerd waar Edam-Volendam, om eerder genoemde redenen, bij aansluit:

DOEL: Omgevingsdienst IJmond levert vergunningen en maatwerk van hoog (adequaat) niveau, op basis van een zorgvuldige en transparante afweging van belangen met als resultaat beperking -en waar mogelijk terugdringing- van de milieudruk op de omgeving.

- 90% van de verleende vergunningen en afgegeven maatwerkvoorschriften houden stand in een evt. bezwaar- of beroepsprocedure.
- Alle besluiten in het kader van een vergunningprocedure worden tijdig (binnen de maximale wettelijke termijn) genomen en waar mogelijk uiteraard versneld.
- Het vergunningenbestand is actueel (inclusief BBT).

Hierbij dient aangetekend te worden dat alle milieuvergunningen door de Omgevingsdienst worden afgehandeld. Het zwaartepunt van de milieuactiviteiten die nog bij de gemeente liggen, ligt bij toezicht en handhaving en de afwikkeling van meldingen. Voor de indicatoren en monitoring verwijzen we dan ook naar het uitvoeringskader van de Omgevingsdienst.

3.7 Vergunningenstrategie

In de vergunningenstrategie wordt beschreven op welke wijze de vergunningverlening verzorgd wordt. Vooruitlopend op de landelijke vergunningenstrategie is een gemeentelijke strategie op hoofdlijnen opgesteld. Het proces wordt beschreven, de mogelijkheden voor aanvragen en de toetsingsniveaus. Per activiteit wordt de strategie weergegeven.

Wettelijke basis en werkwijze

De formele juridische basis voor het verlenen van vergunningen is vastgelegd in landelijke wetgeving. In deze wetgeving is veelal de administratieve etiquette vastgelegd. Zo wordt aan degene die zich, bijvoorbeeld met een aanvraag om vergunning, een brief, een klacht of een verzoek tot de gemeente wendt een ontvangstbevestiging gegeven. Bij een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt na ontvangst eerst gekeken of bij de aanvraag alle vereiste bescheiden aanwezig zijn die nodig zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen. Dit noemt men ook wel de ontvankelijkheidstoets. De minimaal bij een aanvraag in te dienen bescheiden zijn beschreven in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling (Mor). Een aanvraag om vergunning wordt getoetst aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, deze kan zowel van juridische als van technische aard zijn. De juridische toets betreft veelal de administratieve kant van wetgeving, verordeningen en beleidsdocumenten, terwijl de technische toets veelal betrekking heeft op bij de desbetreffende wet- en regelgeving aangegeven technische voorschriften. Het toets- en afwegingskader van de wet- en regelgeving is soms beperkt, zo zal indien de aanvraag om vergunning voldoet aan de gegeven bepalingen en voorschriften, de vergunning verleend moeten worden. Er is hier sprake van een zogenaamde gebonden beschikking. Maar het kan ook voorkomen dat een aanvraag niet in overeenstemming is met de desbetreffende wet- en regelgeving en/of beleid, dan is er vaak toch nog een vrijstelling of ontheffing mogelijk. Voor een dergelijke vrijstelling of ontheffing zal, veelal op basis van beleid, een belangenafweging plaats vinden waarbij gekeken wordt naar de feitelijke en juridische gevolgen van dat besluit, zowel voor de aanvrager, de omgeving, als derden belanghebbenden. Bij het afwegen van belangen dienen altijd de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. Hierover is veel jurisprudentie ontwikkeld. Een beschikking op een dergelijke aanvraag om vergunning moet dan ook altijd juridisch goed zijn geredigeerd en gemotiveerd.

Het behandelen van aanvragen om, en het verlenen van vergunningen op grond van de Wabo is een van de kernactiviteiten van de sectie Bouw- en milieuzaken. De beslissing op de aanvraag om reguliere vergunning is gebonden aan de in de Wabo gegeven termijn. Als er niet binnen deze termijn wordt beslist op een aanvraag dan is de vergunning van rechtswege verleend. Dit geldt niet voor de vergunning waarvoor een uitgebreide procedure geldt. Hier is een termijn op van toepassing en na het verstrijken van die termijn ontstaat er geen vergunning van rechtswege. Wel is hier de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen van toepassing, wat betekent dat de aanvrager een aanspraak op een dwangsom kan maken. Het gaat daarbij om een maximum bedrag van € 1260, -.

In de Wabo is tevens bepaald wanneer een omgevingsvergunning moet worden geweigerd (binnen 26 weken). Een aanvraag omgevingsvergunning wordt, afhankelijk van de van toepassing zijnde activiteiten, getoetst aan het bestemmingsplan, de welstandscriteria zoals deze door de gemeente zijn vastgesteld (Welstandsnota), het Bouwbesluit, de Monumentenwet, de gemeentelijke Monumentenverordening, de gemeentelijke Bouwverordening et cetera. Indien een aanvraag omgevingsvergunning niet past binnen de voorschriften van het vigerende bestemmingsplan wordt deze aanvraag eveneens gezien als aanvraag voor strijdig planologisch gebruik. Pas wanneer een aanvraag om vergunning voldoet aan alle daaraan te stellen eisen, op grond van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, dan moet de gevraagde omgevingsvergunning worden verleend.

Toetsing van aanvragen voor wat betreft de bouwtechnische voorschriften vindt niet voor 100% plaats. Volledige toetsing van alle bouwplannen op alle onderdelen van het Bouwbesluit zou een veelvoud aan menskracht vragen ten opzichte van de huidige bezetting. Vraag is bovendien of het veel zou

toevoegen aan de kwaliteit van de uiteindelijke vergunning ten opzichte van de mogelijke risico's. Om deze reden is er een risicoanalyse gemaakt welke de basis vormt voor de diepte van de toets. Datzelfde geldt overigens voor de uitvoering van het toezicht. De risicoanalyse is opgenomen in bijlage 1.

Vormen van vergunningverlening

De volgende vormen van vergunningverlening worden onderscheiden:

- reguliere procedure (8 weken, eenmalig te verdagen met 6 weken);
- uitgebreide procedure (6 maanden, eenmalig te verdagen met 6 weken);
- gefaseerde aanvraag (eerste fase en tweede fase, verschillende termijncombinaties mogelijk);
- aanvraag van deelactiviteiten (langste termijn van ieder van de deelactiviteiten);
- opleggen van maatwerkvoorschriften (milieu) of nadere voorwaarden (brandveilig gebruik).

Basiswerkwijze

Het hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgt de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wabo. Een vergunning wordt met een werkproces in Squit afgehandeld:

1. inboeken, registreren;
2. sturen ontvangstbevestiging;
3. accountbeheerder omgevingsvergunning beoordeelt:
 - a. bevoegd gezag;
 - b. uitgebreide of reguliere procedure, verzenden procedure bevestiging;
 - c. meervoudige of enkelvoudige aanvraag;
 - d. publiceren ingekomen aanvragen en (concept)beschikkingen;
 - e. overzicht bewaken over lopende procedures en de voortgang.
4. de accountbeheerder is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvraag:
 - b. toets volledigheid en ontvankelijkheid;
 - c. (vak)inhoudelijke toets aan alle relevante beoordelingskaders;
 - d. uitzetten bij interne- en externe adviseurs;
 - e. bewaken van de termijn;
 - f. aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
 - g. opstellen (concept)beschikking;
 - h. registratie in backoffice applicatie.
5. archiveren beschikkingen;
6. mogelijk bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.

De basiswerkwijze voor het verlenen van een omgevingsvergunning is vastgelegd in de backoffice-applicatie, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast is er een separate procesbeschrijving opgesteld.

3.7.1 Bouwen

Artikel 2.1. lid 1 onder a van de Wabo stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk. Vervolgens stelt artikel 2.10 dat de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het bouwen niet voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan, de beheersverordening, algemene ruimtelijke regels die door de provincie of het Rijk zijn gesteld, redelijke eisen van welstand, een advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid, of het exploitatieplan.

Het (ver)bouwen van een bouwwerk is een van de activiteiten die valt onder de Wabo waar een omgevingsvergunning voor nodig is. Aanvragen voor deze activiteit worden naast de genoemde toetsingskaders beoordeeld op ontvankelijkheid. De toetsingskaders liggen vast, er is geen keuze om

bepaalde toetsen over te slaan. Vergunningsplichtige bouwwerken worden aan de volgende onderdelen getoetst:

- ontvankelijkheidstoets;
- toetsing aan bestemmingsplan;
- toetsing aan welstandseisen;
- bouwtechnische toetsing (Bouwbesluit 2012);
- toetsing aan gemeentelijke Bouwverordening.

Waarbij opgemerkt dient te worden dat de toets ontvankelijkheid, toets bestemmingsplan en toets welstand voor ieder bouwplan altijd geheel plaatsvindt. Bij de bouwtechnische toets vindt niet altijd voor ieder bouwplan een algehele toets plaats.

Ontvankelijkheid

In de Ministeriële Regeling omgevingsrecht (Mor) is geregeld aan welke vereisten een aanvraag moet voldoen om te kunnen worden behandeld. Algemene eisen zijn daarnaast te vinden in Awb. De wettelijke regels zijn zeer uitgebreid en het is de vraag of een aanvrager in alle gevallen alles wat gevraagd kan worden ook aan zou moeten leveren. De VNG heeft in het onderzoek "Te veel gevraagd" (VNG, november 2010) aandacht gevraagd voor vermindering van het aantal indieningsvereisten. In beginsel zijn voor de indieningsvereisten twee punten van belang:

1. Is er aantoonbaar getoetst op de indieningsvereisten?;
2. Kan worden beschikt over de inhoudelijke informatie om te kunnen toetsen?

Het eerste punt heeft vooral te maken met het proces. Omdat de termijn slechts één keer opgeschort mag worden bij het verzoek om aanvullingen, is het van belang dat vastgelegd wordt dat er getoetst is op indieningsvereisten en dat dit ook wordt vastgelegd. Het tweede punt maakt duidelijk dat indieningsvereisten niet uniform toegepast hoeven te worden; informatie die voor de beoordeling van de ene aanvraag essentieel is kan voor de andere aanvraag niet relevant zijn. In die zin kan de vraag welke informatie er bij een aanvraag moet zitten slechts op één manier worden beantwoord: alle informatie die nodig is om een inhoudelijk oordeel over de aanvraag te kunnen vellen. Daarmee is een link gelegd tussen de wijze van toetsen en de indieningsvereisten: de punten waarop intensief wordt getoetst bij de uiteenlopende soorten aanvragen moeten bij het beoordelen van de aanvraag beschikbaar zijn. Slechts indien het wettelijk is toegestaan dat gegevens na het verlenen van de vergunning worden aangeleverd wordt het niet aanleveren van gegevens geaccepteerd. De regels voor indieningsvereisten worden daarmee strenger dan voorheen toegepast. Het was gebruikelijk dat gegevens over installaties en riolen e.d. naderhand konden worden aangeleverd (omdat deze veelal afkomstig zijn van installateurs) en deze niet of beperkt op de tekeningen waren vermeld. Dit heeft in verschillende situaties geleid tot ongelukkige plaatsing van installaties op daken van gebouwen. Om dergelijke situaties in de toekomst te vermijden wordt gekozen voor een striktere toepassing van de wettelijke vereisten. Indieningsvereisten gelden in beginsel niet voor aanvragen om vooroverleg voor een omgevingsvergunning; er zijn daarvoor geen wettelijke voorschriften. Een aanvrager die een verzoek via het online omgevingsloket wil openstellen voor vooroverleg merkt dat alle gegevens moeten worden ingevuld alsof het een formele aanvraag betreft. Dat geldt niet voor analoog ingediende aanvragen. Omdat de inhoud daarvan een grote mate van verscheidenheid kende en er in sommige situaties geen goed oordeel over het bouwvoornemen kon worden gegeven is ervoor gekozen ook het verzoek om vooroverleg te structureren door middel van een vooroverlegformulier en het opvragen van een hoeveelheid minimaal benodigde informatie. Aanvragers zullen zich er overigens ook bewust van moeten zijn dat na het afronden van een vooroverleg de zaak nog niet rond is. De formele aanvraag zal opnieuw moeten worden getoetst op de indieningsvereisten.

De gemeente Edam-Volendam verricht een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen voor een omgevingsvergunning. Deze toets wordt uitgevoerd door de casemanager aan de hand van een checklist ontvankelijkheid per activiteit in Squit/ XO. Squit kent de volgende checklisten:

- Checklist Indieningsvereisten Mor Algemeen;
- Checklist Indieningsvereisten Mor Bouwactiviteiten;
- Checklist Indieningsvereisten Mor RO (afwijken bestemmingsplan) (indien van toepassing);
- Checklist Indieningsvereisten Mor Milieu (indien bouwactiviteiten bij een inrichting); en
- Checklist Indieningsvereisten Mor Brandveilig gebruik (indien van toepassing).

Als richtlijn geldt dat zo spoedig mogelijk na de ontvangst van de aanvraag, doch uiterlijk binnen vier weken schriftelijk (per brief) om aanvullende gegevens wordt verzocht. Als de gevraagde stukken niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling gelaten. Dit is een besluit waartegen voor de aanvrager bezwaar openstaat.

Bestemmingsplan

Een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt getoetst aan het voor die aanvraag van toepassing zijnde bestemmingsplan. Daarbij wordt gekeken of het gevraagde in overeenstemming is met de gegeven bouw- en gebruiksvoorschriften. Wanneer er geen strijdigheden zijn wordt een aanvraag verder behandeld en getoetst aan andere van toepassing zijnde beoordelingscriteria.

Als een aanvraag in strijd is met de voorschriften van het bestemmingsplan zal worden onderzocht of er op grond van de voorschriften van dat bestemmingsplan en/of de Wro voor het gevraagde ontheffing (in de Wabo genaamd afwijken van het bestemmingsplan) kan worden verleend. Voor het toepassen van een ontheffing speelt het door een gemeente vastgesteld ruimtelijk beleid een belangrijke rol. De gemeente Edam-Volendam heeft nog geen specifiek ruimtelijk beleid vastgesteld voor het verlenen van ontheffingen. Wel is er een (buitenplans) ontheffingenbeleid in voorbereiding. Het ruimtelijk beleid wordt vastgelegd door het maken van actuele bestemmingsplannen. Deze kennen uiteindelijk echter maar een beperkte houdbaarheid en het volstaat niet om naar het bestemmingsplan te verwijzen bij aanvragen die daaraan niet voldoen. In de lacune van het ontheffingenbeleid zal dan ook zo spoedig mogelijk moeten worden voorzien.

Probleem doet zich voor bij ontheffingen die op grond van artikel 4 Bijlage II BOR (de zogenaamde planologische kruimellijst) mogelijk zijn; deze vallen onder de reguliere procedure van de Wabo (beslistermijn 8 weken). Daarbinnen is feitelijk geen ruimte om nog een zienswijzeprocedure te voeren. In de praktijk is ervoor gekozen zienswijzen in ontvangst te nemen met ingang van het moment van het publiceren van de ingekomen aanvraag. Dit proces zal uiteindelijk voor de aanvrager van een vergunning resulteren in positieve beschikking (verlening vergunning) of een negatieve beschikking (weigering van de gevraagde vergunning).

Ontheffingenbeleid

Niet alle verzoeken of aanvragen vallen binnen de regels van bestemmingsplannen. Voor afwijkingen van het bestemmingsplan, bijvoorbeeld het oprichten van een bijgebouw of het plaatsen van een dakkapel, kan in bepaalde gevallen ontheffing worden verleend. In artikel 2.10 lid 2 Wabo is bepaald dat een vergunning slechts wordt geweigerd als de verlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is. De mogelijkheid om voor afwijkingen van het bestemmingsplan ontheffing van de regels van het bestemmingsplan te verlenen is geregeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 1 en 2 van de Wabo. De mogelijkheden waarvoor ontheffing verleend kan worden, zijn genoemd in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Het is door de inwerkingtreding van de Wabo dan ook zeer wenselijk om een ontheffingenbeleid te hebben. Zonder een dergelijk ontheffingenbeleid loopt men het risico dat onvoldoende gemotiveerd kan worden waarom niet of juist wel aan een ontheffing wordt meegewerkt. Om willekeurig te voorkomen en eenduidig en transparant te toetsen en te handelen, zijn beleidsregels noodzakelijk. Als volstaan wordt aan die beleidsregels, wordt na een afweging van belangen besloten of medewerking kan

worden verleend aan een ontheffing. In sommige gevallen kan dan toch het bijgebouw of de dakkapel worden opgericht.

Op dit moment is nog geen actueel ontheffingenbeleid beschikbaar, doch deze is wel in voorbereiding. Opstellen van een dergelijk beleid is één van de prioriteiten in de uitvoering, met name omdat een steeds groter gebied van de gemeente wordt gedekt door een actueel bestemmingsplan. Omdat die actuele plannen de meest recente ruimtelijke en planologische inzichten vastleggen is het gewenst de ontheffingen te beperken tot die situaties die vooraf bepaald zijn in een ontheffingenbeleid.

Bestemmingsplanbeheer

In Edam-Volendam wordt er voor gezorgd dat de bestemmingsplannen actueel zijn. Gemeenten hebben ook de wettelijke plicht om hun bestemmingsplannen periodiek op actualiteit te bezien. In dat verband is eenduidigheid en continuïteit ook gewenst om bij postzegelplannen zoveel mogelijk één lijn aan te houden voor wat betreft planvoorschriften, beeldkwaliteit of welstandsbepalingen en dergelijke. Nu er steeds meer digitale bestemmingsplannen worden gemaakt en digitaal worden aan-geleverd, is het zaak na te denken over de wijze waarop deze bestemmingsplannen beheerd gaan worden. Enerzijds beheer in de zin van wie binnen de gemeente belast is met het archiveren en het bijhouden van wijzigingen en anderzijds beheer in de zin van het beleidsmatig actueel houden van deze bestemmingsplannen. Voor het beheer in organisatorische zin is het verstandig een beheersplan op te stellen. Daarnaast dient dit plan voor de beheerder van de bestemmingsplannen als basis voor de wijze waarop bestemmingsplannen in digitale vorm centraal worden ontsloten, enerzijds via het gemeentelijke netwerk (intranet) en anderzijds naar externe belanghebbenden (burgers, bedrijven, instanties en andere overheden). Het gaat daarbij om elke versie van het bestemmingsplan waarover een bestuurlijk standpunt is ingenomen. Ook het beheer van de analoge informatie (plantoelichting, planvoorschriften, plankaarten) maakt onderdeel uit van het beheersplan bestemmingsplannen.

Welstandseisen

De Woningwet (artikel 12) bepaalt dat een bouwwerk moet voldoen aan de redelijke eisen van welstand en dat de gemeente daarvoor een welstandsnota moet vaststellen. In de Welstandsnota is vastgelegd aan welke criteria het uiterlijk en de plaatsing van een bouwwerk of standplaats moeten voldoen, zowel op zichzelf als in relatie tot de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan. Als een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen voldoet aan de in de welstandsnota gegeven criteria dan moet, mits de aanvraag ook voldoet aan andere van toepassing zijnde wet- en regelgeving, de vergunning worden verleend. Door de verandering van de wetgeving bestaan de sneltoetscriteria niet meer, er bestaan immers geen lichte bouwaanvragen meer. Edam-Volendam heeft nog wel sneltoetscriteria en een ambtelijke toets. Indien een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen niet voldoet aan de welstandscriteria dan moet de gevraagde vergunning overeenkomstig de Wabo worden geweigerd.

Voor het toetsen van aanvragen omgevingsvergunning bouwen aan de vastgestelde welstandscriteria laten Burgemeester en wethouders van Edam-Volendam zich adviseren door een commissie voor welstand en monumenten van thans Mooi Noord-Holland.

De commissie heeft een adviserende rol en daarom kunnen en mogen Burgemeester en wethouders besluiten om af te wijken van een welstands- of monumentenadvies. Aan een welstandsadvies komt echter veel gewicht toe. Dat wil zeggen dat uitsluitend afgeweken kan worden indien vaststaat dat het advies ondeugdelijk is of ondeugdelijk tot stand is gekomen. Daarnaast kan van een welstandsadvies worden afgeweken om sociaal, maatschappelijke of economische belangen. Dit moeten echter algemene, zwaarwegende belangen zijn. Van belang is dat de reden voor de afwijking moet zijn gelegen in motieven die niet de welstand van het gebouw betreffen. In haar besluit moet het college wethouders motiveren waarom zij het advies van de commissie naast zich neerleggen.

De wijze van toetsing is aan verandering en ontwikkeling onderhevig. De gemeente werkt steeds meer met uitwerkingen en specificering van de gewenste ruimtelijke kwaliteit middels beeldkwaliteitsplannen. Daarin zal de samenhang en eenheid bewaakt moeten worden. Ook toetst de welstand inmiddels digitaal.

Welstandstoetsing zal onderdeel uit blijven maken van het toetsingskader voor de omgevingsvergunningen binnen de gemeente; er wordt niet gedacht aan het creëren van welstandsvrije gebieden. Op dit moment wordt gewerkt aan actualisering van de welstandsnota en daarin worden de relevante ontwikkelingen voor deze toetsing meegenomen. In hoofdlijnen gaat het daarbij om:

- actualisering van de toetsingscriteria voor kleine plannen;
- actualisering en formulering van gebiedsgerichte criteria en mogelijkheid van invoering van welstandsruwe gebieden;
- de organisatie van de welstandstoetsing en de wijze van (individuele) plantoetsing.

Technische beoordeling

In het Bouwbesluit (een Algemene Maatregel van Bestuur) heeft de overheid technische eisen neergelegd waaraan een bouwwerk minimaal moet voldoen. Deze technische eisen hebben betrekking op zaken zoals constructieve- en brandveiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Het Bouwbesluit maakt hierbij ook onderscheid naar de functie en/of functies van het bouwwerk, te weten:

- woonfunctie (woongebouw, woonwagen, niet woongebouw);
- bijeenkomstfunctie;
- cel functie;
- gezondheidszorgfunctie;
- industriefunctie;
- kantoorfunctie;
- logiesfunctie (in logiesgebouw, in niet logiesgebouw);
- onderwijsfunctie;
- sportfunctie;
- winkelfunctie;
- overige gebruiksfuncties gebouwen; - bouwwerken geen gebouw zijnde.

De technische eisen in het Bouwbesluit zijn door de wetgever niet naar zwaarte gedifferentieerd. Daarom is het voor gemeenten praktisch onmogelijk om bouwplannen aan alle eisen even uitputtend te toetsen. De mate van toetsing van een bouwplan aan de eisen van het Bouwbesluit is afhankelijk van de professionaliteit en ervaring van de desbetreffende technische bouwplantoetser. Elke bouwplantoetser in Nederland maakt bij de toetsing bewust of onbewust een risicoanalyse. Daarom is het verstandig om te werken via een risicoanalyse. Het directe effect hiervan is dat het toetsen van aanvragen om omgevingsvergunning bouwen op een uniforme en adequate wijze geschiedt en dat de kwaliteit van het geleverde product is gewaarborgd. Maar wat belangrijker is dat daarmee de constructieve veiligheid van bouwwerken wordt verhoogd en gewaarborgd, alsmede het gezond en veilig gebruik ervan.

De gemaakte risicoanalyse is vertaald in een toetsmatrix waar op basis van de risico's is aangegeven op welke wijze de technische toets dient plaats te vinden (zie bijlage 2). Een toetsprotocol/-matrix heeft uitsluitend betrekking op de technische eisen van het Bouwbesluit. Deze eisen hebben betrekking op vier aspecten van bouwwerken, te weten: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. De eisen richten zich op bouwwerken met een of meerdere functies zoals deze in het voorgaande zijn genoemd.

Constructieve veiligheid

Overeenkomstig het Bor en het Mor dienen bij een aanvraag om omgevingsvergunning (voor bouwen) gegevens (berekeningen en tekeningen) m.b.t. de constructieve veiligheid van het te bouwen bouwwerk ter controle te worden ingediend bij de sectie Bouw- en milieuzaken. Onder bepaalde voorwaarden mogen deze gegevens ook later na de vergunningverlening ter controle worden aangeboden. De controle door Bouw- en milieuzaken richt zich met name op de publiekrechtelijke beoordeling (wet- en regelgeving) van de constructieve veiligheid. Behalve de in het Bouwbesluit vastgelegde eisen met betrekking tot de constructieve veiligheid van een bouwwerk zijn in het Bouwbesluit ook eisen gegeven ten aanzien van o.a. de gebruiksveiligheid, de brandveiligheid en de sociale veiligheid. De controlewerkzaamheden van Bouw- en milieuzaken betreft in hoofdlijnen het controleren van de hoofddraagconstructie van een bouwwerk waaronder de funderingsconstructie, de sterkte van de vloer-, wand- en dakconstructie. Tevens wordt daarbij ook de stabiliteit en de brandwerendheid van de constructies van het bouwwerk beoordeeld. De controle van constructieberekeningen en tekeningen behorende bij aanvragen omgevingsvergunning bouwen of verleende omgevingsvergunningen bouwen wordt in opdracht van de gemeente Edam-Volendam deels uitgevoerd door een extern bouwkundig constructiebureau.

3.7.2 Slopen

Artikel 2.1. lid 1 onder g van de Wabo stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk te slopen in gevallen waarin dat in een bestemmingsplan, beheersverordening of voorbereidingsbesluit is bepaald. Dit geldt ook voor slopen van een Beschermd monument of het slopen in een beschermd stadsgezicht (lid 1 onder f en h). Vervolgens stelt artikel 2.15 dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een beschermd monument de omgevingsvergunning slechts kan worden verleend indien het belang van de monumentenzorg zich daar niet tegen verzet. Bij de beslissing op de aanvraag houdt het bevoegd gezag rekening met het gebruik van het monument. Tenslotte stelt artikel 2.16 dat de omgevingsvergunning voor het slopen op grond van het bestemmingsplan of beschermd stadsgezicht kan worden geweigerd indien naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk is dat op de plaats van het te slopen bouwwerk een ander bouwwerk kan of zal worden gebouwd.

Sloopwerkzaamheden die vergunningsplichtig zijn, zijn opgenomen in artikel 2.1. lid 1 onder f (beschermd monument), g (bestemmingsplan) en h (beschermd stadsgezicht). Het gaat daarbij uitsluitend om de ruimtelijke aspecten, waaronder de cultuurhistorie. Daarnaast bepaalt artikel 1.26 van het Bouwbesluit 2012 dat het verboden is om zonder of in afwijking van een sloopmelding te slopen indien daarbij asbest wordt verwijderd of de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m³ zal bedragen. Het betreft hier de technische aspecten van de sloopwerkzaamheden. De sloopmelding is geen onderdeel van de omgevingsvergunning.

Beschermd Monument

Voor het slopen van een beschermd monument geldt dezelfde werkwijze en protocol als onder Monumenten omschreven wordt.

Bestemmingsplan

Vooropgesteld dient te worden dat een activiteit alleen planologisch vergunningsplichtig is indien dit uit het bestemmingsplan volgt. Of er sprake is van een vergunningsplicht, en aan welke voorwaarde het verlenen van een omgevingsvergunning moet voldoen volgt derhalve uit het bestemmingsplan en maakt onderdeel uit van de bestemmingsplantoets. Mocht er sprake zijn van een vergunningsplicht dan wordt, middels het uitzetten van een deelzaak in Squit/XO, advies gevraagd aan de sectie Omgevingsbeleid van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.

Beschermd Stadsgezicht

Alle sloopwerkzaamheden binnen het Beschermd Stadsgezicht, als aangewezen op grond van de Monumentenwet 1988, zijn vergunningsplichtig. In de gemeente Edam-Volendam betekent dat alle

sloopwerkzaamheden in het Beschermd Stadgezicht Edam vergunningsplichtig zijn. De beoordelingscriteria staan in artikel 2.16 van de Wabo. Hierin is bepaald dat de omgevingsvergunning slechts kan worden geweigerd indien naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk is dat op de plaats van het te slopen bouwwerk een ander bouwwerk kan of zal worden gebouwd. Deze activiteit valt veelal samen met de activiteit bouwen, waardoor aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Sloopmelding

Een sloopmelding, zoals hiervoor omschreven, wordt ten minste vier weken voor de aanvang van de sloopwerkzaamheden schriftelijk ingediend bij het bevoegd gezag. In afwijking hiervan is de termijn slechts vijf dagen indien die sloopwerkzaamheden in het kader van reparatie- of mutatieonderhoudswerkzaamheden worden uitgevoerd aan een asbesthoudende toepassing in een gebouw en handhaving van de termijn tot onnodige leegstand van het gebouw of gedeelte daarvan zou leiden of het gebruiksgenot daarvan ernstig zou belemmeren. Ook bestaat de termijn uit vijf dagen als de sloopwerkzaamheden bestaan uit het anders dan in de uitoefening van een beroep of bedrijf in zijn geheel verwijderen van geschroefde, asbesthoudende platen waarin de asbestvezels hechtgebonden zijn, niet zijnde dakleien, of van asbesthoudende vloertegels of niet-gelijmde, asbesthoudende vloerbedekking, uit een woonfunctie of nevenfunctie daarvan, voor zover die woonfunctie of die nevenfunctie niet bedoeld zijn voor de uitoefening van een beroep of bedrijf en de oppervlakte van de te verwijderen asbesthoudende platen, vloerbedekking of vloertegels maximaal vijfendertig vierkante meter per kadastraal perceel bedraagt.

Een sloopmelding, met uitzondering van de sloopmelding van een inrichting waarbij asbest vrijkomt, wordt in behandeling genomen en beoordeeld door een bouwtoezichthouder van de sectie Bouw – en milieuzaken van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. De sloopmeldingen met asbest van bedrijven worden behandeld en beoordeeld door de Omgevingsdienst IJmond, aangezien deze sloopmeldingen onder het basistakenpakket valt.

De afhandeling vindt plaats in Squit/XO, de werkwijze en het proces met betrekking tot sloopmeldingen ligt dan ook vast in Squit/XO. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van het toezichtsmatrix met urenraming meldingsplichtige sloop van de Stichting Integraal Toezichtsprotocol (iTP). In de toezichtmatrix met urenraming zijn de niveaus van diepgang vastgelegd (het landelijk geadviseerde niveau) die lokaal bestuurlijk vastgesteld kunnen worden. De urenraming in het excel document is het rekenblad waarmee de vertaling is gemaakt van de niveaus van diepgang naar de tijdsbesteding per sloopproject. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de checklist. Hiermee gaat de bouwtoezichthouder op pad.

Tenslotte is er een werkinstructie uitgewerkt naar de niveaus van diepgang. De bouwtoezichthouder kan in de werkinstructie lezen waar hij/zij op moet controleren afhankelijk van het niveau van diepgang.

3.7.3 Brandveiligheid

Artikel 2.1. lid 1 onder d van de Wabo stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken met het oog op de brandveiligheid in de bij AMvB aangewezen categorieën. Dit wordt verder uitgewerkt in art. 2.2 van de Bor. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd zo stelt artikel 2.13 als de brandveiligheid voor het voorziene gebruik niet voldoende is verzekerd. Tevens stelt de Wabo, in het verlengde van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Bouwbesluit 2012, artikel 1.18 e.v.), dat in sommige gevallen geen vergunning nodig is, maar gelijktijdig melden met een aanvraag voor een andere activiteit kan worden volstaan. Een dergelijke melding kan overigens ook geheel los van een aanvraag voor een omgevingsvergunning worden gedaan.

Het toetsen van aanvragen omgevingsvergunning voor gebouwen in relatie tot brandveiligheid geschiedt thans door de Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland (VrZW). Het toetsen van een aanvraag gaat al snel over in het houden van een inspectie. De nadruk ligt op het toezicht en niet zo zeer op de administratieve afhandeling van een melding of vergunning. Voor 2016 zullen de "oude" risicoklasse A tot en met D worden gewijzigd in een prioriteitsklasse, 1 tot en met 4 die overeenkomen met de risicoklasse A tot en met D1.

Binnen de brandweer Nederland zijn veel ontwikkelingen gaande, met name op het gebied van risico-beheersing. De ontwikkelrichting die betrekking heeft op de regio vloeit voort uit het Beleidsplan van Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland 2013-2016. In het beleidsplan zijn als speerpunten benoemd; het verbeteren van de kwaliteit van de kerntaken van de veiligheidsregio (speerpunt 1), de samenwerking met partners (speerpunt 2) en de verantwoordelijke burger (speerpunt 3). De focus komt meer te liggen op risicogerichtheid, het stimuleren van veilig gedrag, het verhogen van veiligheidsbewustzijn en heldere afspraken met betrokken partijen.

Een zorgvuldige analyse van de veiligheidsrisico's waarop verbetering noodzakelijk en mogelijk is, is cruciaal. Een continue waakzaamheid op nieuwe of veranderende risico's is nodig. Het maatschappelijk belang staat voorop. De veiligheidsregio voert met partners de analyse uit en helpt het veiligheidsbestuur om hierin kritische en maatschappelijk verantwoorde keuzes te maken (via het regionaal risicoprofiel/brandrisicoprofiel). Een belangrijke winst voor het bestuur is het verbeterde inzicht en overzicht qua risico's en realisme in de besluitvorming en aanpak van het reduceren van risico's (maatschappelijke meerwaarde).

Toezicht en handhaving blijven als stok achter de deur functioneel, maar de inzet is om veel meer instrumenten te betrekken bij het bevorderen van veiligheid (veilig gedrag en een veilige leefomgeving). Communicatie, informatievoorziening en dialoog, i.r.t. lokale samenleving en wijkgerichtheid zijn daarin essentieel om met alle betrokkenen tot veiligheidsbevorderend gedrag te komen.

De ontwikkelingen binnen risicobeheersing, waarbij van regelgericht naar risicogericht wordt gegaan zorgt voor meer verantwoordelijkheid voor de burgers en instellingen en zorgt voor andere manier van werken. Het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken zal geleidelijk plaats moeten maken naar meer voorlichting en het bewust maken van de burger en instellingen op het gebied van brandveiligheid. Dat neemt niet weg dat de VrZW bouwwerken met een verhoogd risico in beeld wil houden door toezicht te houden op het brandveilig gebruik van deze bouwwerken.

3.7.4 Monumenten

Artikel 2.1 lid 1 onder f en artikel 2.2 van de Wabo stellen dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een beschermd, gemeentelijk of provinciaal monument te slopen, te verstoren, te herstellen of te (laten) gebruiken waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. De omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien het belang van de monumentenzorg zich daar niet tegen verzet (beschermd monument, artikel 2.15) of kan slechts worden verleend of geweigerd op gronden die zijn aangegeven in de betrokken verordening (gemeentelijk en provinciaal monument, artikel 2.18).

De omgevingsvergunning voor monumenten (wijziging) vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan cultuurhistorisch erfgoed. Naast de gebruikelijke beoordeling van de aanvraag via de (gemeentelijke) monumentencommissie ligt het voor de hand dat bij de toetsing van aanvragen voor vergunningen voor monumenten wordt aangesloten bij de toetsingsstrategie voor omgevingsvergunningen activiteit bouwen. Immers, voor vrijwel alle veranderingen aan een monument is een omgevingsvergunning vereist. Door de intensiteit van toetsing en

toezicht te vergroten kan afdoende waarborg tegen vernietiging van monumentale waarden worden verkregen.

Beschermd Monument

De vergunningplicht geldt voor het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een monument dat is aangewezen als beschermd monument op grond van de Monumentenwet 1988. Op 1 juli 2016 wordt de Monumentenwet 1988 vervangen door de Erfgoedwet. Het begrip beschermd monument komt dan te vervallen en wordt vervangen voor het begrip Rijksmonument.

Artikel 2.15 Wabo geeft de beoordelingscriteria voor het wijzigen van een beschermd monument: de Rijksdienst voor het cultureel Erfgoed heeft op grond van artikel 6.4 van het Bor een adviesplicht waar het gaat om:

- (gedeeltelijke) sloop;
- ingrijpende wijzigingen;
- functiewijzigingen van het pand of een deel daarvan, en ;
- reconstructie.

De Rijksdienst heeft op haar website een aantal voorbeelden gegeven van situaties waarin zij adviseert. Niet alle (bouw)plannen met betrekking tot (beschermd) monumenten hoeven ter advisering aan de Rijksdienst te worden voorgelegd. In beginsel bepaalt een casemanager, indien nodig in overleg met de beleidsmedewerker monumenten van de sectie Omgevingsbeleid, of een (bouw)plan ter advisering naar de Rijksdienst moet worden gezonden. Daarnaast kan er overleg plaatsvinden met de Rijksdienst zelf.

Als vaststaat dat de Rijksdienst advies moet uitbrengen wordt er schriftelijk (per mail of post) een adviesverzoek bij de Rijksdienst ingediend, zo spoedig mogelijk na ontvangst van de aanvraag. Op grond van artikel 6.4 lid 2 van het Bor geschiedt de advisering van de Rijksdienst binnen acht weken nadat zij de benodigde gegevens van de gemeente heeft ontvangen. Indien het advies niet tijdig door de Rijksdienst wordt uitgebracht staat het ontbreken daarvan niet in de weg bij het nemen van het besluit (artikel 3:6 lid 2 Awb).

Op grond van artikel 15 van de Monumentenwet stelt de gemeenteraad een verordening vast waarin ten minste de inschakeling wordt geregeld van een commissie op het gebied van de monumentenzorg die in elk geval tot taak heeft te adviseren over aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wabo. In de Erfgoedwet is artikel 15 niet teruggekomen, echter artikel 9.1 lid 1 onder a van de Erfgoedwet bepaalt dat hoofdstuk II, paragraaf 2 en 3, IV, V paragrafen 1 en 9 en VI van de Monumentenwet 1988 zoals die luiden voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet van toepassing blijven. Artikel 15 is onderdeel van hoofdstuk II van de Monumentenwet 1988. De instelling van de monumentencommissie en hun adviserende rol bij beschermde monumenten is bij de gemeente Edam-Volendam geregeld in artikel 9.1 van de Bouwverordening en artikel 6 van de Erfgoedverordening.

Overigens moeten bouwplannen m.b.t. Rijksmonumenten die buiten de bebouwde kom liggen ook ter advisering aan Provinciale Staten worden voorgelegd (artikel 6.4 lid 1 onder b Bor). In dat geval wordt er ook een schriftelijk adviesverzoek bij de Provincie Noord-Holland neergelegd.

Provinciale Monumenten

Bij een Provinciaal monument geldt dat voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om een monument als bedoeld in een zodanige verordening te slopen, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen of te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht, een verbod geldt om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning.

De vergunningsvrije eisen uit artikel 4a Bijlage II van het Bor zijn ook op provinciale monumenten van toepassing. Artikel 2.4 van de Wabo bepaalt dat Burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn ten aanzien van provinciale monumenten. Op grond van artikel 2.26 lid 3 stelt het bevoegd gezag Provinciale Staten in de gelegenheid haar advies uit te brengen op de aanvraag omgevingsvergunning.

Artikel 2:18 van de Wabo geeft de beoordelingscriteria voor Provinciale Monumenten. In dit artikel is bepaald dat voor zover de aanvraag ingevolge een wettelijk voorschrift tevens betrekking heeft op een andere activiteit dan bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2, de omgevingsvergunning voor die activiteit slechts kan worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in het betrokken wettelijk voorschrift.

De Monumentenverordening Noord-Holland 2010 is in artikel 6 lid 2 bepaald dat het verboden is zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Wabo:

- a. een beschermd monument te slopen en te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen;
- b. een beschermd monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken, op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;
- c. werkzaamheden aan de fundering of riolering van een beschermd monument te verrichten zonder voorafgaand archeologisch onderzoek.

Een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel b, van de Wabo wordt geweigerd indien de monumentale waarden van het beschermd monument op ontoelaatbare wijze worden geschaad.

In de Monumentenverordening van de Provincie is niets opgenomen over advisering door de gemeentelijke monumentencommissie. Dit betekent dat een aanvraag activiteit provinciaal monument alleen voor advisering aan de Provincie Noord-Holland voorgelegd. Dit geschiedt door een schriftelijk (per mail of post) verzoek aan de provincie. Voor een advies van de Provincie is geen wettelijke termijn vastgesteld. De casemanager dient derhalve in het adviesverzoek een redelijke termijn te stellen (artikel 3:6 Awb)

Gemeentelijk Monument

Op grond van artikel 3 van de Erfgoedverordening gemeente Edam-Volendam is het verboden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning een gemeentelijk monument als bedoeld in artikel 2 van de verordening:

- a. te slopen of;
- b. te verstoren, te verplaatsen, te beschadigen of in enig opzicht te wijzigen of te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht;
- c. te wijzigen door in of nabij het gemeentelijke monument bouwwerken op te richten, te veranderen, te vergroten of te vervangen anders dan op grond van de planregeling van het vigerende bestemmingsplan is toegestaan.

De bedoelde omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien het belang van de monumentenzorg, de algemene uitgangspunten zoals neergelegd in artikel 4 van de verordening en het bepaalde in het vigerende bestemmingsplan zich daartegen niet verzet.

Artikel 2.18 van de Wabo geeft de beoordelingscriteria voor gemeentelijke monumenten. In dit artikel is bepaald dat voor zover de aanvraag ingevolge een wettelijk voorschrift tevens betrekking heeft op een andere activiteit dan bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.2, de omgevingsvergunning voor die activiteit slechts kan worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in het betrokken wettelijk voorschrift.

In artikel 3 lid 2 van de Erfgoedverordening is bepaald dat een omgevingsvergunning slechts kan worden verleend indien het belang van de monumentenzorg, de algemene uitgangspunten zoals neergelegd in artikel 4 van de verordening en het bepaalde in het vigerende bestemmingsplan zich daartegen niet verzet. In het vigerende bestemmingsplan (thans uitsluitend Oude Kom Volendam) is bepaald dat het bevoegd gezag, mits gebouwd wordt krachtens de onderliggende bestemming, een omgevingsvergunning kan verlenen voor het afwijken van het bepaalde in lid 19.2 onder a van het bestemmingsplan (bouwregels), voor het gedeeltelijk vernieuwen van een karakteristiek waardevol bouwwerk of waardevol cultuurhistorisch element, mits de Welstand- en monumentencommissie Edam-Volendam positief adviseert.

De beleidsmedewerker Monumenten van de sectie Omgevingsbeleid, dient zorg te dragen voor een deugdelijke advisering omtrent gemeentelijke monumenten. De casemanager zal dan ook ten alle tijden een deelzaak in Squit/XO voor de beleidsmedewerker aanmaken.

3.7.5 Aanleggen

Artikel 2.1. lid 1 onder b van de Wabo stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het uitvoeren van een werk geen bouwwerk zijnde of van werkzaamheden, in gevallen waarvan dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als het werk of de werkzaamheid in strijd is met de bepalingen of met de ruimtelijke regels.

De werkwijze is niet anders dan bij de activiteit bouwen. Voor het toetsen van aanlegvergunningen is geen afzonderlijke toetsmatrix of werkwijze vastgesteld. In het buitengebied en beschermd stadsgezicht kent Edam-Volendam een aanlegvergunningstelsel en wordt er getoetst of de aanvragen aanvaardbaar zijn.

Vooropgesteld dient te worden dat deze activiteit alleen vergunningsplichtig is indien dit uit het bestemmingsplan volgt. Het kan gaan om uiteenlopende werken of werkzaamheden, met dien verstande dat het nimmer bouwactiviteiten betreffen. Bestemmingsplanregels met een vergunningsplicht als in artikel 2.1 lid 1 onder b Wabo bedoeld zijn met name, maar niet uitsluitend, opgenomen in bestemmingsplannen die gelden in het buitengebied van de gemeente.

De beoordelingscriteria voor het uitvoeren van een werk of werkzaamheden zijn vastgelegd in artikel 2.11 van de Wabo. Of een vergunning voor deze activiteit verleend kan worden moet in het bestemmingsplan zijn bepaald. Voor deze activiteit vindt dan ook een toets bestemmingsplan plaatst op gelijke wijze als eerder beschreven. Indien nodig wordt nog (civiel) technisch advies ingewonnen bij de sectie werk & projecten van de afdeling Openbare Werken.

3.7.6 Strijdig gebruik

Artikel 2.1. lid 1 onder c van de Wabo stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet.

Elk bouwplan wordt getoetst aan het bestemmingsplan of 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 meeste gevallen gaat de activiteit strijdig gebruik hand in hand met een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, maar dat hoeft niet. Hier wordt

daarom verwezen naar 4.5.2 waarin beschreven wordt wat de strategie is aangaande de toets aan het bestemmingsplan.

3.7.7 Milieu

Artikel 2.1. lid 1 onder e van de Wabo stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een inrichting of mijnbouwwerk, op te richten, te veranderen of de werking te veranderen of het in te werking hebben. Daarnaast bepaalt artikel 2.1 lid 1 onder i dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een AMvB aangewezen categorieën die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving (de zogenaamde beperkte milieutoets of OBM).

De omgevingsvergunning moet, zo stelt artikel 2.14, worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de bescherming van het milieu of voor wat betreft de OBM kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend of geweigerd op gronden die zijn aangegeven in de betrokken AMvB (artikel 2.17).

De Wabo stelt, in het verlengde van de Wet milieubeheer (Wm) dat in sommige gevallen geen vergunning nodig is, maar dat gelijktijdig met een aanvraag voor een andere activiteit een melding met het oog op bescherming van het milieu moet worden gedaan (Activiteitenbesluit). Als er sprake is van een koppeling dan is de melding een indieningsvereiste van de vergunningaanvraag.

De omgevingsvergunningen milieu en OBM worden voor Edam-Volendam afgehandeld door de Omgevingsdienst IJmond. Om een gelijk speelveld te creëren en eenduidig te zijn richting burgers en bedrijven sluiten de gemeente zich aan bij de strategie zoals omschreven in het 'Uitvoeringskader 2015-2018' van de omgevingsdienst. Nog slechts een beperkt aantal inrichtingen is in het kader van de Wabo en de Wm vergunningsplichtig. Met inwerkingtreding van het Besluit algemene regels voor inrichtingen (Activiteitenbesluit) zijn steeds meer bedrijven onder de werking van algemene regels komen te vallen. Deze beweging zet zich nog steeds voort en zal gelet op de komst van de Omgevingswet, voorzien in 2018, voorlopig niet stoppen. Ook zal naar de toekomst toe voor vergunningsplichtige bedrijven gelden dat een aanzienlijk deel van de activiteiten die zij uitvoeren onder algemene regels vallen en de vergunningplicht zich slechts op de belangrijkste milieubelastende activiteiten richt.

De bedrijven waarvoor de vergunningsplicht blijft bestaan zijn de complexere bedrijven die gevoelig liggen in de omgeving en/of waarbij de risico's op bijvoorbeeld ongevallen met grote gevolgen of het wegmengen van afvalstoffen groot zijn. Dit maakt dat deze procedures met grote zorgvuldigheid en aandacht doorlopen moeten worden.

Nu meer bedrijven onder algemene regels vallen zijn er ook andersoortige vergunningsproducten ontstaan, bijvoorbeeld de omgevingsvergunning beperkte milieutoets, de omgevingsvergunning milieuneutraal veranderen, maatwerkbesluiten en gelijkwaardigheidsbesluiten. Door Omgevingsdienst IJmond worden derhalve verschillende procedures in het kader van de Wabo, de Wm en specifiek het Activiteitenbesluit uitgevoerd voor haar verbonden partijen.

Een deel van het werkaanbod is vraag gestuurd (m.n. oprichting en wijziging). Jaarlijks wordt daarnaast een actualisatietoets uitgevoerd op de vigerende vergunningen om te bekijken welke vergunningen dienen te worden geactualiseerd. Bij een grote hoeveelheid te actualiseren vergunningen voor een gemeente of voor de provincie wordt een prioritering aangebracht in de te actualiseren vergunningen op grond van de belangen die gemoeid zijn met de activiteiten die het betreffende bedrijf uitvoert. Bij meervoudige aanvragen (d.w.z. bijvoorbeeld bouw in combinatie met milieu) levert de Omgevingsdienst IJmond de voorschriften en onderbouwing voor het onderdeel milieu aan de betreffende verbonden partij.

Toetsing

Bij het opstellen van een adequate vergunning spelen veel verschillende aspecten een rol:

- de vergunning dient de meest recente inzichten op het gebied van milieuvorschriften te bevatten. Hiermee wordt beoogd de overlast van de activiteiten voor de omgeving te voorkomen, dan wel tot een minimum te beperken, alsook risico's voor de omgeving tot een minimum te beperken;
- de samenhang met andere wetgeving wordt beschouwd, waarbij onder meer wordt bekeken in hoeverre afstemming of coördinatie met andere bestuursorganen of adviesorganen noodzakelijk of wenselijk is, dan wel aanvullende meldingen, toestemmingen, ontheffingen of vergunningen noodzakelijk zijn;
- ingevolge de Wabo wordt ook de omgeving waar de activiteiten plaatsvinden, alsmede de toekomstige ontwikkelingen daarbinnen betrokken bij het opstellen van de vergunning. Hiertoe wordt een toets uitgevoerd aan de relevante, vigerende ruimtelijke kaders;
- tenslotte is de handhaafbaarheid van de vergunningvoorschriften een belangrijk aspect van een adequate vergunning. Vergunningvoorschriften dienen zodanig te zijn opgesteld dat voor de vergunninghouder duidelijk is wat van hem verwacht wordt. De voorschriften moeten daarbij zodanig zijn geformuleerd dat toezichthouders op een effectieve wijze kunnen bepalen of de voorschriften worden nageleefd of niet.

In het kort kan gesteld worden dat de wijze van toetsing duidelijk, eenduidig, transparant, juridisch correct en herleidbaar dient te zijn.

Landelijke vergunningsstrategie

Op landelijk niveau wordt gewerkt aan een vergunningsstrategie. Conform de Landelijke handhavingsstrategie moet dit stuk een uniform kader gaan bieden voor instanties die vergunningen opstellen en verlenen. Dit met als doel het creëren van een gelijk speelveld en hetzelfde afwegingskader. Op dit moment is nog geen concrete planning beschikbaar met betrekking tot het verschijnen van deze strategie. De verwachting is dat, conform de Landelijke handhavingsstrategie, de gemeenten ook deze vergunningsstrategie op den duur verplicht zijn te volgen.

Meldingen

De ontwikkeling waarbij meer en meer bedrijven onder algemene regels komen te vallen, zorgt voor een navenante stijging van het aantal meldingen op grond van het Activiteitenbesluit. Deze ontwikkeling heeft zich ook doorgezet in 2015 met de vierde tranche Activiteitenbesluit en met de komst van de Omgevingswet zal zich dit nog verder ontwikkelen. Het gaat hierbij niet slechts om meldingen van de oprichting van een inrichting, maar ook om meldingen van wijziging van de activiteiten, wijziging van inrichtinghouder en wijziging van de indeling van de inrichting.

Naar aanleiding van een melding wordt gecontroleerd of alle gegevens juist en volledig zijn. Indien er sprake is van een melding van oprichting van een bedrijf moet hiertoe een opleveringscontrole uitgevoerd. In andere gevallen wordt aan de hand van het milieubelang van de gemelde wijziging bepaald of het noodzakelijk is een controle ter plaatse uit te voeren, dan wel of de wijziging bij de eerstvolgende reguliere controle wordt meegenomen. De beoordeling van meldingen valt hiermee primair onder de toezichtstaak van Omgevingsdienst IJmond.

Nu meer complexe inrichtingen geheel onder het Activiteitenbesluit vallen zal de afhandeling van de melding arbeidsintensiever worden. Naast een bezoek wordt vooraf ook bekeken of de voorschriften door de betreffende inrichting kunnen worden nageleefd. Als dit niet mogelijk is dan dienen bijvoorbeeld maatwerkvoorschriften te worden opgelegd om de gevolgen en milieubelasting van de activiteiten van de betreffende inrichting op een adequate wijze te reguleren.

OBM

Sinds 2011 hebben sommige bedrijven een zogenoemde omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) nodig eer zij kunnen starten met bepaalde activiteiten. Het betreft gevallen waarin het bevoegd gezag een lokale toets moet uitvoeren om te beoordelen of de activiteit inpasbaar is in de lokale situatie en activiteiten waarvoor een milieu-effectrapportagebeoordeling verplicht is. Het gaat daarbij onder meer om:

- Activiteiten met afvalstoffen (milieustraten, opslag gebruikte banden, demonteren autowrakken;
- activiteiten die veel geluid produceren (waterstraal/oppervlaktebeluchters rwzi's);
- activiteiten met een potentieel grote belasting van de lucht, zowel wat betreft stof als geur; en
- activiteiten met gesloten bodemenergiesystemen.

De OBM kan gekoppeld zijn aan de melding in het kader van het Activiteitenbesluit maar ook aan een omgevingsvergunning in het kader van de Wabo. Het bevoegd gezag kan een OBM slechts weigeren of verlenen en kan geen voorschriften verbinden aan de OBM. Met de toename van het aantal inrichtingen dat onder algemene regels valt, neemt ook het aantal aanvragen OBM toe.

Maatwerk en gelijkwaardigheid

Het Activiteitenbesluit bevat algemene regels voor milieubelastende activiteiten. Soms is het echter niet mogelijk om algemene regels op te stellen die in alle gevallen redelijk zijn. Daarom bevat het Activiteitenbesluit de mogelijkheid om in bepaalde gevallen van de algemene regels af te wijken met maatwerkvoorschriften. Het Activiteitenbesluit schrijft specifieke maatregelen voor, maar een bedrijf kan ook een alternatief toepassen. Het alternatief moet gelijkwaardig zijn, dus hetzelfde doel bereiken als de in het Activiteitenbesluit (of Activiteitenregeling) opgenomen maatregel. Het bedrijf moet dit kunnen aantonen. Bij een verplichte maatregel moet dit van te voren, bij een erkende maatregel mag dit ook achteraf. Omgevingsdienst IJmond beoordeelt namens het bevoegd gezag of het alternatief gelijkwaardig is.

De eerder genoemde ontwikkeling waarbij steeds meer bedrijven onder algemene regels komen te vallen, heeft tot gevolg dat het aantal maatwerkvoorschriften en gelijkwaardigheidsbesluiten toeneemt. Dit is terug te zien in de tijd die hieraan besteed moet worden. Ook onder de Omgevingswet zal het systeem van maatwerk en gelijkwaardigheid blijven bestaan.

Omgevingswet

Tot inwerkingtreding van de Omgevingswet, voorzien in 2018, vormt de Wabo de basis voor vergunningverlening aan inrichtingen. Eén van de belangrijkste wijzigingen door invoering van de Omgevingswet is dat het begrip inrichting wordt losgelaten. Het centrale element zal dan de milieubelastende activiteit worden. Vooruitlopend op inwerkingtreding van deze wet wordt bekeken of elementen van de nieuwe wet in de huidige vergunningen onder de vigerende regelgeving meegeenomen kunnen worden.

4. Beleid Toezicht en Handhaving

4.1 Inleiding

In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Dit varieert van kennis van de regels, via het nut en de noodzaak er van inzien, tot het bewust overtreden er van. Een aantal van deze factoren is te beïnvloeden door consequent te handhaven in de meest brede zin van het woord. Alle activiteiten die erop gericht zijn om er voor te zorgen dat regels worden nageleefd, worden samengevat in een naleefstrategie. De naleefstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van de voorschriften. Een naleefstrategie bestaat uit vier aparte strategieën: 1) preventiestrategie, 2) toezichtstrategie, 3) sanctiestrategie en 4) gedoogstrategie. Deze strategieën zullen in de navolgende paragrafen worden beschreven.

Er wordt gestart met de visie en de uitgangspunten die in Edam-Volendam gehanteerd worden voor het toezicht en de handhaving. Vervolgens wordt een risicoanalyse, volgens dezelfde methodiek die gehanteerd is bij de vergunningverlening opgesteld. Aan de hand van de tafel van 11 wordt ingezoomd op de doelgroepen die er zijn en welke factoren nu van belang zijn voor het al dan niet naleven van de regels. Daarna worden de gestelde doelen beschreven en de bijbehorende strategieën.

Doel van het toezicht- en handhavingsbeleid

Beleid voor toezicht en handhaving wordt niet zomaar opgesteld. Het dient een aantal doelen:

1. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van regels. Handhaving is inherent aan het bestaan van deze regels. Naleving is helaas geen vanzelfsprekendheid. Niet of onvoldoende handhaven leidt dus impliciet tot het toestaan van deze overtredingen. Wettelijke normen worden ten behoeve van bepaalde doelstellingen vastgesteld om:
 - belangen te beschermen (veiligheid);
 - de samenleving te ordenen (ruimtelijke ordening);
 - gedragsveranderingen te weeg te brengen (terugdringen van overlast).Door een sluitend handhavingsbeleid zorgt de gemeente er voor dat we serieus werk maken van de handhaving van de regels die we stellen;
2. Bescherming van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van burgers en bedrijven. Willekeur wordt voorkomen en zij die zich wel aan de regels houden moeten er op kunnen vertrouwen dat dit voor anderen ook geldt en dat tegen overtredingen op wordt getreden;
3. Door beleid op te stellen wordt er voldaan aan de wettelijke plicht die we als gemeente hebben. Daarnaast zorgt het hebben voor rechtmatigheid van het genomen besluit;
4. Tenslotte draagt het hebben van beleid bij aan het creëren van extern draagvlak voor de handhaving.

4.2 Visie en uitgangspunten

In deze paragraaf wordt de visie van de gemeente Edam-Volendam over toezicht en handhaving geformuleerd. De visie is richtinggevend en dient als toetsingskader bij de prioritering in toezicht en handhaving.

4.2.1 Visie

Door de overheid zijn op allerlei beleidsterreinen regels opgesteld. Dat doet ze niet zonder doel: de kwaliteit van de leefomgeving moet worden gegarandeerd, de leefbaarheid gewaarborgd en de duurzaamheid bevorderd. De gemeente Edam-Volendam vindt het van groot belang dat de regels die democratisch zijn opgesteld ook worden nageleefd. Hierin vervult zij overigens zelf een voorbeeldfunctie. Bij het toepassen van de regels verliest Edam-Volendam daarentegen nooit de belangen uit het oog die met het toepassen van de regels gediend zijn. De belangen zijn leidend, niet het sec toepassen van de regels.

Om toezicht en handhaving als instrument effectief en efficiënt in te kunnen zetten, vindt de handhaving in Edam-Volendam professioneel plaats. Professioneel voor zover het de organisatie van de handhaving betreft en professioneel voor zover het de uitvoering van de werkzaamheden betreft.

De gemeente Edam-Volendam zal onder andere actief naar haar burgers en bedrijven communiceren welke regels er zijn en welk doel deze regels dienen. Van zowel burgers als bedrijven mag worden verwacht dat zij bekend zijn met de regelgeving en dat zij hier naar handelen. Bij niet of onvoldoende naleven van de regels, schroomt de gemeente niet om bestuursrechtelijk of strafrechtelijk op te treden. Dit doet zij met haar eigen toezichthouders en in samenwerking met ketenpartners zoals politie Zaanstreek-Waterland, Provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en de Omgevingsdienst IJmond.

Bij de uitvoering van de handhaving zal de gemeente kritisch blijven kijken naar de doelen die met de regelgeving nagestreefd worden. Indien er voldoende aanleiding voor is, kunnen we overwegen het beleid te herzien.

De hierboven beschreven visie wordt in een aantal concrete uitgangspunten uitgewerkt. Deze uitgangspunten vinden hun uitwerking in dit beleidsplan, het Uitvoeringsprogramma en de dagelijkse praktijk van toezicht en handhaving.

4.2.2 Uitgangspunten

De gemeente voert regie op de handhaving

De regiefunctie komt tot uiting in de gemotiveerde keuzes die de gemeente Edam-Volendam maakt met betrekking tot de aard, omvang en intensiteit van toezicht en handhaving. Regie voeren op handhaving betekent dat de gemeente proactief optreedt en tot actie overgaat naar aanleiding van incidenten, meldingen en handhavingsverzoeken.

Het voorkomen van overtredingen verdient prioriteit

De gemeente Edam-Volendam zet in deze beleidsperiode sterk in op preventie. Het voorkomen van overtredingen heeft prioriteit, omdat het handhaving achteraf voorkomt. Preventie begint bij helder en duidelijk beleid en regelgeving met een groot draagvlak. Goede en tijdige communicatie met de belangenorganisaties en inwoners is dan ook een absolute noodzaak. Door handhavingsacties van tevoren aan de kondigen, zal het naleefgedrag positief worden beïnvloed.

De handhaving vindt risicogericht plaats

In beginsel treedt de gemeente Edam-Volendam tegen iedere overtreding op. Gelet op de hoeveelheid handhavingstaken kan de gemeente Edam-Volendam echter niet tegen elke overtreding met evenveel prioriteit optreden. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. De keuze en welke taken worden uitgevoerd is voor een belangrijk deel gebaseerd op een risicoanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteiten. Voor een ander deel bepalen bestuurlijk en landelijk vastgestelde prioriteiten welke taken worden opgepakt.

De gemeente Edam-Volendam geeft het goede voorbeeld

Net als haar inwoners heeft ook de gemeente Edam-Volendam te maken met regels waaraan zij zich moet houden. Goed voorbeeld doet ook hier goed volgen. De gemeente heeft als initiatiefnemer vaak te maken met regelgeving, bijvoorbeeld omgevingsvergunningen voor bouwen, milieu, brandveilig gebruik en afwijken van het bestemmingsplan. Als de eigen gemeentelijke organisatie in de fout gaat en regels overtreedt waar zij zich aan dient te houden, vindt handhaving op de gebruikelijke wijze plaats.

De handhaving is eenduidig, helder en transparant

De gemeente Edam-Volendam wil duidelijk zijn over wat wel en niet is toegestaan. Eenduidigheid betekent dat de gemeente bij geconstateerde overtredingen consequent en voorspelbaar handelt. De handhaving vindt daarom zo veel mogelijk gestandaardiseerd plaats volgens heldere procedures. Doordat vergelijkbare situaties op vergelijkbare wijze worden afgehandeld worden willekeur en rechtsongelijkheid voorkomen.

Dat de handhaving transparant is, blijkt onder meer uit het feit dat de activiteiten op het gebied van handhaving schriftelijk worden vastgelegd. Dit geldt niet alleen voor de stappen in de beleidscyclus (visie, strategie, prioriteitstelling) maar ook voor de administratieve organisatie en de procedures. Via het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma en Jaarverslag zal de wijze van uitvoering inzichtelijk worden gemaakt en verantwoording aan de raad worden afgelegd.

Inwoners en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid

Met de komst van de Wabo is een nieuwe generatie wet- en regelgeving ontstaan. Kenmerkend hieraan is dat een groot aantal vergunningenstelsels is afgeschaft en plaats heeft gemaakt voor algemene regels en meldingenstelsels. Met de toekomstige invoering van de Omgevingswet zal dit mogelijk alleen nog maar toenemen. Deze wetswijziging is mede ingegeven door een veranderende verhouding tussen burgers en overheid. In deze verhouding willen burgers en bedrijven meer vrijheid en een overheid op afstand.

De gemeente Edam-Volendam spreekt deze veranderende verhouding aan, omdat zij goed aansluit bij haar visie van een krachtige en doelmatige overheid die streeft naar een efficiënte samenleving. De gemeente vindt het vanuit deze visie van groot belang dat inwoners en bedrijven zelf hun verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van naleving van de voor hen geldende regels en zij zal hen hier nadrukkelijk op aanspreken.

De insteek van de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk daar laten waar deze hoort, sluit aan bij deze benadering. Bij de inzet van handhavinginstrumenten kiest de gemeente de instrumenten die tegen zo laag mogelijke kosten het meeste rendement opleveren. Om die reden kiest de gemeente – waar dat mogelijk en verantwoord is – dan ook voor oplegging van een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang. De bestuurlijke kosten zijn bij dit instrument lager, terwijl de verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken van de overtreding bij de overtreder ligt. Een nadeel hiervan is dat als de dwangsom verbeurd is en de overtreding niet ongedaan is gemaakt dit niet het gewenste resultaat oplevert.

Met de komst van de private kwaliteitsborging wordt meer en meer verantwoordelijkheid verschoven van de overheid naar burger en bedrijf. Gemeenten worden verantwoordelijk voor het systeem. Daarnaast zou de toezichhoudende rol die de gemeente nu heeft kunnen verschuiven naar bijvoorbeeld bestaande bouw en gebruik. De gemeente Edam-Volendam zal meegaan in deze ontwikkeling en zich aanpassen aan haar veranderende rol naar burger en bedrijf toe en de interne organisatie daarop aanpassen.

Slecht gedrag wordt daadkrachtig aangepakt, goed gedrag wordt beloond

Regels die zorgvuldig tot stand zijn gekomen moeten worden nageleefd. Wanneer dat niet gebeurt, treedt de gemeente daadkrachtig op. De daadkracht blijkt enerzijds uit het feit dat het handhavingstraject pas wordt afgesloten nadat de overtreding is beëindigd en anderzijds uit het feit dat een bedrijf dat er om bekend staat er slecht naleefgedrag op na te houden vaker wordt gecontroleerd. De gemeente Edam-Volendam zal deze beleidsperiode de mogelijkheden onderzoeken om de resultaten van de uitgevoerde controles en handavingsbesluiten publiekelijk bekend te maken. Een zorgvuldige aanpak is hierbij vereist, omdat de consequenties voor inwoners en ondernemers groot kunnen zijn. Aan de andere kant kunnen bedrijven in Edam-Volendam die tijdens controles laten zien dat ze de

regels goed naleven, een verminderde toezichtlast tegemoet zien. Koplopers worden minder frequent gecontroleerd dan achterblijvers.

Waar mogelijk wordt integraal gehandhaafd

Door zoveel mogelijk integraal te controleren wordt een bijdrage geleverd aan een vermindering van de toezichtlast. Er wordt zoveel mogelijk samen met de partners gecontroleerd. De Wabo verplicht de gemeente ook het toezicht te coördineren en te zorgen voor één handhavingstraject. Daarnaast zorgt het voor verbeterde dienstverlening naar het bedrijfsleven toe.

De handhaving vindt gebiedsgericht en signaal gestuurd plaats

De ervaring heeft geleerd dat door een gerichte inzet van toezicht, een tijdelijke uitbreiding van de toezichtcapaciteit en een consequent optreden tegen overtreders goede resultaten kunnen worden bereikt. Signalen van inwoners en bedrijven bepalen in enige mate waar handhaving in wordt gezet. Zij zijn immers als geen ander op de hoogte van wat er in een bepaald gebied speelt. Door hen te betrekken zal ook het draagvlak voor de handhaving toenemen.

Samenwerking in keten

Samenwerking met ketenpartners als politie Zaanstreek-Waterland, Provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier en Omgevingsdienst IJmond, is van groot belang voor een goede handhaving. De gemeente zal de samenwerking blijven benutten.

Handhaving kent een innovatief karakter

Om onder andere tegemoet te komen aan de veranderingen door de private kwaliteitsborging zal de gemeente Edam-Volendam de komende jaren experimenteren met nieuwe vormen van toezicht en handhaving. Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers staat bij deze experimenten centraal. Voorbeelden waaraan gedacht kan worden zijn zelfcontrole en systeemtoezicht, maar ook het laten uitvoeren van brandveiligheidscontroles.

4.3 Risicoanalyse Toezicht en Handhaving

In navolging van de vergunningverlening is ook voor toezicht en handhaving een risicoanalyse uitgevoerd. Bij het vaststellen van het handhavingsbeleid is een prioriteitstelling noodzakelijk. De gemeente kan namelijk niet alle wet- en regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk is controleren. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Daarbij worden vragen gesteld als wat wordt gehandhaafd, hoe wordt gehandhaafd, wat heeft prioriteit en wat heeft minder of geen prioriteit? Met het maken van deze keuzes kan de handhavingscapaciteit beter worden ingezet. De inspanningen dienen zich in beginsel te richten op die gebieden waar de risico's het grootst zijn.

Dat de minder prioritaire gebieden hierdoor automatisch minder aandacht krijgen, betekent niet dat de gemeenten niet voldoet aan haar wettelijke taken. In de Wabo staat dat het bevoegd gezag de taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Wabo en de hieronder vallende wetgeving. In de betreffende wetgeving is echter niet voorgeschreven op welke wijze het bevoegd gezag de regels moet controleren en of zij alle regels moet controleren. Integendeel, de wetgever biedt in het Besluit omgevingsrecht het bevoegd gezag de mogelijkheid om handhavingsbeleid te formuleren en hierin prioriteiten te stellen. Voor het realiseren van integraal handhavingsbeleid zijn risicoanalyses uitgevoerd.

Voor de systematiek die is gehanteerd bij het uitvoeren van de risicoanalyse verwijzen we naar paragraaf 2.3.1 waar we deze uitgebreid beschreven hebben. Zoals daar al is gesteld zijn de risico's bepaald aan de hand van de formule $risico = kans \times effect$, welke leidt tot een bepaalde prioritering. De scores leiden tot de volgende prioriteiten:

Score	Risico
0-20	Laag
21-49	Gemiddeld
50-79	Hoog
80-100	Zeer hoog

De volledige risicoanalyse is als bijlage 2 toegevoegd en leidt tot onderstaande scores en prioriteiten. Deze prioriteiten zullen vervolgens weer mee worden genomen bij het vaststellen van de doelstellingen en de uitvoering van het toezicht en de handhaving in de dagelijkse praktijk.

Activiteiten	Effecten					Subtot.	Kans	Risico	Prioriteit		
	Schaal 1-5									Schaal 1- Effect x Kans	
	Veiligheid	Leefbaarheid	Financieel / economisch	Natuur	Volksgezondheid	Image					
Bouwen											
Omgevingsvergunning bouwen	> B12 Nieuwbouw woongebouwen (appartementen)	5	4	5	3	4	4	25	3	75	Hoog
	> Nieuwbouw publiekstoegankelijke bouwwerken	5	4	5	3	4	5	26	3	78	Hoog
	> Verbouw publiekstoegankelijke bouwwerken	4	3	4	2	4	4	21	3	63	Hoog
	> Nieuwbouw en verbouw bedrijfsgebouwen klasse 1	4	3	3	3	3	3	19	2	38	Gemiddeld
	> Nieuwbouw en verbouw bedrijfsgebouwen klasse 2	5	4	4	4	4	4	25	2	50	Hoog
	> Nieuwbouw grondgebonden woningen	4	4	4	3	3	3	21	3	63	Hoog
	> Aan- en uitbouwen klasse 1 bij woonfunctie	3	3	2	2	4	2	16	3	48	Gemiddeld
	> Aan-uitbouwen Klasse 2 bij een woonfunctie	4	3	3	2	4	3	19	3	57	Hoog
	> Vrijstaande gebouwen bij een woonfunctie	2	3	2	2	2	2	13	3	39	Gemiddeld
	> Bouwwerken geen gebouw zijnd	4	2	3	2	2	2	15	2	30	Gemiddeld
	Tijdelijke omgevingsvergunning bouwen	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
	Zeecontainers	3	4	2	3	2	3	17	4	68	Hoog
	Illegale bouw (bouwen zonder vergunning)	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
	Vergunningvrije bouwwerken (strijdigheid met bouwregelgeving of bp.1)	2	3	2	2	2	2	13	3	39	Gemiddeld
Welstand en monumenten											
	Welstandswaarden	1	3	2	2	1	5	14	3	42	Gemiddeld
	Omgevingsvergunning monument	2	3	3	2	2	4	16	3	48	Gemiddeld
Gebruik bouwwerken											
	Gebruik en staat van open erven en terreinen	4	4	2	2	4	3	19	3	57	Hoog
	Gebruik en (technische) staat van bestaande bouwwerken (bouwvallig)	5	3	3	3	4	3	21	1	21	Gemiddeld
	Hinderlijk en/of schadelijk gebruik van open erven, terreinen en bouwwerken	4	4	3	3	3	3	20	3	60	Hoog
	Plichten tijdens en bij voltooiing bouw en ingebruikneming bouwwerk	4	3	3	3	3	3	19	3	57	Hoog
	Overbevolking	4	3	2	3	3	4	19	2	38	Gemiddeld
	Illegale permanente bewoning recreatiewoningen	3	3	3	2	3	1	15	1	15	Laag
Brandveilig gebruik Bouwwerken											
	Regulier toezicht naleving omgevingsvergunningen brandveilig gebruik	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Regulier toezicht naleving Gebruiksbesluit	3	2	3	2	2	5	17	3	51	Hoog
	Gebruik zonder omgevingsvergunning	5	4	5	4	4	5	27	3	81	Zeer hoog
	Gebruik in afwijking van een omgevingsvergunning	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Gebruik zonder melding volgens bepalingen bouwbesluit	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Gebruik in strijd met melding volgens bepalingen bouwbesluit	3	2	3	2	2	5	17	3	51	Hoog
	Brandveilig gebruik bouwwerken zonder vergunning- of meldingsplicht	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
Slopen											
	Slopen zonder melding of omgevingsvergunning met asbest	4	3	3	3	5	3	21	3	63	Hoog
	Slopen zonder melding of omgevingsvergunning zonder asbest	3	3	2	2	3	2	15	3	45	Gemiddeld
	Slopen in afwijking melding of omgevingsvergunning met asbest	4	3	3	3	5	3	21	3	63	Hoog
	Slopen in afwijking melding of omgevingsvergunning zonder asbest	3	3	2	2	3	2	15	3	45	Gemiddeld
Ruimtelijke Ordening											
	Gebruik in strijd met bestemmingsplan	2	3	2	3	2	3	15	4	60	Hoog
	Gebruik in strijd met een vergunde afwijking van een bestemmingsplan	2	3	2	3	2	3	15	2	30	Gemiddeld
	Het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder omgevingsvergunning	2	3	3	4	2	3	17	3	51	Hoog
	Het uitvoeren van werkzaamheden in strijd met vergunning	2	3	3	4	2	3	17	2	34	Gemiddeld

Risicoanalyse Toezicht en handhaving

De scope van dit Omgevingsbeleidsplan omvat ook de VTH-taken op het gebied van milieu. Nu is de gemeente niet de enige organisatie die dergelijke taken uitvoeren. De Omgevingsdienst IJmond voert de basistaken (bovenlokale complexe taken) voor Edam-Volendam uit. Daarnaast voert zij voor andere gemeenten binnen haar verzorgingsgebied ook overige milieutaken, projecten op het gebied van duurzaamheid en taken op het gebied van specialistische milieuregelgeving uit, evenals taken op het gebied van advisering ruimtelijke ordening en bouwplannen, bodem, geluid, externe veiligheid en natuur- en biodiversiteit. Voor de uitvoering van deze taken heeft zij ook een risicoanalyse opgesteld. Om een gelijk speelveld voor burgers en bedrijven te creëren hanteren we de risicoanalyse zoals de Omgevingsdienst deze heeft opgesteld. Het betreft hier dezelfde risicoanalyse die ook staat weergegeven in paragraaf 2.3.2. Bij de doelstellingen die de Omgevingsdienst formuleert met betrekking tot de vergunningverlening en toezicht en handhaving zullen we aansluiten. De risicoanalyse, die is

vastgesteld door het college en ter kennisname aan de gemeenteraad is aangeboden door middel van het 'Uitvoeringskader 2015-2018 Omgevingsdienst IJmond' en die volgens dezelfde methodiek is opgesteld, ziet er als volgt uit:

PRIORITEIT	BRANCHE
Hoog	Aandachtsbedrijven Chemische wasserijen Koel- en vrieshuizen (ammoniakinstallaties) LPG-tankstations Offshorebedrijven Opslag gevaarlijke stoffen <10.000> Poedercoat-, beits- en galvaniseerbedrijven Tankstations zonder LPG Vuurwerkopslag- en verkoop
Gemiddeld	Auto- en caravanreparatie Autospuiterijen Bouw- en houtbedrijven Conserven- en levensmiddelenbedrijven Glastuinbouw Hoogdrempelige horeca Jachthavens Loonbedrijf Metaalbewerkings- en constructiebedrijven Ondergrondse tanks bij particulieren Open teelt Opslag propaan Propaantanks Veehouderijen
	Scheepsbouw- en reparatiebedrijven Transport- en takelbedrijven Transportbedrijf Tuinbouwbedrijven Visverwerkende bedrijven
Laag	Autobedrijf Crematoria en begraafplaatsen Detailhandel Drukriolering GDMR's/rioolgemalen/technische installaties Groothandel Groothandel in bouwmaterialen Hobbyboeren Kantoren, banken en adviesinstellingen Laagdrempelige horeca Onderwijsinstellingen Opslag van (stuk)goederen/levensmiddelen Overheidsdiensten Scholen Sport/recreatie Trafo Verzorgings- en bejaardentehuizen

Deze prioriteiten gelden nadrukkelijk voor de milieuactiviteiten. Voor bouw- en ruimtelijke ordening is de voorgaande risicoanalyse van toepassing.

Landelijke prioriteiten

Behalve de prioriteiten uit de risicoanalyses zullen de toezichthouders en handhavers in Edam-Volendam in deze beleidsperiode tevens uitvoering geven aan de landelijke prioriteiten die ieder jaar door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu worden vastgesteld. Een deel van de prioriteiten zal vooral in ketenverband worden opgepakt. Jaarlijks zal in het Uitvoeringsprogramma worden aangegeven op welke wijze de gemeente deze landelijke prioriteiten zal uitvoeren.

4.4 Tafel van 11

Het houden van toezicht en het toepassen van handhaving moet men doen waar dat nodig is. Het is voor het bevoegd gezag van belang om vast te stellen waar dat wel of wellicht minder noodzakelijk is. De basis daarvoor vormt de risicoanalyse (zie paragraaf 2.3.2). Hier is op diverse factoren weergegeven hoe groot het effect is van overtreding en wat de kans is dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Dit heeft geleid tot een risicoscore en een daaraan gekoppelde prioriteit. De kans op overtreding is gelijk aan de kans op niet naleving van de regels. 'De Tafel van elf' is een analysemodel bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor die naleving van regelgeving. Bij het bepalen van de kans op overtreding is dan ook gebruik gemaakt van deze 11 factoren. In onderstaande tabel (zie ook bijlage 3) wordt weergegeven welke instrumenten de gemeente de voorliggende beleidsperiode in wil zetten of uit wil bouwen om een zo groot mogelijk nalefeffect te generen.

Bij het ontwikkelen van de naleefstrategieën (zie paragraaf 4.7) vormen deze factoren dan ook de basis voor de wijze waarop de verschillende elementen vorm zijn gegeven en in worden gezet.

Tabel tafel van 11		
	Communicatie	
1	Kennis van de regels	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichte voorlichting ; - Het zo eenvoudig mogelijk voeren van het beleid / regeling; - Goed leesbare vergunningen; - Het instellen van een subsidie, extra heffingen of prijsregulering;
2	Besef van kosten en baten	<ul style="list-style-type: none"> - Het instellen van een subsidie, extra heffingen of prijsregulering;
3	Acceptatie van een regel	<ul style="list-style-type: none"> - Betrekken belangengroepen en invloedrijke actoren bij het te ontwerpen beleid;
4	De normgetrouwheid van een doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> - Consequent en transparant handhaven, dat wil zeggen: doorpakken en gelijke monniken, gelijke kappen;
5	Maatschappelijke controle	<ul style="list-style-type: none"> - Voorlichting geven aan de omgeving van de doelgroep, zodat de omgeving de overtredingen beter kan signaleren; - Het stimuleren van zelfregulering, certificering en keurmerken verstrekt door de brancheorganisatie;
	Toezicht	
6	Meldingskans	<ul style="list-style-type: none"> - Het verbeteren van de algehele bereikbaarheid van de gemeente;
7	Controlekans	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie over meer controles indien dat het geval is; - Informatie over controles indien de doelgroep het idee heeft dat de kans op controles kleiner is dan deze daadwerkelijk is;
8	Detectiekans	<ul style="list-style-type: none"> - Het vergelijken en uitwisselen van gegevensbestanden;

		<ul style="list-style-type: none"> - Combinatie van opsporingstechnieken (administratief en fysiek);
9	Selectiviteit van het toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek wie van de doelgroep een verhoogd risico heeft op overtreden en daar de controleactiviteiten op richten;
	Sanctie	
10	Sanctiekans	<ul style="list-style-type: none"> - Strak vast houden aan sanctiebeleid; - Gedogen minimaliseren;
11	Sanctie-ernst	<ul style="list-style-type: none"> - Verhogen van de sanctie; - Snelle sanctieoplegging.

4.5 Doelstellingen

In de voorgaande paragrafen zijn de gemeentelijke visie en de uitgangspunten aan de orde gekomen. Ook is gekeken welke risico's zich bij niet naleving van de regelgeving kunnen voordoen en welke factoren bepalend zijn voor naleving van regelgeving. In deze paragraaf komt aan de orde wat de gemeente met het toezicht en de handhaving concreet wil bereiken.

De belangrijkste doelstelling is het bewerkstelligen van een beter naleefgedrag en daarmee leveren van een bijdrage aan de achterliggende doelstellingen die met de wetten en de regels worden beoogd. Onderstaande doelstellingen geven hier specifiekere invulling aan.

Voor een deel komen de doelstellingen overeen met die van vergunningverlening omdat ze het doel of de kwaliteit van het VTH-proces als geheel beschrijven. Ook hier geldt dus dat, net als bij de doelstellingen voor vergunningverlening, de doelstellingen voor toezicht en handhaving tezamen ook de set aan output- en outcome criteria vormen. Bij de doelstellingen is weergegeven waar de doelstellingen betrekking op hebben: duurzaamheid/leefbaarheid, dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, veiligheid of financiën. Dit zijn ook de thema's waar het college volgens de verordening VTH-kwaliteit ten minste doelstellingen op zou moeten formuleren.

4.5.1 BWT

Thema Doelstelling

<p><i>Duurzaamheid: de objectieve en subjectieve aantrekkelijkheid en geschiktheid van een gebied of gemeenschap is om er te wonen, of te werken en de mate waarin we dit in de toekomst kunnen behouden, in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	Ten minste 85% van de bouwwerken worden op de juiste plek gerealiseerd, voldoen aan de redelijke eisen van welstand, zijn veilig en conform de regels van het bestemmingsplan gebouwd
	De cultuurhistorische waarden van de monumentale panden wordt behouden
	Vergunningverlening, toezicht en handhaving dragen bij aan een goed woon- en leefklimaat
<p><i>Veiligheid: de objectieve en subjectieve (gezondheids)veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	Waardering van het woon-, leef- en bedrijfsklimaat ligt ten minste op een 7
	In niet meer dan 15 % van de controles op sloopwerkzaamheden wordt geconstateerd dat er regels met betrekking tot (brand)veiligheid, asbest en de veiligheid van de (directe) omgeving wordt overtreden
	Tussen 2016 en 2020 wordt minimaal 10.000 m2 asbest dakbeplating verwijderd
<p><i>Dienstverlening: de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met Belanghebbenden omgaat.</i></p>	Jaarlijks worden gebouwen waar minder zelfredzamen verblijven gecontroleerd en gebreken worden zo veel mogelijk datzelfde jaar hersteld
	De klanttevredenheid van de afhandeling ligt ten minste op 90%
	De besluiten en correspondentie richting de burgers is leesbaar en in begrijpelijke taal
<p><i>Uitvoeringskwaliteit: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt de omgevingsdoelen.</i></p>	Maximaal binnen 2 weken na het indienen van een handhavingsverzoek worden bevindingen en het verdere verloop van de afhandeling van het verzoek aan de indiener schriftelijk bekend gemaakt
	In de beleidsperiode wordt 90% van de geplande controles uit het Uitvoeringsprogramma uitgevoerd
	De gemeentelijke handhaving voldoet aan alle kwaliteitseisen voor de handhaving uit de omgevingsregelgeving
<p><i>Financiën: de inzet van middelen in relatie tot te hoeveelheid afgeleverde diensten/ producten.</i></p>	Het percentage bedrijven dat van toepassing zijnde regels na de eerste controle naleeft optimaal verbeterd ten opzichte van peiljaar 2014. De gegevens uit 2014 zullen als 0-meting worden gehanteerd
	Het percentage bedrijven dat van toepassing zijnde regels na de hercontrole naleeft optimaal verbeterd ten opzichte van peiljaar 2014. De gegevens uit 2014 zullen als 0-meting worden gehanteerd
	Het dekkingspercentage van de leges is 100%

Bij het formuleren van de doelstellingen is nadrukkelijk rekening gehouden met de eisen die de raad zelf heeft gesteld aangaande de dienstverlening in het kwaliteitshandvest.

4.5.2 Milieu

Bovenstaande doelstellingen zijn geformuleerd voor de domeinen bouwen, slopen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en monumenten. Op het gebied van milieu heeft de Omgevingsdienst IJmond doelstellingen geformuleerd waar we ons, om eerder genoemde redenen, bij aansluiten:

DOEL: Omgevingsdienst IJmond bereikt met het toezicht dat zij uitvoert bewustwording van de geldende regelgeving met als effect een verhoogde mate van naleving van die regelgeving en vermindering van het aantal incidenten, klachten en handhavingsverzoeken.

- Uiterlijk binnen 2 weken na datum toezichtscontrole gaat een brief uit naar degene op wie het toezicht zich richt.
- Omgevingsdienst IJmond heeft inzicht in de verschillende doelgroepen binnen de geprioriteerde ketens en het risico van niet-naleving bij die betreffende doelgroepen.
- De doelen in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden geformuleerd volgens de methodiek van programmatisch en risicogestuurd handhaven. De dienst rapporteert over de voortgang en het resultaat hierop.

De meeste milieudoelstellingen zijn niet instrumenteel van aard en vinden dus hun plek in het eerste deel van dit plan. Aanvullend op de doelen van de Omgevingsdienst worden de volgende doelen gesteld:

- Naleefgedrag > 80% bij eerste controle;
- Naleefgedrag > 99% na tweede controle;
- Na handhaving is de overtreding beëindigd.

Indicatoren

Of deze doelstellingen ook worden gerealiseerd wordt gemonitord aan de hand van onderstaande indicatoren:

- aantal welstandsexcessen en aantal welstandsadviezen;
- waardering door de burgers van het woon-, leef- en bedrijfsklimaat;
- percentage van de vergunningen waarin bij de adviezen het aspect veiligheid mee is genomen;
- meetgegevens deelaspecten (geluid, bodem, lucht, CO₂);
- aantal vergunningen voor de activiteit milieu;
- aantal m² asbest dat verwijderd is;
- percentages overtredingen bij controles;
- aantal en aard van de geconstateerde overtredingen;
- aantal handhavingsverzoeken en meldingen;
- aantal uitgevoerde controles en hercontroles;
- aantal kwaliteitseisen waar niet aan voldaan wordt in de omgevingsregelgeving;
- afhandelingstermijnen handhavingsverzoeken; - percentage uitgevoerde geplande controles;
- dekkingspercentage van de leges.

Deze indicatoren zullen ook terugkomen in het indicatoren overzicht welke als bijlage bij het Uitvoeringsplan is opgenomen. De indicatoren zullen gemeten en gepubliceerd worden door middel van het jaarverslag, controle door collega's (vier ogen principe), klanttevredenheidsonderzoek, analyse van de vergunningen, audit, de omnibus enquête en meetgegevens.

Richtlijnen voor monitoring

Als richtlijnen kunnen aangehouden worden:

- niet voor elke indicator hoeft een 100% controle plaats te vinden, maar kan volstaan worden met een steekproef van vijf cases;
- alle indicatoren worden gescoord in hetzelfde kalenderjaar (gelijklopend met het Uitvoeringsprogramma);
- aantallen worden niet door middel van een steekproef vastgesteld maar volledig in kaart gebracht.

4.6 Strategie per activiteit

In dit deel wordt nader ingegaan op de strategieën die de gemeente Edam-Volendam hanteert om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.

In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Dit varieert van kennis van de regels, via het nut en de noodzaak er van inzien, tot het bewust overtreden er van. Een aantal van deze factoren is te beïnvloeden door consequent te handhaven in de meest brede zin van het woord. Alle activiteiten die erop gericht zijn om er voor te zorgen dat regels worden nageleefd, worden samengevat in de naleefstrategie. De naleefstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van de voorschriften. Een naleefstrategie bestaat uit vier aparte strategieën: 1) preventiestrategie, 2) toezichtstrategie, 3) sanctiestrategie en 4) gedoogstrategie.

In dit hoofdstuk worden eerst de strategieën met betrekking tot inspectie weergegeven, vervolgens toezicht en er wordt afgesloten met de genoemde naleefstrategieën in het kader van de handhaving.

4.6.1 Inspectie

Inspectie is (zijn) de activiteit(en) van de gemeente in relatie tot de realisatie van het vergunde. Het betreft de inspectie van de uitvoeringswerkzaamheden en het zonder formeel juridische instrumenten tegemoet treden van afwijkingen. Technisch gesproken maakt de inspectie nog deel uit van de vergunningsfase en niet van de toezicht en handhavingfase. De werkzaamheden die samenhangen met inspectie zijn echter vergelijkbaar met toezicht en worden derhalve hier behandeld.

4.6.1.1 Verbouwen van een bouwwerk

In artikel 2.3 Wabo is bepaald dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning. De gemeente heeft de taak te inspecteren of gebouwd wordt conform de verleende omgevingsvergunning en de wet- en regelgeving. Naast het gestelde in de Wabo zijn in het Bouwbesluit voorschriften opgenomen met betrekking tot plichten tijdens de bouw, zoals afscheiding van het bouwterrein, melden van werkzaamheden en de aanwezige bescheiden op de bouwplaats. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn om af te wijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. Bovendien laat de kwaliteit van de uitvoering van werkzaamheden nog al eens te wensen over waardoor bijsturing van gemeentewege gewenst of noodzakelijk is.

De te volgen strategie is opgenomen in het zaakbehandelingssysteem Squit XO. Na het verlenen van de omgevingsvergunning wordt er voor de toezichthouder een zogenaamde opleveringscontrole aangemaakt in Squit XO. In deze opleveringscontrole staan alle relevante gegevens en stukken, alsmede het te doorlopen proces van inspectie en toezicht.

Als een omgevingsvergunning is afgegeven zal deze gecontroleerd moeten worden wanneer deze tot uitvoering komt. De medewerkers van Bouw- en Woningtoezicht controleren de werkzaamheden in overeenstemming met de verleende vergunning worden uitgevoerd. De controles worden uitgevoerd

door toezichthouders van de sectie Bouw- en Milieuzaken. Als een toezichthouder constateert dat in afwijking van de omgevingsvergunning wordt gebouwd, kan hij aanwijzingen geven of (in ernstige gevallen) de bouw stil leggen.

De start en de voltooiing van het bouwwerk moeten worden gemeld aan de toezichthouders. Bij voltooiing moet er voor ingebruikname contact worden opgenomen met de toezichthouder voor een eindcontrole. Wanneer in afwijking van de vergunning wordt gebouwd zal de sectie Bouwen en Milieu altijd eerst kijken of de geconstateerde afwijking alsnog gelegaliseerd kan worden door een nieuwe vergunning of een wijzigingsvergunning (legalisering). Als het niet mogelijk is om de geconstateerde afwijking te legaliseren, dan zal de houder van de omgevingsvergunning worden aangeschreven om het werk alsnog uit te voeren in overeenstemming met de verleende omgevingsvergunning, om de situatie te herstellen of terug te brengen in de oude toestand.

In 2007 is een notitie opgesteld om een duidelijk kader te verschaffen voor de uitoefening van het bouwtoezicht ("De rol van de gemeente in het bouwproces"). De notitie was, zoals de titel al aangeeft, vooral gericht op de rol en positie van de gemeente ten opzichte van de bouwer en derden bij de uitvoering van bouwwerkzaamheden. Eén van de punten die in de notitie is aangehouden betreft het vraagstuk schades. Welke rol heeft het bouwtoezicht te vervullen waar het gaat om voorkomen, beperken en afwikkelen van schades? In beginsel is het daarbij niet van belang of het gaat om schade die wordt toegebracht aan derden of dat de betrokken partij de gemeente is. Het voert buiten de reikwijdte van dit Omgevingsbeleidsplan om een antwoord te geven op deze uitvoeringsvraagstukken. Daarvoor is een herziening van de notitie over de rol en taken van het bouwtoezicht een beter instrument. Uitgangspunt daarbij is dat het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder is om ervoor te zorgen dat het bouwproces ordelijk verloopt. De bepalingen op grond van het Bouwbesluit richten zich ook op de vergunninghouder (en niet alleen op diens aannemer of onderaannemers) waar het gaat om naleving van de voorschriften. Niet elke vergunninghouder is zich daar voldoende bewust van.

Voor de uitvoering van zowel de inspectie tijdens de realisatiefase als het toezicht bij reeds gerealiseerde activiteiten bestaat uit drie fasen: voorbereiding, uitvoering en rapportage. Deze werkwijze (zie bijlage 4) wordt consequent toegepast. Het wordt aan de vakkennis van de toezichthouders overgelaten om de wijze van toezicht en de diepgang te bepalen.

4.6.1.2 Slopen van bouwwerken

In artikel 2.3. van de Wabo is bepaald dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning. De gemeente heeft de taak om te inspecteren of gesloopt wordt conform vergunning en wet- en regelgeving. Voor wat betreft de vergunning betreft dat enkel de ruimtelijke aspecten. In de melding zit het technische gedeelte.

In het Bouwbesluit zijn naast het gestelde in de Wabo voorschriften opgenomen met betrekking tot plichten tijdens de sloop, zoals de veiligheid op het sloopterrein, wijze van slopen en verpakken en opslaan van asbest en aanwezige bescheiden op de bouwplaats. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn om af te wijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust.

Het wordt aan de vakkennis van de toezichthouders overgelaten om de wijze van toezicht en de diepgang te bepalen. De afhandeling van de inspectie sloop vindt plaats in Squit/XO, de werkwijze en het proces met betrekking tot sloopmeldingen ligt dan ook vast in Squit/XO. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van het toezichtsmatrix met uren raming meldingsplichtige sloop van de Stichting Integraal Toezichtsprotocol (iTP). In de toezichtsmatrix met urenraming zijn de niveaus van diepgang vastgelegd (het landelijk geadviseerde niveau) die lokaal bestuurlijk vastgesteld kunnen worden. De urenraming in het excel document is het rekenblad waarmee de vertaling is gemaakt van de niveaus van diepgang naar de tijdsbesteding per sloopproject. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de checklist. Hiermee gaat de bouwtoezichthouder op pad. Tenslotte is er een werkinstructie uitgewerkt naar de niveaus

van diepgang. De bouwtoezichthouder kan in de werkinstructie lezen waar hij, afhankelijk van het niveau van diepgang, op moet controleren.

De sloop die wordt uitgevoerd bij bedrijven waar asbest is aangetroffen vallen onder het basistakenpakket en worden afgehandeld door de Omgevingsdienst IJmond op basis van hun Uitvoeringsprogramma.

4.6.1.3 Aanleggen

In voorbereidingsbesluiten en in het Beschermd Stadsgezicht Edam is sprake van een aanlegvergunningenstelsel. Hierin staat opgenomen in welke situaties een vergunningsplicht geldt en wanneer de vergunning verleend kan worden. Voor de omgevingsvergunningen aanleggen geldt ten aanzien van de inspectie en toezicht geen aparte werkwijze of toetsmatrix. Gebruik wordt gemaakt van dezelfde werkwijze als bij bouwactiviteiten.

4.6.1.4 Wijzigen van een monument

Bij toezicht ten aanzien van beschermde, provinciale en/of gemeentelijke monumenten geldt een verscherpt toezicht. Het behouden van de cultuurhistorische en monumentale waarde heeft de hoogste prioriteit. Ook voor de “monumentenvergunningen” geldt dat de inspectie/ toezicht strategie volgt uit Squit XO. In de praktijk zal de bezoek- en controlefrequentie hoger liggen dan bij reguliere bouwwerkzaamheden. Bij geconstateerde overtredingen of afwijkingen wordt de bouw direct stilgelegd.

4.6.1.5 Strijdig gebruik bestemmingsplan

De inspectie wordt in de meeste gevallen uitgevoerd in combinatie met inspecties voor andere activiteiten. Tijdens deze inspecties kan reeds een indruk worden verkregen of het bouwwerk of de gronden conform de ontheffing gebruikt zullen gaan worden. Er kan pas daadwerkelijk worden nagegaan of het gebruik conform ontheffing is als het bouwwerk in gebruik is genomen. Bij de oplevering van activiteiten vindt altijd expliciet een inspectie plaats ten aanzien van het gebruik van bouwwerken en gronden. De controle op afwijkend gebruik tijdens de fase hierna maakt onderdeel uit van het gebiedsgericht toezicht. Daarnaast is er sprake van signaal gestuurd toezicht waarbij op basis van signalen gericht toezicht wordt gehouden.

4.6.2 Toezicht

Toezicht betreft controle op de naleving van wet- en regelgeving (als het vergunde eenmaal is gerealiseerd) en het zonder formeel juridische instrumenten tegemoet treden van overtredingen. Onder toezicht wordt tevens verstaan de controles in het kader van handhaving en het gebruik.

4.6.2.1 Tijdelijke vergunningen en ontheffingen

In artikel 2.23 Wabo is bepaald dat een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan gelden voor een bepaalde termijn. Daarbij kan conform artikel 2.24 worden aangegeven dat na verstrijken van de termijn de bestaande toestand moet worden hersteld of dat de toestand in overeenstemming wordt gebracht met de wettelijk voorgeschreven toestand.

Dit onderdeel betreft het toezicht en de handhaving van de instandhoudingstermijn van vergunningen en ontheffingen. Vergunningen of ontheffingen kunnen voor een bepaalde periode worden verstrekt. Na het verstrijken van de termijn is men verplicht de situatie in de vorige toestand te herstellen (of met het bestemmingsplan in overeenstemming te brengen). De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaven.

Wanneer in een omgevingsvergunning sprake is van tijdelijkheid wordt hierop actief toezicht gehouden en indien nodig handhavend opgetreden. Vanuit de afdeling die het archief beheert wordt een signaal gegeven dat de tijdelijke vergunning afloopt. Naar aanleiding van de melding wordt er een

controle uitgevoerd op de locatie: staat het tijdelijke bouwwerk er nog of niet? Indien het bouwwerk nog aanwezig is wordt de vergunninghouder verzocht het bouwwerk binnen een bepaalde (afhankelijk van het bouwwerk) korte termijn te verwijderen en de situatie in de oude staat te herstellen. Door de toezichthouder wordt na de gestelde termijn een hercontrole uitgevoerd. Is het bouwwerk niet verwijderd dan volgt een handhavingstraject.

4.6.2.2 Intrekken van vergunningen

In artikel 2.33 Wabo zijn de mogelijkheden genoemd voor het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning in te trekken. Burgemeester en wethouders kunnen op grond van het gestelde in de Wabo de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

Er worden door de gemeente jaarlijks vele omgevingsvergunningen verleend. De meeste bouwwerken worden binnen korte tijd na afgifte van de vergunning gerealiseerd. Het komt echter ook voor dat er geen of pas na een aantal jaar gebruik van de omgevingsvergunning wordt gemaakt. Het ongebruikt laten voortbestaan van (oude) bouwrechten is om een aantal redenen onwenselijk:

1. Er moet worden voorkomen dat (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige inzichten worden doorkruist door bouwwerken (en ontheffingen) die in het verleden zijn vergund maar nooit zijn gerealiseerd;
2. er moet worden voorkomen dat nieuwe bouwwerken worden gebouwd naar verouderde bouwtechnische inzichten;
3. uit administratief oogpunt is het gewenst dat de papieren situatie, het bouwarchief, overeenkomt met de feitelijke situatie; en
4. voor omwonende is het erg onplezierig als zij worden geconfronteerd met oude bouwrechten waarvoor hen geen rechtsmiddelen meer tegen open staan.

Met het oog op genoemde situaties is het wenselijk om na verloop van een bepaalde periode de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en eventueel het afwijken van het bestemmingsplan in te trekken. Hieronder zal ingegaan worden op de mogelijkheden om aan een omgevingsvergunning een geldigheidsduur te koppelen en de bevoegdheid om deze in te trekken.

Procedure intrekken

Burgemeester en wethouders hebben de bevoegdheid om na een termijn van 26 weken de omgevingsvergunning in te trekken. Bij het intrekken van een vergunning zal altijd sprake zijn van een belangenafweging. Bij de vergunningverlening moet de vergunninghouder er reeds op worden gewezen, dat als een onherroepelijke omgevingsvergunning na 26 weken niet gebruikt is of de werkzaamheden langer dan 26 weken hebben stilgelegen, de gemeente op basis van de Wabo bevoegd is om de omgevingsvergunning in te trekken.

Er wordt in beginsel uitgegaan van een geldigheidsduur voor een omgevingsvergunning van 26 weken. Na 26 weken ontvangt de vergunninghouder een voornemen tot intrekken van de omgevingsvergunning. Vergunninghouder krijgt 2 weken de gelegenheid om op het voornemen tot intrekken te reageren. Als hij niet reageert wordt de vergunning ingetrokken. Als de vergunninghouder wel reageert, zal afhankelijk van de reactie worden bekeken of de vergunning al dan niet moet worden ingetrokken. De vergunninghouder zal in ieder geval aannemelijk moeten maken dat hij binnen afzienbare tijd c.q. op korte termijn zal starten met de bouwwerkzaamheden. Indien de vergunninghouder aannemelijk heeft kunnen maken dat hij/zij binnen afzienbare tijd zal starten met de werkzaamheden krijgt hij/zij 26 weken uitstel. Dit uitstel wordt maximaal 2 maal gegeven, daarna wordt de omgevingsvergunning zonder verdere vooraankondiging ingetrokken;

Als de bouwwerkzaamheden 26 weken hebben stilgelegen, wordt de intrekkingprocedure gestart. Wanneer de omgevingsvergunning uiteindelijk geheel is ingetrokken, dient de vergunninghouder het bouwwerk in originele staat terug te brengen. Indien stedenbouwkundige ontwikkelingen een

bijzondere reden geven om een omgevingsvergunning in te trekken, dan zal bij gelegenheid van die ruimtelijke ontwikkeling op dit punt een besluit kunnen worden genomen en de intrekkingprocedure op een eerder moment worden gestart dan hierboven is aangegeven. Het intrekken van de omgevingsvergunning is een voor bezwaar- en beroep vatbaar besluit. Er is sprake van discretionaire bevoegdheid, waarbij het besluit zorgvuldig en weloverwogen tot stand moet komen. Er zal in beginsel een belangenafweging moeten plaatsvinden tussen het belang bij intrekking en het belang bij het in stand houden door de vergunninghouder. In samenhang met hetgeen is opgemerkt over de mogelijkheid om in het geval dat stedenbouwkundige ontwikkeling een bijzondere redenen vormen om een omgevingsvergunning eerder in te trekken, is het wenselijk, dat bij gelegenheid van de actualisering van een bestemmingsplan door de betrokken afdeling niet alleen de feitelijke situatie wordt onderzocht of geïnventariseerd, maar daarbij ook wordt geïnventariseerd (en beoordeeld) van welke omgevingsvergunningen nog geen gebruik is gemaakt.

Financiële consequenties

In de legesverordening van de gemeente is niks geregeld over de restitutie van leges, indien een omgevingsvergunning wordt ingetrokken. De leges, die zijn betaald bij de aanvraag van de omgevingsvergunning worden derhalve niet terugbetaald. Het gaat hier om het intrekken van een omgevingsvergunning op een grond die de vergunninghouder kan beïnvloeden. Daarom ontstaat bij een intrekking op deze grond geen recht op schadevergoeding ex artikel 4.2 van de Wabo.

4.6.2.3 Gebiedsgericht toezicht

Gebiedsgericht toezicht heeft betrekking op toezicht en handhaving van activiteiten die zijn gerelateerd aan geografische gebieden. Hierbinnen zijn de volgende thema's te onderscheiden:

- toezicht op APV en niet inrichting gebonden milieuactiviteiten;
- toezicht op (strijdig)gebruik en illegaal oprichten van bouwwerken en ruimten;
- toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de openbare weg en ruimte; en
- toezicht openbare orde en veiligheid.

Opzet van het gebiedsgericht toezicht is dat dit plaatsvindt door meerdere toezichthouders. Ook de medewerkers buiten van de sectie Werken & Projecten en de afdeling Openbare Werken kunnen functioneren als ogen en oren op straat. Dat gebeurt in combinatie met de Bouw- en Milieuinspecteurs (toezicht illegale bouw en milieuovertredingen) als ook de medewerkers van Wijkbeheer (toezicht afvalinzameling en bomenkap). Door hun gebiedskennis weten zij welke handhavingstaken in welke gebieden specifieke aandacht vragen. De BOA (bevoegdheid buitengewone opsporingsambtenaar) wordt ingezet bij het toezicht op de openbare ruimte. Het gaat hierbij om toezicht op de naleving van de APV. Voor het toezicht/handhaving op bouw- en milieuregelgeving geldt in principe dat de knip ligt bij datgene wat vanaf de openbare ruimte (straat) zichtbaar is. Het overige valt onder vergunningsgericht of objectgericht toezicht. Bij het constateren van complexe(re) overtredingen op het gebied van bouw, milieu en/of brandveiligheid heeft de gebiedsgerichte toezichthouder voornamelijk een signaalfunctie. Om effectief te kunnen ingrijpen bij eenvoudige overtredingen in het openbaar gebied wordt gekozen voor de inzet van BOA's

Het gebiedsgericht toezicht vindt op twee manieren plaats:

1. klachtencontrole: toezicht naar aanleiding van een klacht of melding; en
2. regulier gebiedstoezicht: regulier toezicht op basis van ogen en oren op straat.

Controle op verleende vergunningen beperkt zich uitsluitend tot vergunningsactiviteiten met een zeer korte uitvoeringstermijn (zoals het vellen van een houtopstand of het realiseren van een uitrit). Waar het gaat om vergunningen met een langere uitvoeringstermijn zijn deze opgenomen binnen het vergunningsgerichte toezicht.

Klachten toezicht vindt plaats naar aanleiding van een klacht of melding van burgers/ bedrijven (extern) of van andere afdelingen/ collega's/ bestuur (intern). Klachten en meldingen kunnen per telefoon, schriftelijk of per email binnenkomen. In principe worden klachten en meldingen, afhankelijk van de bestuurlijke prioriteit, zo veel mogelijk meegenomen tijdens het reguliere toezicht. We onderkennen daarbij klachten met een lage, gemiddelde en hoge prioriteit, afhankelijk van de ernst van de klacht (schaderisico) en of er sprake is van een 'momentopname' klacht. Op ernstige klachten en meldingen moet, gelet op hun urgentie, vaak direct een actie worden ondernomen (in de regel een controle binnen twee werkdagen). De te ondernemen actie wordt bepaald op basis van de bestuurlijke prioriteiten. Op klachten die voortduren en minder urgent zijn wordt in de regel binnen tien dagen gereageerd door middel van een toezichtbezoek.

4.6.2.4 Objectgericht toezicht

Toezicht tijdens de gebruiksfase kenmerkt zich als toezicht op grond van een langlopende vergunning of algemene voorschriften bij bestaande objecten tijdens de gebruiksfase. Het gaat hier om periodiek toezicht op het gebied van onder andere (brand)veiligheid en milieu. De gemeente heeft als taak na te gaan of de vergunninghouder zich houdt aan de opgelegde voorschriften.

Brandveiligheid

Het toezicht op het brandveilig gebruiken van bouwwerken wordt voor de gemeente Edam-Volendam uitgevoerd door de Veiligheidsregio Zaanstreek Waterland (VrZW). Zij voeren reguliere controles uit op het brandveilig gebruiken van gebouwen.

Naast regulier toezicht verschuift de aandacht ook steeds meer naar zelftoezicht. Zelftoezicht is een goede manier om (brand)veiligheid onder de aandacht te brengen bij gebouweigenaren/gebruikers. Een reguliere controle wordt veelal met een personeelslid gedaan en bereikt in sommige gevallen niet de essentie van het veiligheidsniveau. De informatie blijft hangen op werknemersniveau en bereikt dan niet de eigenaren/gebruikers. Deze zullen pas op de hoogte worden gebracht, op het moment dat er een brief komt van de gemeente. Met zelftoezicht wordt geprobeerd het (brand)veiligheidsniveau te verhogen met digitale achtergrondinformatie, verdieping van wat mensen misschien al weten, maar niet zeker wisten. Zelftoezicht geeft eigenaren/gebruikers de kans om zelf actie te ondernemen naar de gemeente. Dit zal een tijdwinst opleveren bij zowel gemeente als VrZW.

Zelftoezicht verhoogt het (brand)veiligheidsbewustzijn van de eigenaren/gebruikers. Zelftoezicht is reproduceerbaar, makkelijk in te vullen voor een ieder en genereert een antwoordenreeks waarmee belangrijke data vergaard kan worden.

Jaarlijks vinden er één á twee controlemomenten plaats; één traditioneel en één in de vorm van bijvoorbeeld een (ontruimings)oefening en/of voorlichting voor de volgende gebouwen:

- De bouwwerken in prioriteit 1 en 2 + peuterspeelzalen (vergunningsplichtig bouwwerk in prioriteit 3) + bouwwerken die vallen onder algemeen gebruik prioriteit 3 in de categorie wonen met zorg en woongebouwen met inpandige gangen.

Bij bouwwerken met prioriteit 3 en 4 wordt toezicht gehouden door middel van:

- Zelftoezicht aan de hand van een checklist. Aan de hand van de teruggestuurde checklists steekproefsgewijs controles uitvoeren. Degenen die de checklist niet toesturen: 100% controle. Wel nazorg: nabellen bij geen respons bijvoorbeeld.
- Thema controles (o.a. horeca, feestdagen in december en (sport)evenementen en eventueel in overleg met brancheverenigingen).
- Signaaltoezicht (ogen en oren van anderen gebruiken: meldingen van burgers, toezichthouders etc.)
- Goed gedrag belonen: volgende keer checklistcontrole of lagere controlefrequentie.

4.6.2.5 Milieu

Op basis van de risicoanalyse en probleemanalyse zijn branches geprioriteerd. De risicoanalyse bestaat uit een aantal gekozen categorieën van bedrijven die kenmerkend zijn voor onze gemeente. De branches hebben prioriteit hoog, gemiddeld of laag meegekregen.

Bezoekfrequentie milieu-inrichtingen

Reeds voor de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit heeft de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, sectie Bouw- en Milieuzaken zich als doel gesteld om jaarlijks ongeveer een kwart van het bedrijvenbestand te bezoeken. Globaal gezien betekent dit dat jaarlijks ongeveer 300 bedrijven worden bezocht. Daarvan zijn er circa 60 die op grond van prioriteitstelling jaarlijks bezocht worden. De risicoanalyse wijst uit dat ook met een minder grote frequentie aan bedrijfsbezoeken kan worden volstaan. Gezien het grote bedrijfsverloop in de gemeente en omdat graag de vinger aan de pols wordt gehouden, houden we voornamelijk vast aan de kwantitatieve doelstelling van 300 bedrijfsbezoeken per jaar. Bedrijven die op grond van de risicoanalyse op prioriteit hoog uitkomen, worden eens per jaar bezocht. Bedrijven die op gemiddeld uitkomen, worden eens per drie jaar bezocht. Bedrijven die op laag uitkomen worden eens per zes tot tien jaar bezocht. Naar aanleiding van de ervaringen tijdens controles en specifieke handhavingzaken wordt de prioriteitstelling in algemene zin, of specifiek bedrijfsgericht aangepast.

Het bedrijvenbestand ziet er in cijfers als volgt uit:

Soort	Aantal
RUD bedrijven	89
Edam-Volendam	1332
Totaal	1421

Niet –inrichtingsgebonden toezicht op overtredingen in het vrije veld

De aanpak van niet-inrichtingsgebonden onderwerpen als asbest, afvalstortingen, bodemtaken, Flora en Fauna verloopt op projectbasis, of volgt de (bouw)activiteiten of Wabo omgevingsprojecten. Omdat hier het aanbod vooral bepalend is, wordt in de uitvoeringsprogrammering tijd vrijgehouden voor werkzaamheden die zich minder goed voor inplanning lenen. Daarnaast wordt samenwerking gezocht met de ervaren toezichthouders van collega-overheden die voorheen het bevoegd gezag waren.

4.6.2.6 Kwaliteit bestaande bouw

De gemeente Edam-Volendam heeft de taak om toezicht te houden op de technische staat (constructief, bouwkundig, installatietechnisch, bouwfysisch, hygiëne) en het gebruik van bestaande bouwwerken. Steekproefsgewijs wordt bestaande bouw gecontroleerd. Bij de categorie gebouwen met een lage prioriteit vindt toezicht plaats op basis van signalen. Voor een aantal specifieke zaken is bij 'projecten en thematisch toezicht' beschreven wat het beleid en de strategie is. Bij de inwerkingtreding van de private kwaliteitsborging is het voorstelbaar dat er meer aandacht kan komen voor het toezicht op de kwaliteit van de bestaande bouw.

4.7 Handhaving

In paragraaf 3.4 hebben we gezien dat de mate van naleving van de regels wordt bepaald door een groot aantal factoren, zoals kennis van de regels, het ervan nut van een regel, tot de baten van het bewust overtreden van de regel. Een aantal van deze factoren is te beïnvloeden door consequent te handhaven in de meest brede zin van het woord. Alle activiteiten die erop gericht zijn om er voor te zorgen dat regels worden nageleefd, worden samengevat in een naleefstrategie. De naleefstrategie richt zich enerzijds op het stimuleren van de naleving en anderzijds op het reduceren van de risico's die kunnen voortkomen uit het niet naleven van de voorschriften. Er zijn vier strategieën te

onderscheiden: (1) preventiestrategie, (2) toezichtstrategie, (3) sanctiestrategie, en (4) gedoogstrategie.

4.7.1 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven. Het gevolg is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden begaan. Om spontane naleving mogelijk te maken moeten regels aan een tweetal voorwaarden voldoen: ze moeten duidelijk, eenduidig en dus handhaafbaar zijn en voor iedereen kenbaar zijn.

Heldere regels

Veel van de regels die de gemeente moet handhaven zijn wettelijk bepaald. Voorbeelden hiervan zijn de Wabo, de Woningwet, het Bouwbesluit, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening. De gemeente kan de handhaafbaarheid van deze regels niet direct beïnvloeden. De regels die de gemeente zelf vaststelt zijn verordeningen (APV, Bouwverordening), beleid (welstand), bestemmingsplanvoorschriften en vergunningvoorschriften (milieu, bouw, sloop). Hierop heeft de gemeente wel invloed. Regels zijn handhaafbaar wanneer ze voldoen aan een de volgende criteria:

1. actueel, op basis van geldende wetgeving en beleid;
2. eenduidig, op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig; en
3. controleerbaar, gebaseerd op zichtbare en/ of meetbare feiten.

Met deze criteria kunnen vergunningverleners en handhavers voorafgaand aan de afgifte van complexe omgevingsvergunningen overleggen over de handhaafbaarheid van de te stellen voorschriften en kunnen handhavers conceptbestemmingsplannen vooraf doornemen op tegenstrijdigheden en controleerbare regels.

Regels moeten voor alle burgers en bedrijven bekend zijn. Niet alleen uit het oogpunt van preventie, maar ook om burgers en bedrijven in de gelegenheid te stellen om zich goed te kunnen informeren. De gemeente Edam-Volendam maakt bij het communiceren over nieuwe gemeentelijke regels gebruik van de gemeentelijke pagina in De Stadskrant (Edam) en de NIVO (Volendam) en van de gemeentelijke website. In de beleidsperiode zal de gemeente het gebruik van het instrument communicatie verder intensiveren. Door actiever te communiceren over de regels, de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, de uit te voeren controles en mogelijke consequenties bij overtredingen, zal het naleefgedrag naar verwachting positief beïnvloed worden. Daarnaast kunnen handhavingsbeschikkingen worden gepubliceerd (naming and shaming), hetgeen ook een preventieve wering heeft voor potentiële overtreders. Hier moet wel prudent mee om worden gegaan, pas nadat een handhavingsbeschikking onherroepelijk is en de rechtmatigheid van het besluit vaststaat kan men tot publicatie overgaan. Een belangrijke rol in het voorlichten van burgers en bedrijven over de regelgeving is ook weggelegd voor het klantcontactcenter (KCC). Door goede informatie aan de voorkant te geven, wordt handhaving aan de achterkant voorkomen.

4.7.2 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht uitoefent. Hoe komt de gemeente er achter dat een overtreding plaatsvindt en hoe actief is de gemeente om een overtreding op te sporen? Het gaat hier dan niet specifiek om de strategieën per activiteit maar veeleer om de algemene strategie. De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd hangt af van de prioriteit die aan een handhavingstaak is toegekend. In onderstaande tabel staat weergegeven hoe het toezicht op de prioriteiten doorgaans plaatsvindt. Nadrukkelijk wordt hierbij vermeld doorgaans. Niet alle taken lenen zich immers voor de toezichtstrategie die uit de prioriteit voortvloeit.

Prioriteit	Mate van toezicht
------------	-------------------

Hoog	Het toezicht op naleving van de regels vindt proactief plaats op basis van een vaste controlefrequentie. Verder wordt actief gezocht naar overtredingen door het uitvoeren van surveillances, via gevelcontroles en waarnemingen ter plaatse en bureaucontroles (advertenties, luchtfoto's).
Gemiddeld	Het toezicht vindt minder intensief en vooral steekproefsgewijs plaats, dan wel door gebiedsgerichte controles of door surveillances.
Laag	Er is sprake van passief toezicht. In principe wordt alleen naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken toegezien op naleving van de regels.

Voorop staat dat op alle prioriteiten gehandhaafd worden. De intensiteit van de handhaving is echter verschillend. Hoe hoger de prioriteit hoe actiever er gehandhaafd wordt. Verder zal naar aanleiding van meldingen of handhavingsverzoeken, ongeacht de prioriteit, altijd handhavend worden opgetreden. Wel kan de prioriteitstelling bepalend zijn voor het tijdsbestek waarop gehandhaafd wordt.

Integraal toezicht

Uitgangspunt voor de uitvoering van de handhaving in Edam-Volendam is het zoveel mogelijk integraal uitvoeren van het toezicht. Met deze integrale aanpak wordt tegemoet gekomen aan de ambities die de gemeente heeft in het kader van verbetering van de dienstverlening naar het bedrijfsleven en inwoners toe. Ook wordt hiermee tegemoet gekomen aan de eisen die in de Wabo aan het toezicht worden gesteld. De Wabo schrijft onder meer voor dat het bestuursorgaan zijn controles moet afstemmen en coördineren om te voorkomen dat gemeentelijke toezichthouders en andere toezichthouders (bijvoorbeeld de Provincie of het Waterschap) onwetend van elkaar bedrijven bezoeken. Er zijn vier vormen van integraal toezicht denkbaar:

Na elkaar controleren: hierin zijn inspectiemomenten leidend. Dat wil zeggen dat, in eerste aanleg, verschillende toezichthouders, afhankelijk van de fase van handhaving, een inspectie uitvoeren. Deze inspecties worden programmatisch opgepakt. Omdat de inspecties over een relatief groter tijdsbestek worden uitgevoerd, heeft deze aanpak een sterkere preventieve uitwerking. Deze vorm van controleren is de klassieke vorm van toezicht.

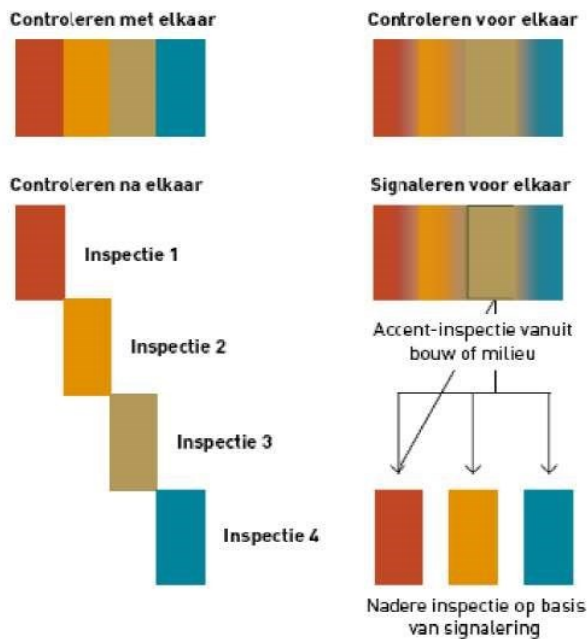
Voor elkaar signaleren: facetcontroles/inspecties door één handhaver/toezichthouder. De handhaver/toezichthouder neemt tijdens de inspectie (binnen het model; na elkaar controleren) andere punten van aandachtsvelden mee. Het voordeel van deze aanpak is dat overtredingen in een eerder stadium worden gesignaleerd. Deze aanpak vergt wel de nodige afstemming en uitleg binnen een organisatie.

Voor elkaar controleren: hierin wordt de integrale controle van de aandachtsvelden, door één handhaver/toezichthouder uitgevoerd. Dit heeft voornamelijk betrekking op situaties die worden gekenmerkt door een zeer geringe complexiteit. In de praktijk betekent dit dat dergelijke controles alleen mogelijk zijn bij locaties waarin voor beide aandachtsvelden het risico klein is.

Controleren met elkaar: vanuit bouwen/RO, milieu, veilig gebruik bouwwerken en de APV gezamenlijk een integrale controle uitvoeren. Met name van toepassing in situaties die door een groter dan gemiddelde complexiteit of bestuurlijke prioriteit worden gekenmerkt. In Edam-Volendam krijgt dit vorm door specifieke projecten zoals: vuurwerkcontroles, en grote bouwprojecten.

De vier vormen van integraal toezicht zijn in onderstaande figuur nog eens weergegeven.

Modellen voor het uitvoeren van integrale controles



Welke vorm van integraal toezicht gehanteerd wordt, hangt sterk af van de situatie van de burger of het bedrijf. Hierbij wordt aangesloten bij de nieuwe omgevingsvergunning. Bij een enkelvoudige omgevingsvergunning (bijvoorbeeld voor de bouw van een dakkapel) zal de toezichthouder of handhaver vanuit zijn vakgebied een controle uitvoeren waarbij hij oog- en oorfunctie voor andere beleidsvelden heeft. Bij een meervoudige omgevingsvergunning (bijvoorbeeld voor de activiteiten milieu en brandveilig gebruik) zullen de toezichtmomenten waar mogelijk gecoördineerd worden in één bezoek, waardoor de belasting voor het bedrijf tot een minimum beperkt wordt. Indien gecoördineerd toezicht niet mogelijk is, zullen de controles vanuit de verschillende vakgebieden blijvend worden uitgevoerd.

Schematisch gezien ziet het bovenstaande er als volgt uit:

Situatie	Wijze van toezicht	Vorm van integraliteit
Enkelvoudige omgevingsvergunning	Toezicht door het betreffende taakveld	Signaleren voor elkaar
Meervoudig omgevingsvergunning	Gecoördineerd toezicht met meerdere toezichthouders	Controleren met elkaar
	Toezicht door betreffende taakvelden (over langere tijd)	Controleren na elkaar (met signaalfunctie voor andere taakvelden)

3.7.3 Sanctiestrategie

Om naleving van de regelgeving af te dwingen staan zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten tot de beschikking. In de sanctiestrategie staat beschreven wanneer de gemeente welke middelen inzet.

Gemeentelijke handhaving primair bestuursrechtelijk

De intentie van het toepassen van de sanctiestrategie is het herstel naar een legale situatie. Daarom zullen de toe te passen handhavingsmaatregelen in de eerste plaats bestuursrechtelijk van aard zijn. Uitzondering op dit algemene uitgangspunt is de handhaving van bepaalde overlastgevendende feiten uit

de APV. Bij deze feiten is herstel van de legale situatie niet mogelijk en ligt een punitief handhavingsinstrument – het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking of een naheffingsaanslag – meer voor de hand.

Bestuursrechtelijk optreden

De bestuursrechtelijke handhaving is gebaseerd op de zogenaamde driestappenstrategie:

1. Na constatering van een overtreding wordt onderzocht of de overtreding gelegaliseerd kan worden. Als dit niet mogelijk is, ontvangt de overtreder een constateringbrief met een termijn voor het ongedaan maken van de overtreding;
2. Is de overtreding na de hercontrole niet beëindigd, dan stuurt de gemeente een voornemen tot bestuursrechtelijk optreden aan de overtreder. In dit voornemen wordt de overtreder een termijn gesteld om een zienswijze op het voornemen in te dienen en een termijn om de overtreding ongedaan te maken;
3. Duurt de overtreding na de volgende (2^e) hercontrole nog steeds voort, dan volgt een formele aanschrijving met dwangmiddelen. Als bij een volgende controle blijkt dat de overtreding nog altijd voortduurt, worden de aangekondigde dwangmaatregelen uitgevoerd.

In een aantal situaties kan van deze driestappenstrategie worden afgeweken:

- indien de bouwtoezichthouder tijdens de realisatiefase een overtreding constateert, wordt eerst getracht de overtreding in overleg op te lossen. Leidt dit niet tot het gewenste resultaat, dan wordt afgezien van het versturen van een constateringbrief en direct een voornemen tot bestuursrechtelijk optreden verzonden (tweestappenmodel);
- bij overtredingen in de openbare ruimte (APV) die bestuursrechtelijk worden afgedaan, wordt eveneens afgezien van het versturen van een constateringbrief en direct een voornemen tot bestuursrechtelijk optreden verzonden/bekend gemaakt. Dit uitsluitend in kwesties die een direct verband houden met het omgevingsvergunningplichtige bouwwerken. Overige handhaving APV valt toe aan de sectie Bestuursondersteuning;
- in spoedeisende situaties, waarbij direct optreden gewenst is, worden gelijk bestuursrechtelijke maatregelen genomen;
- indien sprake is van recidive, nalatig gedrag, een calculerende of malafide instelling van de overtreder, wordt gelijk een voornemen kenbaar gemaakt.

Bestuursrechtelijke instrumenten

Voor de bestuursrechtelijke aanpak van overtredingen staan een aantal instrumenten ter beschikking: het intrekken van een vergunning, het opleggen van een last onder dwangsom, het opleggen van een last onder bestuursdwang en het opleggen van een bestuurlijke boete. Omdat dat laatste niet gericht is op het herstellen van de legale situatie wordt daar niet voor gekozen.

Intrekking vergunning

De gemeente kan een eerder verleende vergunning of ontheffing intrekken als bestuurlijke sanctie op onrechtmatig gedrag van de houder van de beschikking. De voorwaarden voor het intrekken van een omgevingsvergunning als sanctie staan opgenomen in artikel 5.19 van de Wabo. Bijvoorbeeld in het geval niet in overeenstemming met de omgevingsvergunning is gehandeld. Intrekking is slechts mogelijk op gronden die in de verschillende wet- en regelgeving waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, zijn opgenomen. Te denken valt hierbij aan het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens of het niet nakomen van de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen. Omdat intrekking niet altijd leidt tot herstel van de legale situatie, zijn in veel gevallen nog aanvullende handhavingsmaatregelen nodig in de vorm van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. De situatie waarin de gemeente van de intrekkingbevoegdheid gebruik maakt, wordt van geval tot geval beoordeeld en wordt dus begrensd door de kaders gesteld in artikel 5.19 Wabo.

Last onder dwangsom

Bij het opleggen van een last onder dwangsom geeft de gemeente de overtreder een last of bevel om een overtreding binnen de zogenaamde begunstigingstermijn ongedaan te maken. Indien de overtreder dat niet doet, verbeurt hij een dwangsom aan de gemeente. De dwangsom kan vastgesteld worden op verschillende manieren: een bedrag ineens, per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd of per overtreding van de last. De hoogte van de dwangsom dient in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en het beoogde voordeel van de overtreding.

Last onder bestuursdwang

Bij het opleggen van een last onder bestuursdwang maakt de gemeente de overtreding ongedaan op kosten van de overtreder.

Primair last onder dwangsom

De gemeente heeft een bepaalde beleidsvrijheid in de keuze of zij een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom oplegt. Behoudens bijzondere omstandigheden kiest de gemeente Edam-Volendam om de hiernavolgende redenen voor het opleggen van een last onder dwangsom boven het toepassen van bestuursdwang:

- het opleggen van een last onder dwangsom legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die taken bij de overtreder en geeft de gemeente slechts de plicht te toetsen of na het verstrijken van de termijn de overtreding ongedaan is gemaakt;
- toepassen van bestuursdwang leidt vaker tot hogere bestuurslasten (voorbereidingen uitvoering) dan het opleggen van een last onder dwangsom. Ook is het nog maar de vraag of de kosten op de overtreder verhaald kunnen worden;
- bij herhalende overtredingen is een dwangsom effectiever, omdat de last na de verwijdering of het ongedaan maken van de overtredingen blijft bestaan. Als de overtreding opnieuw plaatsvindt, wordt de dwangsom alsnog of opnieuw verbeurd;
- bij vernietiging in beroep kan het besluit tot het opleggen van een dwangsom eenvoudiger worden teruggedraaid dan reeds toegepaste bestuursdwang.

In een aantal bijzondere situaties zal – in afwijking van de hoofdregel – geen dwangsom worden opgelegd, maar worden gekozen voor bestuursdwang:

- tegen de overtreding is eerder een dwangsom opgelegd, die niet tot het gewenste resultaat heeft geleid;
- de overtreder is niet te achterhalen;
- de overtreding is dusdanig ernstig of brengt zodanige risico's met zich mee dat deze onmiddellijk moet worden beëindigd. In dit laatste geval wordt spoed bestuursdwang toegepast. Hieronder staan enkele situaties genoemd waarbij toepassing van spoed bestuursdwang voor de hand ligt:
 - illegale lozingen en andere ernstige milieubedreigende situaties;
 - het stilleggen van de bouw in geval van illegale bouw of onvoorzien veiligheid of gezondheidssituaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden;
 - illegale sloop (bijvoorbeeld met asbest) of onvoorzien veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde sloopwerkzaamheden;
 - brandgevaarlijke situaties die acuut levensbedreigend kunnen zijn;
 - bedreiging van de openbare orde.

Bovenstaande opsomming is niet limitatief. Een aangetroffen situatie dient van geval tot geval te worden beoordeeld. Bij het opleggen van spoed bestuursdwang wordt zoveel mogelijk de normale bestuursdwangprocedure gevolgd met een aangepaste (zeer) korte begunstigingstermijn. In acute gevallen kan de bestuursdwang mondeling worden aangezegd en meteen worden geëffectueerd.

Naderhand dient de bestuursdwang alsnog op schrift te worden gesteld en bekend te worden gemaakt.

Strafrechtelijk optreden

Strafrechtelijke handhaving is een bevoegdheid waarvoor de Politie en het Openbaar Ministerie verantwoordelijk zijn. In tegenstelling tot bestuursrechtelijke handhaving is het doel hierbij niet om de overtreding ongedaan te maken, deze is louter punitief. Beide middelen kunnen tegelijkertijd worden ingezet. Bestuursrechtelijk handhaven wordt echter als leidend gezien, omdat daarmee de overtreding ongedaan gemaakt kan worden. Sinds 1 januari 2010 hebben gemeenten ook mogelijkheden om strafrechtelijke handhaving toe te passen. Hiervoor is de bestuurlijke strafbeschikking in het leven geroepen. Met de bestuurlijke strafbeschikking kan een Buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa) een proces-verbaal opstellen. Deze bestuurlijke strafbeschikking kan ingezet worden tegen kleine overlastfeiten. De bestuurlijke strafbeschikking wordt op eenzelfde wijze afgehandeld als een proces-verbaal dat door de politie wordt opgesteld.

Er is nog geen samenwerkingsafspraken gemaakt met de Politie en het Openbaar Ministerie. Op het moment is nog niet met deze partijen afgesproken op welke wijze het bestuursrecht en strafrecht wordt toegepast en wanneer er samen opgetrokken wordt. Afstemming zal gezocht worden met het wijkteam van de Politie en het regionaal milieuteam.

Prioritering toepassen sanctiestrategie

Er zijn grenzen aan het handhavend optreden van de gemeente. De juridische handhaving capaciteit is namelijk beperkt. Bij het bepalen van de prioriteit waarmee de gemeente de juridische handhaving oppakt spelen de uitkomsten van de risicoanalyses een rol. Dit betekent dat de juridische handhaving capaciteit in beginsel wordt ingezet op handhavingstaken die hoog in de risicoanalyse scoren en dat weinig tot geen capaciteit wordt ingezet op taken die lage prioriteit hebben. Desondanks kunnen zich ook bij de lage prioriteiten overtredingen voordoen waartegen direct sanctionerend dient te worden opgetreden. In aanvulling op de prioritering uit de risicoanalyse wordt de volgende prioriteitsstelling gehanteerd:

1. Spoedshalve bestuursdwang: direct optreden is vereist wegens acute veiligheids- of gezondheidsrisico's, het gevaar van onomkeerbare schade aan belangrijke waarden of een combinatie van deze factoren;
2. Hoge prioriteit: snel optreden is noodzakelijk omdat de overtreding op kortere of langere termijn veiligheids- en gezondheidsrisico's oplevert, de overtreding direct leidt tot ernstige aantasting van ruimtelijke kwaliteit, leefomgeving of milieuwaarden, of een combinatie van deze factoren;
3. Gemiddelde prioriteit: optreden is noodzakelijk omdat de overtreding direct of indirect leidt tot aantasting van ruimtelijke kwaliteit, leefomgeving of milieuwaarden;
4. Lage prioriteit: de overtreding leidt tot een geringe aantasting van ruimtelijke kwaliteit, leefomgeving of milieuwaarden, of een combinatie van deze factoren;
5. Geen prioriteit: de overtreding is in strijd met geldende wet- en regelgeving, maar levert geen substantiële risico's op, of slechts risico's die de overtreder zelf kunnen treffen. In deze gevallen kan een kennisgeving volgen dat de overtreding is geconstateerd en zo nodig gewezen worden op de risico's. De gemeente treedt in dit geval alleen op bij handhavingsverzoeken.

Op basis van bovenstaande prioritering kan voor elke overtreding de prioriteit worden bepaald. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de inschatting van de risico's in de concrete situatie altijd een subjectief element zal bevatten. Waar dat nodig is, wordt in het (voorgenomen) besluit verantwoord waarom voor deze prioriteit is gekozen. Dit is vooral van belang bij relatief ondergeschikte overtredingen waarop een handhavingsverzoek is ingediend.

4.7.4 Gedoogstrategie

Het gedoogbeleid van de Gemeente Edam-Volendam is reeds in juni 2002 vastgelegd in de Kadernota Handhaving. Dit beleid is en blijft onverkort van kracht. Hieronder wordt kort een weergave gegeven van het door de gemeente gehanteerde gedoogbeleid.

Gedogen is het bewust afzien van handhavend optreden tegen overtredingen van wettelijke voorschriften. Gedogen is dus iets anders dan toestemming verlenen voor een bepaalde (illegale) activiteit. Het college geeft in het geval van gedogen aan dat het in dat specifieke geval, gelet op alle betrokken belangen, niet opportuun is om een overtreding door middel van dwang te beëindigen. Gedogen is in sommige gevallen, gelet op alle betrokken belangen en de werking van beginselen van behoorlijk bestuur, beter dan handhaving. Voor gedogen in plaats van handhaven moeten echter wel redenen worden aangegeven. Naleving van het wettelijk voorschrift dient immers uitgangspunt te zijn.

De gemeente Edam-Volendam sluit bij gedoogsituaties aan bij de huidige (vaste) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de aanvaardbaarheid van gedogen: *“Slechts onder bijzondere omstandigheden. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”*. Voorts wordt aangesloten bij de criteria die in het landelijk beleidskader gedogen zijn geformuleerd en de zorgvuldigheidseisen zoals die zijn vastgelegd in de Awb.

Mogelijke gedoogsituaties

Op grond van voornoemde Kadernota Handhaving komen de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

1. wanneer handhaving, bijvoorbeeld de uitoefening van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom, tot aperte onbillijkheden zou leiden, kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn, mits de betrokken belangen door het gedogen niet onevenredig worden geschaad. Dit kan bijvoorbeeld bij overmachts- of overgangssituaties:
 - overmachtssituaties. Van overmachtssituaties is bijvoorbeeld sprake bij werkzaamheden die direct voortvloeien uit calamiteiten. Vooruitlopend op legalisatie zal dan tijdelijk moeten worden gedoogd;
 - overgangssituaties met betrekking tot nieuwe regelgeving. Bijvoorbeeld in afwachting van nieuwe (soepelere of strengere) wetgeving, indien het belang van handhaving niet in redelijke verhouding staat met de nadelige gevolgen daarvan voor alle bestaande situaties en er geen beter alternatief is dan gedogen (bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning met globalere voorschriften).
2. Het belang, dat de overtreden norm primair beoogt te beschermen, is doorgaans gediend met naleving en zo nodig handhaving. In uitzonderingsgevallen, waarin de wetgever niet heeft voorzien, kan het voorkomen dat het achterliggende belang beter is gediend met (tijdelijk) en al dan niet onder voorwaarden afzien van handhavend optreden.
3. Andere belangen dan het door de overtreden norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan:
 - van gemeentewege verstrekte inlichtingen en toezeggingen, die bij betrokkene de verwachting wekte dat niet zou worden gehandhaafd: het vertrouwensbeginsel. Onder omstandigheden kan het vertrouwensbeginsel zwaarder wegen dan het belang dat met handhaving is gediend;
 - andere rechtsbeginselen, wel kan de gemeente gehouden zijn op andere wijze aan de belangen van derden tegemoet te komen, bijvoorbeeld in de vorm van nadeelcompensatie;
 - de belangen van de overtreder.

Naast de in de Kadernota Handhaving vermelde situaties kunnen zich in het geval van bouwzaken nog twee situaties voordoen waarin gedogen aanvaardbaar is:

1. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is. Dit betreft situaties die wel in strijd zijn met wet- en regelgeving, maar die feitelijk geen inbreuk maken op enig publiek belang. Het gaat per definitie om ondergeschikte overtredingen. Deze overtredingen zullen wel worden geïnventariseerd, waarbij het uitgangspunt is dat ernaar wordt gestreefd de gemeentelijke regelgeving zo aan te passen dat dergelijke situaties op termijn niet meer als overtreding behoeven te worden aangemerkt. Dit zal echter nooit in alle gevallen mogelijk zijn;
2. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie. Deze situatie doet zich voor als de overtreding op het moment van constateren weliswaar in strijd is met de regelgeving, maar er concreet zicht is op mogelijke legalisering. Dat wil zeggen dat er al regelgeving of besluitvorming wordt voorbereid waarmee de strijdigheid wordt opgeheven. Ook kan het soms zijn dat er voldoende concreet zicht op legalisering bestaat doordat op voorhand aannemelijk is dat de overtreder uit eigen beweging de overtreding binnen een korte periode zal beëindigen waardoor weer wordt voldaan aan de geldende voorschriften en handhaving voor de tussenliggende periode niet redelijk is.

Richtlijnen voor gedogen

Ingevolge het gemeentelijk gedoogbeleid gelden er een aantal inhoudelijke uitgangspunten voor het gedogen van overtredingen:

- gedogen dient een uitzondering te zijn. Zodra de uitzonderlijke omstandigheden zich niet langer voordoen, is handhaving van de regel weer uitgangspunt. Het zodra mogelijk legaliseren van de strijdige situatie verdient de voorkeur boven (eindeloos) gedogen;
- indien mogelijk dienen aan het gedogen voorwaarden te worden verbonden die het primair door de wettelijke norm te beschermen belang zoveel mogelijk beschermen;
- het gedoogbesluit dient te voldoen aan de eisen van de Awb en moet derhalve worden gedragen door een in het besluit kenbaar gemaakte motivering, waarvan een zorgvuldige belangenafweging deel uit maakt. Een gedoogsituatie wordt altijd schriftelijk vastgelegd in een gedoogbeschikking. Uit deze beschikking moet duidelijk blijken welke gedragingen worden gedoogd en het tijdsbestek en/of personen voor wie dat geldt. In de beschikking dient verder het voorbehoud te worden gemaakt dat de gedoogtoestemming kan worden ingetrokken in verband met (later opkomende) belangen van derden;
- bekendmaking van het gedoogbesluit geschiedt aan de overtreder;
- er moeten altijd bijzondere omstandigheden worden aangevoerd, die afwijking van de regel rechtvaardigen. Het gedogen van een overtreding zal dan vrijwel nooit tot precedentwerking leiden.

Gedogen kan op meerdere manieren vorm gegeven worden. Binnen de Gemeente Edam-Volendam wordt onderscheid gemaakt tussen concrete, incidentele gedoogsituaties en gedoogsituaties die middels een beleidskeuze worden aangeduid, het zogenaamde categorisch gedogen. Bij concrete, incidentele gedoogsituaties wordt altijd een expliciet en schriftelijk besluit genomen en naar de overtreder verzonden. De wijze waarop dat gebeurt, middels een wrakingbrief dan wel een officiële gedoogbeschikking, wordt bepaald door de termijn die van toepassing zal zijn op de gedoogperiode.

Wanneer er sprake is van een situatie die korter zal duren dan drie maanden is het, gezien de voorbereidingstijd die het afgeven van een officiële gedoogbeschikking vergt, niet zinnig een gedoogbeschikking af te geven en wordt een wrakingbrief verzonden. Een wrakingbrief is in dit verband de schriftelijke bevestiging van het resultaat van het overleg dat het bestuur met de overtreder heeft gehad over het beëindigen van de overtreding binnen drie maanden. In situaties waarbij de gedoogtermijn ligt tussen drie maanden en maximaal twee jaren wordt een schriftelijke gedoogbeschikking afgegeven. Een gedoogperiode van maximaal twee jaren voldoet aan de voorwaarde dat gedogen beperkt dient te blijven in tijd.

Van categorisch gedogen is sprake wanneer het bestuur door een expliciete beleidskeuze bewust kiest voor het niet uitvoeren van een bepaalde handhavingstaak. Het gaat met name dan om situaties die bij nauwkeurige beschouwing nauwelijks afbreuk doen aan de norm die wordt gesteld en waarvoor het inzetten van algemene middelen om die norm te handhaven onevenredig is tot het doel dat ermee wordt gediend. Het categorisch gedogen zal vanuit deze globale richtlijn binnen de diverse werkvelden verder moeten worden ontwikkeld en in uitvoeringsplannen worden vastgelegd.

4.7.5 Optreden tegen eigen overheid of andere overheden

De gemeente Edam-Volendam is verantwoordelijk voor het toezicht en handhaving van een groot aantal regels. Om haar geloofwaardigheid te behouden is het belangrijk dat de gemeente zelf ook de regels naleeft en daarmee een voorbeeldfunctie vervult. Mocht het voorkomen dat door een gemeentelijke afdeling een overtreding wordt begaan, dan wordt de zaak eerst besproken tussen het afdelingshoofd Ruimtelijke Ordening en het afdelingshoofd van de afdeling die de overtreding heeft begaan. Tevens wordt de gemeentesecretaris van de overtreding op de hoogte gebracht. Mocht deze bespreking niet tot het gewenste resultaat leiden, dan wordt in een uiterst geval handhavend

opgetreden. Tegen overtredingen die door andere overheden zijn begaan, wordt opgetreden als tegen ieder ander.

4.7.6 Projecten en thematisch handhaven

Naast het reguliere toezicht kent elke gemeente wel een aantal onderwerpen waarop specifieke aandacht is vereist. Dit kan komen omdat dit type bouwwerk een typische regionale aangelegenheid is (bijvoorbeeld droogpalen) of omdat het recent politieke of bestuurlijke aandacht heeft gekregen. In onderstaande paragrafen worden kort de situaties geschetst en in welke mate Edam-Volendam prioriteit aan deze zaken geeft.

Erfafscheidingen/ waaiertjes

Een erfafscheiding is een bouwwerk, bedoeld om het erf af te bakenen, af te scheiden van een buurerf of van de openbare ruimte. Erfafscheidingen die grenzen aan de openbare ruimte, bijvoorbeeld een straat of een openbare groene ruimte kunnen van grote invloed zijn op de ruimtelijke kwaliteit. Voor alle erfafscheidingen grenzend aan (openbare) voorkant, voor de voorgevel en geplaatst op de erfgrans of achter de voorgevel doch grenzend aan het openbaar toegankelijk gebied geldt een vergunningsvrije hoogte van maximaal 1 meter. Erfafscheidingen moeten passen bij het karakter van de omgeving. In het buitengebied passen bijvoorbeeld andere erfafscheidingen dan in een stedelijk centrumgebied. Erfafscheidingen moeten verder op een zorgvuldige, deugdelijke manier worden geplaatst en moeten worden gemaakt van duurzame materialen.

In de praktijk worden aan de voorzijde van woningen vaak erfafscheidingen geplaatst die niet voldoen aan de maximale afmeting van 1 meter hoog. Deze zijn veelal tussen 1,50 tot 1,80 meter hoog, maar ook op erfafscheidingen tot een hoogte van 2 meter. Omdat het hierbij voornamelijk gaat om bouwwerken die de ruimtelijke kwaliteit niet aantasten, zal slechts in enkele gevallen, waar er sprake is van een exces, na klachten van bijvoorbeeld omwonenden tegen worden opgetreden. Het handhaven van erfafscheidingen heeft in beginsel een lage prioriteit. Er bevinden zich immers in de gemeente reeds een groot aantal vergunningsplichtige erfafscheidingen die al lange tijd zonder vergunning aanwezig zijn. Een uitzondering hierop is echter de nieuwbouwwijken (bijv. de Broeckgouw), omdat hier sprake is van een nieuwe situatie. In de nieuwbouwwijken heeft het handhaven van illegale schuttingen daarom een gemiddelde prioriteit.

Balkonhekjes

Voor de aanleg van een balkon is een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen nodig. Is het gebouw een monument of valt het onder beschermd dorps- of stadsgezicht dan gelden speciale regels. Ook in Edam-Volendam komt het steeds meer voor dat uitbouwen aan de achterzijde van de woning worden voorzien van hekjes, om het zo te kunnen gebruiken als balkon of dakterras. Omdat deze hekjes veelal aan de achterzijde van woningen worden aangebracht zijn ze beperkt zichtbaar en daarom lastig te handhaven. Het aanbrengen van een dakterras of balkon leidt meestal tot een toename van de belastingen op het dak. Bij plannen voor het aanleggen van een dakterras of balkon moet in alle gevallen een constructeur geraadpleegd worden om een en ander rekenkundig te onderzoeken. Omdat handhaving van situaties aan de achterzijde van woningen lastig is, wordt er in eerste instantie voor gekozen om goede voorlichting te verzorgen. Door middel van publicaties op de website van de gemeente, de gemeentepagina in Nivo en Stadskrant, en met foldermateriaal zal aandacht geschonken worden aan dit onderwerp. Het handhaven van balkon- of dakterrashekjes aan de achterzijde heeft een lage prioriteit, tenzij het gaat om (constructief) onveilige situaties.

Droogpalen

De droogpaal (roop) is een kenmerkend verschijnsel in (voornamelijk) Volendam. De hedendaagse roop in de achtertuin werkt via een systeem met katrollen en een lange paal. Wat veel mensen zich niet realiseren dat deze palen vanwege hun hoogte vergunningsplichtig zijn en veelal niet in het bestemmingsplan passen. Vanwege de lange geschiedenis van de roop en het kenmerkende karakter voor de gemeente wordt er voor gekozen niet actief te handhaven.

Zeecontainers

De zogenaamde zeecontainers zijn ontwikkeld en worden gebruikt voor transport van goederen met name over zee. De container gaat van boot op vrachtwagen naar het bedrijventerrein. Maar ook bedrijven hebben deze containers ontdekt. Ze zijn makkelijk en goedkoop te gebruiken als opslagruimte. Ook bij uitvoering van werken wordt de container veel gebruikt als opslag voor gereedschap en materialen. Aangezien de containers breed worden toegepast is het voor burgers en ondernemers onduidelijk geworden of een omgevingsvergunning is vereist. Is een omgevingsvergunning vereist dan is er meestal een welstandsprobleem. De problematiek met de containers is dat deze soms wel en soms niet vergunningsplichtig zijn en daarmee al dan wel of niet vallen onder de bouwregelgeving.

Gevallen waarin de container niet omgevingsvergunningsplichtig is:

1. De container als transportmiddel

Dit zijn de containers die feitelijk worden gebruikt voor transportdoeleinden (en dan wellicht ergens korte tijd staan voor laden en lossen: daarbij gaat het om uren, dagen, hooguit weken): deze containers kunnen in principe op iedere plek in de gemeente aangetroffen worden. Aangezien ze niet bedoeld zijn om ter plaatse te functioneren zijn ze niet vergunningsplichtig.

2. De container als handelswaar

Gezien de makkelijke verplaatsbaarheid wordt er ook gehandeld in lege containers. De opgeslagen werkvoorraad van containerverhuur- en/of verkoopbedrijven en transportondernemers e.d. kunnen worden aangetroffen op het erf van dergelijke bedrijven en zijn niet vergunningsplichtig.

3. Vergunningsvrij bouwen en bestemmingsplan

In het Bor (bijlage II artikel 2) staat een lijst van bouwwerken die vergunningsvrij kunnen worden gebouwd en gebruikt. Als het bouwwerk in deze lijst voorkomt, dan is er geen omgevingsvergunning nodig. Het bouwplan hoeft bij toepassing van dit artikel niet te worden getoetst aan het bestemmingsplan en mag daar dus mee in strijd zijn. Voldoet een container aan deze eisen en wordt deze geplaatst in het achtererfgebied, dan is het plaatsen daarvan vergunningsvrij.

4. Vergunningsvrij bouwen

In het art.3 Bor staat een lijst van bouwwerken die vergunningsvrij kunnen worden gebouwd. Bij deze categorie dient het bouwplan te worden getoetst aan het bestemmingsplan. Voldoet het bouwplan aan het bestemmingsplan en het voldoet aan de vereisten zoals gesteld in bijlage II artikel 3 van het Bor dan is er geen omgevingsvergunning nodig voor de activiteit bouwen. Voldoet het bouwplan niet aan het bestemmingsplan (er is dus sprake van planologisch strijdig gebruik) dan moet voor de strijdigheid met het bestemmingsplan een omgevingsvergunning worden aangevraagd. De activiteit bouwen blijft wel vergunningsvrij.

5. De container op de bouwplaats of vergelijkbare situaties bij uitvoering van werken

Bij het uitvoeren van werken, zoals de bouw en verbouw van woningen, bedrijfsgebouwen, uitvoeren van sloopwerkzaamheden, aanleg en onderhoud van wegen enz., bestaat bij de aannemer/ particulier vaak behoefte aan het plaatsen van containers, schafketen, enz. In artikel 2 bijlage II Bor is o.a. bepaald dat diverse bouwwerken die gedurende de bouwwerkzaamheden worden geplaatst, niet als bouwwerk worden aangemerkt. Dus omgevingsvergunningsvrij. Daarbij

wordt aantal voorbeelden genoemd, zoals een bouwkeet, bouwbord, steiger etc.; een materiaal-container valt hier ook onder.

6. Bouwketen en containers op eigen bedrijfsterrein

Bij wisseling van werk of als er tijdelijk wat minder werk is zal een aannemer het materieel, de bouwketen en containers op zijn eigen bedrijfsterrein (werf) plaatsen. Dat is normaliter een tijdelijk zaak. Ten aanzien van de bouwketen en containers geldt dat deze op eigen bedrijfsterrein worden gedoogd mits:

- het, mede gezien de aard van het bedrijf, daadwerkelijk gaat om materiaalcontainers en bouwketen, die gebruikt worden bij de bouw;
- de containers / keten worden geplaatst op eigen grond van het bedrijf, minimaal 3 meter uit de zijdelingse erfgrans en minimaal 3 meter achter de voorgevellijn van het op dat perceel geplaatste hoofdgebouw;
- de containers / keten daar niet gebruikt worden;
- de containers / keten overwegend (dus meer dan 6 maanden per jaar) elders zijn.

Krijgt het stallen een meer permanent karakter of worden de containers en bouwketen wel ter plekke gebruikt, dan is omgevingsvergunning nodig.

Als wel een omgevingsvergunning is vereist:

1. Omgevingsvergunningsplichtige zeecontainers

Voor zover de container geen transportmiddel is of onder bovengenoemde regelingen valt en deze ergens is geplaatst om daar een functie te hebben (opslag/werkruimte), mag deze alleen worden geplaatst als daarvoor een omgevingsvergunning is verleend. Voor het verlenen van een vergunning moet het "bouwplan" worden getoetst aan de bouwregelgeving. De welstandseisen zijn daarbij meestal bepalend voor de toelaatbaarheid.

2. Toelaatbaarheid containers op bedrijfsterreinen.

Hierboven is aangegeven dat zeecontainers een negatieve invloed kunnen hebben op de omgeving. Echter op de industrieterreinen komen in het kader van transport en gedoogsituaties containers voor. Bovendien is daar het referentieniveau van de omgeving anders dan in de reguliere woonomgevingen.

Omgevingsvergunningsplichtige containers worden daarom welstandshalve alleen toegestaan op bedrijfsterrein. Er worden uitsluitend tijdelijke vergunningen verleend. Het plaatsen van containers voor opslag dient te voorzien in een tijdelijke behoefte. Indien er sprake is van een permanente behoefte dan dient er gekozen te worden voor een meer permanente oplossing zoals de huur van een bedrijfsruimte/opslag.

Airco-units

Vandaag de dag zien we dat steeds vaker airco-units worden geplaatst door zowel bedrijven als particulieren. Een airco-unit wordt omschreven als een installatie voor de regeling van temperatuur en vochtigheidsgraad van de lucht in binnenruimten. De airco-unit wordt veelal aan de buitengevel geplaatst. Vaak aan de achterzijde, maar soms ook op de voorgevel.

Voor het plaatsen van een airco-unit is dan ook in principe altijd een omgevingsvergunning vereist. Echter, indien de airco-unit kan worden aangemerkt als een verandering van niet-ingrijpende aard als bedoeld in artikel 3, lid 8, bijlage II van het Besluit omgevingsrecht én het betreft geen monument of beschermd stadsgezicht, is er geen omgevingsvergunning vereist. Het plaatsen van de airco-unit is in dat geval bouwvergunningvrij. Er is sprake van een verandering van niet ingrijpende aard als de airco-unit aan de volgende voorwaarden voldoet:

- de airco-unit wordt geplaatst aan de achtergevel van de woning;
- er mag maximaal 1 airco-unit aan deze gevel aanwezig zijn;

- de oppervlakte van de airco-unit bedraagt maximaal 0,5 m²; en
- de afstand van de airco-unit tot de perceelgrens bedraagt ten minste 1 m.

Voldoet de airco-unit niet aan deze voorwaarden dan is het plaatsen daarvan vergunningsplichtig.

Vergunningsplichtige airco-units aan de achterzijde van een woning (veelal geplaatst op een aanbouw) hebben een beperkte ruimtelijke uitstraling. In die gevallen wordt alleen opgetreden als er sprake is van strijd met de redelijke eisen van welstand. In de andere gevallen, geplaatst op de voorgevel, in het beschermd stadsgezicht of aan of bij een monument wordt wel handhavend opgetreden. Handhaving heeft hier een gemiddelde prioriteit.

Gebruik garageboxen

Veel garageboxen in de gemeente Edam-Volendam worden gebruikt als bedrijfsruimte. Dat komt door het grote aantal ZZP'ers en kleine bedrijfjes in de gemeente. De garageboxen worden dan veelal gebruikt voor de opslag van materiaal. Een aantal maal per dag wordt de garagebox bezocht om spullen op te halen of te brengen. De vraag is of dit strijdige gebruik erg is. Zolang er geen handelingen/ bewerkingen plaatsvinden in de garagebox is er feitelijk sprake van opslag/stalling. Omdat het hierbij voornamelijk gaat om strijdig gebruik die de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving niet aantast, zal slechts in enkele gevallen waar er sprake is van een exces (handelingen/ bewerkingen in de garagebox) bijvoorbeeld na klachten van omwonenden opgetreden worden.

Detailhandel vs. horeca

De gemeente gaat inrichtingen met de bestemming detailhandel die feitelijk in gebruik zijn als horeca nader onder de loep te nemen. De uitoefening van het bedrijf dient zodanig te worden aangepakt dat de horecafunctie ondersteunend is aan de detailhandel functie.

Strijdig gebruik openbare ruimte

Een openbare weg is een weg die voor een ieder vrij toegankelijk is. De openbare weg dient derhalve op alle denkbare momenten onbelemmerd en vrij te zijn voor alle verkeersdeelnemers. De praktijk leert echter dat een weggebruiker vaak wordt geconfronteerd met stremmingen en (tijdelijke) obstakels. Ook in het geval van bouw- en/of sloopwerkzaamheden komt dit nog al eens voor. Aannemers gebruiken de openbare ruimte graag als opslagplaats voor materialen of zelfs als werkplaats. Te denken valt aan steigers, bouwhekken, tegels, stenen of andere bouwmaterialen, kranen en bouwcontainers die op het trottoir en/of de rijbaan worden geplaatst.

Een vrije doorgang heeft prioriteit en hinder voor het verkeer, betrokken omwonenden en nabij gelegen bedrijven moet zoveel mogelijk worden beperkt. De gemeente zal een terughoudend standpunt innemen indien men de openbare ruimte wil gebruiken voor bouwdoeleinden. Plaatsing van bouwcontainers, steigers, bouwhekken e.d. in de openbare ruimte mag alleen plaatsvinden als er op eigen terrein geen mogelijkheid toe is en er ook geen andere alternatieven voor handen zijn. Indien plaatsing op eigen grond of andere alternatieven niet mogelijk is mogen bouwcontainers, steigers, bouwhekken e.d. op het trottoir worden geplaatst. Dit mag dus alleen in uitzonderlijke gevallen en voor een zo kort mogelijke periode.

Deze obstakels mogen uitsluitend in de openbare ruimte worden geplaatst nadat vooraf, ingevolge artikel 2:10A van de Algemene plaatselijke verordening (APV), een vergunning is aangevraagd en verkregen. Deze vergunning wordt uitsluitend gegeven voor bouwmaterialen die functioneel zijn aan de bouwactiviteit in uitvoering. De vergunning zal worden geweigerd indien het plaatsen van de bouwcontainers, steigers, bouwhekken e.d. gevaar oplevert voor de bruikbaarheid van de weg of voor het doelmatige en veilige gebruik daarvan. Aan de vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden die de hiervoor genoemde belangen beschermen. Het principe van een vrije doorgang blijft te allen tijde overeind, zodat ten minste voetgangersverkeer de bouwplaats op veilige wijze kan passeren. De vergunning dient op eerste verzoek van bouwtoezichthouders te worden overlegd. Bij

het ontbreken van de vergunning kunnen de bouwtoezichthouders eisen dat de obstakels onmiddellijk uit de openbare ruimte worden verwijderd.

Het gebruik en de plaatsing van bouwcontainers, steigers, bouwhekken e.d. mag niet leiden tot schade bij derde(n), de gemeente of aan de openbare ruimte. De gebruiker is zelf verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen ter voorkoming van gevaarlijke en/of schadelijke situaties. Voor schade veroorzaakt door het gebruik van de openbare ruimte zal de gebruiker te allen tijde aansprakelijk worden gesteld. Obstakels op de weg dienen ter voorkoming van verkeersonveilige situaties duidelijk te worden gemarkeerd, zowel het obstakel zelf als de omgeving van het obstakel. Aanwijzingen van bouwtoezichthouders, door de gemeente aangewezen toezichthouders en politie, dienen onverwijld te worden opgevolgd. Op grond van de APV is de hoofdregel dat het verboden is om de weg te gebruiken voor andere doeleinden indien dit gevaarlijk is voor het normale gebruik van de weg. Alleen daar waar geen gevaarlijke situatie ontstaat en met inachtneming van de nadere regels kunnen bouwvoorwerpen worden geplaatst.

Het toe-eigenen van openbare ruimte door middel van het plaatsen van plantenbakken, bankjes, hekjes e.d. is niet toegestaan. Handhaving van deze gevallen heeft een gemiddelde prioriteit.

Staat open erven en terreinen

Verwaarloosde open erven en terreinen van particulieren of bedrijven betekenen soms een ergerlijke aantasting van de omgeving. Er vindt verwilderde begroeiing plaats, er wordt afval gestort of het terrein wordt gebruikt voor de opslag van allerlei goederen. De verloederende kan aanleiding zijn voor een onveilig gevoel, maar zorgt zeker ook voor een onverzorgd uiterlijk van de omgeving. Het gaat meestal om terreinen die bestemd zijn om te bebouwen, maar waarbij de bebouwing om de een of andere reden uitblijft.

Met het Bouwbesluit in de hand kunnen verloederde terreinen worden aangepakt. Daarnaast biedt het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) in artikelen 2.12 of 2.13 een aantal handvatten om dit te doen bij bedrijven. Bij deze bepalingen gaat het echter met name over overlast, hinder, schade of verontreiniging en niet om het aanzicht van de omgeving. Er zijn echter ook veel langdurige braakliggende terreintjes die eigenlijk geen hinder of overlast veroorzaken, maar waarbij het uit oogpunt van sociale veiligheid gewenst is die terreintjes te egaliseren en in te zaaien. Met het oog op de hierboven genoemde situaties is het wenselijk om de navolgende beleidsregel bij bovengenoemde artikelen vast te stellen: Open erven en terreinen die voor bebouwing bestemd zijn moeten, indien zij langer dan zes maanden niet bebouwd zijn, geëgaliseerd zijn, vrij van afval en begroeid met gras of andere planten met een hoogte van niet meer dan 30 centimeter. De open erven en terreinen mogen niet gebruikt worden voor de opslag van goederen. Handhaving in deze situaties heeft een gemiddelde prioriteit.

Hygiënische woonsituaties

Bij een hygiënisch woonprobleem is sprake van een onhygiënische toestand van een gebouw of een terrein veroorzaakt door het gedrag van één of meerdere bewoners. Ernstige vervuiling (stankoverlast, ongedierte, fecaliën, brandgevaar) kan de gezondheid van de veroorzaker en/of zijn omgeving in gevaar brengen. De bewoners zijn doorgaans mensen met psychische, psychosociale, psychiatrische, verslavings-en/ of lichamelijke problemen. Het kan gaan om dementerende ouderen, mensen die vereenzaamd en geïsoleerd zijn en over het algemeen zorg vermijden of het niet makkelijk vinden zorg te accepteren. De gemeente heeft naar schatting twee à drie keer per jaar met een ernstige vervuiling te maken. Het is geen routinewerk en bij het oplossen van dergelijke situaties zijn diverse instanties betrokken. Er is een beleidsnotie beschikbaar, de uitvoeringrichtlijn hygiënische woonproblemen uit 2009, om deze situaties gestructureerd aan te pakken. Er wordt vastgehouden aan genoemde beleidsnotitie en in het onderhavige Omgevingsbeleidsplan zal hieraan geen nadere invulling worden gegeven. Handhaving van hygiënische woonsituaties heeft een hoge prioriteit.

Bijlagenoverzicht

Bijlage 1: Risicoanalyse vergunningverlening en toezicht & handhaving

Bijlage 2: Toetsmatrix

Bijlage 3: Tabel tafel van 11

Bijlage 4: Basiswerkwijze inspectie en toezicht

Bijlage 5: Leidraad sancties, bedragen en termijnen

Bijlage 1: Risicoanalyse vergunningverlening en toezicht & handhaving

Activiteiten		Effecten					Subtotaal Kans	Risico	Prioriteit		
		Schaal 1-5								Schaal 1-5	Effect x Kans
		Veiligheid	Leefbaarheid	Financieel / economisch	Natuur	Volksgezondheid					
Bouwen											
Omgevingsvergunning bouwen	> B12 Nieuwbouw woongebouwen (appartementen)	5	4	5	3	4	4	25	3	75	Hoog
	> Nieuwbouw publiektoegankelijke bouwwerken	5	4	5	3	4	5	26	3	78	Hoog
	> Verbouw publiektoegankelijke bouwwerken	4	3	4	2	4	4	21	3	63	Hoog
	> Nieuwbouw en verbouw bedrijfsgebouwen klasse 1	4	3	3	3	3	3	19	2	38	Gemiddeld
	> Nieuwbouw en verbouw bedrijfsgebouwen klasse 2	5	4	4	4	4	4	25	2	50	Hoog
	> Nieuwbouw grondgebonden woningen	4	4	4	3	3	3	21	3	63	Hoog
	> Aan- en uitbouwen klasse 1 bij woonfunctie	3	3	2	2	4	2	16	3	48	Gemiddeld
	> Aan-/uitbouwen Klasse 2 bij een woonfunctie	4	3	3	2	4	3	19	3	57	Hoog
	> Vrijstaande gebouwen bij een woonfunctie	2	3	2	2	2	2	13	3	39	Gemiddeld
	> Bouwwerken geen gebouw zijnd	4	2	3	2	2	2	15	2	30	Gemiddeld
	Tijdelijke omgevingsvergunning bouwen	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
	Zeecontainers	3	4	2	3	2	3	17	4	68	Hoog
	Illegale bouw (bouwen zonder vergunning)	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
	Vergunningvrije bouwwerken (strijdigheid met bouwregelgeving of bp.)	2	3	2	2	2	2	13	3	39	Gemiddeld
Welstand en monumenten											
	Welstandsexcessen	1	3	2	2	1	5	14	3	42	Gemiddeld
	Omgevingsvergunning monument	2	3	3	2	2	4	16	3	48	Gemiddeld
Gebruik bouwwerken											
	Gebruiken staat van open erven en terreinen	4	4	2	2	4	3	19	3	57	Hoog
	Gebruiken (technische) staat van bestaande bouwwerken (bouwvalligh	5	3	3	3	4	3	21	1	21	Gemiddeld
	Hinderlijk en/of schadelijk gebruik van open erven, terreinen en bouw	4	4	3	3	3	3	20	3	60	Hoog
	Plichten tijdens en bij voltooiing bouw en ingebruikneming bouwwerk	4	3	3	3	3	3	19	3	57	Hoog
	Overbevolking	4	3	2	3	3	4	19	2	38	Gemiddeld
	Illegale permanente bewoning recreatiewoningen	3	3	3	2	3	1	15	1	15	Laag
Brandveilig gebruik Bouwwerken											
	Regulier toezicht naleving omgevingsvergunningen brandveilig gebruik	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Regulier toezicht naleving Gebruiksbesluit	3	2	3	2	2	5	17	3	51	Hoog
	Gebruik zonder omgevingsvergunning	5	4	5	4	4	5	27	3	81	Zeer hoog
	Gebruik in afwijking van een omgevingsvergunning	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Gebruik zonder melding volgens bepalingen bouwbesluit	4	3	4	3	3	5	22	3	66	Hoog
	Gebruik in strijd met melding volgens bepalingen bouwbesluit	3	2	3	2	2	5	17	3	51	Hoog
	Brandveilig gebruik bouwwerken zonder vergunning- of meldingsplicht	3	3	3	3	3	3	18	3	54	Hoog
Slopen											
	Slopen zonder melding of omgevingsvergunning met asbest	4	3	3	3	5	3	21	3	63	Hoog
	Slopen zonder melding of omgevingsvergunning zonder asbest	3	3	2	2	3	2	15	3	45	Gemiddeld
	Slopen in afwijking melding of omgevingsvergunning met asbest	4	3	3	3	5	3	21	3	63	Hoog
	Slopen in afwijking melding of omgevingsvergunning zonder asbest	3	3	2	2	3	2	15	3	45	Gemiddeld
Ruimtelijke Ordening											
	Gebruik in strijd met bestemmingsplan	2	3	2	3	2	3	15	4	60	Hoog
	Gebruik in strijd met een vergunde afwijking van een bestemmingsplan	2	3	2	3	2	3	15	2	30	Gemiddeld
	Het uitvoeren van werken of werkzaamheden zonder omgevingsvergunn	2	3	3	4	2	3	17	3	51	Hoog
	Het uitvoeren van werkzaamheden in strijd met vergunning	2	3	3	4	2	3	17	2	34	Gemiddeld

Bijlage 2: Toetsmatrix

		Scope	Woonfunctie (woonwagen)	Woonfunctie (woongebouw)	Woonfunctie (overig)	Bijeenkomstfunctie (kinderopvang)	Bijeenkomstfunctie (overig)	cefunctie	gezondheidszorgfunctie (met bedgebed)	gezondheidszorgfunctie (overig)	industriefunctie licht	industriefunctie overig	kantoorfunctie	logiesfunctie	onderwijsfunctie	sportfunctie	winkelfunctie	parkeergarage / stalling	overige gebruiksfunctie (overig)	bouwwerk geen gebouwzijnde (wegtunnel)	bouwwerk geen gebouwzijnde (overig)
Hoofdstuk 1 - Algemene bepalingen			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
art. 1.3	Gelijkwaardigheid		4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Hoofdstuk 2 - Veiligheid																					
Afdeling	Omschrijving																				
2.1	Algemene sterkte van de bouwconstructie	B	1	3	2	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.2	Sterkte bij brand	B	1	3	2	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.3	Afscheiding van vloer, trap en hellingbaan	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.4	Overbrugging van hoogteverschillen	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
2.5	Trap	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
2.6	Hellingbaan	A	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	1
2.7	Beweegbare constructie-onderdelen	A	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1
2.8	Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie	C	2	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
2.9	Beperking van het ontwikkelen van brand en rook	C	2	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
2.10	Beperking van uitbreiding van brand	C	2	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
2.11	Verdere beperking van uitbreiding van brand en beperking van verspreiding van rook	C	1	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
2.12	Vluchtroutes	C	1	3	2	3	3	2	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
2.13	Hulpverlening bij brand	C	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2				2
2.14	Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw	C	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.15	Inbraakwerendheid, nieuwbouw	A		2	2																
2.16	Veiligheidszone en plasbrandaandachtsgebied, nieuwbouw	C	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.17	Aanvullende regels tunnelveiligheid	A																			3
Hoofdstuk 3 - Gezondheid																					
Afdeling	Omschrijving																				
3.1	Bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	D	2	2	2	2			2	2					2						
3.2	Bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw	D	2	2	2	2	1	1	3	2	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1
3.3	Beperking van galm, nieuwbouw	D		2																	
3.4	Geluidwering tussen ruimten van verschillende gebruiksfuncties, nieuwbouw	D		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1		
3.5	Wering van vocht	D	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2				
3.6	Luchtverversing	D	2	3	3	3	2	2	3	2	1	1	2	2	3	2	2	1	1	1	1
3.7	Spuivoorziening	D	2	3	3	3								3							
3.8	Toevoer van verbrandingslucht en afvoer van rookgas	E	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1		
3.9	Beperking van de aanwezigheid van schadelijke stoffen en ioniserende straling	A	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
3.10	Bescherming tegen ratten en muizen	A	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1				
3.11	Daglicht	D	2	2	2	2		2	2	2			2		2						
Hoofdstuk 4 - Bruikbaarheid																					
Afdeling	Omschrijving																				
4.1	Verblijfsgebied en verblijfsruimte	A	1	2	2	2	2	2	2	2			2	2	2	2	2				
4.2	Toiletteruimte	A	1	2	2	2	2	2	2	2		1	2	2	2	2	2				
4.3	Badruimte, nieuwbouw	A	1	2	2			2	2				2								
4.4	Bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw	A	1	2	2	2	2	2	2	2		2	2	2	2	2	2				
4.5	Buitenberging, nieuwbouw	A	2	2	2																
4.6	Buitenruimte, nieuwbouw	A	2	2	2																
4.7	Opstelplaatsen, nieuwbouw	A	1	2	2	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1				

Bijlage 3: Tafel van 11

Tabel tafel van 11		
Communicatie		
1	Kennis van de regels	<ul style="list-style-type: none"> - Gerichtte voorlichting, eventueel in vreemde talen; - Het zo eenvoudig mogelijk houden van het beleid / regeling; - Goed leesbare vergunningen;
2	Besef van kosten en baten	<ul style="list-style-type: none"> - Het instellen van een subsidie, extra heffingen of prijsregulering; - Publiceren van zwarte lijsten van organisaties die zich niet aan de regels houden;
3	Acceptatie van een regel	<ul style="list-style-type: none"> - Betrekken belangengroepen en invloedrijke actoren bij het te ontwerpen beleid;
4	De normgetrouwheid van een doelgroep	<ul style="list-style-type: none"> - consequent en transparant handhaven, dat wil zeggen: doorpakken en gelijke monniken, gelijke kappen;
5	Maatschappelijke controle	<ul style="list-style-type: none"> - Voorlichting geven aan de omgeving van de doelgroep, zodat de omgeving de overtredingen beter kan signaleren; - Het stimuleren van zelfregulering, certificering en keurmerken verstrekt door de brancheorganisatie;
Toezicht		
6	De meldingskans	<ul style="list-style-type: none"> - Het verbeteren van de algehele bereikbaarheid van de gemeente; - Instellen van kliklijnen;
7	Controlekans	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie over meer controles indien dat het geval is; - Informatie over controles indien de doelgroep het idee heeft dat de kans op controles kleiner is dan deze daadwerkelijk is;
8	Detectiekans	<ul style="list-style-type: none"> - Het vergelijken en uitwisselen van gegevensbestanden; - Combinatie van opsporingstechnieken (administratief en fysiek);
9	Selectiviteit van het toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Onderzoek wie van de doelgroep een verhoogd risico heeft op overtreden en daar de controleactiviteiten op richten;
Sanctie		
10	Sanctiekans	<ul style="list-style-type: none"> - Strak vast houden aan sanctiebeleid; - Gedogen minimaliseren;
11	Sanctie-ernst	<ul style="list-style-type: none"> - Verhogen van de sanctie; - Snelle sanctieoplegging.

Bijlage 4: Basiswerkwijze inspectie en toezicht

Een onderdeel van de toezichtstrategie is de beschrijving van de basiswerkwijze voor toezichtsbezoeken of toezichtsacties. Hieronder wordt deze basiswerkwijze voor de voorbereiding van toezichtsbezoek, de feitelijke uitvoering en de rapportage van het bezoek beschreven.

Vorbereiding

Type toezicht	Vorbereiding
Tijdelijke en voortdurende activiteiten	Dossieronderzoek: vergunningen, bezoekrapportages, correspondentie, etc ter verkrijging van inzicht in voor de handhaving relevant kenmerken van het bedrijf of object, zoals relevante technische aspecten van de bedrijfsvoering, de meest risicovolle aspecten en het naleefgedrag.
Gebiedsgericht werken	Waar mogelijk dossieronderzoek: rapportages, klachten en meldingen, registratiesysteem en andere relevante bronnen, ter verkrijging van inzicht in de voor handhaving relevante kenmerken van het gebied, zoals de meest risicovolle locaties en naleefgedrag. Zo nodig vindt afstemming met interne en externe partners.

Uitvoering

Type toezicht	Vorbereiding
Tijdelijke en voortdurende activiteiten	De toezichthouder stelt zich waar mogelijk en wenselijk voor ¹ , legt het doel van het bezoek uit en legitimeert zich op verzoek. De toezichthouder neemt ter plekke geldende regels (bezoekersreglement) in acht. De toezichthouder controleert of wordt voldaan aan de geldende (vergunning)voorschriften. De onder toezicht staande wordt geïnformeerd over de bevindingen van het toezichtsbezoek en welke vervolgacties hij of zij n.a.v. het bezoek kan verwachten. Naast de feitelijke controle wordt, indien mogelijk, tijdens het toezichtsbezoek voorlichting en advies gegeven, bijvoorbeeld over de wijze waarop verbeteringen kunnen worden doorgevoerd of over actuele ontwikkelingen en de gehanteerde sanctiestrategie. Er worden termijnen gesteld en medegedeeld waarbinnen de overtredingen ongedaan gemaakt moeten worden Ook wordt aangegeven wat de bezwaar- en beroepsmogelijkheden van de overtreder zijn.

Gebiedsgericht werken	Bij het constateren van een overtreding wordt waar mogelijk de overtreder te woord gestaan en geïnformeerd over de overtreding en de sanctieprocedure. Daarnaast wordt eventueel voorlichting gegeven voer het sanctiebeleid en advies gegeven over alternatieven (zoals parkeermogelijkheden). Ook wordt aangegeven wat de bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn.
-----------------------	--

Rapportage

Type toezicht	Rapportage
Tijdelijke activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - registratie controlegegevens in systeem - Vanwege de vaak beperkte duur van de activiteit is het lang niet altijd zinvol om over de bevindingen met de overtreder te corresponderen. Er wordt wel een constateringsbrief verstuurd indien: <ul style="list-style-type: none"> ● De overtuiging bestaat dat afspraken niet zullen worden nagekomen; ● Het een politiek zeer gevoelig dossier betreft; ● Er sprake is van onwil / de betrokkene bekend staat als recidivist.
Voortdurende activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - registratie controlegegevens in systeem - toesturen constateringsbrief (goed- en foutbrief) naar gecontroleerde.
Gebiedsgericht werken	registratie controlegegevens in systeem

Bijlage 5: Leidraad sancties, bedragen en termijnen

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit, art. 5:32 Awb). Het bestuursorgaan stelt op grond van artikel 5.32b een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Deze leidraad biedt handhavers houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag. Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld maar bevat enkel voorbeelden. Het bestuursorgaan dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen. De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Bovendien mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien.

Verlagende en verhogende factoren

Bij de *hoogte van de dwangsommen* in deze leidraad, moet rekening gehouden worden met de omvang van de onderneming en inrichting, omvang en ernst van de milieuschade, mate van overlast en de vereiste investeringen. Gekeken kan worden naar o.a. particulier of onderneming, de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming. Voor de kleinere bedrijven kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote inrichtingen verhoogd. De hoogte van de gekozen bedragen en het maximum te verbeuren bedrag dienen tot doel te hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen, reparatoir te zijn. Een maximum te verbeuren bedrag van bijvoorbeeld 10x (mag ook 25 x) is gekozen omdat de overtreding waarvoor de dwangsom wordt verbeurd wel telkens geconstateerd moet worden. De dwangsom mag niet het karakter van een straf krijgen, mag dus niet punitief zijn.

Ook de begunstigingstermijn kan verlengd of verkort worden. Uitgangspunt is hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen (ABRvS 200904625/1). Daarbij geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen (ECLI:NL:RBMNE:2013:3750) en niet zo (onredelijk) lang het op gedogen gaat lijken (ABRvS 200405659/1 en ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ9264). Een en ander kan bijvoorbeeld afhankelijk zijn van derden (beschikbaarheid of levertijd van leveranciers e.d.).

Wanneer het niet mogelijk is de overtreding onmiddellijk te beëindigen schrijft de Raad van State een 'redelijke' termijn voor. In een uitspraak van de ABRvS 4 september 2002, nr. 200101199/1 werd een begunstigingstermijn van 17 uur redelijk geacht omdat de ondernemer in een vergelijkbare situatie al eerder binnen korte termijn een situatie had aangepast (zie ook: 201111981/1/A4 en ECLI:NL:RBSGR:2012:BX8539). Na het verlopen van de begunstigingstermijn wordt de beschikking effectief werkend. Als niet is voldaan aan het gestelde in de dwangsombeschikking verbeurt de overtreder rechtens de opgelegde dwangsom.

Betaling van de dwangsom dient binnen 6 weken nadat deze van rechtswege is verbeurd (de overtreding is geconstateerd) plaats te vinden (art. 5.33 Awb). Alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom (art 5.37 Awb). Verbeurde dwangsommen komen toe aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan dat de dwangsom heeft opgelegd, behoort.

De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (art. 5.35 Awb). Invordering is dan ook de norm. Overigens is op 15 april 2016 een initiatiefwetsvoorstel gedaan die verjaring tegengaat. Op het moment is het nog zo dat bijvoorbeeld een invorderingsbeschikking geen stuitende werking heeft (ABRvS 201304844/1/A1 en ECLI:NL:HR:2012:817). Mocht het initiatiefwetsvoorstel aangenomen worden, dan wordt de verjaring opgeschort totdat een onherroepelijke uitspraak is gedaan.

Mocht de overtreding niet ongedaan zijn gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kunnen worden voorkomen dan is de prikkel waarschijnlijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen. Er is dan een mogelijkheid na het bereiken van het maximum een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen. Ook de hoogte van deze hogere dwangsom dient door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd. Dat kan vaak al vrij simpel door aan te geven dat uit de omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van de betreffende overtreding. De eerder verbeurde dwangsommen blijven natuurlijk wel verschuldigd.

	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
BODEM	Keuring tank niet (op tijd) uitgevoerd	Licht	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10X	2 weken
	Geen vloeistofdichte vloer of (lek)bak aanwezig	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10X (evt. bedrag per m ²)	1-3 maanden
	Vloer of (lek)bak niet bestand tegen chemische inwerking van stof	Matig	Dwangsom	€1750 p.w.. max. 10 X	1-3 maanden
	Vloer niet gekeurd	Matig	Dwangsom	€1750 p.w.. max. 10 X	1-3 maanden
	Stoffen in bodem brengen vervuilend en spoed vereist	Ernstig	PV + Bestuurs-dwang	NVT	1 week
	Vloer aangelegd door een niet erkende instelling	Licht	Dwangsom	€1000 p.w.. max. 10 X	1-3 maanden
	Keuring vloer door een niet erkende instelling	Licht	Dwangsom	€1000 p.w.. max. 10 X	1-3 maanden
	Geen hemelwater bescherming of gecontroleerde afvoer aanwezig	Matig	Dwangsom	€1750 p.w.. max. 10 X	1-3 maanden
	Lekbak onvoldoende gedimensioneerd in relatie op opslag	Matig	Dwangsom	€1750 p.w.. max. 10 X	1-3 maanden
	Stoffen in bodem brengen niet of nauwelijks vervuilend, niet spoedeisend	Licht	Zelf laten verwijderen + Dwangsom	€500 p.o. max 10 x	1-3 maanden
	Lekke leidingen veroorzaken bodemvervuiling, spoedeisend	Ernstig	PV+ Bestuurs-dwang	NVT	1 week

	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	Geen vloeistofdichte vloer rondom afleverzuil	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10 x	1 maand
	Geen certificaat vloer	Licht	Dwangsom	€500 p.w. max. 10 x	1 maand
	Vaatwerk / Accu's niet in lekbakken	Licht	Dwangsom	€500 p.o. max 10 x	1 maand
	Tank niet tegen aanrijden beschermd	Licht	Dwangsom	€1000 p.w. max 10 x	1 maand
	Ondergrondse tank niet gesaneerd	Matig	Dwangsom	€2500 p.w. max 10 x	3 maanden
	Tank niet boven lekbak	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max 10 x	2 maanden
	Opslag vaste mest niet op mestdichte plaat	Licht	Dwangsom	€500 p.w. max 10 x	3 maanden
	Water/sludge controle niet uitgevoerd	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. 10 x	1 maand
	PGS 30 overtreden	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 maand
	Geen Grondwatermonitoring	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 maand
	Maatwerkvoorschrift niet naleven	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	Situationeel
	Verkennd bodemonderzoek niet uitgevoerd	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10 x	1 maand
	Nul- en eindsituatie niet uitgevoerd	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	3 maanden
	Onvoldoende toezicht en instructies	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 week
	Het niet of onvoldoende uitvoeren van beheermaatregelen in de bedrijfsvoering	Matig / Ernstig	PV +Dwangsom (evt. Bestuurs-Dwang)	€1750 p.w. max. 10 x	1 week
	Financiële zekerheid	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 maand
	nieuw geval van bodemverontreiniging ikv zorgplicht Wbb niet gemeld	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	1 maand
LUCHT	Overschrijding emissie eisen	Zwaar	Dwangsom	€2500 p.d. max. €50.000	2 weken
	Metingen niet correct Uitgevoerd	Licht	Dwangsom	€250 p.d. max. 10 X	1 maand
	Gasafvoer niet conform BEES	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	N.v.t.
	Schoorsteen niet op hoogte	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	N.v.t.
	Onderzoek emissiebeperkingen niet uitgevoerd	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1-3 maanden

	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	Voorschriften stankhinder niet naleven / geuroverlast veroorzaken	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
	Stofoverlast Veroorzaken (oa door ontbreken stoffilter)	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €25000	1-3 maanden
	Ontbreken filter installatie	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X €17500	1-3 maanden
	Ontbreken dampretour stage II	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max 10 x	2 maanden
	Ontbreken ontgeuringsinstallatie	Matig	Dwangsom	€1000 p.w. max 10 x	2 maanden
	Maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	Situationeel
	Ontbreken CFK logboek	Matig	Dwangsom	€250 p.w. max 10 x	1 maand
WATER	Lozen afvalwater zonder of i.s.m. vergunning	Ernstig	PV Bestuurs- dwang	NVT	1 dag
	Lozen afvalwater zonder of ism vergunning	Matig	PV Bestuurs- dwang	NVT	1 week
	Olie/water/ vetscheider niet (tijdig) legen	Matig	Dwangsom	€500 p.w. max. 10 X	1 week
	Niet meten of niet aanleveren van de analyses	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	1 maand
	Monstervoorziening niet aanwezig	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
	Overschrijding eisen emissie (parameter afhankelijk)	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	2 weken
	Overschrijding metaalgehalte per metaal: Tot 25 mg/liter afvalwater >25-50 >50-100 >100-200 >200	Licht Matig Ernstig Ernstig	Dwangsom	€750 €1500 €2000 €2500 €3000 p.o max. 10 X	situationeel
	Overtreding administratief voorschrift	Matig	Dwangsom	€250 p.d. max. 10 X	2 weken
	Niet melden calamiteiten / ongewone voorvallen	Matig	Dwangsom	€2500 p.o. max. 10 X	1 dag na plaatsvinden calamiteit/ongeval
	Geen melding Bbk en Lozingenbesluit vaste objecten	Matig	Dwangsom	€1000 p.d. max. 10 X	1 dag na start werkzaamheden

	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	Overtreding maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
	Illegale grondwateronttrekking (Gww) (vergunbaar)	Matig	PV	NVT	1 dag
	Grondwateronttrekking	Licht	Dwangsom	€2,50 p. m ³	1 week
	Grondwateronttrekking	Matig	Dwangsom	€2,50 p. m ³	1 week
	Grondwateronttrekking	Ernstig	PV Bestuurs- Dwang	NVT	1 dag
	3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen	Matig	Dwangsom	€250 p.w. max. 10 X	1 maand
	3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen	Ernstig	Dwangsom	€500 p.w. Max. 10 x	kort
	3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings Middelen	Ernstig	PV	NVT	1 dag
GELUID EN TRILLINGEN	Overschrijding Geluidsniveau (incidenteel)	Matig	Dwangsom	€1000 p.o. max. 10 x	1 week
	Overschrijding Geluidsniveau (structureel)	Matig	Dwangsom	€1000 p.d. max. 20 X	1 week
	Overlast, in werking buiten vergunde uren	Matig	Dwangsom	€1000 p.o. max. 20 X	1 dag
	Niet meten	Licht	Dwangsom	€150 p.d. max. 20 X	1 maand
	Voorzieningen Niet aangebracht	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 20 X	1-3 maanden
	Voorschriften m.b.t. gedrag niet naleven	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. 20 X	1 dag
	Niet voldoen Aan voorschriften m.b.t. trilling	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 20 X	1-3 maanden
	Maatwerkvoorschrift	Ernstig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 20 x	situationeel
AFVAL	Opslag niet overeenkomstig voorschriften	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. 10 X	1-3 maanden
	BA niet regelmatig afvoeren	Licht	Dwangsom	€500 p.o. max. 10 X	1-3 maanden
	GA afval niet correct afvoeren	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	1 maand

	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	Niet registreren verwijdering GA	Licht/Matig	Dwangsom	€1750 p.o. max. 10 X	1 maand
	Niet vergunde opslag BA	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
	Niet vergunde opslag GA	Matig	Sluiting / Dwangsom	€5000 p.w. max. 10 X	2 weken
	Verbranden afval	Matig	Pv/dwangsom	€500 – 2500 p.o. max. 10 X	2 weken
	Niet scheiden	Matig	Dwangsom	€1000 p.o.	1 maand
	Zwerfafval	Licht	Dwangsom	250 p.o.	1 dag
	Maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
(EXTERNE) VEILIGHEID	Geen blusmiddelen of onjuist / niet aangesloten	Ernstig	Dwangsom	€100 p.d. per overtreding max. 10 x	2 weken
	Keuring blusmiddelen Niet juist	Matig	Dwangsom	€50 p.d. per overtreding max. 10 x	2 weken
	Opslag gev. stoffen niet Conform voorschriften	Ernstig	Dwangsom	€2500 p.w. max 10 x	2 weken / 4 weken
	Bordjes (roken en vuur verboden) ontbreken	Licht	Dwangsom	€100 p.d. per overtreding max. 10 x	2 weken
	Constructie onvoldoende Brandwerend	Matig	Dwangsom	€2500 p.w. max 10 x	1-3 maanden
	Maatwerkvoorschrift	Ernstig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
RUIMTELIJKE INRICHTING EN BOUW	Illegale steiger aangebracht	Matig	Dwangsom	€50 p.w. per meter steiger max. 10 x	1 maand
	Illegale bebouwing kwalificatie licht	Licht	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
	Illegale bebouwing kwalificatie matig	Matig	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
	Illegale bebouwing kwalificatie ernstig	Ernstig	Dwangsom	€2000 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie licht	Licht	Dwangsom	€1000 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie matig	Matig	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
	Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie ernstig	Ernstig	Dwangsom	€2000 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
	Illegaal terras	Matig	Dwangsom	€50 p.d. per m ² overtreding max. 10 x	1 week

	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	Illegale standplaats	Matig	Dwangsom	€50 p.d. per m ² per overtreding max. 10 x	1 week
	Bouwen of wijzigen zonder vergunning monument	Matig / licht / ernstig	Stilleggen		
	reclamebord	Licht	Dwangsom	€250 p.d. per m ² bord per overtreding max. 10 x	1 week
	Uitstalling bij winkel	Licht	Dwangsom	€50 p.d. per m ² per overtreding max. 10 x	1 week
	Gebruik gemeentegrond	Licht	Dwangsom	€50 p.w. per m ² per overtreding max. 10 x	1 maand
	Maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
ILLEGAAL GEBRUIK	Illegale bewoning (bij)gebouwen	Matig	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
	Overig Illegaal gebruik	Matig	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
	Permanente bewoning recreatiewoningen	Matig	Dwangsom	€1500 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken
ALGEMEEN	Onveilige opstelling gasflessen	Matig	Dwangsom	€500 per fles p.d. max. 10 x	1 week
	Keuringstermijn gasfles verlopen	Matig	Dwangsom	€100 p.fles. p.w. max 10 x	
	Niet melden van calamiteiten/ meldingen ongewone voorvallen (H17 Wm)	Matig	Dwangsom/pv	€2500 p.o. max 10 x	1 dag
	Niet indienen of tijdig indienen van rapporten (geluids-, m.j.v. en dergelijke)	Matig	Dwangsom	€500 p.d. max. € 12500	1 week
	Wijzigingen t.a.v. vergunning niet gemeld	Matig	Dwangsom	€250 p.d. max. €1250	1 maand
	Inrichting niet schoon	Licht	Dwangsom	€500 p.w. max 10 x	1 week tot max. 1 maand
	Losplaats onvoldoende gemarkeerd	Licht	Dwangsom	€250 p.k. max. 10x	1 maand
	Verbranden afval binnen de inrichting	Matig	Dwangsom	€500- 2500 p.o. max 10 x	1 dag

	Vergunning overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte dwangsom	Begunstigings-termijn
	Niet voldoen aan onderhoud/controle stookinstallatie	Licht	Dwangsom	250 p.w. max. 10x	1 maand
	Geen doeltreffende maatregelen tegen ongedierte	Licht	Dwangsom	€250 p.o. max 10 x	1 week
	Afleveren vuurwerk aan personen jonger dan 16 jr.	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max 10 x	1 dag
	In werking zonder vergunning, geen aanvraag maar geen opzet	Matig	Dwangsom (aangeven aanvraag doen)	€1.000 p.d. max. €50.000	2 maanden
	In werking zonder vergunning, geen aanvraag en ook geen aanvraag wil doen	Ernstig	Sluiting of reparatoir optreden OM	NVT	
	Mestbassin niet overeenkomstig de bouwtechnische richtlijnen	Matig	Dwangsom	€2500 p.w. max 10 x	1-3 maanden
	In werking zonder vergunning met aanvraag nog niet van kracht	Matig	Evt. gedoog- beschikking	NVT	
	Energiebesparende maatregel niet realiseren	Matig	Dwangsom	Per maatregel €250 p.w. max. 10 x	3-6 maanden
ENERGIE	Energiebesparende maatregel uit bijl. 10 bouwbesluit 2012 NIET realiseren (Bouwen in afwijking van bouwvergunning)	Matig/ernstig	Dwangsom	Per maatregel €500 p.w. Max 10x	3-6 maanden
	Doelmatig Beheer en Onderhoud (DBO) NIET uitvoeren	Matig	Dwangsom	Per maatregel €250 p.w. max. 10 x	1-3 maanden
ALGEMEEN	Cumulatie van meerdere overtredingen in aantal van 4-6	Matig	Dwangsom	€ 10.000 p.w. max. 10x	NVT

Afkortingen	betekenissen
BA	Bedrijfsafval
GA	Gevaarlijk afval
Lotv	Lozingenbesluit open teelt en veehouderij
p.d	per dag (niet per werkdag)
p.o.	per overschrijding / per overtreding
p.w.	per week
p.m.	Per maand
Wm / Activbesl	Wet milieubeheer / Activiteitenbesluit

