

VTH-BELEID 2023-2026

OMGEVINGSRECHT GEMEENTE HEERLEN

Versie	Concept voor college B&W - 1.0
Datum	5 juli 2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Samenvatting	5
Inleiding en kader	6
Basistaken en thuishaken	7
Aanbevelingen uit Interbestuurlijk Toezicht en Handhavingsbeleidsplan 2019-2022	8
Restrictie: wat doen we niet?	8
A. Algemene analyse	9
A.1 Geografie, demografie en andere eigenschappen	9
A.2 Omvang takenpakket Omgevingsrecht	10
A.2.1 Bouw en Ruimtelijke Ordening	10
A.2.2 Milieu	11
A.2.3 Bodem	11
A.2.4 Geluid, Horeca en Evenementen	11
A.3 Risicobenadering toezicht en handhaving	11
A.5 Coalitieakkoord "Uit Liefde Voor Onze Stad"	13
A.5.1 Dienstverlening	13
A.5.2 Heerlen van Morgen	13
A.5.3 Duurzaamheid en Energie	13
A.6 Nationaal Programma Heerlen-Noord / Sociaal Veilig	14
A.7 Programma Centrum	14
A.8 Relatie overig beleid en beleidsstukken	14
B. Vergunningverlening	16
B.1 Vergunstrategie	16
B.1.1 Basiswerkwijze	16
B.1.2 Ontvankelijkheid	18
B.1.3 Bibob-toets	18
B.1.4 Inwerkingtreding vergunning	19
B.1.5 Intrekken Vergunningen	19
B.1.6 Beoordelingskader bouwen	20
B.1.7 Beoordelingskader sloopwerkzaamheden	21
B.1.8 Beoordelingskader brandveilig gebruik	21
B.1.9 Beoordelingskader monumenten en archeologie	22

B.1.10	Beoordelingskader milieu	22
B.1.11	Beoordelingskader water en rioleringen	22
B.1.12	Beoordelingskader ruimtelijke ordening	22
B.1.13	Beoordelingskader aanleg weg, kap, reclame en inritten	24
B.1.14	Beoordelingskader Bodem	24
B.1.15	Beoordelingskader natuurbescherming en flora en fauna	25
B.1.16	Samenwerking bij de vergunningverlening	25
C.	Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht	26
C.1	Beleidsthema Bouw/RO	26
C.1.1	Omvang takenpakket	27
C.1.1.1	Vormen van toezicht	28
C.1.2	Risicobenadering	29
C.1.2.1	Risicoanalyse	30
C.1.2.2	Input op basis van rapportages	31
C.1.2.3	Input vanuit coalitieprogramma / maatschappelijke ontwikkelingen	31
C.1.3	Restrisico: wat doen we niet?	32
C.2	Beleidsthema Milieu	35
C.2.1	Omvang takenpakket	35
C.2.1.1	Programmatisch toezicht	35
C.2.1.2	Niet-programmatisch toezicht	36
C.2.1.3	Basistaken	36
C.2.1.4	Kwaliteit	37
C.2.2	Risicobenadering	37
C.2.2.1	Omvang bedrijvenstand	37
C.2.2.2	Controlefrequentie	38
C.2.2.3	Milieubelastende activiteiten	39
C.2.3	Input vanuit coalitieprogramma / maatschappelijke ontwikkelingen	40
C.2.3	Restrisico: wat doen we niet?	41
C.3	Beleidsthema Bodem en Ondergrond	42
C.3.1	Omvang takenpakket	42
C.3.2	Risicobenadering	43
C.3.3	Restrisico: wat doen we niet?	43
C.3.4	Ontwikkelingen Bodem en Ondergrond	43
C.4	Thema geluid, horeca en evenementen	45
C.4.1	Omvang takenpakket	45

C.4.2	Risicobenadering	46
C.4.3	Restrisico: wat doen we niet?	47
C.5	Meldingen	48
C.5.1	Omvang takenpakket	48
C.5.2	Risicobenadering	50
C.5.3	Restrisico: wat doen we niet?	50
C.5.3.1	Anonieme meldingen	50
C.5.3.2	Handhavingsverzoeken	50
C.5.3.3	Veelklagers	51
C.6	Juridische handhaving	52
C.6.1	Preventie	52
C.6.2	Toezichtstrategie	52
C.6.3	Sanctiestrategie	53
Gesprek		53
Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht		54
Samenwerking		54
Matrix		55
Interventies		55
Hoogte dwangsom		55
C.7	Ondersteuning	57
C.7.1	Procesondersteuning en administratieve ondersteuning	57
C.7.2	VTH-systeem Rx.Mission	57
C.7.3	Archief	57
C.7.4	Termijnbewaking	58
C.7.4.1	Wettelijke termijnen	58
C.7.4.2	Termijnen van orde	58
C.7.4.3	Termijnen gemeente Heerlen	58
C.7.4.4	Processen die niet tijdgebonden zijn	59
C.8	Personeel	60
C.8.1	Van beleid naar uitvoering	60
C.8.2	Functiescheiding vergunningverlening en toezicht/handhaving	60
C.8.3	Roulatiesysteem	61
C.8.4	Bereikbaarheid buiten kantooruren	62
C.8.4.1	Niet-urgente meldingen	62
C.8.4.2	Urgente meldingen en calamiteiten: bouw/RO	62

C.8.4.3	Urgente meldingen: milieu	63
C.8.4.4	Urgente meldingen: bodem	63
C.8.4.5	Urgente meldingen: horeca en evenementen	63

Samenvatting

Het VTH-beleid 2023-2026 Omgevingsrecht Gemeente Heerlen geeft aan op welke wijze de gemeente Heerlen in de periode 2023 tot en met 2026 uitvoering geeft aan haar wettelijke taken op het vlak van het Omgevingsrecht. Voor het eerst betreft het een beleid voor de volledige VTH-keten: zowel Vergunningverlening, Toezicht als Handhaving wordt in dit document beschreven.

Voor Vergunningverlening worden de kaders en processen beschreven die van belang zijn bij de ontvangst, behandeling en verlening van meldingen en vergunningen. De uitgangspunten (toetsingskader, termijnen) voor vergunningverlening volgen voor het merendeel uit wettelijke bepalingen. Daarnaast zetten we in op goede dienstverlening richting de inwoners en bedrijven in de gemeente Heerlen: we geven duidelijk aan wat we verwachten, wat de aanvrager van ons mag verwachten, reageren binnen redelijke termijnen, hanteren het principe 'ja, mits' maar maken ook duidelijk wanneer iets niet wordt toegestaan.

Voor toezicht en handhaving wordt per beleidsthema aangegeven wat de opgave is, welke risico's en prioriteiten we kennen en welke keuzes we maken in de uitvoering.

Bouw/RO

Voor Bouw/RO zetten we tijdens de beleidsperiode met name in op constructieve en brandveiligheid. Op basis van het coalitieakkoord geven we aandacht aan monumentale panden en controleren we scholen op veiligheid en ventilatie.

Milieu

Voor het beleidsthema Milieu zetten we in op het 'in control' komen voor met name de 'onderkant' van het bedrijvenbestand. Daarmee brengen we kleinere inrichtingen in beeld hetgeen van belang is bij het tegengaan van ondermijning en ongewenste bedrijfsactiviteiten. Dit vraagt om een extra inzet op milieucontroles en handhaving ten opzichte van het voorgaande beleid.

Bodem en Ondergrond

Toezicht op bodemwerkzaamheden (basistaak) wordt door de RUD-ZL uitgevoerd conform het Uniform Uitvoerings en Handhavingsbeleid. Als gemeente zetten we in op brede advisering richting interne en externe partijen waarbij we verbreden van 'bodem' naar 'bodem en ondergrond'.

Geluid, Horeca en Evenementen

We houden toezicht zodat evenementen zowel voor organisatoren, bezoekers als de omgeving prettig verlopen. Daarbij hebben veiligheidsaspecten en geluid onze primaire aandacht.

Voor de horeca controleren we op inrichtingeisen en maatwerkvoorschriften. Ook dit is gericht op het mogelijk maken van bedrijfsactiviteiten zonder dat dit ten koste gaat van de veiligheid van bezoekers en het leefklimaat van de omgeving.

We beschrijven op welke wijze we juridische handhaving inzetten om overtredingen te beëindigen. Hierbij voeren we liever het goede gesprek, maar als het nodig is schrijven we een strenge brief waarin we heel duidelijk zijn over wat we van de overtreder verwachten.

Vanwege de toename in de laatste jaren krijgt het ontvangen en afhandelen van meldingen een eigen plek in het beleid. We geven aan wat de melder van ons mag verwachten maar zijn ook heel duidelijk wanneer we niets voor de melder kunnen betekenen. Daarbij wijzen we de melder altijd in de richting van oplossingen en organisaties die wel een bijdrage kunnen leveren.

Tenslotte beschrijven we welke ondersteuning nodig is om goed uitvoering te geven aan de VTH-taken. Ook wordt een doorkijk gegeven naar het Handhavingsuitvoeringsprogramma waarin de vertaling gemaakt wordt van het beleid naar de praktische uitvoering. Daarbij geven we aan op welke wijze de uitvoering van het Handhavingsuitvoeringsprogramma en het VTH-Beleid 2023-2026 gemonitord wordt zodat de resultaten gebruikt kunnen worden bij het opstellen van volgende versies van die documenten.

Inleiding en kader

In de gemeente Heerlen maken we graag dingen mogelijk: iemand wil een dakkapel plaatsen, een festival organiseren of een bedrijf beginnen. Om er voor te zorgen dat dit zowel voor de initiatiefnemer als de omgeving op een acceptabele en veilige wijze gebeurt, zijn er vaak regels van toepassing. Zo vertelt een bestemmingsplan waar welke activiteiten toegestaan zijn. De WABO en de Omgevingswet geven aan welke procedures doorlopen moeten worden en welke kaders van toepassing zijn. Het beleid van de gemeente Heerlen geeft aan, aan welke voorwaarden een initiatief moet voldoen voordat er goedkeuring gegeven kan worden. Gelukkig is er heel veel mogelijk zonder dat de gemeente daar iets van hoeft te vinden of kan er op een eenvoudige manier een melding ingediend worden.

In het beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: VTH-beleid) leggen we vast hoe we in de gemeente Heerlen omgaan met initiatieven: hoe toetsen we aanvragen, hoe houden we toezicht op verleende vergunningen en hoe treden we op als we constateren dat er regels overtreden worden.

Het VTH-beleid vormt het fundament voor de uitvoering. In het Vergunningen- en Handhavingsuitvoeringprogramma (VUP en HUP) beschrijven we welke soorten en aantallen we programmeren voor een jaar. Op basis van kwartaal- en jaarrapportages evalueren we de uitvoering en dit leidt tot een tussentijdse bijsturing van het VUP of HUP en/of nieuwe input voor de volgende versie van het VTH-beleid. Daarmee wordt de 'big 8' oftewel de beleids/uitvoeringscyclus gesloten.



De 'Big-8' waarin de verbinding gemaakt wordt tussen beleid en uitvoering

Wettelijk kader

De gemeente is verplicht om voor de toezicht- en handhavingstaken beleid vast te stellen. Dit volgt uit de procescriteria uit paragraaf 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Gedurende de looptijd van dit beleidsplan zal de Omgevingswet in werking treden. De verplichting tot het vaststellen van toezicht- en handhavingsbeleid volgt uit afdeling 18.3 van de Omgevingswet en afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit. Het handhavingsbeleid ziet op de uitvoering van de VTH-taken binnen de fysieke leefomgeving.

AANBEVELING 1

Ga bij het opstellen van het nieuwe beleid na op welke wijze het beter ingebed kan worden in de beleids- en uitvoeringscirkels.

AANBEVELING 2

Zorg er voor dat acties in het beleid zodanig geformuleerd worden dat deze uitvoerbaar zijn binnen de looptijd van het beleid (SMART) én dat er tijdens de looptijd gecontroleerd wordt of de realisatie verloopt volgens planning

Basistaken en thuishaken

De gemeente Heerlen brengt de uitvoering van de basistaken conform wettelijk voorschrift onder bij de gemeenschappelijke regeling Regionale Uitvoeringsdienst RUD-ZL. Waar dit van toepassing is, wordt dit in het beleid als zodanig aangeduid. De basistaken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving worden uitgevoerd op basis van het Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid¹. Zij maken daarmee geen deel uit van dit beleid.

AANBEVELING 4

Beperk het nieuwe gemeentelijk VTH-beleid Omgevingsrecht, de uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen tot de niet-basistaken om een dubbele beleidsvorming te voorkomen.

¹ [Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid RUD-ZL](#)

Aanbevelingen uit Interbestuurlijk Toezicht en Handhavingsbeleidsplan 2019-2022

In dit beleidsplan zijn blauwe vlakken opgenomen waarin aanbevelingen vermeld staan. Dit zijn aanbevelingen van de Interbestuurlijk Toezichthouder (provincie Limburg) op basis van de beoordeling van eerdere beleidsdocumenten. Ook heeft er een interne toetsing plaatsgevonden van het Handhavingsbeleidsplan 2019-2022. Dit is afgezet tegen de actuele situatie en de ervaringen die opgedaan tijdens de looptijd van het beleidsplan. Dit heeft in totaal geleid tot 15 aanbevelingen. Deze aanbevelingen worden benoemd bij de relevante onderwerpen in het nieuwe beleid en er wordt aangegeven hoe er invulling gegeven wordt aan de aanbeveling.

Restrisico: wat doen we niet?

Uit het beleid wordt duidelijk dat we toezicht en handhaving uitvoeren op basis van (o.a.) een risicoanalyse. Dat betekent dat we delen van het takenpakket niet of in veel mindere mate uitvoeren. Dit komt de aandacht voor de relevante taken ten goede, waarmee we in algemene zin aandacht geven aan de veiligheid en de leefkwaliteit voor de inwoners, bezoekers en bedrijven in de gemeente Heerlen.

AANBEVELING 10

In het beleid 2023-2026 worden de restrisico's concreet en specifiek benoemd. Het coalitieprogramma en bestuurlijke keuzes hebben een eigen positie in het beleid en uitvoerings-programma's.

Bij de beleidsthema's wordt steeds aangegeven wat de restrisico's zijn en worden voorbeelden gegeven van deze restrisico's. In de praktijk blijkt het lastig te zijn om deze in de volledige omvang te omschrijven omdat de activiteiten die onder het Omgevingsrecht vallen vele verschijningsvormen en ook divers in omvang zijn. Aan de hand van voorbeelden wordt een beeld geschetst van zaken die als restrisico worden aangemerkt.

Er wordt in de aanbeveling een koppeling gemaakt met het coalitieakkoord en de bestuurlijke keuzes omdat deze parallel aan de risicoanalyse ook van invloed zijn op de uit te voeren werkzaamheden. Op basis van landelijke of lokale ontwikkelingen kan het accent gelegd worden op een onderwerp terwijl dit vanuit de risicoanalyse wellicht helemaal niet hoog scoort. We zien dat het coalitieprogramma en de bestuurlijke keuzes daarbij altijd versterkend werken: ze voegen elementen toe aan het werkprogramma. Op verschillende plekken in het beleidsplan worden citaten uit het coalitieakkoord weergegeven in blauwe vlakken met een donkere rand.

Verder bouwen aan een sociale, duurzame, levendige en economisch vitale stad. We stropen de komende jaren vastberaden en met vertrouwen onze mouwen op. Daar hebben we talloze redenen voor. Maar we doen dat bovenal uit **liefde voor onze stad**.

A. Algemene analyse

De opgave voor de uitvoering van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving wordt met name bepaald door externe factoren. Een aantal voorbeelden zijn:

- het aantal woningen en overige gebouwen
- het aantal bedrijven dat in Heerlen gevestigd is
- het aantal inwoners
- de economische groei of krimp, landelijk en specifiek in Heerlen
- nieuwe of gewijzigde wetgeving
- mondiale, regionale of lokale ontwikkelingen, waaronder
 - oorlog
 - COVID-19
 - stikstofproblematiek
 - arbeidsmarkt
 - vestiging grote bedrijven

Direct gekoppeld hieraan is het aantal vergunningaanvragen en te behandelen meldingen. Ook is hier het aantal in te plannen controlebezoeken aan te koppelen (meer bedrijven = meer controles). Enigszins vertraagd op de trend volgt het aantal toezichtcontroles op nieuwe projecten. Indirect en in mindere mate sterk gekoppeld is er een relatie met het aantal klachtmeldingen, het aantal calamiteiten en het aantal handhavingscasussen.

In de volgende paragrafen worden een aantal factoren beschreven die van belang zijn voor de uitvoering van de VTH-taak.

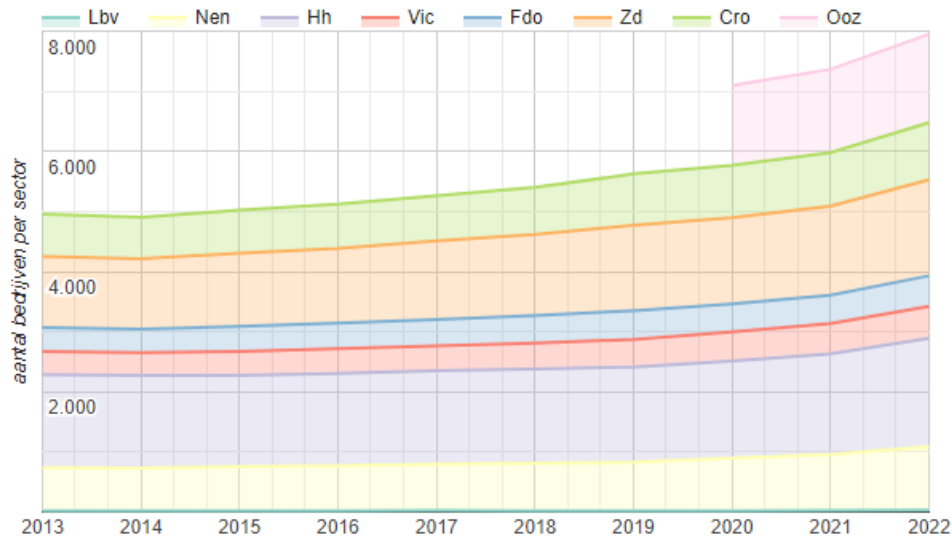
A.1 Geografie, demografie en andere eigenschappen

Heerlen ligt in de Oostelijke Mijnstreek in het zuidelijke deel van Nederland. Met circa 87.000 inwoners is de gemeente Heerlen de vierde grootste gemeente van Limburg. Heerlen is in te delen in 23 wijken en 57 buurten, waar circa 45.000 huishoudens wonen. Heerlen vormt als centrumgemeente samen met Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld en Beekdaalen de stadsregio Parkstad Limburg, waar ongeveer 250.000 mensen wonen. Heerlen deelt een landsgrens met Duitsland; in dit gebied ligt het bedrijvenpark Trilandis.

De demografie van Heerlen kent een accent in de leeftijdsgroep 45-65 jaar. Opvallend is het verschil tussen de leeftijdsgroepen 0-15 jaar (11.128 op 1 januari 2022) en 15-25 jaar (8.852 op 1 januari 2022). Er wordt gewoond in ongeveer 46.000 woningen, waarvan bijna de helft een koopwoning is, iets meer dan 35% huur bij een corporatie is en iets meer dan 15% overige huur is. De leegstand bedroeg op 1 januari 2022 5% van de woningen. Van alle woningen is 93% van vóór het jaar 2000, met een zwaar accent in de na-oorlogse periode 1950-1970. Een groot deel van deze woningen heeft energielabel C en D, maar er is ook een groot aantal woningen met een nog lager energielabel. De gemiddelde woningwaarde is in Heerlen fors lager dan het Nederlandse gemiddelde (€ 171.000 vs. € 317.000).

Het accent in opleidingsniveau ligt op laag- en middelbaar opleidingsniveau, respectievelijk 42 en 35%. Het gemiddeld inkomen in Heerlen is laag in vergelijking met andere Limburgse gemeenten.

In de gemeente Heerlen zijn 7.955 bedrijfsvestigingen geregistreerd. Onderstaande figuur geeft de bedrijven weer, verdeeld over 8 sectoren.



Lbv Landbouw, Bosbouw en Visserij
Hh Handel en Horeca
Fdo Financiële Diensten en OnroerendGoed
Ooz Overheid, onderwijs en zorg

Nen Nijverheid en Energie
Vic Vervoer Informatie en Communicatie
Zd Zakelijke dienstverlening
Cro Cultuur Recreatie en Overige Diensten

NB de categorie Overheid, onderwijs en zorg is pas sinds 2020 aan dit overzicht toegevoegd. In de gemeente Heerlen zijn de categoriën Handel en Horeca, Zakelijke Dienstverlening en Overheid, onderwijs en zorg het meest vertegenwoordigd. In hoofdstuk *** wordt een verdere verdeling gemaakt van de bedrijven ten behoeve van de uitvoering van toezicht en handhaving.

A.2 Omvang takenpakket Omgevingsrecht

Het takenpakket voor toezicht en handhaving binnen het Omgevingsrecht is -grofmazig- onder te verdelen in vier beleidsthema's. De vier thema's worden hieronder kort toegelicht, waarna in de respectievelijke hoofdstukken een uitgebreide beschrijving van het takenpakket en de doorvertaling in het beleid te vinden is.

A.2.1 Bouw en Ruimtelijke Ordening

Binnen de categorie Bouw en Ruimtelijke Ordening valt het toezicht en de handhaving van bouwwerken (zowel nieuwbouw als bestaande bouw) en het naleven van de regels zoals die opgenomen zijn in de bestemmingsplannen.

A.2.2 Milieu

Het beleidsthema milieu richt zich op het toezicht op meldingsplichtige en vergunningplichtige inrichtingen. Hierbij zijn met name de effecten voor de omgeving van belang maar ook bijvoorbeeld energieverbruik. Hoofdstuk 2 geeft een nadere toelichting op dit beleidsveld.

A.2.3 Bodem

Het toezicht op bodemwerkzaamheden is een basistaak, welke ondergebracht is bij de RUD-ZL. In hoofdstuk 3 wordt kort toegelicht hoe dit in zijn werk gaat en welke taken de gemeente Heerlen zelf heeft.

A.2.4 Geluid, Horeca en Evenementen

Bij horeca en evenementen komen verschillende beleidsthema's samen. Het betreft onder andere het toezicht op naleving van de inrichtingeisen, de naleving van maatwerkvoorschriften (zoals het gesloten houden van deuren om geluidsoverlast te voorkomen) en controle op de naleving van geluidsnormen bij evenementen. De specifieke situatie wordt beschreven in hoofdstuk 4.

A.3 Risicobenadering toezicht en handhaving

Een belangrijke pijler van toezicht en handhaving is de risicobenadering. Hier wordt mee bedoeld dat de inzet van toezicht en handhaving gericht is op activiteiten die het grootste risico met zich mee brengen. In dit beleid worden de activiteiten beperkt tot het Omgevingsrecht en aanverwante wetten en regels. Voorbeelden van activiteiten zijn: het bouwen van een nieuwe woning, het in werking hebben van een bedrijf, het uitvoeren van graafwerkzaamheden en het organiseren van een evenement. Elk van deze activiteiten brengt een zeker risico met zich mee.

Sinds de Professionalisering van de Milieuhandhaving wordt voor risicobenadering gewerkt met de formule $\text{risico} = \text{kans} \times \text{effect}$. Daar wordt mee bedoeld dat er bij de uitvoering van een activiteit een kans bestaat dat er iets gebeurt en dat daardoor een zeker effect optreedt. In de dagelijkse praktijk maken we bewust en onbewust steeds afwegingen wat kansen en effecten zijn en wat dus het risico is. Een voorbeeld is reizen met de fiets, met de auto of met het vliegtuig. Elk van die transportbewegingen heeft een kans dat er iets mis gaat en daarbij een bepaald effect.

De kansen en effecten zijn echter gevarieerd en daardoor lastig in te schatten. Denk bijvoorbeeld bij transport per fiets aan een mechanisch defect, een valpartij, een aanrijding op lage snelheid of een aanrijding op hoge snelheid. En is het voor die afweging niet ook van belang wie de fietser is: een schoolkind, een professioneel fietser of een senior op een elektrische fiets? Hier kan alleen recht aan worden gedaan als er voor een groot aantal categorieën gescoord wordt op kansen.

Ook de effecten zijn heel divers. Een defect aan de fiets hoeft niet direct te leiden tot lichamelijk letsel, terwijl een aanrijding op hoge snelheid dat vaak wel met zich mee brengt. Maar hoe speelt het dragen van beschermende kleding en een helm dan weer mee? Ook hier zijn er veel variabelen die het eindresultaat van het risico beïnvloeden. Het is daarom lastig, zelfs bij dit eenvoudige voorbeeld, om te komen tot een goede risicoanalyse voor transport per fiets.

Bij het opstellen van risicoanalyses voor Omgevingsrecht is de worsteling om te komen tot een goede indeling van de categorieën en een goede risicoscore zichtbaar: het leidt tot uitgebreide tabellen waar in geprobeerd wordt om bouwactiviteiten en milieuactiviteiten zodanig verfijnd weer te geven dat scoring mogelijk is. Vervolgens wordt er een effectscore gegeven voor uiteenlopende effecten: gezondheid, leefbaarheid, milieu, financieel, politiek etc. Deze aanpak leidt dit tot een enorme tabel met scores.

Wanneer er gekozen wordt voor een meer abstracte benadering worden de categorieën grofmaziger ingedeeld. Bijvoorbeeld bouwactiviteiten tot € 50.000, tot € 500.000, tot € 5 miljoen en boven € 5 miljoen. Dat is een bruikbare indeling, maar dat maakt het scoren niet gemakkelijker. Net als bij het voorbeeld van vervoer per fiets zijn er te veel variabelen die het geven van een goede score voor kans en effect moeilijk maken.

Dat leidt tot het laatste leerpunt voor de klassieke vorm van risicobenadering: de risicoanalyses zijn niet 'lerend'. In veel beleidsplannen wordt verwezen naar eerder uitgevoerde risicoanalyses. Die zijn op zich bruikbaar, maar dat betekent wel dat de resultaten van toezicht en handhaving niet leiden tot een actualisatie van de scores van kans en effect. Dat is praktisch ook niet mogelijk: de risicobenadering heeft als uitgangspunt dat er sprake is van 'gemiddelde' kansen en effecten. Het aantal keren dat er effecten optreden is zó laag dat deze niet representatief zijn voor de risicoanalyse.

In het VTH-beleid 2023-2026 kiezen we er daarom voor om het resultaat van de klassieke benadering van risicoanalyses wel in te zetten, maar dit nadrukkelijk te koppelen aan andere bronnen voor de inzet van toezicht en handhaving. Dat zorgt er voor dat we recht doen aan de enigszins wetenschappelijke uitkomst van de risicoanalyse. Tegelijkertijd gebruiken we informatie uit de praktijk om vast te stellen waar de accenten en prioriteiten moeten liggen. Omdat deze informatie per werkveld verschilt, wordt dit toegelicht in de afzonderlijke hoofdstukken.

AANBEVELING 5

Gebruik in het beleid voor 2023-2026 de risicoanalyse op waarde en op zodanige wijze dat de uitgangspunten van de risicoanalyse in de praktijk te toetsen zijn.

A.5 Coalitieakkoord “Uit Liefde Voor Onze Stad”

Bij het opstellen van het VTH-beleid 2023-2026 is nadrukkelijk gekeken naar de uitgangspunten van het Coalitieakkoord “Uit Liefde Voor Onze Stad”². Doordat de looptijd van het coalitieakkoord parallel loopt met het beleid, wordt het beleid hier mede op gebaseerd. De uitgangspunten die specifiek zijn voor de verschillende onderdelen van het Omgevingsrecht worden in de betreffende hoofdstukken besproken. Een aantal onderwerpen zijn algemeen en die worden hierna besproken.

A.5.1 Dienstverlening

We zetten in op goede dienstverlening richting inwoners en bedrijven. Voor toezicht en handhaving betekent dat dat we in duidelijke taal communiceren, neutraal zijn in onze oordeels-vorming en altijd bereid zijn om het gesprek aan te gaan. We vinden een goed en correct antwoord van meer waarde dan een snel antwoord. We handelen juridisch correct en zijn pragmatisch waar daar de ruimte voor is. Hierbij hanteren we de uitgangspunten van Heerlen van Morgen (A.5.2).

Tijdens de looptijd van het VTH-beleid 2023-2026 maken we een start met de inzet van procesondersteuners. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor inhoudelijke vragen over vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daarnaast ondersteunen zij de vergunningverleners, toezichthouders, juristen en specialisten bij de uitvoering van hun werk.

Samen met de introductie van het nieuwe VTH-systeem RX.Mission zorgen de procesondersteuners er voor dat informatie goed geregistreerd wordt en snel op de juiste plaats terecht komt. Dit komt de spoedige afhandeling van aanvragen, meldingen en verzoeken ten goede.

A.5.2 Heerlen van Morgen

In Heerlen werken we iedere dag aan het Heerlen van Morgen. Dat doen we met elkaar voor de inwoners en bedrijven van Heerlen, en ook voor de organisatie zelf. Voor toezicht en handhaving zoeken we de balans op tussen de kaders voor onze wettelijke taken en de uitgangspunten creatief, curieus en collegiaal. Dat betekent dat we bij casussen een afweging maken tussen juridische, bestuurlijke en maatschappelijke risico's. De veiligheid en het welbevinden van onze inwoners staat daarbij voorop. We zijn niet bang om onze nek uit te steken, afwijkend te handelen van de algemene opinie en kunnen steeds uitleggen waarom we de keuzes maken.

A.5.3 Duurzaamheid en Energie

We zetten in op duurzaam bouwen en ondernemen. We toetsen op het nemen van de juiste energie-besparende maatregelen conform wet- en regelgeving. Waar mogelijk adviseren en stimuleren we ondernemers en bewoners om nog een stapje extra te zetten. Voor toezicht en handhaving betekent dit een intensieve samenwerking met het Programma Duurzaamheid van de gemeente Heerlen. Er wordt toezicht gehouden op de naleving van wet- en regelgeving, o.a. het verplichte energielabel C voor kantoren.

² [Coalitieakkoord 2022-2026 “Uit Liefde Voor Onze Stad”](#)

A.6 Nationaal Programma Heerlen-Noord / Sociaal Veilig

We zetten tijdens de looptijd van het VTH-beleid 2023-2026 veel capaciteit in op de ontwikkeling van Heerlen-Noord. De inzet voor Omgevingsrecht wordt met name gevraagd op het vlak van bouwregelgeving en ruimtelijke ordening. Naast de reguliere inzet in Heerlen-Noord, wordt er additionele inzet gepland voor integrale controles en aspectcontroles. Het uitgangspunt is dat we hiermee, samen met de inzet die voorzien is voor veiligheid, zorg, onderwijs en cultuur, dat iedereen in Heerlen in een gezonde en veilige leefomgeving gelijke kansen heeft en krijgt.

Door de additionele inzet in Heerlen-Noord kan het voorkomen dat er op onderwerpen strenger (of juist minder streng) wordt opgetreden dan in het VTH-beleid 2023-2026 vastgelegd is. Dat kan op wijk- of zelfs straatniveau leiden tot verschillen in aanpak of in de keuzes die gemaakt worden in toezicht en handhaving. Die ruimte is er omdat er in het programmagebied sprake is van een hoger, overkoepelend doel.

A.7 Programma Centrum

Het centrum van Heerlen is volop in ontwikkeling. Na de realisatie van het Maankwartier en het nieuwe Stads kantoor is er een grote hoeveelheid projecten op gang gekomen om de uitstraling van panden en de openbare ruimte te verbeteren. Er wordt ingezet op levendigheid in het centrum door veel evenementen plaats te laten vinden en bijvoorbeeld door onderwijs naar de binnenstad te halen.

De grote hoeveelheid initiatieven van projectontwikkelaars, bedrijven, particulieren en de gemeente Heerlen zelf, zorgen voor een aanzienlijke extra belasting voor de VTH-keten. Zowel in de voorbereidende, de vergunning-, de realisatie als de gebruiksfase zien we er op toe dat de initiatieven op een veilige en omgevingsbewuste wijze plaatsvinden. We letten daarbij op de samenhang tussen de verschillende projecten. Ook proberen we werk met werk te maken, door bijvoorbeeld bij grootschalige graafwerkzaamheden aandacht te hebben voor de verbetering van de ondergrondse infrastructuur. Dit komt niet alleen de actuele uitvoering ten goede maar ook projecten die op langere termijn plaats gaan vinden.

A.8 Relatie overig beleid en beleidsstukken

De oorsprong van dit VTH-beleid is geleden in de kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Destijds waren deze criteria gekoppeld aan de Wabo, vanaf 1 januari 2024 aan de Omgevingswet. Vanuit organisatie- en gemeentelijk perspectief ligt het voor de hand om het VTH-beleid onder de brengen in een integraal beleid waar bijvoorbeeld ook APV-aspecten, veiligheidsbeleid en beleid voor de Ruimtelijke Ordening behandeld wordt.

Vanwege de verplichting onder Interbestuurlijk Toezicht om het VTH-beleid tijdig aan te leveren, wordt er op dit moment niet voor gekozen om het beleid op dit moment die verbreding te geven. Als onderdeel van de wens om integraal te werken, wordt voor het VTH-beleid en de overige beleidsvelden gezien of een integraal beleid mogelijk is.

Bij het opstellen van het VTH-beleid is, onder andere, gekeken naar:

- Het Veiligheidsbeleid van de gemeente Heerlen (conceptversie)
- Het Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid van de gemeente Heerlen / RUD-ZL
- De voorgaande versies van het VTH-beleid

B. Vergunningverlening

In het VTH-beleid 2023-2026 wordt de verbinding gelegd tussen taken van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Deze opzet is nieuw ten opzichte van eerdere versies van het Toezicht- en Handhavingsbeleid van de gemeente Heerlen. Omdat het thema Vergunningverlening sterk afhankelijk is van de nieuwe werkwijze en processen onder de Omgevingswet, wordt er in deze eerste versie volstaan met een 'light' variant van beleid voor Vergunningen. We beperken ons tot de vergunstrategie; deze wordt in de volgende paragrafen uitgewerkt. Zodra de Omgevingswet ingevoerd is en de eerste ervaringen opgedaan zijn, wordt het beleid op basis van ervaring met de nieuwe wetgeving geactualiseerd. Dit kan in de vorm van een vergunningenplan (vergelijkbaar met een Handhavingsuitvoeringsprogramma), een tussentijdse actualisatie van het VTH-beleid of als een volgende versie van het VTH-beleid.

B.1 Vergunstrategie

We verstaan in deze vergunstrategie onder vergunningverlening:

- het verlenen, weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning of ontheffing;
- het behandelen van een melding;
- het besluiten over maatwerk en/of gelijkwaardigheid;
- het afgeven van verklaring van geen bedenkingen en (bindende) adviezen bij buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Vergunningverlening levert een bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en het naleven van de regels die van toepassing zijn. Voor het bepalen van de acceptabele kwaliteit worden de verschillende belangen tussen de voorgenomen activiteiten en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving zorgvuldig afgewogen.

Met de Omgevingswet wordt de besluitvormingstermijn bij een vergunningaanvraag van veel complexe initiatieven verkort, waardoor er minder mogelijkheden meer zijn voor aanscherping en aanpassing van de aanvraag én afstemming met de omgeving. Middels vooroverleg met de initiatiefnemer én het omgevingsoverleg met de initiatiefnemer én partners, adviseurs en belanghebbende derden sturen we op een volledige en deugdelijke aanvraag, zodat besluitvorming binnen de wettelijke termijnen kan plaatsvinden.

B.1.1 Basiswerkwijze

Uitgangspunten bij vergunningverlening en het behandelen van meldingen zijn:

- inwoners en bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige (conform indieningsvereisten) aanvragen/meldingen;
- we houden ons bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals
- het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel;
- vergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving en beleid (landelijk, provinciaal en lokaal);
- vergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden, gangbare en beproefde methodieken;
- vergunningen zijn goed te begrijpen ('duidelijke taal'), uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar;

- besluiten op vergunningaanvragen worden tijdig genomen, conform de wettelijke termijnen of eigen streeftermijnen;
- het proces dat we doorlopen is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar;
- in de gevallen dat vergunningen of besluiten voor meerdere activiteiten worden aangevraagd, worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld;
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

We hebben de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. Bij elke aanvraag wordt één vergunningverlener als vast aanspreekpunt benoemd. Het 'van het kastje naar de muur sturen' wordt hierdoor sterk verminderd, evenals het risico dat bij vergunningverlening tegenstrijdige voorschriften worden gesteld. De coördinerend vergunningverlener krijgt vanuit de betrokken disciplines adviezen aangereikt en ziet toe op het integrale karakter van de vergunning.

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

1. Inboeken, registreren en eventueel digitaliseren van de aanvraag;
2. Sturen ontvangstbevestiging;
3. Vergunningverlener beoordeelt:
 - a. Bevoegd gezag;
 - b. Uitgebreide of reguliere procedure;
 - c. Meervoudige of enkelvoudige aanvraag;
 - d. Publiceren aanvragen;
 - e. Overzicht bewaken over lopende procedures en de voortgang.
4. De vergunningverlener is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvraag:
 - a. Toets volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en samenloop met andere vergunningen/meldingen;
 - b. (Vak)inhoudelijke toets aan alle relevante beoordelingskaders;
 - c. Uitzetten bij interne- en externe adviseurs;
 - d. Bewaken van de termijn;
 - e. Aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
 - f. Opstellen en publiceren (concept)beschikking;
5. Behandelen zienswijzen bij uitgebreide procedure
6. Registratie (behandelstappen en documenten).
7. Archiveren beschikkingen (analoog en/of digitaal). Een afschrift van de beschikking en/of melding, wordt verstuurd aan alle adviserende externe adviseurs in verband met inspecties, toezicht en sanctioneren.
8. Bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.

Vergunningaanvragen worden digitaal behandeld. We sturen zoveel mogelijk aan op digitale indiening. Aanvragen die op papier worden ingediend, worden door ons gedigitaliseerd. De basiswerkwijze voor het verlenen van een omgevingsvergunning is vastgelegd in het VTH-registratiesysteem, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. De meest voorkomende correspondentie, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn gestandaardiseerd.

Bij ontvangst van meldingen, zoals voor brandveilig gebruik, sloop en bouwen (onder de Wet kwaliteitsborging bouwen) vindt een beoordeling plaats of de melding compleet is en ontvangt de indiener een bevestiging. Er volgt op een melding geen besluit van ons. Indien een concretere uitwerking van voorschriften nodig is voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid, worden maatwerkvoorschriften opgelegd of een gelijkwaardigheidsbesluit genomen.

Voor horecabedrijven en vergelijkbare activiteiten geldt als uitgangspunt dat waar mogelijk maatwerk in de vorm van een verplichte geluidniveaubegrenzer en gedragsregels wordt opgelegd. Dit geldt in elk geval indien in enige ruimte op de locatie waarop de activiteit wordt verricht, het equivalente geluidniveau (LAeq) veroorzaakt door de ten gehore gebrachte muziek in de representatieve bedrijfssituatie, meer bedraagt dan:

- 70 dB(A), als die ruimte in- of aanpandig is gelegen met geluidgevoelige gebouwen, of
- 80 dB(A), in andere gevallen.

De reden hiervoor is het voorkomen van overlast en het bevorderen van de handhaafbaarheid van geluidnormen.

B.1.2 Ontvankelijkheid

De afhandelingstermijn voor de aanvragen maakt het noodzakelijk om de nodige aandacht te geven aan de toets op ontvankelijkheid. Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen dan mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De marges voor het toestaan van uitzonderingen zijn gering; de aanvraag kan behoudens marginale aanpassingen niet omgevormd worden tot een ander plan.

We verrichten een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen voor een omgevingsvergunning. Als richtlijn geldt dat binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag schriftelijk om aanvullende gegevens wordt verzocht. De termijn moet dusdanig zijn dat de aanvrager redelijkerwijs in staat moet zijn om de aanvraag aan te vullen. Als de gevraagde stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend.

In het kader van de Wet samenhangende besluiten en Awb bekijken wij, of voor het realiseren van de aangevraagde activiteit ook overige vergunningen of meldingen nodig zijn (zoals voor de Alcoholwet en de Algemene Plaatselijke Verordening) en informeren we hier de aanvrager over.

B.1.3 Bibob-toets

Alle aanvragen voor vergunningen en ontheffingen worden beoordeeld op de mogelijke aanwezigheid indicatoren die wijzen op het misbruik hiervan voor criminele doeleinden. Hierbij kan het gaan dat vergunningen misbruikt worden om strafbare feiten te gaan plegen of uit strafbare feiten verkregen crimineel geld wit wordt gewassen. Op basis van de indicatorenlijsten van het Landelijk Bureau BIBOB en de indicatoren uit het beleidsbeleid worden de aanvragen beoordeeld. Indien er indicatoren aanwezig zijn en/of de behandelaar geen goed gevoel heeft bij de aanvra(a)g(er) wordt hierover in overleg gevoerd. De Bibob-coördinator beslist uiteindelijk over het al dan niet starten van een Bibob-onderzoek. De ogen en oren van de behandelaars in het voortraject zijn hierin van wezenlijk belang.

Indien de behandelaars een opvallende toename zijn in de aanvragen van een bepaald soort vergunningen (bijv. bouwvergunningen voor garageboxen) of in een kwetsbaar geografisch gebied geven zij deze signalen door aan de Bibob-coördinator.

Deze zal in overleg met Team Beleid Maatschappij (Veiligheid) op basis hiervan aan het college een voorstel doen om een verplichte Bibob-toets in te stellen in een bepaalde branche of geografisch gebied. Ook op dit onderdeel hebben de casemanagers een belangrijke rol om indicaties tot gelegenheidsstructuren van criminelen te herkennen en signaleren.

De Wet Bibob is geen opsporingsmiddel maar een ultiem middel om misbruik van overheidsbesluiten en -vergunningen te voorkomen. De mogelijkheid om vergunningen/ontheffingen te kunnen toetsen heeft bovenal een preventieve werking. De casemanagers benoemen daarom tijdens intakegesprekken en correspondentie de mogelijkheid dat een aanvraag aan de Wet Bibob getoetst kan worden. De ervaring leert dat aanvragers met slechte bedoelingen in dat geval veelal kiezen om geen aanvraag in te dienen resp. zelf in te trekken.

B.1.4 Inwerkingtreding vergunning

De inwerkingtreding van een omgevingsvergunning is in principe de dag na bekendmaking. Doordat dan nog bezwaar (bij een reguliere procedure) of beroep (bij een uitgebreide procedure) kan worden ingediend, is een start op eigen risico. Zodra bij de behandeling van bezwaar en beroep anders wordt besloten, dient de situatie te worden hersteld conform de situatie vóór de start.

Bij activiteiten met onomkeerbare gevolgen geldt een uitgestelde inwerkingtreding van 6 weken. Het betreft de activiteiten:

- Kappen
- Slopen
- Wijzigingen aan (gemeentelijke-, provinciale- en Rijks-) monumenten
- Aanleggen
- Een omgevingsvergunning waarbij de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

Het gaat er bij bovenstaande activiteiten om de onomkeerbare gevolgen te voorkomen en de betrokken (o.a. monumentale) waarden te beschermen. Wanneer er in een specifiek geval, buiten bovenstaande vier activiteiten om, volgens vergunningverlener sprake is van een activiteit die kan leiden tot een wijziging van de bestaande toestand die niet kan worden hersteld, wordt dit in de vergunning opgenomen en gemotiveerd.

B.1.5 Intrekken Vergunningen

Verleende vergunningen kunnen worden ingetrokken. Dit geldt bijvoorbeeld voor vergunningen voor werken die niet zijn gestart. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen in wetgeving. De termijn waarbinnen de initiatiefnemer een voornemen tot intrekking kan ontvangen, is vastgelegd in de Wabo en Omgevingswet. In de volgende gevallen zal aan de vergunninghouder een nadere termijn worden gegund waarbinnen alsnog met de werkzaamheden een aanvang moet zijn gemaakt:

- a. de vergunninghouder middels concrete documenten (bijvoorbeeld geaccepteerde offerte van een bouwondernemer, facturen van bestelde bouwmaterialen en/of hiermee gelijk te stellen documenten) zijn intentie tot bouwen kan aantonen.
- b. de vergunninghouder persoonlijke omstandigheden opvoert, zoals een sterfgeval in de familie ziekte of onverwachte financiële omstandigheden die tot uitstel van de bouwwerkzaamheden leiden.

B.1.6 Beoordelingskader bouwen

Aanvragen worden allereerst getoetst aan de regels voor vergunningsvrij bouwen. Aanvragen voor vergunningplichtige bouwwerken toetsen we, na uitvoering van de ontvankelijkheidstoets (zie ook 'basiswerkwijze') achtereenvolgens aan de volgende onderdelen:

1. toetsing aan bestemmingsplan en ruimtelijke beleidsregels, later Omgevingsplan (zie ook beoordelingskader ruimtelijke ordening)
 2. toetsing aan gemeentelijke verordeningen (later Omgevingsplan), zoals Bouwverordening, Hemelen grondwaterverordening en Aansluitverordening
 3. toetsing aan eisen ruimtelijke kwaliteit en restauratierichtlijnen (later Omgevingsplan)
 4. bouwtechnische toetsing conform Bouwbesluit (later Besluit bouwwerken leefomgeving)
 5. toetsing aan Bibob (zie ook 'basiswerkwijze', toepassing conform gemeentelijke beleidsregels).
- Voor de activiteit bouw geldt dat de gemeentelijke toets (de zogenaamde preventieve toets) gekarakteriseerd wordt als een 'aannemelijkheidstoets': een vergunning voor de activiteit bouwen wordt alleen verleend als voldoende aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan de technische voorschriften. Hiermee stelt de wetgever duidelijk dat we bij het toetsen van de bouwaanvraag niet de verantwoordelijkheid overnemen van de vergunninghouder of de bouwpartij.

De vergunstrategie voor (bouw)aanvragen heeft tot doel te komen tot een uniforme manier van toetsen door hiervoor een kwaliteitsniveau vast te leggen. Hierdoor vindt een eenduidige toetsing plaats. Tevens wordt aan de hand van deze vergunstrategie gekomen tot een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de beschikbare middelen. Dit is geborgd in het vergunningenproces van het VTH-registratiesysteem.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen: bouwwerken onder gevolgklasse (GK) 1

Bouwwerken die vallen onder GK1 worden door ons niet meer bouwtechnisch getoetst; wel blijft bij deze bouwwerken de toetsing aan omgevingsplan (ruimtelijke bouwactiviteit) en gemeentelijke verordeningen gelden. Van de GK1 bouwwerken ontvangen we voorafgaand aan de bouw een melding (technische) bouwactiviteit met een risicobeoordeling, borgingsplan en gegevens over de kwaliteitsborger.

Bij de risicobeoordeling moeten ook de plaatselijke omstandigheden worden meegenomen. Het betreft de samenhang met lokale voorschriften zoals:

- het omgevingsplan en afwijkingsverzoeken daarvan (verleende buitenplanse omgevingsplanactiviteiten die van invloed zijn op de melding Wkb),
- geluidsvoorschriften (zoals van wegverkeer en spoorwegen) die bovenop de eisen van Bbl een
- hogere isolatie-eis voorschrijven,
- externe veiligheid, ruimtelijke kwaliteit, monumenten, adviezen van de brandweer en
- de lokale toepassing van gelijkwaardigheid en maatwerkvoorschriften bij verbouw/transformatie.

Na afloop van de bouw ontvangen we een melding met een verklaring van de kwaliteitsborger. De diepgang waarmee de documenten in het kader van de Wkb getoetst worden, wordt op een later moment uitgewerkt. Dit geldt ook voor de eventuele uitwerkingen die we (aanvullend aan de wettelijke eisen) verwachten in het borgingsplan.

Onze inhoudelijke beoordeling van het borgingsplan kan ertoe leiden dat we contact opnemen met de kwaliteitsborger om gezamenlijk inspecties uit te oefenen tijdens de realisatie. Hiervoor kunnen we de initiatiefnemerinformatie- en stopmomenten opleggen, zodat we goed onze inspecties kunnen uitvoeren.

Er kan een bouwmelding worden ingediend zonder gelijkwaardige oplossing, terwijl tijdens de bouw afwijkend wordt gebouwd met een gelijkwaardige oplossing. Dit kan tot gevolg hebben dat niet langer sprake is van een GK1 bouwwerk en er onterecht een melding is ingediend, terwijl een vergunning is vereist. Wanneer dit gebeurt zal de kwaliteitsborger contact op dienen te nemen met de gemeente. Wij dienen te beoordelen welke vervolgstappen binnen het wettelijk kader nodig zijn en de uitkomst terugkoppelen aan de kwaliteitsborger.

Bouwwerken (nog) niet onder GK1

De wetgever heeft de bouwtechnische voorschriften niet naar zwaarte gedifferentieerd. Het is praktisch onmogelijk om alle geldende voorschriften even uitputtend te toetsen. Hiervoor ontbreken de (financiële) middelen en capaciteit. Bovendien vraagt niet elk bouwwerk om deze controle, waardoor selectief getoetst dient te worden. Voor de technische toetsing van aanvragen voor de omgevingsvergunning bouwen is het daarom noodzakelijk tot een lokaal beleidskader te komen waarin we aannemelijk maken of aan de regelgeving wordt voldaan.

Bij de toetsing aan de bouwtechnische voorschriften voor bouwwerken die (nog) niet onder GK1 vallen (waaronder monumenten), maken we keuzes in ons toetsprotocol, gebaseerd op het landelijk project Collectieve Kwaliteitsnorming Bouwvergunningen (CKB).

We hanteren voor de toetsing aan het Bouwbesluit de door het college vastgestelde toetsmatrix (besluit d.d. 11-02-2014). Hiermee is een minimaal toetsniveau vastgesteld. De toetsniveaus beschrijven de diepgang die de beoordeling van bouwplannen aan de verschillende thema's van het Bouwbesluit c.q. het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) moet hebben. Doelstelling daarbij is om de toetsingskwaliteit van aanvragen te waarborgen. Onder toetsingskwaliteit wordt verstaan: het afspreken van een minimaal toetsniveau waaraan wordt getoetst en waardoor inzicht wordt verschaft in hetgeen is getoetst.

In het bestemmingsplan (later omgevingsplan) worden ruimtelijke beleidskeuzes vertaald naar praktisch toepasbare voorschriften (zie ook beoordelingskader ruimtelijke ordening). Regels over ruimtelijke kwaliteit en monumenten zijn vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Restauratierichtlijnen zijn als beleidsregel opgesteld. Daarnaast geldt specifiek voor de nota ruimtelijke kwaliteit Heerlen overgangsrecht. Nadat de Omgevingswet in werking is getreden, is de nota een beleidsregel. Daarmee wordt de ruimtelijke uitstraling en kwaliteit van onze gemeente waar nodig gewaarborgd. De toetsing aan de eisen van ruimtelijke kwaliteit wordt uitgevoerd door de adviescommissie Omgevingskwaliteit Heerlen

B.1.7 Beoordelingskader sloopwerkzaamheden

Sloopactiviteiten vinden plaats bij verbouwing, uitbreiding of volledige sloop van objecten. Voor slopen geldt bij karakteristieke objecten (bij monumenten, in beschermde stads- en dorpsgezichten en het cultuurhistorisch attentiegebied volgens het bestemmingsplan, straks omgevingsplan) een vergunningplicht. Aanvragen voor sloopactiviteiten worden getoetst aan het bestemmingsplan (later omgevingsplan), Bouwbesluit (later Bbl) en de Restauratierichtlijnen bij verbouw en onderhoud van monumenten. De toetsresultaten worden waar nodig vertaald naar nadere voorwaarden in de vergunning.

Voor overige objecten geldt een meldingsplicht. Ten aanzien van asbest wordt de sloopmelding beoordeeld conform het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg. Sloopmeldingen voor risicovolle sloopwerken worden daarnaast beoordeeld op constructieve en omgevingsveiligheid.

B.1.8 Beoordelingskader brandveilig gebruik

Het toetsen van meldingen en aanvragen omgevingsvergunning voor alle typen gebouwen in relatie tot brandveiligheid gebeurt op basis van een 100% toets aan wettelijke regelgeving, zowel ten aanzien van volledigheid als inhoud. Met de brandweer zijn afspraken vastgelegd in welke gevallen adviezen worden gevraagd bij de behandeling van vergunningaanvragen. Het betreft onder meer situaties waar sprake is van een gelijkwaardigheid, brandmeldinstallaties met een doormelding naar de meldkamer van de brandweer, BRZO- en BEVI-bedrijven en grote (complexe) bouwwerken met gevolgen voor de inzet van de repressieve dienst (uitruk). Bij deze gevallen wordt in ieder geval advies gevraagd en waar nodig collegiaal overleg gevoerd tussen de vergunningverleners en Veiligheidsregio (brandweer).

Voor niet-bouwwerken, zoals tenten, podia, kermessen en overige plaatsen wordt gewerkt volgens het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen en het gemeentelijk beleid voor evenementen.

B.1.9 Beoordelingskader monumenten en archeologie

De omgevingsvergunning voor monumenten en archeologie vergt bijzondere aandacht om te voorkomen dat onomkeerbare schade wordt toegebracht aan gemeentelijk-, provinciaal- en rijkscultuurhistorisch erfgoed.

Voor vrijwel alle veranderingen aan een monument is ook een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen vereist. Naast de gebruikelijke beoordeling van de aanvraag aan het beoordelingskader bouwen (paragraaf C6) wordt de aanvraag voor een monument ook getoetst aan de Restauratierichtlijnen bij verbouw en onderhoud van monumenten. Voor alle aanvragen met betrekking tot rijks- of gemeentelijke monumenten wordt advies aangevraagd bij de adviescommissie Omgevingskwaliteit Heerlen. In gevallen waarin ingrijpende wijzigingen, reconstructies, herbestemming en sloop plaatsvindt aan rijksmonumenten wordt advies aangevraagd bij de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE).

Aanvragen bij graafwerkzaamheden dieper dan 40 cm in archeologisch waardevol gebied worden beoordeeld aan het regulier beoordelingskader bouwen. Archeologische waarden worden zoveel mogelijk in de grond (in situ) behouden. In dit kader is vaak archeologisch onderzoek noodzakelijk. Door de intensiteit van toetsing en proactief toezicht kan een afdoende waarborg voor instandhouding van monumentale waarden worden verkregen.

B.1.10 Beoordelingskader milieu

Voor de activiteit milieu is het bedrijf primair verantwoordelijk voor een milieuverantwoorde bedrijfsvoering, binnen de kaders die hiervoor door de overheid zijn gesteld. De werkzaamheden rondom vergunningverlening milieu hebben betrekking op het beoordelen van aanvragen en meldingen voor activiteiten die van invloed zijn op het milieu. Voor de diepgang van toetsing van meldingen en aanvragen voor milieuactiviteiten wordt verwezen naar het Uniform uitvoerings- en handhavingbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg.

B.1.11 Beoordelingskader water en rioleringen

De Aansluitverordening en het Watertakenplan Heerlen vragen speciale aandacht voor het aspect hemel- en afvalwater. Dit om te voorkomen dat er in de toekomst wateroverlast kan optreden. Dit heeft niet alleen te maken met het treffen van voorziening op eigen terrein ter voorkoming van wateroverlast in de omgeving, maar ook ter bescherming van het bouwwerk. Ook wordt er speciale aandacht gevraagd voor de bouwpeilen. Daarmee wordt beoordeeld of het bouwpeil voldoende hoog ligt ten opzichte van de kruin van de weg om binnenstromend water te beperken.

Voor wat betreft de aansluiting op de riolering is het van belang om in een zeer vroeg stadium te onderzoeken welke aansluitingen mogelijk zijn. Dit heeft te maken met aspecten als hoogteligging en dimensionering.

B.1.12 Beoordelingskader ruimtelijke ordening

Uitgangspunt is dat alle aanvragen integraal worden getoetst aan het vigerende ruimtelijke plan om te bekijken of er sprake is van strijdigheden met de planregels. Tot inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn dit de bestemmingsplannen.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt dit het omgevingsplan. Dit gebeurt op een grondige manier, waarbij specifieke kenmerken nauwkeurig worden nagemeten en bestemmingen per ruimte worden benoemd en gecontroleerd. Als blijkt dat een aanvraag niet voldoet aan het geldende ruimtelijke plan, wordt beoordeeld of een afwijking of wijziging van het ruimtelijk plan mogelijk is.

In het bestemmingsplan (vanaf inwerkingtreding Omgevingswet het omgevingsplan) zijn activiteiten benoemd, die met een vergunning zijn toegestaan. Het betreft dan een binnenplanse activiteit. Een voorbeeld hiervan zijn de aanlegactiviteiten. Voor de beoordeling van aanvragen voor de activiteiten in het bestemmingsplan/omgevingsplan wordt 100% getoetst aan de beoordelingsregels in het plan. Deze beoordelingsregels zijn door de gemeenteraad geformuleerd.

Bestemmingsplanbeleid

Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet streven we naar grondgebieddekkende bestemmingsplannen binnen onze gemeente.

De gemeenteraad kan verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid voor een gebied (voorbereidingsbesluit). Een voorbereidingsbesluit is nodig om ongewenste ontwikkelingen in een bepaald gebied te voorkomen. Daarnaast kan, op basis van een voorbereidingsbesluit, medewerking worden verleend aan (bouw)activiteiten die geen invloed hebben op de gewenste ontwikkeling van een gebied, of daar mee in overeenstemming zijn. Een voorbereidingsbesluit wordt in ieder geval nodig geacht indien in een plangebied veel nieuwe ongewenste ontwikkelingen worden verwacht.

De afgelopen jaren is door veranderde wet- en regelgeving het opstellen van een bestemmingsplan veel complexer geworden. In een bestemmingsplan wordt ingegaan op diverse aspecten zoals luchtkwaliteit, de watertoets, monumenten en archeologie. Om te zorgen voor een handhaafbaar bestemmingsplan, worden vergunningsverleners en handhavers Ruimtelijke Ordening en externe partners als de RUD en de regionale brandweer vanaf de start in het planproces betrokken.

Beleid voor afwijking van bestemmingsplannen

Het merendeel van de afwijkingen van de regels van bestemmingsplannen en beheersverordeningen valt onder de reguliere procedure. We hebben ruimtelijke beleidsregels waar aanvragen die afwijken van het bestemmingsplan aan getoetst worden (zoals Beleidsregel 'Ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021'), om te beoordelen of medewerking kan worden verleend. Alle betrokken belangen worden hierbij in beeld gebracht en afgewogen.

In de bijlage II van het Besluit omgevingsrecht zijn gevallen opgenomen waarvoor een omgevingsvergunning 'afwijken van het bestemmingsplan' binnen een reguliere procedure kan worden verleend.

Het gaat hier om een voortzetting van de zogenoemde 'kruimellijst' van bouwwerken.

Indien een bouwplan niet binnen het bestemmingsplan/beheersverordening past en het niet tot de 'kruimellijst' behoort, wordt beoordeeld of voor het bouwplan een omgevingsvergunning voor het strijdig planologisch gebruik met een goede ruimtelijke onderbouwing of een nieuw bestemmingsplan mogelijk is. Vervolgens wordt beoordeeld of het wenselijk is om aan het initiatief mee te werken.

Beleid voor afwijking van omgevingsplannen

Vanaf inwerkingtreding Omgevingswet vormen de bestemmingsplannen, beheersverordeningen en nog een aantal andere ruimtelijke regels zoals opgenomen in de Invoeringswet van rechtswege het omgevingsplan van onze gemeente.

In Heerlen zijn er geen specifieke beleidsregels voor het afwijken van het omgevingsplan. Per geval wordt een beoordeling/afweging gemaakt. Bij die beoordeling/afweging wordt wel getoetst aan gemeentelijk beleid. Als een aangevraagde activiteit in strijd is met het omgevingsplan, spreken we van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De procedure voor een binnenplanse of buitenplanse omgevingsplanactiviteit is standaard de reguliere procedure. Onder de Omgevingswet is geen sprake meer van een door de wetgever vastgestelde lijst van categorieën van planologische gebruiksactiviteiten.

Onder de Omgevingswet kunnen gemeenten de kruimelgevallenregeling of een (aangepaste) variant hierop onderbrengen in het omgevingsplan zodat het dan een binnenplanse omgevingsplanactiviteit wordt, of buiten het omgevingsplan laten zodat het een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt.

Beoordeling van de aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit vindt plaats aan de beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Na besluitvorming over een buitenplanse omgevingsplanactiviteit passen we het omgevingsplan aan. Hiervoor gaat (waarschijnlijk vanaf 31-12-2029) een maximale termijn gelden van 5 jaar.

B.1.13 Beoordelingskader aanleg weg, kap, reclame en inritten

Voor het realiseren van activiteiten met betrekking tot de fysieke leefomgeving die als wettelijke basis in de gemeentelijke verordeningen zoals bijvoorbeeld de APV (zijn geregeld, vindt toetsing voorlopig nog primair plaats op basis van de bepalingen in die gemeentelijke verordeningen. Naast deze publiekrechtelijke toetsing, worden soms ook privaatrechtelijke afspraken gemaakt als de activiteiten plaatsvinden op publieke gronden (bijvoorbeeld bij de aanleg van inritten).

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

Van kappen kan sprake zijn als een boom of een houtopstand geveld wordt of als er zeer drastisch wordt gesnoeid, bijvoorbeeld het verwijderen van de kroon uit een boom. In de Bomenverordening Heerlen is opgenomen in welke gevallen voor het kappen/vellen van bomen een vergunning nodig is.

B.1.14 Beoordelingskader Bodem

Vergunningaanvragen en meldingen waarbij bodemwerkzaamheden van toepassing zijn, worden ter advisering en afhandeling voorgelegd aan de bodemspecialisten (hetzij gemeente hetzij RUD-ZL). Wanneer er sprake is van hergebruik van grond en bouwstoffen vindt beoordeling plaats door de RUD-ZL.

B.1.15 Beoordelingskader natuurbescherming en flora en fauna

Bij meldingen of aanvragen voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor beschermde flora en fauna geven we een signaal aan de provincie, zodat zij kunnen bepalen of de activiteit 'handelen in een natuurbeschermingsgebied of met gevolgen voor een natuurgebied' aangevraagd had moeten worden. Indien een aanvraag voor een omgevingsvergunning deze activiteit bevat, dan wordt onder het regime van de Wabo door het college een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) aangevraagd bij Gedeputeerde Staten. Onder de Omgevingswet krijgen Gedeputeerde Staten een adviesrecht.

Indien deze toetsing plaatsvindt in het kader van een aanvraag die bij ons is ingediend, nemen we de resultaten (verklaring van geen bedenkingen) over in onze beschikking.

B.1.16 Samenwerking bij de vergunningverlening

De vergunningverlener beoordeelt of collegiaal overleg nodig is, onder andere om andere benodigde disciplines te laten beoordelen of een toetsing noodzakelijk is of collega's met meer specialistische kennis te betrekken. In het gedigitaliseerde werkproces zijn ook de contactmomenten met externe en interne adviseurs benoemd. Afhankelijk van de aangevraagde activiteit vindt samenwerking plaats met diverse interne en externe adviseurs.

Een deel van de VTH-taken wordt door de RUD Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg uitgevoerd. De RUD Zuid-Limburg heeft daarvoor een eigen beleid en uitvoeringsprogramma voor Heerlen opgesteld. Daarnaast werken we samen bij vergunningverlening met onder meer het Waterschap Limburg en Provincie.

Aanvragen voor monumenten en aanvragen binnen beschermd stadsgezicht worden, naast de gebruikelijke beoordeling voor slopen/bouwen volgens het toetsprotocol, getoetst door de Cultureel Erfgoed specialist, de adviescommissie Omgevingskwaliteit Heerlen en (in sommige gevallen) bij Rijksmonumenten door de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed.

C. Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht

De volgende hoofdstukken beschrijven het 'TH-deel' van het VTH-beleid: er wordt ingegaan op hoe de gemeente Heerlen invulling geeft aan haar wettelijke taak om toezicht te houden op de voorschriften van het Omgevingsrecht. We beschrijven hoe we handhaven wanneer een inwoner of bedrijf zich niet aan de voorschriften houdt. De opbouw van het TH-deel is gekoppeld aan de verschillende beleidsthema's. Elk thema heeft zijn eigen kenmerken en daarmee zijn eigen aanpak. De laatste hoofdstukken, waaronder 'meldingen' en 'juridische handhaving' zijn weer algemeen opgesteld omdat deze hoofdstukken de beleidsthema's ondersteunen.

C.1 Beleidsthema Bouw/RO

Het Werkveld Bouw/RO houdt toezicht op nieuwe en bestaande bouw. Dit kunnen gebouwen zijn als woningen en kantoorpanden maar ook bouwwerken die geen verblijfsobjecten zijn, zoals bijvoorbeeld bruggen en andere kunstwerken. Er wordt getoetst in hoeverre de bouwwerken voldoen aan de o.a. de voorschriften van de verleende vergunning(en), het Bouwbesluit en bestemmingsplannen.

Uit het coalitieakkoord 2022-2026:

Je woonomgeving is in hoge mate bepalend voor hoe prettig je je voelt in het leven. Dat betekent dat de gemeente een stevige verantwoordelijkheid draagt in het goed onderhouden van die omgeving. [...] De veiligheid van die omgeving is daarbij bepalend. Want of het nu gaat om je huis, je werkplek of de school van je kinderen: als het niet veilig voelt zal het nooit vertrouwd zijn. Veiligheid is wat ons betreft daarom een levensbehoefte waarvoor we stevig gaan staan.

Waar het om gaat is dat we meer willen handhaven in de stad op allerlei verschillende thema's zoals afval, wonen en parkeren. We pakken de malafide verhuur en huisjesmelkerspraktijken hard aan.

De invoering van de Omgevingswet en parallel daaraan de Wet Kwaliteitsborging Bouw betekenen een belangrijke wijziging voor de manier waarop bouwvergunningen verleend worden en hoe daar toezicht op gehouden wordt. Voor de Wet Kwaliteitsborging Bouw wordt separaat beleid opgesteld. Hierin wordt vastgelegd hoe de gemeente Heerlen in de eerste jaren monitort hoe de markt invulling geeft aan de taak om zelf toezicht te houden op bouwwerkzaamheden. Op deze manier geven we ruimte aan deze nieuwe werkwijze en houden we vinger aan de pols om grote risico's uit te sluiten. In het VTH-beleid wordt een verwijzing gemaakt naar het WKB-beleid. Dit biedt de mogelijkheid om het WKB-beleid tussentijds te evalueren, aan te passen en vast te laten stellen zonder dat het gehele VTH-beleid opnieuw vastgesteld moet worden.

AANBEVELING 6

Besteed in het beleid voor 2023-2026 aandacht aan de impact van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging Bouw.

Als onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet worden de processen opnieuw ingericht. Hierbij wordt nagegaan of het nog noodzakelijk en wenselijk is om het Landelijke Toezichtprotocol Bouw te implementeren.

AANBEVELING 7

Ga voor het beleid 2023-2026 na in hoeverre het wenselijk, noodzakelijk en mogelijk is om het Landelijke Toezichtprotocol Bouw te implementeren.

AANBEVELING 11

Baseer het nieuwe beleid op de uitgangspunten van de Omgevingswet en de onderliggende documenten en ondersteunende processen en softwaren.

C.1.1 Omvang takenpakket

Op basis van de aantallen bouwvergunningen (Omgevingsvergunning - activiteit bouwen) die in 2020, 2021 en 2022 verleend zijn, is een prognose gemaakt van het aantal bouwvergunningen die we in de periode 2023-2026 verwachten te verlenen. In onderstaande tabel wordt deze inschatting weergegeven, verdeeld over de verschillende categorieën bouwkosten.

Bouwkosten	Voorbeelden	Prognose 2023
lager dan € 5.000,-	zonnepanelen, schutting, dakkapel	70
tussen € 5.000 en € 50.000,-	overkapping, serre, kleine verbouwing	60
tussen € 50.000,- en € 100.000,-	grote verbouwing/uitbreiding	15
tussen € 100.000,- en € 400.000,-	eengezinswoning, loods	40
tussen € 400.000,- en € 1.000.000,-	luxe eengezinswoning, klein bedrijfspand	20
tussen € 1.000.000,- en € 2.000.000,-	kantoorpand, klein appartementengebouw	3
tussen € 2.000.000,- en € 5.000.000,-	appartementencomplex, groot bedrijfspand	3
boven de € 5.000.000,-	groot appartementencomplex of bedrijfspand	8
Totaal		219

Het daadwerkelijke aantal te controleren bouwvergunningen en daarmee de hoeveelheid te besteden uren is afhankelijk van:

- Het feitelijk aantal aangevraagde en afgegeven bouwvergunningen in 2023-2026
- Het feitelijk aantal bouwwerken waarvan de bouw start
- Het aantal bouwwerkzaamheden dat in 2022 in uitvoering was en nog niet afgerond is
- Het aantal bouwwerkzaamheden dat in 2026 nog niet volledig afgerond is

De hoeveelheid in te zetten uren is sterk afhankelijk van de omvang en de complexiteit van de bouwwerken. In de Handhavingsuitvoeringsprogramma's voor de jaren 2023 tot en met 2026 wordt de benodigde capaciteit ingeschat voor de uitvoering van adequaat toezicht op de realisatie van de bouwwerken.

In onderstaande tabel worden voorbeelden gegeven van bouwwerken als bestaande bouw die periodiek gecontroleerd worden. Afhankelijk van functie van de bouwwerken binnen de categorie worden gebouwen jaarlijks gecontroleerd tot 1x per 10 jaar. Particuliere woningen worden enkel gecontroleerd als er een concrete aanwijzing is dat er een gevaarlijke situatie bestaat voor de bewoners en/of de omwonenden.

Soort bouwwerk	Aantal	Toetsfrequentie (1x per x jaar)
Kamerverhuurpanden	160	3
Zorginstellingen	2	7
Verpleeg- en verzorgingstehuizen	20	2
BSO, basisschool, KDV	55	1-7
Gemeenschapshuizen/verenigingsgebouwen	30	10
Grote detailhandelgebouwen	71	10

Het betreft hier voorbeelden van gebouwen waar integrale controles uitgevoerd worden: alle relevante onderwerpen worden getoetst. Daarnaast kan het nodig zijn om themagerichte controles uit te voeren. Zie bijvoorbeeld C.1.2.3 waar beschreven wordt dat scholen gecontroleerd worden op ventilatie en brandveiligheid.

C.1.1.1 Vormen van toezicht

We kennen verschillende vormen van toezicht; deze worden hieronder opgesomd en kort toegelicht: Toezichtcontrole n.a.v. verleende vergunning

Nadat een vergunning verleend is, vindt er een oplevercontrole plaats (milieu) en/of een uitvoeringscontrole (bouw/RO). Bij een uitvoeringscontrole wordt de realisatie van relevante delen van het bouwwerk getoetst op de vergunningeisen en de voorschriften uit het Bouwbesluit. Afhankelijk van de complexiteit, de aard en de grootte van het bouwwerk kan dit één enkele tot vele tientallen controles betreffen.

Toezichtcontrole n.a.v. melding/klacht of verzoek tot handhaving

Wanneer uit de beoordeling van een melding/klacht volgt dat een controle ter plaatse noodzakelijk of wenselijk is, wordt deze uitgevoerd. Afhankelijk van de omstandigheden wordt de controle uitgevoerd samen met de melder en/of de betrokkene. De resultaten van een controlebezoek n.a.v. een melding worden vastgelegd in een controlerapport. Wanneer een aanschrijving (waarschuwing/bestuursrecht) wordt gestuurd, is dit rapport het uitgangspunt.

Een bijzondere vorm is een controle n.a.v. een verzoek tot handhaving. Omdat op een dergelijk verzoek een formeel besluit genomen moet worden, is het zaak om van deze toezichtcontrole een uitgebreid toezichtrapport op te stellen. Dit dient als basis voor de beantwoording van het verzoek tot handhaving.

Periodieke controle

Uit de risicoanalyse blijkt dat bouwwerken die een bijeenkomstfunctie hebben in combinatie met de aanwezigheid van verminderd zelfredzame personen, extra aandacht behoeven. Daarom worden dit soort bouwwerken periodiek gecontroleerd.

Afhankelijk van de indeling in de risicoscore, worden de gebouwen eenmaal per jaar of eenmaal per X jaar gecontroleerd. Het betreft hier met name controle op brandveiligheid en andere voorschriften uit het Bouwbesluit.

Themagerichte controle

Naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen, delen uit het coalitieprogramma of na een andere aanleiding kunnen themagerichte controles uitgevoerd worden. Hierbij wordt een vergelijkbare groep bouwwerken getoetst op specifieke regelgeving. Een themagerichte controle is vergelijkbaar met een reguliere controle.

Hercontrole

Wanneer bij een toezichtcontrole blijkt dat één of meerdere voorschriften niet nageleefd worden, wordt er een waarschuwing gegeven. Bij urgente situaties wordt direct een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel ingezet. Om te controleren of de waarschuwing of het bestuursrechtelijke handhavingsmiddel effect heeft gehad, wordt er na afloop van de begunstigingstermijn een hercontrole uitgevoerd. Tijdens de hercontrole wordt specifiek gecontroleerd of de overtredingen beëindigd zijn.

Aangekondigd of niet?

Over het algemeen kondigen we onze controles aan bij de betrokkene(n). Op deze manier kunnen we een afspraak maken, waardoor de woning of het bouwwerk toegankelijk zijn en de controle goed uitgevoerd kan worden. Bij spoedgevallen of in bijzondere situaties kan het nodig zijn om een controle onaangekondigd uit te voeren. Ook kunnen controles vanuit praktisch oogpunt (snelle opvolging melding) onaangekondigd uitgevoerd worden.

C.1.2 Risicobenadering

De risicobenadering bestaat uit meerdere aspecten: de risicoanalyse, de input vanuit het coalitieprogramma (bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen) en input op basis van rapportages. In de volgende paragrafen wordt elk van deze aspecten kort toegelicht.

C.1.2.1 Risicoanalyse

Uit eerdere beleidsstukken³ en de bijbehorende risicoanalyse is gebleken dat het toezicht binnen het werkveld Bouw/RO een viertal hoofdthema's kent:

Brandveiligheid

Brand kan grote impact hebben, niet alleen voor de aanwezigen in het pand en het pand zelf maar ook voor de omgeving. Door een brand kan de constructieve veiligheid van een gebouw verminderd worden. Tevens kunnen de effecten van brand zoals rook en mogelijke asbestverspreiding grote gezondheids- en milieueffecten hebben.

Om die redenen wordt er bij nieuw- en bestaande bouw intensief gecontroleerd op brandveiligheid. Voorbeelden hiervan zijn de juiste toepassing van brandcompartimentering, het juiste gebruik van materialen, het aangeven en het beschikbaar zijn van vluchtwegen.

Wanneer geconstateerd wordt dat de brandveiligheid niet in orde is, is dit een directe aanleiding om hier op in te grijpen. Een gebouw kan dan niet (langer) in gebruik worden genomen totdat de maatregelen afdoende zijn.

Voor de toetsing op brandveiligheid is een belangrijke rol weggelegd voor de brandweer. Zij adviseren de gemeentelijke toezichthouders op het gebied van brandveiligheid.

Constructieve veiligheid

Wanneer er niet wordt voldaan aan de uitgangspunten van constructieve veiligheid kunnen de effecten groot zijn. Delen van een gebouw kunnen instorten waardoor er slachtoffers kunnen vallen in en buiten het gebouw. Bijkomende nadeel is dat de hulpverlening aan slachtoffers bemoeilijkt wordt.

Zowel bij de beoordeling van vergunningaanvragen als bij de uitvoering van bouwwerkzaamheden als bij de beoordeling van bestaande bouw wordt er intensief gecontroleerd op constructieve veiligheid. In de uitvoering vindt deze controle plaats door de toezichthouders in samenwerking met de Specialisten Constructieve Veiligheid.

Minder zelfredzame personen

Wanneer een calamiteit plaatsvindt in een gebouw waar minder zelfredzame personen aanwezig zijn, kan dit een aanvullend risico met zich mee brengen. Voorbeelden van gebouwen waar minder zelfredzame personen verblijven zijn verzorgingstehuizen, ziekenhuizen en kinderopvang. De personen zijn niet of minder in staat om zichzelf in veiligheid te brengen. De aanwezigheid en de behoefte aan hulpmiddelen bemoeilijkt de reddingswerkzaamheden voor de hulpdiensten. Hierdoor ontstaat de kans dat er meer slachtoffers vallen.

Om deze reden wordt er bij nieuwbouw en bestaande bouw extra ingezet op de toetsing van voorschriften zoals de beschikbare vluchtwegen, het functioneren van de brandmeldinstallatie en het maximaal aantal personen per ruimte. Bij deze gebouwen wordt de brandveiligheid en constructieve veiligheid extra getoetst.

³ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR622842>

Gebouwen met een bijeenkomstfunctie

Voorbeelden van gebouwen met een bijeenkomstfunctie zijn gemeenschapshuizen, theaters, sporthallen en het gemeentehuis. Een eigenschap van dit soort gebouwen is dat er grote groepen personen bij elkaar komen in een omgeving waar ze niet/minder bekend zijn met alarmering en vluchtwegen. Wanneer er naar aanleiding van een calamiteit paniek ontstaat, kunnen hierdoor meer slachtoffers vallen dan in een omgeving waar de personen bekend zijn met de omgeving, zoals bijvoorbeeld het kantoor waar ze iedere dag werken.

Bij gebouwen met een bijeenkomstfunctie wordt er gecontroleerd op aanduidingen van vluchtwegen, ventilatie en het functioneren van de brandmeldinstallatie.

C.1.2.2 Input op basis van rapportages

Resultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst, maar gebeurtenissen uit de afgelopen jaren zijn wel een goede indicator voor de risico's binnen het werkveld Bouw/RO: waar komt brand voor met grote effecten? Welke gebeurtenissen hebben grote impact voor mens, dier en milieu? Door te kijken naar gebeurtenissen die vaak voorkomen (kans) en deze te koppelen aan gebeurtenissen met grote gevolgen (effecten) ontstaat een risicoanalyse die gebaseerd is op praktische waarnemingen. Tijdens de looptijd van dit beleid gaan we de beleids- en uitvoeringscirkels op deze wijze met elkaar verbinden: door een goede registratie van de resultaten van controles, het ontsluiten van informatie van derden (bijvoorbeeld de brandweer) en deze data slim te analyseren kunnen we beter 'voorspellen' welke vormen van toezicht en waaróp toezicht gehouden de meeste toegevoegde waarde hebben.

C.1.2.3 Input vanuit coalitieprogramma / maatschappelijke ontwikkelingen

Vanuit het coalitieprogramma worden een aantal accenten gegeven voor het toezicht- en handavingsbeleid. Deze zijn voor het merendeel gebaseerd op maatschappelijke en actuele ontwikkelingen. Deze opgaven kennen zowel een korte- als langetermijn aanpak. Daarom zijn ze al doorvertaald in het Handavingsuitvoeringsprogramma 2023. Op die manier wordt een start gemaakt met de uitvoering van deze taken.

- **Ventilatie bij scholen**

Dit aandachtspunt volgt uit de situatie tijdens de COVID-19-periode. In 2023 worden alle scholen gecontroleerd op ventilatie (actief/passief). Vanwege de risicoanalyse (zie C.1.2.1) wordt tijdens deze controles ook getoetst op constructieve en brandveiligheid. Na deze nulmeting wordt bezien op welk niveau de toetsing van ventilatie, constructieve en brandveiligheid bij scholen structureel ingeschaald wordt.

Het onderhoud van scholen moet op orde zijn.
Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de ventilatie in de leslokalen.

- Monumenten

In 2023 starten we met een quick-scan van alle monumentale en bijzondere panden in Heerlen. Op basis van deze quick-scan wordt een top-X geselecteerd van panden waar de instandhouding van de monumentale waarde (mogelijk) in gevaar is. Hier wordt een vervolgtraject op gezet.

Het in stand houden van ons erfgoed heeft prioriteit. Bestaande monumenten behouden en beschermen we. Verborgen erfgoed maken we zoveel mogelijk zichtbaar. Daarnaast breiden we de lijst met gemeentelijke monumenten uit en als we de kans krijgen gaan we historiserend bouwen.

- Kamerverhuur

Kamerverhuur, en met name de illegale variant, zorgt voor onveilige situaties. Ook gaat dit veelal gepaard met overlast voor de omgeving. Daarom sporen wij illegale kamerverhuur actief op. Dit gebeurt naar aanleiding van meldingen en door andere indicatoren.

- Woonkwaliteit

Binnen Heerlen moet iedereen op een verantwoorde manier gehuisvest zijn. We gaan na of woningen voldoen aan de kaders van het Bouwbesluit en waar dit niet het geval is (denk bijvoorbeeld aan vervuiling, veel personen op een te klein oppervlak of 'hoarding': het volzetten van een woning met spullen) grijpen we in.

- Energie-opgave

Bij nieuwbouw en bestaande bouw toetsen we stringent op de naleving van de energievoorschriften. Zo voorkomen we verspilling van energie en werken we aan een beter milieu.

C.1.3 Restrisco: wat doen we niet?

Uit het voorgaande volgt dat we onze toezicht- en handhavingscapaciteit dáár inzetten waar de risico's het grootste zijn en waar het een algemeen belang dient. Dat betekent dat er casussen zijn waar we als gemeente op het vlak van Omgevingsrecht geen rol hebben. De casussen zijn niet limitatief op te sommen. Hieronder wordt een aantal voorbeelden genoemd.

Onkruid / rommel in de tuin

Klachten over een tuin vol onkruid of rommel worden alleen opgepakt wanneer de gezondheid en/of veiligheid in gevaar is. Indicaties hiervoor zijn stank, ongedierte, lekkages. Wanneer hier geen sprake van is en het enkel een verrommelde tuin betreft, is er geen taak weggelegd voor de toezichthouders Bouw/RO.

Overlast van de buren

Overhangende takken, parkeren op 'mijn' parkeerplaats, barbecue-geurtjes, spelende kinderen: dit zijn voorbeelden van overlast die buren onderling moet oplossen. Het liefst in goed overleg en als dat niet lukt door de inzet van buurtregie, rechtsbijstand of de Rijdende Rechter. Voor de toezichthouders Bouw/RO is er geen wettelijke basis om hier op te treden. De Wet Woonoverlast geeft de gemeente een basis om op te treden tegen deze vormen van overlast.

Achterstallig onderhoud door verhuurder

Achterstallig onderhoud, maar niet van dien aard dat er sprake is van mogelijk gevaar voor de gezondheid, constructie of de brandveiligheid, moeten worden opgelost tussen huurder en verhuurder. Het betreft een privaatrechtelijke aangelegenheid waar de gemeente geen rol in kan vervullen.

Bouwen of handelen in strijd met uitgangspunten ontwikkelplan

Met name bij nieuwbouwwijken worden uitgangspunten vastgelegd met (of door) de projectontwikkelaar. Het betreft dan bijvoorbeeld de wijze waarop een inrit aangelegd moet worden, de wijze waarop het terrein ingericht moet worden etc. De toezichthouders bouw/RO kunnen enkel toezien en handhaven op vergunningvoorschriften.

Illegaal ingebruikname gronden

Wanneer inwoners of bedrijven zonder afspraken te maken een stuk grond van elkaar of van de gemeente in gebruik nemen, leidt dit tot een privaatrechtelijk geschil. De toezichthouders bouw/RO hebben op basis van Omgevingsrecht geen bevoegdheid om hier handhavend tegen op te treden.

Wanneer dergelijke meldingen terecht komen bij de procesondersteuners of toezichthouders van Omgevingsrecht, wordt de melder doorverwezen naar het team of de instantie die wel een rol kan nemen in het verhelpen van de problematiek.

Geen structurele controle van bestaande woonpanden

Er vindt geen periodieke controle plaats van bestaande (=reeds gerealiseerde) woonpanden. Woonpanden scoren vrij laag op de risicoanalyse, omdat de effecten vaak beperkt blijven. Ook speelt hier het privacy-effect sterk mee. We controleren als er sprake is van aanwijzingen dat de regelgeving niet wordt nageleefd waardoor een (mogelijk) negatief effect ontstaat voor de bewoners en/of de omwonenden van het pand. Een voorbeeld hiervan kunnen klachten zijn van overlast vanuit de omgeving.

Ook een verzoek tot handhaving kan aanleiding zijn om een pand te controleren. Bijverzoeken om handhaving bestaat er een wettelijke verplichting om een besluit te nemen. Een verdere reden om bij particulieren te controleren zijn ter plekke in uitvoering zijnde werkzaamheden die getoetst moeten worden. Dit in het kader van bouwen conform vergunning of bouwen zonder vereiste vergunning.

Met andere woorden: we komen niet achter de voordeur, tenzij hiervoor een concrete aanleiding is.

Beperkte overlast

Er wordt geen opvolging gegeven aan meldingen (toezicht gehouden) wanneer de overlast veroorzaakt wordt door normaal functionerende kleinschalige apparatuur en installaties die bedoeld zijn voor huishoudelijk gebruik. Hierbij kan worden gedacht aan:

- airco-buitenunits
- warmtepompen
- warmtepompen en filterpompen van zwembaden

De melder ontvangt een terugmelding dat de melding niet opgepakt wordt, waarna de melding geregistreerd en afgesloten wordt.

C.2 Beleidsthema Milieu

C.2.1 Omvang takenpakket

Het werkveld milieu ziet toe op de naleving van wettelijke voorschriften op het gebied van o.a. geluid, externe veiligheid, lucht, energie en bodem. Daarnaast informeren en adviseren we bedrijven over de milieuwetgeving. Wanneer de toezichthouders overtredingen constateren, wordt hierop conform de sanctiestrategie actie ondernomen. Om effectief en doelmatig te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht uit te voeren, zowel aangekondigd als onaangekondigd.

We streven ernaar om na een controle binnen twee weken een controlerapport toe te zenden aan het bedrijf. We onderscheiden binnen het werkveld milieu de volgende vormen van toezicht: programmatisch en niet-programmatisch toezicht. Naast de klassieke vorm van toezicht ('controlebezoeken') zetten we ook preventie in. In de paragrafen hierna worden de soorten van toezicht en de wijze waarop we hier uitvoering aan geven toegelicht.

C.2.1.1 Programmatisch toezicht

Integrale controles op basis van controleprogramma

Dit betreft periodiek toezicht op basis van een jaarlijks controleprogramma.

Hierbij worden alle relevante milieuthema's bij een bedrijf volledig gecontroleerd en getoetst.

Het jaarlijkse controleprogramma wordt opgesteld op basis van de inschaling van de bedrijven in 4 categorieën, van bedrijven met de minste risico's (categorie 1, bijvoorbeeld kantoren met een stookinstallatie) tot bedrijven met de meeste risico's (categorie 4, bijvoorbeeld chemische industrie).

Aspectcontroles

De controle zich richt op een specifiek onderdeel of thema binnen het bedrijf. Dit zijn bijvoorbeeld de geluidsniveaubegrenzer bij een horecabedrijf en het toezicht op uitgevoerde energiemaatregelen.

Administratieve controles

Dit zijn controles om na te gaan of de vereiste documenten zijn ontvangen. Deze controles vinden niet fysiek plaats, maar worden door de toezichthouder op afstand uitgevoerd.

Gezamenlijke controles

Dit zijn controles waarbij meerdere disciplines gezamenlijk één of meerdere panden controleren op verschillende thema's zoals milieuregelgeving en ondermijning.

Branchegerichte controles

Dit betreft controles bij bepaalde branches, zoals alle garagebedrijven.

Projectmatige controles

Dit zijn controles op het gebied van milieu, die volgen uit een project dat de gemeente Heerlen uitvoert, zoals Sociaal Veilig.

Gebiedsgerichte controles

Deze vorm van toezicht betreft het uitvoeren van controles binnen een bepaald gebied.

Voorbeeld: op een industrieterrein worden gevelcontroles uitgevoerd om na te gaan of zich nieuwe bedrijven hebben gevestigd en in hoeverre zich wijzigingen in de vestiging van bij ons bekende bedrijven hebben voorgedaan.

C.2.1.2 Niet-programmatisch toezicht

Naast het vooraf te programmeren toezicht vindt ad hoc toezicht plaats. Dit betreft controles naar aanleiding van:

- handhavingsverzoeken en lopende handhavingsprocedures;
- een nieuwe vergunning of melding;
- meldingen van derden;
- een ongewoon voorval of calamiteit;
- bestuurlijke speerpunten, voor zover deze niet zijn opgenomen in programmatisch toezicht.

Zowel bij programmatisch als niet-programmatisch zoeken we, indien daar aanleiding toe is, actief ons interne en externe netwerk op. Dat betekent dat als we signalen hebben die duiden op ondermijning, illegale afvalverwerking of -transporten of anderszins illegale activiteiten waar we vanuit Omgevingsrecht geen bevoegdheden hebben, we deze zaken doorgeven aan de teams en instanties die hier wél tegen kunnen optreden. Voorbeelden zijn Team SV&B, Team Toezicht en Team Handhaving, Inspectie Leefomgeving en Transport en de Politie. Zie ook C.6.2.



Sfeerbeeld van het vertrekmoment naar een integrale controle in samenwerking met ILT en Politie.

C.2.1.3 Basistaken

Een beperkt deel van de inrichtingen wordt in opdracht van het college gecontroleerd door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD-ZL). Dit betreft de controles die binnen het basistakenpakket vallen. Voor milieu betreft dit inrichtingen uit de zwaarste categorieën (3 en 4). De verplichting om deze controles door de RUD-ZL uit te laten voeren is in de wet geregeld.

In april 2022 is het Uniform Uitvoerings- en handhavingsbeleid RUD Zuid-Limburg basistaken (UUH)⁴ vastgesteld. Hierin is separaat beleid geformuleerd voor toezicht en handhaving op het niveau van de basistaken.

C.2.1.4 Kwaliteit

De gemeente heeft ten aanzien van de kwaliteit van de overige VTH-taken een zorgplicht, waarbij het ambitieniveau maatwerk is. Wij streven ernaar om uitvoering en handhaving zoveel als mogelijk uit te voeren conform de vigerende kwaliteitscriteria. We houden vinger aan de pols door de toezichtactiviteiten te registreren in het VTH-systeem. Op basis hiervan stellen we kwartaalrapportages op. Hiermee monitoren we of de uitvoering van toezicht verloopt volgens het Handhavingsuitvoeringsprogramma. We hebben aandacht voor het volgen van de juiste juridische procedures. Complexe casussen worden besproken in werkvelgoverleggen en er vindt een 4-ogen-principe plaats.

AANBEVELING 15

Geef in het beleid aan op welke wijze er gestuurd wordt op de goede uitvoering van de thuishaken.

De basistaken die zijn belegd bij de RUD Zuid-Limburg dienen te worden uitgevoerd conform de vigerende en landelijk geaccepteerde kwaliteitscriteria. Dit volgt uit het hiervoor genoemde UUH en de vastgestelde Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht.

C.2.2 Risicobenadering

C.2.2.1 Omvang bedrijvenstand

In de gemeente Heerlen zijn circa 8000 bedrijfsvestigingen geregistreerd. Een deel van deze bedrijven is aan te merken als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Op deze inrichtingen is de milieuwetgeving van toepassing. De gemeente voert in dat kader taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Indeling in type

Inrichtingen worden ingedeeld in 3 typen (A, B en C). Type A-inrichtingen zijn slechts beperkt bekend, omdat deze bedrijven zich niet bij ons hoeven te melden. Deze bedrijven moeten wel voldoen aan de milieuregelgeving. Type B-inrichtingen zijn meldingsplichtig en type C-bedrijven zijn vergunningplichtig.

⁴ [Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid RUD-ZL](#)

Indeling naar categorie

Het inrichtingenbestand kent daarnaast een indeling in categorieën. De indeling in 4 categorieën komt voort uit een landelijk gehanteerde indeling, die al werd gebruikt voordat in 2008 de typering A, B en C zijn intrede deed. De bedrijven met het minste risico vallen in laagste categorie (cat. 1), de bedrijven met de grootste risico's vallen in de hoogste categorie (cat. 4).

Het inrichtingenbestand is als volgt opgebouwd:

Categorie	Voorbeeld	Aantal
1	Kledingwinkel, hakkenbar	401/1600
2	Horeca	920/1152
3	Autoreparatiebedrijven	316/520
4	Complexe industrie	-/14

De verschillen in aantallen per categorie zijn te verklaren door de registraties in de verschillende systemen. Voor categorie 4 geldt dat deze bedrijven bij de overgang naar Rx.Mission door de RUD zijn geconverteerd. De verschillen in aantallen laten zien dat een actualisering van het bedrijvenbestand noodzakelijk is om een goed beeld van de milieurelevante activiteiten te krijgen.

Risico bepaalt categorie

Op basis van de risico-analyse wordt een inrichting in een categorie ingedeeld. De basis daarvoor vormen de risico-analyses zoals die beschreven zijn in 2016 en 2019. De risico-analyse die ten grondslag lag aan het vorige beleidsplan uit 2019, beschrijft dat de hoogste risico's zien op bedrijven met het aspect externe veiligheid en vuurwerkbedrijven, evenementen- en horecacontroles en periodieke milieucontroles (categorie 3 en 4 hoog risico en categorie 1 en 2 lager risico). De risico-analyse uit 2016 en 2019 is nog altijd bruikbaar voor het plannen van de integrale controles. Wij baseren dit op de ervaringen van de toezichthouders en vergunningverleners. De (milieu)risico's van de meeste bedrijven veranderen in de tijd niet of nauwelijks.

Om de VTH-instrumenten doeltreffend te kunnen gebruiken, zetten wij de komende beleidsperiode in op het eenduidiger indelen en actualiseren van het bedrijvenbestand.

C.2.2.2 Controlefrequentie

Op basis van de categorie-indeling wordt het jaarlijkse controleprogramma vastgesteld.

De zwaarste categorie (cat. 4) wordt het vaakst gecontroleerd, de lichtste categorie (cat. 1) het minst vaak. Voor de komende beleidsperiode zetten wij in op het controleren volgens de landelijke controlefrequentie:

Categorie	Voorbeeld	Controlefrequentie landelijke standaard
1	Kledingwinkel, hakkenbar	1x per 10 jaar
2	Horeca	1x per 5 jaar
3	Autoreparatiebedrijven	1x per 2 jaar
4	Complexe industrie	2x per jaar

Het hanteren van de landelijke controlefrequentie is een intensivering ten opzichte van het eerdere beleid, waarin de controlefrequentie lager was en bedrijven in categorie 1, type A en B, niet gecontroleerd werden.

Dat zorgt voor een 'blinde vlek' binnen het inrichtingenbestand van de gemeente Heerlen: we weten dat de bedrijven er zijn, maar we weten niet precies wat ze doen, wie ze zijn en welke wijzigingen er zijn. Het zijn vaak dit soort bedrijven waar ondermijning een rol speelt omdat de inrichtingsactiviteiten gecombineerd worden: een brommer/fietsenwinkel met een pakketdienst en ook nog verkoop van broodjes en frisdrank.

AANBEVELING 8

Ga voor het beleid 2023-2026 na in hoeverre het wenselijk, noodzakelijk en mogelijk is om de toezichtfrequentie in overeenstemming te brengen met de landelijke adequate norm.

Het werken conform de landelijke controlefrequentie is noodzakelijk om de naleving van regelgeving te bevorderen. Daarnaast is dit nodig om het beeld compleet te krijgen van de milieurelevante inrichtingen in onze gemeente. Op basis van eerdere registraties verwachten wij dat het aantal categorie 1 bedrijven kan oplopen tot circa 1.600. Omdat categorie 1 bedrijven onder het vorige beleid niet gecontroleerd werden en een deel van deze bedrijven zich niet bij de gemeente hoefde te melden, geven het huidige aantallen per definitie een onvolledig beeld.

Met het hanteren van de landelijke frequentie worden milieu- en veiligheidsrisico's tegengegaan en wordt een dekkend beeld verkregen van de milieurelevante activiteiten in onze gemeente. Het controleren van ook de kleinere bedrijven heeft niet alleen meerwaarde binnen het eigen beleidsthema Milieu, maar ook daarbuiten. Een grotere zichtbaarheid van toezichthouders leidt tot meer succes bij het tegengaan van illegale activiteiten. Daarom worden de controles van met name cat 1 t/m 3 bedrijven zoveel als mogelijk uitgevoerd in samenwerking met de toezichthouders /ondermijningsboa's.

Tijdens de looptijd van dit VTH-beleid zetten wij in op het hanteren van de landelijke controlefrequentie. In de Handhavingsuitvoeringsprogramma's wordt de vertaling gemaakt naar de uitvoering.

C.2.2.3 Milieubelastende activiteiten

Onder de Omgevingswet wordt het centrale begrip voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op het thema Milieu de "milieubelastende activiteit". Er wordt niet meer gekeken naar het bedrijf als geheel, maar naar elke activiteit afzonderlijk. De bedrijven in onze gemeente veranderen niet als gevolg van de komst van de Omgevingswet. De nieuwe benadering, waarin de milieubelastende activiteit centraal staat, heeft echter wel grote gevolgen voor het organiseren van het toezicht. Om het werken overeenkomstig de Omgevingswet mogelijk te maken dienen de huidige inrichtingen te worden omgezet naar milieubelastende activiteiten.

In de komende beleidsperiode wordt het bedrijvenbestand aangepast aan de nieuwe systematiek uit de Omgevingswet, waarbij de milieubelastende activiteit centraal staat. Daarbij wordt rekening gehouden met:

- de te verwachten omvang van het aantal milieubelastende activiteiten;
- het feit dat de benadering nieuw is en de implementatie formatie zal vragen.

C.2.3 Input vanuit coalitieprogramma / maatschappelijke ontwikkelingen

Energie

Energie is een belangrijk thema in het kader van milieutoezicht. Bij de controles van bedrijven wordt onder meer nagegaan in hoeverre bedrijven voldoen aan de energiebesparingsplicht en de informatieplicht. In de komende beleidsperiode worden acties uitgezet om de grootverbruikers beter in beeld te krijgen. Actueel is ook de label C-verplichting. Sinds 1 januari 2023 moet een kantoorgebouw minimaal energielabel C bezitten. De handhaving van de label C- verplichting is een taak van de gemeente, waarop de komende jaren inzet nodig is.

Naast de controlerende taak hebben de toezichthouders ook een adviserende taak. Sommige zaken zijn niet wettelijk verplicht, maar kunnen wel een groot voordeel opleveren in het kader van energiebesparing. De toezichthouders benoemen deze aspecten en adviseren ondernemers over bijvoorbeeld het gesloten houden van winkeldeuren als de verwarming of airco aan staat.



Een open inrichting

Naar verwachting wordt per 1 juli 2023 een deel van het energietoezicht aangemerkt als basistaak. Op dit moment is niet duidelijk op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven. In elk geval tot het moment dat hierover afspraken zijn gemaakt en door de RUD Zuid-Limburg in de benodigde capaciteit is voorzien, wordt het energietoezicht ongewijzigd voortgezet.

In de komende beleidsperiode zetten wij daarom in op:

- het voortzetten van de huidige praktijk waarbij het thema energie deel uitmaakt van de reguliere controles en aspectcontroles, in afwachting van duidelijkheid over de voorgenomen wijziging van het basistakenpakket en de wijze waarop dit door RUD Zuid-Limburg wordt opgepakt;
- het nader invulling geven aan de toezicht- en handhavingstaak ten aanzien van de label-C verplichting;
- het in beeld brengen van grootverbruikers.

Milieumeldingen/ongewone voorvallen

Wanneer zich in een bedrijf een ongewoon voorval voordoet, moet dit worden gemeld bij het bevoegd gezag. Het doel van deze melding is het verkrijgen van inzicht in de gevolgen van het voorval en bepalen hoe zo'n voorval in de toekomst kan worden voorkomen.

Als het toezicht binnen een bedrijf valt binnen het basistakenpakket, worden de ongewone voorvallen gemeld bij RUD Zuid-Limburg. Voor de overige bedrijven geldt dat de gemeente de melding in behandeling neemt. Een melding over een ongewoon voorval is hier gerelateerd aan een afwijking van de reguliere bedrijfssituatie. Wanneer het een melding over overlast ('klacht') betreft wordt deze afgehandeld zoals beschreven onder C.5 Meldingen.

C.2.3 Restrisico: wat doen we niet?

Uit de risicogerichte aanpak volgt dat er een restrisico is.

Geen toezicht in de periode tussen twee periodieke controles in

Periodiek toezicht met een relatief lage frequentie betekent dat er gedurende langere periodes geen toezicht uitgeoefend wordt bij bedrijven. Bij de laagste toezichtfrequentie is de periode tussen twee controles 10 jaar. Tijdens deze periode is er geen toezicht op wijziging van de bedrijfsomstandigheden, de eigenaar of de naleving van voorschriften voor bijvoorbeeld keuringen.

Dit brengt een zeker risico met zich mee, dat echter afgezet moet worden tegen het soort inrichtingen (relatief eenvoudige bedrijven).

C.3 Beleidsthema Bodem en Ondergrond

C.3.1 Omvang takenpakket

Door de geschiedenis en geografische ligging heeft de gemeente Heerlen voor Nederlandse begrippen een a-typische bodem- en ondergrond. Voorbeelden hiervan zijn de effecten van de voormalige mijnbouw, de binnen de gemeente sterk wisselende grondwaterstand (van 20 cm tot 50 meter onder maaiveld!), de hoge archeologische waarde door de Romeinse restanten en de gevolgen van het intensief oorlogsverleden. Omdat deze problematiek zich niet houdt aan gemeente- of zelfs landsgrenzen, vraagt de aanpak een regionale afstemming. Deze vindt met name plaats binnen de Parkstadregio, waar de gemeente Heerlen een centrumrol vervult.

Actueel zien wij veel grootschalige initiatieven die een stevige impact hebben op bodem en ondergrond. We noemen: de ontwikkeling van het centrum, Mijnwater/energietransitie en de gemeentebrede aanleg van glasvezel.

De combinatie van het verleden en de actuele ontwikkelingen zorgen voor een grote en tevens complexe opgave op het gebied van bodem en ondergrond.

AANBEVELING 3

Neem het beleid t.a.v. de toezichthoudende en handhavende taken voor het thema 'bodem' op in het nieuwe beleid.

De VTH taken met betrekking tot het aspect bodem vloeien voort uit de bevoegde gezagrol van de gemeente voor met name de Wbb en het Besluit bodemkwaliteit en later ook de Omgevingswet. De toezichttaak op bodemwerkzaamheden is als basistaak belegd bij de RUD-ZL. Op deze werkzaamheden is het Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid⁵ van toepassing. Dit is vervolgens gekoppeld aan het HUM-Wbb⁶. Voor de overige bodemgerelateerde werkzaamheden is het Bodembeleidsplan 2016 van de gemeente Heerlen van toepassing⁷. Als opvolging van aanbeveling 3 volstaan we hier derhalve met een verwijzing naar de betreffende stukken en is er geen noodzaak om in het voorliggende beleid de toezichthoudende en handhavende taken voor bodem nader uit te werken.

Vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet is er voor bestaande dossiers overgangsrecht van toepassing. Door dit overgangsrecht ontstaat er een splitsing in het wettelijk kader voor bodemdossiers. Zolang de betreffende dossiers niet afgerond zijn, blijft de Wet Bodembescherming hiervoor het wettelijk kader. Dit wijkt dus af van het wettelijk kader van nieuwe dossiers, die getoetst (gaan) worden aan de Omgevingswet.

⁵ [Uniform Uitvoerings- en Handhavingsbeleid RUD-ZL](#)

⁶ [Handhaving Uitvoeringsmethode Besluit Bodemkwaliteit](#)

⁷ [Bodembeleidsplan 2016 Gemeente Heerlen](#)

C.3.2 Risicobenadering

Zie de beleidsdocumenten zoals genoemd onder 3.1.

C.3.3 Restrisiko: wat doen we niet?

Zie de beleidsdocumenten zoals genoemd onder 3.1.

C.3.4 Ontwikkelingen Bodem en Ondergrond

De rol van Bodem en Ondergrond in de ruimtelijke omgeving is groot. We beschikken over veel data- en informatiebronnen met (historische) informatie, zoals bodemonderzoeken, gebiedsanalyses en risicokaarten. In de komende beleidsperiode zetten wij in op het verknopen van deze informatie en data. Op deze manier kunnen wij onze dienstverlening richting inwoners, bedrijven en initiatiefnemers (nog) verder verfijnen en verbeteren. Dit komt de uitvoering van o.a. bouwprojecten ten goede.

Een praktisch voorbeeld hiervan is dat we kaartlagen met ondergrondse infrastructuur, bodemkwaliteit, grondwaterstanden en mijnverleden 'over elkaar heen leggen'. Dit is zeer bruikbare informatie om bijvoorbeeld leidingtrajecten te bepalen of om te bezien hoe de fundering van bouwprojecten het beste kan worden uitgevoerd.



Enkele (algemene) voorbeelden van ondergrondse activiteiten en hun samenhang

Door de advisering over werkzaamheden in de ondergrond te verschuiven naar het begin van de keten (al in de initiatief/ontwerp-fase) krijgt de ondergrond meer aandacht bij ontwerpen en daarmee indirect in vergunningstrajecten. Zo worden faalrisico's en handhavingszaken later in de keten worden beperkt.

C.4 Thema geluid, horeca en evenementen

Geluid, horeca en evenementen nemen een bijzondere plek in bij toezicht en handhaving. Enerzijds vanwege de specifieke wetgeving, anderzijds vanwege de diversiteit aan horecagelegenheden en evenementen. Het onderwerp 'geluid' heeft hier met name betrekking op 'muziek' en niet op geluid vanuit installaties die tot de inrichting behoren zoals bijvoorbeeld airconditioning. Dat valt onder C.2 Milieu.

C.4.1 Omvang takenpakket

De gemeente Heerlen kent een aantal gebieden waar horeca geconcentreerd is, zoals het centrum van Heerlen en het centrum van Hoensbroek. Daarnaast zijn er, verspreid over heel Heerlen, individuele horecainrichtingen. De horecainrichtingen variëren van een 'dorpskroeg' tot grote uitgaansgelegenheden en restaurants. In totaal zijn er circa 450 horecainrichtingen, deze zijn onder te verdelen in:

- Restaurants
- Café's
- Supermarkten
- Cafetaria's (met verkoop van alcohol)
- Cafetaria's (zonder verkoop van alcohol)
- Shoarmazaken
- 'Koffie met vlaai'-zaken
- Nachtwinkels

Een actuele eigenschap van horecainrichtingen is dat er relatief veel verloop is van eigenaren.

In de gemeente Heerlen is altijd wat te doen! We presenteren ons als gemeente waar veel evenementen plaatsvinden. De aard en omvang van die evenementen is divers. Van buurtbarbecue tot Cultura Nova en van Schrit_tmacher tot ParkCityLive. Daarnaast zijn er ook de meer traditionele evenementen zoals Vastelaovend. Elk van deze evenementen kent haar eigen aantallen en type bezoekers. We kennen de volgende verdeling in evenementen:

A categorie

Een evenement van de A-categorie heeft een laag risico, een beperkte impact op de omgeving en beperkte gevolgen voor het verkeer. Doorgaans wordt voor deze categorie evenementen volstaan met een melding aan de gemeente en wordt door de gemeente veelal geen vergunning met voorwaarden opgesteld.

Voorbeeld: een buurtfeest

Aantal: circa 210 evenementen per jaar (70%)

B categorie

Dit betreft evenementen met een gemiddeld risico, grote impact op de directe omgeving en/of grote gevolgen voor het verkeer.

Voorbeelden: kleinschalig festival

Aantal: circa 75 evenementen per jaar (25%)

C categorie

Het gaat om evenementen met een hoog risico, grote impact op de stad en/of grote regionale gevolgen voor het verkeer.

Voorbeeld: grootschalig festival

Aantal: circa 15 evenementen per jaar (5%)

Het toezicht bij horeca bestaat uit het controleren van de voorschriften die voortkomen uit de melding, vergunning en/of maatwerkvoorschriften. Het betreft de controle van voorschriften die er voor zorgen dat de bedrijfsactiviteiten voor personeel, bezoekers en omgeving op een prettige en veilige wijze worden uitgevoerd. Denk bijvoorbeeld aan controle van de luchtfilters uit keukens, het checken van vetputten voor het riool en de afregeling van geluidsinstallaties.

Wanneer daar aanleiding voor is, worden themagerichte controles uitgevoerd. Zo worden de horecainrichtingen voorafgaand aan Vastelaovend in samenwerking met de brandweer gecontroleerd op brandveiligheid (brandveilige versiering, vluchtwegen).

Bij evenementen worden de voorschriften uit de melding of de vergunning gecontroleerd. Specifieke onderdelen zijn de bezoekersaantallen, de terreinindeling, de geluidsvoorschriften en de start- en eindtijden. Net als bij vergunningverlening maken we bij toezicht een afweging zodat er een goede balans blijft tussen het plezier van de bezoekers (en de initiatiefnemer) en de omwonenden/omgeving.

Over de afgelopen jaren is een trend geconstateerd dat reguliere evenementen schaalvergroting opzoeken: zowel het aantal bezoekers als het aantal dagen wordt uitgebreid. Dit leidt tot een grotere belasting tijdens de voorbereiding en tijdens de uitvoering van het evenement. Omdat de impact voor de omgeving ook toeneemt, is het denkbaar dat ook het aantal klachten toeneemt.

Daarnaast wordt geconstateerd dat organisatoren op zoek gaan naar alternatieve locaties: geen evenement op een 'standaardlocatie' maar bijvoorbeeld een festival in de buurt van een natuurgebied. Daarmee wordt de toetsing van het evenement meer complex. Tijdens het evenement zijn er meer aandachtspunten om rekening mee te houden.

C.4.2 Risicobenadering

Voor horeca gaan we uit van het onderhouden van een goede relatie met de ondernemers. Door de inrichtingen met regelmaat te bezoeken, houden we vinger aan de pols bij wijzigingen en eventuele onvolkomenheden. Hiertoe plannen we regelmatige controles in waarbij we rekening houden met de belasting voor de eigenaar van de inrichting. Controles waarvoor meer tijd nodig is, kondigen we vooraf aan. Controles met een specifieke aanleiding of met een licht karakter kunnen ook onaangekondigd uitgevoerd worden. Dit komt de flexibiliteit van de inzet van toezicht ten goede.

Omdat de toezichthouders veel horecainrichtingen bezoeken, vervullen zij een belangrijke oog- en oorfunctie voor interne en externe partners. Wanneer er zaken opvallen die van belang kunnen zijn voor deze partners dan wordt hier melding van gemaakt.

Vanaf 1 januari 2023 staat lachgas op lijst II van de Opiumwet. Vanaf dan is het verboden om lachgas als genotsmiddel bij je te hebben, te verkopen of te vervoeren. Het doel van dit verbod is het gebruik van lachgas onder particulieren terug te dringen.

Omdat de toezichthouders veel horecaondernemingen bezoeken, vervullen zij een signaleringsfunctie vervullen bij de naleving van dit verbod. Wanneer er bij een controle indicaties zijn dat er (mogelijk) illegaal lachgas aanwezig is, wordt deze informatie doorgegeven aan het gemeentelijk Interventieteam en de politie.

Bij evenementen zetten we onze toezichtcapaciteit in op grootschalige evenementen. Vanwege het aantal bezoekers zijn de effecten hier het grootst. Daarnaast besteden we tijdens de looptijd van dit VTH-beleid structureel aandacht aan kleinere evenementen. Ervaringen uit andere gemeenten leren ons namelijk dat calamiteiten vaak juist niet voorkomen bij grote evenementen maar bij kleinere. Denk aan het ongeval met de monstertruck in Haaksbergen en het voertuig dat het dorpsfeest inreed. Grote evenementen worden over het algemeen georganiseerd door professionele organisaties met de inzet van professionals op beveiliging en de opbouw. Bij kleine(re) evenementen wordt vaak gewerkt met vrijwilligers en is het budget om aan alle voorschriften te voldoen vaak beperkt.

Binnen de kaders van de wet- en regelgeving wordt de balans gezocht tussen evenementen mogelijk maken en het op zodanige wijze vergunning/toezicht houden dat een evenement voor iedereen leuk en veilig is: voor de bezoekers, de organisatoren en de omgeving.

C.4.3 Restrisiko: wat doen we niet?

We zetten toezicht en handhaving in na beoordeling van het risico en de urgentie. Daarbij kijken we naar de omgeving en het effect voor de omgeving. Het kan dus zijn dat een melding van geluidsoverlast vanuit een café in een woonwijk een andere urgentie krijgt dan een melding van geluidsoverlast in een horecaconcentratiegebied.

In de Handhavingsuitvoeringsprogramma's en de doorvertaling daarvan in de werkplanningen maken we een keuze welke evenementen bezocht worden en met welke inzet. Dat betekent dat er ook evenementen niet bezocht worden. Deze indeling kan per jaar verschuiven op basis van de resultaten van eerdere toezichtcontroles, klachten of juist de waarneming dat een evenement probleemloos verlopen is.

We zijn kritisch op wie er verantwoordelijk is voor de afhandeling van overlastmeldingen. Wanneer overlast voortkomt uit het niet-naleven van de vergunningvoorschriften dan kunnen we hier bestuursrechtelijk tegen optreden. Wanneer het overlastmeldingen betreft die niet gekoppeld zijn aan de vergunningvoorschriften (luidruchtige bezoekers na afloop van het evenement, troep op de straat) dan wordt gezien of dit vanuit openbare orde opgepakt kan worden. Ook ligt hier een verantwoordelijkheid voor de organisator van het evenement.

C.5 Meldingen

In dit VTH-beleid wordt de afhandeling van klachten en meldingen specifiek benoemd. Hiervoor zijn twee redenen, maar allereerst benoemen we dat we in de VTH-keten over het algemeen over 'meldingen' gesproken wordt. Een melding is een signaal van een inwoner of een bedrijf waarmee zij iets kenbaar maken aan de gemeente Heerlen. Een klacht is een uiting van ontevredenheid over een handeling of afhandeling door de gemeente Heerlen, bijvoorbeeld het niet snel genoeg oppakken van een melding of onvrede over de uitkomst van een verzoek. Een klacht volgt binnen de gemeente Heerlen een andere procedure dan een melding. Een klacht gaat over de organisatie en/of haar medewerkers. Een melding gaat over een activiteit of het effect daarvan buiten de organisatie van de gemeente Heerlen. In dit hoofdstuk gaat het over meldingen.

AANBEVELING 9

Maak in het beleid 2023-2026 meer concreet hoe er gehandeld wordt bij meldingen die niet geprioriteerd zijn.

Twee redenen om meldingen een eigen plek te geven in het VTH-beleid

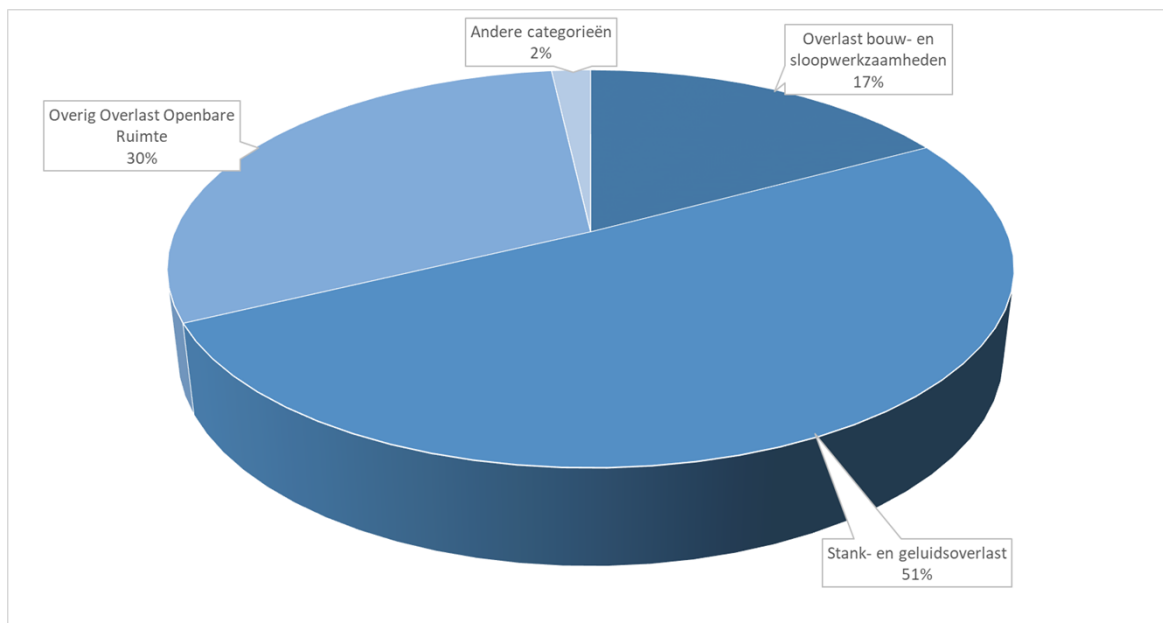
- (1) Het aantal meldingen is de laatste jaren toegenomen. Tijdens en na de COVID-19-periode zagen we het aantal meldingen stijgen, wellicht omdat mensen meer thuis waren en zich meer bewust waren van hun omgeving. De introductie van het nieuwe meldingensysteem in juli 2022 met bijbehorende website melding.heerlen.nl heeft de drempel verlaagd om meldingen in te dienen (en dat is goed!).
- (2) In voorgaande versies van het beleid werden meldingen niet als zodanig benoemd en maakten ze deel uit van het reguliere werk. Door ze hier een specifieke plek te geven, wordt er in de Handhavingsuitvoeringsprogramma's capaciteit benoemd. Dit komt de positie van meldingen ten goede en daarmee de dienstverlening van de gemeente Heerlen.

C.5.1 Omvang takenpakket

De gemeente Heerlen ontvangt voor het onderwerp Omgevingsrecht jaarlijks vele honderden meldingen. Een groot aantal meldingen komt rechtstreeks bij de toezichthouders binnen via het Klantcontactcentrum (14 045), mail of directe telefoon. Een aandachtspunt hiervoor is de registratie van deze meldingen in het VTH-systeem. Onder werkdruk wordt er vaak voor gekozen om wel opvolging aan de melding te geven maar de registratie in het systeem wordt achterwege gelaten. De inzet van de procesondersteuners gaat hier verbetering in brengen. Daarnaast wordt bij alle medewerkers het belang benadrukt van registratie van meldingen: als we aantallen en soorten meldingen kennen, kunnen we het beleid en de uitvoering hier nog beter op toespitsen.

Uit het meldingensysteem Signalen volgt dat we in één jaar tijd circa 560 meldingen voor het VTH-werkveld hebben ontvangen. Dit zijn de meldingen die specifiek betrekking hebben op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Meldingen over Openbare Orde en de openbare ruimte zijn hier niet in meegerekend. Het totaal aantal ingediende meldingen voor de gemeente Heerlen over dezelfde periode bedraagt circa 5.000 stuks. Daarmee is ongeveer 11% van alle meldingen via het systeem bestemd voor VTH.

De meldingen voor VTH zijn onder te verdelen in vier hoofdcategorieën.



Overlast bouw- en sloopwerkzaamheden (17%)

Het betreft meldingen van bouwen/slopen zonder vergunning of melding, overlast door bouwactiviteiten, het melden van mogelijk gevaarlijke situaties zoals illegale bewoning en het melden van activiteiten die niet toegestaan zijn volgens het bestemmingsplan. Deze meldingen zijn vrijwel geheel voor het beleidsthema Bouw/RO (hoofdstuk C.1).

Stank en geluidsoverlast (51%)

Het betreft hier voor het merendeel meldingen van geluid (muziek) uit horecainrichtingen, geuroverlast vanuit inrichtingen (zowel milieu- als horeca-inrichtingen). We ontvangen ook meldingen over laagfrequent geluid en overlast door airco/warmtepompen. Het merendeel van deze meldingen wordt afgehandeld door het beleidsthema Milieu (hoofdstuk C.2) en beleidsthema Geluid, Horeca en Evenementen (hoofdstuk C.4).

Overig overlast openbare ruimte (30%)

Hier worden ook meldingen over geluidsoverlast vanuit horecainrichtingen onder geregistreerd. Andere voorbeelden zijn meldingen van parkeren in de voortuin, overlast door stoken en ongedefinieerd geluid in de omgeving. De afhandeling van deze meldingen wordt verdeeld tussen de beleidsthema's Bouw/RO (C.1), Milieu (C.2) en Geluid, Horeca en Evenementen (hoofdstuk C.4)

Andere categorieën (2%)

Dit betreft meldingen die niet ondergebracht kunnen worden in de andere categorieën en de aanleiding voor de meldingen is zeer divers.

C.5.2 Risicobenadering

Bij de beoordeling en opvolging van de meldingen wordt de risicobenadering gevolgd zoals die van toepassing is voor de beleidsthema's. Dat betekent bijvoorbeeld voor het beleidsthema Bouw/RO (B.1) dat meldingen over constructieve of brandonveilige situaties met een andere urgentie en prioriteit opgepakt worden dan meldingen die vallen onder het niet-geprioriteerde deel.

C.5.3 Restrisiko: wat doen we niet?

De risicobenadering betekent dat we ook dingen niet of minder doen. Bij de afhandeling van meldingen kan dat betekenen dat de melder de terugkoppeling ontvangt dat we niets kunnen betekenen in de afhandeling van zijn of haar melding of slechts een beperkte rol kunnen nemen. Het kan ook betekenen dat we aangeven dat we afwachten of er vanuit de omgeving meerdere meldingen ontvangen worden. Wanneer dat gebeurt, leidt dat tot een andere urgentie voor de melding.

Hiertoe worden alle meldingen geregistreerd in het systeem. De analyse hiervan is van groot belang om bij het opstellen van het Handhavingsuitvoeringsprogramma en het VTH-beleid de juiste accenten te kunnen leggen.

Benadrukt wordt dat de melder in alle gevallen een terugkoppeling ontvangt, ook als de melding niet verder opgepakt wordt. Er zijn twee uitzonderingen: de situaties zoals beschreven onder C.5.3.1 en C.5.3.3

C.5.3.1 Anonieme meldingen

Anonieme meldingen en anonieme verzoeken tot handhaving worden in behandeling genomen als de melding voldoende informatie bevat. Wanneer de melding naar oordeel van de toezichthouder of procesondersteuner niet compleet of concreet is (een anonieme melding "het stonk hier twee weken geleden", zonder locatie), is er geen mogelijkheid deze verder aan te vullen. Dit soort meldingen wordt geregistreerd maar er wordt geen verdere opvolging aan gegeven. Vanwege de aard van een anonieme melding vindt er geen terugkoppeling plaats aan de melder.

C.5.3.2 Handhavingsverzoeken

Voor handhavingsverzoeken geldt dat deze worden afgehandeld conform de wettelijke eisen in de Algemene wet bestuursrecht. De toezichthouder onderzoekt in hoeverre sprake is van een overtreding. Dit vormt de grondslag voor verdere besluitvorming.

Voor handhavingsverzoeken geldt in zijn algemeenheid dat deze door een belanghebbende moeten worden ingediend. Bij een anoniem verzoek is het niet mogelijk om te beoordelen of de indiener belanghebbende is.

C.5.3.3 Veelklagers

In een beperkt aantal gevallen komt het voor dat een melding niet naar tevredenheid van de melder wordt afgehandeld omdat hij/zij zich niet kan vinden in de beantwoording of uitleg van de gemeente. De melder kan er dan voor kiezen om een verzoek tot handhaving in te dienen, waarna het standpunt van de gemeente met een formeel besluit kenbaar wordt gemaakt, waartegen bezwaar, beroep en hoger beroep open staat.

Vaak kiezen melders hier niet voor maar blijven ze volharden in het indienen van vergelijkbare meldingen. Deze leiden dan tot vergelijkbare antwoorden en niet zelden tot een langdurige mailwisseling of telefoongesprekken met de medewerkers. Dat heeft een onevenredige belasting van de gemeentelijke organisatie tot gevolg: er is immers al meerdere keren duidelijk uitleg gegeven over het standpunt en de melder kiest er niet voor om de wettelijke mogelijkheden te benutten. De tijd die medewerkers besteden aan de voortdurende gesprekken en discussies met de melder, kan niet ingezet worden om andere inwoners en bedrijven van dienst te zijn.

In deze situaties laten we, na overleg met de portefeuillehouder, de melder schriftelijk weten dat we meldingen over dezelfde onderwerpen en met dezelfde vragen niet meer in behandeling nemen. De meldingen worden wel geregistreerd, maar er wordt geen opvolging aan gegeven en er wordt ook geen terugkoppeling gegeven. Deze aanpak wordt ondersteund door de Nationale Ombudsman.

C.6 Juridische handhaving

Wanneer uit toezicht blijkt dat er een situatie bestaat die in strijd is met de wet- en regelgeving, moet er in beginsel handhavend worden opgetreden. Binnen het Omgevingsrecht vindt handhaving plaats op basis van schriftelijke waarschuwingen en het bestuursrecht: we leggen een last onder dwangsom op of passen bestuursdwang toe. Voordat we zover zijn, zijn er nog andere middelen die we inzetten om de illegale omstandigheden te (laten) beëindigen. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de wijze waarop we samen met de overtreder trachten op een zo weinig mogelijk ingrijpende wijze tot beëindiging van de overtreder te komen.

AANBEVELING 12

Implementeer de geactualiseerde Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht 2022: geef de combinatie van bestuursrecht en strafrecht een expliciete plek in het toezicht- en handhavingsbeleid. Maak de verbinding met handhavingspartners zoals politie en landelijke diensten.

C.6.1 Preventie

Voorkomen is beter dan genezen. Daarom zetten wij ook andere instrumenten dan toezicht en handhaving in, met als doel te voorkomen dat overtredingen of ongewenste situaties ontstaan. Belangrijke instrumenten daarbij zijn:

- communicatie, kennis- en informatieoverdracht.
We informeren nieuwe en bestaande bedrijven over (wijzigingen in) regelgeving en bevorderen dat bedrijven ons bij vragen weten te vinden. We stimuleren naleefgedrag en streven ernaar om situaties te voorkomen waarbij slecht naleefgedrag wordt veroorzaakt door onvoldoende kennis. We informeren bedrijven over de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd, het belang van naleving en de gevolgen van niet-naleving;
- zichtbaarheid van het toezicht en handhavingsactiviteiten;
We laten zien dat we toezicht houden, zijn zichtbaar aanwezig en handhaven als dat nodig is.
- bevorderen van de handhaafbaarheid van regels die de gemeente zelf vaststelt, zoals omgevingsplannen en vergunningen. De gemeente toetst actief of nieuw op te stellen regels actueel, eenduidig en controleerbaar zijn. Vergunningverleners en handhavers overleggen voorafgaand aan de afgifte van vergunningen over de handhaafbaarheid van te stellen voorschriften.

C.6.2 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie staat de vraag centraal hoe de gemeente als bevoegd gezag het toezicht op naleving van de regels uitoefent. De intensiteit waarmee de gemeente toezicht houdt, hangt af van de prioriteit die aan een handhavingstaak is toegekend. Hoe hoger de prioriteit, hoe intensiever het toezicht. De vormen van toezicht en de accenten waarop in deze beleidsperiode wordt ingezet zijn elders in dit beleidsstuk per werkveld uitgewerkt.

Samenwerking

Bij het uitvoeren van toezicht en handhaving wordt zoveel mogelijk intern en extern samengewerkt. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de ambities, die de gemeente heeft ten aanzien van de verbetering van haar dienstverlening. Ook wordt hiermee tegemoet gekomen aan de eisen, die in de Wabo aan het toezicht worden gesteld.

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt tijdig de afstemming tussen de verschillende teams gezocht en controles worden zoveel mogelijk gezamenlijk en gelijktijdig uitgevoerd. Daarnaast wordt de samenwerking met externe partners opgezocht als het vermoeden bestaat dat sprake is van raakvlakken in het kader van toezicht en handhaving. Veelal kunnen illegale situaties vanuit meerdere bevoegdheden worden opgepakt. Als voorbeeld noemen we de afvalstoffenwetgeving. Deze kent niet alleen handhavingsbevoegdheden toe aan burgemeester en wethouders, maar ook aan de Inspectie Leefomgeving en Transport. Een aanpak waarbij een illegale situatie vanuit meerdere organisaties kan worden aangepakt, versterkt de handhaving en zal leiden tot het sneller beëindigen van een illegale situatie.

Signaleringsfunctie

De toezichthouders kijken tijdens een controle niet alleen naar hun eigen vakgebied, maar hebben ook een signaleringsfunctie voor constatering die voor andere werkvelden of organisaties belangrijk kunnen zijn. Handhavingspartners bij Waterschap Limburg, Provincie Limburg, RUD Zuid-Limburg, Veiligheidsregio Zuid-Limburg, Politie eenheid Limburg en Milieuteam en rijksdiensten zoals Inspectie Leefomgeving & Transport en de Arbeidsinspectie benaderen wij actief.

De signaleringsfunctie van toezichthouders is van grote waarde is als het gaat om het tegengaan van ondermijnende criminaliteit. Een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit vraagt om een georganiseerde overheid die alle middelen en instrumenten inzet die zij tot haar beschikking heeft. Het is van belang dat interne afdelingen van de gemeente intensief samenwerken door vroegtijdig informatie te delen. De toezichthouders zijn de ogen en oren van de gemeente. Bovendien beschikken zij over toezichthoudende bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Omdat toezichthouders, al dan niet naar aanleiding van meldingen, frequent bedrijven en woningen bezoeken zijn zij in staat om signalen van ondermijnende criminaliteit snel op te pikken en hierover intern afstemming te zoeken. Er is sprake van een structurele samenwerking tussen de teams BMB en Sociale Veiligheid & Buurtregie alsmede Beleid Maatschappij, cluster Integrale Veiligheid, die in de komende beleidsperiode verder geïntensiveerd zal worden.

C.6.3 Sanctiestrategie

Gesprek

Leidt het toezicht niet tot het opheffen van de overtreding, dan worden handhavingsinstrumenten ingezet. Dit heeft tot doel een illegale situatie weer in overeenstemming te brengen met de wettelijke voorschriften en vergunningen. De overheid heeft immers een beginselplicht tot handhaving. Uitgangspunt is dat we in het geval van een overtreding de nieuwe Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)⁸ d.d. 12 oktober 2022 volgen.

⁸ [Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht](#)

Dit geldt ten aanzien van voorschriften op het gebied van omgevingsrecht, waarbij gemeente Heerlen zowel het bevoegd gezag als de uitvoerende instantie is.

Naast het volgen van de LHSO zorgen we ervoor dat we ook in de handhavingsfase in gesprek blijven met de overtreder, tenzij sprake is van bijzondere situaties en/of spoedeisende gevallen. Door in gesprek te blijven dragen we bij aan:

- het wekken van de juiste verwachtingen;
- het hebben van een voortdurend actueel beeld van de situatie;
- het tijdig bespreken van eventuele knelpunten;
- het geven van duidelijkheid over het te voeren (handhavings)beleid;
- het voorkomen van onnodige en langslappende juridische procedures.

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Als regels worden overtreden is een passende interventie geboden. De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht, de opvolger van de Landelijke Handhavingsstrategie uit 2014, is voor overheden (o.a. gemeenten, provincie, rijk, Openbaar Ministerie) een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen interveniëren. Intervenieren is breder dan het opleggen van sancties; ook het aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving, maar dient niet als een rigide beslisboom te worden beschouwd. In voorkomende gevallen kan gemotiveerd van de LHSO worden afgeweken.

Samenwerking

De LHSO is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving van de Omgevingswet en daarop gebaseerde regels. Om effectief te kunnen handhaven, moeten deze organisaties intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor bestuurlijke overheden en instanties binnen de strafrechtketen onderling en voor deze organisaties met elkaar.

Vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels kunnen immers zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. De LHSO zet, meer dan diens voorganger de LHS uit 2014, in op versterking van samenwerking tussen strafrecht en bestuursrecht.

In de komende beleidsperiode zetten wij in op het verder implementeren van de LHSO. Dat betekent onder meer dat wij nog meer dan nu onze handhavingspartners bij andere overheden, zoals politie en rijk, betrekken bij concrete handhavingszaken.

Specifiek voor de gemeente Heerlen is tevens het -nog vast te stellen- evenementensactiebeleid van belang. Hierin wordt vastgelegd hoe bij overtredingen van voorschriften opgetreden wordt, op basis van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Matrix

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Op basis van twee primaire variabelen wordt bepaald met welk instrumentarium gehandhaafd wordt en welke interventie passend is. Handhavers zetten daarbij de volgende stappen:

1. Positioneren van bevindingen in de interventiematrix. Dit is afhankelijk van de gevolgen die de overtreding heeft voor de fysieke leefomgeving en de typering van de overtreder;
2. Bepalen van bezwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor en ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing;
3. Optreden aan de hand van de interventiematrix;
4. Bepalen of afstemmingsoverleg met andere overheden nodig is;
5. Vastleggen stappen en beslissingen.

Interventies

De LHSO kent de volgende bestuursrechtelijke interventies:

- Aanspreken/informereren
- Bestuurlijk gesprek/waarschuwing
- Last onder dwangsom
- Last onder bestuursdwang (inclusief tijdelijk stilleggen)
- Exploitatieverbod/sluiting
- Verscherpt toezicht
- Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
- Schorsen/intrekken van de vergunning, erkenning of certificaat
- Verscherpt toezicht

Hoogte dwangsom

De hoogte van een dwangsom moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. Bij het onderbouwen van de hoogte van de dwangsom kan de landelijk vastgestelde Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen⁹, of de opvolger daarvan, als richtinggevend dienen. Anderzijds kan ook een berekening van het voordeel dat de overtreder heeft bij het voortbestaan van de overtreding, vermeerderd met een “prikkelpercentage” dienen als onderbouwing voor de hoogte van de dwangsom.

Overtredingen door de eigen organisatie

De gemeente voert, net als burgers en bedrijven, zelf ook activiteiten uit op het gebied van VTH. Net zoals alle anderen zal ook de gemeente zelf aan de wet- en regelgeving moeten voldoen. Sterker nog, hierin heeft de gemeente een voorbeeldfunctie naar burgers en bedrijven. Van een gemeente mag worden verwacht dat zij zich aan de geldende regels houdt.

Gemeentelijke activiteiten worden op dezelfde wijze gecontroleerd als andere activiteiten.

Ook het sanctioneren bij overtredingen, begaan door onze eigen gemeentelijke organisatie verloopt niet anders dan bij andere overtreders. Transparantie en democratische controle zijn hierbij extra belangrijk, ook indien er bestuurlijke en/of juridische complicaties ontstaan.

⁹ Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen, mei 2023

Er wordt geen verschil gemaakt in de prioriteitstelling en de keuze voor de interventie.

Wel geldt een tweetal extra aandachtspunten:

- overtredingen door de gemeentelijke organisatie worden direct aan het management en/of burgemeester/het college van burgemeester en wethouders voorgelegd;
- het management en/of de burgemeester/het college van burgemeester en wethouders zorgen ervoor dat passende maatregelen worden genomen om de overtreding te beëindigen en de gevolgen daarvan ongedaan te maken en de overtreding in de toekomst te voorkomen.

Gedogen

De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaving. Het uitgangspunt is dat regels worden gehandhaafd. In zeer uitzonderlijke gevallen is het opleggen van sancties niet gewenst.

In dat geval kan een overtreding worden gedoogd. Hiermee wordt bedoeld dat het bestuursorgaan tegen een bepaalde overtreding niet handhavend optreedt, terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om te treden.

Gedogen is aan strikte voorwaarden gebonden. We volgen hierbij het landelijke beleidskader "Gedogen in Nederland"¹⁰. Gedogen is in beginsel slechts in de volgende mate aanvaardbaar:

- alleen in uitzonderingsgevallen:
 - a) handhavend optreden leidt tot aperte onbillijkheden, zoals in overmachtssituaties, overgangssituaties of situaties waarin handhavend optreden onevenredig is;
 - b) het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
 - c) een zwaarder wegend belang kan gedogen soms rechtvaardigen;
 - d) er is sprake van concreet zicht op legalisatie van de activiteit;
 - e) er is sprake van bijzondere omstandigheden die het afzien van sanctioneren in het concrete geval rechtvaardigen;
- gedogen vindt plaats onder voorwaarden en wordt zo veel mogelijk beperkt in omvang en/of tijd;
- gedogen vindt expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats;
- gedogen wordt schriftelijk vastgelegd in een gedoogbesluit;
- gedogen is aan controle onderworpen.

¹⁰ [Gedogen in Nederland, Kabinetsstandpunt 1996-1997, 25085](#)

C.7 Ondersteuning

Om een goede uitvoering, monitoring en bijsturing van het VTH-beleid en het Handhavingsuitvoeringsprogramma mogelijk te maken, is een goede ondersteuning nodig. In dit hoofdstuk wordt beschreven wie en wat hier bij van belang is. Het is zeker geen uitputtende opsomming, maar een indicatie van de belangrijkste onderwerpen.

C.7.1 Procesondersteuning en administratieve ondersteuning

We zetten procesondersteuners in om de vergunningverleners, toezichthouders, specialisten etc. te ondersteunen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Voorbeelden van taken van de procesondersteuners zijn:

- het eerste contact (na het klantcontactcentrum) met inwoners en bedrijven die zich telefonisch melden bij de gemeente met vragen m.b.t. Omgevingsrecht
- de afhandeling en toewijzing van ontvangen meldingen
- het afhandelen van eenvoudige meldingen
- het verwerken van gegevens en documenten in het VTH-systeem Rx.Mission (zie C.7.2)
- termijnbewaking (zie C.7.4)

De administratieve ondersteuning draagt bij aan het correct verzenden en archiveren van documenten (cf. Archiefwet, APV etc.). Hierbij is zorgvuldigheid geboden, vandaar dat we deze taken centraal neerleggen i.p.v. van de individuele vergunningverleners en handhavers.

C.7.2 VTH-systeem Rx.Mission

In het voorjaar van 2023 is de VTH-keten overgestapt naar het nieuwe VTH-systeem Rx.Mission. Dit systeem wordt ingezet om de doorlopen processtappen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vast te leggen, inclusief de daarbij gegenereerde documenten. Het is een veelomvattend en daarmee complex systeem. Door het systeem verder uit te werken en te vullen zal het op termijn een houvast zijn bij de uitvoering van de VTH-taak.

Rx.Mission bestaat naast systemen als het DSO (communicatieomgeving Omgevingswet), Signalen (meldingensysteem gemeente Heerlen), JOIN (postsysteem), DJUMA (zaaksysteem), iBabs (MT, DT, College en raadssysteem), en vakspecifieke systemen en software. Er bestaan koppelingen tussen de systemen en Rx.Mission. Op termijn worden deze verder uitgebreid om zo data nog beter te kunnen uitwisselen en ontsluiten.

C.7.3 Archief

Voor de goede uitvoering van de VTH-taak zijn we sterk afhankelijk van de gemeentelijke archieven. Informatie over eerder verleende vergunningen, eerder genomen besluiten, eerdere handhaving-casussen is essentieel voor de beoordeling van nieuwe dossiers.

Om adequaat te kunnen reageren op vragen van inwoners en bedrijven, kiezen we ervoor om informatie op de juiste wijze te archiveren conform de Archiefwet én de informatie op te slaan in ons eigen VTH-systeem. Dit laatste biedt de mogelijkheid om direct over actuele en historische informatie te kunnen beschikken, waar het opvragen van dossiers uit de archieven over het algemeen enkele dagen tijd kost. Door het VTH-systeem te vullen, kunnen we op termijn steeds meer leunen op de eigen informatie en hoeven we het archief minder te belasten. Daarbij is onze eigen registratie in Rx.Mission vaak completer (meer informatie) dan de documenten die opgenomen is in de archiefstukken. De reden hiervoor is gelegen dat de processtappen in Rx.Mission om meer informatie vragen en deze ook opgeslagen wordt (conceptversies, tussenstappen in besluitvorming).

Om te voldoen aan de Archiefwet is het zaak dat we de relevante documenten blijven aanbieden ter archivering. De procesondersteuners en administratieve ondersteuning (B.7.1) spelen hierbij een belangrijke rol.

C.7.4 Termijnbewaking

In het VTH-proces kennen we wettelijke termijnen, termijnen van orde, termijnen van de gemeente Heerlen en processen die niet tijdsgebonden zijn. Hieronder wordt per soort termijn aangegeven hoe we hier mee om gaan en hoe we de termijnen bewaken.

C.7.4.1 Wettelijke termijnen

In onder andere de Algemene wet bestuursrecht¹¹ staan termijnen opgenomen voor de afhandeling van meldingen, aanvragen en besluiten. Het kunnen ook termijnen zijn die van toepassing zijn voor de aanvrager/melder. Deze termijnen worden bewaakt binnen de processen zoals ze vastgelegd zijn in Rx.Mission. Afhankelijk van het te doorlopen proces worden de processtappen en de daarbij horende termijnen gedefinieerd. De behandelend specialist en de procesondersteuners worden door het systeem gewezen op de resterende tijd om de processtap (bijvoorbeeld: het afhandelen van een vergunningaanvraag) te doorlopen.

C.7.4.2 Termijnen van orde

Een 'lichtere' variant van C.7.4.1 Wettelijke termijnen zijn de termijnen van orde. Hierbij geeft de wetgever wel een termijn aan, maar deze is niet bindend. We geven de termijnen van orde over het algemeen dezelfde waarde als wettelijke termijnen. Ten behoeve van goede dienstverlening handelen we processen/processtappen met een termijn van orde binnen deze termijn af. In gevallen waar dat door omstandigheden niet mogelijk is, communiceren we hierover duidelijk met de betrokkenen.

C.7.4.3 Termijnen gemeente Heerlen

De gemeente Heerlen stelt haar eigen termijnen, bijvoorbeeld in een dienstverleningsconcept. Zo spreken we af binnen welke termijn we als organisatie reageren op meldingen van inwoners en bedrijven. Het contact opnemen met de steller van de vraag is hierbij van groot belang: hij of zij voelt zich gehoord. Het mooiste is wanneer de vraag bij dat eerste contact direct beantwoord kan worden.

¹¹ [Algemene wet bestuursrecht](#)

We willen de stad samen vormgeven, samen met onze inwoners en ondernemers. Dit betekent dat we als organisatie stappen moeten zetten om een serieuze partner te zijn. Een serieuze partner doet wat hij belooft, stelt zich dienstbaar op, geeft snel antwoord en maakt aanvragen zo makkelijk mogelijk. Daar gaan we keihard aan werken.

Omdat vragen binnen het VTH-werkveld vaak uitzoekwerk of afstemming tussen meerdere teams of zelfs met externe partijen vraagt hanteren wij de volgende werkwijze:

1. de procesondersteuners nemen binnen de door de gemeente Heerlen gestelde termijn contact op met de vragensteller. Indien mogelijk wordt de vraag direct beantwoord.
2. Zo niet, dan wordt een termijn aangegeven waarbinnen de vragensteller antwoord ontvangt. De termijn is afhankelijk van de complexiteit van de vraag en de noodzaak tot integrale afstemming voor de beantwoording van de vraag. De insteek is dus niet 'snel antwoord geven' maar 'een goed antwoord geven binnen een redelijke termijn'. Daarmee werken we aan een hoger niveau van dienstverlening voor de inwoners en bedrijven van de gemeente Heerlen.

C.7.4.4 Processen die niet tijdgebonden zijn

Er zijn processen die niet tijdgebonden zijn. Hierbij kan gedacht worden aan informatieverzoeken van andere overheidsinstanties, het doorvertalen van nieuwe wet- en regelgeving en de keuze om themagericht toezicht uit te voeren.

Wanneer het betreffende proces een externe factor kent, bijvoorbeeld het verzoek om informatie aan te leveren aan een andere overheidsinstantie, dan behandelen we dat verzoek als ware het een klantcontact. Daarmee is de werkwijze van C.7.4.3 Termijnen gemeente Heerlen van toepassing.

Wanneer het een intern proces betreft dan wordt bezien op welke wijze de benodigde capaciteit geborgd is en met welke planning het proces uitgevoerd wordt. Afhankelijk van de omvang wordt er capaciteit opgenomen in het Handhavingsuitvoeringsprogramma of wordt er, in samenspraak met de portefeuillehouder, geprioriteerd in de werkzaamheden.

C.8 Personeel

C.8.1 Van beleid naar uitvoering

Om goed uitvoering te geven aan de toezicht- en handhavingstaak Bouw/RO worden er toezichthouders, handhavers, juristen, specialisten en ondersteuners ingezet. De benodigde capaciteit wordt beïnvloed door een aantal factoren:

- Het aantal verleende vergunningen
- De complexiteit en omvang van de verleende vergunningen
- Het aantal ingediende meldingen
- Het aantal en de complexiteit van interne en externe projecten/programma's
- Het aantal verzoeken tot handhaving
- Het aantal verzoeken op basis van de Wet open overheid (voorheen: Wob)

Hieruit blijkt dat de benodigde capaciteit met name door externe factoren bepaald wordt. Economische ontwikkelingen zoals een recessie kunnen een sterke stempel drukken op het beleidsveld Bouw/RO. De impact is echter 'vertraagd' omdat investeringen vaak al gedaan zijn: bouwprojecten zijn al gefinancierd en worden alsnog uitgevoerd.

Dit maakt het lastig om een goede balans te vinden tussen de uit te voeren werkzaamheden en de benodigde capaciteit. Daarom wordt in de Handhavingsuitvoeringsprogramma's gewerkt met een basisbezetting en een flexibele schil. De basisbezetting is gebaseerd op een gemiddelde inzet over de afgelopen jaren. Daarnaast wordt een flexibele schil ingezet om extra werkzaamheden en projecten uit te voeren. Wanneer uit de kwartaalrapportages blijkt dat de beschikbare capaciteit niet voldoende is, wordt er opgeschaald of worden de prioriteiten zodanig aangepast dat de aandacht uit blijft gaan naar activiteiten met de grootste risico's.

C.8.2 Functiescheiding vergunningverlening en toezicht/handhaving

Er wordt een functiescheiding op teamniveau gehanteerd tussen de primaire vergunningverlenende en toezichthoudende taken. Medewerkers die vergunningen verlenen zijn in een ander team werkzaam dan de medewerkers die toezicht uitoefenen.

AANBEVELING 13

Beschrijf de praktische invulling van functiescheiding voor functies die een adviestaak hebben bij zowel vergunningverlening als bij toezicht/handhaving.

Voor de specialisten zoals de specialisten constructieve veiligheid of geluid, wordt invulling gegeven aan de wettelijk voorgeschreven functiescheiding doordat de specialist die geadviseerd heeft bij de behandeling van de vergunningaanvraag niet adviseert tijdens de toezichtfase en eventuele handhaving die daar uit voortkomt. Indien nodig vragen we een extern bureau om advies om de functiescheiding in stand te houden.

C.8.3 Roulatiesysteem

Op basis van het BOR en de landelijke kwaliteitscriteria dient de organisatie te voorzien in een roulatiesysteem voor toezicht en handhaving. Het is zaak om er voor te zorgen dat de toezichthouders op elk moment in staat zijn om hun werk uit te voeren zonder dat ze bevooroordeeld ("dat bedrijf doet het altijd goed" / "dat bedrijf doet het altijd fout") of beïnvloedbaar zijn bijvoorbeeld doordat er een jarenlange band ontstaat tussen een inrichtinghouder en een toezichthouder.

AANBEVELING 14

Benadruk in het nieuwe beleid het belang van een roulatiesysteem en stuur op de spoedige implementatie daarvan.

Door regelmatig te wisselen van thema, omgeving of soort bedrijven wordt dit mogelijk gemaakt. We zoeken hierbij een balans tussen de invulling van het voorschrift uit het BOR/kwaliteitscriteria en de praktische invulling. Een té frequente wijziging van situaties kan leiden tot kennisverlies en onpraktische werksituaties.

De wijze waarop het roulatiesysteem ingevuld wordt, wisselt per soort functie. Hieronder volgt de beschrijving per functiesoort. Het roulatiesysteem is te traceren door de registratie in het VTH-systeem. Hieruit volgt welke medewerker bij welke casus betrokken is (geweest).

Specialisten: zie ook C.8.4. Casussen worden 'random' toegewezen aan de specialisten waardoor een zekere onafhankelijkheid bestaat van de betrokken bedrijven, het soort casussen en de beoordeling van de dossiers.

Toezichthouders milieu: wisselen op firmaniveau zodat een toezichthouder steeds wisselende firma's controleert. Bedrijven worden jaarlijks 'random' toegewezen.

Toezichthouders Bouw/RO: we beschouwen Heerlen als één gebied, casussen worden random toegewezen, wisselen op projectniveau (bijvoorbeeld controles scholen) of themaniveau (bijvoorbeeld reguliere controles gemeenschapshuizen). Er bestaat ook een zekere willekeur doordat de procesondersteuners meldingen toewijzen aan de collega die op dat moment beschikbaar is.

Handhavers en juristen: werken op basis van aangeleverde informatie. Deze toewijzing gebeurt random, waardoor de casussen ook random opgepakt worden. Grotere dossiers worden in overleg toegekend waarbij de beschikbaarheid de grootste rol speelt. Dit leidt tot een zekere willekeur in de toewijzing van de dossiers.

C.8.4 Bereikbaarheid buiten kantooruren

Artikel 7.4 van het BOR schrijft voor dat “de organisatie van de bestuursorganen en van de omgevingsdienst ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.” Hiermee wordt bedoeld dat in urgente situaties een beroep kan worden gedaan op de vakinhoudelijke en specialistische inzet van de gemeentelijke en RUD-medewerkers.

In onderstaande beschrijvingen worden GRIP-situaties die via de Veiligheidsregio lopen buiten beschouwing gelaten. Hiervoor is de calamiteitenstructuur GRIP van toepassing.

C.8.4.1 Niet-urgente meldingen

Het artikel uit het BOR heeft betrekking op meldingen van zodanige aard voor mens, dier of omgeving dat er direct opvolging aan gegeven dient te worden. Meldingen van minder urgente aard kunnen direct op of een later moment kenbaar gemaakt worden via melding.heerlen.nl. Wanneer de melding betrekking heeft op de uitvoering van een basistaak wordt de melding doorgegeven aan de RUD-ZL.

Bij elke melding voor de gemeente zelf wordt er contact opgenomen met de melder, zie ook C.5.2. Op deze manier wordt de melding geverificeerd en, indien nodig, compleet gemaakt. Vervolgens wordt de melding binnen redelijke termijn afgehandeld. De hiervoor benodigde tijd is afhankelijk van de aard en omvang van de melding. De melding en de afhandeling daarvan wordt vastgelegd in het VTH-systeem. Op basis van deze registratie vindt monitoring plaats van veelvoorkomende meldingen en klachten. Dit kan aanleiding zijn om hier een accent op te leggen in het volgende beleidsplan of in het volgende uitvoeringsprogramma.

C.8.4.2 Urgente meldingen en calamiteiten: bouw/RO

Een melding of calamiteit kan op verschillende manieren door de gemeente ontvangen worden. Veelal komen meldingen via het algemene nummer 14 045 binnen bij de meldkamer van de gemeente. Deze is buiten kantooruren en tijdens de weekenden bezet. Ook kunnen meldingen binnen komen via hulpdiensten als Politie en Brandweer. In geval van calamiteiten is de Officier van Dienst (OvD) namens de gemeente het eerste aanspreekpunt. De OvD bepaalt samen met de hulpdiensten of er inzet nodig is van de vakspecialisten. Bijvoorbeeld om na te gaan of het veilig is om een woning na een brand te betreden voor onderzoek.

Ondersteuning Constructieve veiligheid wordt afgeroepen via een groep van constructeurs van Zuid-Limburgse gemeenten: Heerlen, Sittard-Geleen, Maastricht en Kerkrade.

Ondersteuning Asbest ligt afhankelijk van het onderwerp bij de RUD-ZL of bij de gemeente. Hiervoor neemt de OvD contact op met de medewerkers van Bouw/RO.

Ondersteuning Toetsing gevaarstelling en inzet Bestuursrechtelijke Handhaving wanneer een situatie in de ogen van de OvD mogelijk gevaarlijk is, wordt de ondersteuning ingeroepen van medewerkers van het werkveld Bouw/RO. Zij toetsen of de inzet van bestuursrechtelijke maatregelen noodzakelijk is om de situatie veilig te stellen en veilig te houden. Hierbij kan gedacht worden aan de inzet van spoedbestuursdwang of een noodbevel.

C.8.4.3 Urgente meldingen: milieu

Urgente meldingen voor het onderwerp 'milieu' hebben over het algemeen betrekking op de grotere inrichtingen; dit zijn bedrijven waar de RUD-ZL toezicht houdt. De meldingen worden doorgegeven aan de RUD-ZL via de [milieuklachtentelefoon](#).

Meldingen voor de gemeente zelf worden buiten kantooruren ontvangen door de meldkamer en doorgegeven aan de toezichthouders van het werkveld milieu.

C.8.4.4 Urgente meldingen: bodem

Het toezicht op (mogelijke) bodembedreigende activiteiten is een basistaak en belegd bij de RUD-ZL. De meldingen worden doorgegeven aan de RUD-ZL via de [milieuklachtentelefoon](#).

C.8.4.5 Urgente meldingen: horeca en evenementen

Meldingen met betrekking tot horeca en evenementen gaan meestal over geluid. Deze komen buiten kantooruren en in de weekenden via het algemene nummer 14 045 binnen bij de meldkamer van de gemeente. Hier ligt een directe lijn met de BOA's en de toezichthouders horeca en evenementen. Bij grote evenementen zijn de toezichthouders meestal al aanwezig en kan er direct opvolging gegeven worden aan de melding: nagaan of er daadwerkelijk sprake is van overschrijding van de vergunningvoorschriften. Dit biedt de mogelijkheid om melder een directe terugkoppeling en uitleg te geven.

Bij horeca worden geplande en ongeplande controles uitgevoerd. Wanneer tijdens het uitvoeren van dergelijke controles een melding binnen komt, wordt er direct opvolging aan gegeven. Ook hier wordt de terugkoppeling aan de melder verzorgd. Daarmee werken we voortdurend aan een hoger niveau van dienstverlening voor de inwoners en bedrijven van de gemeente Heerlen.