



Memo

Datum

9 september 2020

Van

Gerke Nijland, deelprogramma
Werkprocessen Omgevingswet

Aan

Stuurgroep Omgevingswet

Onderwerp

Visie op vergunningaanvraag, toezicht en handhaving

Aanleiding

Hoe richten we het proces Aanvraag omgevingsvergunning en het proces Toezicht en Handhaving opnieuw in als we hierop geen visie hebben?

Onder het programma Omgevingswet valt het deelprogramma Werkprocessen. Daaronder vallen vijf projecten, die allen te maken hebben met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze projecten moeten zorgen dat we vanaf 1 januari 2022 in staat zijn om aanvragen voor omgevingsvergunningen te beoordelen conform de eisen van de Omgevingswet, dat initiatieven goed uitgewerkt worden aangeleverd, dat initiatiefnemers belanghebbenden op een goede manier betrekken, dat we een commissie hebben die adviseert over de aanvraag voor omgevingsvergunningen bij Rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en aangewezen welstandsgebieden en dat toezicht en handhaving zijn afgestemd op het werken met de Omgevingswet.

Noodzaak: visie op vergunningaanvragen, toezicht en handhaving

Om bij het opnieuw inrichten van deze werkprocessen de goede keuzes te maken, is het noodzakelijk om die ergens op te kunnen baseren. Daarom hebben we een visie op vergunningaanvragen, toezicht en handhaving nodig.

Idealiter ontwikkel je een visie samen met medewerkers van een organisatie. Een visie geeft immers richting aan de uitvoering van hun werk en moet door hen gedragen worden. In dit geval hebben we daar de tijd niet voor: het is juni 2020 en hoe sneller de projectleiders binnen het deelprogramma Werkprocessen uit de startblokken kunnen, hoe beter.

Daarom heb ik gekozen voor een variant waarin ik op basis van bronnenonderzoek zelf een aantal visie-uitgangspunten heb geformuleerd, die ik vervolgens getoetst heb bij 7 vakinhoudelijke collega's en de hoofden van de afdelingen ROW en ROB. Het belangrijkste uitgangspunt hierbij is geweest, dat de werkwijze van de gemeente Heerde de afgelopen jaren al laat zien wat de gemeente belangrijk vindt in haar VTH-processen.

Aanloop naar visie op vergunningaanvragen

In de opbouw van onze visie op vergunningaanvragen kijken we eerst naar de omgeving waarbinnen we ons werk doen: wat zijn de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen en wat vraagt de Omgevingswet van ons? Daarna kijken we naar onze eigen organisatie: wat is onze organisatievisie, wat zijn de uitgangspunten in onze dienstverlening en wat hebben we de afgelopen jaren in de vorm van uitnodigingsplanologie aan uitgangspunten gehanteerd? Vanuit deze bevindingen kunnen we dan de hoofdlijnen van de visie op vergunningaanvragen voor de gemeente Heerde formuleren.

Daarbij sluiten we aan op de uitgangspunten en doelen die we voor onszelf bij de uitvoering van de VTH-taken hebben gesteld. Deze zijn vastgelegd in de Uitvoeringskaders VTH 2019-2022 die het college op 21 mei 2019 vaststelde.

Onze omgeving

Maatschappelijke ontwikkelingen

Een ieder herkent ze, de meest opvallende maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste jaren: emancipatie, democratisering, een stijging van het opleidingsniveau, individualisering en informalisering. De netwerksamenleving die vanuit deze maatschappelijke ontwikkelingen is ontstaan, vraagt ook een andere rol van de overheid in de samenleving. Samenwerkend in plaats van verordonnerend, faciliterend in plaats van allesbepalend. De relatie tussen inwoners en overheid is meer gelijkwaardig geworden en laat een verschuiving in verantwoordelijkheden zien.

In de serviceformules van de VNG¹ is terug te zien hoe die maatschappelijke ontwikkelingen uitwerken in de relatie tussen (gemeentelijke) overheid en inwoners als het gaat om dienstverlening: van ontwikkeling tot toezicht en beheer.

☐ Simpel & Snel

Inwoners en ondernemers verwachten van een gemeente dat ze zelf snel en eenvoudig producten kunnen regelen

☐ Samen & Op maat

Bij complexe vraagstukken verwachten inwoners en ondernemers in hun rol als klant van de gemeente een zorgvuldig proces op maat waarbij iedereen gehoord wordt.

☐ Co-creatie & partnerschap

Bij deze formule draait het om participatie tussen inwoners, ondernemers en beleidsmakers. Er wordt gewerkt in een proces van creatie en samen ontwikkelen.

☐ Alert & Rechtvaardig

Soms overtreden inwoners of ondernemers in hun rol als onderdaan de regels, bijvoorbeeld door geluidsoverlast te veroorzaken. Belanghebbenden verwachten dat de gemeente snel en eerlijk optreedt in de rol van handhaver en gezagvoerder.

☐ Schoon, Heel & Veilig

Een inwoner is gebruiker van collectieve voorzieningen in een gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor een veilige, schone en hele omgeving.

Omgevingswet

De Omgevingswet, die van kracht wordt per 1 januari 2022, bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het gaat om de balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht wordt inzichtelijker voor burgers, ondernemers en overheden.

De uitgangspunten van de Omgevingswet zijn:

- minder en daardoor overzichtelijkere regels
- meer ruimte voor initiatieven
- lokaal maatwerk
- vertrouwen

Daarnaast is binnen de Omgevingswet participatie een belangrijke pijler: vroegtijdig samenwerken vergroot de kwaliteit van oplossingen. Binnen het proces van vergunningaanvraag betekent dat dat van initiatiefnemers verwacht wordt dat zij hun omgeving betrekken in de voorbereidingen om iets in de fysieke ruimte te realiseren. Maar ook dat de gemeente inwoners stimuleert initiatieven te

¹ De vijf Serviceformules van de VNG, Serviceformules als onmisbare tool bij het realiseren van Opgaven, def versie 13 november 2019. www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl

nemen en ondersteunt bij het uitwerken van hun initiatieven en een verbindende rol neemt. Samen dingen doen, dus.

Onze eigen organisatie

Organisatievisie

Het collegeprogramma laat zien wat voor de gemeente Heerde belangrijk is: Samen duurzaam verbinden. Dat doen we '...door wederzijds respect en vertrouwen, gezamenlijke verantwoordelijkheid en samen zoeken naar oplossingen. Dit zorgt er voor dat het goed leven, wonen en werken blijft in onze dorpen en buitengebieden en er sprake is van een gezonde financiële huishouding.' In de rest van het collegeprogramma komen vooral de woorden 'samen' en 'inclusiviteit' veel voor.

Naast het collegeprogramma, dat richting geeft aan de ontwikkeling van de hele gemeente Heerde, heeft de gemeente zelf ook een heldere visie op haar eigen organisatieontwikkeling. De organisatievisie van de gemeente Heerde is:

'Naar een omgevingsbewuste en ondernemende organisatie.'

Op die manier zorgt de gemeente Heerde dat de klant zich gehoord voelt en, zo mogelijk, tevreden gesteld wordt. Hierin zijn de woorden 'omgevingsbewust' en 'ondernemend' kernbegrippen.

Dienstverleningsvisie

Bij de gemeente Heerde wordt gewerkt aan een visie op dienstverlening; essentieel om ook in de vergunningaanvraag de goede keuzes te kunnen maken.² Bijvoorbeeld in de bepaling van de kanalen die we willen gebruiken om onze samenwerking met initiatiefnemers te ondersteunen. Maar ook in de wijze waarop we de processen van vergunningaanvraag en handhaving inrichten. In de conceptvisie op dienstverlening (versie van 12-2-2020) staan de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Situatie van de inwoner bepaalt de keuze
- Aandacht voor de mens
- Maatwerk als het moet, standaardisatie als het kan
- Eenvoud in processen en digitalisering
- Nieuw en vooruitstrevend

Uitnodigingsplanologie

'... Bij uitnodigingsplanologie bepalen overheden op hoofdlijnen –en niet langer in detail- waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden. Het is planologie waarbij overheden zich uitnodigend en faciliterend opstellen tegenover initiatiefnemers. Dat vergt een andere houding van alle spelers in het veld van de ruimtelijke ordening. Inwoners en ondernemers zijn aan zet.'

De uitgangspunten van de uitnodigingsplanologie, waar de gemeente Heerde al sinds 2014 mee werkt, sluiten aan bij een belangrijk uitgangspunt van de Omgevingswet: meer ruimte voor initiatieven. Daardoor heeft de gemeente al voorgesorteerd op een werkwijze waarin initiatieven van inwoners worden verwelkomd, in plaats van terughoudend bekeken. In de toepassing van uitnodigingsplanologie binnen de gemeente Heerde heeft de term 'maatschappelijke meerwaarde' een belangrijke plek gekregen. Pas als een initiatief dat afwijkt van het bestaande ruimtelijk kader voorzien is van een overtuigende meerwaardebeschrijving, maakt het kans uitgevoerd te mogen worden.

² De dienstverleningsvisie van de gemeente Heerde heeft effect op de wijze waarop we onder de Omgevingswet het proces van vergunningaanvraag inrichten. Omgekeerd heeft de Omgevingswet ook impact op de dienstverlening van de gemeente Heerde. Om die twee samen te brengen, heeft vanuit het Programma Omgevingswet afstemming plaats gevonden met de opstellers van de dienstverleningsvisie van de gemeente Heerde.

Hoofdpijnen van de visie op vergunningaanvraag, toezicht en handhaving van de gemeente Heerde

De maatschappelijke ontwikkelingen, de doorvertaling daarvan naar overheidsdienstverlening, onze eigen dienstverlening en de uitgangspunten van de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie laten een herkenbare lijn zien. Kernwoorden: samen, betrouwbaar, maatwerk, ontwikkelingsgericht, faciliterend. Maar wat betekent het, als je die lijn toepast op het proces van vergunningaanvraag en de daarbij behorende toezicht en handhaving?

Kijkend naar onze omgeving én naar onze eigen visies en ambitie, komen de volgende hoofdpijnen voor vergunningaanvraag, toezicht en handhaving naar boven:

We doen het samen

De aanloop naar de behandeling van een vergunningaanvraag doen we als gemeente, inwoners, ontwikkelaars, uitvoeringsinstanties en andere partners samen. Ons gezamenlijk doel is een fysieke ruimte, waarin we in lijn met onze omgevingsvisie met elkaar samenleven. We zoeken elkaar aan het begin van het proces op, wijzen als gemeente een casemanager aan en zorgen dat we een (online) plek hebben waar we informatie kunnen uitwisselen. 'Samen' betekent ook integraal; de casemanager ziet daarop toe. Samen betekent eveneens een duidelijke rol voor de gemeente: een stimulerende, verbindende en faciliterende rol, in plaats van een allesbepalende. Ervaringen in de uitnodigingsplanologie leren ons dat dat faciliteren vooral moet liggen op het vlak van procesbegeleiding, en minder op het vlak van advisering. In dat laatste ligt het risico dat we toch weer snel in de uitvoering terecht komen.

'Samen' geeft ook aan dat elke partij op dit onderwerp zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Als wij het belangrijk vinden om met elkaar die fysieke ruimte vorm te geven, dan hebben wij als gemeente de verantwoordelijkheid om daarop op een goede manier toezicht uit te oefenen. Ons toezicht komt het gezamenlijke eindproduct ten goede.

Waar we samen leven, hebben we ons ook met elkaar aan de regels te houden. Door als gemeente onze handhavingsverantwoordelijkheid op te pakken, dienen we de rechten van belanghebbenden in de fysieke ruimte. Handhaving is immers weliswaar gericht op de overtreder, maar primair bedoeld om naleefgedrag te beïnvloeden. Wat een belangrijke spelregel is in succesvol samenleven.

Mogelijkheden in plaats van moeilijkheden

Vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de fysieke ruimte, erkennen we dat wij niet de enigen zijn die weten wat goed is. Als gemeente stimuleren we initiatieven en nodigen we partijen uit om onderwerpen uit te werken. We kijken naar mogelijkheden 'Ja, mits...', in plaats van 'Nee, tenzij...' De focus ligt dus niet op de beperkingen die voort kunnen vloeien uit regelgeving, maar juist op het zoeken naar wegen en oplossingen. Rekening houdend met de wensen van aanvrager en de belangen van derden (bijvoorbeeld omwonenden), de activiteit toch mogelijk te maken. Dit neemt uiteraard niet weg dat regelgeving in de weg kan staan aan het toewijzen van de aanvraag.

Bij reeds verleende vergunningen of in situaties waarin niet voldaan is aan de vereisten voor vergunning, is het soms niet meer mogelijk om in mogelijkheden te denken, maar is repressie de enig overgebleven optie. In dat geval gaan we die 'moeilijkheid' niet uit de weg, maar treden handhavend op.

Eenvoudig wat eenvoudig kan zijn

In ons proces van vergunningaanvragen zoeken we naar standaardisatie waar het kan en leveren maatwerk waar nodig. We richten ons op snelle vergunningverlening en burgerparticipatie, zodat handhaving minder nodig is. Om een zo groot mogelijke preventieve werking te bereiken –en dus zo min mogelijk handhaving nodig te hebben- verstrekken we goed vindbare en goed leesbare informatie over vergunningen en meldingen. Omdat je elkaar in een samenwerkingsrelatie serieus neemt, zorgen we dat we het proces van vergunningaanvraag eenvoudig maken. Op die manier heeft een aanvrager snel duidelijkheid. En als een aanvraag eenvoudig is, is er geen vergunning nodig. Eenvoud in dit proces vergroot voor de gemeente ook de mogelijkheid om een betrouwbare partner te zijn in de samenwerking: onze verantwoordelijkheden zijn helder en daardoor tijdig en goed uit te voeren.