

# Inhoudsopgave

	Bladzijde
Inleiding	2
1. De handhavingsvisie en gemeentebrede uitgangspunten voor de handhaving in Montferland	4
2. Het ‘DNA’ van de Montferlandse Handhaver en hoe de integrale handhaving verder wordt vormgegeven	6
2.1 Gemeentebreed integraal handhavingsoverleg	7
3. De Landelijke Handhavingsstrategie	8
<b><i>Bijlagen: het handhavingsbeleid per vakdiscipline</i></b>	
4. Fysieke leefomgeving	11
4.1 Definities VTH	12
4.2 Beleidscyclus (Big-8)	13
4.3 Kwaliteitscriteria	13
4.4 Verordening VTH	14
4.5 Beleidsdoelstellingen	15
4.6 Bestuurlijke organisatie	16
4.7 Ambtelijke organisatie	16
4.8 Samenwerkingspartijen	16
4.9 Afstemming dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie	18
4.10 Ontwikkelingen	18
4.11 Wat hebben we	19
4.12 Visie	25
4.13 Uitgangspunten	25
4.14 Van beleid naar uitvoering	27
4.15 Probleemanalyse	31
4.16 Doelen	37
4.17 Programmering, monitoring en evaluatie	38
5. Handhaving in het Sociaal Domein	40
5.1.1 Waarom deze beleidsnota?	40
5.1.2 Reikwijdte beleidsnota	40
5.1.3 Definities Sociaal Domein	41
5.1.4 Beleidscyclus (Big-8)	41
5.1.5 Kwaliteitscriteria	42
5.1.6 Verordeningen sociaal domein	43
5.1.7 Beleidsdoelstellingen	44
5.2. Organisatie	45
5.2.1 Bestuurlijke organisatie	45
5.2.2 Ambtelijke organisatie	45
5.2.3 Samenwerkingspartijen	46
5.2.4 Afstemming dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie	46
5.3. Visie, uitgangspunten en ambitie Sociaal Domein	46
5.3.1 Ontwikkelingen	46
5.3.2 Wat hebben we	47
5.3.3 Visie	48
5.3.4 Uitgangspunten	48
5.4 Van beleid naar uitvoering	48
5.5 Landelijke handhavingstrategie in het sociaal domein	49
6. Leerplicht	50

***Gemeentebreed integraal handhavingsbeleid  
2020***

## Inleiding

Voor u ligt het gemeentebrede integrale handhavingsbeleid 2020 van de gemeente Montferland. Dit plan beschrijft de wijze waarop de gemeente haar handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving, sociale zaken en maatschappelijke ontwikkeling de komende vijf jaar wil gaan invullen.

Het plan bestaat uit een aantal onderdelen, te weten:

- Het Montferlands handhavingsbeleid: De handhavingsvisie en gemeentebrede uitgangspunten voor de handhaving in Montferland;
- Het "DNA van de Montferlandse Handhaver";
- Hoe werken de verschillende vakdisciplines samen;
- De Landelijke Handhavingstrategie;
- Het handhavingsbeleid per vakdiscipline;
- De organisatie van de handhaving.

## Waarom een gemeentebreed integraal handhavingsbeleid?

De ontwikkelingen op het gebied van de handhaving van wet- en regelgeving staan niet stil. De afgelopen tijd is er veel wet- en regelgeving tot stand gekomen die van grote invloed is geweest op het handhavingsproces. Denk hierbij aan de Wabo en Wet VTH. Die wetgeving is deels tot stand gekomen onder invloed van enkele forse incidenten die in het voorgaande decennium hebben plaats gevonden (denk hierbij aan de rampen in Enschede, Volendam en, meer recentelijk, Moerdijk en Haaksbergen). Deze incidenten hebben het belang van toezicht en handhaving nogmaals benadrukt. Onafhankelijke onderzoeken en rapporten lieten zien dat de werkwijze van de toezichthoudende overheden voor verbetering vatbaar was. Veel overheden zijn de weg naar professionalisering ingeslagen. Zo ook de gemeente Montferland. Handhaving is hierbij geen op zichzelf staand proces. De tendens is om de regeldruk bij de burger te verminderen. Dit gaat gepaard met de ontwikkeling om burgers en bedrijven meer verantwoordelijkheid te geven. Voorbeelden hiervan zijn het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (inmiddels opgenomen in het Bouwbesluit), het opgaan van de meeste meldingen o.g.v. art. 8.40 Wet milieubeheer (hierna: Wm) in het Activiteitenbesluit en de ontwikkeling van de hierboven genoemde Wabo.

Met ingang van 2015 is ook een omvangrijke stelselwijziging in het sociaal domein doorgevoerd, de decentralisaties van de WMO, Jeugdwet en Participatiewet. Doel van deze verandering is het mogelijk maken van betere en effectievere lokale gemeentelijke ondersteuning waarbij de burger centraal staat. Echter, waar een overheid burgers ondersteunt met publieke middelen hoort ook een overheid te zijn die erop toeziet dat bestedingen recht- en doelmatig worden ingezet. Toezicht en handhaving kennen op het terrein van de Participatiewet al een lange traditie. Bij WMO en de Jeugdwet is hier in veel mindere mate sprake van. Op dit gebied zal de gemeente Montferland moeten bepalen hoe zij haar toezichts- en handhavingstaak vorm geeft.

Andere ontwikkelingen die zich binnen het handhavingsveld op dit moment voordoen en die gevolgen hebben voor het handhavingsproces zijn o.a.:

- Streven naar meer kwaliteit (betere dienstverlening en toezicht), transparantie, en verantwoording door de overheid
- Integraal werken
- Van taakgericht naar oplossingsgericht werken
- Streven naar vermindering van lastendruk en toezichtlasten
- Streven naar meer efficiency en effectiviteit
- Digitalisering

Bovenstaande ontwikkelingen maken het noodzakelijk om het door de gemeenteraad van Montferland op 30 mei 2013 vastgestelde "Gemeentebreed integraal handhavingsbeleid 2013" te actualiseren.

Ook door de bevordering van de veiligheid en de leefbaarheid ontstaat de behoefte om meer in te zetten op integrale handhaving. Zoals veel gemeenten staat ook de gemeente Montferland voor de opgave om afstemming en coördinatie te brengen in de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken in het sociale domein, fysieke domein en veiligheidsdomein.

Immers de reële mogelijkheid bestaat dat overtredingen betreffende het sociale domein (Participatiewet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugdwet) hand in hand gaat met overtredingen in het fysieke domein (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) en veiligheidsdomein (overlast en criminaliteit, Algemene Plaatselijke Verordening, Wet Basisregistratie Personen). Vandaar dat dit nieuwe “Gemeentebreed integraal handhavingsbeleid 2020” nu voor u ligt.

## **Leeswijzer**

### *De handhavingsvisie en gemeentebrede uitgangspunten voor de handhaving in Montferland*

In dit deel van het beleid bepalen we de richting die we als gemeente op het gebied van handhaving op gaan. Deze visie gebruiken we als toetsingskader bij de verdere prioritering en de keuze van de handhavingstaken binnen de verschillende deelgebieden van de handhaving.

### *Het “DNA” van de Montferlandse handhaver en hoe de integrale handhaving verder wordt vormgegeven*

In dit deel van het beleid wordt ingegaan op de kenmerken die het wezen van de ‘Montferlandse handhaver’ vormen en hoe de verschillende vakdisciplines hun integrale samenwerking vormgeven.

### *De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)*

Het IPO en het OM namen eind 2012 het initiatief om een landelijke strategie op te stellen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Dit samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), de Politie en de vereniging van omgevingsdiensten (OmgevingsdienstNL). De wens van alle betrokkenen was om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een ‘gelijk speelveld’ voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt (normadressaten). En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zo optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De Landelijke Handhavingstrategie geeft hier inhoud aan door: Het centraal stellen van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties met een beginselplicht tot handhaven. Die passend interveniëren bij iedere bevinding. Dat wil zeggen afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. En die in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken, interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.

De Landelijke Handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het omgevingsrecht. Omdat toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen is de strategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht. In de Landelijke Handhavingstrategie wordt dit de ‘beoogde brede werking’ van de strategie genoemd. Na het vaststellen van deze strategie op het gebied van de fysieke leefomgeving wordt deze strategie daarom nu voor de handhaving binnen alle vakdisciplines in de gemeente Montferland vastgesteld. De uitwerking van deze strategie vindt plaats in de hoofdstukken over het handhavingsbeleid per vakdiscipline in de bijlagen.

### *Bijlagen*

#### *Het handhavingsbeleid per vakdiscipline*

Dit deel van het document bevat het beleid per deelgebied. Na een korte weergave van de huidige handhavingssituatie beschrijft het betreffende hoofdstuk uitgangspunten die de gemeente in de verschillende vakdisciplines hanteert en de organisatie van de handhaving in die vakdiscipline.

## 1. De handhavingsvisie en gemeentebrede uitgangspunten voor de handhaving in Montferland

Essentieel bij het uitoefenen van de handhavingstaken die de gemeente heeft is het formuleren van een “visie op de handhaving”. Waar wil de gemeente naartoe als het gaat om handhaving? Met deze visie bepalen we de richting die we als gemeente op het gebied van handhaving op gaan en deze dient als toetsingskader bij de verdere prioritering en de keuze van de handhavingstaken binnen de verschillende deelgebieden van de handhaving. In dit hoofdstuk wordt deze visie aan de hand van verschillende uitgangspunten voor de handhaving in Montferland verder uitgewerkt.

In de gemeente Montferland is: “buiten het hart van binnen”. Voor het uitvoeren van handhavingstaken binnen de gemeente Montferland betekent dit dat we streven naar een veilige, gezonde, leefbare, duurzame en groene leefomgeving. Handhaving is hierbij één van de middelen om de kwaliteit van wonen, leven en werken te behouden en te versterken. Bij integraal handhaven staat de burger centraal. Dit betekent dat bij het organiseren van de handhaving rekening wordt gehouden met het perspectief van de burger. Hierdoor moet zoveel als mogelijk voorkomen worden dat de burgers op verschillende momenten met verschillende handhavende instanties te maken krijgen en dat er verschillen zijn in de manieren van handhaven door de gemeente. Kernbegrippen hierbij zijn: coördinatie, afstemming en samenwerking op verschillende niveaus. Samengevat is dit onze visie.

Bij het uitwerken van onze visie hanteren wij de volgende gemeentebrede uitgangspunten:

1. Handhaving van regels is niet alleen een bestuurstaak. Ook andere deelnemers aan de samenleving hebben een rol. Niet de overheid, maar burgers, bedrijven en instellingen zijn primair verantwoordelijk voor de naleving van regels van de fysieke leefomgeving, de kwaliteit en het gebruik van bouwwerken en erven en de regels in het sociaal domein. De overheid is belast met het toezicht op het naleefgedrag van burgers, bedrijven en instellingen en de eventuele sanctionering van normafwijkend gedrag. Handhaving draait dus om gedragsbeïnvloeding. Met handhaving kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het vergroten van de leefbaarheid binnen onze gemeente en het veiligheidsgevoel van onze burgers;
2. Het bestuur (en dus ook de ambtelijke organisatie) toetst vast te stellen regelgeving vooraf op handhaafbaarheid;
3. De gemeente handhaaft niet alleen repressief (voorbeelden zijn de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang) maar zet zoveel mogelijk in op preventieve handhaving (communicatie in de breedste zin des woords). Door een goede handhavingscommunicatie kan worden voorkomen dat tot handhaving moet worden overgegaan. Als de preventieve inzet niet werkt, volgt de daadwerkelijke repressieve handhaving;
4. Het verlenen van een vergunning en de vergunning zelf zijn voor preventieve handhaving belangrijk. In het vergunningsverleningsproces heeft de gemeente diverse mogelijkheden om te communiceren over gewenst en ongewenst gedrag. De vergunning is belangrijk omdat deze heldere voorschriften moet bevatten die slechts op één manier uit te leggen zijn zodat deze handhaafbaar zijn;
5. De gemeente houdt zich aan de beginselplicht tot handhaving. Het handhaven van wet en –regelgeving is de regel binnen de gemeente Montferland, gedogen is de uitzondering Handhaving is dan ook onderdeel van de dagelijkse bestuurspraktijk;
6. Vanuit oogpunt van efficiency, kwaliteit en de verlaging van de lastendruk voor burgers vindt toezicht en handhaving zo integraal mogelijk plaats. Het hanteren van de landelijke handhavingsstrategie voor alle handhavingstaken, geïntegreerd in dit beleid, is hier een voorbeeld van;
7. Ter ondersteuning van dit integrale werken is er, binnen de kaders van de geldende wet- en regelgeving, in de gemeente Montferland sprake van een zo ver gaand als mogelijke informatiedeling. Tussen de verschillende afdelingen van de gemeente en haar handhavingspartners maar ook tussen deze afdelingen en het College van B&W;

8. De bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid is primair bedoeld om een bepaalde situatie te herstellen en feitelijk in overeenstemming te brengen met de norm. Deze bevoegdheid is het bestuur toebedeeld in het algemeen belang. Het bestuur dient altijd af te wegen of het, gelet op alle betrokken belangen, gewenst is om een illegale situatie te beëindigen met bestuursrechtelijke middelen. Daar waar sprake is van individuele belangen (bijv. bij burengeschillen) prevaleert een civielrechtelijke aanpak boven een bestuursrechtelijke aanpak. Dit communiceren we ook naar onze burgers. Wij wijzen onze burgers hierbij tevens op de mogelijkheid van buurtbemiddeling. In het geval van een verzoek tot handhaving is de gemeente verplicht een besluit te nemen maar ook dan verwijzen we eerst naar de mogelijkheden van buurtbemiddeling;
9. De gemeente handelt consequent, rechtvaardig en voorspelbaar ter voorkoming van rechtsongelijkheid en precedentwerking;
10. Handhaving binnen de gemeente Montferland vindt programmatisch, planmatig en cyclisch plaats;
11. De inzet van onze handhaving vindt primair plaats daar waar de risico's het grootst zijn (risico en –effectgericht handhaven);
12. Toezicht en handhaving geschiedt zoveel mogelijk gestandaardiseerd via hiervoor vastgestelde werkprocessen en protocollen.

## **2. Het "DNA" van de Montferlandse Handhaver en hoe de integrale handhaving verder wordt vormgegeven.**

Zoals in de inleiding al werd opgemerkt, wordt met dit handhavingsbeleid niet beoogd om een gemeentebreed afwegingskader te creëren voor alle vakgebieden die dit beleid omvatten. De wet- en regelgeving die betrekking heeft op de verschillende vakgebieden loopt te veel uiteen en er zijn te weinig gemeenschappelijke raakvlakken om dat mogelijk te maken. Desondanks zijn er toch een groot aantal gemeenschappelijke kenmerken te ontdekken in de wijze waarop de gemeente Montferland haar handhavingstaken uitvoert. Deze gemeenschappelijke kenmerken vormen het "DNA" van de Montferlandse handhaver. Hieronder zal worden uitgelegd wat daar mee wordt bedoeld.

Wat zijn nu de gemeenschappelijke kenmerken die het wezen van de Montferlandse Handhaver vormen? De Montferlandse handhaver (of dit nu een toezichthouder, BOA, sociaal rechercheur of een juridisch medewerker is) is proactief en oplossingsgericht, heeft inlevingsvermogen, is correct en respectvol. Hieronder wordt nader in gegaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze begrippen.

### - Proactief en oplossingsgericht.

Bij geconstateerde overtredingen wordt altijd geprobeerd om samen met de burger 'in het veld' een oplossing te vinden. Dat wil zeggen het waarborgen van een situatie die in overeenstemming is met de wet- en regelgeving. Hierbij wordt in eerste instantie uitgegaan van een oplossingsgerichte en niet van een procedure gerichte benadering. Er worden de burger mogelijkheden aangereikt in plaats van alleen maar onmogelijkheden te schetsen. Daarbij wordt rekening gehouden met zowel de individuele belangen van de burger, als het algemeen belang. De traditionele juridische kijk op het probleem, die als vanzelf leidt tot formele procedures, is daarbij gewijzigd in een focus op het zoeken naar een oplossing. Uit onderzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2007-2008 blijkt dat de inzet van mediationvaardigheden, een onderdeel van deze oplossingsgerichte aanpak, bij de overheid leidt tot:

1. Een vermindering van de tijdsbesteding van burgers en bedrijven van ongeveer 23%
2. Een verbetering van de klanttevredenheid van burgers met ongeveer 20%
3. Een verbetering van de arbeidstevredenheid van de ambtenaar met ongeveer 20%
4. Een kostenbesparing voor de overheid van ongeveer 27%

Mediationvaardigheden worden dan ook reeds een aantal jaren toegepast in de gemeente Montferland. De (nieuwe) medewerkers moeten hierin ook (blijven) worden getraind. Het bovenstaande houdt overigens niet in dat er in het geheel niet meer gehandhaafd wordt of er geen juridische procedures zijn. Als de informele aanpak van de Montferlandse handhaver niet leidt tot een oplossing van het probleem wordt er consequent gehandhaafd volgens de in dit beleid geschetste procedures. Voor gedogen is dan in de regel geen ruimte.

### - Inlevingsvermogen.

De competentie inlevingsvermogen geeft uitdrukking aan iemands bereidheid om erachter te komen wat er in anderen omgaat en de vaardigheid om daar met respect op te reageren. De Montferlandse Handhaver voert zijn werkzaamheden uit met inlevingsvermogen, is belangstellend en vriendelijk.

### - Correct en respectvol.

De Montferlandse Handhaver behandelt burgers zoals hij zelf ook behandeld wil worden, correct en respectvol. Dat wil zeggen eerlijk, open en beleefd.

### - Vernieuwend en kwalitatief hoogwaardige handhaving.

De Montferlandse Handhaver houdt zijn vakinhoudelijke kennis en vaardigheden constant up to date. Om zo de kwaliteit van zijn productie te waarborgen. Hij is daarbij niet te beroerd om over de grenzen van zijn eigen vakgebied heen te kijken eendachtig de hierboven al genoemde competentie integraal handhaven.

## **2.1 Gemeentebreed integraal handhavingsoverleg**

Het bovenstaande laat onverlet, zoals al werd opgemerkt, dat ook de gemeente Montferland voor de opgave staat om afstemming en coördinatie te brengen in de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken in het sociale domein, fysieke domein en veiligheidsdomein. Hoe wordt deze coördinatie nu bereikt? We bereiken deze coördinatie door als handhavers elkaar weten te vinden en "ogen en oren" voor elkaar te zijn.

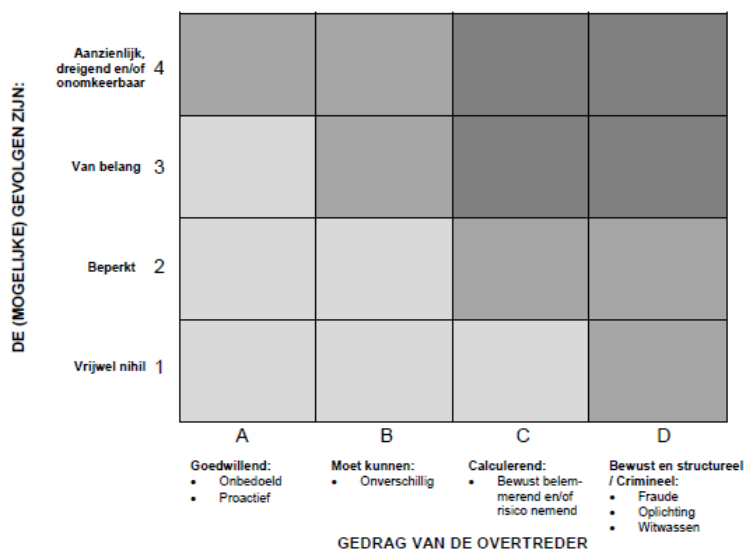
Handhavingsacties waarbij verschillende vakdisciplines betrokken zijn stemmen we met elkaar af in ons maandelijks gemeentebreed integraal handhavingsoverleg. Hieraan nemen vertegenwoordigers van alle vakdisciplines deel (toezichthouders, juristen en beleidsmedewerkers). In dit overleg worden afspraken gemaakt over welke handhavingsacties plaats vinden, wanneer deze plaats vinden en wie in dat geval de coördinerende rol zal vervullen. De coördinerende rol zal in de regel worden vervuld door een ambtenaar uit de vakdiscipline waarbinnen zich de zwaarste overtreding heeft voorgedaan.



### 3. De Landelijke Handhavingsstrategie

Als toezicht niet leidt tot beëindiging van de overtreding is de gemeente in beginsel verplicht op te treden. Consequente uitvoering is één van de uitgangspunten van een professionele handhaving. Handhaving kan bestuurs- en strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden kan naast de politie alleen een Boa. De Boa handelt dan namens het Openbaar Ministerie. Buiten de APV, de Sociale zekerheidswetgeving, de leerplichtwetgeving en de Wegenverkeerswetgeving om vindt strafrechtelijk optreden meestal in samenwerking met externe partners zoals de politie plaats. Als het gaat om bestuursrechtelijke handhaving dan hebben we het over een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, het intrekken van de vergunning en eventueel de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Handhaving is een bevoegdheid. Ondanks de beginselplicht tot handhaven kan het bestuur gemotiveerd besluiten om van handhaving af te zien.

In 2014 is de definitieve versie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)<sup>1</sup> op rijksniveau vastgesteld. Deze is ontwikkeld in het omgevingsrecht. Toepassing leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen in het omgevingsrecht. Vandaar dat deze strategie nu door de gemeente Montferland binnen alle vakdisciplines zal worden gehanteerd. De LHS komt voort uit de wens om organisatie en uitvoering van VTH te verbeteren en een gelijk speelveld te creëren voor wie bepaalde voorschriften gelden. Een ander doel is dat handhavers optreden op een manier dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De LHS geeft een kader voor het passend interveniëren bij iedere bevinding. Hieronder wordt dit schematisch weergegeven.



	Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
	Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

Figuur 2: De interventiematrix

<sup>1</sup> Eindversie LHS 1.7 vastgesteld op 4 juni 2014

De (mogelijke) gevolgen zijn	Aanzienlijk Dreigend en/of onomkeerbaar	4	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang	3	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt	2	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informeren,	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen LOB, LOD
	Vrijwel Nihil	1	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken/informeren	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken/informeren,	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen
			A	B	C	D
		<b>Goedwillend</b> - Onbedoeld - Proactief	<b>Moet kunnen</b> - Onverschillig	<b>Calculerend</b> - Bewust belemmerend en/of risico nemend	<b>Bewust en structureel crimineel</b> - Fraude - Oplichting - witwassen	
<b>Gedrag van de overtreder</b>						

Afhankelijk van de situatie kan op basis van de LHS worden gekozen welk instrument wordt ingezet. Enerzijds wordt gekeken naar het gedrag van de overtreder en anderzijds de ernst van de overtreding. Bewust begane overtredingen met ernstige gevolgen worden zwaarder aangepakt met bijvoorbeeld een mix van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen.

***Bijlagen:  
Het handhavingsbeleid per vakdiscipline***



#### 4. Fysieke leefomgeving

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is de basis voor een groot deel van de vergunningen binnen de fysieke leefomgeving<sup>2</sup>. Een groot aantal vergunningen, ontheffingen en meldingen zijn in deze wet samengevoegd. Gemeenten hebben de wettelijke taak om te toetsen, toezicht uit te voeren en zo nodig handhavend op te treden. Om de uitvoering en kwaliteit van vergunningverlening toezicht en handhaving te verbeteren en eenduidiger te maken zijn landelijk kwaliteitscriteria ontwikkeld. Deze zijn intussen wettelijk verankerd in de Wet VTH<sup>3</sup>. Deze wet wijzigt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het daaraan gehangen uitvoeringsbesluit (Besluit omgevingsrecht – Bor). Minimumeisen zijn opgenomen waaraan elke professionele handavings- en vergunningen(uitvoerings)organisatie moet voldoen. De wet is op 14 april 2016 in werking getreden. Het besluit Bor is per 1 juli 2017 hierop aangepast<sup>4</sup>.

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) is al de verplichting opgenomen om handavingsbeleid vast te stellen voor de fysieke leefomgeving. Hieraan werd voor de handhaving invulling gegeven via het door de raad vastgesteld “Gemeentebreed integraal handavingsbeleid gemeente Montferland 2013” dat met dit nieuwe beleid wordt geactualiseerd.

Eén van de vereisten van de Wet VTH is het vormen van een sluitende beleidscyclus. Deze cyclus begint met een beleidsnota waarin wordt aangegeven wat de visie is op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Welke doelen worden gesteld, waar liggen prioriteiten en op welke wijze wordt invulling gegeven aan de VTH-taken.

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop de gemeente toezicht uitoefent en wil gaan handhaven op het gebied van Milieu, Bouw- en Woningtoezicht, Ruimtelijke ordening, APV, brandveiligheid en overige voor de fysieke leefomgeving relevante wetten en regels. Hieraan ligt een analyse ten grondslag waarvan verderop in deze nota een beschrijving is opgenomen.

De reikwijdte van dit hoofdstuk is hoofdzakelijk beperkt tot de activiteiten die tot het Wabo-takenpakket worden gerekend. Het gaat dan om de Wabo activiteiten:

- Bouwen
- Aanleggen als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (werk-werkzaamheden uitvoeren)
- Slopen (inclusief asbestverwijdering)
- Slopen of veranderen van monumenten of beschermde stads- en dorpsgezichten
- Oprichten of veranderen van een (milieu)inrichting
- Aangewezen activiteiten die van invloed kunnen zijn op fysieke omgeving
- Brandveilig gebruiken
- Afwijken planologische regels (bestemmingsplan of beheersverordening)
- Activiteiten die van invloed (kunnen) zijn op natuurbeschermingsgebieden
- Activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben op flora en fauna
- Kappen van bomen of vellen van houtopstanden
- Aanleggen of veranderen van een uitweg
- Handelsreclame

Toezicht en handhaving op het gebied van:

- de Algemene plaatselijke verordening (Apv) (evenementen e.d. en de specifieke bevoegdheden van de burgemeester)
- bijzondere wetgeving (zoals Drank- en Horecawet, Winkeltijdenwet)
- bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid
- bewoning van adressen/panden

Verder ziet dit hoofdstuk ook op de zgn. “privaatrechtelijke handhaving”.

---

<sup>2</sup> De fysieke leefomgeving heeft vooral betrekking op milieu, bouw, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Kort samengevat betreft het de inrichting van het grondgebied.

<sup>3</sup> Via deze wet zijn de afspraken verankerd tussen rijksoverheid, provincies en gemeenten in 2009 (Package Deal) en legt het landelijk dekkend stelsel voor 29 omgevingsdiensten vast. Expertise wordt gebundeld en een minimum kwaliteit vastgelegd.

<sup>4</sup> Stb. 2017, 193

De uitvoering van de VTH-taken ligt grotendeels bij de gemeente zelf. Het toezicht op brandveilig gebruik wordt voor de zogenaamde prioritaire objecten uitgevoerd door de Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland (VNOG). De gemeente treedt zo nodig handhavend op. Een deel van de milieutaken wordt door de Omgevingsdienst Achterhoek uitgevoerd of de omgevingsdienst adviseert<sup>5</sup>. Voor het basistakenpakket (BTP) geldt dat deze in de regionale omgevingsdienst (Omgevingsdienst Achterhoek – ODA)<sup>6</sup> verplicht moet zijn ingebracht. Dit is voornamelijk van toepassing op de vergunningverlenings-, en controle- en handhavingstaken voor milieu en het ketentoezicht. Uitwerking en uitvoeringsniveau zijn nader in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de Omgevingsdienst vastgelegd. Bilateraal tussen de omgevingsdienst en de gemeente is een werkplan vastgesteld. Hierin zijn de werkafspraken opgenomen (prioritering, controlefrequentie, uitvoeringsniveau en taken die niet specifiek tot het BTP behoren). De afhandeling van meldingen bij lichte bedrijvigheid (voor categorieën die niet binnen het BTP vallen) heeft de gemeente Montferland aan zich voorbehouden. Controle ligt wel bij de ODA.

#### 4.1 Definities VTH

In deze nota wordt gebruik gemaakt van de termen vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hieronder wordt het volgende verstaan.

##### *Vergunningverlening*

Het beoordelen en toetsen 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 hiervoor geldende proceduretijd.

##### *Toezicht*

Onder toezicht wordt verstaan het uitvoeren van controles. Het naar aanleiding van klachten of meldingen verzamelen van informatie, om te beoordelen of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen in wet en/of regelgeving. Van toezicht gaat een preventieve werking uit. Het resultaat van toezicht kan zijn dat voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingmiddelen, worden nageleefd. Toezicht kan bestaan uit een voorlichtende, meedenkende en adviserende rol. Op die manier kan al in een vroeg stadium worden voorkomen dat een strijdige situatie ontstaat. Door middel van aansporing, overreding of een waarschuwing kan eventueel worden bereikt dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Als het met toezicht gewenste effect niet wordt bereikt wordt overgegaan tot handhaving.

##### *Handhaving*

Bij handhaving wordt gebruik gemaakt van bij wet gegeven middelen (bestuursrechtelijk)<sup>7</sup> om een overtreding ongedaan te (laten) maken. Het kan dan gaan om het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, het (gedeeltelijk) intrekken van een vergunning of ontheffing of eventueel het opleggen van een bestuurlijke boete<sup>8</sup>. De handhaving is gericht op het opheffen van de strijdige situatie. In overleg met samenwerkingspartners<sup>9</sup> kan ook besloten worden om naast het bestuursrechtelijk traject ook strafrechtelijk op te treden.

---

<sup>5</sup> In het geval van meervoudige aanvragen omgevingsvergunningen

<sup>6</sup> Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Lochem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk, Zutphen en provincie Gelderland.

<sup>7</sup> Artikel 125 van de Gemeentewet

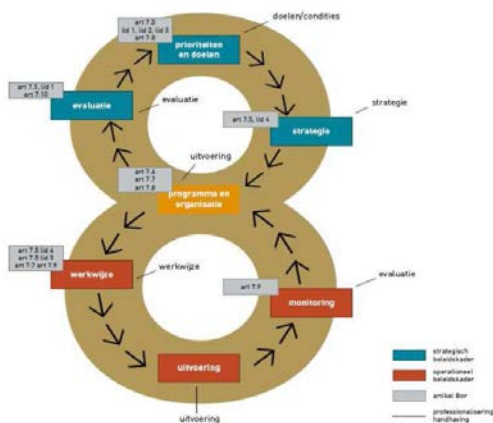
<sup>8</sup> De bestuurlijke boete wordt in de gemeente Montferland (nog) niet toegepast

<sup>9</sup> Politie/OM

## 4.2 Beleidscyclus (Big-8)

De systematiek die wordt gehanteerd voor de beleidscyclus wordt ook wel aangeduid met de zogenaamde Big-8. Vertaald naar het Wabo uitvoering VTH takenpakket levert dat de hierna volgende afbeelding op. Met de Big-8 cyclus wordt aan de kwaliteitscriteria 2.1 voldaan.

Afbeelding 1: De Big-8 beleidscyclus vertaald



Met dit handhavingsbeleid wordt de PDCA-beleidscyclus gevolgd. PDCA staat voor **P**lan-**D**o-**C**heck-**A**ct. De Big-8 bestaat dan eigenlijk uit twee keer een PDCA cyclus.

1. Strategisch. Op basis van een risicoanalyse worden prioriteiten en doelstellingen vastgesteld<sup>10</sup>. Vervolgens wordt bepaald welke strategie past bij de prioriteiten en doelen. Hieruit volgt het (jaarlijks) uitvoeringsprogramma. De uitvoering van het programma wordt geborgd in de organisatie door er voldoende capaciteit aan toe te kennen. De beleidskeuzes worden jaarlijks geëvalueerd en zo nodig aangepast.
2. Operationeel. Het jaarlijks programma dat uit het strategisch beleidskader volgt, volgt een eigen PDCA-cyclus. Uitvoering vindt plaats met behulp van vastgelegde werkwijzen, protocollen en checklists. De voortgang wordt in de gaten gehouden (monitoren). Indien nodig wordt het programma aangepast.

De Big-8 lag al aan de basis van het eerder vastgesteld handhavingsbeleid.

## 4.3 Kwaliteitscriteria

Het IPO en de VNG hebben samen met het rijk landelijk afspraken gemaakt die moeten leiden tot een verbetering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht. De verbeterpunten zijn terug te brengen tot 3 hoofdpunten. Deze hebben betrekking op:

1. De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht.
3. De bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

<sup>10</sup> Wettelijk voorgeschreven.

De afspraken die zijn gemaakt zijn vastgelegd in de zogenaamde Package Deal. Dit heeft inmiddels geleid tot

- a. een landelijk stelsel van omgevingsdiensten,
- b. kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de Wabo (versie 2.1)<sup>11</sup> en
- c. een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht.

De kwaliteitscriteria die zijn ontwikkeld hebben als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving zeker te stellen en te verbeteren. De kwaliteitscriteria gaan over:

- a. Proces
- b. Inhoud
- c. Kritieke massa

Binnen het takenpakket waarop de Wabo en de Package Deal betrekking hebben is een grove tweedeling te onderscheiden. Dit is enerzijds het basistakenpakket (BTP) en anderzijds de zogenaamde zorg- ofwel thuishaken. Het basistakenpakket is dat deel van de wabotaken dat in een Omgevingsdienst moet zijn ingebracht.

#### 4.4 Verordening VTH

Het rijk heeft van het wettelijk vastleggen van de kwaliteitscriteria VTH afgezien onder voorwaarde dat het minimum niveau decentraal door de lokale overheden wordt geborgd. Hiervoor dienen de gemeenten (en de provincie als bevoegd gezag) een Verordening Kwaliteit VTH vast te stellen. Door de gemeente Montferland is deze verordening vastgesteld<sup>12</sup>. In de verordening VTH worden de kwaliteitscriteria aan de Omgevingsdienst opgelegd. Het gaat hier dan om de uitvoering van de zgn. verplichte basistaken door de Omgevingsdienst. Het betreft met name taken binnen het milieudomein.

Voor de niet verplichte Wabotaken ("thuishaken")<sup>13</sup> die bij de gemeente zijn achtergebleven is er voor gekozen de kwaliteitscriteria niet zondermeer van toepassing te verklaren. In dit hoofdstuk wordt voor de uitvoeringskwaliteit van die VTH taken die niet direct binnen het bereik van de Verordening vallen aangesloten bij het eerder door het College van B&W van Montferland vastgestelde Beleidsplan VTH. Het gaat dan om Wabo taken die niet (verplicht) bij de Omgevingsdienst zijn ingebracht. In het Bor<sup>14</sup> is ten aanzien van deze taken een zorgplicht om de kwaliteit te borgen vastgelegd. De wijze en inhoud van borging staat vrij. Ook voor deze taken zijn kwaliteitsdoelen van toepassing.

##### Kwaliteitsdoelen:

- Uitvoeringskwaliteit van diensten en producten: voldoet het product aan juridische kwaliteit en draagt het bij aan het omgevingsdoel (inhoudelijke kwaliteit).
- Dienstverlening: manier waarop (communicatie, snelheid, service) organisatie met belanghebbenden omgaat.
- Financiën: inzet middelen in relatie tot kwaliteit van geleverde diensten/producten (efficiency).

dat de nieuwe kwaliteitscriteria 2.2 per 1 januari 2019 gaan gelden. Als dit gevolgen heeft voor de uitvoering dan zal hierover in het uitvoeringsprogramma voor 2019 worden gerapporteerd.

<sup>12</sup> "Verordening Kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) Omgevingsrecht gemeente Montferland" Raadsbesluit 29 september 2016

<sup>13</sup> Taken op bijvoorbeeld het gebied van bouwen, erfgoed, natuur die geen deel uit maken van het verplichte basistakenpakket van een omgevingsdienst.

<sup>14</sup> Artikel 7.2 Bor

#### 4.5 Beleidsdoelstellingen

De gemeente Montferland wil op het gebied van het toezicht en de handhaving in de fysieke leefomgeving de volgende algemene beleidsdoelstellingen realiseren:

- *Voldoen aan wettelijke eisen*

Er moet worden voldaan aan de eisen in de Wabo, Bor, Mor en Wet VTH voor toezicht en handhaving van het omgevingsrecht.

- *Risicogericht*

Toezicht en handhaving van het omgevingsrecht vindt risicogericht plaats. Dit betekent een omgevings- en risicoanalyse en aan de hand daarvan prioriteiten stellen. De activiteiten richten zich op die gebieden en onderwerpen waar de risico's het grootst zijn en het naleefgedrag laag is. De gegevens van de analyse worden gebruikt voor het opstellen van een uitvoeringsprogramma.

- *Meer efficiënte, heldere en transparante uitvoering van taken*

Toezicht en handhaving van het omgevingsrecht vindt zoveel mogelijk gestandaardiseerd plaats. Dit betekent gebruik maken van protocollen, werkprocessen, (werk)instructies en standaarden. Uniformiteit wordt meer gegarandeerd. Vergelijkbare situaties worden op gelijke wijze afgehandeld. Willekeur en rechtsongelijkheid worden voorkomen en het proces is meer voorspelbaar. In de communicatie wordt dit actief uitgedragen. Speciale gevallen kunnen maatwerk vragen.

- *Integraal werken*

De uitvoering van taken op het gebied van VTH vinden niet per deelaspect plaats maar alle van belang zijnde aspecten worden meegewogen. Zo nodig wordt bijvoorbeeld ook op basis van verschillende wet- en regelgeving samen opgetreden. Vergunningverleners, toezichthouders en juristen werken zoveel mogelijk samen met interne en externe partners, zoals omgevingsdienst, brandweer, Waterschap en politie.

- *Programmatisch, planmatig en cyclisch*

Er is een Wabo breed uitvoeringsprogramma dat is vastgesteld door het college. Hierin wordt opgenomen welke prioriteiten er zijn, gerelateerd aan capaciteit en (financiële) middelen. Jaarlijks wordt eveneens een Wabo breed jaarverslag gemaakt van de behaalde resultaten. Deze resultaten worden weer gebruikt als input voor het nieuwe uitvoeringsprogramma.

- *Verbeterd naleefgedrag*

Het verbeteren van het naleefgedrag door burgers, bedrijven en instellingen. Dit moet uiteindelijk leiden tot een veilige, schone en meer leefbare leefomgeving.

- *Eigen verantwoordelijkheid*

Er wordt meer ruimte gegeven voor burger- en maatschappelijke initiatieven maar daar tegenover staat het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid.

#### Algemene beleidsdoelstellingen:

- Voldoen aan wettelijke eisen
- Risicogericht
- Efficiënte, heldere en transparante uitvoering
- Integraal
- Programmatisch
- Verbeterd naleefgedrag
- Eigen verantwoordelijkheid



#### **4.6 Bestuurlijke organisatie**

Het college is het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan. De handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving vallen binnen de portefeuille van de wethouder handhaving. Daar waar het gaat om de uitwerking van de samenwerkingsafspraken binnen de ODA is de wethouder voor (ruimtelijke) Ontwikkeling (ook voor handhaving) de verantwoordelijk persoon.

#### **4.7 Ambtelijke organisatie**

De handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving worden hoofdzakelijk uitgevoerd door de afdeling Vergunning en Handhaving (VH). Daarnaast worden ondersteunende taken uitgevoerd door andere afdelingen. Daarbij moet worden gedacht aan financiële diensten (dwangbevelen), advies van de adviescommissie bezwaarschriften in het geval van bezwaar, ICT ondersteuning en BAG.

#### **4.8 Samenwerkingspartijen**

In het taakveld van de fysieke leefomgeving worden diverse taken door andere partijen uitgevoerd. In deze paragraaf volgt daarvan een overzicht.

##### *Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)*

Een deel van de Wabo taken (voornamelijk milieu) is bij de Omgevingsdienst Achterhoek ondergebracht. Dit betreft de vergunningverleningstaken en handhavingstaken die vallen binnen het Basistakenpakket (de zogenaamde verplicht wettelijk vastgelegde taken)<sup>15</sup>. 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 die is uitgewerkt in een werkplan. Het toezicht en voorbereiden van beschikkingen tot handhaving (tot en met de eerste waarschuwing) ligt bij de ODA<sup>16</sup>. Het (juridisch) vervolgtraject zoals de vooraankondiging en het handhavingsbesluit (last onder dwangsom of onder bestuursdwang) ligt bij de gemeente zelf. In Montferland is de gemeente nog steeds de frontoffice voor het klantencontact. Sinds september 2017 heeft ook de Omgevingsdienst een eigen frontoffice. In die gevallen dat een klant het verkiest rechtstreeks in contact te treden met de Omgevingsdienst dan behoort dat tot de mogelijkheden.

##### *Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland (VNOG)*

De veiligheidsregio houdt toezicht op het brandveilig gebruik van zogenaamde prioritaire objecten. Zij schrijven indien nodig ook de eerste waarschuwing. Het (juridisch) vervolgtraject zoals de vooraankondiging en het handhavingsbesluit (last onder dwangsom of onder bestuursdwang) ligt bij de gemeente zelf. De taken zoals die door het team Risicobeheersing worden opgepakt en de werkwijze zijn in de "Werkwijzer Risicobeheersing Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland"<sup>17</sup> vastgelegd.

---

<sup>15</sup> Artikel 7.1 en bijlage IV "Aanwijzing van omgevingsvergunningen, inrichtingen en activiteiten behorend bij de taken, bedoeld in artikel 7.1, eerste lid"

<sup>16</sup> Artikel 7, 1<sup>e</sup> lid onder d van het Bor

<sup>17</sup> Versie 28 mei 2017

### *Waterschap Rijn en IJssel*

Met het in werking treden van de Waterwet eind 2009 is de gemeente bevoegd gezag voor de zogenaamde "indirecte" lozingen. Dit zijn de wat grotere lozingen op de riolering van bedrijven die in het verleden onder de Wet verontreiniging oppervlakte wateren (WVO) vielen. Het Waterschap houdt een adviserende taak.

Voor directe lozingen op het oppervlakte water is het Waterschap het bevoegd gezag. De samenwerking met het Waterschap Rijn en IJssel is vastgelegd in een overeenkomst.

### *Provincie Gelderland*

De provincie heeft verschillende rollen binnen het domein van de fysieke leefomgeving.

#### a. Bevoegd gezag complexe bedrijven

Binnen de gemeente Montferland zijn in totaal 3 bedrijven gevestigd die onder het bevoegd gezag van de provincie vallen. Het betreft bedrijven die bepaalde ondergrenzen met betrekking tot veiligheidsrisico's of afvalbe-/verwerking overschrijden.

De bevoegdheid betreft zowel de milieu- als bouwtaken. De vergunningverlening en toezicht- en handhavingstaken bij deze bedrijven zijn eveneens bij de omgevingsdienst ingebracht. Tot voor kort adviseerde de gemeente aan de provincie over de bouwtaken bij deze bedrijven. Inmiddels heeft de provincie hierin zelf voorzien.

#### b. Wettelijk coördinator samenwerking

Op grond van artikel 5.3 tot en met 5.5 van de Wabo heeft de provincie een wettelijke rol in het coördineren en afstemmen tussen de verschillende bestuursorganen binnen de provincie.

#### c. Wettelijk regisseur kwaliteitseisen en Interbestuurlijk toezicht (IBT)

Deze taak is eveneens in de Wabo vastgelegd. De provincie bewaakt of door partijen aan de wettelijke kwaliteitseisen (kwaliteitscriteria VTH 2.1) wordt voldaan.

Primair heeft de gemeenteraad de controlerende rol (horizontaal toezicht), reden waarom de provincies hun rol terughoudend invullen. In het uitvoeringsprogramma IBT 2016-2019 heeft de provincie de uitgangspunten vastgelegd voor specifiek Wabo taken. De insteek is vertrouwen. In een provinciale verordening is dit nader uitgewerkt. Hierin is bepaald welke gegevens de gemeenten aan de provincies moeten overleggen. Voor het Wabo domein is grotendeels aangesloten bij de wettelijke kwaliteitseisen, zodat de gemeenten niet extra worden belast. Het IBT is verschoven naar voornamelijk de proceskant van de uitvoering van de VTH-taken (worden de procedures volgens de voorgeschreven werkwijze gevolgd en zijn deze geborgd). Daarnaast vinden thematische onderzoeken plaats op basis van een IBT-risico analyse waarbij wordt aangesloten bij de Gelderse veiligheidsprioriteiten. Hierbij vindt een beoordeling plaats over de rechtmatigheid van handelen op het gebied van handhaving. Dit vindt in het geval van klachten alleen plaats nadat wettelijke beroeps- en/of bezwaarmogelijkheden zijn benut (geen doorkruising lopende bestuurlijke of gerechtelijke procedures).

De proceskant van de uitvoering van de VTH-taken betreft tenminste:

- a. Een geactualiseerde risicoanalyse voor de taken binnen het Wabo domein.
- b. Een daarvan afgeleid gemeentelijk Wabobreed jaarprogramma (wat en hoe) en een verantwoording middels een jaarverslag.

Naast de bestuursrechtelijke aanpak van overtredingen van de Wabo kan een strafrechtelijk optreden wenselijk zijn en bijdragen aan naleving. Binnen de gemeente is 3,5 fte aan buitengewoon opsporingsambtenaren beschikbaar. De buitengewoon opsporingsambtenaren zijn bevoegd om overtredingen op het gebied van bijzondere wetten (domein 1) strafrechtelijk aan te pakken. Voor milieu is daarnaast bij de ODA opsporingscapaciteit beschikbaar. Strafrechtelijk optreden valt onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie en dus niet onder de gemeente. In de lijn van de landelijke handhavingsstrategie wordt voor de gemeente Montferland het strategisch beleidskader vastgesteld voor volgtijdelijk en/of elkaar versterkend inzetten van bestuurs- dan wel strafrechtelijk optreden.

Binnen de omgevingsdienst is eveneens vastgelegd wanneer en in welke gevallen het bestuurs- en/of strafrechtelijk optreden wordt ingezet. Ook hier ligt de landelijk vastgestelde handhavingsstrategie aan ten grondslag.

#### **4.9 Afstemming dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie**

Er is een periodiek portefeuillehouders-overleg (om de twee weken). In dit overleg komen zo nodig individuele handhavingzaken aan de orde en wordt gesproken over de voortgang van het jaarprogramma en ontwikkelingen op het gebied van de handhaving van de fysieke leefomgeving. Afdelings- en/of portefeuille overstijgende zaken worden in breder comité en zo nodig in het directie team besproken. Mandaat is vrij ver en waar mogelijk in alle lagen van de organisatie doorgevoerd. Hieraan liggen werkprocessen en procescriteria ten grondslag. Handhavingsacties waarbij verschillende vakdisciplines betrokken worden afgestemd in het maandelijks gemeentebreed integraal handhavingsoverleg. Hieraan nemen vertegenwoordigers van alle vakdisciplines deel (toezichthouders, juristen en beleidsmedewerkers). Periodiek (éénmaal in de 2 maanden) vindt er ook ambtelijk een lokaal handhavingsoverleg plaats. In dit overleg zijn de brandweer, politie, Omgevingsdienst, juristen en gemeentelijk toezichthouders (waaronder de BOA's) vertegenwoordigd. De senior van het cluster handhaving is voorzitter.

#### **4.10 Ontwikkelingen**

De landelijke wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht is constant in beweging. De Wabo had al grote gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Bij de inwerkingtreding van die wet was al duidelijk dat het niet de laatste wetswijziging zou zijn. Voor de komende tijd zijn de volgende wijzigingen te voorzien.

##### ***Omgevingswet***

De Omgevingswet (Ow) is op 16 maart 2016 door de Eerste Kamer aangenomen. Doel van de wet is wetgeving op het gebied van het omgevingsrecht verdergaand te bundelen. Daarmee wordt het omgevingsrecht inzichtelijker en is er meer sprake van integraliteit. De wet geeft meer ruimte voor lokale bestuurlijke afweging. De verwachte in werking treding is 1 januari 2021. Op dit moment wordt de wet verder uitgewerkt in o.a. een viertal AMvB's en een ministeriële regeling.

##### **Uitgangspunten Omgevingswet (Ow)**

- Minder, en meer overzichtelijke, regels
- Meer ruimte voor initiatieven
- Lokaal maatwerk
- Vertrouwen

Een groot deel van de gemeentelijke organisatie komt in aanraking met de nieuwe wet. Ondanks dat 2021 nog ver weg lijkt is ook de gemeente Montferland begonnen met de voorbereidingen voor de invoering van de nieuwe wet. Er is bestuurlijk een plan van aanpak vastgesteld<sup>18</sup>.

Een omgevingsvisie wordt voorbereid. Kartrekker is de afdeling Ontwikkeling. Het doel voor de nieuwe visie is als volgt geformuleerd.

Een omgevingsvisie voor de gehele gemeente die een integrale visie op hoofdlijnen bevat voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de fysieke leefomgeving. De beleidsvelden die onderdeel gaan uitmaken zijn: wonen, economie, verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen (duurzaamheid), landbouw en cultureel erfgoed. Daarbij wordt gebruik gemaakt van bestaand beleid, aangevuld met nieuw beleid op het gebied van wonen, economie, milieu en natuur en landschap.

---

<sup>18</sup> Collegebesluit d.d.: 28 juni 2016

### ***Wet kwaliteitsborging bouwen***

De Wet kwaliteitsborging voor bouwen (WKB) heeft bij de Eerste Kamer voor behandeling gelegen. De wet is voor behandeling terugverwezen naar de Tweede Kamer. De berichten zijn dat de wet gefaseerd in werking treedt. Grondgebonden woningen vallen als eerste onder de nieuwe wet. Risicovolle gebouwen komen later onder de nieuwe regels te vallen. De wet laat de bouwbesluittoets en het bouwtechnisch toezicht op de bouw over aan private partijen. Er komt een onafhankelijke kwaliteitsborger. Het gemeentelijk vergunningverlening en toezicht trekt zich terug bij het (voorafgaand) bouwtechnisch toezicht. Handhavende taken blijven. Gecertificeerde aanbieders moeten na afronding van de werkzaamheden een certificaat afgeven dat overgelegd moet worden aan de gemeente. Zonder een dergelijk certificaat mag het bouwwerk niet in gebruik genomen worden. Het wetsvoorstel beoogt een betere bescherming van de consument en heeft als uitgangspunt dat door marktwerking de kwaliteit van bouwen beter wordt. Het wetsvoorstel kan gevolgen hebben voor de (wijze van) toetsing, de formatie en legesinkkomsten.

### ***Brandveiligheid 'overige plaatsen'***

Om de brandveiligheid op plaatsen als evenemententerreinen, festivals en campings te bevorderen gelden er met ingang van 1 januari 2018 landelijke regels voor de brandveiligheid van 'overige plaatsen'. Deze regels taan in het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen. Het gaat hierbij om plaatsen die in georganiseerd verband worden gebruikt. Ook tijdelijke bouwsels die daar wordt geplaatst vallen hieronder, zoals een tent op evenemententerreinen, een tribune en een podium. In het besluit zijn voorschriften opgenomen waaraan altijd moet worden voldaan. In sommige gevallen is men verplicht een activiteit te melden. Deze melding, met verplichte stukken, moet ten minste vier weken voor de start van de activiteit bij de gemeente worden ingediend. Als ook een evenementenvergunning moet worden aangevraagd, dan hoeft geen aparte melding brandveiligheid van 'overige plaatsen' te worden gedaan. In Montferland is ervoor gekozen om dit in de aanvraag evenementenvergunning mee te nemen.

### ***Verdere deregulering***

De afgelopen jaren zijn door wetswijzigingen de mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen vergroot. Ook is het brandveilig gebruik van bouwwerken meestal niet vergunningplichtig meer net als bij milieu gerelateerde activiteiten (Activiteitenbesluit). Het aantal bedrijven<sup>19</sup> in de gemeente Montferland dat op dit moment voor milieu nog vergunningplichtig is, is teruggebracht naar 41. Daarnaast zijn er nog ongeveer 59 bedrijven die vallen onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit maar daarnaast vallen onder de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Het lijkt er op dat het vergunningsvrij bouwen nog verder uitgebreid gaat worden. Daarnaast bestaat er binnen de eigen gemeente de wens tot verdergaande deregulering.

### ***Verwachting***

De hiervoor geschetste ontwikkelingen betekenen naar verwachting een ingrijpende verandering in het Wabo takenpakket. Behalve een cultuuromslag zal een andere werkwijze en nog meer integrale benadering van de fysieke leefomgeving nodig zijn. Er treedt een verschuiving van de vergunningverlening naar handhaving op.

## **4.11 Wat hebben we**

Een kort overzicht geeft inzicht in wat er al is.

### ***Programmabegroting en strategische visie***

De gemeente zet zich in om de economie te stimuleren. Investerings op het gebied van toerisme, logistiek, bedrijvigheid, openbare ruimte maar ook duurzaamheid. Dit vertaalt zich in het werkveld vergunningverlening met name in woningbouw en het ontwikkelen en stimuleren van bedrijvigheid en recreatie. De gemeente wil een aantrekkelijke woongemeente zijn waar het prettig is om te vertoeven en recreëren. In toenemende mate wordt zelfregulering en het nemen van eigen verantwoordelijkheid aangespoord.

---

<sup>19</sup> Totaal per 1 januari 2017 ca. 972

Op 28 januari 2016 heeft de raad ingestemd met een aantal strategische projectonderwerpen. Deze vormen de nieuwe missie en visie Montferland voor de periode 2016-2025.

Speerpunten in relatie tot VTH:

- Deregulering
- Bevorderen economisch vestigingsklimaat
- Promoten toeristische en horecasector (inbegrepen grote evenementen)
- Duurzaamheid

### ***Dienstverleningsconcept***

De samenleving verandert continu. Dit vraagt een flexibele, op de moderne tijd afgestemde, organisatie. De vraag van de burger verandert. Meegaan in veranderingen is een must. Het traditionele gemeenteloket alleen voldoet niet meer. ICT mogelijkheden nemen een enorme vlucht. De digitale dienstverlening is niet meer weg te denken. Werkprocessen zijn hierop ingericht. De komst van de Omgevingswet in 2021 zal een verdergaande verandering en inleving van de gemeentelijke organisatie in wat de klant wenst vragen<sup>20</sup>. De onderliggende behoeften en drijfveren van de klant (initiatiefnemer en/of belanghebbende) en het bevoegd gezag (als vergunningverlener, beleidsontwikkelaar, planvormer, toezichthouder of handhaver) zijn van belang voor de inrichting van het concept. Digitale dienstverlening draagt bij aan een verbeterde klantbeleving en efficiëntere processen maar is geen doel op zich. Fysiek contact blijft daarnaast nodig (denk hierbij aan de service en klantondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld het bezoek aan de bouwbalie, de frontoffice en/of het proces van vooroverleg of vergunningencheck). Daarnaast is in het afgelopen jaar een slag gemaakt naar een meer begrijpelijke manier van communiceren. Hiervoor is de uitgaande correspondentie doorgelicht. Voor telefonische bereikbaarheid wordt gewerkt met belgroepen. Ook hierin is een optimalisatieslag gemaakt.

### ***Milieu- en handhavingsprogramma***

Jaarlijks wordt door het college een milieu- en handhavingsprogramma vastgesteld. In zowel het milieu- als handhavingsprogramma worden de prioriteiten vastgesteld voor het komende kalenderjaar. Bij het opstellen van de programma's wordt rekening gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan met de voorafgaande programma's. De resultaten van de programma's (opgenomen in jaarverslagen) worden verwerkt. Het milieuprogramma bevat alleen de prioriteiten en beleidsvoornemens voor het milieu gerelateerd takenveld. Het handhavingsprogramma is breder van opzet en bevat o.a. handhavingsprojecten.

---

<sup>20</sup> Rapport "Onderzoeksfase" Rijkswaterstaat-Digitaal stelsel Omgevingswet d.d. 27 juli 2016

## Thema's prioriteiten handhavingprogramma 2018

### Milieu

- adequate handhaving Wabo en Wet milieubeheer;
- asbest;
- bouw- en sloopafval;
- illegaal consumentenvuurwerk;
- bodem- en grond.

### Bouwen

- Constructieve veiligheid
- Brandveiligheid
- Gezondheid

### Brandveiligheid

- Gebouwen met een hoog brandveiligheidsrisico (prioriteit 1 en 2)

### APV en Drank- en Horecawet

- Alcoholgebruik bij jongeren onder de 18 jaar
- Hoog scorende veelvuldig voorkomende ergernissen (hondenpoep, illegale afvalstort, zwerfvuil)
- Parkeren

### **Bouwbesluit**

Het Bouwbesluit zorgt voor een landelijke uniformering van (minimum) technische bouwvoorschriften. De voorschriften regelen datgene wat publiekrechtelijk gezien noodzakelijk is (treedt niet in privaatrechtelijke aangelegenheden).

### **Beleidsregels voor het plaatsen van tijdelijke woonvoorzieningen**

Sinds 2015 is een volgende dereguleringsslag gemaakt voor tijdelijke woonvoorzieningen en is in sommige gevallen geen vergunning meer nodig.

### **Welstand**

De gemeente kan bepalen dat een bouwplan moet voldoen aan redelijke eisen van welstand. Dit is aangegeven in de welstandsnota<sup>21</sup>. In de welstandsnota is opgenomen dat bouwplannen die vallen buiten de historische kern van 's-Heerenberg welstandsvrij zijn. Er is geen excessenregeling meer opgenomen voor het welstandsvrije gebied. Op welstand wordt buiten de historische kern van 's-Heerenberg dan ook niet gehandhaafd.

### **Beleidsregels "Planologische afwijkingsmogelijkheden Wabo"**

De beleidsregels<sup>22</sup> zijn opgesteld om te komen tot een rechtmatige en doelmatige uitoefening van de in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) opgenomen mogelijkheid om af te wijken van het van toepassing zijnde bestemmingsplan. Het biedt burgers duidelijkheid in welke situaties wel en geen medewerking kan/zal worden verleend. Uniformiteit in de besluitvorming wordt bevorderd.

<sup>21</sup> 26 november 2015

<sup>22</sup> "Planologische afwijkingsmogelijkheden Wabo, 3<sup>e</sup> wijziging" vastgesteld d.d. 10 februari 2015

### **Archeologie**

Besloten<sup>23</sup> is te komen tot een deregulering op het gebied van archeologie. Deze deregulering heeft betrekking op zowel de onderzoeksklast voor initiatiefnemers als het werkproces. Deze verdergaande deregulering is gekomen in navolging op het eerdere besluit om de ondergrenzen voor archeologisch onderzoek te verruimen. Het is gebaseerd op een actualisatie van de archeologische verwachtingen en maatregelen kaart.

### **Reclamebeleid**

In 2013 is door het college besloten op te treden tegen de wildgroei aan reclame uitingen in de gemeente. Na een evaluatie is een nieuw reclamebeleid vastgesteld<sup>24</sup>. Vanuit de wens om te streven naar de vermindering van de regeldruk is besloten geen vergunning- of ontheffingsplicht in het leven te roepen. In de plaats daarvan zijn algemene regels vastgesteld waaraan moet worden voldaan.

Er gelden regels voor:

- Reclame op of aan de weg
- Parkeren van reclamevoertuigen
- Reclame op of aan een onroerende zaak

### **Deregulering APV (vellen houtopstanden/uitweg)**

Een uitwegvergunning is alleen nog noodzakelijk als de verkeersveiligheid in het geding is of een parkeerplaats of stuk gemeentegroen wordt weggehaald. Voor het kappen van bomen is alleen nog een vergunning nodig bij bepaalde afmetingen (omtrek).

### **Beleidsregel "behoud eigendomsrecht en aanpak onrechtmatig gebruik gemeentegrond"**

In de beleidsregel<sup>25</sup> is het handhavingsbeleid vastgelegd voor het optreden bij onrechtmatig in gebruik nemen van gemeentegrond. Het bevat de uitgangspunten en kaders waarbinnen te handelen, zodat de uitvoering beter kan worden gestroomlijnd en de transparantie en consistentie richting bewoners wordt vergroot.

### **Integraal veiligheidsbeleid**

Voor de periode 2016-2019 is samen met de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem en Oude IJsselstreek een integraal veiligheidsbeleid vastgesteld. Het speerpunt van dit beleid wordt gevormd door het (samen met politie, justitie, brandweer, maatschappelijke instellingen en inwoners) tegengaan van criminaliteit, overlast en fysieke onveiligheid. Een ander speerpunt is het investeren in goede infrastructuur en het gevoel van onveiligheid laten afnemen. Voor een deel speelt zich dit af binnen de fysieke leefomgeving van de gemeente. Het heeft daarmee raakvlakken met het uitvoeringsbeleid in dit plan. Zowel preventief als repressief kan via het uitvoeringsbeleid voor de fysieke leefomgeving worden bijgedragen aan een integraal veiligheidsbeleid.

Preventief - brandveiligheidseisen omgevingsvergunningen

Repressief – handhaving van voorschriften/eisen met betrekking tot veiligheid

<sup>23</sup> 7 april 2015

<sup>24</sup> Vastgesteld 11 september 2018

<sup>25</sup> Vastgesteld 22 augustus 2017



Voor verschillende veiligheidsthema's zijn speerpunten geformuleerd. Een aantal daarvan hebben ook betrekking op de fysieke leefomgeving.

In het Integraal Veiligheidsbeleid 2016-2019 zijn de volgende vijf veiligheidsvelden, vanuit het Kernbeleid Veiligheid, aangegeven:

- Veilige woon- en leefomgeving (bijvoorbeeld overlast, veel voorkomende criminaliteit zoals inbraken en diefstal, en het onveiligheidsgevoel);
- Bedrijvigheid en veiligheid, (veilig ondernemen, veilige winkelcentra, veilig uitgaan en veilige evenementen);
- Jeugd en veiligheid (jeugdoverlast, jeugdgroepen, alcohol en drugsgebruik, veiligheid in en om de school);
- Verkeersveiligheid (veilige schoolroute, bijzondere aandacht langzaam verkeer, scheiding langzaam en zwaar verkeer waar nodig);
- Fysieke veiligheid (rampenbestrijding en crisisbeheersing, brandveiligheid, gevaarlijke stoffen).

### **Specifieke bevoegdheden van de burgemeester op basis van de APV**

De burgemeester beschikt over specifieke bevoegdheden op basis van de APV.

- De burgemeester kan overeenkomstig artikel 151b van de Gemeentewet bij verstoring van de openbare orde door aanwezigheid van wapens, dan wel dan bij ernstige vrees door het ontstaan daarvan een gebied, met inbegrip van de daarin gelegen voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven, aanwijzen als Veiligheidsrisicogebied;
- Cameratoezicht. Toezichtsregel om met camera's toezicht te houden op openbare plaatsen, voor zover deze in het belang zijn van het handhaven van de openbare orde;
- Bestuurlijke ophouding. Bevoegdheid om een verstoring van de openbare orde te voorkomen door een groep personen maximaal 12 uur te laten vasthouden of insluiten;
- Toezicht op openbare gemakkelikheden en inrichtingen (afdeling 8). Toezicht op voor het publiek openstaande gebouwen en erven, openbare samenkomsten en gemakkelikheden;
- Wet Openbare manifestaties. Bevoegdheid om openbare bijeenkomsten, betogingen of demonstraties te reguleren en/of te verbieden.

### **Bevoegdheden van de burgemeester onder specifieke omstandigheden**

De burgemeester beschikt over bevoegdheden onder specifieke omstandigheden.

- Noodbevel. Artikel 175 Gemeentewet wordt ingezet indien er sprake is van oproer, wanordelikheden, rampen of zware ongevallen of de vrees daartoe;
- Noodverordening. Artikel 176 Gemeentewet is een algemeen verbindend voorschrift voor een onbepaald aantal personen ("een ieder") in buitengewone omstandigheden;
- Op basis van Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. De burgemeester heeft bevelsbevoegdheid om op te kunnen treden tegen mensen die herhaaldelijk individueel of groepsgewijs de openbare orde verstoren;
- Sluiten woning (Victoria). Bevoegdheid tot sluiting van een woning, of een niet voor het publiek toegankelijk lokaal bij verstoring van de openbare orde rond die woning door gedragingen in die woning;
- Sluiting drugspannen (Damocles). Bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen en woningen of voor het publiek toegankelijke gebouwen te sluiten als daar sprake is van drugshandel;
- Wet Tijdelijk huisverbod. Bevoegdheid om een persoon van wie een ernstige dreiging van huiselijk geweld uitgaat in beginsel 10 dagen de toegang tot zijn/haar woning te ontzeggen;
- Wet op de lijkbezorging. Bevoegdheden van de burgemeester bij het opgraven van lichamen en/of de rol van een burgemeester bij het identificeren van onbekende doden;
- Wet Publieke gezondheid. Bevoegdheden die zich uitstrekken over het domein van de publieke gezondheid en de aanpak van infectieziekten;
- Wet BOPZ. Wet Bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen die de procedure beschrijft om voor de bevoegdheid tot het gedwongen opnemen van personen in psychiatrische ziekenhuizen.

### **Bibob**

In juli 2017 (gewijzigd vastgesteld 5 december 2017) zijn door het college de beleidsregels Bibob<sup>26</sup> opnieuw vastgesteld en is de werkingssfeer daarvan per 1 januari 2018 verruimd. De Wet Bibob biedt een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Bij dreiging van een ernstig gevaar dat een vergunning wordt misbruikt kan een bestuursorgaan een aanvraag aan een integriteitstoets onderwerpen en de aanvraag weigeren. Ook kan een vergunning in voorkomende gevallen worden ingetrokken. Hierna kan tot handhaving worden over gegaan. Het doel is te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en bescherming van de concurrentiepositie van bonafide ondernemers.

### **Wet basisregistratie personen**

Met ingang van 6 januari 2014 is de Wet basisregistratie personen (Wet BRP) van kracht. Dit biedt de gemeente een aantal nieuwe instrumenten voor de handhaving van de plichten die de burgers op grond van de nieuwe wetgeving hebben. Een verbeterde kwaliteit van de BRP helpt adresgerelateerde fraude te voorkomen. Risicogericht adresonderzoek zorgt voor een verbetering van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in de basisregistratie opgenomen gegevens. De essentie van de Basisregistratie personen (BRP) en het bijhouden daarvan is dat de overheid haar burgers kent en weet te bereiken. Dit betekent dat een inwoner altijd ingeschreven moet zijn in de BRP op een woonadres of op een briefadres. Het adresonderzoek is een instrument voor gemeenten om de verantwoordelijkheid voor de juiste bijhouding van de basisregistratie personen (BRP) te vervullen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ten aanzien van deze gemeentelijke taak de volgende circulaire opgesteld:

- Adresonderzoek BRP 1 november 2018
- BRP en briefadres 18 oktober 2016

Daarnaast heeft Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) een protocol huisbezoek toezichthouder BRP opgesteld. Dit protocol biedt een handleiding voor de uitvoering van adresonderzoeken. Het onderzoek moet zorgvuldig worden uitgevoerd. Dit omdat de uitkomst van een adresonderzoek aanleiding kan zijn tot een ambtshalve wijziging van gegevens in de BRP. Dit kan grote gevolgen hebben voor betrokken persoon en overheid. Bijvoorbeeld: het recht op persoonsgebonden toeslagen (huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek, kindgebonden budget, etc.) kan verloren gaan en de overheid kan de persoon definitief uit het oog verliezen. Hierdoor worden vorderingen oninbaar of er kan geen zorg meer worden geboden aan een kwetsbaar persoon.

Het college van B&W beschikt over specifieke bevoegdheden op basis van de Wet BRP.

- Het bestaand kader is geregeld in artikel 4.2 van de Wet basisregistratie personen en de Algemene wet bestuursrecht. Op dit moment worden beleidsregels briefadres uitgewerkt en overwogen wordt om de bestuurlijke boete in te voeren.
- De gemeente Montferland geeft prioriteit aan de aanpak van adresfraude. Daarom is aangesloten bij het project "landelijke aanpak adreskwaliteit". Dit project wordt, namens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), uitgevoerd door de stichting ICTU in samenwerking met de deelnemende gemeenten. Vanwege deze aansluiting bestaat de verplichting om de door ICTU aangeleverde risicoadressen te onderzoeken op onjuistheden. Hiervoor is het noodzakelijk om toezichthouders aan te wijzen die ten behoeve van een verbetering van de kwaliteit van de BRP, controles uitvoeren.
- De juridische consequenties van het bovenstaande is dat het college van B&W wettelijk verplicht is er voor te zorgen dat gegevens zoals opgenomen in de BRP correct en actueel zijn.

#### 4.12 Visie

Toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving dragen bij aan een veilige, gezonde en prettige woon- en leefomgeving. Risico's voor de leefomgeving worden beperkt. Denk hierbij aan het instortingsgevaar van bouwwerken, brand in een gebouw, het veilig kunnen vluchten uit een gebouw als er brand is, voorkomen dan wel verminderen van aantasting van het milieu en flora en fauna. Bij overtredingen wordt opgetreden maar bij de wijze van optreden wordt rekening gehouden met de ernst van de overtreding en de houding van de overtreder. Dit is uitgewerkt in een interventiematrix. Rekening wordt gehouden met de eigen verantwoordelijkheid van een ieder en waar nodig en mogelijk wordt mediation ingezet.

Middelen waarmee de taken worden uitgevoerd zijn niet oneindig. Beschikbare middelen worden zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet. Hierbij wordt een afweging gemaakt in prioriteit. Deze afweging vindt op "productniveau" plaats op basis van een weging van effecten. De methodiek die hierbij wordt gebruikt is die van de risico- en effectanalyse. De uitkomst en beschrijving hiervan is opgenomen in de bijlagen.

Als gemeente zijn we realistisch. Het geheel uitsluiten van risico's is een utopie. We willen en kunnen niet overal toezicht op houden. Een gegeven dat ook landelijk wordt ingezien. In toenemende mate is private kwaliteitsborging en meer eigen verantwoordelijkheid over de gehele linie van het takenpakket in de fysiek leefomgeving te zien. Initiatiefnemers blijven zelf verantwoordelijk voor een project. Als overheid nemen we verantwoordelijkheid voor zaken die niet (geheel) aan de eigen verantwoordelijkheid kunnen worden overgelaten en waarin een belangenafweging moet worden gemaakt.

Eindverantwoordelijkheid van de initiatiefnemer nemen we daarmee niet weg.

#### 4.13 Uitgangspunten

##### ***Deregulering***

Regels rond de Wabo zijn voor een groot deel landelijk bepaald en daarmee weinig beïnvloedbaar. Desondanks is er ook ruimte voor een lokale invulling. Voor ons is het uitgangspunt dat de lokale invulling noodzakelijk, helder en uitvoerbaar is. Dit doen we door:

- Overbodige regels te voorkomen
- Een keuze te maken voor die regels die ook handhaafbaar zijn
- Begrijpelijke taal, het staan voor en uitleggen van regels

##### ***Keuzes***

De regelgeving is omvangrijk. Niet overal kan op worden ingezet. Doel is risico's voor de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Dit betekent onderbouwde keuzes maken in wat we doen en hoe, zodat capaciteit en middelen zo effectief en efficiënt mogelijk wordt ingezet. Er worden prioriteiten gesteld. De basis hiervoor is een risico- en effect analyse. Veiligheid, gezondheid en milieurisico wegen daarbij zwaar maar ook de leefbaarheid speelt een rol. Uitgangspunt is dat, wat in de risicomatrix het hoogst scoort de meeste aandacht krijgt door deze (meer) prioriteit te geven (= **wat**).

Aansluitend kiezen we op welke manier we de taken uitvoeren (= **hoe**) om beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten. Het gaat dan om de wijze van toezicht (risico- en effectgericht).

---

<sup>26</sup> Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur vastgesteld op 11 juli 2017 (gewijzigd vastgesteld 5 december 2017).

In het handhavingsprogramma voor het jaar 2018<sup>27</sup> hebben we hier al keuzes in gemaakt. Toegewerkt wordt naar een integraal Wabo breed programma. Voor de milieutaken worden de keuzes bij de jaarlijkse vaststelling van de werkprogramma's binnen de Omgevingsdienst gemaakt. De uitkomsten van de risicomatrix voor de milieutaken zijn hierbij sturend voor de inbreng in het werkprogramma voor de ODA.

Het nalevingsgedrag is een belangrijke factor bij het beperken van risico's. Dit vraagt een evenwichtig afgewogen mix van instrumenten (preventief en repressief). Preventief heeft de voorkeur. Als het maatschappelijk draagvlak voor een regel groot is (duidelijk welk belang het dient) dan is de kans dat de regel wordt nageleefd ook groter. Komt het tot handhaving dan volgen we de Landelijke handhavingsstrategie. Als we daarvan afwijken dan doen we dat gemotiveerd.

### ***Integraal***

De verschillende onderdelen van de handhaving en het toezicht in de fysieke leefomgeving worden zoveel mogelijk integraal benaderd. De Wet samenhangende besluiten en de integraliteit van de Wabo vergunningverlening (meervoudige aanvragen) en handhaving noodzaken daartoe. Afstemming vindt plaats tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving en ook afdeling overstijgende zaken worden in samenhang opgepakt.

### ***Professioneel en vakkundig***

De taken worden op een professionele wijze en een kwalitatief adequaat niveau uitgevoerd. Er wordt voldaan aan de eisen die hieraan worden gesteld in wet- en regelgeving en de kwaliteitscriteria. Als niet wordt voldaan dan wordt dit deugdelijk gemotiveerd. Voor de wettelijk verplichte milieutaken (BTP) wordt dit geborgd via de Omgevingsdienst.

### ***Oplossingsgericht***

Ontwikkelingen en initiatieven gaan vaak snel. Soms staat de regelgeving daarbij in de weg terwijl er wel de intentie is om ruimte te geven aan initiatieven vanuit de samenleving. De Omgevingswet komt er ook om op deze ontwikkeling beter in te kunnen spelen. Dit betekent een omslag in het denken en zo nodig een andere houding. Van alleen toetsen van het initiatief aan geldende regels waarom het niet kan, mee denken in mogelijkheden om hindernissen weg te nemen. Dit kan een spanningsveld opleveren. Het algemeen belang om derden te beschermen en rechtszekerheid te bieden blijft. Ook een wettelijk basiskader voor toetsing blijft. Bij conflictsituaties wordt gekeken naar de mogelijkheden voor buurtbemiddeling en/of (pré)mediation.

### ***Betrouwbare dienstverlening***

Vragen worden deskundig en tijdig beantwoord. Er wordt meegedacht in mogelijke oplossingen. De producten worden tijdig en indien van toepassing binnen de wettelijke termijnen gegeven. Klachten of meldingen worden onderzocht en terug gekoppeld. Op verzoeken om handhaving wordt binnen de wettelijke termijn beslist.

### ***Digitaal***

De uitvoering van taken op het gebied van toezicht en handhaving is inmiddels nagenoeg geheel digitaal. Ook het (buiten)toezicht is nagenoeg volledig gedigitaliseerd. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van quit to go. Handhavingsbesluiten en vooraankondigingen (van meestal negatieve strekking) worden op papier verzonden met een "natte" handtekening. Wel vindt digitale accordering in het werkproces plaats.

### ***Organisatie en middelen***

Het huidige budget voor toezicht en handhaving en de bestaande formatie zijn het vertrekpunt voor deze beleidsnota. In het uitvoeringsprogramma wordt inzichtelijk gemaakt op welke onderwerpen de handhaving zich richt en welke doelen en werkwijze worden gehanteerd.

---

<sup>27</sup> Vastgesteld: 29 maart 2018

#### 4.14 Van beleid naar uitvoering

##### Algemeen

##### **Zelfevaluatie kwaliteitscriteria**

Naar aanleiding van de uitkomsten van de Package Deal en in het kader van het IBT heeft begin 2014 een zelfevaluatie plaatsgevonden naar het niveau van de uitvoering van Wabo taken. Uit de zelf evaluatie volgt dat met name op het gebied van de procescriteria een inhaalslag te maken valt. Daarnaast is er een lichte achterstand qua kennis en opleiding op het gebied van handhaving natuurwetten en (asbest)sloop. Een inhaalslag is inmiddels gemaakt. Omdat de gemeente wel beschikt over een (sectoraal) operationeel beleidskader voor afzonderlijk vergunningverlening en handhaving (respectievelijk het jaarlijks milieuprogramma en –verslag en het handhavingsprogramma en jaarverslag) is het overall eindoordeel op dit moment (“zeer”) licht groen.

##### **Risico- en effectanalyse**

Op grond van het Bor is een risico- en effectanalyse verplicht voor het brede Wabo takenpakket.

Het risico is daarbij bepaald aan de hand van een formule.

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

Bij handhaving gaat het om de kans op niet naleving. De methodiek is een hulpmiddel voor het inventariseren van risico's en effecten. De basisgedachte is dat beschikbare capaciteit het meest effectief wordt ingezet op doelgroepen en/of thema's die het hoogst scoren. In de analyse zijn de effecten “gewogen” door afzonderlijk (juridisch) medewerkers binnen het taakveld handhaving.

In het onderdeel kans op niet naleving worden ervaringscijfers betrokken.

De volgende negatieve effecten 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 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 het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van de volksgezondheid/zijn de voorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?
- Natuur/milieu/duurzaamheid  
In welke mate draagt 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 voorschriften worden overtreden of in het geval van verlies van het bezit van gemeente eigendom?
- Leefomgeving  
In welke mate draagt 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 de voorschriften uit dit thema niet worden nageleefd?
- Archeologie. Hoe groot is de schade die aan archeologische waarden wordt toegebracht?

De risico- en effectanalyse is in de bijlagen opgenomen.

Het grootste risico krijgt de meeste prioriteit. Het is niet zo dat de laagste prioriteit helemaal geen aandacht krijgt. Op grond van een bestuurlijke afweging kan met prioriteiten worden geschoven. Hiervoor zal dan expliciet een keuze moeten worden gemaakt.

### ***Nalevingstrategie***

Het effectief 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, ed..

#### 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***

Onder preventieve handhaving valt alles dat bijdraagt aan het voorkomen van de overtreding. Een voorwaarde om goed te kunnen werken is dat wet- en regelgeving zo is opgesteld dat het ook handhaafbaar is. Hiervoor moeten regels helder en duidelijk zijn. Bovendien moeten de regels op acceptatie kunnen rekenen. Als de regel bekend en begrijpelijk is dan is er een groter draagvlak en zal dit leiden tot een betere naleving. Goede communicatie is dan een belangrijk instrument. Bij een geringe acceptatie is er meer inzet (tijd en middelen) aan handhaving nodig.

Actieve communicatie draagt bij aan een leefbare en veilige leefomgeving. Het kan een positief effect hebben op het veiligheidsgevoel van inwoners en bijdragen aan meer begrip. Actieve communicatie kan bijdragen aan het informatieniveau van de burger en dus bekendheid met.

### ***Toezichtstrategie***

In de toezichtstrategie zijn verschillende vormen van toezicht te onderscheiden. Niet voor iedere situatie is het toezicht hetzelfde. De soort controle wordt afgestemd op de situatie. Als gecontroleerd moet worden bij een klachtsituatie is het niet altijd handig om de controle van te voren aan te melden. Bij een opleveringscontrole of periodieke controle is het vaak wel zinvol zodat de juiste persoon kan worden gesproken en administratieve gegevens beschikbaar zijn.

Grofweg is er een tweedeling te maken in actief en passief toezicht. Actief is planmatig en kan worden onderverdeeld in routinematig (periodieke controles), projectmatig (thema of branche controle) en ook toezicht op tijdelijke activiteiten (mobiel breken). Frequentie en intensiteit kan afhankelijk zijn van de prioriteitenanalyse. Projectmatig toezicht vraagt een projectmatige aanpak. Passief toezicht wordt wel ad hoc toezicht genoemd. Dit vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Zij zijn een aanvulling (extra) bovenop het actief toezicht maar kan in bepaalde situaties ook een vooraf gemaakte beleidskeuze zijn (bijvoorbeeld de milieucontrole bij categorie 1 bedrijven alleen in het geval van klachten).

Montferland streeft naar integraal toezicht. Zoveel mogelijk wordt tussen verschillende toezichthouders samengewerkt. Contactmomenten met de burger of het bedrijf blijven beperkt.

De vorm van integraal toezicht hangt af van de soort en complexiteit van een zaak. Als er externe partners bij betrokken zijn vraagt het meer organisatie, voorbereiding en afstemming.

#### Integraal toezichtsmodel

1. Samen controleren: gezamenlijk controles uitvoeren in het kader van bouwen, brandpreventie, milieu en andere regelgeving. Vooral bij complexere situaties waar de problematiek vraagt om meerdere specialismen.
2. Voor elkaar controleren: integrale controle voor bouwen, brandpreventie, milieu en andere aspecten door één toezichthouder. Vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van verschillende vakgebieden is vereist.
3. Voor elkaar signaleren. Facetcontrole door één toezichthouder, waarbij deze een signaalfunctie heeft en meldt naar betrokken collega's (oog en oorfunctie). In beginsel volgt daarna een zelfstandige controle door de collega die is ingeseind.

#### **Integraal wijkgericht toezicht**

Om zo goed mogelijk in te kunnen spelen op problemen die inwoners en bedrijven ervaren kan meer integraal en wijkgericht toezicht worden overwogen. Dit hangt af van de aard van de problematiek en een probleemanalyse (bijvoorbeeld toezicht op honden uitlaatterreinen, parkeren). Jaarlijks wordt dit in het uitvoeringsprogramma vastgelegd.

#### **Handhavingsstrategie**

Als toezicht niet leidt tot beëindiging van de overtreding is de gemeente in beginsel verplicht om te treden. Consequente uitvoering is één van de uitgangspunten van een professionele handhaving. Handhaving kan bestuurs- en strafrechtelijk. Strafrechtelijk optreden kan naast de politie alleen een Boa. De gemeentelijke Boa's zijn aangewezen in domein 1 (Apv en bijzondere wetten). De Boa handelt dan namens het Openbaar Ministerie. Buiten de APV en de Wegenverkeerswetgeving om vindt strafrechtelijk optreden meestal in samenwerking met externe partners zoals de politie plaats. Dit geldt ook voor het strafrechtelijk optreden binnen het taakveld bouwen. Als het gaat om bestuursrechtelijke handhaving dan hebben we het over een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, het intrekken van de vergunning, de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Handhaving is een bevoegdheid. Ondanks de beginselplicht tot handhaven kan het bestuur gemotiveerd besluiten om van handhaving af te zien. In de gemeente Montferland wordt gewerkt met de in Hoofdstuk 2 van dit beleid beschreven Landelijke Handhavingsstrategie.

#### **Gedoostrategie**

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. Gedogen ook als het te beschermen belang zwaar weegt en uiteindelijk wel handhavend mag en moet worden opgetreden. In dat geval wordt (tijdelijk) bewust afgezien van handhavend optreden en wordt het gedogen vastgelegd in een gedooibesluit.

### **Invordering dwangsom**

Als een last onder dwangsom wordt opgelegd en de overtreder niet binnen de gestelde termijn de overtreding beëindigt, dan verbeurt deze van rechtswege een dwangsom. Net als bij de handhaving zelf geldt voor de invordering van verbeurde dwangsommen een beginselplicht tot invordering. In de rechtspraak is bepaald dat aan het belang van de invordering van een verschuldigde dwangsom een zwaarwegend gewicht moet worden toegekend. Alleen in bijzondere omstandigheden mag geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

### **Ondermijning**

Ondermijnende criminaliteit. Een exacte definitie is moeilijk in een zin samen te vatten, maar grofweg betekent het de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld. Het is een maatschappelijk probleem. Praktijkvoorbeelden zijn er te over: De buurman die wiet verbouwt op zijn zolder waardoor brand kan ontstaan, mensenhandelaren die hun slachtoffers dwingen tot prostitutie, maar ook overlast gevende hangjongeren op een pleintje die ervoor zorgen dat omwonenden geen aangifte durven te doen. Er is een ondermijningsbeeld vastgesteld.

### **Privaatrechtelijke handhaving**

Met privaatrechtelijke handhaving wordt bedoeld dat de overheid de aan haar in het privaatrecht toegekende bevoegdheden gebruikt om de naleving van rechtsregels te bevorderen. Alvorens gekozen wordt voor handhaving via de privaatrechtelijke weg, is van belang of de privaatrechtelijke weg de publiekrechtelijke regelingen niet op een onaanvaardbare wijze doorkruist. Nagegaan dient te worden of de volgende criteria (vastgesteld in het zogenaamde Windmill-arrest) van toepassing zijn.

#### Criteria

- Is het gebruik maken van de privaatrechtelijke weg in de publiekrechtelijke regeling uitdrukkelijk uitgesloten
- De inhoud en strekking van de regeling (die o.a. kan blijken uit de geschiedenis van de regeling)
- Wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van burgers zijn beschermd (de hierboven genoemde punten tegen de achtergrond van de overige geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht)
- Of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken als door gebruikmaking van het privaatrecht. Als dit zo is, dan is dit een belangrijke aanwijzing dat dan geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg (waaronder een afweging van factoren als de kosten, het kostenrisico en de termijn waarbinnen het resultaat kan worden gehaald, herstel mogelijkheden).

Er zijn meerdere situaties denkbaar waarbij de gemeente kan overgaan tot privaatrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld:

- Het hanteren van de eigenaarsbevoegdheid
- Een actie uit onrechtmatige daad (artikel 6:162, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW))
- Het niet nakomen van een overeenkomst met de gemeente door een natuurlijk- of rechtspersoon.

Een veel voorkomende situatie is de ingebruikname van een stuk gemeentegrond zonder toestemming van de gemeente. Een ander voorbeeld is het kostenverhaal bij het opruimen van olie op de (openbare) weg. Juist in deze situaties kan de gemeente goed gebruik maken van privaatrechtelijke handhaving door een beroep te doen op haar eigendomsbevoegdheid. Ook is het, met name in het ruimtelijk spoor, gebruikelijk verplichtingen vast te leggen in een privaatrechtelijke overeenkomst (denk aan een landschappelijke inpassing in het geval van een vergroting van het bouwvlak in het landelijk gebied). Er wordt dan een boeteclausule opgelegd. De naleving van deze verplichting via de privaatrechtelijke weg ligt dan voor de hand. Het nadeel hiervan is dan dat de verplichting "kan worden afgekocht" zonder dat de landschappelijke inpassing is gerealiseerd. Bij landschappelijke inpassing als voorwaarde in de vergunning in b.v. het geval van afwijking van de regels van het bestemmingsplan daarentegen kan ook het herstel/de landschappelijke inpassing (desnoods via bestuursdwang) worden bereikt.



De VNG heeft een informatieblad uitgebracht inzake privaatrechtelijke handhaving. Deze is terug te vinden in de bijlagen.

### **Borging middelen**

Op grond van artikel 7.5 van het Bor rust op de gemeente de verplichting de inzet van personele en financiële middelen te borgen. Hierbij wordt rekening gehouden met de bestuurlijk vastgestelde doelen en geprioriteerde werkzaamheden. Dit wordt vastgelegd in de begroting. De borging is verankerd in de planning en controlcyclus en MARAP.

## **4.15 Probleemanalyse**

### **Profiel gemeente**

De gemeente Montferland is in 2005 ontstaan door een samenvoeging van de gemeenten Didam en Bergh. Door haar ligging op de grens met Duitsland in een stuwvalgebied vormt zij een aantrekkelijke woon-, werk- en leefgemeente. De gemeente Montferland omvat de stad 's-Heerenberg, de dorpen Azewijn, Beek, Braamt, Didam, Kilder, Lengel, Loerbeek, Loil, Nieuw-Dijk, Stokkum en Zeddham. De gemeente telt ruim 35.000 inwoners.

DocksNLD is het grootste bedrijventerrein in de gemeente Montferland. Op het terrein zijn grote internationale logistieke bedrijven gevestigd. In totaal is het bedrijventerrein 150 hectare groot. Er is extra grond aangekocht voor expansiemogelijkheden van bestaande bedrijven en voor nieuwe bedrijven.



Door de ligging op de grens van Nederland en Duitsland, met de Rhein Waal Terminal in Emmerich op korte afstand en de goede bereikbaarheid via de weg (A18/A12 en de A3 in Duitsland) tussen de Randstad en het Ruhrgebied, biedt dit bedrijventerrein een goed vestigingsklimaat voor allerhande bedrijvigheid maar in bijzonder de logistiek. Bedrijvigheid tot en met categorie 4.2 is toegestaan. Ook elders in de gemeente bevinden zich gunstig gelegen bedrijventerreinen.

De gemeente onderscheidt zich door een prachtig heuvelachtig natuur- en bosgebied dat ruimte biedt om te recreëren. De gemeente werkt aan het herstel van natuur- en landschapsvoorzieningen. Landschappelijke inpassing van initiatieven bij vergunningverlening speelt daarom een grote rol.

Daarnaast kent de gemeente een relatief groot oppervlak aan (agrarisch) buitengebied. Hier zijn agrarische bedrijven (vnl. veehouderij) gevestigd variërend van groot tot klein. Het streven in het buitengebied is gericht op het leefbaarder en aantrekkelijker maken van het landelijk gebied. De gemeente heeft een groen en landschappelijk karakter. Om dit te behouden is een Landschapsontwikkelingsplan (LOP) opgesteld. Doel is om de verscheidenheid in landschap en natuur te behouden en waar mogelijk te versterken.

Behalve het welzijn van inwoners wordt het toeristisch potentieel hiermee optimaal benut. Functieverandering in het agrarisch buitengebied sluit hierop aan. Functieverandering van agrarische bedrijfsbebouwing is slechts toegestaan indien de bedrijfsontwikkeling van agrarische bedrijven in de omgeving niet wordt belemmerd.

Het beleid voor de bebouwde kom is vooral gericht op het aantrekkelijker maken van de kernen. De focus ligt op het ontwikkelen van woningbouw. Rekening wordt gehouden met de bevolkingssamenstelling en de daarmee samenhangende woningbehoefte. De ambitie is mensen langer (zo lang mogelijk) in hun eigen woning en woonomgeving te laten wonen. De herontwikkeling van het centrum van 's-Heerenberg bevindt zich in een afrondingsfase.

De plannen voor het centrum van Didam zijn nog in ontwikkeling. Doel voor beide centra is een aantrekkelijke omgeving waar winkelend en uitgaand publiek graag komt en winkeliers en ondernemers (beter) worden ondersteund in hun commerciële activiteiten.

De gemeente staat voor een actief monumenten- en archeologiebeleid. Voor instandhouding van monumenten is een subsidieregeling vastgesteld.

### ***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.

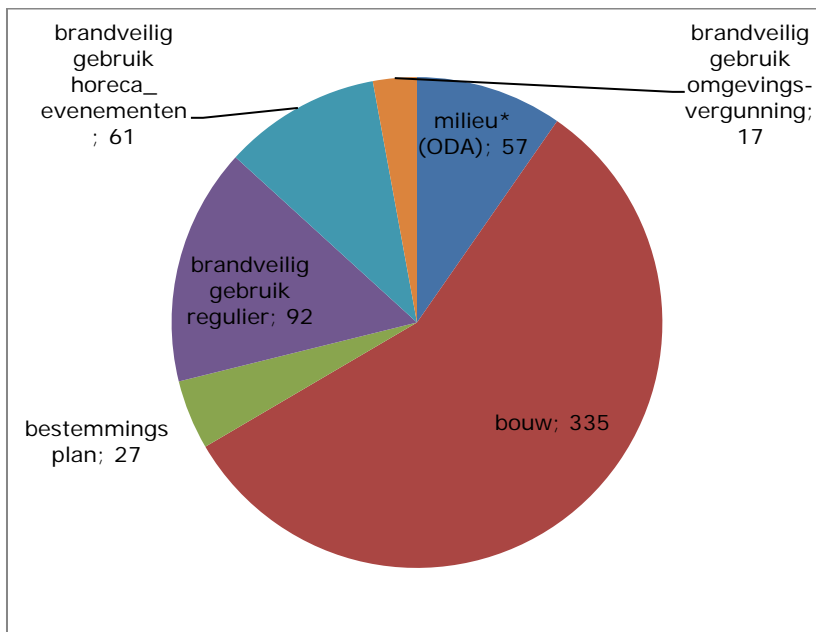
In de praktijk is het veelvuldig de signaalfunctie die wordt toegepast. In complexe gevallen wordt vanuit verschillende vakdisciplines met elkaar opgetrokken.

Voor het toezicht op realisatie van plannen waarvoor een omgevingsvergunning is afgegeven wordt gebruik gemaakt van het landelijk toezichtprotocol BWT (ITP). Het integraal Toezicht protocol is een gezamenlijk product van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland, Platform milieuhandhaving grote gemeenten en Brandweer NL. Het wordt door de Rijksoverheid ondersteund en geaccepteerd als landelijk standaard hulpmiddel bij de uitvoering van het omgevingstoezicht. Het is ingebouwd in diverse VTH applicaties. De gemeente controleert digitaal. In verschillende stadia van het bouwproces wordt gecontroleerd.

De uitkomst van de prioriteitenmatrix kan aanleiding geven om het toezichtniveau bij te stellen. Er kunnen aspecten zijn die niet meer worden gecontroleerd omdat ze geen prioriteit hebben. Van enkele onderwerpen mag worden aangenomen dat het bij de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer hoort ("men heeft er zelf last of hinder van"). Op andere fronten zal mogelijk het toezicht dienen te worden geïntensiveerd bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en energie omdat het een speerpunt van de gemeente is.

Het systematisch toezicht op de realisatie van bouwwerken en brandveiligheid vormt voor het team bouwen van het cluster handhaving de grootste taak. Op de regels van het bestemmingsplan wordt niet proactief gecontroleerd. Het toezicht blijft hier beperkt tot klachten en/of handavingsverzoeken.

## Overzicht controles 2017 (inclusief hercontroles)



In toenemende mate is er behoefte aan het risicogericht sturen op naleving. De "tafel van 11" biedt aanknopingspunten daarvoor. Het is een analysemodel bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

### Categorie 1: Dimensies voor spontane naleving

1. Kennis van regelgeving: geen of onvoldoende kennis van regels leidt tot onbewuste overtredingen.
2. Kosten en baten: de afweging die wordt gemaakt in verhouding tot financiële voor- en nadelen van naleving dan wel overtreding.
3. Mate van acceptatie: is er begrip voor de regel die is ingesteld.
4. Normgetrouwheid: de mate waarin de doelgroep plichtgetrouw alle regels opvolgt.
5. Informele sociale controle: kans dat overtreding wordt ontdekt door niet handhaver en leidt tot afkeuring.

### Categorie 2: Controle dimensies

6. Informele meldingskans: kans dat inwoner of instantie overtreding meldt aan de overheid.
7. Controlekans: kans dat men wordt gecontroleerd op het begaan van een overtreding.
8. Detectiekans: kans van constateren van overtreding bij een controle.
9. Selectiviteit: leidt overtreding of risico daarop tot meer controles.

### Categorie 3: Sanctie dimensies

10. Sanctiekans: kans dat geconstateerde overtreding ook daadwerkelijk wordt gesanctioneerd.
11. Sanctie-ernst: soort en hoogte van de sanctie

Het milieutoezicht wordt door de Omgevingsdienst uitgevoerd. Hierin is inbegrepen de klachtenafhandeling voor inrichting gebonden activiteiten. Er is een piketregeling via de Omgevingsdienst.

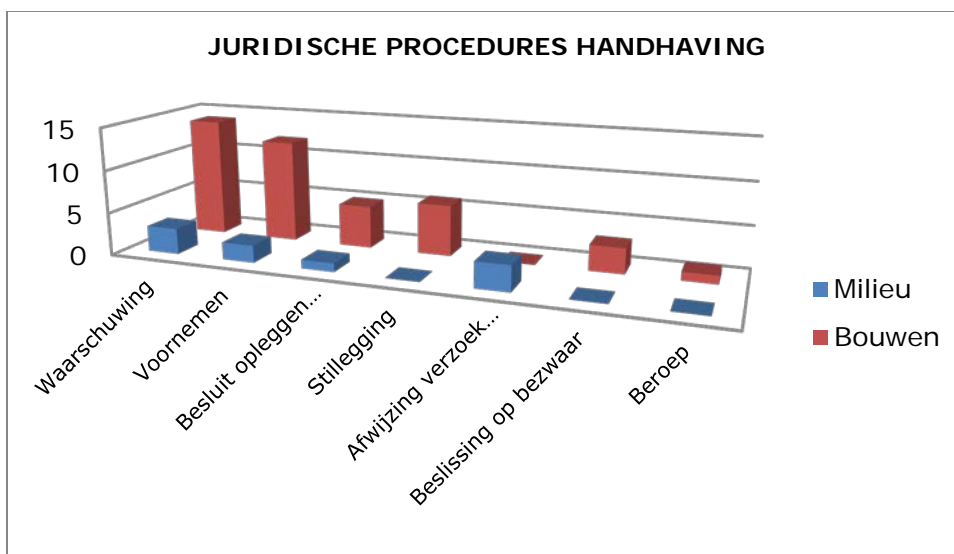
Zodra het op handhaven aan komt vindt het (juridisch) vervolgtraject plaats via de gemeente (vanaf de vooraankondiging). Dit geldt eveneens voor de samenwerking met het Waterschap.

Uit de risicomatrix komt naar voren dat (brand)veiligheid een hoge prioriteit heeft. 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.

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.

Eén keer in de twee maanden vindt er een lokaal handhavingsoverleg plaats. In dit overleg zijn eveneens de externe partners vertegenwoordigd.

De laatste tijd is er een toename van het aantal handhavingengevallen te zien. Deels valt dit te verklaren uit de verschuiving naar algemene regels. Voor een deel toch ook door de stijging van klachten. Merendeels liggen deze in de sfeer van geluid- en geuroverlast of (illegale) bouwwerken. Ook de privaatrechtelijke handhaving vraagt in toenemende mate (juridische) capaciteit.



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.

Voor anonieme meldingen en klachten werkt de gemeente volgens een standaard procedure. Klager of melder wordt 2 mogelijkheden geboden. 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 om handhaving wordt binnen de daarvoor geldende wettelijke termijnen beslist. Tussentijds wordt klager over de voortgang op de hoogte gehouden.
2. De melder wenst nadrukkelijk anoniem te blijven. De melding wordt meegenomen in ambtshalve uit te voeren - reguliere – controles. Indien gegevens zijn achtergelaten wordt klager telefonisch over bevindingen geïnformeerd.

## Overzicht beschikbare formatie team Handhaving 2019

Omschrijving	Formatie
Juridisch	2,56
BWT/Bestemmingsplannen	2,0
Brandveilig gebruik	1,0
BOA/APV	3,5
GBA	0,5
Privaatrechtelijke handhaving	1,0
Senior	1,0
<b>Totaal</b>	<b>11,56</b>

Voor het jaar 2019 is het handhavingsprogramma vastgesteld. Hierin zijn de keuzes qua prioriteitstelling, verwachte inzet en personele consequenties verwoord.

### Stappenplan

Op het gebied van het omgevingsrecht wordt het volgende stappenplan gevolgd.

#### Stappenplan handhavingstrategie

1. Na constatering van overtreding 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.
2. Als bij hercontrole blijkt dat overtreding niet of niet geheel ongedaan is gemaakt volgt voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel waarbij een nieuwe termijn wordt gegeven. Meestal is dit de last onder dwangsom. Soms volgt een aanzegging bestuursdwang (afhankelijk van ernst en soort overtreding). Betrokkene krijgt de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen.
3. Als na herbeoordeling van eventuele zienswijzen blijkt dat niet wordt afgezien van handhaving en overtreding voortduurt volgt besluit tot het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregel.

Dit stappenplan is het uitgangspunt bij reguliere situaties. Er zijn gevallen waarbij hiervan kan worden afgeweken:

- 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 wordt 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 heeft dan weinig meerwaarde.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

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

Voor de hoogte van dwangsommen en de verleende begunstigingstermijn conformeert de gemeente Montferland zich aan de meest actuele Landelijke Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen.

### **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 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**

Voorheen 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. Vanaf 2019 is hier dan ook structureel extra capaciteit voor beschikbaar gesteld.

### **Samenwerking en afstemming**

Om te komen tot een goed integraal uitvoeringsbeleid voor 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 programma *squit XO* (en *squit2go*). *Squit XO* is een automatiseringspakket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het 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 en objecten brandveilig gebruik. Het programma speelt ook een belangrijke rol bij digitale archivering en is gekoppeld met het digitale archief. Ook de BAG processen in het geval van vergunningverlening worden vanuit *squit* aangestuurd.

Aanvragen gedaan via de OLO worden rechtstreeks geüpload in Squit XO. Via (koppeling met) squat2go beschikt de toezichthouder in het veld over actuele gegevens, tekeningen en documenten en is het mogelijk om aantekeningen te maken. Daarnaast bevat Squit2Go checklisten voor het toezicht.

### **Inspectieview**

Het komen tot concentratie van de milieuhandhaving van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is landelijk als algemeen beleidsdoel geformaliseerd. Daarvoor is in de Wet VTH o.a. artikel 5.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) gewijzigd, opgenomen. In paragraaf 7.3 van de Wet VTH is voor bestuursorganen en de daaronder werkzame toezichthouders de plicht opgenomen om elkaar de benodigde gegevens te verstrekken. Dit in het belang van de bestuursrechtelijke handhaving. De informatieverplichting geldt ook voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de strafrechtelijke handhaving, eveneens aan de instanties met de strafrechtelijke handhaving belast. Omgekeerd heeft de verplichting geen betrekking op de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving. Zij hoeven in dat verband verkregen informatie niet verplicht te verstrekken aan bestuursrechtelijke handhavers. Op dit moment wordt gewerkt aan een Inspectieview Milieu. Diverse ministeries en bepaalde rijksinspecties, een groot aantal omgevingsdiensten en bepaalde veiligheidsregio's en waterschappen maar ook meer strafrechtelijke organen zoals politie en OM sluiten zich hierbij aan. De inspectieview wordt verankerd in het Besluit omgevingsrecht. Het gaat vooral om gegevens die noodzakelijk zijn voor doelmatig toezicht en doelmatige handhaving. Consequenties voor Montferland worden onderzocht.

### **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 gevallen<sup>28</sup> is het meer in detail ingevuld in een werkplan en/of leidraad.

## **4.16 Doelen**

Naast de algemene uitgangspunten zoals in de voorgaande hoofdstukken geformuleerd en die als bestaand uitvoeringsbeleid worden beschouwd zijn er meer concrete doelen te formuleren. Voor de activiteit milieu worden deze op de schaal van de Omgevingsdienst vastgesteld.

Met het invullen van de risicomatrices is vastgesteld wat ten aanzien van de VTH activiteiten de grootste risico's zijn. De risico's zijn vertaald naar prioriteitstelling voor toezicht en handhaving. Het spreekt voor zich dat de prioritering die volgt uit de risicomatrix een doorwerking moet hebben in het toezicht en de handhaving. Een hoge prioriteit betekent een relatief groot risico in het geval er iets fout gaat. Door onderscheid te maken in het toezichtniveau kan recht worden gedaan aan een toegekende prioriteit. In het uitvoeringsprogramma wordt dit meer concreet uitgewerkt. 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
<b>Algemeen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoering van toezicht en handhaving vindt programmatisch plaats en op professioneel en adequaat niveau. De formatie is toereikend en medewerkers zijn voldoende deskundig (voldoen aan kwaliteitscriteria).</li> <li>• Er wordt toegewerkt naar een integraal Wabobreed programma en verslag.</li> <li>• Meer maatwerk in de dienstverlening door in te spelen op de behoefte van de klant en te streven naar een minimale klanttevredenheid van een 7.</li> </ul>

<sup>28</sup> Omgevingsdienst, Brandweer

- Doel is het besef van de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen te vergroten. Hierbij wordt voorlichting gegeven, buurtbemiddeling geïnitieerd en (pré)mediation vaardigheden toegepast
- Vergunningverlening en handhaving zijn ten minste op persoonsniveau gescheiden
- Gemeten naar juridische kwaliteit mag maximaal 10% van bezwaar en beroep gegrond worden verklaard.

#### **Toezicht en handhaving**

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

#### **4.17 Programmering, monitoring en evaluatie**

In paragraaf 3.2 is de beleidscyclus besproken. Zoals al aangegeven zal in het vervolg op deze nota een jaarlijks uitvoeringsprogramma moeten worden opgesteld.

##### ***Programmering***

De in deze nota opgenomen strategische doelen, prioriteiten en operationele doelen vormen het kader voor het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma voor de fysieke leefomgeving. Voor de taken die bij de Omgevingsdienst zijn ondergebracht wordt een jaarlijks werkplan uitgewerkt. In het uitvoeringsprogramma worden de volgende elementen opgenomen.

- 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 raad (MARAP).

Er zijn verschillende systemen waarin de gegevens worden geregistreerd. Voor het toezicht en de handhaving in de fysieke leefomgeving zijn de meest relevante registratiesystemen

- Squit XO
- Squit to go
- Corsa
- Nasca-i (Squit IBIS)
- Archis (landelijk)
- Zonebeheersplan (geluid)

De systemen zijn zoveel als mogelijk met elkaar gekoppeld.

### **Indicatoren**

In het kader van het bepalen van het effect van het toezicht en de handhaving zullen verschillende indicatoren (moeten) worden gemonitord. Zij geven een indicatie van het naleefgedrag en een maat voor prestatie indicatoren. Over de prestaties van de omgevingsdienst wordt jaarlijks afzonderlijk gerapporteerd. De resultaten worden ter kennis van het college gebracht.

<b>Indicator</b>	<b>Zegt iets over</b>	<b>Opgebouwd uit</b>
<b>Klanttevredenheid</b>	Dienstverlening	Klanttevredenheidcijfer
<b>Naleefgedrag</b>	Effectiviteit toezicht en handhaving	Aantal en soort controles % volledige naleving (1 <sup>e</sup> controle) Aantal hercontroles Aantal waarschuwingen Aantal handhavingsbeschikkingen
<b>% klachten dat binnen 2 weken is afgehandeld</b> <b>% gegronde klachten</b>		Aantal klachten onderverdeeld naar soort
<b>% herstelde overtredingen na handhavingsbesluit</b>	Effectiviteit handhaving	Aantal opgeheven overtredingen binnen hersteltermijn handhavingsbesluit
<b>% beschikkingen dat overeind blijft in juridische procedures</b>	(Juridische) kwaliteit handhaving	Aantal beroepsprocedures Aantal gegrond verklaarde bezwaar- en beroepschriften Aantal (pré)mediation

### **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 bijgesteld. Jaarlijks wordt hiervoor een jaarverslag opgesteld. In dit verslag wordt het beleid geëvalueerd. Met name gaat het dan om de vraag in hoeverre de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen.

## 5. Handhaving in het Sociaal Domein

Het sociaal domein is een overkoepelende term voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet en aanverwante wetten. De Gemeente Montferland verstrekt op basis van deze wetten ondersteuning aan haar inwoners met als doel behoud en/of bevordering van de zelfredzaamheid en/of maatschappelijke participatie.

Toezicht en handhaving zijn een belangrijk onderdeel van het sociaal domein. Het toezicht op de uitvoering van de Participatiewet behoort al langere tijd tot het takenpakket van de gemeenten. Sinds 2015 is ook het toezicht op de Wmo (kwaliteit en rechtmatigheid) en Jeugdwet (rechtmatigheid) bij gemeenten belegd. De inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) voert het toezicht op de kwaliteit van de geboden jeugdhulp uit.

Met de komst van de Wmo en de Jeugdwet naar de gemeenten heeft de gemeente Montferland, samen met de andere Achterhoekse gemeenten, GGD Noord- en Oost-Gelderland aangewezen als toezichthouder voor de Wmo. Ook heeft de gemeente Montferland eigen toezichthouders aangewezen op het gebied van de Wmo en de Jeugdwet. Dit zijn de sociaal rechers en de ambtenaar openbare orde en veiligheid. De laatste is aangewezen om bij calamiteiten direct het terrein of de instelling te kunnen betreden en overal toegang toe te krijgen. Handhaving op het gebied van de Wmo en Jeugdwet staat nog in de kinderschoenen.

### 5.1.1 Waarom deze beleidsnota?

De ondersteuning die de Gemeente Montferland biedt op basis van de Wmo 2015, Jeugdwet en P-Wet wordt gefinancierd met collectieve middelen. Deze inzet dient op maatschappelijk draagvlak van de samenleving te blijven rekenen. De wetgever heeft dit als volgt verwoord:

*'het voorkomen van misbruik en het oneigenlijk gebruik, en waar nodig, op te treden tegen onterecht gebruik van voorzieningen, behoort tot de verantwoordelijkheid van de gemeenten.'*

De gemeente Montferland is vrij in de wijze hoe zij dit organiseert. In dit beleidsplan wordt dit nader toegelicht.

### 5.1.2 Reikwijdte beleidsnota

De reikwijdte van dit hoofdstuk is beperkt tot het sociaal domein en tot alle activiteiten die hiertoe worden gerekend.

Deze activiteiten vinden plaats op verschillende niveaus, waarbij de gemeente telkens een andere rol heeft:

1. De gemeente als opdrachtgever  
De gemeente is opdrachtgever van aanbieders, die als opdrachtnemer een dienst leveren aan inwoners van de gemeente Montferland. Dit noemen we Zorg in Natura (ZIN). De gemeente Montferland heeft met deze aanbieders een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten. Via contract- en leveranciersmanagement worden de afspraken met aanbieders gemanaged.
2. De gemeente als verstrekker van PGB  
De gemeente Montferland verstrekt op basis van de Wmo of Jeugdwet aan inwoners een PGB-budget waarmee zij passende ondersteuning kunnen inkopen
3. De gemeente als verstrekker van voorzieningen (diensten & uitkeringen) aan inwoners
  - o Verstrekking van diensten en producten op basis van de Wmo en Jeugdwet
  - o Verstrekking van uitkeringen en (bijzondere) bijstand op basis van de Participatiewet,
4. De gemeente als toezichthouder op de naleving van de verschillende wetten.

### 5.1.3 Definities Sociaal Domein

In deze beleidsnota worden de volgende termen gebruikt: toezicht, handhaving en contract- en leveranciersmanagement. Hieronder wordt het volgende verstaan:

#### Toezicht

Toezicht binnen het sociaal domein richt zich op:

- Het controleren van de kwaliteitseisen
- Het controleren van de rechtmatigheid
- Het adequaat optreden bij calamiteiten en incidenten

#### Handhaving

Bij handhaving wordt gebruik gemaakt van bij wet gegeven middelen (bestuursrechtelijk) om een overtreding ongedaan te (laten) maken. Het kan dan gaan om het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang en eventueel het opleggen van een bestuurlijke boete ( Als het fraudebedrag hoger is dan

€ 50.000 volgt bij de Participatiewet een strafrechtelijk traject via het Openbaar Ministerie). De handhaving is gericht op het opheffen van de strijdige situatie.

In overleg met samenwerkingspartners kan ook besloten worden om naast het bestuursrechtelijk traject ook strafrechtelijk of privaatrechtelijk op te treden. Van het laatste is sprake als de overtreding ook betrekking heeft op de privaatrechtelijke overeenkomst die is gesloten met bijvoorbeeld een aanbieder.

#### Contract- leveranciersmanagement

Het contract en leveranciersmanagement richt zich op de naleving van de contractafspraken. Wanneer contractafspraken niet worden nagekomen kan een contract ontbonden worden. Ook kunnen er boetes worden opgelegd, voor zover dit is opgenomen in de contractafspraken.

Er is een indeling gemaakt op basis waarvan gecontracteerde aanbieders zijn toegewezen aan het regionale CLM (aanbieder is in 3 of meer gemeenten gecontracteerd) of het lokale CLM ( aanbieder is in 2 of minder gemeenten gecontracteerd)

### 5.1.4 Beleidscyclus (Big-8)

Binnen het sociaal domein wordt de PDCA-beleidscyclus gevolgd. PDCA staat voor Plan-Do-Check-Act. De Big-8 bestaat dan eigenlijk uit twee keer een PDCA cyclus.

#### 1. *Strategisch*

##### *Wmo*

De Achterhoekse gemeenten hebben de regionale kwaliteitsmedewerker en de GGD Noord- en Oost-Gelderland aangewezen als toezichthouder. Met de GGD zijn afspraken gemaakt over de uitvoering van het toezicht. De GGD voert zowel preventief als repressief toezicht uit namens de gemeenten. Voor het preventief toezicht worden op basis van een risicoanalyse prioriteiten en doelstellingen vastgesteld. Vervolgens wordt bepaald welke strategie past bij deze prioriteiten en doelen. Hieruit volgt het (jaarlijks) uitvoeringsprogramma. Daarnaast voert de GGD heronderzoeken uit bij aanbieders waar al eerder een toezichtsbezoek heeft plaatsgevonden, maar waar de dienstverlening nog niet aan alle eisen voldoet. Ook wordt de GGD door de Achterhoekse gemeenten ingezet in geval van calamiteiten.

De begeleiding van deze onderzoeken ligt bij de medewerker kwaliteit van het regionale CLM. Het aansturen van aanbieders voor de opvolging van eventuele tekortkomingen is neergelegd bij de (lokale) contractmanagers.

De kwaliteitsmedewerker van de Achterhoekse gemeente voert ook zelfstandig toezicht uit bij aanbidders naar aanleiding van (fraude-)signalen. Dit gebeurt in samenwerking met de lokale contractmanagers en toezichthouders. In Montferland zijn dat de sociaal rechercheurs.

Op het gebied van rechtmatigheid wordt bij vermoedens van fouten of fraude door de contractmanager contact opgenomen met de betreffende aanbieder en in een gesprek om een toelichting gevraagd. Op basis daarvan wordt nadere actie ondernomen met als doel de strijdigheid te herstellen en voor de toekomst te voorkomen.

In de Wmo-verordening en beleidsregels is nadere regelgeving opgenomen om fraude met PGB te voorkomen.

#### *Jeugdwet*

De gemeente Montferland heeft samen met de Achterhoekse gemeenten besloten om naast het toezicht van de IGJ geen toezicht te houden op de kwaliteit van de gecontracteerde jeugdhulpaanbidders. Jaarlijks melden de Achterhoekse gemeenten bij de IGJ welke nieuwe aanbidders er zijn gecontracteerd, met het verzoek een onderzoek te starten.

Op het gebied van rechtmatigheid wordt bij vermoedens van fouten of fraude door de contractmanager contact opgenomen met de betreffende aanbieder en in een gesprek om een toelichting gevraagd. Op basis daarvan wordt nadere actie ondernomen met als doel de strijdigheid te herstellen en voor de toekomst te voorkomen.

In de verordening jeugd en beleidsregels is nadere regelgeving opgenomen om fraude met PGB te voorkomen.

#### *Participatiewet*

Handhaving wordt binnen de Participatiewet gezekerd in de door de gemeenteraad vastgestelde fraudeverordening.

#### *2. Operationeel.*

In Achterhoeks verband wordt voor de Wmo jaarlijks een jaarplan toezicht opgesteld. In dit jaarplan is aangegeven hoe in de Achterhoekse gemeenten het toezicht zien en hoeveel toezichtsonderzoeken plaatsvinden en welke organisaties er door de GGD bezocht gaan worden.

De gemeente Montferland sluit aan bij dit jaarplan toezicht.

#### *Participatiewet*

Vanuit de Participatiewet wordt 4-jaarlijks een Uitvoeringsplan Hoogwaardig Handhaven gemaakt

### **5.1.5 Kwaliteitscriteria**

#### *Wmo & Jeugdwet*

De kwaliteitscriteria waaraan de dienstverlening en de producten binnen het sociaal domein dienen te voldoen zijn opgenomen in de wet en de diverse aanbestedingsdocumenten en maken integraal onderdeel uit van de overeenkomst met gecontracteerde aanbidders.

De huidige aanbestedingsprocedure is vormgegeven via het open house model. Dit betekent dat als aanbidders aan de voorwaarden voldoen om te worden toegelaten tot de aanbesteding ze worden toegelaten. Er worden vooraf geen "harde uitsluitingsgronden" gesteld.

Het voornemen is om bij nieuwe aanbestedingen strengere kwaliteitseisen op te nemen en hier vooraf op te controleren. Wordt niet aan de kwaliteitseisen voldaan, dan worden aanbidders niet gegund.

*Participatiewet*  
Nvt.

### 5.1.6 Verordeningen sociaal domein

*Wmo*

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wmo. Hieronder valt ook het toezicht op de naleving van deze wet en de handhaving.

Het toezicht is belegd bij de GGD Noord- en Oost-Gelderland, regionale en lokale toezichthouders.

*Jeugdwet*

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. Het toezicht op de naleving van de wet ligt bij het IGJ.

Het materiële toezicht ligt bij de gemeente. Dit is in de gemeente Montferland belegd bij de sociaal rechercheurs, contractmanager en contractbeheerder.

*Participatiewet*

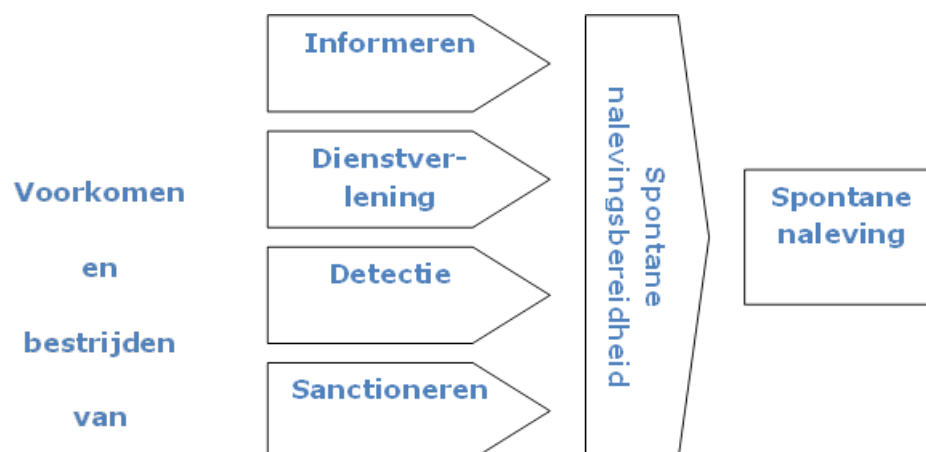
Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Hieronder valt ook de handhaving van de wet. Onder het begrip handhaving scharen wij alle activiteiten die ervoor zorgen dat betrokkene(n) zich aan de wet- en regelgeving houd(t)en. De gemeenteraad is bij wet verplicht (artikel 8 b "Regels bestrijding misbruik") een verordening vast te stellen ter bestrijding van het ten onrechte ontvangen van bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.

Naast de fraudeverordening hebben wij een uitvoeringsplan Hoogwaardig Handhaven. In de plan staat weergegeven hoe wij als gemeente uitkeringsfraude bestrijden.

De gemeente Montferland handhaaft conform het model van hoogwaardige handhaving.

Deze systematiek is gebaseerd op 4 pijlers:

1. vroegtijdig informeren
2. optimalisering dienstverlening
3. vroegtijdige detectie en afhandeling van fraude op basis van controle op maat
4. daadwerkelijk sanctioneren.



*Vroegtijdig en volledig informeren*

Het tijdig en volledig informeren van klanten, zodat een duidelijk beeld ontstaat van rechten en plichten en daarmee verwachtingen.

#### *Optimaliseren van de dienstverlening*

Het bevorderen van de acceptatie van wet- en regelgeving en daaruit voortvloeiende controlepraktijk door de dienstverlening te optimaliseren en onnodige belemmeringen weg te nemen. De gemeente doet dit onder andere door middel van digitalisering.

#### *Vroegtijdige detectie*

Vroegtijdige detectie en afhandeling van fraudesignalen volgens het principe van controle op maat, wat klanten het gevoel geeft dat er een hoge pakkans bestaat.

#### *Sanctioneren*

Daadwerkelijke sanctienering in het geval van geconstateerde fraude via de afstemmingsverordening of de strafrechtketen en daadwerkelijke in- en terugvordering van de ten onrechte betaalde uitkering. De sanctienering moet zodanig zijn dat dit voor potentiële fraudeurs een drempel opwerpt. Hiernaast dient de sanctie proportioneel zijn.

Alle visie-elementen hebben tot doel om het gedrag van de klant te beïnvloeden. Preventieve activiteiten via de eerste twee elementen en min of meer repressieve door de laatste twee elementen.

### **5.1.7 Beleidsdoelstellingen**

#### *Wmo & Jeugdwet*

Het beleid richt zich op:

- gecontracteerde aanbieders
- PGB-houders
  - o Rechtmatige verstrekking
  - o Vermindering fraude
- Individuele cliënten
  - o Spontane naleving van wet en regelgeving
  - o Instandhouding van maatschappelijk draagvlak
  - o Vermindering fraude
  - o Rechtmatige verstrekking

Na vaststelling van dit beleidsplan wordt volgens het concept van "hoogwaardig handhaven" een sociaal domeinbreed uitvoeringsplan toezicht en handhaving opgesteld waarbij het volgende centraal komt te staan:

- Vroegtijdig en goed informeren (preventie)
- Optimale dienstverlening
- Vroegtijdige detectie en handhaving
- Daadwerkelijk sanctioneren

#### *Participatiewet*

In de participatiewet dient handhaving verschillende doelen. Deze zijn:

- Rechtmatig verstrekken van uitkeringen
- vermindering van bijstandsfraude
- bevorderen van een spontane naleving van de wet
- voorkomen van "onnodige" strafrechtzaken
- in stand houden van maatschappelijk draagvlak voor sociale zekerheid

## **5.2. Organisatie**

### **5.2.1 Bestuurlijke organisatie**

#### *Gemeenteraad*

De gemeenteraad stelt de Wmo-verordening, verordening Jeugd en fraudeverordening Participatiewet vast.

#### *College*

Het college is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wmo, Jeugdwet en Participatiewet. Zij stelt het uitvoeringsplan hoogwaardig handhaven (Participatiewet) en de beleidsregels Wmo en Jeugdwet vast .

### **5.2.2 Ambtelijke organisatie**

De gemeente Montferland heeft beleid en uitvoering gescheiden. Het beleid voor het sociaal domein wordt ontwikkeld op de afdeling ontwikkeling en de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet ligt bij de afdeling Zorg. De uitvoering van de Participatiewet ligt bij de afdeling Sociale Zaken.

Kritische kanttekening bij de uitvoering betreft het dilemma van het beroepsgeheim versus de meldplicht voor medewerkers van het sociaal team. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij het melden van fraude de hulpverlening in de weg staat. In die situaties gaat de medewerker van het sociaal team het gesprek aan met betrokkene en/of leidinggevende.

#### *Wmo & Jeugdwet*

Bij vermoedens van fraude of oneigenlijk gebruik van voorzieningen door inwoners wordt door medewerkers van het sociaal team in gesprek gegaan met de inwoner. Indien nodig wordt er een medisch onderzoek aangevraagd en/of wordt de sociaal rechercheur gevraagd om nader onderzoek te doen. Op basis van deze nadere informatie kan er een ambtshalve herindicatie plaatsvinden en kunnen de kosten van de oneigenlijk verstrekte voorzieningen worden teruggevorderd.

Op het gebied van de verstrekking van PGB's is in de verordening en de beleidsregels regelgeving opgenomen waarmee fraude wordt voorkomen.

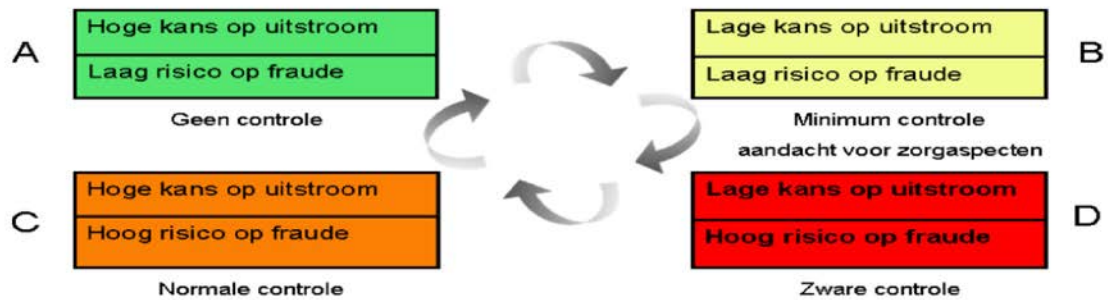
Richting aanbieders is regionaal het CLM ingericht. Lokaal heeft de gemeente Montferland een contractmanager en een contractbeheerder die bij vermoedens van fouten of fraude in gesprek gaan met de aanbieder en op basis van het gesprek nadere acties ondernemen om de overtreding op te heffen en in de toekomst te voorkomen.

#### *Participatiewet*

De afdeling Sociale Zaken heeft haar werkprocessen zo ingericht dat op een effectieve en efficiënte manier fraude bestreden wordt.

Bij de afdeling sociale zaken wordt gewerkt met fraudeprofielen. Er is extra aandacht voor mensen met een uitkering die een verhoogd risico op het overtreden van regels hebben. Hiernaast doet de gemeente themaonderzoeken. Bij themaonderzoeken worden selecties van groepen projectmatig gecontroleerd op een gemeenschappelijk thema.

# De profielen



## 5.2.3 Samenwerkingspartijen

Binnen het sociaal domein wordt onder andere samengewerkt met de volgende partners:

- (Gecontracteerde) aanbieders
- UWV
- CLM Sociaal Domein Achterhoek
- IGJ
- IKZ/KCHN
- Menzis zorgverzekeraar / Menziszorgkantoor
- GGD NOG
- Politie / OM
- Suwi-net
- Scholen
- Veilig thuis
- Diverse onderwijsamenwerkingsverbanden
- Jeugdgezondheidszorg
- Samenwerkingsverbanden op het gebied van gezondheidszorg
- Achterhoekse gemeenten

## 5.2.4 Afstemming dagelijks bestuur en ambtelijke organisatie

De afstemming tussen het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie vindt plaats in wekelijkse portefeuillehoudergesprekken met de verantwoordelijke portefeuillehouder.

## 5.3. Visie, uitgangspunten en ambitie Sociaal Domein

### 5.3.1 Ontwikkelingen

Op landelijk niveau zijn er diverse samenwerkingsverbanden op het gebied van fraudepreventie.

Dit betreft:

- Het Informatieknoppunt Zorgfraude + het meldpunt (IKZ);
- De Taskforce Integriteit Zorgfraude;
- De Landelijke Stuurgroep Interventieteams;
- Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN, Team Zorg)
- Suwi-net



Het KCHN heeft voor gemeenten een handreiking "handhaving en naleving Wmo en Jeugdwet" uitgebracht.

Een belangrijke wetsontwikkeling die bepalend is voor de wijze waarop toezicht en handhaving wordt uitgevoerd is de Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg.

- Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg  
Het wetsvoorstel Wet bevorderen samenwerking en rechtmatige zorg gaat ervan uit dat het voor een effectieve manier van fraudebestrijding in de zorg soms noodzakelijk is dat instanties bijzondere persoonsgegevens kunnen uitwisselen. Dit wetsvoorstel biedt hier grondslagen voor en bestaat uit twee onderdelen: Het Waarschuwingsregister Zorg (gegevens over fraudeurs uitwisselen) en het Informatie Knooppunt Zorgfraude. Dit wetsvoorstel regelt dat partijen, die nu samenwerken in het IKZ, straks meer wettelijke mogelijkheden krijgen om gegevens uit te wisselen bij fraudesignalen. Toezichthouders en handhavers kunnen daardoor effectiever reageren op fraudesignalen.

Regionaal zijn alle Achterhoekse gemeenten aangesloten bij het IKZ. Tevens hebben zij allemaal voor de Wmo en de Jeugdwet de regionale kwaliteitsmedewerker als toezichthouder benoemd.

### **5.3.2 Wat hebben we**

De overeenkomst die de gemeente Montferland met aanbieders heeft gesloten, met daarin alle contractuele afspraken rondom kwaliteit, facturatie, rechtmatigheid e.d. geeft de gemeente Montferland de mogelijkheid om aanbieders te wijzen op het contract en naleving af te dwingen. Wanneer aanbieders het contract niet naleven kan dit contract worden ontbonden. Wanneer ontbinding van het contract niet tot de mogelijkheden behoort kan samenwerking worden gezocht met andere beleidsterreinen en worden verkend of vanuit die beleidsterreinen er mogelijkheden zijn om de overtreding aan te pakken.

De Wmo biedt op basis van artikel 2.4.1 de mogelijkheid om een besluit in te trekken als een inwoner onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt. Tevens kan het college de gemaakte kosten geheel of gedeeltelijk terugvorderen.

In de Jeugdwet wordt in artikel 8.1.4 lid 3 de mogelijkheid geboden om een onrechtmatig verstrekt PGB terug te vorderen. Daarnaast hebben we voor jeugd & Wmo met betrekking tot het PGB nadere regelgeving opgenomen in de verordening en beleidsregels, om fraude te voorkomen.

Met de invoering van de Wmo en de Jeugdwet is het beheer van het PGB bij de SVB belegd en zijn inwoners die een PGB ontvangen verplicht om het beheer bij de SVB neer te leggen en ook de modelovereenkomsten van de SVB te gebruiken, waarin een derdenbeding is opgenomen om eventueel onjuist verstrekte gelden terug te vorderen.

Bij een vermoeden van oneigenlijk gebruik of fraude op basis van de Wmo en Jeugdwet wordt door medewerkers een ambtshalve herindicatie ingezet. Dat wil zeggen dat op basis van de verstrekte indicatie op verzoek van de gemeente wordt onderzocht of er gewerkt is aan de gestelde doelen en als er verbetering van de situatie is dan kan de indicatie worden stopgezet of bijgesteld. Hierbij maken we, indien nodig, gebruik van onze medisch adviseur en/of zetten we onze sociaal onderzoekers in.

Voor de Participatiewet hebben we het uitvoeringsplan hoogwaardig handhaven en een fraudeverordening.

### **5.3.3 Visie**

De missie is het waarborgen dat de gemeente slechts een maatwerkvoorziening (Wmo), individuele voorziening (Jeugdwet) of bijstandsuitkering verstrekt aan degenen die er daadwerkelijk recht op hebben door snel en adequaat (mogelijke) fraude te herkennen en op te lossen.

### **5.3.4 Uitgangspunten**

#### *Wmo & Jeugdwet*

Voor Wmo en Jeugd hanteren we de volgende uitgangspunten van beleid:

- Rechtmatige verstrekking van maatwerk- en individuele voorzieningen
- In stand houden van maatschappelijk draagvlak Wmo- en Jeugdwet
- Voorkoming van fraude
- Bevorderen van spontane naleving van de wet

#### *Participatiewet*

Handhaving dient verschillende doelen:

- Rechtmatig verstrekken van uitkeringen
- vermindering van bijstandsfraude
- bevorderen van een spontane naleving van de wet
- voorkomen van "onnodige" strafrechtzaken
- in stand houden van maatschappelijk draagvlak voor sociale zekerheid

## **5.4 Van beleid naar uitvoering**

#### *Wmo & Jeugdwet*

Na vaststelling van het beleidsplan door de gemeenteraad wordt een sociaal domein breed uitvoeringsplan handhaving en toezicht opgesteld. Dit plan heeft als basis de genoemde uitgangspunten en de principes van hoogwaardig handhaven.

## 5.5 Landelijke handhavingstrategie in het sociaal domein

Voor het sociaal domein hebben we de landelijke handhavingstrategie ingevuld. Onderstaand overzicht geeft weer hoe nu met overtredingen wordt omgegaan:

De (mogelijke) gevolgen zijn	<b>4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar</b>	Ontbinding contract (ZIN) Stopzetten PGB	Ontbinding contract (ZIN) Stopzetten PGB	Ontbinding contract (ZIN) Stopzetten PGB (Strafrechtelijk) onderzoek Sluiting	Ontbinding contract (ZIN) Stopzetten PGB (Strafrechtelijk) Onderzoek Sluiting
	<b>3 Van belang</b>	Bestuursrecht (PWet) 1. Bestuurlijke boete Toezicht	Bestuursrecht (PWet) 2. Bestuurlijke boete Toezicht	Melding IKZ Melding IGJ (jeugd) bij kwaliteit	(Strafrechtelijk) Onderzoek
	<b>2 Beperkt</b>	Waarschuwen	Waarschuwen	Waarschuwen Toezicht	Waarschuwen Toezicht Melding IKZ Melding IGJ (Jeugd) bij kwaliteit
	<b>1 Vrijwel Nihil</b>	Bespreken CLM	Bespreken CLM	Bespreken CLM	Bespreken CLM
		<b>A Goedwillend</b> 3. Onbedoeld 4. Proactief	<b>B Moet kunnen</b> 5. Onverschillig	<b>C Calculerend</b> 6. Bewust belemmerend of risiconemend	<b>D Bewust &amp; structureel / crimineel</b> 7. Fraude 8. Oplichting 9. Witwassen
<b>Gedrag van de overtreder</b>					

### Participatiewet

De (mogelijke) gevolgen zijn	<b>Aanzienlijk</b>  <b>Inkomensvermogensfraude, (financiële benadeling gemeente)</b>	Blokkeren Uitkering		Blokkeren uitkering	Na onderzoek: -Beëindiging uitkering/ uitkering deblokkeren  beoordelen: -boete (beoordelen hoogte benadelingsbedrag (OM)) - Terugvordering ten onrechte verstrekte uitkering
	<b>Beperkt</b>  <b>(inlichtingenfraude zonder financiële benadeling van de gemeente)</b>	Boetebeoordeling			Na onderzoek:  Beoordelen Verwijtbaarheid  Waarschuwing of boete geven
<b>Gedrag van de overtreder</b>					

## **6. Leerplicht**

Vanuit de Leerplichtwet is het toezicht op de naleving van deze wet belegd bij de leerplichtambtenaren van de gemeente en de onderwijsinspectie. De Leerplichtwet is in eerste instantie ingevoerd in het belang van het kind, ter voorkoming van kinderarbeid, daar waar het nu het belang van de maatschappij dient om te zorgen dat iedereen gelijke kansen en een stabiele toekomst krijgt. Leerplicht wordt ingezet ter voorkoming van schoolverzuim en ten behoeve van de kwalificatieplicht.

Landelijk is op het gebied van leerplicht de methodische aanpak schoolverzuim (MAS) opgesteld. Dit betreft een integrale aanpak waarin 4 routes worden beschreven om schoolverzuim te stoppen. Deze aanpak is gebaseerd op de PDCA-cyclus. Er wordt geprobeerd een hogere kwaliteit van geleverde diensten te realiseren.

In de praktijk betekent dit veelal te handhaven met zorg, i.p.v. gelijk te handhaven met een haltstraf of proces-verbaal.

Lokaal wordt met behulp van de MAS uitvoering gegeven aan het voorkomen van schoolverzuim. Ook wordt gebruikt gemaakt van inzet van voorzieningen op basis van de Jeugdwet. Jaarlijks richten we ons op enkele speerpunten, zoals b.v. het passende onderwijs en minderjarige asielzoekers, dit veelal in samenwerking met de scholen en het Sociaal Team van de gemeente.

In de gemeente Montferland waren in het schooljaar 2017-2018 163 verzuimmeldingen, ten opzichten van ongeveer 185 verzuimmeldingen in het schooljaar 2016-2017. In schooljaar 2017-2018 waren 10 verzuimmeldingen een vrijstelling of verlof, 2 verzuimmeldingen een gedoogsituatie en 22 verzuimmeldingen een recidive. Daarnaast werd in 10 situaties doorverwezen naar Halt(6) of een proces-verbaal(4) gegeven.

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Leerplichtwet. Hieronder valt ook het toezicht op de naleving van deze wet en de handhaving. Deze taak is neergelegd bij de leerplichtambtenaren. Het college heeft hiervoor een ambtsinstructie leerplicht vastgesteld.

Zowel het beleid als de uitvoering is in de gemeente Montferland belegd bij de afdeling ontwikkeling.

Voor leerplicht wordt gebruik gemaakt van het verzuimloket (leerling administratiesysteem) van DUO.