
Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH fysieke leefomgeving

Gemeente Montferland 2024 - 2028

SAMENVATTING

Voor u ligt de uitvoerings- en handhavingsstrategie van de gemeente Montferland voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving (hierna: uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH) voor de periode 2024-2028. 2024 is een overgangsjaar van het VTH beleid. Deze uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH geldt tot en met 2028, waarna we het beleid evalueren en werken aan een nieuwe strategie per 2029.

De uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH geeft invulling aan de wettelijke plicht van de gemeente om een vastgestelde strategie te hebben voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Het vormt de basis voor een jaarlijks uitvoeringsprogramma.

Het werkgebied van VTH in de fysieke leefomgeving is altijd in ontwikkeling. Zo zullen de komende jaren vooral in het teken staan van het werken met de nieuwe Omgevingswet, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de grote woningbouwopgave. Bij het tot stand komen van deze uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH hebben we dan ook kritisch gekeken naar de huidige uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving en hoe deze taken zich de komende jaren gaan ontwikkelen.

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn over het algemeen geen populaire onderwerpen. Vaak is het ingewikkeld om een vergunning aan te vragen. Toezicht is lastig en kost veel tijd, handhaving is vervelend. Toch zijn de regels er niet voor niets. Ze vertegenwoordigen waarden. Een schone, veilige, leefbare en duurzame leefomgeving. Dit geldt landelijk maar ook lokaal. Bovendien als er wat gebeurt, horen we vaak: "waarom was het niet (of niet beter) geregeld?".

Deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie richt zich op de fysieke leefomgeving van de gemeente. Daarbij ligt steeds meer de nadruk op integraal en programmagericht werken. Onderwerpen die steeds terugkeren zijn:

- Effectievere en efficiëntere handhaving
- Vermindering administratieve lasten
- Minder vergunningplichtige activiteiten
- Meer algemene regels en eigen verantwoordelijkheid

Tegelijkertijd vraagt de samenleving dat vergunningverlening, toezicht en handhaving eenduidig, uniform en transparant is.

Leeswijzer en opbouw

- In hoofdstuk 1 volgen wat achtergronden en de afbakening voor deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie.
- Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving hoe de uitvoering (bestuurlijk) is georganiseerd.
- Hoofdstuk 3 gaat over de uitgangspunten en ambities.
- Hoofdstuk 4 is een vertaling naar uitvoeringspraktijk.
- In hoofdstuk 5 ten slotte wordt ingegaan op de manier van monitoring en evaluatie van het uitvoeringsbeleid.

LIJST MET AFKORTINGEN

AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur.

Apv: Algemene plaatselijke verordening gemeente Montferland.

BAG: Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

Bibob: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Kwaliteitscriteria: laatste versie van de landelijk opgestelde kwaliteitscriteria die gelden voor overheden die vergunningen verlenen, toezicht houden en handhaven krachtens de Omgevingswet.

IBT: Interbestuurlijk Toezicht: toezicht dat de provincie uitoefent in het kader van de aan haar wettelijk opgedragen taak over de gemeenten.

ITP: Integraal Toezicht Protocol: een landelijk ontwikkelde methode om de intensiteit van het toezicht op de bouw en andere activiteiten in de fysieke leefomgeving te normeren en beheersbaar te maken.

LHS: Landelijke Handhavingstrategie: beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving en voor gedogen.

ODA: Omgevingsdienst Achterhoek: gemeenschappelijke regeling waarin de gemeenten in de regio Achterhoek en de provincie Gelderland samenwerken om diverse VTH-taken gezamenlijk uit te voeren.

Ow: Omgevingswet: nieuwe wet per 1 januari 2024 om diverse oude wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving (waaronder de Wabo, de Wro, de Waterwet en de Wbb) te bundelen. Omvat een stelselherziening in het omgevingsrecht.

ODRA: Omgevingsdienst Regio Arnhem.

ODRN: Omgevingsdienst Regio Nijmegen.

VNOG: Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland.

VTH: afkorting voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (oude wetgeving).

Wbb: Wet bodembescherming.

Wro: Wet ruimtelijke ordening.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	2
LIJST MET AFKORTINGEN	4
1. Inleiding.....	6
1.1 Waarom deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie?	6
1.2 Reikwijdte Uitvoerings- en handhavingsstrategie	6
1.3 Definities VTH	6
1.4 Beleidscyclus (Big-8)	7
1.5 Kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving	7
1.6 Verordening Kwaliteit VTH.....	8
2. Organisatie	9
2.1 Bestuurlijke organisatie	9
2.2 Ambtelijke organisatie.....	9
2.3 Samenwerkingspartijen	9
2.4 Afstemming bestuur en ambtelijke organisatie	9
3. Visie, uitgangspunten en ambitie VTH.....	10
3.1 Ontwikkelingen.....	10
3.2 Wat hebben we	10
3.3 Visie VTH.....	13
3.4 Uitgangspunten	13
4. Van beleid naar uitvoering	16
4.1 Algemeen.....	16
4.2 Probleemanalyse.....	19
4.3 Doelen.....	28
5. Programmering, monitoring en evaluatie.....	30

1. Inleiding

1.1 Waarom deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie?

Deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH vervangt de vorige beleidsnota VTH-WABO. De afgelopen jaren zijn er veel ontwikkelingen en veranderingen geweest binnen het vakgebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zo brengen de nieuwe Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) veel veranderingen en zijn er nieuwe kwaliteitscriteria opgesteld. Deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH houdt rekening met deze ontwikkelingen.

De gemeente maakt in deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH keuzes voor de komende jaren. Het doel is om de ambities en prioriteiten voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving vast te stellen. Bovendien geeft het inzicht in welke doelstellingen wij willen bereiken en het bevat de missie en visie van de gemeente Montferland voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en sluit hiermee aan bij de missie, visie en kernwaarden van de organisatie.

1.2 Reikwijdte Uitvoerings- en handhavingsstrategie

De reikwijdte van deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie ziet op de uitoefening van de VTH-taken binnen de fysieke leefomgeving.

Vergunningverlening in het kader van de Algemene plaatselijke verordening (Apv) (evenementen e.d.) en bijzondere wetgeving (zoals Alcoholwet, Winkeltijdenwet) valt niet onder de Omgevingswet. Deze nota is hierop niet van toepassing.

De uitvoering van de VTH-taken ligt grotendeels bij de gemeente zelf. Het toezicht op brandveilig gebruik wordt deels uitgevoerd door de Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland (VNOG) vanuit hun eigen rol als hulpverleningsdienst en voor het overige deel door de gemeente zelf. De gemeente treedt zo nodig handhavend op.

De milieutaken worden hoofdzakelijk door de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) uitgevoerd of zij adviseren de gemeente. Het basistakenpakket (BTP) moet door de regionale omgevingsdienst worden uitgevoerd. Dit geldt vooral voor milieuvergunningen, milieucontroles en milieuhandhaving. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het basistakenpakket verruimd. De details staan in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de Omgevingsdienst.

1.3 Definities VTH

Vergunningverlening: Het beoordelen van aanvragen en meldingen aan geldende wet- en regelgeving. Vaak gaat het dan om het toetsen aan landelijke wetgeving. Dit moet leiden tot een kwalitatief goed besluit (eventueel onder voorwaarden en met voorschriften) binnen de proceduretijd. Vergunningverlening kan ook een voorlichtende, meedenkende en adviserende rol hebben.

Toezicht: Het uitvoeren van controles, bijvoorbeeld na een vergunning, na een klacht of melding. Het verzamelen van informatie om te beoordelen of iets voldoet aan de eisen in wet en/of regelgeving. Toezicht heeft een preventieve werking en kan ervoor zorgen dat regels worden nageleefd zonder verdere handhaving. Toezicht kan bestaan uit een voorlichtende, meedenkende en adviserende rol. Op die manier kan al vroeg worden voorkomen dat een strijdige situatie ontstaat. Door middel van aansporing, overreding of een waarschuwing kan worden bereikt dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Als het met toezicht gewenste effect niet wordt bereikt wordt overgegaan tot handhaving.

Handhaving: Het gebruik van wettelijk middelen om een overtreding te stoppen, zoals een dwangsom of bestuursdwang, het (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning of ontheffing of eventueel het opleggen van een bestuurlijke boete. Handhaving zorgt ervoor dat regels worden nageleefd. Soms wordt ook strafrechtelijk opgetreden met samenwerkingspartners¹.

¹ Politie/OM

1.4 Beleidscyclus (Big-8)

De beleidscyclus wordt ook wel de Big-8 genoemd. Dit model helpt om de VTH-taken planmatig voor te bereiden, uit te voeren, te monitoren en bij te sturen.

- **Bovenste cyclus:** Dit gaat over de Uitvoerings- en handavingsstrategie VTH.
- **Onderste cyclus:** Dit beschrijft hoe het VTH-uitvoeringsprogramma werkt.

Het VTH-jaarverslag is onderdeel van beide cycli en wordt gebruikt voor rapportage, evaluatie en monitoring.



Deze Uitvoerings- en handavingsstrategie VTH volgt de PDCA-beleidscyclus: **Plan-Do-Check-Act**. De Big-8 bestaat eigenlijk uit twee PDCA-cycli.

1. **Strategisch:**
 - Prioriteiten en doelen worden vastgesteld op basis van een risicoanalyse.
 - De strategie wordt bepaald en een jaarlijks uitvoeringsprogramma volgt.
 - Het programma krijgt voldoende middelen en wordt jaarlijks geëvalueerd en aangepast.
2. **Operationeel:**
 - Het jaarlijkse programma volgt een eigen PDCA-cyclus.
 - Uitvoering gebeurt met vastgelegde werkwijzen, protocollen en checklists.
 - De voortgang wordt gemonitord en het programma wordt indien nodig aangepast.

1.5 Kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving

Landelijke afspraken voor verbetering

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben samen met de rijksoverheid afspraken gemaakt om de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te verbeteren.

Een doel van de Omgevingswet is om de dienstverlening door overheden te verbeteren. Het behalen van de doelen van de Omgevingswet is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden. Dit vraagt om een goede en uniforme uitvoering.

Kwaliteitsregels in de Omgevingswet

Afdeling 18.3 van de Omgevingswet gaat over de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van VTH-taken:

- **Artikel 18.20:** Zorgplicht voor alle VTH-taken van het bevoegd gezag. Hoe dit wordt ingevuld, is aan de bevoegde gezagen.
- **Artikel 18.22 en 18.23:** Taken onder het basistakenpakket moeten een vastgelegd kwaliteitsniveau hebben. Deze taken zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten, die afspraken maken over de kwaliteitscriteria.

1.6 Verordening Kwaliteit VTH

De gemeente Montferland heeft de "Verordening Kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) Omgevingsrecht" vastgesteld. Deze verordening legt kwaliteitscriteria op aan de Omgevingsdienst voor verplichte basistaken, vooral binnen het milieudomein.

Voor niet-verplichte VTH-taken die bij de gemeente blijven, gelden deze kwaliteitscriteria niet automatisch. Deze nota regelt de kwaliteit van VTH-taken die niet onder de verordening vallen. Het gaat dan om VTH-taken die niet (verplicht) bij de Omgevingsdienst zijn ingebracht. De Omgevingswet stelt een zorgplicht voor de kwaliteit van deze taken, maar de invulling is vrij. Ook voor deze taken zijn kwaliteitsdoelen van toepassing.

Kwaliteitsdoelen:

- **Uitvoeringskwaliteit:** Producten moeten juridisch kloppen en bijdragen aan het omgevingsdoel.
- **Dienstverlening:** Goede communicatie, snelheid en service naar belanghebbenden.
- **Financiën:** Efficiënt gebruik van middelen in relatie tot de kwaliteit van diensten en producten.

Met deze Uitvoerings- en handhavingstrategie VTH wil de gemeente de volgende algemene **beleidsdoelstellingen** realiseren:

- **Voldoen aan wettelijke eisen:** VTH-taken moeten voldoen aan de Omgevingswet.
- **Risicogericht:** Prioriteiten stellen op basis van risicoanalyse en richten op gebieden en onderwerpen met de grootste risico's en laag naleefgedrag.
- **Efficiënt en transparant:** Gebruik van protocollen, werkprocessen en standaarden om uniformiteit en voorspelbaarheid te garanderen. Vergelijkbare situaties worden op gelijke wijze afgehandeld. Willekeur en rechtsongelijkheid worden voorkomen en het proces is meer voorspelbaar. Speciale gevallen kunnen maatwerk vragen.
- **Integraal werken:** Samenwerking tussen verschillende teams binnen de gemeente en externe partners zoals omgevingsdienst, brandweer en politie.
- **Programmatisch en planmatig:** Jaarlijks uitvoeringsprogramma en jaarverslag om prioriteiten en middelen vast te stellen.
- **Verbeterd naleefgedrag:** Stimuleren van naleving door burgers en bedrijven voor een veilige en duurzame leefomgeving.
- **Eigen verantwoordelijkheid:** Meer ruimte voor initiatieven van burgers en maatschappelijke organisaties, met nadruk op eigen verantwoordelijkheid.

2. Organisatie

2.1 Bestuurlijke organisatie

Het college van burgemeester en wethouders is het tot vergunningverlening en handhaving bevoegde bestuursorgaan. Binnen het college zijn de portefeuillehouders verantwoordelijk voor het gevoerde beleid en de uitvoering van taken die binnen hun portefeuille vallen.

2.2 Ambtelijke organisatie

Vergunningverlening en handhavingstaken binnen het omgevingsrecht domein worden hoofdzakelijk uitgevoerd door twee teams:

- 1) Team Vergunning
- 2) Team Handhaving

Daarbij adviseert het team Ruimtelijke ontwikkeling en economie over plannen die niet passen binnen de geldende ruimtelijke/planologische regels (in afstemming met portefeuillehouder).

Daarnaast worden ten behoeve van de omgevingsrecht taken ondersteunende taken uitgevoerd door andere teams.

2.3 Samenwerkingspartijen

- **Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)**: Voert milieutaken uit, zowel verplichte als niet-verplichte. Ze behandelen vergunningen en handhavingstaken. Met de complexe basistaken zijn de regionale omgevingsdiensten ODRN en ODRA belast. Aan de regionale samenwerking op het gebied van vergunningverlening en handhaving ligt een dienstverleningsovereenkomst (DVO) ten grondslag.
- **Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland (VNOG)**: Adviseert over brandveiligheid bij complexe aanvragen. De taken zoals die door de VNOG worden opgepakt en de werkwijze legt de VNOG vast in hun dienstverleningsconcept. Ze werken steeds meer risicogericht. Op deze manier zijn brandrisico's die ertoe doen beter in kaart en kan daarop acteert worden. De impact van deze manier van adviseren op de dienstverlening en inzet van gemeenten zelf, is nog onvoldoende duidelijk en kan leiden tot een gewijzigde werkwijze en afspraken.
- **Waterschap Rijn en IJssel**: Adviseert over lozingen op het riool en is bevoegd gezag voor directe lozingen op oppervlaktewater.
- **Provincie Gelderland**: Heeft verschillende rollen, zoals bevoegd gezag voor complexe bedrijven, advies en instemming bij flora- en fauna-activiteiten, coördinatie tussen bestuursorganen binnen de provincie, en toezicht op kwaliteitseisen.
- **Strafrechtelijk optreden**: Boa's in de gemeente en de Omgevingsdienst kunnen strafrechtelijk optreden bij overtredingen. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

2.4 Afstemming bestuur en ambtelijke organisatie

Er is een periodiek portefeuillehouders-overleg. Hier worden zo nodig individuele handhavingssaken en vergunningenkwesties besproken, evenals de voortgang van het jaarprogramma en ontwikkelingen in de VTH-taken.

Brede onderwerpen die meerdere teams of domeinen raken, worden in een groter comité of in het directieteam of college besproken. Mandaten zijn zo veel mogelijk doorgevoerd in alle lagen van de organisatie, gebaseerd op werkprocessen en criteria.

Er zijn ook periodieke overleggen met ketenpartners, zoals de ondermijningstafel, het veiligheidsoverleg en overleg veilig buitengebied. Hierbij zijn onder andere de brandweer, politie, Omgevingsdienst, juristen en gemeentelijke toezichthouders (inclusief BOA's) aanwezig.

3. Visie, uitgangspunten en ambitie VTH

3.1 Ontwikkelingen

De landelijke wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht is volop in beweging. De grootste verandering is de Omgevingswet (Ow), die op 1 januari 2024 is ingegaan.

Omgevingswet

De Omgevingswet gaat over alles wat je buiten ziet, hoort of ruikt, oftewel de fysieke leefomgeving. Deze wet heeft veel bestaande wetten en regels vervangen en samengevoegd. Dit zorgt voor snellere en betere besluitvorming. Gemeenten hebben meer vrijheid om hun eigen plannen voor de leefomgeving te realiseren en er is ruimte voor maatwerk.

Er is ook een nieuw digitaal omgevingsloket. Hier vind je alle informatie over de regels voor de fysieke leefomgeving. Je kunt een vergunningcheck doen, een omgevingsvergunning aanvragen of een melding doen. Op een digitale kaart kun je zien welke regels gelden op een bepaalde locatie in de gemeente Montferland.

Uitgangspunten Omgevingswet (Ow)

- Minder en overzichtelijkere regels
- Meer ruimte voor initiatieven
- Lokaal maatwerk

Een groot deel van de gemeentelijke organisatie komt in aanraking met deze wet. Het team Ruimtelijke Ontwikkeling en Economie werkt aan een omgevingsvisie en een gebiedsdekkend omgevingsplan.

Wet kwaliteitsborging bouwen

De Wet kwaliteitsborging voor bouwen (Wkb) is ook op 1 januari 2024 ingegaan. Deze wet laat de bouwtechnische toets en toezicht deels over aan private partijen. Er komt een onafhankelijke kwaliteitsborger. Gemeentelijke vergunningverlening en toezicht trekken zich terug bij bouwtechnisch toezicht, maar handhaving blijft. Gecertificeerde aanbieders moeten na afronding van de werkzaamheden een certificaat afgeven dat overlegd moet worden aan de gemeente. Zonder dit certificaat mag het bouwwerk niet in gebruik worden genomen. Deze wet beoogt een betere bescherming van de consument en heeft als uitgangspunt dat door marktwerking de kwaliteit van bouwen beter wordt.

De Wkb wordt gefaseerd ingevoerd en geldt eerst voor bouwwerken in de laagste risicoklasse (gevolgklasse 1 - nieuwbouw), zoals grondgebonden eengezinswoningen en kleinere bedrijfshallen. Later volgen andere bouwwerken, afhankelijk van de evaluatie. Dit geeft bouwbedrijven en gemeenten tijd om ervaring op te doen met het nieuwe toezicht. Deze ontwikkeling betekent een ingrijpende verandering in het VTH-takenpakket.

3.2 Wat hebben we

Missie en visie VTH fysieke leefomgeving

De missie en visie van de gemeente Montferland staan (onder andere) uitgewerkt in de programmabegroting. De doelen voor VTH zijn:

- In Montferland is het prettig wonen en leven. We willen de leefbaarheid behouden en verbeteren.
- We streven naar een openbare ruimte die aantrekkelijker is om te wonen en te recreëren en duurzamer is.

Dienstverlening

De samenleving verandert continu. Dit vraagt een flexibele, moderne organisatie. De vraag van de burger verandert, en digitale dienstverlening wordt steeds belangrijker. Werkprocessen zijn hierop ingericht. De Omgevingswet vraagt om een klantgerichte aanpak. Digitale dienstverlening verbetert de klantbeleving en maakt processen efficiënter, maar fysiek contact blijft nodig, zoals het vooroverleg en klantondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld het bezoek aan de bouwbalie. Daarnaast is in de afgelopen jaren een slag gemaakt naar een meer begrijpelijke manier van communiceren.

Uitvoeringsprogramma

Elk jaar stelt het college een uitvoeringsprogramma vast met prioriteiten voor het komende jaar. Ervaringen uit eerdere programma's worden meegenomen. De Omgevingsdienst maakt ook een eigen uitvoeringsprogramma voor hun taken.

Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Met de Omgevingswet is het Bouwbesluit 2012 vervangen door het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit bevat regels voor veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij bouwen en slopen.

Aanvragen omgevingsvergunning

ingediend voor 1 januari 2024: worden getoetst aan het Bouwbesluit 2012 en volgens het protocol "toetsniveau Bouwbesluit 2012". Hierbij worden aanvragen in een hogere risicoklasse intensiever getoetst, dan aanvragen in een lagere risicoklasse. Te allen tijde wordt getoetst aan aspecten die van een algemeen maatschappelijk belang worden geacht, dat zijn de voorschriften uit het oogpunt van constructieve- en brandveiligheid/rook-preventie maar ook energiezuinigheid en milieu. De overige voorschriften worden risicogericht getoetst en het voorschriftenpakket is daarbij afhankelijk van het gebouwtype. Deze manier van toetsing zegt in essentie 'we werken risicogericht', hetgeen overeenkomt met de doelstellingen van het vorige en huidige VTH-beleid.

ingediend na 1 januari 2024: Bouwtechnische en ruimtelijke beoordeling zijn gesplitst. De bouwtechnische omgevingsvergunning wordt getoetst aan het Bbl. Bouwwerken met de hoogste bouwtechnische risico's zijn vergunningplichtig. Veel bouwwerken zijn bouwtechnisch vergunningsvrij of meldingsplichtig geworden. Een melding moet worden gedaan minimaal vier weken voordat de initiatiefnemer wil starten met de bouw. Als indieningsvereisten voor deze melding gelden onder andere het aangeven wie de kwaliteitsborger is en met welk instrument de kwaliteitsborging wordt uitgevoerd. Maar ook een risicobeoordeling en een borgingsplan moeten bij deze melding worden ingediend. De beoordeling hiervan ligt bij de kwaliteitsborger.

Beleidsregels tijdelijke woonvoorzieningen

Sinds 30 juni 2015 is voor sommige tijdelijke woonvoorzieningen geen vergunning meer nodig. De gemeente geeft onder voorwaarden toestemming voor het plaatsen van een tijdelijke woonvoorziening zonder de benodigde omgevingsvergunning. Ze moeten demontabel en tijdelijk zijn, en er moet sprake zijn van een omkeerbare situatie. Daarnaast moet het gaan om vervangende woonruimte in situaties van een ingrijpende verbouwing van de bestaande woning dan wel een vervangende nieuwbouw op de plek van de eigen bestaande woning, waarbij de bestaande woning tijdelijke niet meer voor bewoning geschikt is. Of een nieuw te bouwen woning op een lege bouwkvavel. Voor de overige gevallen moet wel een aanvraag worden ingediend.

Toetsingskader flexwonen en pre-mantelzorgwonen

Sinds 30 april 2024 is het mogelijk om onder voorwaarden een tijdelijke woonvoorziening op eigen terrein te plaatsen voor naasten.

Welstand

Bouwplannen moeten voldoen aan redelijke eisen van welstand, zoals aangegeven in de welstandsnota². Buiten de historische kern van 's-Heerenberg zijn bouwplannen welstandsvrij.

² 26 november 2015

Archeologie

Er is deregulering³ op het gebied van archeologie, wat de onderzoekslast en het werkproces vermindert. Het is gebaseerd op een actualisatie van de archeologische verwachtingen en maatregelen kaart.

Beleidsregel "behoud eigendomsrecht en aanpak onrechtmatig gebruik gemeentegrond"

Deze regel⁴ legt het handhavingsbeleid vast voor het optreden bij onrechtmatig in gebruik nemen van gemeentegrond, met duidelijke kaders voor uitvoering.

Integraal veiligheidsbeleid

Voor de periode 2023-2026 is samen met de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem en Oude IJsselstreek een integraal veiligheidsbeleid vastgesteld. Dit beleid helpt ons samen met ketenpartners, ondernemers en inwoners te werken aan een veilige en leefbare gemeente.

Prioriteiten voor 2023-2026

1. Aanpak van ondermijning
2. Effectieve verbinding en versterking van zorg & veiligheid
3. Digitale weerbaarheid en veiligheid (cybercrime)

Deze prioriteiten hebben raakvlakken met het uitvoeringsbeleid in de fysieke leefomgeving. Zowel preventief als repressief kan het uitvoeringsbeleid bijdragen aan veiligheid.

Preventief: Brandveiligheidseisen in omgevingsvergunningen

Repressief: Handhaving van veiligheidsvoorschriften

Vijf veiligheidsvelden volgens het Kernbeleid Veiligheid:

1. **Veilige woon- en leefomgeving:** Aanpak van overlast, criminaliteit zoals inbraken en diefstal, en het gevoel van onveiligheid).
2. **Bedrijvigheid en veiligheid:** Veilig ondernemen, veilige winkelcentra, uitgaansgelegenheden en evenementen).
3. **Jeugd en veiligheid:** Aanpak van jeugdoverlast, jeugdgroepen, alcohol- en drugsgebruik, en veiligheid in en om de school.
4. **Verkeersveiligheid:** Veilige schoolroutes, aandacht voor langzaam verkeer, en scheiding van langzaam en zwaar verkeer waar nodig.
5. **Fysieke veiligheid:** Rampenbestrijding, crisisbeheersing, brandveiligheid en gevaarlijke stoffen.

Bibob

Op 31 augustus 2021 zijn de beleidsregels Bibob opnieuw vastgesteld. De Wet Bibob is een preventief instrument om te voorkomen dat vergunningen worden misbruikt voor criminele activiteiten. Bij dreiging van ernstig gevaar kan een aanvraag worden getoetst en eventueel geweigerd of een vergunning worden ingetrokken. Het doel is te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en bescherming van de concurrentiepositie van bonafide ondernemers.

Participatie

Het participatiekader van de gemeente Montferland is uitgewerkt in het "Eindrapport Participatiekader gemeente Montferland 2021".

Wat is participatie?

Participatie betekent dat mensen mee kunnen doen en mee kunnen praten. Dit is belangrijk in de Omgevingswet. Als je een plan hebt, moet je zelf zorgen dat anderen mee kunnen praten. Dit geldt voor burgers en bedrijven. Het doel is om iedereen op tijd te informeren en te betrekken, zodat alle ideeën en zorgen meteen bekend zijn.

Wanneer is participatie verplicht?

- **Niet verplicht:** Als je een omgevingsvergunning aanvraagt die past in het Omgevingsplan, hoef je geen participatie te doen. Dit komt omdat er al overleg is geweest bij het maken van het Omgevingsplan. Vanuit de bedoeling van de Omgevingswet en de gedachte "een goede

³ 7 april 2015

⁴ Vastgesteld 22 augustus 2017

buur zijn” vinden we het als gemeente wel belangrijk om participatie te stimuleren. Het is zeer wenselijk dat burens op de hoogte zijn van elkaars (verbouw)plannen.

- **Wel verplicht:** Als je een omgevingsvergunning aanvraagt die niet past in het Omgevingsplan, moet je wel participatie doen. De gemeenteraad heeft dit besloten op 3 februari 2021.

Montferlandse Aanpak Huisvesting Arbeidsmigranten

Het huisvesten van arbeidsmigranten is een belangrijk onderwerp. In 2024 heeft de gemeente Montferland een plan gemaakt voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit plan zorgt ervoor dat er genoeg woningen zijn en dat deze op een goede manier worden gebruikt.

Adviesrecht gemeenteraad

De gemeenteraad kan advies geven over plannen. Dit advies is bindend, wat betekent dat het gevolgd moet worden. Dit adviesrecht vervangt de oude verklaring van geen bedenkingen. De gemeenteraad heeft op 4 november 2021 categorieën van gevallen aangewezen waarbij zij gebruik willen maken van haar adviesrecht. De gemeenteraad wil in ieder geval gebruik maken van haar bindend adviesrecht over ieder initiatief met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten.

3.3 Visie VTH

Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)

VTH-taken zorgen voor een veilige, gezonde, duurzame en prettige leefomgeving. Dit betekent dat risico's voor de omgeving worden beperkt. Denk aan instortingsgevaar van gebouwen, brandveiligheid en bescherming van het milieu en dieren.

Vergunningverlening

Bij het verlenen van vergunningen kijken we naar de risico's binnen de wettelijke kaders. We denken ook mee over oplossingen. Als iemand de regels overtreedt, kijken we hoe ernstig de overtreding is en handelen daarnaar. Dit staat in een interventiematrix. Iedereen heeft een eigen verantwoordelijkheid en soms gebruiken we mediation om problemen op te lossen.

Gebruik van middelen

De middelen die we hebben zijn beperkt. Daarom gebruiken we ze zo effectief en efficiënt mogelijk. We maken keuzes op basis van prioriteit en risico- en effectanalyse. De resultaten hiervan staan in de bijlage.

Realistische aanpak

We weten dat we niet alle risico's kunnen uitsluiten. We kunnen niet elk detail van een vergunningaanvraag controleren. Dit wordt ook landelijk erkend. Er is steeds meer aandacht voor private kwaliteitsborging en eigen verantwoordelijkheid. Initiatiefnemers blijven verantwoordelijk voor hun project. De overheid neemt alleen verantwoordelijkheid voor zaken die niet volledig aan de initiatiefnemer kunnen worden overgelaten en waarin een belangenafweging moet worden gemaakt. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de initiatiefnemer.

3.4 Uitgangspunten

Deregulering

Veel regels voor VTH-taken zijn landelijk bepaald en daarmee weinig beïnvloedbaar. Toch kunnen we lokaal ook regels maken. Deze regels moeten noodzakelijk, helder en uitvoerbaar zijn. Dit doen we door:

- Overbodige regels te vermijden.
- Alleen regels te maken die we kunnen handhaven.
- Duidelijke taal te gebruiken en regels goed uit te leggen.

Lokale invulling

Voor ruimtelijke plannen is er meer ruimte voor lokale regels. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan kiezen voor meer of minder vergunningvrije bouwmogelijkheden of een meldingsplicht invoeren.

Keuzes maken

De regels zijn uitgebreid en we kunnen niet alles doen. Ons doel is om risico's voor de leefomgeving te beperken. We maken prioriteiten op basis van risico- en effectanalyses. Veiligheid, gezondheid en milieu zijn belangrijk, maar ook de leefbaarheid. Wat het hoogste scoort in de risicomatrix krijgt de meeste aandacht. Uitgangspunt is dat, wat in de risicomatrix het hoogst scoort de meeste aandacht krijgt door deze (meer) prioriteit te geven (**= wat**).

Uitvoering van taken

Aansluitend kiezen we op welke manier we de taken uitvoeren (**= hoe**) om beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten. Dit gaat over hoe we aanvragen toetsen en hoe we toezicht houden. Dit staat in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Voor milieutaken worden de keuzes jaarlijks binnen de Omgevingsdienst gemaakt.

Nalevingsgedrag

Het naleven van regels is belangrijk om risico's te beperken. We gebruiken een mix van preventieve en repressieve maatregelen. Preventie heeft de voorkeur. Als mensen begrijpen waarom een regel belangrijk is, houden ze zich er beter aan. Komt het tot handhaving dan volgen we de meest recente landelijke handhavingstrategie. Als we daarvan afwijken dan doen we dat gemotiveerd.

Integraal werken

De Omgevingswet stimuleert een integrale aanpak. Dit betekent dat we naar het grotere geheel kijken en verschillende belangen afwegen. Samenwerken en een open blik zijn hierbij belangrijk. Het belang daarvan is eens te groter omdat de onlosmakelijkheid is komen te vervallen. Daardoor is het extra van belang initiatiefnemers te wijzen op overige toestemmingen, vergunningen en dergelijken die nodig zijn.

Professioneel en vakkundig

Onze taken voeren we professioneel en volgens de wet uit. Voor milieutaken zorgt de Omgevingsdienst dat aan de eisen wordt voldaan door middel van de kwaliteitscriteria.

Vraaggericht

Ontwikkelingen gaan snel en soms staan regels in de weg. De Omgevingswet helpt ons om beter in te spelen op nieuwe initiatieven. We denken mee over mogelijkheden en proberen hindernissen weg te nemen. Bij conflicten kijken we naar buurtbemiddeling of mediation. Het algemeen belang om derden te beschermen en rechtszekerheid te bieden blijft. Ook een wettelijk basiskader voor toetsing blijft.

Betrouwbare dienstverlening

We beantwoorden vragen deskundig en op tijd. We denken mee over oplossingen en leggen duidelijk uit waarom iets niet kan als dat het geval is. Producten leveren we op tijd en binnen de wettelijke termijnen. Klachten en meldingen onderzoeken we en koppelen we terug. Verzoeken om handhaving beslissen we binnen de wettelijke termijn.

Digitaal

Onze VTH-taken zijn bijna volledig digitaal. We gebruiken VTH-software en mobiele apparaten. Handhavingsbesluiten en vooraankondigingen sturen we op papier met een handtekening, maar de goedkeuring gebeurt digitaal.

Organisatie en middelen

Het huidige budget en de bestaande formatie zijn het vertrekpunt voor onze strategie. In het uitvoeringsprogramma staat hoeveel vergunningen we behandelen, waar we op handhaven en welke doelen en werkwijzen we nastreven.

4. Van beleid naar uitvoering

4.1 Algemeen

Probleemanalyse

Op grond van het omgevingsbesluit is een probleemanalyse verplicht. Dit is een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen bij de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet.

Het risico op problemen bij de naleving is bepaald aan de hand van een formule.

$$R(\text{risico}) = E(\text{ffect}) * K(\text{ans afgezet tegen N(aleving)})$$

Er is een verschil tussen het beoordelen van vergunningen/meldingen en handhaving. Voor vergunningen/meldingen gaat het om de kwaliteit van een aanvraag omgevingsvergunning of melding en het risico van een slechte/onjuiste vergunning(aanvraag) (melding). Bij handhaving gaat het om de kans op niet naleving. De methodiek is een hulpmiddel voor het inventariseren van risico's. De basisgedachte is dat beschikbare capaciteit voornamelijk wordt ingezet op doelgroepen en/of thema's die het hoogst scoren.

De problemen in het volgende schema kunnen worden onderscheiden.

- Fysieke veiligheid (= de mate waarin mensen beschermd zijn en zich beschermd voelen tegen persoonlijk leed door ongevallen en tegen onheil van niet-menselijke oorsprong).
In welke mate draagt de vergunning c.q. het voldoen aan de voorschriften bij aan de fysieke veiligheid/zijn de voorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?
- Schade aan de volksgezondheid (= lichamelijke en geestelijke gezondheid van de inwoners van de gemeente als geheel)
In welke mate draagt de vergunning c.q. het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van de volksgezondheid/zijn de vergunning c.q. voorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?
- Natuur/milieu/duurzaamheid
In welke mate draagt de vergunning c.q. het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van de natuur en het milieu in de brede zin van het woord. Hieronder wordt eveneens energie/duurzaamheid begrepen.
- Financieel-economische schade
Hoe groot is de financieel-economische schade voor de gemeenschap/voor de gemeente als een onvolledige/slechte vergunning wordt verleend of voorschriften worden overtreden of in het geval van verlies van het bezit van gemeente eigendom?
- Leefomgeving
In welke mate draagt de vergunning c.q. het voldoen aan de voorschriften bij aan de kwaliteit van de (sociale) leefomgeving c.q. het algemeen welbevinden (= mate van tevredenheid)?
- Schade aan het bestuurlijke of gemeentelijke imago
Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk (het afbreukrisico) als een onvolledige/slechte vergunning wordt verleend of de voorschriften uit dit thema niet worden nageleefd?
- Archeologie. Hoe groot is de schade die aan archeologische waarden wordt toegebracht?

De probleemanalyse met risicomatrix is in de bijlage opgenomen.

Het grootste risico krijgt de meeste prioriteit. Het is niet zo dat de laagste prioriteit helemaal geen aandacht krijgt. Een verzoek tot handhaving kan het betreffende bestuursorgaan bijvoorbeeld dwingen tot optreden. Op grond van een bestuurlijke afweging kan met prioriteiten worden geschoven. Hiervoor zal dan expliciet een keuze moeten worden gemaakt.

Nalevingstrategie

Het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving begint bij een bewuste keuze van het instrument om de naleving te beïnvloeden.

Dat betekent dat de verschillende instrumenten moeten zijn afgestemd op de doelgroep. Er zijn vier instrumenten te onderscheiden. Soms kan voorlichting en informeren voldoende zijn. In andere gevallen zal meer druk moeten worden uitgeoefend om naleving af te dwingen. Er zijn veel factoren die invloed hebben op het naleefgedrag. Is men bekend met de regelgeving. Is sprake van sociale controle door derden, wat is de afweging van iemand als het gaat om de pakkans bij overtreding, en dergelijke.

Viertal instrumenten nalevingstrategie

- Preventiestrategie
- Toezichtstrategie
- Handhavingsstrategie
- Gedoogstrategie

De instrumenten kunnen niet los van elkaar worden gezien. Ze vullen elkaar aan en versterken elkaar. Een combinatie van instrumenten leidt tot een betere naleving.

Preventiestrategie

Preventieve handhaving betekent dat we proberen overtredingen te voorkomen. Dit werkt alleen als de regels duidelijk en handhaafbaar zijn. Regels moeten ook geaccepteerd worden door de mensen. Als regels bekend en begrijpelijk zijn, worden ze beter nageleefd. Goede communicatie is hierbij belangrijk. Als regels niet goed worden geaccepteerd, kost handhaving meer tijd en middelen.

Actieve communicatie helpt om de leefomgeving veilig en leefbaar te houden. Het kan het veiligheidsgevoel van inwoners verbeteren en zorgen voor meer begrip. Actieve communicatie zorgt ervoor dat mensen beter geïnformeerd zijn.

Toezichtstrategie

Er zijn verschillende vormen van toezicht. Niet elke situatie vraagt om dezelfde controle. Bij klachten is het soms beter om onaangekondigd te controleren. Bij opleveringscontroles of periodieke controles is het vaak beter om dit wel aan te kondigen, zodat de juiste persoon aanwezig is en administratieve gegevens beschikbaar zijn.

Toezicht kan actief of passief zijn:

- **Actief toezicht:** Dit is planmatig en kan routinematig (periodieke controles), projectmatig (thema- of branchecontroles) of toezicht op tijdelijke activiteiten (mobiel breken) zijn. De frequentie en intensiteit hangen af van de prioriteitenanalyse.
- **Passief toezicht:** Dit gebeurt naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Dit is een aanvulling op actief toezicht, maar kan ook een beleidskeuze zijn (bijvoorbeeld de milieucontrole bij categorie 1 bedrijven alleen in het geval van klachten).

Montferland streeft naar integraal toezicht, waarbij verschillende toezichthouders samenwerken. Dit beperkt het aantal contactmomenten met burgers of bedrijven. De vorm van integraal toezicht hangt af van de complexiteit van de zaak.

Integraal toezichtsmodel:

1. **Samen controleren:** Gezamenlijke controles voor bouwen, brandpreventie, milieu en andere regels, vooral bij complexe situaties.

- 2. Voor elkaar controleren:** Eén toezichthouder controleert meerdere aspecten bij eenvoudige situaties.
- 3. Voor elkaar signaleren:** Eén toezichthouder signaleert problemen en meldt deze aan collega's, die dan zelfstandig controleren.

Integraal wijkgericht toezicht

Om beter in te spelen op problemen van inwoners en bedrijven, kan wijkgericht toezicht worden overwogen. Dit hangt af van de aard van de problemen en een probleemanalyse (bijvoorbeeld toezicht op honden uitlaatterreinen, parkeren). Dit wordt jaarlijks vastgelegd in het uitvoeringsprogramma.

Handhavingsstrategie

Als toezicht niet helpt om overtredingen te stoppen, moet de gemeente in beginsel verplicht optreden. Consequente uitvoering is belangrijk voor professionele handhaving. Handhaving kan bestuursrechtelijk of strafrechtelijk zijn. Alleen de politie en BOA's kunnen strafrechtelijk optreden. BOA's geven eerst een waarschuwing, maar bij excessen, denk bijvoorbeeld aan het onterecht parkeren op een invalideparkeerplaats, kan een BOA direct een boete uitschrijven.

Strafrechtelijk optreden gebeurt vaak samen met de politie. Bestuursrechtelijke handhaving kan bestaan uit een dwangsom, bestuursdwang, intrekken van vergunningen, bestuurlijke boetes en strafbeschikkingen. Handhaving is een bevoegdheid. Hoewel er een plicht tot handhaving is, kan het bestuur gemotiveerd besluiten om niet te handhaven.

In 2022 is de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)⁵ vastgesteld. Deze sluit aan op de Omgevingswet en bevat richtlijnen voor effectief optreden. Het geeft een kader voor passende interventie en waarborgt hiermee de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Afhankelijk van de situatie wordt gekozen welke interventie passend is. Hierbij wordt gekeken naar de aard en ernst van de overtreding, de overtreder en de omstandigheden. Ernstige overtredingen worden zwaarder aangepakt met een mix van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen.

Gedooagstrategie

Volgens vaste jurisprudentie is er een beginselplicht om te handhaven. Gedogen is het niet optreden tegen overtredingen. Er wordt in dat geval bewust afgezien van het sanctioneren van overtredingen.

Er kunnen echter bijzondere situaties zijn. Er zijn dan twee mogelijkheden.

1. Afzien van handhaving als uit belangenafweging blijkt dat handhaven zo onevenredig zwaar de belangen van overtreder schaadt dat het in geen verhouding staat tot het te beschermen belang. Als wordt afgezien van handhaving wordt dit kenbaar gemaakt in een bevestigingsbrief, die wordt opgeslagen in het dossier.
2. Bij gedogen wordt (tijdelijk) bewust afgezien van handhavend optreden ook als het te beschermen belang zwaar weegt en uiteindelijk wel handhavend mag en moet worden opgetreden. In dat geval wordt het gedogen vastgelegd in een gedoogbeschikking.

Invordering dwangsom

Als iemand een dwangsom krijgt en de overtreding niet stopt binnen de gestelde tijd, moet hij de dwangsom betalen. De gemeente moet deze dwangsom innen. Alleen in bijzondere gevallen kan hiervan worden afgezien.

⁵ LHSO, vastgesteld op 12 oktober 2022

Ondermijning

Ondermijning betekent dat de onderwereld en bovenwereld met elkaar vermengen. Dit is een maatschappelijk probleem. Voorbeelden zijn drugslabs die het milieu vervuilen, wietplantages die brandgevaarlijk zijn, mensenhandel en overlast door hangjongeren. Regelmatig overleggen verschillende instanties hierover en worden signalen besproken. Aan de hand van deze signalen worden en gerichte acties uitgezet, waaronder door handhaving.

Privaatrechtelijke handhaving

Dit betekent dat de overheid haar rechten als eigenaar gebruikt om regels te handhaven. Als voorbeeld kan worden genoemd onrechtmatig in gebruik genomen groenstroken of het privaatrechtelijk als eigenaar van de weg inzetten van kostenverhaal bij het opruimen van olie op de (openbare) weg. De overheid moet hierbij rekening houden met de 'doorkruisingsleer'. Deze komt er op neer dat geen gebruik mag worden gemaakt van het privaatrecht als dit het publiekrecht doorkruist. Soms worden verplichtingen vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst, zoals bij landschappelijke inpassing bij nieuwe bouwprojecten.

Criteria voor privaatrechtelijke handhaving:

- Is privaatrechtelijke handhaving uitgesloten in de publiekrechtelijke regeling?
- Wat is de bedoeling van de wet?
- Hoe zijn de belangen van burgers beschermd?
- Is hetzelfde resultaat te behalen met publiekrechtelijke handhaving (waaronder een afweging van factoren als de kosten, het kostenrisico en de termijn waarbinnen het resultaat kan worden gehaald, herstelmogelijkheden)?

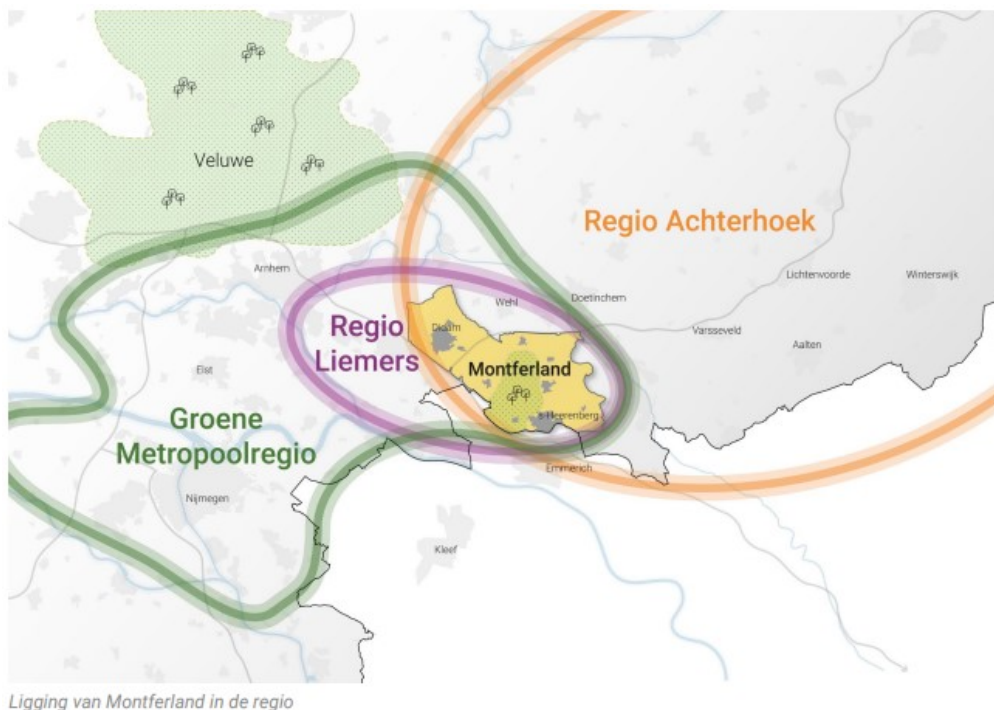
Borging middelen

Volgens artikel 13.10 van het Omgevingsbesluit moeten bestuursorganen zorgen voor voldoende financiële en personele middelen. Dit wordt vastgelegd in de begroting, rekening houdend met de doelen en prioriteiten.

4.2 Probleemanalyse

Profiel gemeente

Montferland heeft als levendige plattelandsgemeente een rijke geschiedenis die nauw verknoopt is met zijn strategische ligging in het landschap, op de grens van Nederland met Duitsland en verschillende regio's. Deze ligging bepaalt in belangrijke mate onze identiteit, net zoals onze inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties dat doen.



We danken onze gemeentenaam aan het heuvelachtige bosgebied dat centraal in onze gemeente is terug te vinden. De Montferlandse Berg maakt onderdeel uit van de stuwwal die oorspronkelijk via Duitsland in verbinding stond met de stuwwal bij Nijmegen. Ook de rivieren hebben hun steentje bijgedragen aan de vorming van onze gemeente en ons ommeland. Met de snelwegen A12/A18 en de spoorverbinding Arnhem - Doetinchem/ Winterswijk/Emmerich staan we ook op dit vlak in verbinding met onze omgeving. Dit laat zien dat we als gemeente een bijzondere geografische positie innemen. Mede hierdoor zijn rust en ruimte volop in Montferland terug te vinden en is er sprake van een prettige (recreatieve) aantrekkingskracht. We vormen de groene poort van Nederland en staan in verbinding met de Achterhoek, de Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen/Liemers en Emmerich/Duitsland. Het zorgt er ook voor dat we als gemeente niet alle opgaven voor de fysieke leefomgeving alleen aan kunnen en willen pakken. Samen met het Rijk, de provincie Gelderland en onze buurgemeenten werken we aan de toekomst van Nederland (en soms ook Duitsland). Samen staan we aan de lat om de verschillende doelen en opgaves binnen de fysieke leefomgeving waar te maken.

Vergunningverlening

De analyse voor vergunningverlening bestaat voornamelijk uit het inschatten van de ontwikkelingen die van invloed zijn op aantal en soort van te verwachten aanvragen. De Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging hebben de grootste invloed, maar ook factoren als het woningbouwprogramma, ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein en economische ontwikkelingen. Jaarlijks wordt een schatting gemaakt of er voldoende capaciteit en de deskundigheid aanwezig is om de stroom en soort van aanvragen te behandelen. Zowel qua kennis(gebieden), opleidingsniveau en vliegreun moeten in voldoende mate aanwezig zijn. Voor specialisme op het gebied van constructieve veiligheid wordt ingehuurd. Bij onvoldoende capaciteit en/of deskundigheid en/of continuïteit is er een risico dat een aanvraag niet of onvoldoende wordt behandeld.

Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging

De gevolgen van de Omgevingswet voor vergunningverlening, is met name het volgende:

- De hoofdregel is de (reguliere) omgevingsvergunningprocedure van 8 weken;
- De omgevingsvergunning vervalt van rechtswege;
- Meer maatwerk. Daarbij vergen besluiten een goede integrale afweging en onderbouwing;
- Een gedrag- en cultuurverandering (het 'ja, mits' principe);
- Het begrip 'inrichting' uit de Wet milieubeheer verdwijnt en wordt vervangen door een milieubelastende activiteit;

- Transparantie van informatievoorziening, omdat alle digitale informatie op één plek te vinden is met één digitaal loket voor aanvragen;
- Belang van integrale benadering en goede samenwerking met ketenpartners.

De Wet kwaliteitsborging voor bouwen treedt gefaseerd in werking. Daarvan zijn de gevolgen voor vergunningverlening met name het volgende:

- De bouwtechnische en ruimtelijke beoordeling wordt uit elkaar gehaald en gesplitst in twee los van elkaar staande activiteiten. De (technische) bouwactiviteit en de (ruimtelijke) Omgevingsplanactiviteit;
- Een deel van de kleine bouwwerken wordt bouwtechnisch vergunningvrij (gevolgklasse 0);
- Bij bouwwerken in gevolgklasse 1 (vooralsnog alleen bij nieuwbouw) is de bouwtechnische beoordeling de verantwoordelijkheid van de private markt; een beoordeling van de bouwmelding en borgingsplan zijn werkzaamheden die bij de gemeente terugkomen;
- Bij bouwwerken in gevolgklasse 1 (verbouw), 2 en 3 blijft de gemeente vooralsnog verantwoordelijk voor de bouwtechnische beoordeling.

Woningbouwprogramma en ontwikkeling bedrijfsterrein

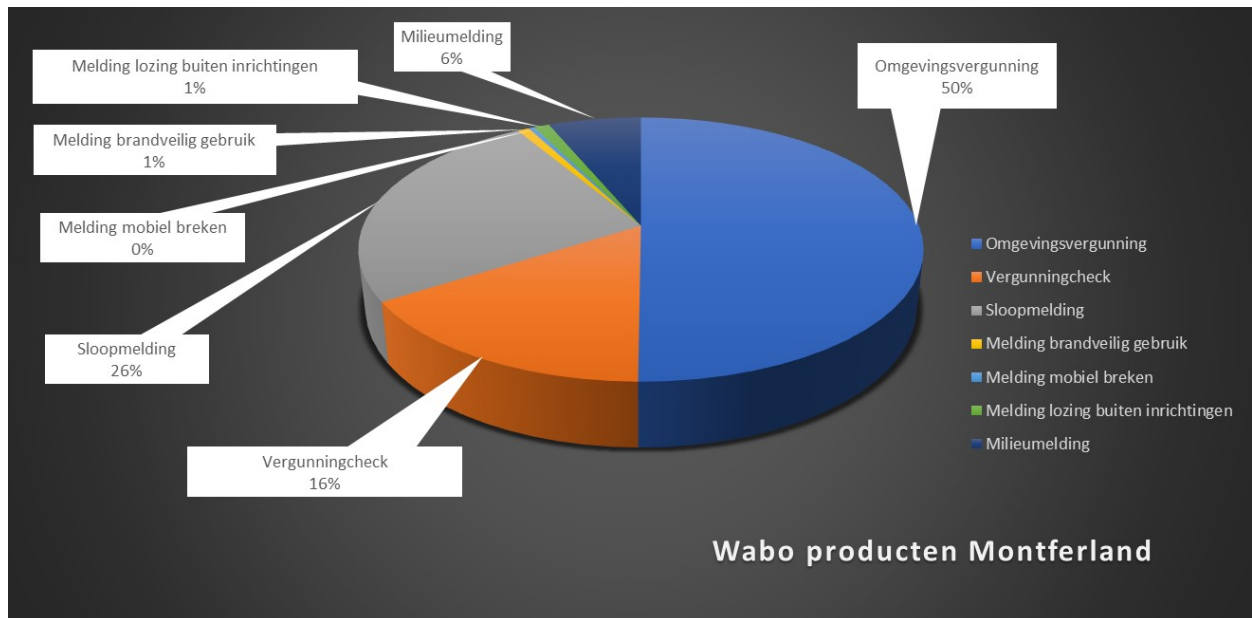
De gemeenteraad heeft op 11 mei 2023 een raadsakkoord vastgesteld. Hierin is aangegeven om meer woningen te realiseren. De prioriteit ligt dan ook bij het ontwikkelen en faciliteren van woningbouwplannen voor gemiddeld 150 woningen per jaar. Ten aanzien van ontwikkeling van bedrijfsterreinen (logistiek) is aangegeven om, met het oog op de nog uit te voeren evaluatie van de economische visie Montferland, het in deze raadperiode te houden bij de geplande netto 26 ha uitbreiding op het bedrijventerrein 's-Heerenberg.

Economische ontwikkelingen

De bouw staat onder druk. Hogere rentes, stijgende bouwkosten, haperende economie en het tekort aan geschikt personeel in de bouwsector zijn van invloed op het aantal vergunningaanvragen. Ook kan het stikstofprobleem meespelen. Bij nieuwbouwprojecten zal dit groter zijn dan bij verbouw. We verwachten wel een stijging van aanvragen bij verbouw als gevolg van de energie-transitie. Dit vraagt namelijk op een breed front bouwkundige aanpassingen.

Producten vergunningverlening

Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) had het merendeel van de producten betrekking op sloopmeldingen, vergunningchecks, en omgevingsvergunningen. Binnen de omgevingsvergunningen was de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen met 70% verreweg het grootste. De overige activiteiten zijn met name: handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening (meestal in samenhang met bouwen), uitweg/inrit, monument, aanleggen, kappen (van een boom) en milieu.



De Omgevingswet vervangt de Wabo. Uit Hoofdstuk 5 van de Omgevingswet komen de vergunningplichten voor de fysieke leefomgeving voort. In totaal zijn er 14 verschillende type activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is. De wet gaat uit het van het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij). Dit betekent dat de taken en bevoegdheden in principe worden uitgevoerd door gemeenten. Daarbij staan gemeenten dus aan de basis van de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast zijn er nog melding- en informatieplichten.

Ingegaan wordt op de producten die het meest voorkwamen onder de Wabo. Mede op basis van onze eerste ervaringen is de verwachting dat onder de Omgevingswet het aantal *sloopmeldingen* gelijk zal blijven. De meeste sloopmeldingen hebben betrekking op, al dan niet in combinatie met slopen, het verwijderen van asbest. Hierbij kan gedacht worden aan asbestdakbeschot en -golfplaten. Het aantal *vooroverleggen* zal toenemen, omdat we onze service uitbreiden, er meer ruimte is voor lokaal maatwerk en, zeker in het begin, iedereen moet leren werken met de Omgevingswet. Zoals eerder aangegeven wordt de *omgevingsvergunning met de activiteit bouwen* onder de Omgevingswet uit elkaar gehaald en gesplitst in een ruimtelijke en bouwtechnische activiteit. Het zijn dus twee los van elkaar staande activiteiten. Naar verwachting zullen de ruimtelijke omgevingsvergunningen afnemen. Zeker in het eerste jaar van de Omgevingswet, want menigeen heeft ervoor gekozen om een aanvraag in te dienen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarnaast zal bij een nieuw omgevingsplan mogelijk meer meldingsplichtig of zelfs vergunningvrij worden. De vergunningplicht blijft uiteraard ook nog mogelijk. Het aantal bouwtechnische omgevingsvergunningen zal lager liggen dan het aantal ruimtelijke omgevingsvergunningen. Dat komt doordat een deel meldingsplichtig of vergunningplichtig is geworden. Dat wordt door de rijksoverheid bepaald.

Werkwijze

Een vastgelegde werkwijze draagt bij aan kwaliteit van vergunningverlening en moet slechte/onjuiste vergunningen voorkomen. De werkwijze bij vergunningverlening is opgedeeld in twee onderdelen:

1. Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo)
2. Omgevingswet

Per onderdeel wordt een algemeen inzicht gegeven in de werkwijze die vergunningverleners hanteren bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Aanvragen die voor 1 januari 2024 zijn

ingediend worden afgehandeld volgens de werkwijze Wabo. Aanvragen die daarna worden ingediend worden afgehandeld volgens de werkwijze Omgevingswet.

Werkwijze Wabo

Het hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag is als volgt:

1. Inboeken, registreren & publiceren
2. Bepalen bevoegd gezag en sturen ontvangstbevestiging/voortgangsbericht
3. Casemanager is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvraag
 - a. Bepalen reguliere of uitgebreide procedure
 - b. Toets volledigheid/ontvankelijkheid
 - c. (vak)inhoudelijke toets aan relevante beoordelingskaders
 - d. Uitzetten bij interne- en externe adviseurs
 - e. Bewaken van de termijn, om van rechtswege verleende vergunningen te voorkomen
 - f. Aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager
 - g. Opstellen (concept)beschikking
 - h. Registratie
4. Verzenden, archiveren beschikkingen & publiceren
5. Mogelijk bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.

Aan iedere aanvraag wordt een casemanager gekoppeld. De casemanager is verantwoordelijk voor het proces en is het vaste aanspreekpunt voor vragen over de aanvraag. De casemanager draagt zorg voor het opvragen en de afstemming van (deel) adviezen van in- en externe vakspecialisten en deskundigen. Voor de aanvragen omgevingsvergunning is het beoordelingskader wettelijk vastgelegd/ingekaderd. Daarnaast is er op onderdelen door het college en/of gemeenteraad lokaal beleid vastgelegd.

De taken op milieugebied zijn voor het overgrote deel (in ieder geval het basistakenpakket) overgedragen aan de Omgevingsdienst. Sinds 2023 vallen de sloopmeldingen, voor wat betreft het verwijderen van asbest, onder het basistakkenpakket. Binnen de Omgevingsdienst wordt gewerkt volgens uniforme werkprocessen. Daarmee wordt voorkomen dat voor iedere deelnemer een andere werkwijze moet worden gevolgd. De gemeentelijke organisatie is hierbij niet direct betrokken. De kwaliteitscriteria worden via de Verordening VTH geborgd. De aanvragen en meldingen op milieugebied kwamen in eerste instantie bij de gemeente binnen. Daarna werden ze voor behandeling en afhandeling en/of advies doorgezet naar de Omgevingsdienst. Bij meervoudige aanvragen omgevingsvergunning inclusief een activiteit milieu wordt de procedurele begeleiding door de gemeente verzorgd.

De aanvraagprocedure verloopt digitaal. Het werkproces is digitaal ingericht, in een VTH-softwareprogramma. Hierin zijn de processtappen ingericht en is het product zoveel mogelijk gestandaardiseerd (standaardcorrespondentie). Op een aanvraag omgevingsvergunning wordt over het algemeen binnen de wettelijke termijn beslist. Het streven is sneller. Van rechtswege verleende vergunningen (door het niet binnen de termijn besluiten) is niet wenselijk. Met name een verzoek om aanvulling bij een niet complete of onduidelijke aanvraag is een vertragende factor. Een verzoek om aanvulling komt nog veelvuldig voor.

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

Werkwijze Omgevingswet

Het hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag onder de Omgevingswet lijkt op die van de Wabo. Echter onder de Omgevingswet is de hoofdregel dat de (reguliere) vergunningprocedure 8 weken is en vervalt de vergunning van rechtswege. Doordat de vergunning van rechtswege vervalt is het mogelijk dat wij meer te maken krijgen met de Wet dwangsom en beroep. Wanneer wij namelijk niet binnen de beslistermijn een beslissing nemen op de vergunningaanvraag kan de aanvrager ons in gebreke stellen en kan de aanvrager vragen om een dwangsom.

De gemeente specifieke werkwijzen en keuzes zijn opnieuw beschreven en vastgelegd in werkafspraken en –processen. Papieren aanvragen worden in de praktijk bijna niet meer ingediend. Om het digitaal proces te ondersteunen is er een nieuw digitaal landelijk Omgevingsloket. Het werkproces is eveneens digitaal ingericht, in een nieuw VTH-softwareprogramma. Hierin zijn de processtappen ingericht en is het product zoveel mogelijk gestandaardiseerd (standaardcorrespondentie).

Ook onder de Omgevingswet zijn de taken op milieugebied hoofdzakelijk overgedragen aan de Omgevingsdienst. De aanvragen en meldingen op milieugebied komen grotendeels rechtstreeks binnen bij de Omgevingsdienst. Als ze zijn afgehandeld, worden deze voor archivering doorgezet naar de gemeente. Bij meervoudige aanvragen omgevingsvergunning inclusief een activiteit milieu wordt de procedurele begeleiding door de gemeente verzorgd.

Ook onder de Omgevingswet is het mogelijk om een Bibob toets uit te voeren.

De Omgevingswet brengt kansen met zich mee voor ons en andere betrokken partijen. Het team Vergunning heeft samen met het team Ruimtelijke ontwikkeling & economie en team Handhaving het volgende opgepakt:

- **Een nieuwe service, het vooroverleg:** Dit is een informele stap voorafgaand aan een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Het moet gaan om een concreet plan. Het is niet verplicht, maar kan wel voor veel duidelijkheid zorgen. Zeker als je wilt weten of het zinvol is om een aanvraag in te dienen, voordat je grote kosten gaat maken. Op verzoek wordt gekeken of een omgevingsvergunning nodig is en/of het plan kans van slagen heeft. Het vooroverleg is eigenlijk een indicatie over de haalbaarheid van een plan. Het vooroverleg wordt afgerond per brief waarin de uitkomsten zijn verwerkt.
- **Meer maatwerk, het afwijkende plannen overleg en het Omgevingslab:** Dit is een stap in het vooroverleg en vergunningstraject waarbij de gemeente in gesprek gaat en vanuit verschillende invalshoeken adviseert over een bouwplan of ander initiatief, dat afwijkt van het geldende Omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan). Tijdens dit overleg wordt de haalbaarheid, mogelijke knelpunten en randvoorwaarden besproken. Bekeken wordt of er redenen zijn om toch (gemotiveerd) medewerking te verlenen. Dus ja, we werken mee, mits.... En soms moeten we tot de conclusie komen dat wat iemand graag wil, gewoon niet mogelijk/wenselijk is. Dit overleg betekent dat er veel meer maatwerk wordt toegepast. Voor grotere plannen die niet passen binnen het omgevingsplan en een bijzondere meerwaarde zouden kunnen hebben, is ook nog het Omgevingslab in het leven geroepen. Alles om maar zoveel mogelijk maatwerk mogelijk te kunnen leveren.
- **Stappenplan participatie:** De Omgevingswet onderstreept het belang van participatie. Diegene die een initiatief neemt is verantwoordelijk voor het organiseren van de participatie. Het doel daarvan is het vroegtijdig informeren, betrekken en raadplegen van anderen, zodat alle belangen en ideeën, effecten op de omgeving en overige relevante overwegingen, direct op tafel komen en niet pas achteraf. Bij een aanvraag omgevingsvergunning moet worden aangegeven of aan participatie is gedaan en zo ja: hoe dit is gedaan en wat de resultaten zijn. Bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is participatie verplicht⁶. Er is een folder 'stappenplan participatie onder de Omgevingswet' gemaakt, om mensen te helpen om die participatie op een goede manier vorm te geven.

Toezicht en handhaving

De gemeente streeft naar het zoveel mogelijk integraal toezien, waarbij het niveau van toezicht (samen, voor elkaar controleren of signaleren) is afgestemd op het concrete geval. In de praktijk is het veelvuldig de signaalfunctie die wordt toegepast. In complexe gevallen wordt vanuit verschillende vakdisciplines met elkaar opgetrokken.

Voor het toezicht op realisatie van plannen waarvoor een omgevingsvergunning is afgegeven wordt gebruik gemaakt van het landelijk toezichtprotocol bouwactiviteiten van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht (BWT) Nederland. Het toezichtprotocol met de risicomatrix en de checklisten is geheel opgebouwd op basis van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Om de checklisten en de matrix goed te kunnen toepassen is er een handleiding ontwikkeld.⁷ De toezichtmatrix is het aansturend hart voor het toezichtprotocol waarin de diepgang van de uit te voeren controles wordt vastgelegd. Binnen het toezichtprotocol vallen alle bouwwerken in

⁶ Raadsbesluit 'Eindrapport participatiekader en participatieplicht' 3 februari 2021 (21int05159)

⁷ [Handreiking Bbl landelijk toezichtprotocol \(003\).pdf \(bwtinfo.nl\)](#)

gevolgklasse 2. Bouwwerken binnen gevolgklasse 3 kennen een dermate groot risico en of hebben dermate specifieke kenmerken dat hiervoor altijd maatwerk vereist is bij het houden van toezicht. In de basis kan hier ook de toezichtmatrix gevolgklasse 2 voor worden ingezet. Het toezicht op bouwwerken in gevolgklasse 1 ligt bij de kwaliteitsborger.

Aangesloten wordt bij het adviesniveau van de vereniging BWT Nederland. De prioriteit ligt op veiligheid: constructieve veiligheid en veiligheid bij brand. Dit is voor VTH de grootste taak. Jaarlijks wordt een lijst samengesteld met te controleren gebouwen en objecten. In sommige gevallen worden de controles samen met een toezichthouder uit het team bouwen of van de omgevingsdienst uitgevoerd. Op de regels van het bestemmingsplan wordt niet proactief gecontroleerd. Het toezicht blijft hier beperkt tot handhavingsverzoeken, klachten en/of meldingen.

Het milieutoezicht wordt voor het overgrote deel door de Omgevingsdienst Achterhoek (ODA) uitgevoerd. Dit is inbegrepen de klachtenafhandeling voor inrichting gebonden activiteiten. Er is een piketregeling via de Omgevingsdienst.

De werkzaamheden van de boa's lenen zich bij uitstek voor een gebiedsgerichte benadering. De Boa's verrichten daarnaast ook werkzaamheden ten aanzien van de controle op en het toezicht bij evenementen en andere APV-vergunningen en -onthefingen. Zeker voor de Boa's geldt een nauwe samenwerking met politie en andere hulpdiensten als het gaat om bijvoorbeeld verkeersbesluiten of besluiten die invloed kunnen hebben op het verkeer. Dat geldt o.a. bij grote evenementen. Bij de werkzaamheden van de Boa's doet zich een toenemend tekort voor in de personele capaciteit. Deels wordt dit veroorzaakt door accentverschuivingen in de handhaving en deels door een toenemende agressie waardoor de inzet in het veld moet worden aangepast. Daarnaast worden steeds meer taken gedecentraliseerd en wordt van de Boa's meer verwacht qua handhaving op de wet- en regelgeving.

De laatste tijd is er een toename van het aantal handhavingsgevallen te zien. Deels valt dit te verklaren uit de verschuiving naar algemene regels. Door de verschuiving naar algemene regels komt er ook verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Doordat er voorafgaand aan de activiteit minder of geen instemming plaatsvindt door het bevoegd gezag, is toezicht en handhaving tijdens een activiteit nog belangrijker. Voor een ander deel komt de toename van het aantal handhavingsgevallen toch ook door de stijging van het aantal handhavingsverzoeken. De trend die wij zien is dat het merendeel van de verzoeken liggen in de sfeer van geluid- en geuroverlast of (illegale) bouwwerken.

Door de gemeente wordt buurtbemiddeling en mediation ingezet. Buurtbemiddeling en mediation richt zich op het vinden van een informele door partijen gedragen oplossing ter voorkoming van procedures. De bereidheid om hieraan mee te doen neemt steeds verder af. De maatschappij verhardt en men wil vaak niet (meer) met elkaar in gesprek gaan.

Voor anonieme meldingen en klachten werkt de gemeente volgens een standaard procedure. De klager of melder wordt twee mogelijkheden geboden, maar alleen als de gemeente bekend is met de gegevens (zoals een e-mailadres of telefoonnummer). De keuze is van invloed op het vervolg.

Keuze mogelijkheid:

1. Schriftelijk verzoek tot handhaving indienen. Op enig moment is het mogelijk dat bekend wordt wie er heeft geklaagd. Dit wordt niet actief naar buiten gecommuniceerd. Op een verzoek tot handhaving wordt binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen beslist. Tussentijds wordt de klager over de voortgang op de hoogte gehouden.
2. De melder wenst nadrukkelijk anoniem te blijven. De melding wordt waar mogelijk meegenomen in ambtshalve uit te voeren - reguliere - controles. Indien gegevens zijn achtergelaten wordt klager telefonisch over bevindingen geïnformeerd.

Stappenplan

Op het gebied van het omgevingsrecht wordt in de basis het volgende stappenplan gevolgd.

Stappenplan handhavingsstrategie

1. Na constatering van een overtreding vindt er een gesprek plaats met betrokkene. Dit kan zijn op de betreffende locatie, op het gemeentehuis, telefonisch of digitaal. Tijdens het gesprek worden afspraken gemaakt met betrokkene met betrekking tot het ongedaan maken van de overtreding.
2. Leidt een gesprek niet tot het gewenste resultaat, dan ontvangt betrokkene een waarschuwingsbrief. Betrokkene krijgt de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken. Hierbij wordt vermeld dat er bestuursrechtelijk kan worden opgetreden als overtreding niet ongedaan is gemaakt bij hercontrole.
3. Als bij hercontrole blijkt dat overtreding niet of niet geheel ongedaan is gemaakt volgt een voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel. Hierbij wordt geen nieuwe termijn gegeven voor het ongedaan maken van de overtreding, maar alleen een termijn voor het indienen van een zienswijze (mening).
4. Als na beoordeling van een eventuele zienswijze blijkt dat niet wordt afgezien van handhaving en de overtreding voortduurt volgt een besluit tot het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregel.

Dit stappenplan is het uitgangspunt bij reguliere situaties. Er zijn gevallen waarbij hiervan kan worden afgeweken (denk hierbij aan brandveiligheidscontroles):

- gevaar: acuut gevaar voor personen en/of omgeving en direct optreden noodzakelijk;
- onherstelbare schade: als onherstelbare schade plaats vindt of dreigt dan zal versneld optreden nodig zijn;
- ernstige hinder: stap 1 en 2 worden overgeslagen om overtreding snel ongedaan te laten maken.
- herhaling van (vergelijkbare) overtredingen: als optreden tegen eerdere overtreding geen effect heeft gehad kan worden gekozen voor een versnelde/directe aanpak. Stap 1 en 2 hebben dan weinig meerwaarde. Hierbij wordt altijd gekeken naar de natuurlijk persoon als overtreder. Bij een eventuele rechtspersoon wordt gekeken naar de natuurlijk persoon die eindverantwoordelijk is als overtreder. Als dit dezelfde natuurlijk persoon is dan wordt dat beschouwd als een herhaaldelijke overtreding.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Stappenplan	Aantal stappen	Omschrijving stappen
Regulier	4	De 4 stappen als hierboven omschreven worden doorlopen
Versneld	2	Stap 1 en 2 worden overgeslagen. Bij eerste constatering wordt stap 3 ingezet (nemen voorgenomen besluit)
Direct	1	Stap 1, 2 en 3 worden overgeslagen. Stap 4 volgt direct (nemen besluit)

Voor de hoogte van dwangsommen en de verleende begunstigingstermijn hanteert de gemeente Montferland de meest actuele landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen als richtlijn. Hiervan kan te allen tijde gemotiveerd worden afgeweken.

Gedogen

Uitgangspunt is dat gedogen nooit passief kan en mag plaats vinden. Als er wordt gedoogd dan is dit actief (bewust en schriftelijk) en alleen in een overgangssituatie of als sprake is van overmacht. Het is in omvang en tijd beperkt.

Gedogen heeft een uitzonderlijke karakter en vindt alleen plaats als wordt voldaan aan een of (liefst) meerdere van de volgende criteria:

Inhoudelijk

1. Te gedogen activiteit is verantwoord uit een oogpunt van bescherming van fysieke leefomgeving
2. Er bestaat concreet zicht op legalisatie van te gedogen activiteit
3. Als vooruitlopend op besluit rond vergunningverlening wordt gedoogd is een ontvankelijke aanvraag ingediend
4. Er is sprake van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen.

Procedureel

1. Schriftelijk en uitdrukkelijk en is een besluit in de zin van de Awb
2. Zoveel mogelijk beperkt in omvang en/of in tijd
3. Zorgvuldige, expliciete en kenbare belangenafweging (inspraak, publicatie)
4. Aan controle onderhevig
5. Er kunnen voorwaarden aan de beschikking worden verbonden

In de beschikking wordt aangegeven onder welke omstandigheden het besluit zal worden ingetrokken en alsnog handhavend wordt opgetreden. Als blijkt dat voorwaarden die in beschikking zijn opgenomen niet worden nageleefd dan wordt deze ingetrokken en alsnog handhavend opgetreden.

Privaatrechtelijke handhaving

Tot nog toe werd in de gemeente vrij weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden voor privaatrechtelijke handhaving. Toch kunnen er gevallen zijn waarin de privaatrechtelijke weg meer aangewezen moet worden geacht. Met name in die gevallen waarin de geloofwaardigheid van de gemeente in het geding is of er sprake is van een wederrechtelijke toe-eigening waarbij in het geval van verjaring de gemeente haar eigendomsrecht verliest. Hiervoor is capaciteit beschikbaar gesteld.

Gemeentelijke inrichtingen

De gemeente heeft zelf ook gebouwen en activiteiten waarvoor zij zelf het bevoegd gezag is. De regels zoals die op anderen van toepassing zijn gelden uiteraard ook voor de gemeente zelf. De geloofwaardigheid is in het geding als de gemeente voor zichzelf andere regels hanteert. De gemeente heeft een voorbeeldfunctie. Soms kan het lastig zijn als de gemeente zichzelf controleert (collega's moeten elkaar aanspreken). Met de komst van de Omgevingsdienst is dit probleem als het gaat om de gemeente als inrichting grotendeels opgelost. Uitgangspunt is dat als regels worden overtreden deze zo spoedig mogelijk ongedaan moeten worden gemaakt. Resultaten van toezicht op eigen inrichtingen zullen in het jaarverslag moeten worden gerapporteerd.

Uitvoeringsbeleid

Ten behoeve van advisering over (het uitvoeringsbeleid voor) vergunningverlening en handhaving is eveneens specifieke deskundigheid en kennis beschikbaar. Betrokkenen adviseren eveneens aan de Teams binnen het domein Ruimte. Specialistische deskundigheid is beschikbaar op het gebied van de beleidsontwikkeling voor de uitvoering van VTH taken, geluid, lucht, klimaat en duurzaamheid en milieucommunicatie, bodem en archeologie.

Samenwerking en afstemming

Om te komen tot een goed integraal uitvoeringsbeleid voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn samenwerking en afstemming onmisbaar. Dit geldt zowel voor de samenwerking en

afstemming intern als extern. Met name de onderlinge uitwisselbaarheid van informatie vormt daarbij een blijvend punt van aandacht. Een belangrijke pijler hiervoor vormt het VTH-softwareprogramma. Dit programma wordt gebruikt voor (het werkproces en procesbewaking voor) het besluiten op aanvragen, behandelen van meldingen en bezwaarschriften, het registreren van klachten, het plannen en uitvoeren van toezicht en het bijhouden van gegevens van (milieu)inrichtingen. Het programma speelt ook een belangrijke rol bij digitale archivering en is gekoppeld met het digitale archief.

Samenwerkingsafspraken

Samenwerkingsafspraken met externe partijen zijn in de regel schriftelijk vastgelegd. Daarin is eveneens de wijze van samenwerking en het wederzijds verwachtingspatroon (rechten en verplichtingen over en weer) geregeld. In enkele gevallen⁸ is het meer in detail ingevuld in een werkplan en/of leidraad.

4.3 Doelen

Naast de algemene uitgangspunten zoals in de voorgaande hoofdstukken geformuleerd en die als bestaand uitvoeringsbeleid worden beschouwd zijn er zowel voor vergunningverlening als handhaving meer concreet doelen te formuleren. Voor de activiteit milieu worden deze op de schaal van de Omgevingsdienst vastgesteld op basis van afspraken in de dienstverleningsovereenkomst.

Met het invullen van de risicomatrixen is vastgesteld wat ten aanzien van de VTH activiteiten de grootste risico's zijn. De risico's zijn vertaald naar prioriteitstelling zowel voor vergunningverlening als voor toezicht en handhaving. Het spreekt voor zich dat de prioritering die volgt uit de risicomatrix een doorwerking moet hebben bij vergunningverlening en toezicht en handhaving. Een hoge prioriteit betekent een relatief groot risico in het geval er iets fout gaat en/of een grotere kans op een slecht (onderbouwde) en/of onjuiste vergunning(aanvraag). Door onderscheid te maken in het toets- en toezichtniveau kan recht worden gedaan aan een toegekende prioriteit. De hieronder opgenomen doelen worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd in het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma VTH dat jaarlijks door het college wordt vastgesteld.

Thema	Doelen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none">• Uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt programmatisch plaats en op professioneel en adequaat niveau. De formatie is toereikend en medewerkers zijn voldoende deskundig (voldoen aan kwaliteitscriteria).• Er wordt toegewerkt naar een integraal Omgevingswet breed programma en verslag.• Bij de dienstverlening inspelen op de behoefte van klanten.• Doel is het besef van de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen te vergroten. Hierbij wordt voorlichting gegeven, buurtbemiddeling geïnitieerd en (pré)mediation vaardigheden toegepast.

⁸ Omgevingsdienst, Brandweer

Vergunningverlening

- Prioritering wordt doorvertaald in het toetsniveau van vergunningaanvragen. Aanvragen in een hogere risicoklasse worden intensiever getoetst dan aanvragen in een lagere risicoklasse.
- Op aanvragen omgevingsvergunning wordt binnen de wettelijke termijn beslist (0% procedure overschrijding).
- Gestreefd wordt het proces van de vergunningverlening te versnellen, zonder dat dit afbreuk doet aan de kwaliteit van het eindproduct.
- Bij piekaanbod krijgen reguliere procedures voorrang boven uitgebreide procedures en vooroverleg. Dit voorkomt een ingebrekestelling van de aanvrager wanneer wij niet binnen de beslistermijn een besluit nemen op de aanvraag.

Toezicht en handhaving

- Het handhavingsbeleid is erop gericht normovertredingen te voorkomen en onaanvaardbare veiligheidsrisico's uit te sluiten. Preventie heeft de voorkeur boven repressie.
- Handhaving vindt plaats conform de (meest recente versie van de) Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht en volgens het vierstappenplan.
- Bij de keuze van de inzet van de handhavingsmiddelen wordt de (meest recente versie van de) landelijke "Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen" gehanteerd als richtlijn. Hiervan kan te allen tijde gemotiveerd worden afgeweken.
- Verkrijgen van beter inzicht in en sturing op naleefgedrag.
- Informatie uitwisseling tussen handhavingspartners wordt geoptimaliseerd.
- Toezicht en handhaving vinden toenemend risico- en effectgericht plaats.

5. Programmering, monitoring en evaluatie

In paragraaf 1.4 is de beleidscyclus besproken. Zoals al aangegeven zal in het vervolg op deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH een jaarlijks uitvoeringsprogramma moeten worden opgesteld. In het verlengde op deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH zal worden toegewerkt naar een Omgevingswet breed uitvoeringsprogramma.

Programmering

De in deze Uitvoerings- en handhavingsstrategie VTH opgenomen strategische doelen, prioriteiten en operationele doelen vormen het kader voor de programmering van het toekomstig VTH takenpakket (het uitvoeringsprogramma). Voor de taken die bij de Omgevingsdienst zijn ondergebracht wordt dit jaarlijks door de Omgevingsdienst uitgewerkt.

Zoveel mogelijk wordt aangegeven wat de verwachte productie is en worden de benodigde middelen en capaciteit er aan gekoppeld. In het uitvoeringsprogramma worden ten minste de volgende elementen opgenomen.

- Een inschatting van soort en aantal vergunningen en meldingen
- De voorgenomen uit te voeren toezichts- en handhavingsactiviteiten voor dat jaar
- De te realiseren productie in termen van controlebezoeken en handhavingsacties
- De relatie met de gestelde ambities, doelen en prioriteiten
- De koppeling van middelen en capaciteit

Monitoring

Om te kunnen beoordelen of beleidsdoelen en geplande werkzaamheden gehaald en uitgevoerd zijn is het belangrijk dat activiteiten geregistreerd en bijgehouden worden.

Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doelstellingen behaald zijn of gaan worden. De gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel managementdoeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording naar college en gemeenteraad.

Er zijn verschillende systemen waarin de gegevens worden geregistreerd. Voor het Omgevingswet takenpakket zijn de meest relevante registratiesystemen:

- Rx.Mission
- OpPad
- Corsa
- DSO (landelijk)
- Regels op de kaart (landelijk)
- Archis (landelijk)
- Zonebeheerplan (geluid)

De systemen zijn zoveel als mogelijk met elkaar gekoppeld.

Evaluatie

Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan zo nodig worden bijgestuurd. Jaarlijks wordt hiervoor een Omgevingswet breed jaarverslag opgesteld. Ook wordt in dit verslag het beleid geëvalueerd. Met name gaat het dan om de vraag in hoeverre de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen.

BIJLAGEN

Matrix Risico- en effectanalyse

RISICOMATRIX YTH MONTFERLAND: VERGUNNINGEN

	0,8 - 3,3 Lage prioriteit (L)	3,4 - 5,5 Gemiddelde prioriteit (M)	5,6 en hoger Hoge prioriteit (H)	1. Fysieke veiligheid	2. Volksgezondheid	3. Natuur/milieu/duurzaamheid	4. Financieel-economisch	5. Leefomgeving	6. Bestuurlijk imago	7. Archeologie	Gemiddeld effect	Kans op onvolledige/slechte aanvraag	Risicogetal en -waardering
Bouwen, ruimtelijke regels en slopen													
Omgevingsvergunning bouwtechnisch deel:													
Woningen (grondgebonden, eensgezinswoning)	3	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1,7	3	5,1
Woongebouwen, appartementen, kamerverhuur	4	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2,4	3	7,3
Logiesgebouw, restaurant, café, horeca, bedrijf,	5	5	3	3	2	3	3	4	1	1	3,3	3	9,9
Maatschappelijke gebouwen, (kinder)dagverblijven,	5	5	3	4	3	4	4	4	1	1	3,6	3	10,7
Uitbouw, aanbouw, bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,1	1	1,1
Bouwwerken geen gebouw zijnde	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,0	2	2,0
Omgevingsvergunning ruimtelijk deel:													
Woningen (grondgebonden, b.v. eensgezinswoning)	2	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1,4	3	4,3
Woongebouwen, appartementen, kamerverhuur	3	2	3	2	2	2	2	2	2	2	4,0	3	12,0
Logiesgebouw, restaurant, café, horeca, bedrijf,	4	4	3	3	2	3	3	4	3	3	2,0	3	6,0
Maatschappelijke gebouwen, (kinder)dagverblijven,	4	4	3	4	3	4	3	4	2	2	3,4	3	10,3
Uitbouw, aanbouw, bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,0	1	1,0
Bouwwerken geen gebouw zijnde	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,0	2	2,0
Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit:													
beperkte planologische betekenis (binnenplans)	2	1	2	1	1	1	1	2	1	1	1,4	1	1,4
ingrijpende planologische betekenis (buitenplans)	4	4	4	5	4	4	4	4	2	2	3,9	3	11,6
slopen op grond van ruimtelijke regels	4	2	3	2	3	2	2	2	1	1	2,4	2	4,9
handelen met gevolgen voor beschermde	2	2	3	2	3	2	3	3	4	4	2,7	2	5,4
werk of uitvoeren werkzaamheden	3	2	4	2	3	2	3	2	3	3	2,7	3	8,1
uitrit aanleggen of veranderen	3	1	2	1	2	1	2	2	1	1	1,7	1	1,7
vellen houtopstand/kappen	3	2	4	1	2	1	2	4	1	1	2,4	2	4,9
Slopen:													
Melding slopen	2	2	3	2	2	1	2	1	1	1	1,9	1	1,9
Melding slopen met asbest	3	4	2	3	3	2	3	2	1	1	2,6	2	5,1
Brandveilig gebruik													
Melding brandveilig gebruik categorie I en II	5	5	2	4	3	4	4	1	1	1	3,4	3	6,9
Melding brandveilig gebruik categorie III en IV	4	2	2	2	2	2	2	1	1	1	2,1	2	4,3
Meelifers/aanhakende beleidsvelden													
Bibob													
Ondermijning	4	3	2	3	3	4	4	1	1	1	2,9	2	5,7

RISICOMATRIX VTH MONTFERLAND: TOEZICHT EN HANDHAVING

0,8 - 3,3 Lage prioriteit (L) 3,4 - 5,5 Gemiddelde prioriteit (M) 5,6 en hoger Hoge prioriteit (H)	1. Fysieke veiligheid	2. Volksgezondheid	3. Natuur/milieu/duurzaamheid	4. Financieel-economisch	5. Leefomgeving	6. Bestuurlijk imago	7. Archeologie	Gemiddeld effect	Kans/naleefgedrag	Risicogetal en -waardering
Bouwen, ruimtelijke regels en										
Strijdig gebruik bestemming:										
verkeerd gebruik grond/erf	3	2	2	3	4	3	3	2,9	3	8,6
(permanente) bewoning in strijd met bedrijfsmatige activiteiten waar niet	4	2	2	4	3	5	1	3,0	3	9,0
	3	3	3	3	4	4	2	3,1	3	9,4
Zonder of in strijd met										
bouwen (bouwtechnisch deel)	3	2	3	4	4	3	1	2,9	3	8,6
bouwen (ruimtelijk deel)	2	1	3	4	4	3	3	2,9	3	8,6
een werk en/of werkzaamheden uitvoeren	2	2	3	3	3	2	3	2,6	2	5,1
veranderen van een rijks- of gemeentelijk kappen	1	1	2	3	3	3	3	2,3	1	2,3
aanleggen in-/uitrit	2	1	2	2	2	2	2	1,9	1	1,9
Handelen in strijd met reclamebeleid	1	1	1	1	2	3	1	1,4	2	2,9
Slopen van:										
(deel van) een monument	3	2	3	3	3	4	3	3,0	1	3,0
asbesthoudend bouwwerk of object niet gemeld bouwwerk	4	5	3	4	4	4	2	3,7	3	11,1
	3	3	2	3	2	2	1	2,3	2	4,6
In gebruik hebben van gebouw in strijd met:										
brandveiligheidseisen Ebl	5	5	2	4	3	4	1	3,4	3	10,3
constructieve eisen Ebl	5	5	2	4	3	4	1	3,4	1	3,4
APV: Openbare ruimte										
Plaatsen Objecten op en langs de openbare Jeugdoverlast/hangjongeren	3	2	2	2	3	2	1	2,1	2	4,3
	1	2	3	1	5	3	1	2,3	3	6,9
Caravan/aanhanger langer dan 3 dagen	1	1	1	1	2	2	1	1,3	2	2,6
Illegaal plakken reclame en/of aanbrengen	1	1	1	3	3	2	1	1,7	2	3,4
Plaatsen van uitstallingen in strijd met Innemen standplaats zonder vergunning of Geluidsoverlast van huisdieren	1	1	1	1	2	2	1	1,3	2	2,6
	2	1	1	1	2	2	1	1,4	1	1,4
Diverse geluidsoverlast	1	3	1	3	3	3	1	2,1	2	4,3
Hondenpoep	1	3	1	3	3	3	1	2,1	2	4,3
Aanlijngedod/muilkorfgedod	2	2	1	2	4	3	1	2,1	3	6,4
Illegaal overnachten in voertuigen	3	3	1	2	3	2	1	2,1	2	4,3
Zwerfvuil/afvaldumpingen	1	1	1	1	2	2	1	1,3	3	3,9
Stoken	2	2	4	4	4	3	1	2,9	3	8,6
	2	3	3	1	3	2	1	2,1	3	6,4

APV Evenementen**Handelen zonder of in afwijking van**

Type A regulier evenement	1	1	1	1	1	2	1	1,1	2	2,3
Type B aandachtsevenement	3	2	2	2	2	3	1	2,1	2	4,3
Type C risicovol evenement	5	3	2	3	4	5	1	3,3	2	6,6
Handelen in strijd met regels	1	1	1	1	1	1	1	1,0	2	2,0

Wegenverkeerswetgeving

Fout parkeren algemeen	3	1	1	2	3	2	1	1,9	3	5,6
Foutief parkeren blauwe zone	2	1	1	2	3	3	1	1,9	3	5,6

Alcoholwet

In werking zijn zonder	3	3	1	2	3	4	1	2,4	2	4,9
In werking zijn in afwijking van	2	3	1	2	2	4	1	2,1	2	4,3
Alcoholische dranken verstrekken	3	3	1	2	3	3	1	2,3	2	4,6
Geen leidinggevende aanwezig	2	3	1	2	2	2	1	1,9	2	3,7
Alcoholische drank verstrekken aan	2	3	1	2	3	4	1	2,3	2	4,6
In bezit hebben van alcoholische	2	3	1	2	4	4	1	2,4	2	4,9
Alcohol verstrekken na toegestane	2	2	1	2	2	3	1	1,9	2	3,7

Overig

Ondermijning	3	3	4	5	4	5	1	3,6	2	7,1
Aantasting eigendomsrecht	1	1	2	3	3	2	1	1,9	3	5,6
Naleving anterieure overeenkomsten	1	1	2	1	2	2	1	1,4	3	4,3