

Informatienota

Datum vergadering	: 28 mei 2024
Registratienummer	: GZDGWB/905587
Informatienotnummer	: IN052
Portefeuillehouder	: Jacoline Hartman
Bijlage(n)	: 1. Advies Ondernemingsraad op terughalen vergunningtaken 2. Concept rapport Positionering toezicht- en handhavingstaken
Onderwerp	: Resultaten onderzoek TH-taken en advies Ondernemingsraad op terughalen vergunningtaken

Onderwerp

Het advies van de Ondernemingsraad gemeente West Betuwe op het terughalen van vergunningtaken en de resultaten van het onderzoek naar nut en noodzaak terughalen toezicht- en handhavingstaken.

Kennisnemen van

Kennis te nemen van:

1. Bijgaande negatief advies van de Ondernemingsraad gemeente West Betuwe op het terughalen van vergunningtaken.
2. Bijgaande concept rapport Positionering toezicht- en handhavingstaken van Hiemstra & De Vries.

Deze informatienota dient ter voorbereiding op de beeldvormende vergadering van 7 mei aanstaande.

Inleiding

Met de intentie om de dienstverlening te verbeteren heeft de raad in 2020 besloten de vergunningtaken terug te halen van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Conform het college-uitvoeringsprogramma (CUP) 2022-2026 moeten binnen de bestuursperiode de vergunningtaken terug zijn. In het licht van vergunningtaken terughalen en onderlinge verbondenheid van de taken moet tevens onderzoek zijn gedaan naar nut en noodzaak om ook toezicht- en handhavingstaken in de eigen organisatie te realiseren. Begin 2023 is een bestuurlijke planning gepresenteerd conform het uitvoeringsprogramma. Sindsdien is onderzoek uitgevoerd naar:

- De consequenties en inhoudelijke kaders voor implementatie van vergunningtaken (dec. 2023);
- De doorlooptijd, kosten en risico's van de aanschaf en implementatie van ICT (in afronding);
- Nut en noodzaak van het terughalen van toezicht- en handhavingstaken (concept rapport).

Op 6 februari 2024 is de raad meegenomen in het eindrapport Implementatie vergunningtaken van Hiemstra & De Vries en de conclusies daaruit. Een aantal inzichten, die ten tijde van de besluitvorming in 2020 nog niet bekend waren, zijn door de kwartiermaker extra onder de aandacht gebracht.

Sindsdien:

- *Is de projectleider dienstverlening VTH gestart.*

Zij werkt aan een plan van aanpak om te komen tot een Ontwikkelagenda Verbeteren Dienstverlening VTH. Deze Ontwikkelagenda gaat richting geven aan de gewenste verbeteringen

en benodigde middelen en maatregelen daarvoor. Hierover wordt uw raad geïnformeerd tijdens de oordeelsvorming op 11 juni, waarvoor uw raad een afzonderlijke informatie nota ontvangt.

- *Is de marktverkenning afgerond naar de doorlooptijd, kosten en risico's van aanschaf en implementatie van ICT.*

De resultaten uit de marktverkenning worden uitgewerkt in een advies. Hierover wordt uw raad geïnformeerd tijdens de oordeelsvorming op 11 juni, waarvoor uw raad een afzonderlijke informatie nota ontvangt.

- *Heeft de Ondernemingsraad (OR) negatief advies afgegeven op het terughalen van de vergunningtaken.*

Het college deelt dit advies snel na beschikbaar komen met uw raad (bijlage 1). Onder punt 1 van deze informatie nota staat een samenvatting van dit advies. Dit advies komt aan de orde tijdens de oordeelsvorming op 11 juni, waarvoor uw raad een afzonderlijke informatie nota ontvangt.

- *Is het onderzoek naar nut en noodzaak van toezicht- en handhavingstaken terughalen afgerond. Er ligt een concept rapport (bijlage 2). Op 7 mei is er een beeldvormende vergadering om uw raad mee te nemen in het concept rapport Positionering toezicht- en handhavingstaken. Ter voorbereiding hierop informeert het college middels deze nota onder punt 2 uw raad alvast over de belangrijkste conclusies en adviezen van Hiemstra & De Vries.*

Kernboodschap

1. Negatief advies van de Ondernemingsraad (OR) op het terughalen van vergunningtaken.

Met de intentie om de dienstverlening te verbeteren heeft de gemeenteraad van West Betuwe in 2020 besloten om de bouwvergunningtaken volledig terug te halen. Ter voorbereiding is een kaderstellend onderzoek ingesteld naar de implementatie van deze taken en de consequenties daarvan. De OR is regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken en inhoud van het onderzoek. Het college heeft besloten om advies aan de ondernemingsraad te vragen vooruitlopend op het voorgenomen besluit op de implementatie van de taken.

Alles overwegende adviseert de OR negatief op het voornemen van de gemeenteraad om de bouwvergunningtaken terug te halen. De OR adviseert het voornemen om bouwvergunningtaken terug te halen te heroverwegen en de taken bij de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) te laten. Hier aan liggen de volgende overwegingen ten grondslag:

- Het terughalen van taken leidt tot een beperkte verbetering van de dienstverlening.
- De 'plus op de dienstverlening' (uit Implementatie vergunningtaken, Hiemstra & De Vries), leidt tot grotere kwaliteitswinst en vraagt om minder investering. De OR juicht verder onderzoek naar de plus op de dienstverlening en minder kostbare alternatieve maatregelen toe.
- De gemeente heeft het gewenste kwaliteitsniveau van dienstverlening niet vastgesteld. Afspraken met de ODR over dienstverlening 'dichtbij en op maat' zijn (nog) niet goed of onvoldoende van de grond gekomen. Klantonderzoeken van de ODR tonen aan dat inwoners conform de criteria van de ODR tevreden zijn over de dienstverlening van de ODR.
- De gemeente is een jonge organisatie die nog in ontwikkeling is. Er is behoefte aan stabiliteit. Dit proces komt onder druk te staan wanneer er een groot nieuw team moet worden samengesteld. Het toevoegen van circa 20 FTE kan een negatieve impact hebben op het werkklimaat. In deze krappe arbeidsmarkt zal het ook een zeer moeilijke opgave zijn om de benodigde functies in het team te vervullen.

2. Toezicht- en handhavingstaken terughalen is niet noodzakelijk en niet nuttig. Taken terughalen vormt een bedreiging voor de kwaliteit en continuïteit van dienstverlening.

Het college heeft gevraagd onderzoek te doen naar nut en noodzaak om toezicht- en handhavingstaken zelf uit te voeren in het licht van vergunningtaken terughalen en dienstverlening dichtbij en op maat. Hiemstra & De Vries constateert acht relevante thema's in de afweging¹ voor de positionering van de taken. Dit zijn: (1) overzichtelijk werkproces, (2) kwaliteitscriteria (robuustheid), (3) kostenefficiëntie, (4) veiligheid van medewerkers, (5) dienstverlening dichtbij en op maat organiseren, (6) informatievoorziening, (7) relatie bestuur en uitvoering en (8) toekomstbestendigheid VTH-stelsel regio Rivierenland. Na beide scenario's (taken liggen bij de ODR óf bij de gemeente) langs de meetlat van het afwegingskader te hebben gelegd, komt Hiemstra & De Vries tot onderstaande conclusies². Hun conclusies en daaropvolgend advies zijn verwerkt in een concept rapport (bijlage 2).

- *Toezicht en handhavingstaken zelf uitvoeren is niet noodzakelijk. Er is geen wettelijke of organisatorische noodzaak om toezicht en handhaving bij de gemeente te positioneren.*
Door gebrek aan robuustheid kan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de uitvoering van de taken niet worden gewaarborgd binnen de gemeente West Betuwe. Hiemstra & De Vries acht het randvoorwaardelijk dat extra capaciteit en middelen worden vrijgemaakt om de taken robuust te organiseren binnen de gemeente, indien deze keuze wordt gemaakt. Zonder deze middelen, achten zij het positioneren van toezicht en handhaving bij de Omgevingsdienst als noodzakelijk.
- *Toezicht en handhavingstaken zelf uitvoeren is niet nuttig. Hiemstra & de Vries concludeert dat er méér nadelen, minder voordelen en méér risico's zijn wanneer taken bij de gemeente worden belegd. Hiemstra & de Vries adviseert om de toezicht en handhavingstaken bij de ODR te laten.*
 - *Kwaliteitscriteria* - Taken bij de ODR laten, leidt tot een robuuste organisatie van de taken die de continuïteit kan borgen. Zonder aanvullende maatregelen kunnen taken niet robuust worden georganiseerd bij de gemeente. Niet robuust zijn leidt tot het risico op onvoldoende waarborging van de kwaliteit, continuïteit en betrouwbaarheid van de taakuitvoering.
 - *Veiligheid medewerkers* - 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.
 - *Kostenefficiëntie* - Het terughalen van toezicht en handhaving leidt tot hogere structurele kosten dan wanneer deze bij de ODR worden gepositioneerd. Het inrichten van een VTH-afdeling en uittreden uit de ODR vraagt daarbovenop om een forse eenmalige investering.
 - *Dichtbij en op maat* - Sec toezicht en handhaving terughalen leidt nauwelijks tot verbetering 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.

¹ Zie hoofdstuk 5 van het rapport Positionering toezicht- en handhavingstaken, Hiemstra & De Vries

² Zie hoofdstuk 6 van het rapport Positionering toezicht- en handhavingstaken, Hiemstra & De Vries

- Relatie bestuur en uitvoering - Gezien de waarborgfunctie van de taken, navolgbare besluitvorming en het gelijkheidsbeginsel in de rechtspraak is voldoende afstand tussen het bevoegd gezag (de gemeente) en de uitvoering belangrijk. De gemeente blijft echter eindverantwoordelijk en moet daarom betrokken zijn bij keuzes en besluitvorming.
- Toekomstbestendigheid VTH-stelsel Rivierenland - Het herpositioneren van toezicht en handhaving druist in tegen de gedachte achter het stelsel van Omgevingsdiensten, het Interbestuurlijk Programma versterking van het VTH-stelsel en het solidariteitsbeginsel van waaruit gemeenten samenwerken in een gemeenschappelijke regeling.

Organisatorische en financiële gevolgen

Indien uw raad tegen het advies van Hiemstra & De Vries in besluit de taken terug te halen, horen daar organisatorische en financiële consequenties³ en risico's bij, hierna benoemd en toegelicht.

- *Continuïteit van taakuitvoering vraagt om investeren in robuustheid, kennis en vaardigheden Vanwege de krappe arbeidsmarkt is dit mogelijk onvoldoende voorhanden.*
 - Taken robuust organiseren vraagt om een minimale structurele uitbreiding van 2 fte handhavingscapaciteit bovenop de huidige formatie bij de ODR.
 - Volwaardige piket- en weekenddiensten draaien, ziekte en verlof opvangen en een veilige taakuitvoering borgen, vraagt om extra formatie van minimaal één koppel toezichthouders.
 - Continue investeren in kennis en vaardigheden, en inhuren op specialismes is noodzakelijk.
- *Veilige taakuitvoering vraagt om incidentele en structurele investeringen, continue aandacht en tijd van de organisatie en extra formatie om de veiligheid te organiseren.*
 - Om de veiligheid van toezichthouders en handhavers te kunnen waarborgen zijn aanpassingen en veranderingen noodzakelijk in het gemeentehuis. Dit betreft ook maatregelen die het open karakter van het gebouw aantasten, zoals een sluisingang en afgesloten balie.
 - De samenleving verruwt en verhardt. Ook in West Betuwe is sprake van ondermijnende activiteiten. Toezichthouders dienen hiertegen in bescherming te worden genomen. Hiervoor zijn maatregelen nodig van persoonlijke fysieke bescherming (body cams, steek werende vesten, verhogen weerbaarheid), werkafspraken met politie, organisatie nazorg bij (bijna) incidenten tot roosteraanpassingen (wisselen van toezichthouder, werken met duo's).
- *Toezicht- en handhavingstaken terughalen leidt tot desintegratiekosten (naar inschatting 2.706.000 euro), incidentele en structurele financiële investeringen voor het zelf uitvoeren van de taken én het verbeteren van de kwaliteit ervan. Dit is hoger dan ten tijde van besluitvorming in 2020 is ingeschat⁴. Dekking hiervoor ontbreekt in de begroting.*
 - De incidentele en structurele investeringen voor taakuitvoering en het verbeteren van de dienstverlening hangen af van de gemeentelijke ambities voor taakuitvoering.

³ Zie hoofdstuk 4 van het rapport Positionering toezicht- en handhavingstaken, Hiemstra & De Vries

⁴ In totaal 2.864.200 euro desintegratiekosten voor vergunningtaken én toezicht en handhavingstaken volgens Deloitte (2019).

- Met de invoering van de Wet kwaliteitsborging (Wkb) nemen de legesinkomsten af. Dit is voornamelijk een onzekere factor. Het effect van lagere legesinkomsten wordt momenteel onderzocht en loopt mee in het financieel meerjarenperspectief. Met de extra formatie-uitbreiding ten behoeve van het robuust uitvoeren van taken door de gemeente, wordt het verschil in dekking voor de kosten groter dan wanneer taken bij de ODR blijven.
 - Voor de uitvoering van toezicht en handhavingstaken is de aanschaf van een informatie-systeem noodzakelijk. Incidenteel en structureel investeren (geld, tijd en capaciteit) is vereist voor aanschaf, implementatie en veilig gebruik van informatievoorzieningen in samenwerking met de ODR. Hoewel de inkoopprijs niet veel zal verschillen van de prijs die de ODR betaalt, wordt de rekening nu niet verdeeld over alle gemeenten die deelnemen in de ODR.
- *Met het terughalen van de gehele VTH-taken zal de omvang van de ambtelijke organisatie toenemen met 28 fte. Dit is exclusief de nodige formatie-uitbreiding voor het duurzaam verbeteren van de dienstverlening VTH. De totaaluitbreiding (circa 10% van de organisatie) is hoger dan ten tijde van besluitvorming in 2020 is ingeschat⁵. Dit aantal heeft effect op de werkbaarheid van de organisatiestructuur en het werkklimaat voor medewerkers.*

Communicatie

Conform de communicatiestrategie en -kalender (vastgesteld door de stuurgroep VTH op 22 juni 2023) betrekken we belanghebbenden binnen en buiten de gemeentelijke organisatie tijdig en op de juiste manier. De strategie en kalender is specifiek voor de fase die loopt tot en met besluitvorming. Voor de volgende fase wordt een nieuwe strategie en kalender opgesteld. Ook in de nog op te stellen Ontwikkelagenda Verbeteren Dienstverlening VTH wordt een communicatiestrategie en -kalender opgenomen. Beide strategieën en kalenders worden wederom in samenwerking met een communicatieadviseur van de gemeente en van de ODR opgesteld.

Bestuurlijke planning

Tijdens de oordeelsvorming op 11 juni komt de bestuurlijke planning samen met het advies van de OR aan de orde, waarvoor uw raad een afzonderlijke informatienota ontvangt. Uw raad wordt tevens geïnformeerd over het plan van aanpak voor de Ontwikkelagenda Verbeteren Dienstverlening VTH en het advies over de doorlooptijd, kosten en risico's van aanschaf en implementatie van de noodzakelijke ICT.

Op 9 juli vindt in uw raad bespreking van de Perspectiefnota 2025 plaats. In september wordt uw raad voorgesteld een besluit te nemen op het terughalen van toezicht- en handhavingstaken en de implementatie van vergunningtaken in het licht van nieuwe inzichten ten aanzien van de dienstverlening VTH, de organisatorische en financiële consequenties, en het actuele financieel meerjarenperspectief.

Vervolg

Tijdens de beeldvormende vergadering van 7 mei wordt uw raad plenair geïnformeerd over de (voorlopige) resultaten uit het onderzoek naar nut en noodzaak terughalen toezicht- en

⁵ 22 fte inclusief ondersteuning (Deloitte, 2019): 11 vergunningen, 5 toezicht, 4 handhaving en 2 specialismen.

