

Evaluatie Integraal vergunningverlening, toezichts- en handhavingsbeleid Gemeente Diemen 2019 - 2020



1. INLEIDING

In het integraal vergunningen, toezichts- en handhavingsbeleid gemeente Diemen 2019-2022 is de strategische koers bepaald op basis waarvan de gemeentelijke vergunningen en toezichts- en handhavingstaak (VTH-taak) wordt uitgevoerd. Dit gebeurt op basis van vastgestelde prioriteiten en hieruit voortvloeiende beleidsdoelstellingen voor de betreffende beleidsperiode. Het VTH-beleidsplan wordt vervolgens jaarlijks naar uitvoeringsplannen vertaald. Het VTH-beleidsplan is dus een kader op basis waarvan uitvoering wordt gegeven aan de VTH-taak. Jaarlijks wordt een uitvoeringsplan en een evaluatieverslag ten aanzien van de VTH-taak gemaakt. Jaarlijks dient ook de beleidsevaluatie te worden gehouden. Voor u ligt de beleidsevaluatie over de jaren 2019 en 2020.

De evaluatie van het integraal vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingsbeleid gemeente Diemen 2019-2020, bestaat uit de genoemde verbeterpunten die naar voren zijn gekomen uit de in 2019 gehouden audit door het bureau Senze. Enige tijd geleden is de gemeente Diemen een samenwerking aangegaan met een aantal gemeenten en het bureau Senze om de kwaliteitseisen van de VTH-taak via een kwaliteitssysteem jaarlijks te borgen. De audit is in 2019 gehouden. Vanwege de impact die COVID-19 op de teams Openbare Orde & Veiligheid en Handhaving heeft gehad, de organisatieontwikkeling Diemen 2022 en de onduidelijkheid van de komst van de Omgevingswet, was het niet haalbaar om in 2020 een audit te houden. We zullen gemakshalve de verbeterpunten uit de audit van 2019 hieronder nog eens herhalen. Voorts zullen we de overige onderwerpen van de beleidsevaluatie ook nog de revue laten passeren.

2. VERBETERPUNTEN VANUIT DE AUDIT

In de gehouden audit zijn verbeterpunten naar voren gekomen. Een aantal zaken is goed op orde, maar er kunnen verbeteringen aangebracht worden. De bedoeling is dat deze verbeterpunten in de komende beleidsperiode worden doorgevoerd, om zo de continue beleidscyclus van vergunningverlening, toezicht en handhaving optimaal te beheersen. In het onderstaande schema staan per proceseis de verbeterpunten benoemd.

Verbetermaatregelen	
1 A-VTH beleid: Algemene eisen	<p><i>Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Diemen heeft recentelijk nieuw VTH-beleid opgesteld. Hier dienen een aantal wijzigingen aan te worden gemaakt zodat deze volledig voldoet aan de juridische eisen. Het advies luidt om dit in 2020 te doen, zodat dit wordt gedaan in de 'reguliere' beleidscyclus (ieder jaar dient namelijk op basis van o.a. jaarverslagen beoordeeld te worden of het VTH-beleid aanpassing verdient).</i></p> <p>Het volgende element, die betrekking heeft op de algemene beleidseisen, dient aan het VTH-beleidsplan te worden toegevoegd:</p> <ul style="list-style-type: none">• een prioritering aan de activiteiten, ofwel, een prioritering van de acties die worden uitgevoerd om de VTH-beleidsdoelen te realiseren. <p>Verder wordt aanvullend advies gegeven om:</p> <ul style="list-style-type: none">• het beleidsstuk de beleidsdoelen strategischer én algemener te houden om vervolgens pas in het uitvoeringsprogramma daadwerkelijk de beleidsdoelen te vertalen naar prestatie-indicatoren. Hierdoor wordt de 'trechter' gevormd van strategisch en abstract naar operationeel en concreet;• een logische en volledige vertaling van de risicoanalyse naar een

werkwijze voor vergunningverlening in de organisatie te implementeren en een beschrijving hiervan aan het VTH-beleidsstuk toe te voegen.

Verbetermaatregelen

1-B VTH-beleid:
specifieke eisen voor
vergunningverlening

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Diemen heeft recentelijk nieuw VTH-beleid opgesteld. Hier dient een aantal wijzigingen aan te worden gemaakt zodat deze volledig voldoet aan de juridische eisen. Het advies luidt om dit in 2020 te doen, zodat dit wordt gedaan in de 'reguliere' beleidscyclus (ieder jaar dient namelijk op basis van o.a. jaarverslagen beoordeeld te worden of het VTH-beleid aanpassing verdient).

De volgende elementen, die betrekking hebben op de specifieke eisen voor vergunningverlening, dienen aan het VTH-beleidsplan te worden toegevoegd:

- een (uitgebreide) nalevingsstrategie waarmee concreet duidelijk wordt hoe de gemeente naleving bevordert. Beschrijf hierbij ook de wijze waarop voorlichting gegeven wordt aan personen die een inrichting drijven;
- inzicht in welke harde criteria getoetst worden bij een aanvraag van een omgevingsvergunning (volledigheidstoets, welstandtoets, bouwbesluit, enz).

1C-VTH-beleid:
specifieke eisen die
geldt voor toezicht en
handhaving

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Diemen heeft recentelijk nieuw VTH-beleid opgesteld. Hier dienen een aantal wijzigingen aan te worden gemaakt zodat deze volledig voldoet aan de juridische eisen. Het advies luidt om dit in 2020 te doen, zodat dit wordt gedaan in de 'reguliere' beleidscyclus (ieder jaar dient namelijk op basis van o.a. jaarverslagen beoordeeld te worden of het VTH-beleid aanpassing verdient).

De volgende elementen, die betrekking hebben op de specifieke eisen voor toezicht en handhaving, dienen aan het VTH-beleidsplan te worden toegevoegd:

- aan de toezichtstrategie dient te worden toegevoegd hoe controles worden voorbereid, daadwerkelijk worden uitgevoerd, hoe rapportages tot stand komen inclusief de wijze waarop gevolg gegeven wordt aan de bevindingen, hoe relevante gegevens worden opgeslagen, wat in de rapporten komt te staan, hoe onderzoek plaatsvindt naar stoffen, trillingen, warmte en geluid én hoe de toezicht- en nalevingsstrategie bijdraagt aan de beleidsdoelen;
- aan de sanctiestrategie dient te worden toegevoegd hoe omgegaan wordt met andere bestuursorganen die een overtreding begaan. Verder wordt aanvullend advies gegeven om, bij het opstellen van nieuw VTH beleid:
- de onderdelen die betrekking hebben op 'toezicht en handhaving' in het VTH-beleid ook af te stemmen met de partners van het handavingsarrangement alvorens het VTH-beleid wordt vastgesteld. Het VTH-beleid wordt nu ter kennis gestuurd aan deze partners. Het advies luidt om deze partners in het (voortraject) aantoonbaar aan te haken.

Verbetermaatregelen

2. Uitvoeringsprogramma	<p><i>Voor het jaar 2021 dient de gemeente Diemen een nieuw uitvoeringsprogramma op te stellen.</i></p> <p>Bij het opstellen van dit nieuwe VTH-uitvoeringsprogramma dient de gemeente rekening te houden met de volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none">• in het huidige uitvoeringsprogramma zijn vrijwel alle activiteiten uit het VTH-beleidsplan overgenomen in het VTH-uitvoeringsprogramma. Dit betekent dus dat alle activiteiten in één jaar uitgevoerd zouden moeten worden. Dit lijkt niet realistisch. Er wordt daarom geadviseerd een keuze te maken op welke activiteiten wordt ingezet in het specifieke jaar, op basis van de prioriteitstelling en wat realistisch is.• de onderdelen die betrekking hebben op ‘toezicht en handhaving’ in het VTH-uitvoeringsprogramma ook af te stemmen met de partners van het handavingsarrangement alvorens het VTH-beleid wordt vastgesteld. Het VTH-uitvoeringsprogramma is nu ter kennis gestuurd aan de partners in de strafrechtelijke tak. Het advies luidt om deze partners in het (voortraject) aantoonbaar aan te haken.
3. Uitvoeringsorganisatie	<p><i>Om volledig te voldoen aan de juridische eisen die gesteld worden aan de VTH uitvoeringsorganisatie, dienen de volgende acties ondernomen te worden:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• de generieke HR21 functieomschrijvingen dienen nader te worden uitgewerkt voor de VTH-gerelateerde functies, zodat inzichtelijk is wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende VTH-functies zijn;• de gemeente dient een toetsingsmechanisme te ontwikkelen en toe te passen om te toetsen in hoeverre conform procesbeschrijvingen wordt gewerkt
4. Borging van middelen	Geen verbetermaatregelen
5. Begroting	Geen verbetermaatregelen
6A. Evaluatie en rapportage van het uitvoerings- en handavingsbeleid	<p><i>Evalueer het vigerende VTH-beleidsplan nadat de beleidsperiode hiervan is verlopen.</i></p> <p>Zorg ervoor dat, net als in de huidige beleidsevaluatie-rapportage, inzicht wordt gegeven in:</p> <ul style="list-style-type: none">• de mate van uitvoering van de voorgenomen activiteiten uit het uitvoerings- en handavingsbeleid. <p>Zorg er ook voor dat, anders dan in de huidige beleidsevaluatie-rapportage, inzicht wordt gegeven in:</p> <ul style="list-style-type: none">• de mate waarin activiteiten conform prioriteitstelling zijn uitgevoerd;• de mate waarin ieder gesteld beleidsdoel uit het VTH-beleid is bereikt;• de mate waarin daadwerkelijk de afspraken zijn nagekomen die gemaakt zijn met de strafrechtelijke tak. In de volgende beleidsevaluatie-rapportage kan specifiek gekeken worden in hoeverre de afspraken zijn nagekomen tussen partners van het handavingsarrangement.

Verbetermaatregelen

6B. Evaluatie en rapportage van de uitvoeringsprogramma's

Evalueer het opgestelde uitvoeringsprogramma die is opgesteld voor 2019. Hierbij dient, net als bij de voorgaande evaluatie van het uitvoeringsprogramma, gerapporteerd te worden:

- in hoeverre activiteiten zijn uitgevoerd / uitvoeringsdoelstellingen zijn behaald. Hierbij kan, net als bij het vorige jaarverslag, benoemd worden hoeveel uren inzet dit gekost heeft.

Daarnaast dient, anders dan bij de voorgaande evaluatie van het uitvoeringsprogramma, gerapporteerd te worden:

- in hoeverre de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde doelen uit het uitvoerings- en handhavingsbeleid;
- of het VTH-beleid een aanpassing verdient op basis van het jaarverslag. In dit op te stellen jaarverslag over het jaar 2019 kan gesteld worden dat dit het geval is, mede op basis van de adviezen die uit deze interne audit voortvloeien (zie de voorgestelde aanpassingen bij processtap 1 in dit verbeterplan)

7. Kwaliteitsverordening en samenwerking met de omgevingsdienst

Op het onderwerp 'kwaliteitsverordening én samenwerking met de omgevingsdienst' dienen de volgende acties genomen te worden:

- De Omgevingsdienst NZKG werkt momenteel aan het opstellen van een uitvoeringsprogramma in opdracht van de gemeente Diemen. Dit uitvoeringsprogramma dient afgerond te worden.
- Update de VTH-kwaliteitsverordening, omdat gesteld wordt dat dit gaat gebeuren in het VTH-beleid. De kwaliteitscriteria 2.1 zijn ook recentelijk geüpdatet naar versie 2.2, dus het is een geschikt moment voor de update van de VTH-kwaliteitsverordening. Hierbij wordt geadviseerd kritisch te kijken naar het gegeven dat het gemeentebestuur zich op dit moment (bewust, zoals wordt gesteld in het VTH-beleid) niet heeft geëngaat aan de kritieke massa voor wat betreft de uitvoering van de VTH-taken die door het college zelf worden uitgevoerd.

3. CONCLUSIE VAN DE AUDIT

Hieronder staat de conclusie van de gehouden audit.

(1) Vergunningen- en handhavingsbeleid

De gemeente heeft uitvoerings- en handhavingsbeleid vastgesteld. Het huidige beleid voldoet grotendeels aan de bijbehorende eisen. Er dient echter een aantal aanvullingen te worden gedaan. Zo dient bijvoorbeeld nader te worden ingegaan op de toetsingskaders die gelden bij vergunningverlening en dient de toezichtstrategie uitgebreid te worden.

(2) Uitvoeringsprogramma

De gemeente heeft een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Hierin is een duidelijke koppeling met het beleidskader gemaakt. Er zijn activiteiten (acties om de beleidsdoelen na te streven) vastgesteld. Activiteiten dienen echter wel conform prioriteitstelling gekozen te worden.

(3) Organisatie

De VTH-organisatie van de gemeente voldoet grotendeels aan de relevante eisen. Er dient nog een toetsingsmechanisme ontwikkeld te worden waarmee beoordeeld kan worden in hoeverre conform procesbeschrijvingen wordt gewerkt en er dienen concretere VTH-functieomschrijvingen te worden opgesteld.

(4) Borging van middelen

De gemeente voldoet volledig aan de eisen die gesteld worden met betrekking tot de borging van middelen.

5) Monitoring

De gemeente voldoet volledig aan de eisen die gesteld worden met betrekking tot monitoring.

(6) Evaluatie (middels rapportage)

De gemeente evalueert jaarlijks en per beleidsperiode conform eisen. Bij de evaluatie dient wel nader in kaart te worden gebracht in hoeverre activiteiten zijn uitgevoerd.

Conclusie van de audit

De gemeente voldoet grotendeels aan de procescriteria. Naast deze actiepunten worden de processen op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving beoordeeld en zo mogelijk al ingericht voor wat betreft de komst van de Omgevingswet. Hiertoe zijn inmiddels speciale werkgroepen samengesteld om al deze processen en het ondersteunende systeem "RX Mission". We streven ernaar om deze processen voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 juli 2022) goed ingericht te hebben.

4. OVERIGE PUNTEN VAN DE BELEIDSEVALUATIE

Uit de beleidsevaluatie komt naar voren dat alle werkprocessen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving aangepast zullen moeten worden aan de Omgevingswet. Op dit moment wordt de laatste hand gelegd aan alle nieuwe processen. Er wordt ook gewerkt aan een handboek voor deze nieuwe processen en de bestaande processchema's zullen hierop worden aangepast.

Gelet op de komst van de Omgevingswet moeten ook de doelstellingen van het vergunningen, toezichts- en handhavingsbeleid opnieuw worden bekeken. Mogelijk moeten er nieuwe doelstellingen geformuleerd worden. Daartoe zal eind 2021 een aanzet gemaakt worden.

De toezichtsstrategie voor milieu moet als gevolg van de komst van de Omgevingswet worden aangepast. Voorheen werd gekeken naar het categorie bedrijf en werd de controlefrequentie daarop gefundeerd. Nu zal gekeken moeten worden naar de zwaarte van de milieubelastende activiteit.

Het programma Squit XO en Squit to go worden vervangen door het programma RX Mission, dat meer afgestemd is op de Omgevingswet en het digitale stelsel van de Omgevingswet. Van belang is dat het systeem zodanig wordt ingericht dat de managementinfo ook daadwerkelijk snel verkregen kan worden en dat daarop gestuurd kan worden.

Het gehele integraal vergunningverlening, toezichts- en handhavingsbeleid moet daarnaast aangepast worden de terminologie van de Omgevingswet.

Aan het integraal vergunningverlening, toezichts- en handhavingsbeleid moeten twee taken met een prioritering toegevoegd worden:

- De taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving als gevolg van de nieuw in werking getreden Huisvestingsverordening;
- De taken op het gebied van toezicht en handhaving inzake de Basisregistratie personen.

Voorts is van belang om de ministerieverzoeken en inspectieverzoeken ten aanzien van de vergunningverlening, toezichts- en handhavingstaken expliciet te benoemen in het beleidsplan, aangezien er jaarlijks meerdere van dit soort verzoeken worden ontvangen.

Ook moet de toezichtsstrategie op het gebied van brandveiligheid herzien worden. De vraag is of Preventieactiviteitenplan (PREVAB) de juiste basis voor het inrichten van het toezicht.

In de kwaliteitscriteria 2.1 is vastgelegd waaraan de organisatie op het gebied van de VTH-taken ten aanzien van personeel (kritieke massa), het proces en de inhoud (deskundigheid) moet voldoen. Daaraan toegevoegd zijn de zogenaamde “output” criteria, waarmee concreet omschreven moet worden wat de te behalen doelen van het beleid zijn. Het pakket bepaalt de minimaal vereiste kwaliteit, waaraan elke overheidsorganisatie die met vergunningen, toezicht en handhaving te maken krijgt, moet voldoen. De kwaliteitsverordening vergunningverlening, toezicht en handhaving 2.1 moet worden herzien, omdat de kwaliteitscriteria zijn geactualiseerd naar een set 2.2.

5. DE IMPACT VAN COVID-19 OP HET BEHALEN VAN DE DOELSTELLINGEN

Sinds maart 2020 zijn landelijk maatregelen van kracht om verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Deze maatregelen hebben een enorme impact gehad op onze interne bedrijfsvoering en op onze werkzaamheden. Er konden geen periodieke bedrijfscontroles gedaan worden op het gebied van milieu, brandveiligheid en drank- en horeca. Daarnaast hebben de toezichthouders van de disciplines milieu, brandveiligheid en drank en horeca meegeholpen bij het toezicht en het handhaven van de coronamaatregelen.

De steeds wijzigende regelgeving op het gebied van COVID-19 heeft veel tijd gevegd van de juridische capaciteit, de teamleiders, de beleidsmedewerkers Openbare Orde & Veiligheid, de horecacontactpersoon en de boa's en toezichthouders. In verschillende teams is iedere dag tot half elf 's avonds toezicht gehouden op de coronamaatregelen. Processen moesten continu worden aangepast, diverse branches moeten met enige regelmaat worden geïnformeerd over de nieuwe regelgeving. Handhavingsstrategieën moesten ontwikkeld worden en systemen moesten steeds worden aangepast op de nieuwe regelgeving. Dit alles heeft ertoe geleid dat er flinke achterstanden zijn ontstaan in het toezicht. De meest in het oog springende achterstanden zijn op het gebied van milieu, bouwen (strijdig gebruik), brandveiligheid en drank en horeca.

Concluderend wordt gesteld dat er reeds diverse doelen zijn behaald en dat de resterende beleidsperiode nodig is om de overige doelen te kunnen bereiken. Ten aanzien van de uitgangspunten die zijn gesteld om de doelen te bereiken zijn geen wijzigingen te melden. In het evaluatieverslag vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht gemeente Diemen 2020 staat beschreven welke doelstellingen behaald zijn en welke (nog) niet.