



Evaluatie toezicht en handhaving omgevingsrecht 2017 en 2018

Activiteiten bouwen, planologisch strijdig gebruik en erfgoed

Opdrachtgever: J. Roselle - Teammanager Omgevingsrecht en Veiligheid (TOV)

Datum vaststelling: streven juni 2019; tkn raad.

1 Inleiding

Het college stelt de evaluatie Toezicht en handhaving bouwen, planologisch strijdig gebruik en erfgoed 2017 en 2018 vast op grond van artikel 7.7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), artikel 10.1, lid 2 van de Wet ruimtelijke ordening, de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Wabo (vastgesteld maart 2016) en de daarin opgenomen kwaliteitscriteria 2.1 (procescriteria; onderdeel 1, Rapportage en evaluatie). Deze evaluatie geeft in hoofdlijn een verslag van de in 2017 en 2018 uitgevoerde activiteiten, hoe zich dit verhoudt tot de voorgenomen activiteiten in de jaarprogramma's in hoeverre de activiteiten bijgedragen hebben tot het bereiken van de gestelde doelen.

Context

De uitvoering van toezicht en handhaving sluit aan bij de 'Notitie Integrale handhaving ruimte van de gemeente Rheden' (vastgesteld in 2013, verder Notitie Integrale handhaving), waarin wij onze visie op toezicht en handhaving hebben vastgelegd:

De gemeente Rheden wil transparant en consequent handhaven op basis van heldere besluitvorming en prioriteiten.

In de Notitie Integrale handhaving zijn 14 thema's beschreven. Deze evaluatie betreft de zes thema's rond bouwen, ruimtelijke ordening en erfgoed:

- Illegale bouw- en sloopactiviteiten
- Bestemmingsplannen
- Illegale bedrijvigheid
- Bestaande bouw
- Bouwen en slopen met vergunning
- Erfgoed

Het team ROV voert de bouwgerelateerde activiteiten uit. De in deze evaluatie genoemde verbeterpunten komen terug in het HUP Wabo 2019.

Resultaten 2017 en 2018

- In 2017 en 2018 hebben we ongeveer 2500 controles uitgevoerd rond bouwen, gebruik en erfgoed.
- We hebben naar aanleiding van incidenten elders in Nederland alle breedplaatvloeren (2184 adressen bekeken tijdens bureau-onderzoek, 84 gebouwen/complexen ter plaatse bekeken) en het rvs in de negen Rhedense zwembaden gecontroleerd op constructieve veiligheid.
- De projectmatige aanpak van overtredingen levert resultaat op. Diverse overtredingen rond brandveiligheid en constructieve veiligheid zijn opgeheven. Het lukt hiermee meer risicogericht te werken: meer focus op prioriteiten en gestructureerde aandacht voor minder prioritaire zaken.
- Inzetten op premiediation, preventie en voortraject heeft effect: minder vervolgccontroles nodig en minder langdurige juridische handhavingsszaken.

2 Activiteiten 2017 en 2018

2.1 Inleiding

Wanneer regels niet nageleefd worden, proberen we in eerste instantie naleving te bewerkstelligen via aanspreken en minnelijk overleg. Wanneer dit niet of onvoldoende lukt, zetten we juridische handhaving in. Waar we ook tijdens het formele juridische handhavingproces blijven kijken naar kansen voor gesprek en mediation.

Afhankelijk van de aard en ernst van de situatie, kunnen wij bijvoorbeeld zelf direct ingrijpen (bestuursdwang) of dreigen met een 'geldboete' (dwangsom). Hoe wij toezicht en handhaving uitvoeren, is beschreven in de Landelijke handhavingsstrategie (2016) en de Naleefstrategie (2013).



Projectmatig toezicht

Sinds enkele jaren werken we deels projectmatig. Een projectmatige aanpak is bijvoorbeeld effectief bij het aanpakken van het toezicht op de naleving van regels met weinig tot matig negatieve effecten, maar die regelmatig worden overtreden. Zo voorkomen we dat dergelijke weinig risicovolle overtredingen een onevenredig groot deel van onze tijd en aandacht nemen. In 2016 heeft het college de 'Plannen van aanpak projectmatige handhaving 2016' vastgesteld voor bouw- en ruimtelijk gerelateerde projecten.

Soorten controles

Het toezicht rond de thema's bouwen, planologisch strijdig gebruik en erfgoed bestaat uit:

- Controles op verleende omgevingsvergunningen, zogenaamde oplevercontroles.
- Klachten en meldingen. Dit betreft zowel eigen constatering van niet-naleven van regels en meldingen van derden.
- Oplevercontroles en klachten omhelzen meestal meerdere controlebezoeken, zogenaamde initiële controles. Het merendeel van de controles betreft de activiteiten bouw en strijdig gebruik.
- Projectmatige controles. Niet urgente constatering van overtredingen worden naar gelang hun prioriteit (verder) in de tijd weggezet en met vergelijkbare overtredingen opgepakt.
- Handhavingscontroles. Dit zijn controles tijdens het juridische handhavingstraject.

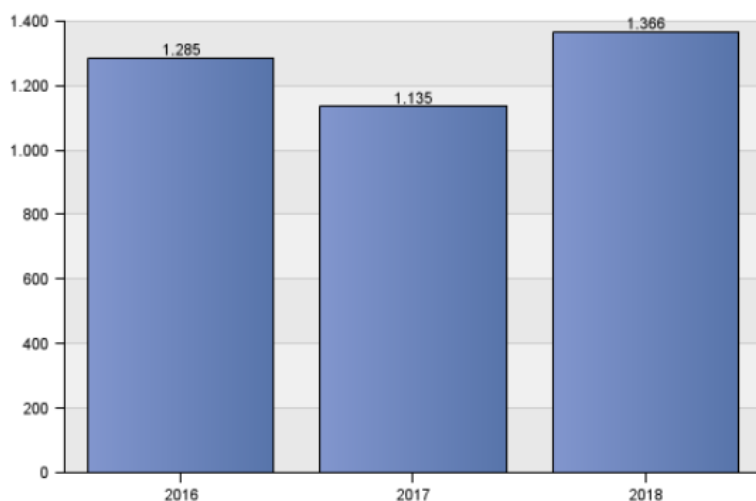
Beschikbare capaciteit

De beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving fluctueerde in 2017 en 2018 door ziekte en functieverandering. In 2018 is het taakaccent toezicht erfgoed verschoven van de erfgoedspecialisten naar de bouwtoezichthouders en is team TOV versterkt met een derde toezichthouder bouwen.

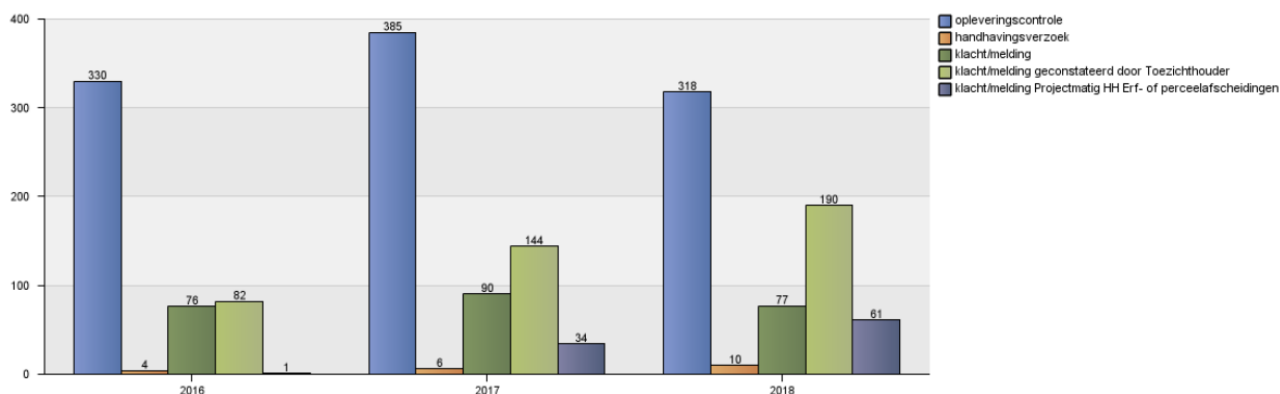
2.2 Uitvoering toezicht en handhaving

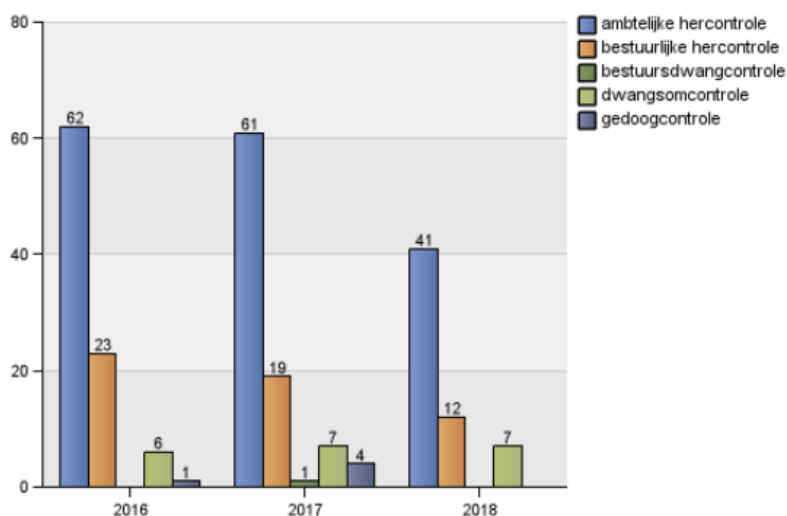
In onderstaande figuren zijn de aantallen controles over de jaren 2014-2018 weergegeven.

Figuur 1 Initiële controles



Figuur 2 Soort zaken




Figuur 3 Vervolgcontroles handhaving

Tabel 1 Overzicht projectmatig toezicht 2017 en 2018

Project	Activiteiten 2017 en 2018	Toelichting	Voortgang
Brandveiligheid De Timp	Overleg geweest en afspraken gemaakt over een gelijkwaardige oplossing rond brandveiligheidseisen.	Afgerond. Resterende acties gaan mee in regulier werk.	😊
Erfafscheidingen	Inventarisatie van dorp Rheden, ongeveer 100 controles uitgevoerd en in ongeveer 30 gevallen handhaving gestart.	Inventarisatie en handhaving loopt achter op planning vanwege prioriteit andere projecten en minder beschikbare capaciteit.	😐
Handhaving galerijflats en overhangende balkons (constructie)	Eigenaren zijn aangeschreven en gewezen op de regels.	Afgerond.	😊
Wonen boven winkels (brandveiligheid)	Meerdere controles uitgevoerd bij verbouwingen.	Afgerond. Bij nieuwe aanvragen is brandveiligheidscheck geborgd. Aandachtspunt blijft de bestaande bouw, waar vaak niet wordt voldaan aan de huidige brandveiligheidseisen. Bij (niet-vergunningplichtige) verbouw zijn we daarom alert op voldoende brandscheiding en gaan we bij twijfel in gesprek met de eigenaar.	😊
Zwembaden rvs	Alle zwembaden gecontroleerd, aangeschreven en aanpassingen in gang gezet.	Enkele eigenaren zijn nog bezig aanpassingen door te voeren. Verder afgerond.	😊
Breedplaatvloeren	Alle mogelijke toepassingen zijn geïnventariseerd, nagelopen en gecontroleerd.	Alle gecontroleerde vloeren bleken constructief veilig. Afgerond.	😊
Recreatieterreinen	Geen.	Vervolg wacht op uitwerking visie in recreatiebeleid. Welwillende houding recreatieterreinen.	😐
Steegse Haven	Geen.	Vervolg wacht op wijziging bestemmingsplan, waarin een omissie in het huidige bestemmingsplan wordt hersteld.	😐



Evaluatie

In 2017 en 2018 is na de crisis de economie weer aangetrokken. Dit gaf meer bouwactiviteiten en vereiste meer controles. De toezichtscapaciteit was tijdens de recessie verminderd en bleek nu te klein te zijn. Najaar 2018 is de capaciteit uitgebreid en weer toereikend.

Daarnaast is in de tussentijd de bouw aangetrokken en zijn er enkele grote projecten gelijk opgelopen die capaciteit vroegen (nieuwbouw Rozendaal, Traverse, Hof van Soeren, nieuwbouw op industrieterreinen). Naast de toegenomen bouwactiviteiten waren er enkele landelijke incidenten (neergestorte balkons, ingestort parkeerdek, rvs in zwembaden) als gevolg van constructiefouten. Dergelijke constructies zijn in heel Nederland nagelopen. Dit vereist inventarisatie, communicatie, toezicht en in enkele gevallen juridische handhaving.

Door de grotere hoeveelheid controles dan geraamd voor 2017 en 2018 en het extra project breedteplaatvloeren was er minder tijd voor toezicht beschikbaar voor de overige projecten. Er is daarom voor gekozen het vervolg van het project erfafscheidingen, weliswaar belangrijk, maar niet urgent, naar 2019 te verschuiven.

In voorgaande jaren nam het aantal klachten en meldingen over bouwgerelateerde zaken sterk toe. In 2017-2018 is dit niet meer het geval. In 2018 zijn aanzienlijk minder vervolgccontroles uitgevoerd, dit is doorgaande trend van voorgaande jaren..

De geconstateerde overtredingen zijn zeer divers van aard (bv. zonder vereiste omgevingsvergunning bouwen, gebruik van een pand in strijd met het bestemmingsplan, niet voldoen aan brandveiligheidseisen). Als gevolg van drukte bij de aannemerij zien we steeds meer dat bouwers vanwege tijdsdruk niet voldoen aan de constructie-eisen in het Bouwbesluit.

Projectmatig toezicht

We zijn begonnen met de meer projectmatige aanpak om overtredingen met weinig prioriteit qua veiligheid gestructureerd op te pakken en zo te voorkomen dat deze zaken onevenredig veel tijd vragen of dat ze voortdurend blijven liggen. In de praktijk voorkomt de projectmatige aanpak zeker dat we meldingen van niet-urgente zaken ad-hoc op (moeten) pakken. Het geeft alleen geen garantie dat we de niet-urgente zaken ook echt uit kunnen voeren. Bij onvoldoende capaciteit en veel ongeplande urgentere zaken gaan de urgentere zaken vanzelfsprekend voor.

Project erfafscheidingen

Zoals hierboven genoemd, was in 2017 en 2018 door de toegenomen bouwactiviteiten en extra project breedteplaatvloeren te weinig capaciteit om de voorgenomen activiteiten helemaal uit te voeren. Dit is met name ten koste gegaan van het project Erfafscheidingen, waarvan het vervolg is doorgeschoven naar 2019.

Daarnaast blijken er in de praktijk bij de inventarisaties nog veel meer erfafscheidingen niet aan de regels te voldoen dan we hadden ingeschat. Veel van deze overtredingen komen voort uit onwetendheid, gebrek aan kennis van de regels. Heel veel van deze overtredingen zijn bovendien klein, bv. een 10-20 cm te hoge schutting in de achtertuin. Voor aanpassing van deze erfafscheidingen aan de regels bestaat vaak weinig draagvlak bij de eigenaar. Handhaving erop is relatief tijdrovend en levert weinig meerwaarde op voor de leefomgeving. Voor de voortgang van het project is investeren in voorlichting over de regels over erfafscheidingen en het opstellen van een praktijkrichtlijn (criterialijst) over hoe om te gaan met kleine overtredingen zinvol.

Planologisch strijdig gebruik en gebiedsgericht toezicht

De bouwtoezichthouders controleren vooral in een deel van de gemeente en zijn aanspreekpunt voor collega's voor dit deel. Zij kennen hierdoor het gebied beter, weten wat er speelt en kunnen beter veranderingen signaleren. Risico is teveel verbinding met het gebied en inwoners. Om dit te voorkomen streven we naar rotatie elke 3 jaar. Wanneer de nieuwe bouwtoezichthouder is ingewerkt, zal een nieuwe indeling worden gemaakt..

Ook in het kader van gebiedsgericht toezicht gaan ook de juristen meer op locatie en in gesprek met de betrokkenen in geval van (dreigende) juridische handhaving. Hierdoor kunnen we beter differentiëren naar de aard van het gebied.

Bij de actualisatie van de Rhedense bestemmingsplannen bleken op tal van locaties verschillen te bestaan tussen de praktijk en het bestemmingsplan. Daarom screenen we de bestemmingsplannen die worden geactualiseerd. Hierbij bekijken we voor alle locaties in het te actualiseren bestemmingsplan of het huidige gebruik van een locatie overeenkomt met het bestemmingsplan. In 2017 en 2018 is dit gedaan voor de bestemmingsplannen Velp-Noord en Velp-Zuid, Dieren-Noord en Dieren-Zuid.



Erfgoed

Door een wetswijziging moeten we sinds 2016 ook toezicht houden op de het onderhoud van gemeentelijke monumenten, voorheen gold dit dat alleen voor rijksmonumenten. Hierdoor meer aandacht voor erfgoed in brede zin. Toezicht leidt tot kleine bijsturingen, maar ook enkele langdurige trajecten, waar we premediation hebben ingezet.

2.3 Activiteiten continu verbeteren

Inleiding

Stapsgewijs werken we de uitgangspunten transparant, risicogericht en consequent in onze visie op handhaving uit in de concrete uitvoering. Ook zijn er diverse wettelijke ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouwen. De diverse activiteiten in dit kader zijn hieronder beschreven.

Tabel 2 Overzicht activiteiten rond continu verbeteren en wettelijke ontwikkelingen

Ontwikkeling	Activiteiten 2017 en 2018	Toelichting	Voortgang
Omgevingswet	- Vervolg training premediation. - In werk focus op klantgericht ipv procesgericht ('ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij')	De investering in meer klantgericht werken levert zichtbaar resultaat.	😊
Wet kwaliteitsborging bouwtoezicht (Wkb)	Monitoren tijdbesteding bouwtechnisch toezicht.	Besluitvorming rond de Wkb was in 2017 verwacht. De Wkb is echter pas in 2019 vastgesteld en wordt ingevoerd met de Omgevingswet in 2021. Verdere voorbereidende acties waren hierdoor niet relevant.	😊
Kwaliteitsverbetering	- Sluitend maken beleid- en uitvoeringscyclus. - Keuzes en prioritering toezicht en handhaving. - Werken conform vastgesteld beleid en kaders. - Monitoring resultaten.	Vanwege het niet-urgente karakter van de pdca-cyclus krijgt de dagelijkse urgente praktijk steeds weer voorrang en blijven programma, prioriteren, evaluatie en monitoring liggen.	😞
Integraal werken	Samenwerking BOA's en bwt versterkt.	Samenwerking met brandweer en ODRA loopt goed.	😊

Evaluatie

Omgevingswet, klantgericht werken

Voor toezicht en handhaving betekent de Omgevingswet met name een meer klantgerichte houding in tegenstelling tot de eerder gewenste procesgerichte houding. Een meer klantgerichte houding is niet van de ene dag op de andere te maken. Dit is een groeiproces. We hebben hierin diverse stappen gemaakt door meer te investeren in vooroverleg, stimuleren van overleg van initiatiefnemers met omwonenden, premediation etc. Dit levert zichtbaar resultaat op in de afname van de trend tot steeds meer klachten, minder vervolgccontroles en minder juridische handhaving. Wanneer bouwtoezichthouders en juristen nog meer in hun rol groeien, zullen we dit effect nog verder versterken.

Klantgericht werken levert meer dan eerder een spanningsveld op tussen alle ruimte voor de initiatiefnemer (ja, mits) en de belangen van omwonenden en de gemeenschap in het algemeen (bv welstand). Buren voelen zich merkbaar vaker in de steek gelaten. Bij de verdere implementatie van de Omgevingswet zal dit een belangrijk aandachtspunt moeten zijn.

Een praktisch gevolg van het meer klantgericht werken is echter dat er weliswaar tijdswinst is over het hele traject van vergunningverlening, toezicht en (juridische) handhaving, maar dat controlezaken vaak veel langer en meer tijd vragen van de bouwtoezichthouders. Zij blijven meer en langer dan voorheen in gesprek, zijn meer betrokken bij het totaal traject en actief in collegiaal adviseren.

Een direct gevolg van veel zaken oplossen in het meer informele traject is ook dat de handhavingzaken overblijven die er echt toe doen, maar ook langdurig en tijdrovend zijn.



De kentallen voor controles en handhaving in het jaarprogramma zijn gebaseerd op de meer procesmatige manier van werken. Een herijking van deze kentallen op de klantgerichte manier van werken zou hierdoor goed zijn.

Wkb

De Wkb zal met de Omgevingswet in 2021 in werking treden. De eerste fase zal naar verwachting nog weinig gevolgen hebben voor de gemeentelijke toezichtspraktijk.

Borgen uitvoering continu verbeteren

Ondanks goede voornemens is het opstellen van het jaarprogramma, rapportage en evaluatie vanwege andere urgentere zaken blijven liggen. Daarnaast maakten de diverse organisatieveranderingen, het uitstel van de Wkb het minder zinvol op dit moment aanpassingen te doen en volstond doorgaan in lijn met het voor 2015 opgestelde jaarprogramma.