

Onderwerp: Vaststelling 'Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024-2028'

Ons kenmerk: 2024-001427

Nummer.

Elst, 22 april 2024

AAN DE RAAD

1. Voorstel

1. Het 'Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024-2028' conform bijlage 1 vast te stellen met bijgaand raadsbesluit;
2. In te trekken het samenhangend Handhavingsbeleid Gemeente Overbetuwe 2014-2019, zoals vastgesteld op 7 januari 2014;
3. Dat dit besluit in werking treedt op de dag na de bekendmaking.

2. Inleiding

Voor u ligt het Vergunningen, Toezicht- en Handhavingsbeleid 2024 – 2028 (VTH-beleid). Het college is op grond van artikel 18.19 van de Omgevingswet in samenhang met artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit wettelijk verplicht dit beleid op te stellen en vast te stellen. In dit beleidsplan staat hoe de gemeente de komende jaren (2024-2028) om wil gaan met de VTH-taken m.b.t. het Omgevingsrecht, de Algemeen Plaatselijke Verordening en de bijzondere wetten. Bij deze laatste gaat het om wetten met zeer uiteenlopende onderwerpen zoals bijvoorbeeld de Wet Bibob, de Alcoholwet of de Wegenverkeerswet.

Met de invoering van de Omgevingswet in januari 2024 en de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) zijn hogere normen gesteld ten aanzien van de uitvoering van het VTH-beleid. In dat verband is het vaststellen van het voorliggend beleid wettelijk verplicht om te kunnen voldoen aan de wettelijke kwaliteitscriteria. Gedurende het proces om te komen tot de opstelling van het VTH-beleid is het college en de raad betrokken. Met de raad is tijdens een [rondetafelgesprek gesproken over het nieuwe VTH-beleid](#) (2022-042260).

Hoewel het vaststellen van dit VTH-beleid formeel een B&W bevoegdheid is, is met het oog op het creëren van een zo groot mogelijk draagvlak, gekozen om dit VTH-beleid ook vast te laten stellen door onze gemeenteraad.

3. Doel en beoogd effect

Met het vaststellen van het VTH-beleidsplan wordt de uitvoering van de VTH-taken geactualiseerd en afgestemd op de actuele uitvoeringssituatie. Het vorige samenhangend Handhavingsbeleid dateert van 2014. Bovendien wordt hiermee voldaan aan de wettelijke eis dat het college beleid moet vaststellen dat voldoet voor de uitvoering en handhaving van deze taken

4. Argumenten

1.1 Met het vaststellen van dit VTH-beleid geeft het college invulling aan een wettelijke taak.

Onze gemeente is wettelijk verplicht tot het vaststellen van uitvoerings- en handhavingsbeleid voor de taakvelden bouwen, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Hierbij dienen we rekening te houden met de hogere normen die zijn gesteld met de invoering van de Omgevingswet in samenhang met Wkb omtrent het bouwen.

Deze verplichting vloeit naast de wet voort uit jurisprudentie omtrent de ‘beginselplicht tot handhaving’. De gemeente is verplicht een geconstateerde overtreding te beoordelen. In dat verband is het VTH-beleid een belangrijk houvast waarvan prioriteiten kunnen worden aangebracht in de aanpak van overtredingen. Dit biedt voor onze gemeente niet alleen de mogelijkheid tot gerichte sturing, maar zorgt tevens voor transparantie richting de inwoners aangezien zij vanuit het VTH-beleid kunnen opmaken wanneer op welke wijze bij overtredingen wordt opgetreden. Daarmee is het voor de inwoners duidelijk wat zij kunnen verwachten (rechtszekerheid). Dergelijk beleid kan overigens preventief werken en bevordert rechtsgelijkheid. Met dit VTH-beleid wordt hieraan voldaan.

1.2 Het VTH-beleid zorgt voor het gericht werken aan beleidsdoelen.

Handhaving zien we als een instrument om bij te dragen aan een veilige, leefbare en schone gemeente. Vertrouwen, veiligheid, verantwoordelijkheid en betrokkenheid zijn daarbij belangrijk.

Het strategisch doel van het VTH-beleid is:

“We willen ervoor zorgen dat de totale kwaliteit van de plek waar we leven, wonen en werken wordt behouden dan wel beschermd en verbeterd.”

Hieraan geven we invulling via vergunningverlening, toezicht en uiteindelijk door handhaving maar nadrukkelijk ook via preventie (voorlichting en communicatie) en kwaliteitszorg. Onze uitgangspunten zijn die van de Omgevingsvisie 2040 aangevuld met een aantal specifieke VTH-aspecten:

- Wij zijn verbonden met de leefomgeving en dragen zorg voor de leefomgeving.
- We houden bij ons handelen rekening met een gezonde en veilige leefomgeving.
- We stimuleren naleefgedrag.
- We bepalen onze prioriteiten op basis van risico's.
- We willen dat onze procedures vlot doorlopen kunnen worden.
- We spreken elkaar aan.
- Wij bieden niet bij voorbaat oplossingen maar denken mee bij het komen tot gezamenlijke kwaliteit.
- Wij handelen betrouwbaar en transparant.
- We betrekken inwoners en ondernemers vroegtijdig bij plannen.
- Hoe meer een initiatief past in onze Omgevingsvisie, hoe faciliterender onze rol is.
- We behouden de kernwaarden van Overbetuwe voor toekomstige generaties.
- We werken aan een vitaal buitengebied met meer en betere kansen om passende functies een plek te geven.
- We zetten in op sterke, aantrekkelijke en levendige bedrijfsterreinen.
- We werken aan een voorzieningenaanbod dat moet passen bij de behoefte en karakteristiek van de dorpen.

Voor de verschillende taakvelden zijn concrete uitvoeringsdoelen gesteld. Onze Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) gemeente Overbetuwe 2022 bevat de opdracht om de beleidsdoelen voor dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën uit te werken. Dit beleid geeft hier invulling aan.

De uitvoeringsgerichte doelen zijn:

- We hanteren een prioritair werkproces.
- We beschikken over een actueel inrichtingenbestand.
- Vergunningen zijn actueel.
- We werken zorgvuldig waardoor in het geval van het instellen van bezwaar/beroep, dit bezwaar/beroep ongegrond of niet ontvankelijk is.
- Klachten worden geregistreerd en geanalyseerd.
- De Landelijke Handhavingsstrategie omgeving (LHSO) wordt gehanteerd.
- We streven naar een hoog naleefgedrag.
- Opvolging van de 1e controle is hoog.
- Energiebesparing/zuinigheid wordt meegenomen in het VTH- proces.
- Aanvragen voor een beschikking worden tijdig afgehandeld.
- Inwoners en ondernemers hebben inzicht in het proces van vergunningverlening en handhaving.

In hoofdstuk 3 van het Beleidsplan VTH zijn deze doelen nader uitgewerkt.

1.3 De gestelde prioriteiten in het VTH-beleid.

Gezien de omvang van de VTH-taken is het voor een gemeente onmogelijk om op alle taken toezicht te houden of tegen elke overtreding op te treden. Om gericht te kunnen sturen en daar een afweging in te kunnen maken, helpt het om prioriteiten te stellen. Een risicoanalyse is hierbij een veelgebruikt middel. Er is gekozen voor een analyse op basis van de kwalitatieve methode. Dat wil zeggen dat vooral ingegaan wordt op:

- de regelgeving
- het gebied en de bevoegdheid van de gemeente (competentie als beperking van de analyse)
- de thema's veiligheid, volksgezondheid, kwetsbare doelgroepen, kwaliteit van de leefomgeving en imago
- de voorkomende naleeftekorten/overtredingssoorten.

Hierbij is gebruik gemaakt van de resultaten en ervaringen binnen onze gemeente van de afgelopen jaren (bijvoorbeeld de informatie in de jaarverslagen), VTH jaarverslagen en overige bronnen. Hieruit is deze top 3 gekomen.

De top 3 van prioriteiten is:

- Bouwactiviteit (technische beoordeling): gevolgklasse 2 en 3 (o.a. ziekenhuizen en onderwijsgebouwen) vanuit het oogpunt van constructieve veiligheid;
- Illegale appartementen, woningsplitsing en kamerbewoning vanuit het oogpunt van brandveiligheid en
- Vergunningverlening en handhaving Alcoholwet vanuit het oogpunt van volksgezondheid en openbare orde en veiligheid.

1.4 Gevolgen ten aanzien van de capaciteit.

Zoals eerder aangegeven, zijn met de invoering van de Omgevingswet in samenhang met de Wkb hogere kwaliteitscriteria gesteld aan onze wettelijke VTH-taken. Deze hogere kwaliteitscriteria staan opgenomen in het VTH-beleid. In het kader van de uitvoeringsdoelen, heeft een risicoanalyse plaatsgevonden op basis van onze ervaringscijfers en historische kennis (pagina 22 van het VTH-beleid). Aan deze risicoanalyse zijn streefwaarden gekoppeld. Ook deze streefwaarden vloeien voort uit ervaringscijfers en historische kennis. Deze uitvoeringsdoelen en streefwaarden van de gestelde prioriteiten worden jaarlijks beoordeeld tijdens de evaluatie van het handhavingsbeleid en kunnen waar nodig bijgesteld worden.

Om aan de uitvoeringsdoelen in samenhang met de nieuwe wettelijke kwaliteitscriteria te kunnen voldoen, dient de huidige bezetting vergroot te worden. De huidige bezetting bestaat uit 2 Fte aan handhavingsjuristen en 1.6 Fte toezichthouders. De inschatting is dat er 2 Fte juridische capaciteit, 3 Fte aan toezichthoudende capaciteit extra nodig zal zijn. Dit wordt ook bevestigd als we kijken naar de capaciteit op VTH-gebied bij andere gemeenten met de omvang van de gemeente Overbetuwe.

1.5 Werkwijze verandert door Omgevingswet.

De Omgevingswet verandert niet de taak tot het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en de plicht tot handhaven. Wel brengt de wet hogere kwaliteitscriteria en een verandering mee in de wijze waarop de taken worden uitgevoerd. De Omgevingswet gaat in de kern over ruimte geven, loslaten en vertrouwen, over een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving en van verzorging van, naar participeren in. Het vraagt dat inwoners en bedrijven eigen verantwoordelijkheid nemen en dat de gemeente dit stimuleert door met hen te gaan samenwerken in plaats van hen sec aan controle te onderwerpen. Het beleid is dan ook gemaakt met het oog op de Omgevingswet en bevat de uitgangspunten waarmee we daaraan in de gemeente uitvoering willen geven.

5. Kanttekeningen en risico's

1.1 Dynamisch beleid

Vanwege veranderingen in de wetgeving, zoals de introductie van de Omgevingswet (Ow) en de Wkb zal de werkwijze van de VTH-taken de komende jaren aanzienlijk veranderen. Daarom kan dit beleidsplan tussentijds worden aangepast om aan de nieuwe wet- en regelgeving te voldoen. Het beleidsplan is geschreven om zowel onder het oude Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) als onder de huidige Omgevingswet te functioneren.

1.2 Capaciteit

Zoals eerder vermeld onder punt 1.4 zou extra capaciteit van 5 Fte nodig zijn om uitvoering te geven aan de uitvoeringsdoelen van prioriteiten in het nu voorliggende VTH-beleid in samenhang met de wettelijke kwaliteitscriteria. Indien deze uitbreiding niet wordt gerealiseerd, worden onze doelstellingen in samenhang met de wettelijke kwaliteitscriteria genoemd in het VTH-beleid dan ook niet volledig gerealiseerd. Dit betekent dat met sec de huidige capaciteit dit volledig 'opgaat' aan het behandelen van handhavingsverzoeken en meldingen, waarbij voornamelijk gewerkt wordt op basis van het zgn. 'piepsysteem'.

De consequentie daarvan is dat we niet voldoen aan huidig wettelijk beleid met mogelijke risico's omtrent het interbestuurlijk toezicht van de provincie en de veiligheid (lees: bouwkwaliteit en brandveiligheid), waar wij als gemeente de verantwoordelijkheid voor dienen te dragen. Dit is met name van belang voor risicovolle categorieën zoals bijvoorbeeld maatschappelijke instellingen en scholen. Daarnaast kunnen we niet gericht sturen en prioriteren als er geen nieuw beleid wordt vastgesteld.

Bovendien heeft het niet vergroten van de capaciteit andere financiële consequenties. Het voorliggend VTH-beleid is zo opgesteld dat we de constatering van overtredingen zorgvuldiger willen aanpakken en kosten en/of herstel bij eventuele bezwaar- en beroepsprocedures willen voorkomen. Dat leidt namelijk tot meer beoordelingstijd en kosten aan de achterkant, zoals ook uit het beeld van het juridisch jaarverslag rondom de bezwaarschriftencommissie naar voren komt. Om die reden staan op pagina 22 van het VTH-beleid een norm van 85% opgenomen. Hiermee bevorderen we tevens de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor onze inwoners.

Een alternatieve optie zou kunnen zijn om de toezichthoudende taak 'bouw' onder te brengen bij de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). De ODRA heeft echter aangegeven vooralsnog geen mogelijkheden te zien om alleen de toezichttaak structureel uit te voeren. Zij staat hier alleen voor open als de hele VTH-keten bij haar wordt ondergebracht. Dit zou echter betekenen dat onze gehele dienstverlening op dit vlak op afstand komt te staan. Directe aansturing wordt hiermee lastiger.

Financiën

Zoals eerder benoemd onder argument 1.4 is een extra capaciteit van 5 Fte nodig om te kunnen voldoen aan de minimale eisen van de genoemde wettelijke kwaliteitscriteria in het VTH-beleid. 5 extra Fte komt neer op een extra last van (3 x schaal 9 + 2 x schaal 10, 3 x 95.000 + 2 x 105.000 =) € 495.000 per jaar.

De extra capaciteitsvraag wordt meegenomen in het proces rondom de besluitvorming ten behoeve van de Kadernota. Hierbij is het uitgangspunt geen toename van de totale gemeentelijke formatie, maar verschuiving erbinnen zou een mogelijkheid kunnen zijn. Mocht de capaciteit hiervoor niet toegekend worden, dan worden de doelstellingen in samenhang met de wettelijke kwaliteitscriteria ook niet volledig gerealiseerd (zie paragraaf kanttekeningen).

De alternatieve optie van inbrengen van de bouwtoezicht taken bij de ODRA kost € 458.271. Onze eigen toezichthouders staan voor € 127.682 op de begroting. Met de hierboven genoemde extra 3 fte. bouwtoezichthouders (à 95.000) zou dit op zo'n € 415.000 uitkomen.

6. Duurzaamheid

De kwesties van duurzaamheid, zoals de transitie naar hernieuwbare energiebronnen en klimaatbestendigheid, zullen de aandacht opeisen in de aanstaande periode. Een geïntegreerde aanpak is van cruciaal belang bij de toekenning van vergunningen en het toezicht daarop. Dit vereist een verdere uitbreiding van de kennis op het gebied van duurzaamheid, bouwvoorschriften en klimaatdoelstellingen. Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen dient aandacht te worden besteed aan energie- en isolatievereisten. Daarnaast wordt duurzaamheid een steeds belangrijker thema bij

