

Vragen van de raad

Gesteld op	7 mei 2024
Beantwoord op	6 juni 2024
Partij	Gemeenteraad
Onderwerp	Nut en noodzaak van het terughalen van de toezicht- en handhavingstaken

Met de intentie om de dienstverlening te verbeteren heeft de gemeenteraad in 2020 besloten de vergunningstaken terug te halen van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). In het licht van het terughalen van de vergunningstaken en onderlinge verbondenheid van de taken met toezicht en handhaving, is tevens onderzoek zijn gedaan naar het nut en de noodzaak om ook de toezicht- en handhavingstaken in de eigen organisatie te realiseren.

Uw raad wordt op transparante wijze meegenomen richting besluitvorming om tot een zorgvuldige afweging te komen op het al dan niet terughalen van toezicht- en handhavingstaken. Tijdens de beeldvormende bijeenkomst van 7 mei 2024 is de gemeenteraad meegenomen in de onderzoeksresultaten van organisatieadviesbureau Hiemstra & De Vries. Voorafgaand aan de vergadering is uw raad geïnformeerd middels een nota en het concept rapport Positionering Toezicht- en handhavingstaken, opgesteld door Hiemstra & De Vries.

Conclusie en advies van Hiemstra & De Vries

Hiemstra & De Vries heeft beide scenario's (toezicht en handhaving bij de ODR óf bij de gemeente) langs de meetlat van hun afwegingskader gelegd. Zij komen tot de volgende conclusies:

- Er is géén wettelijke of organisatorische noodzaak om de taken bij de gemeente te positioneren.
- Sec het terughalen van de taken leidt niet tot kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. De aard van de functie (naleving van voorwaarden, wetten en regels controleren) biedt nauwelijks ruimte om taken dichtbij en op maat uit te voeren.
- Door de beoogde reorganisatie zal de dienstverlening bovendien eerst in kwaliteit dalen. Zonder aanvullende maatregelen en middelen is de gemeente niet in staat om de taken robuust uit te voeren, te zorgen voor de nodige continuïteit in de dienstverlening en het huidige kwaliteitsniveau te borgen.
- De uitvoering van toezicht en handhaving vraagt om veiligheidsmaatregelen waaraan de gemeente nu niet voldoet (o.a. gesloten balie) en deels niet kan voldoen in de toekomst. De veiligheid van medewerkers kan niet worden gewaarborgd.
- Het terughalen van toezicht en handhaving vraagt een forse eenmalige investering voor het inrichten van een nieuw team en het betalen van desintegratiekosten. Daarbij leidt het tot hogere structurele kosten dan wanneer deze bij de ODR worden gepositioneerd. Wetende dat het niet tot de gewenste verbetering in de dienstverlening leidt, is het terughalen van de taken niet kostenefficiënt.

Hiemstra & De Vries adviseert om de toezicht- en handhavingstaken bij de ODR te laten, ook als vergunningstaken wel terugkomen.

Vraag 1

Wat zijn de consequenties van de keten VTH-taken uit elkaar halen? Heeft u die onderzocht?

Antwoord

De consequenties van het uit elkaar halen van de VTH-keten zijn meegenomen in het onderzoek. De resultaten en toelichting hierop leest uw raad in paragraaf 5.1 van het rapport. Ten behoeve van een overzichtelijk werkproces, heeft het de (lichte) voorkeur om de VTH-keten bij één organisatie te positioneren. Echter, met goede werkafspraken achten de onderzoekers het goed mogelijk om de taken te scheiden, zonder dat dit impact heeft op de kwaliteit en de haalbaarheid van de uitvoering. Daar staat tegenover dat de relatie tussen de toezichthouder bouw en de VTH-Boa, de relatie tussen de toezichthouder bouw en de toezichthouder milieu, en de relatie tussen de toezichthouder bouw en de aanpak ondermijning erbij gebaat zijn dat toezicht en handhaving bij de Omgevingsdienst blijven gepositioneerd. De onderzoekers concluderen dat het bij elkaar positioneren van deze taken van grotere toegevoegde waarde is, dan het bij één organisatie positioneren van zowel de vergunningstaken als ook de toezicht- en handhavingstaken .

Vraag 2

Hoe verhouden de routes uit de rapportage omtrent het terughalen van de v-taken zich tot dit rapport?

Antwoord

De in paragraaf 4.1.2 weergegeven planning in het rapport Positionering toezicht- en handavings-taken is gebaseerd op de initiële planning voor het terughalen van de vergunningtaken (route 1 uit het rapport Implementatie vergunningtaken). In paragraaf 4.1.2 van het rapport wordt geconstateerd dat het efficiënter en effectiever is, indien uw raad daartoe besluit, om de toezicht en handhavingstaken in gezamenlijkheid met de vergunningtaken terug te halen en te implementeren. Dit leidt ertoe dat uittreden voor het eerst mogelijk is per 1 januari 2027.

Vraag 3

In het rapport over het terughalen van de vergunningstaken stelt u dat er eerst een 'dip' in de kwaliteit van de dienstverlening zal zijn, en dat daarna de dienstverlening pas zal verbeteren ten opzicht van de huidige situatie. Is dat ook van toepassing op toezicht en handhaving?

Antwoord

De genoemde 'dip' ontstaat doordat organisatieverandering en -ontwikkeling gepaard gaan met 'kinderziektes' (bijvoorbeeld het inwerken van nieuwe medewerkers, inregelen en optimaliseren van nieuwe (werk)processen, een gebrek aan routinesnelheid, etc.). Net als bij

vergunningstaken zal dit bij het terughalen van toezicht en handhaving ook het geval zijn. Bij toezicht en handhaving achten de onderzoekers het aannemelijk dat de kwaliteit van de dienstverlening daarna niet zal verbeteren, maar eerder zal afnemen. De geringe taakomvang betekent een beperkte capaciteit (robuustheid) voor taakuitvoering en leidt daarmee tot continuïteitsrisico's (paragraaf 5.5 in het rapport), maakt het moeilijk om de huidige werkafspraken die bijdragen aan de kwaliteit te implementeren (paragraaf 5.2 in het rapport) en biedt weinig ruimte voor kennisopbouw binnen het team (paragraaf 5.2 in het rapport). Op de taken 'meldingen sloop', 'sloop met asbest' en 'brandveiligheid' na is de taakomvang van vergunningverlening wel voldoende om taken robuust uit te voeren.

Vraag 4

Het rapport en de presentatie lijken vooral over de kosten te gaan, terwijl het ons als gemeenteraad gaat om de kwaliteit van de dienstverlening. En daarover zijn we ontevreden in Tiel (lees: de Omgevingsdienst Rivierenland). Dat lijkt onvoldoende belicht te zijn. Nu lijkt er alleen in Geldermalsen verbeteringen doorgevoerd te kunnen worden.

Antwoord

Hiemstra & De Vries concludeert, dat toezicht en handhaving terughalen niet leidt tot een hogere tevredenheid onder inwoners en ondernemers over de dienstverlening rondom deze taken. De ruimte binnen het takenpakket van toezicht en handhaving om de dienstverlening te verbeteren is relatief beperkt (paragraaf 5.5 in het rapport). Hetgeen verbeterd kan worden raakt hoofdzakelijk aan de informatievoorziening vooraf, de kwaliteit van de vergunning, de helderheid van de besluiten en de houding en het gedrag van de toezichthouders. De positionering van de taken speelt niet tot nauwelijks een rol bij de mogelijkheden die de gemeente heeft om de dienstverlening te verbetering te realiseren. Onveranderd beleid, informatievoorziening, werkhouding en werkprocessen leidt immers tot dezelfde resultaten, ongeacht waar de taken zijn belegd.

Zonder het doorvoeren van aanvullende maatregelen in de dienstverlening verslechterd de kwaliteit van dienstverlening juist door het terughalen van toezicht en handhaving (zie vraag en antwoord 1 en 3). Terwijl het terughalen van taken wel grote financiële en organisatorische consequenties als gevolg heeft. De genoemde kosten ten behoeve van de robuustheid en het implementeren van de huidige werkafspraken (paragraaf 5.3 in het rapport) zijn enkel van toepassing wanneer de taken worden gepositioneerd bij de gemeente. De Omgevingsdienst voert deze taken uit voor meerdere gemeenten en heeft daardoor wel de benodigde omvang. Daarom hoeven zij niet extra te investeren in formatieplaatsen om robuust te zijn. De in paragraaf 4.3.5 van het rapport genoemde investeringen zijn nodig om het huidige kwaliteitsniveau te borgen. Deze investeringen leiden niet tot een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening ten opzichte van het huidige niveau. Daarvoor zijn aanvullende maatregelen nodig ten aanzien van communicatie, werkafspraken en regie daarop.

Hiemstra & De Vries adviseert dan ook om:

- Eerst de dienstverlening te verbeteren in de huidige situatie. Een groot deel van de dienstverlening rondom VTH-taken zijn, onafhankelijk van waar de taken zijn, belegd bij West Betuwe (front-office, informatievoorziening, beleid);
- Het effect van deze maatregelen te evalueren;
- En vanuit die nieuwe werkelijkheid opnieuw de afweging te maken in hoeverre de financiële en organisatorische gevolgen van taken terughalen in verhouding staan tot de nog te behalen kwaliteitswinst.

Vraag 5

Klopt het dat voor het verbeteren van de dienstverlening, het niet nodig is om de taken anders te positioneren en dat dit minder kost?

Antwoord

De positionering van de taken speelt wat betreft de onderzoekers niet tot nauwelijks een rol bij de mogelijkheden die de gemeente heeft om hierin verbetering te realiseren. Door de taken niet terug te halen vervallen de desintegratiekosten aan de ODR, de projectkosten voor de implementatie van de taken, en kosten voor extra formatieplaatsen om taken robuust uit te kunnen voeren en zo te zorgen voor continuïteit in kwaliteit.

Vraag 6

U stelt dat als je aan de voorkant de zaken beter regelt, de Omgevingsdienst zijn taken beter kan uitvoeren. Het rapport geeft aan dat de Omgevingsdienst en West Betuwe maatregelen kunnen treffen. Daarover zijn we al vijf jaar bezig met de Omgevingsdienst. Ziet u mogelijkheden dat de Omgevingsdienst nu wel zijn leven betert?

Antwoord

Door het voorgenomen besluit in 2020 om vergunningtaken terug te halen, is het verbeteren van de dienstverlening rondom de VTH-taken op een lager pitje komen te staan. Vanwege de tijdelijkheid dat de vergunningtaken bij de ODR blijven en het terughalen van de taken tot een reorganisatie leidt, zijn (grote) investeringen in de dienstverlening van de gemeente en van de ODR achterwege gebleven. Sinds het besluit in 2020 is er ook sprake van een bestuurswisseling (nieuwe termijn per 2022) met een nieuw coalitieakkoord en college uitvoeringsprogramma. Hierin ligt de focus op het terughalen van de vergunningtaken en mogelijk ook toezicht en handhavingstaken zonder opdracht voor een bredere verkenning in het verbeteren van de dienstverlening. Desondanks heeft Hiemstra & De Vries in haar beide onderzoeken (vergunningtaken én toezicht- en handhavingstaken) gekeken naar mogelijkheden om de dienstverlening te verbeteren, ongeacht waar de taken belegd zijn. Mede door de invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging zijn we ook tot andere inzichten en mogelijkheden gekomen. Paragraaf 2.5 uit het rapport biedt een aantal denklijnen voor het verbeteren van de dienstverlening rondom toezicht en handhaving.

Vraag 7

U stelt dat zaken aan de voorkant goed regelen (beleid) meer impact heeft op de kwaliteit van de dienstverlening, dan de toezicht en handhavingstaken zelf. Kunt u een voorbeeld geven hiervan?

Antwoord

Een toezichthouder controleert of inwoners, ondernemers en instellingen binnen de gemeente zich houden aan de wet- en regelgeving op het gebied van bouw- en omgevingsplannen. De bouwwetgeving, het bouw- en omgevingsbeleid van de gemeente en de afgegeven vergunning is het toetsingskader voor de toezichthouder. Indien blijkt, dat de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, treedt een handhaver op middels het afgeven van een waarschuwing, tijd te bieden om wel aan de wet- en regelgeving te kunnen voldoen of legt sancties op. Hoe helderder het beleid, de wet- en regelgeving zijn geformuleerd, hoe duidelijker de kaders zijn voor de vergunningverlener, de toezichthouder én voor de initiatiefnemer.

De gemeente kan ervoor kiezen open en/of gesloten normen op te nemen in haar beleid en regelgeving. Gesloten normen zijn concrete eisen en bieden zo kaders die relatief eenvoudig objectief kunnen worden beoordeeld (als voorbeeld: een gebouw mag niet hoger zijn van een x-aantal meter). Het is voor de vergunningverlener, toezichthouder en initiatiefnemer helder wat de norm is. Er is geen risico op verschil in interpretatie van de normen.

Open normen zijn prestatie-eisen (als voorbeeld: x-aantal procent van de totale perceeloppervlakte moet waterdoorlatend zijn). De initiatiefnemer is vrijer in de wijze waarop aan de verplichtingen moet worden voldaan. Zo bieden ze meer ruimte voor de initiatiefnemer om aan een eis te voldoen, maar ontstaat ook meer beoordelingsvrijheid voor de vergunningverlener en toezichthouder. Dit maakt het voor de vergunningverlener, de toezichthouder én de initiatiefnemer complexer om vast te stellen of er wordt voldaan aan de normen. In potentie kan dit leiden tot meer discussie dan bij gesloten normen het geval is. Echter, de vrijheid die open normen bieden om aan de eisen te voldoen, kunnen leiden tot minder maatwerk en binnenplanse afwijkingen. Dit komt de doorlooptijd voor afhandeling van een aanvraag weer ten goede.

Het 'aan de voorkant goed regelen' gaat ook over heldere communicatie en een toegankelijke informatievoorziening. Heldere (digitale) informatie over waaraan te moeten voldoen en wat in te dienen, een duidelijke onderbouwing van besluiten, en een efficiënt en effectief frontoffice zorgt voor minder onrechtmatig bouwen en onveilige situaties. Dit betekent dan ook minder handhaving. Handhaving is vervelend voor de persoon die het betreft. Handhaving waar mogelijk te beperken leidt tot een hogere tevredenheid. Overigens kan handhaving ook juist dienstbaar zijn. Bijvoorbeeld als een onveilige situatie wordt beëindigd.

Vraag 8

In vervolg op de vorige vraag; u stelt dat gesloten normen eenvoudiger zijn voor de taakuitvoering van toezicht en handhaving. Maar dat is nu net het punt van West Betuwe: we zijn te veel dichtgetimmerd, waardoor vergunningverlening lastiger is. Klopt het dat dit tegenstrijdig is?

Antwoord

Het hanteren van gesloten normen staat niet gelijk aan beleid 'dichttimmeren'. Een gesloten norm houdt enkel in dat objectief vast te stellen is of er wordt voldaan aan een norm. Als voorbeeld: een gebouw mag niet hoger zijn dan een x-aantal meter. Daar waar harde technische eisen nodig zijn, is een gesloten norm aan te bevelen. Daar waar ruimte voor maatwerk is, kan een open norm deze ruimte bieden omdat er meer vrijheid is in hoe aan de eisen te kunnen voldoen. Op onderdelen kan de gemeente besluiten of het wenselijker is om met open of gesloten normen te werken. De aard van de norm (open of gesloten) heeft dan ook niet zozeer te maken met de hoeveelheid regels of 'vrijheid' die een gemeente biedt. In beide gevallen moet een aanvrager aan de norm (eis) voldoen.

Vraag 9

Wordt er door de gemeente West Betuwe een uitvoeringstoets gedaan bij de totstandkoming van nieuw beleid? Klopt het dat wanneer je dat niet doet, je het risico tijdens de uitvoering loopt dat je tegen allerlei hobbels aanloopt?

Antwoord

Een uitvoeringstoets geeft inzicht in de uitvoerbaarheid van nieuw beleid en beleidsregels. Dit vraagt om betrokkenheid van de gemeente en van de ODR. De gemeente is als bevoegd gezag (eind)verantwoordelijk voor het VTH-beleid en de regels, en de uitvoering daarvan. De ODR voert de taken namens de gemeente uit en stelt op onderdelen zelf uitvoeringsbeleid op, waaronder toezicht- en handhavingsbeleid.

De gemeente heeft de intentie om bij nieuw beleid en beleidsregels te allen tijde een uitvoeringstoets te doen, in ieder geval waar nodig en wenselijk, en daarbij de ODR als uitvoerende organisatie te betrekken. Dit om eventuele risico's op 'hobbels' in de uitvoering te beperken. In de praktijk lukt dat om verschillende redenen niet altijd. Andersom geldt ook: de ODR betreft niet altijd de gemeente daarbij. De uitvoeringstoets en wederzijdse betrokkenheid daarbij is een aandachtspunt dat in het verbetertraject van de dienstverlening rondom VTH-taken wordt meegenomen.

Vraag 10

Het besluit om de v-taken terug te halen lag er eerder dan het ontwerp van het nieuwe gemeentehuis. Waarom is er geen rekening gehouden met de genoemde aanpassingen aan het gemeentehuis ten behoeve van een veilige werkomgeving?

Antwoord

In 2020 heeft de destijds zittende gemeenteraad in principe besloten de vergunningtaken wél terug te halen van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR), maar constructiebeoordelingen en toezicht- en handhavingstaken niét. Het besluit op de (t)huisvestingsvisie is genomen in 2020. Dit ligt vóór het besluit om onderzoek te doen naar toezicht en handhaving en het nut en de noodzaak van een eventuele taakoverheveling. Pas in 2022 is in het huidige coalitieakkoord en in het college uitvoeringsprogramma opdracht gegeven om binnen deze bestuursperiode dit onderzoek te doen in het licht van vergunningtaken terughalen. Uw raad

heeft kennis kunnen nemen van de onderzoeksresultaten, onder andere ten aanzien van veilige taakuitvoering, onder de huidige (t)huisvestingsomstandigheden en geldende visie. Duidelijk is geworden dat er andere eisen aan het gebouw gesteld worden om de toezicht en handhavingstaken veilig uit te kunnen voeren.