

Onderwerp: **Handhaving omgevingsrecht.**

---

Aan de raad,

Gevraagde beslissing:

1. Kennis te nemen van het VTH-beleid;
2. De weging van de negatieve effecten fysieke veiligheid, hinder/leefbaarheid, duurzaamheid en volksgezondheid van het niet naleven van regelgeving vast te stellen;
3. Te bepalen dat het college af kan wijken van het handhavingsbeleid bij zwaarwegende maatschappelijke, sociale en/of economische omstandigheden (uitvoering aanbevelingen 3 en 4).

## 1. Inleiding

Op grond van wet- en regelgeving dient het college van burgemeester en wethouders handhavingsbeleid op te stellen. Recentelijk heeft het college ter vervanging van de 'Nota Handhaving Omgevingsrecht 2012' nieuw beleid vastgesteld; het VTH-beleid. In deze beleidsnotitie is het beleid voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) op het gebied van de fysieke leefomgeving vastgelegd, voor zover deze VTH-taken voortvloeien uit de wet- en regelgeving op het gebied van milieu, bouwen en ruimtelijke ordening met betrekking tot de Wabo-taken. In dit beleid staat in hoofdlijnen beschreven hoe de komende jaren uitvoering wordt gegeven aan de VTH-taken en welke prioriteiten hieraan zijn toegekend. De doelstelling van het beleid is te zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en te voldoen aan de wettelijke eisen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

## 2. Argumenten

### 1. *Kennisnemen van het VTH-beleid.*

Sinds 1 april 2013 voert de Omgevingsdienst De Vallei (OddV) de VTH-taken uit voor de gemeenten Nijkerk, Ede, Barneveld, Scherpenzeel en Wageningen. Bij de oprichting van de OddV hebben de deelnemende gemeenten doelen gesteld aan de organisatie, waaronder het behalen van een kwaliteits- en efficiencywinst voor de uitvoering van de VTH-taken. Om deze doelstelling te halen is het van belang dat de OddV op een zo uniform mogelijke manier kan werken. Het harmoniseren van het VTH-beleid van de deelnemende gemeenten speelt hierbij een belangrijke rol. Met een probleem- en risicogestuurde aanpak van de uit te voeren VTH-taken en een zo optimaal mogelijk georganiseerde uitvoeringsorganisatie wordt bereikt dat mensen en middelen effectief en efficiënt worden ingezet. Daarnaast zal het VTH-beleid bijdragen aan het creëren van een zo groot mogelijk level-playing-field in de regio.

De OddV heeft daarom de opdracht gekregen om samen met de partnergemeenten een dergelijk uniform beleid te ontwikkelen. In dit kader zijn meerdere bijeenkomsten gehouden met ambtelijke vertegenwoordigers, zijn er enkele handhavingssymposia georganiseerd, waarbij de portefeuillehouders van de partners input hebben geleverd, en er is in dit kader een workshop met de gemeenteraad georganiseerd. Dit proces heeft geleid tot het voorliggende VTH-beleid dat zich kenmerkt door eenduidige, uniforme afspraken en beleidskeuzes. Het bijgevoegde VTH-beleid wordt de raad hierbij overeenkomstig het bepaalde in het Besluit Omgevingsrecht ter kennisneming aangeboden.

### 2. *Vaststelling van de weging van de negatieve effecten.*

Een belangrijk onderdeel van het beleid is de probleem- en risicoanalyse die inzichtelijk maakt hoe ernstig problemen in de fysieke leefomgeving kunnen zijn en hoe groot het risico is dat deze problemen zich kunnen voordoen. Het gaat daarbij ook om zaken die niet direct waarneembaar zijn, maar wel waarneembaar kunnen worden, zoals bijvoorbeeld brandgevaar en instortingsgevaar van objecten. Het uitvoeren van een dergelijke analyse is wettelijk voorgeschreven.

Voor de risicoanalyse is een besturingsmodel van de Antea Group gebruikt, de zogenaamde "Risicomodule". Dit besturingsmodel is gebaseerd op een landelijk erkende systematiek waarbij de risico's op de uit te voeren VTH-taken in beeld zijn gebracht. Hierbij is in het model gebruik gemaakt van de zogenaamde Tafel van Elf van de rijksoverheid, waarmee het naleefgedrag in kaart wordt gebracht. Bij de risicoanalyse wordt

gebruik gemaakt van de formule: *risico = nadelig effect x naleving*. De nadelige effecten zijn hierbij uitgesplitst in de volgende 4 onderdelen:

- fysieke veiligheid;
- hinder/leefbaarheid;
- duurzaamheid;
- volksgezondheid.

De risicoanalyse is, voor wat betreft het beoordelen van de nadelige effecten en de naleving binnen de vakgebieden bouwen en milieu, ingevuld door een representatieve groep professionele toezichthouders van de omgevingsdienst. De *onderlinge weging* van de voornoemde negatieve effecten is onderwerp van gesprek geweest tijdens een werksessie van de gemeenteraad op 30 juni 2015. Uit de resultaten van deze werksessie in Barneveld, waarbij diverse fictieve casussen aan de orde zijn geweest om tot keuzes te kunnen komen, bleek dat de negatieve effecten fysieke veiligheid, hinder/leefbaarheid, duurzaamheid en volksgezondheid onderling even zwaar wegen. Deze uitkomst is mede van invloed op de prioritering van de diverse overtredingen (bouw, milieu). Deze prioritering, welke is opgenomen in de bijlagen bij het VTH-beleid, vormt een belangrijke basis voor het jaarlijks op te stellen Uitvoeringsprogramma van de OddV. In relatie tot de beschikbare ambtelijke formatie kunnen keuzes omtrent de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken worden gemaakt. Uw raad wordt verzocht om met deze weging van de negatieve effecten in te stemmen.

### 3. *Uitvoering aanbevelingen rekenkamerrapport.*

Op voordracht van de auditcommissie van de gemeenteraad, is de rekenkamercommissie in 2012 een onderzoek gestart naar handhaving en legalisering in de gemeente Barneveld. De bevindingen van het onderzoek, de op basis daarvan getrokken conclusies en de aanbevelingen zijn in een rapport aan uw raad voorgelegd (de aanbevelingen zijn als bijlage bijgevoegd). Naar aanleiding van de bespreking in de raad is besloten om een werksessie te organiseren. Deze besloten sessie op 30 maart 2015 richtte zich met name op het geven van een toelichting op concrete handhavingsszaken. Dit om te verhelderen voor welke afwegingen het college in de praktijk komt te staan en in welke gevallen breder wordt gekeken dan enkel de juridische afwegingen. Verder is onder meer ingegaan op de effecten van het bijhouden van 'lijstjes' van vermeende overtredingen waaraan beleidsmatig geen prioriteit is toegekend. Tenslotte heeft de gemeentesecretaris tijdens deze bijeenkomst de werkwijze van het college inzake de advisering nader toegelicht.

In uw raadsvergadering van 2 maart 2016 heeft u ingestemd met aanbeveling 1 tot en met 6 van de rekenkamercommissie, waarbij u één amendement heeft aangenomen. Met aanbeveling 7 had u al eerder ingestemd. In het betreffende amendement heeft uw raad ten aanzien van aanbeveling 5 besloten dat de afstemming tussen college en ambtenaar waar mogelijk beperkt wordt, maar dat afstemming indien nodig wel mogelijk is en dat de raad geïnformeerd wordt wanneer afgeweken wordt van de wettelijke kaders. Ten aanzien van aanbeveling 6 heeft uw raad door middel van het amendement besloten dat aan deze aanbeveling ook wordt voldaan indien een afwijkend ambtelijk advies in een niet-openbare memo met een persoonlijke beleidsopvatting bij het collegevoorstel wordt gevoegd, in plaats van het afwijkende ambtelijke advies op te nemen in het collegeadvies zelf.

Tevens heeft uw raad een motie aangenomen, waarin het college is verzocht om het bijhouden van de lijst van niet prioritaire overtredingen na twee jaar te evalueren, zodat de raad kan beslissen over:

- eventuele aanpassing van regels die niet gehandhaafd worden;
- de prioritering;
- de keuze tussen doorgaan met het opstellen van de lijst of het inzetten van de formatie voor concrete (prioritaire) handhaving.

Aan deze motie wordt vanaf 2017 uitvoering gegeven, ervan uitgaande dat de benodigde formatie bij de Kadernota 2017-2020 beschikbaar wordt gesteld.

Op basis van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie stellen wij u een handhavingsbeleidskader voor, waarbij de bestuurlijke afstemming tussen ambtenaren en college beperkt wordt tot gevallen waarin dit noodzakelijk is. Indien het op basis van de specifieke omstandigheden van het geval in de rede ligt om af te wijken van het vastgestelde handhavingsbeleid zal het college dit voldoende draagkrachtig motiveren, afdoende en transparant documenteren en de raad hierover (periodiek) informeren. Bij de specifieke omstandigheden dient het zwaarwegende maatschappelijke, sociale en/of economische omstandigheden te betreffen. Voorts zullen conform de aanbevelingen van de rekenkamercommissie lijsten worden bijgehouden van geconstateerde niet-prioritaire overtredingen. Tenslotte zal de raad in kennis worden gesteld van de besluiten welke in mandaat zijn genomen door de OddV. De wijze waarop hier invulling aan gegeven zal worden, wordt nader uitgewerkt.

#### 4. *Formatie.*

Adequate uitvoering van het handhavingsbeleid en de aanbevelingen van de rekenkamercommissie vergt ambtelijke capaciteit. In relatie tot het onderhavige raadsvoorstel passen daarbij de onderstaande opmerkingen.

Ter uitvoering van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, in het bijzonder het bijhouden van de lijsten van niet-prioritaire overtredingen, is extra ambtelijke capaciteit benodigd. Hiertoe is circa 0,45 fte vereist. Daarnaast ontstaan er in het omvangrijke (buiten)gebied van de gemeente Barneveld steeds meer overtredingen van de bouw- en bestemmingsplanregelgeving waarvoor onvoldoende capaciteit beschikbaar is om tegen op te treden. Dit leidt uiteindelijk tot een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit in het gebied. Om dergelijke overtredingen meer terug te kunnen dringen bestaat de behoefte aan uitbreiding van de juridische handhavingscapaciteit met 1,0 fte.

Voorts is gebleken dat er op dit moment te weinig formatie voor het bouwtoezicht beschikbaar is om de Wabo-taken op een adequaat niveau uit te voeren. De afgelopen periode is, door het aantrekken van de economie, het aantal bouwplannen dat in uitvoering gaat (en dus gecontroleerd moet worden) sterk gestegen. De afgelopen periode is ook het aantal verleende bouwvergunningen weer toegenomen. Er zijn op basis van het handhavingsbeleid weliswaar keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld, maar in de praktijk blijkt dat de toezichthouders steeds meer moeite hebben om voldoende te controleren tijdens de bouw en de sloop. De OddV heeft op basis van het door haar gehanteerde besturingsmodel de werkvraag bepaald. Hieruit blijkt dat de werkvraag groter is dan de thans beschikbare formatie. Dit leidt tot een extra formatiebehoefte van 2,0 fte.

Vooruitblikkend op de behandeling van de Kadernota 2017-2020 in juni wordt thans reeds opgemerkt dat het college ter dekking van de kosten die met deze formatie-uitbreiding gepaard gaan de raad in dat kader zal voorstellen de kosten met betrekking tot de 'lijstjes' (0,45 fte), alsmede de kosten van de extra capaciteit voor juridische handhaving (1,0 fte) af te wegen als incidentele beleidstoevoeging. De extra kosten voor het bouwtoezicht (2,0 fte) kunnen worden gedekt uit de legesopbrengsten door verhoging van de legestarieven en deze te verwerken in de Programmabegroting 2017.

### 3. Door de raad gestelde kaders

Met de handhaving van het omgevingsrecht wordt invulling gegeven aan programma 3 'Woon- en leefomgeving' van de Programmabegroting 2016. Daarnaast heeft de raad bij besluit van 2 maart 2016 besloten om, met inachtneming van een aangenomen amendement, in te stemmen met aanbevelingen 1 tot en met 6 van de rekenkamercommissie. Tevens is in de vergadering van 27 januari 2016 een motie aangenomen. Het raadsbesluit, het amendement en de motie zijn als bijlagen bijgevoegd.

#### 4. Effect

##### a) Meetbaar effect:

Het VTH-beleid richt zich primair op basis van een risicoanalyse en een prioritering op de aanpak van overtredingen, alsmede op het terugdringen van het aantal overtredingen.

##### b) Maatschappelijk effect:

Handhavend optreden tegen overtredingen stimuleert beter naleefgedrag van wet- en regelgeving.

### 5. Kanttekeningen

Aangezien het niet mogelijk is om op te treden tegen alle overtredingen moeten er prioriteiten gesteld worden. In bijlage II (Prioriteitenoverzicht) van het VTH-beleid staan de resultaten van de uitgevoerde risicoanalyse met de vertaling van deze resultaten naar prioriteiten. Dit laat echter onverlet dat inwoners van de gemeente kunnen verzoeken om handhavend optreden tegen illegale situaties. Op grond van vaste jurisprudentie dienen deze verzoeken, ook al is daar in het beleid geen prioriteit aan toegekend, in behandeling genomen te worden en zo nodig dient handhavend opgetreden te worden.

### 6. Uitvoering

#### Planning:

Het college stelt overeenkomstig het VTH-beleid jaarlijks een Uitvoeringsprogramma (UP) voor de OddV vast. Dit UP wordt bekendgemaakt aan de gemeenteraad. Op grond van het UP voert de OddV de VTH-taken uit. Jaarlijks evalueert het college of de in het Uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in welke mate deze activiteiten hebben bijgedragen aan de gestelde beleidsdoelen.

Het college rapporteert hierover jaarlijks aan de gemeenteraad. Het VTH-beleid kent geen maximale geldingsduur maar wordt vierjaarlijks geëvalueerd.

Naar aanleiding van de aanbevelingen zal de raad periodiek geïnformeerd worden over de specifieke gevallen, waarin is afgeweken van het handhavingsbeleid en de wijze waarop dit gemotiveerd en gedocumenteerd is. Tevens zullen lijsten bijgehouden worden van geconstateerde niet-prioritaire overtredingen en zal de raad geïnformeerd worden over de besluiten die de OddV in mandaat genomen heeft.

**Communicatie:**

Het VTH-beleid wordt na vaststelling gepubliceerd.

**Evaluatie/controle:**

Zie onder planning.

## **7. Risico's, kosten, baten en dekking**

Zie voorgaande.

|                                           |                     |
|-------------------------------------------|---------------------|
| Burgemeester en wethouders van Barneveld, |                     |
| de secretaris,                            | de burgemeester,    |
| drs. D. Bakhuizen                         | dr. J.W.A. van Dijk |

**Bijlagen:**

1. VTH-beleid met bijlage I = Begrippenlijst;
- 1a. Bijlage II bij VTH-beleid = Prioriteitenoverzicht VTH;
- 1b. Bijlage III bij VTH-beleid = Uitwerking Vergunningenstrategie;
- 1c. Bijlage IV bij VTH-beleid = Landelijke handhavingsstrategie;
2. Aanbevelingen rekenkamercommissie;
3. Raadsbesluit d.d. 2 maart 2016;
4. Aangenomen amendement;
5. Aangenomen motie.