



# HIEMSTRA & DE VRIES

## Rapportage onderzoek positionering toezicht & handhaving bouwvergunningen

*Positioneer toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst*

In opdracht van de gemeente West Betuwe

**David Beekhuis & Mees van Hoepen**

28 maart 2024

## Inhoud

Managementsamenvatting.....	4
<b>1 - Inleiding.....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding: collegebesluit onderzoek noodzaak en nut herpositionering toezicht & handhaving .....	7
1.2 Doel en resultaat van ons onderzoek.....	7
1.3 Onze aanpak in vier fases.....	8
1.4 Leeswijzer .....	8
<b>2 - Toezicht &amp; handhaving als waarborgfunctie .....</b>	<b>9</b>
2.1 Taakomschrijving toezicht & handhaving .....	9
2.1.1 Een verleende vergunning als aanzet tot toezicht & handhaving .....	9
2.1.2 Een melding of handhavingsverzoek als aanzet tot toezicht & handhaving .....	9
2.1.3 Vrijveldtoezicht als aanzet tot toezicht & handhaving.....	10
2.2 Toezicht & handhaving als waarborgfunctie .....	10
2.3 Beleidsruimte rondom toezicht & handhaving .....	11
2.4 Toezicht & handhaving in de huidige situatie .....	11
2.4.1 De huidige positionering bij de Omgevingsdienst.....	11
2.4.2 Toezicht- en Handhavingsstrategie Rivierenland 2022-2025 .....	12
2.4.3 De samenwerking binnen de Gemeenschappelijke regeling is blijvend .....	12
2.5 Toezicht & handhaving in relatie tot dienstverlening .....	12
2.5.1 Toezichthouden is dienstverlenend .....	13
2.5.2 Goede dienstverlening zit in de contactmomenten.....	13
2.5.3 Goede toezicht & handhaving is afhankelijk van de kwaliteit van de vergunning .....	13
2.5.4 Handhavingsverzoeken en meldingen vragen om dienstverlening.....	14
2.5.5 Dienstverlening vraagt om stelselmatig evalueren .....	14
<b>3 - Ontwikkelingen in het werkveld van de fysieke leefomgeving .....</b>	<b>15</b>
3.1 Ontwikkelingen in wetgeving rondom toezicht & handhaving .....	15
3.1.1 Invoering Omgevingswet .....	15
3.1.2 Werken met open en gesloten normen .....	15
3.1.3 Invoering Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).....	15
3.1.4 Financiële effecten inwerkingtreding Wkb .....	17
3.1.5 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) .....	17
3.2 Ontwikkelingen rondom de Omgevingsdienst .....	17
3.2.1 Interbestuurlijke Programma versterking van het VTH-stelsel .....	17
3.2.2 Wet op de gemeenschappelijke regelingen .....	18
3.3 Bredere (maatschappelijke) ontwikkelingen .....	18
3.3.1 Versteving aanpak ondermijning .....	18
3.3.2 Verharding in de samenleving.....	19
3.3.3 Juridificering van de samenleving .....	19
3.3.4 Krachte op de arbeidsmarkt .....	19
<b>4 - Het proces en de organisatorische financiële gevolgen bij (gedeeltelijk) uittreden .....</b>	<b>20</b>
4.1 Het juridische kader en de globale tijdsplanning .....	20
4.1.1 Bepalingen met betrekking tot taakvermindering en (gedeeltelijk) uittreden .....	20
4.1.2 Globale tijdsplanning bij (gedeeltelijk) uittreden .....	21
4.2 Globale doorkijk organisatorische consequenties .....	21
4.2.1 Het terug te halen takenpakket .....	21

4.2.2	Personele bezetting en inbedding in de organisatie .....	22
4.2.3	Huisvesting .....	22
4.2.4	Materiële overhead .....	23
4.3	Verkenning financiële consequenties .....	23
4.3.1	Begripsdefinities kosten; frictiekosten, desintegratiekosten en structurele kosten .....	23
4.3.2	Verkenning frictiekosten; projectkosten .....	23
4.3.3	Verkenning desintegratiekosten; compensatie uurtarief .....	23
4.3.4	Verkenning structurele kosten .....	24
4.3.5	De kosten in één overzicht .....	25
<b>5</b>	<b>Afwegingskader .....</b>	<b>27</b>
	Totstandkoming afwegingskader .....	27
5.1	Overzichtelijk werkproces .....	27
5.1.1	Beschrijving criteria: overzichtelijk werkproces .....	27
5.1.2	Deelconclusie .....	28
5.2	Kwaliteitscriteria (robuustheid) .....	29
5.2.1	Beschrijving criteria: kwaliteitscriteria (robuustheid) .....	29
5.2.2	Deelconclusie .....	31
5.3	Kostenefficiëntie .....	31
5.3.1	Beschrijving criteria: kostenefficiëntie .....	31
5.3.2	Deelconclusie .....	33
5.4	Veiligheid medewerkers .....	33
5.4.1	Beschrijving criteria: veiligheid medewerkers .....	33
5.4.2	Deelconclusie .....	34
5.5	Ruimte om de dienstverlening dichtbij & op maat te organiseren .....	34
5.5.1	Beschrijving criteria: ruimte om de dienstverlening dichtbij & op maat te organiseren .....	34
5.5.2	Deelconclusie .....	36
5.6	Informatievoorziening .....	36
5.6.1	Beschrijving criteria: informatievoorziening .....	36
5.6.2	Deelconclusie .....	37
5.7	Relatie bestuur en uitvoering .....	37
5.7.1	Beschrijving criteria: relatie bestuur en uitvoering .....	37
5.7.2	Deelconclusie .....	39
5.8	Toekomstbestendigheid VTH-stelsel regio Rivierenland .....	39
5.8.1	Beschrijving criteria: toekomstbestendigheid VTH-stelsel regio Rivierenland .....	39
5.8.2	Deelconclusie .....	40
<b>6</b>	<b>Conclusie &amp; advies .....</b>	<b>41</b>
6.1	De noodzaak en het nut .....	41
6.1.1	Individuele conclusies in een overzicht .....	41
6.1.2	De noodzaak .....	41
6.1.3	Het nut .....	41
6.2	Ons advies .....	41
6.2.1	Positioneer toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst .....	41
6.2.2	Als de toezichts- & handhavingstaken toch bij de gemeente West Betuwe worden gepositioneerd .....	42
6.3	Het verbeteren van de dienstverlening met betrekking tot toezicht & handhaving .....	43
<b>Bijlagen</b>	<b>.....</b>	<b>45</b>
	Bijlage 1 - Overzicht gesprekspartners onderzoek .....	45
	Bijlage 2 - Overzicht geraadpleegde documenten .....	46
	Bijlage 3 - Uitwerking handhavinginstrumenten .....	48

## Managementsamenvatting

Het college van burgemeester & wethouders (B&W) van de gemeente West Betuwe heeft in het college-uitvoeringsprogramma 2022-2026 opgenomen binnen de huidige raadsperiode te onderzoeken of er noodzaak of nut is om in navolging van de vergunningverleningstaken, ook de toezicht- en handhavingstaken rondom bouwvergunningen te positioneren bij de gemeente West Betuwe. Het doel van dit onderzoek is om het college van B&W en de gemeenteraad te voorzien van de informatie die nodig is om een principebesluit te kunnen nemen over de positionering van toezicht & handhaving. Hierover brengen wij in dit rapport ook een advies uit. Toezicht & handhaving heeft een belangrijke waarborgfunctie: toezicht & handhaving moet ertoe leiden dat de gebruikers, omwonenden en passanten van gebouwen en andere objecten in de fysieke leefomgeving erop kunnen vertrouwen dat deze veilig zijn voor mens, dier en gebouw. Het kunnen voldoen aan deze waarborgfunctie is voor ons leidend bij het maken van een keuze over de positionering. Hieronder volgen de conclusies uit het onderzoek en het bijbehorende advies.

### De samenwerking met de Omgevingsdienst Rivierenland is blijvend

De samenwerking met de Omgevingsdienst is blijvend, ook wanneer taken worden teruggehaald. Het is bij wet bepaald dat de taken met betrekking tot vergunningverlening, toezicht & handhaving op het gebied van milieu dienen te worden uitgevoerd door een Omgevingsdienst. Gezien de wettelijke verplichting om de taken rondom milieuvergunningen bij een Omgevingsdienst te organiseren, is er bij het eventueel herpositioneren van toezicht & handhaving rondom bouwvergunningen sprake van gedeeltelijk uittreden. Het is immers niet mogelijk om geheel uit de Gemeenschappelijke regeling te treden.

### De noodzaak

Wij zien geen wettelijke of organisatorische noodzaak om, gegeven het terughalen van de vergunningverleningstaken, toezicht & handhaving bij ofwel de Omgevingsdienst, ofwel bij de gemeente West Betuwe te positioneren. Met andere woorden: de gemeenteraad heeft wettelijk en organisatorisch gezien de ruimte om een keuze te maken. Echter, het in paragraaf 5.2 beschreven gebrek aan robuustheid wanneer de taken met de huidige taakomvang worden gepositioneerd bij de gemeente West Betuwe, leidt tot het risico dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de uitvoering van de taken niet kan worden gewaarborgd. Wij zien een kwalitatief goede en betrouwbare organisatie van toezicht & handhaving niet als een beleidsambitie, maar als een eis bij het maken van een keuze over de positionering van de taken. Wij achten het om die reden randvoorwaardelijk dat er capaciteit en middelen worden vrijgemaakt om toezicht & handhaving robuust te organiseren binnen de gemeente, indien deze keuze wordt gemaakt. Indien er geen voldoende middelen worden vrijgemaakt, achten wij het positioneren van toezicht & handhaving binnen de gemeente West Betuwe niet mogelijk en zien wij het als noodzakelijk om de taken bij de Omgevingsdienst te positioneren.

### Het nut

Wij concluderen dat aan zowel het positioneren van toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst, als aan het positioneren van toezicht & handhaving bij de gemeente West Betuwe, voor- en nadelen en kansen en risico's verbonden zijn. Door de voor- en nadelen en kansen en risico's tegen elkaar af te zetten en een weging toe te kennen aan de verschillende criteria in het afwegingskader, komen wij tot het onderstaande advies.

### Ons advies

Op basis van ons onderzoek adviseren wij de gemeente West Betuwe om de toezicht- en handhavingstaken rondom bouwvergunningen door de Omgevingsdienst Rivierenland te blijven laten uitvoeren. We baseren ons advies op de onderstaande argumenten:

#### 1. Het positioneren van toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst leidt met de huidige taakomvang tot een robuuste organisatie van de taakuitvoering, bij de gemeente West Betuwe niet (zie paragraaf 5.2 voor een nadere toelichting).

Het positioneren van de taken met de huidige omvang bij de gemeente West Betuwe gaat om ongeveer vier fte toezichthouders en twee fte juristen. Daarmee wordt niet voldaan aan gestelde kwaliteitscriteria voor robuustheid. Zonder extra fte's toe te voegen, kan de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van toezicht & handhaving niet worden gewaarborgd. Met de huidige omvang van de taken vraagt dit om een structurele uitbreiding van de formatie van ten minste twee fte. Door de krapte op de arbeidsmarkt ontstaat het risico dat deze posities niet tijdig kunnen worden ingevuld. Het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst leidt door de omvang van de Omgevingsdienst wel tot robuustheid, zonder dat daarvoor structureel moet worden geïnvesteerd in extra formatieplaatsen.

- 2. Een veilige taakuitvoering vraagt om maatregelen waaraan de gemeente West Betuwe op dit moment niet voldoet en waaraan de gemeente West Betuwe gedeeltelijk niet kan voldoen en waaraan de Omgevingsdienst wel voldoet (zie paragraaf 5.4 voor een nadere toelichting).**

Een veilige taakuitvoering vraagt om een uitgebreid pakket aan voorzorgsmaatregelen en continue aandacht voor de naleving hiervan. In de huidige situatie voldoet de gemeente West Betuwe daar niet aan. De Ondernemingsraad van de gemeente West Betuwe heeft hier gedurende het onderzoek haar zorgen over uitgesproken. Zo zijn er fysieke aanpassingen nodig aan het gemeentehuis in het kader van preventieve maatregelen. Bovendien is de Omgevingsdienst vanwege de schaalgrootte in staat om voorzorgsmaatregelen te treffen waarin de gemeente West Betuwe niet kan voorzien (bijvoorbeeld het veranderen van werkgemeente bij incidenten) en vraagt het om het beperken van de vrije toegang tot de ontvangsthal van het gemeentehuis.

- 3. Het terughalen van toezicht & handhaving biedt weinig ruimte voor de verbetering van de dienstverlening ten opzicht van de Omgevingsdienst, maar leidt wel tot continuïteitsrisico's (zie paragraaf 5.5 voor een nadere toelichting).**

Het terughalen van taken is hoofdzakelijk gericht op het verbeteren van de dienstverlening. Echter, gezien de aard van de taken biedt toezicht & handhaving relatief weinig ruimte om de dienstverlening te verbeteren. Hetgeen hier wel aan bijdraagt kan ook worden bereikt wanneer de taken bij de Omgevingsdienst zijn gepositioneerd. Bovendien maken het gebrek aan robuustheid en de krapte op de arbeidsmarkt dat de continuïteit van de dienstverlening onvoldoende kan worden gewaarborgd wanneer de taken worden teruggehaald.

- 4. Het terughalen van toezicht & handhaving leidt tot hogere incidentele en structurele kosten, dan wanneer de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd (zie paragraaf 5.3 voor een nadere toelichting).**

Het (gedeeltelijk) uittreden bij de Omgevingsdienst resulteert in de verplichting om desintegratiekosten te betalen. Een eerste doorrekening van de desintegratiekosten bij het terughalen van toezicht & handhaving resulteert in een totaalsom van €2.706.000,-. Daar komen frictiekosten bij, waarbij een eerste doorrekening leidt tot een inschatting van €355.000,-. Hierbij is de implementatiefase niet meegenomen. Bovendien heeft de gemeente West Betuwe bij het terughalen van de taken, om de uitvoering van toezicht & handhaving robuust te organiseren, te investeren in de omvang van de formatie. Met de huidige omvang van de taken vraagt dit om een structurele uitbreiding van de formatie van ten minste twee fte. Een eerste doorrekening van de kosten hiervan komt uit op een stijging van de jaarlijkse structurele lasten met €226.000,-. Het verder invulling geven aan de kwaliteit en ambities van de uitvoering, vraagt mogelijk een verdere uitbreiding van de formatie ten opzicht van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. Dit heeft betrekking op de inbedding van de huidige werkafspraken met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering (paragraaf 5.3) en de veiligheid van de toezichthouders (paragraaf 5.4). Een kaderstellend onderzoek zou moeten uitwijzen wat de voorziene omvang hiervan is. Deze kosten en de bijkomende risico's wegen wat ons betreft niet op tegen de ruimte om de dienstverlening te verbeteren.

**Als de toezichts- & handhavingstaken toch bij de gemeente West Betuwe worden gepositioneerd**

Op basis van ons onderzoek adviseren wij de taken rondom toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst te blijven positioneren. Mocht de gemeente West Betuwe ertoe besluiten de taken toch terug te halen, dan heeft de gemeente rekening te houden met verschillende consequenties. Het terughalen van de taken vraagt in ieder geval om:

1. *Het betalen van de desintegratie- en frictiekosten (paragraaf 5.2)*: een eerste doorrekening resulteert in een totaal van desintegratiekosten van €2.706.000,-. Het daadwerkelijke bedrag is afhankelijk van de rekenmethode die wordt vastgesteld door het Algemeen Bestuur en de aard en omvang van de (gedeeltelijke) uittreding. Daar komen frictiekosten bij, waarbij een eerste doorrekening leidt tot een inschatting van €355.000,-, waarbij de implementatiefase niet is meegenomen.
2. *Het uitbreiden van de formatie (paragraaf 5.3)*: om de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van toezicht & handhaving te waarborgen, moet worden voldaan aan de robuustheidscriteria. Met de huidige omvang van de taken vraagt dit om een structurele uitbreiding van de formatie van ten minste twee fte, ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. Een eerste doorrekening van de kosten hiervan komt uit een stijging van de jaarlijkse structurele lasten met €226.000,-. De inbedding van de huidige werkafspraken met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering (avondpiketdiensten en weekenddiensten) en de veiligheid van de toezichthouders (werken in duo's), vraagt mogelijk om een verdere uitbreiding van de formatie, ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. In dit stadium kunnen deze kosten niet worden gekwantificeerd. Tot slot wordt verwacht dat de inwerkingtreding van de Wkb ertoe leidt dat de taakomvang van toezicht & handhaving afneemt, terwijl de robuustheidscriteria gelijk blijven. Zodoende is het denkbaar dat de structurele investering die moet worden gedaan om te voldoen aan de robuustheidscriteria, verder afwijkt van de op de taakomvang gebaseerde formatie. Door de omvang van de Omgevingsdienst, is hier bij de Omgevingsdienst geen sprake van. Daarmee zou de benodigde structurele investering die gepaard gaat met het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe, nog verder toenemen ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. De verdere implementatie van de Wkb en een kaderstellend onderzoek moeten uitwijzen wat de (voorzien) omvang hiervan is.
3. *Het treffen van voldoende veiligheidsmaatregelen (paragraaf 5.4)*: de aard van de werkzaamheden en de verharding van de samenleving vragen om het treffen van voldoende veiligheidsmaatregelen. Onderdeel daarvan is het herinrichten van de toegang van het gemeentehuis in Geldermalsen, om zodoende de vrije toegang te beperken. Echter, de huidige taakomvang maakt het onmogelijk om sommige werkafspraken in het kader van veiligheid (bijvoorbeeld het veranderen van werkgemeente bij incidenten) in te bedden binnen de gemeente West Betuwe.
4. *Het uitstellen van de implementatie van de Vergunningverlenendetaken (paragraaf 4.1.2)*: het terughalen en implementeren van toezicht & handhaving vraagt om een kaderstellend onderzoek en gedegen implementatietraject. Het hanteren van de in paragraaf 4.1.2 genoemde uitgangspunten, leidt tot uitreden van vergunningverlening én toezicht & handhaving per 1 januari 2027. Dit is een jaar later dan in de initiële planning van het vergunningentraject is opgenomen.



## 1 - Inleiding

### 1.1 AANLEIDING: COLLEGEBSLUIT ONDERZOEK NOODZAAK EN NUT HERPOSITIONERING TOEZICHT & HANDHAVING

De gemeenteraad van West Betuwe heeft in 2020 besloten om de bouwvergunningverleningstaken terug te halen van de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) naar de eigen ambtelijke organisatie. Het doel hiervan is om de dienstverlening aan inwoners, bedrijven en instellingen binnen de gemeente te verbeteren. Het college van burgemeester & wethouders (B&W) heeft in het college-uitvoeringsprogramma 2022-2026 besloten om binnen de huidige raadsperiode te onderzoeken of er noodzaak of nut is om in navolging op de vergunningverleningstaken, ook de toezicht- & handhavingstaken rondom de bouwen terug te halen. Het college-uitvoeringsprogramma stelt:

*“We onderzoeken het nut en de noodzaak om ook toezicht & handhaving ten aanzien van bouwen in eigen huis te realiseren en organiseren. We maken een keuze over het al dan niet terughalen van betreffende taken.”*

Voordat de gemeenteraad kan besluiten of, en in welke vorm, de toezicht- & handhavingstaken worden teruggehaald, dient in kaart te worden gebracht wat de noodzaak en het nut hiervan is, afgewogen tegen de organisatorische en financiële consequenties. Wij hebben de opdracht gekregen om dit te onderzoeken. Dit onderzoek kent daarmee een andere aard dan het eerder door Hiemstra & De Vries uitgevoerde kaderstellend onderzoek naar de implementatie van de vergunningverleningstaken<sup>1</sup>. Het huidige onderzoek vindt plaats met als doel een advies uit te brengen over waar de taken gepositioneerd zouden moeten worden, zodat hierover een principebesluit kan worden genomen. Bij het kaderstellend onderzoek naar de implementatie van de vergunningverleningstaken lag er al een besluit en ging het over de vraag hoe hier invulling aan te geven en wat hiervan de consequenties zijn voor de gemeente West Betuwe.

#### Onderscheid VTH-taken op het gebied van bouwvergunningen en VTH-taken op het gebied van milieuvergunningen

Op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving rondom de fysieke leefomgeving maken we onderscheid tussen milieuvergunningen (en toezicht & handhaving) en bouwvergunningen (en toezicht & handhaving). Een *milieuvergunning* is de administratieve toelating die de te nemen maatregelen voorschrijft, zodat activiteiten niet schadelijk zijn voor het milieu, de gezondheid of de veiligheid. Dit valt onder de ‘basistaken’ van de Omgevingsdienst. Een gemeente is bij wet verplicht deze taken bij een Omgevingsdienst onder te brengen. Met *bouwvergunningen* bedoelen we de taken die te maken hebben met bouwen aan of nabij een gebouw. Dit worden ook wel de BRIKS-taken genoemd: bouwen, reclame, inritten, kappen en sloop. Deze taken vallen buiten de ‘basistaken’ en het staat de gemeente vrij om deze zelf of door een derde partij, al dan niet een Omgevingsdienst, te laten uitvoeren. Gezien de wettelijke verplichting om de taken rondom milieuvergunningen bij een Omgevingsdienst te organiseren, heeft dit onderzoek enkel betrekking op de toezichts- & handhavingstaken rondom bouwvergunningen. Daar waar we in dit rapport spreken over vergunningverlening, toezicht of handhaving, betreft dit de taak of taken met betrekking tot de bouw-gerelateerde taken, tenzij nadrukkelijk anders wordt vermeld.

### 1.2 DOEL EN RESULTAAT VAN ONS ONDERZOEK

Dit onderzoek heeft betrekking op de opdracht uit het college-uitvoeringsprogramma om onderzoek te doen naar de positionering van toezicht & handhaving. We nemen het principebesluit om de vergunningverleningstaken terug te halen hierbij als uitgangspunt. Het **doel van dit onderzoek** is om het college van B&W en de gemeenteraad te voorzien van de informatie die nodig is om een principebesluit te kunnen nemen over de positionering van toezicht & handhaving. Tevens brengen wij hierover een advies uit. Dit doen we door antwoord te geven op vijf onderzoeksvragen:

1. Bezien in het licht van de ontwikkelingen in het fysiek domein, welke keuzemogelijkheden heeft de gemeente West Betuwe met betrekking tot de positionering van toezicht & handhaving en de invulling die hieraan wordt gegeven?
2. Wat betekenen de ontwikkelingen in het fysiek domein en de organisatorische en financiële consequenties van deelvraag vier voor de haalbaarheid van het herpositioneren van toezicht & handhaving bij West Betuwe in termen van ‘sterkte-zwakte’ of ‘kansen-bedreigingen’?
3. Welke organisatorische consequenties (personeel, organisatiestructuur, facilitaire voorzieningen en ICT) en kostenposten zijn er verbonden aan het intern organiseren van toezicht & handhaving en welke indicaties kunnen er al worden gegeven van de (cijfermatige) invulling hiervan?

<sup>1</sup> Bron: Hiemstra & De Vries - Rapportage onderzoek implementatie bouwvergunningverleningstaken - *Bouwvergunningverleningstaken West Betuwe; de dienstverlening centraal* – november 2023.

4. Bezien in het licht van het raadsbesluit om de vergunningverleningstaken intern te organiseren, wat is de noodzaak van het herpositioneren van de toezicht & handhaving?
5. Bezien in het licht van het raadsbesluit om de vergunningverleningstaken intern te organiseren, wat is het nut van het herpositioneren van toezicht & handhaving en in hoeverre draagt dit bij aan de kwaliteit van dienstverlening?

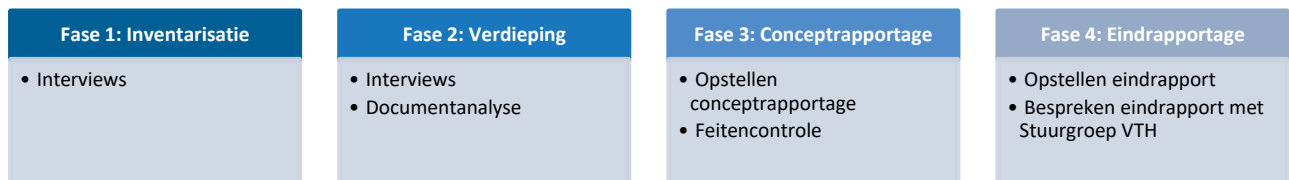
We hebben twee scenario's onderzocht: ofwel toezicht & handhaving wordt georganiseerd bij de Omgevingsdienst (de huidige situatie), ofwel toezicht & handhaving wordt teruggehaald en georganiseerd binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente West Betuwe. Het **resultaat van dit onderzoek** zijn de conclusies en het advies over de positionering van de taken in hoofdstuk 6.

**Samenhang toezicht & handhaving**

Toezicht & handhaving zijn twee verschillende functionaliteiten en worden door twee verschillende functionarissen uitgevoerd. Toezicht vindt plaats door een toezichthouder en handhaving wordt door een jurist uitgevoerd, waarbij de toezichthouder de controles uitvoert. Desondanks kunnen deze taken niet als losstaand worden gezien. Immers, wanneer er bij toezichthouding wordt geconstateerd dat er strijdigheden bestaan, dient er handhavend op te worden getreden. Tijdens het toezichthouden en handhaven hebben de twee functionarissen veelvuldig en intensief contact. Op basis van ons onderzoek constateren we dat er geen realistisch werkbaar scenario denkbaar is waarbij deze twee functionaliteiten los van elkaar (de één bij de Omgevingsdienst, de ander bij de gemeente) worden gepositioneerd.

**1.3 ONZE AANPAK IN VIER FASES**

Ons onderzoek bestaat uit vier fases, welke hieronder schematisch zijn weergegeven. In de *eerste fase* hebben we verschillende stakeholders gevraagd naar de voor hen belangrijke afwegingen bij het maken van een keuze tussen de twee eerder beschreven scenario's. Tevens hebben we op basis van deze gesprekken de gevolgen van de ontwikkelingen die raken aan het werkveld van toezicht & handhaving ingekleurd. In de *tweede fase* hebben we verdiepende gesprekken gevoerd en een documentstudie uitgevoerd om openstaande vragen verder in te vullen. De gesprekken in de eerste twee fases hebben we gevoerd met medewerkers van de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst, maar ook met medewerkers van andere gemeenten, Omgevingsdiensten en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). Door ook andere partijen dan de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst Rivierenland te spreken, is een breed beeld ontstaan van de afwegingscriteria en de ontwikkelingen in het werkveld. Een geanonimiseerd overzicht van de gesproken partijen is weergegeven in bijlage 1 en een overzicht van de gebruikte documenten is weergegeven in bijlage 2. In *fase 3* is een conceptversie van de rapportage opgesteld. Deze is besproken met de Stuurgroep Vergunningen, toezicht en handhaving (VTH), het college van B&W en de ondernemingsraad West Betuwe. Daarnaast is er door de Omgevingsdienst en een aantal ambtenaren van de gemeente West Betuwe een feitencontrole uitgevoerd. Op basis van de reacties op de conceptrapportage is in *fase 4* de eindrapportage opgesteld. Deze is opgeleverd aan de Stuurgroep VTH en met hen besproken.



**1.4 LEESWIJZER**

Dit rapport kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 wordt uiteengezet wat het taakveld van toezicht & handhaving inhoudt, wat het belang van kwalitatief goede toezicht & handhaving is, welke beleidsruimte de gemeente heeft omtrent toezicht & handhaving en de dienstverlening hierbij en hoe toezicht & handhaving in de huidige situatie is georganiseerd. In hoofdstuk 3 worden de voorziene veranderingen die raken aan het werkveld van toezicht & handhaving beschreven. In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de veranderingen die worden voorzien in de relevante wetgeving rondom de fysieke leefomgeving, de veranderingen rondom de Omgevingsdiensten en de overige maatschappelijke ontwikkelingen die invloed hebben op het werk van toezicht & handhaving. Op basis van de deze hoofdstukken geven we antwoord op deelvragen 1 en 2. In hoofdstuk 4 schetsen we hoe (gedeeltelijke) uitreding uit de Gemeenschappelijk regeling eruit zou zien en geven we een doorkijk naar de organisatorische en financiële consequenties van het terughalen van de taken, waarmee we antwoord geven op deelvraag 3. In hoofdstuk 5 leggen we de twee onderzochte scenario's langs een afwegingskader, waarmee we de twee scenario's toetsen op verschillende criteria die van belang zijn bij het maken een keuze. Op basis van het afwegingskader trekken we in hoofdstuk 6 een conclusie over de noodzaak en het nut met betrekking tot het (her)positioneren van de taken en geven we een advies hierover. Daarmee geven we antwoord op deelvragen 4 en 5.



## 2 - Toezicht & handhaving als waarborgfunctie

*In dit hoofdstuk omschrijven we achtereenvolgens wat toezicht & handhaving inhoudt en hoe dit er in de praktijk uitziet, wat de maatschappelijke functie is van toezicht & handhaving, welke beleidsruimte er bestaat op het gebied van toezicht & handhaving, welke ruimte het werkveld rondom toezicht & handhaving biedt met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening en hoe toezicht & handhaving in de huidige situatie is georganiseerd, inclusief de huidige aard en omvang van deze taken.*

### 2.1 TAAKOMSCHRIJVING TOEZICHT & HANDHAVING

Vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) betreft de verantwoordelijkheid voor informatieverstrekking over alle op de gebouwde en openbare ruimte gerichte activiteiten, de vergunningverlening hiervoor en het toezicht en de handhaving op de naleving van de vastgestelde kaders. Het *toezicht* is het controleren op de naleving van de regelgeving op het gebied van bouw- en omgevingsplannen. Dit heeft betrekking op nieuwbouw én op aanpassingen aan de bestaande bouw. Wanneer de regelgeving niet wordt nageleefd, kan er handhavend worden opgetreden door een toezichthouder. In dat geval is er sprake van *handhaving*, zoals beschreven in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Dit kan worden gedaan door een gemeente zelf, maar ook door een uitvoeringsorganisatie zoals de Omgevingsdienst. De toezichthouder heeft drie formele handhavingsinstrumenten: (1) instrumenten gericht op herstel, (2) de bestuurlijke boete en (3) de stafrechtelijke sanctie. In bijlage 3 worden deze instrumenten uitgebreid toegelicht.

De aanzet tot het uitvoeren van toezicht & handhaving kan op drie manieren worden gegeven. In de onderstaande paragrafen gaan we hierop in. In alle drie de gevallen is er sprake van volgorde in de werkzaamheden: eerst wordt er toezicht gehouden (nagaan of er sprake is van strijdigheid) en vervolgens wordt er, indien nodig, gehandhaafd. In de kaders staan we stil bij de (verwachte) gevolgen van de inwerkingtreding van de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb)<sup>2</sup>. In paragraaf 3.1.3 staan we hier uitgebreid bij stil.

#### 2.1.1 Een verleende vergunning als aanzet tot toezicht & handhaving

Na het verlenen van een bouwvergunning moet worden nagegaan of er door de aanvrager is voldaan aan de voorwaarden voor de totstandkoming van de vergunning. Dit heeft betrekking op twee elementen: toezicht op de omgevingsplanactiviteit en toezicht op de bouwactiviteit. De *omgevingsplanactiviteit* gaat over op de visie van de gemeente op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Toezichthouden hierop gaat over het toetsen of het gebruik van de fysieke leefomgeving in lijn is met het omgevingsplan. Toezicht op de *bouwactiviteit* gaat over het nagaan of wordt voldaan aan de technische voorschriften uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het bouwen in overeenstemming met de vergunning. Dit gaat om de vraag of een bouwwerk veilig is voor mens, dier en gebouw. Het bevoegd gezag dat de vergunning verleent, is ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van toezicht & handhaving op deze vergunning. Bij het verlenen van een vergunning dient rekening te worden gehouden met het benodigde toezicht (en indien nodig handhaving) op het voldoen aan de voorwaarden op basis waarvan de vergunning is verleend. Hierbij is het verlenen van een vergunning aanzet tot het uitvoeren van toezicht & handhaving.

#### De rol van de toezichthouder verandert door de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb)

In 2022 heeft de Omgevingsdienst in 829 dossiers toezicht verleend op basis van een verleende vergunning ten behoeve van de gemeente West Betuwe. Met de inwerkingtreding van de Wkb verandert de rol van de gemeente op het gebied van toezicht & handhaving binnen gevolgklasse 1 nieuwbouw. Het toetsen van bouwplannen en het houden van toezicht op de uitvoering vervalt en daarmee vervalt ook een gedeelte van de werkzaamheden van de toezichthouder. Wel blijft de gemeente het bevoegd gezag. Daarnaast controleert de gemeente in het nieuwe stelsel het uitzetwerk en het peil en of een kwaliteitsborger gerechtigd is een bouwplan te controleren, waarbij de gereed melding administratief wordt afgehandeld. Daarnaast houdt de gemeente de taak om in geval van een calamiteit handhavend op te treden.

#### 2.1.2 Een melding of handhavingsverzoek als aanzet tot toezicht & handhaving

Indien een derde partij van mening is dat er niet wordt voldaan aan de omgevingsplanactiviteit of Bbl, kan deze een melding of handhavingsverzoek neerleggen bij het bevoegd gezag. Bij een verzoek om handhaving wordt een formeel besluit genomen, waartegen de indiener bezwaar kan maken en tegen in beroep kan gaan. Om hiertoe gerechtigd te zijn, dient de indiener belanghebbende te zijn. Bij een melding wordt geen formeel besluit genomen, maar wordt gekeken of er iets met de melding kan worden gedaan. Iedereen kan een melding doen. Het bevoegd gezag heeft de 'beginselplicht tot handhaving', wat betekent dat het

<sup>2</sup> Bron: Omgevingsdienst Rivierenland – *Managementrapportage: Gemeente West Betuwe* (januari t/m december 2022). In dit onderzoek gebruiken we de cijfers uit het jaar 2022 om aan te sluiten bij de 'rapportage onderzoek implementatie bouwvergunningverleningstaken West Betuwe; de dienstverlening centraal', november 2023.

bevoegd gezag in beginsel moet optreden tegen een illegale situatie. Dat betekent dat je in beginsel handhaving kunt afdwingen door het indienen van een handhavingsverzoek. Het bevoegd gezag onderzoekt vervolgens of hiertegen dient te worden opgetreden.

#### **Er komen meer meldingen en handhavingsverzoeken door de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb)**

Ten behoeve van de gemeente West Betuwe heeft de Omgevingsdienst in 2022 in 43 dossiers opgetreden op basis van een melding en in 38 dossiers op basis van een handhavingsverzoek. Op basis van de gesprekken constateren wij dat de hoeveelheid meldingen en handhavingsverzoeken al een aantal jaar toeneemt. Bovendien verwachten we dat dit met de inwerkingtreding van de Wkb nog verder zal toenemen. Immers, omdat bouwwerken binnen gevolgklasse 0 vergunningsvrij worden, is de kans reëel dat er meer disputen ontstaan tussen betrokkenen, waarbij het bevoegd gezag wordt verzocht als bemiddelaar op te treden.

#### **2.1.3 Vrijveldtoezicht als aanzet tot toezicht & handhaving**

Vrijveldtoezicht is het houden van toezicht buitenom het toezicht gericht op een specifieke vergunning of een melding of handhavingsverzoek. Vrijveldtoezicht bestaat uit observerende controles om na te gaan of er wordt voldaan aan de regels en voorwaarden vanuit ruimtelijk gebruik, bouwen, (brand)veiligheid, APV en bijzondere wetten. Dit kan op specifieke thema's of in specifieke gebieden. De aanleiding tot vrijveldtoezicht kan zijn dat er bestuurlijke prioriteit wordt gegeven aan een thema of gebied, of omdat een toezichthouder tijdens een routin ronde of in een gesprek signalen opvangt. Of, en in welke mate, er invulling wordt gegeven aan het vrijveldtoezicht en op welke thema's of in welke gebieden, is afhankelijk van de keuzes die er op politiek-bestuurlijk niveau worden gemaakt. Dit gaat hierbij om inhoudelijke afwegingen én financiële afwegingen. Immers, om vrijveldtoezicht te kunnen houden, dienen capaciteit en dus financiële middelen beschikbaar te worden gesteld. Vrijveldtoezicht kan niet direct worden bekostigd uit leges en wordt dus bekostigd uit de algemene middelen.

#### **Vrijveldtoezicht wordt belangrijker door de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (Wkb)**

In 2022 heeft de Omgevingsdienst geen vrijveldtoezicht uitgevoerd ten behoeve van de gemeente West Betuwe. Op basis van de gesprekken verwachten wij dat met de inwerkingtreding van de Wkb het belang van het vrijveldtoezicht gaat toenemen. Deze toename wordt veroorzaakt door twee zaken. Ten eerst is voor bouwwerken binnen gevolgklasse 0 geen vergunning meer nodig, maar dient er wel te worden voldaan aan de eisen uit het Bbl. De gemeente blijft de verantwoordelijkheid dragen om hierop te controleren. Ten tweede constateren we dat het inschakelen van de kwaliteitswaarborger er mogelijk toe zal leiden dat de kosten van een bouwvergunning zullen toenemen. We verwachten dat, ten gevolge hiervan, meer initiatiefnemers ervoor zullen kiezen om zonder vergunning te bouwen. Om wildgroei te voorkomen en het maatschappelijk belang van vergunningverlening, toezicht & handhaving te kunnen waarborgen, zal er actief vrijveldtoezicht moeten worden toegepast.

## **2.2 TOEZICHT & HANDHAVING ALS WAARBORGFUNCTIE**

Het omgevingsrecht beschrijft de regels die schadelijke neveneffecten van menselijke (bouw)activiteiten moeten voorkomen of beperken. Regulering in de vorm van wetgeving, vergunningverlening, beleidsregels, richtlijnen en zelfregulering, is nodig om de veiligheid, de gezondheid en de ruimtelijke orde in een gemeente te waarborgen. Regels hebben alleen maatschappelijk nut als zij ook worden nageleefd en naleving is niet vanzelfsprekend. Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet stelt dat het verlenen van een vergunning, het houden van toezicht en eventueel handhavend optreden, bevoegdheden zijn van de gemeente als bestuursorgaan. Zoals eerder gesteld, is het bevoegd gezag dat de vergunning verleent ook verantwoordelijk voor het uitvoeren van toezicht & handhaving op deze vergunning. Deze plicht gaat verder dan enkel hetgeen dat vergund is door de gemeente. Toezicht op- en handhaving van vergunningen gaat óók over bouwwerken die zijn gebouwd, verbouwd of gesloopt zonder vergunning. Toezicht & handhaving gaat daarmee verder dan een reguliere dienst die door de gemeente wordt aangeboden. Het heeft een waarborgfunctie: toezicht & handhaving moet ertoe leiden dat de gebruikers, omwonenden en passanten van gebouwen en andere objecten in de fysieke leefomgeving erop kunnen vertrouwen dat deze veilig zijn voor mens, dier en gebouw. Het VTH-beleid van de regio Rivierenland verwoordt dit als volgt<sup>3</sup>:

*“Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van regels is voor ons geen doel op zich. We voeren deze taken uit voor een goede kwaliteit van de leefomgeving. Met dit VTH-beleid zijn we transparant over wat we met onze taken beogen, wat we daarbij belangrijk vinden, hoe we onze taken uitvoeren en welke keuzes we daarin maken.”*

<sup>3</sup> Bron: Regio Rivierenland – VTH-beleid Rivierenland 2022-2025.

**2.3 BELEIDSRUIMTE RONDOM TOEZICHT & HANDHAVING**

Toezicht & handhaving wordt tot op zekere hoogte bepaald door landelijke kaders en wetgeving. Zo zijn de technische toetsingskaders voor de bouwactiviteit landelijk vastgelegd in het Bbl en wordt de beleidsvrijheid bij het bepalen of er wordt gehandhaafd ingeperkt door de ‘beginselplicht tot handhaving’. Het bestuursorgaan beschikt over beleidsvrijheid bij het bepalen of er wordt gehandhaafd en mag de relevante belangen afwegen bij het nemen van een besluit. Echter, gelet op het algemeen belang dat is gediend met toezicht & handhaving, dient het bestuursorgaan haar bevoegdheden te gebruiken als wordt geconstateerd dat een wettelijk voorschrift wordt overtreden. De beginselplicht is vooral aan de orde wanneer een belanghebbende een verzoek tot handhaving indient. Het bestuursorgaan moet dan immers een besluit nemen op het verzoek. Alleen als er bijzondere omstandigheden zijn om dit niet te doen, mag het bestuursorgaan afzien van handhaving. Dit kan zich voordoen als er een concreet zicht op legalisatie bestaat of als handhaven zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Toch heeft de gemeente wel ruimte om invloed uit te oefenen op de uitvoering van toezicht & handhaving. Het vrijveldtoezicht biedt hiervoor de meeste ruimte. Op basis van artikel 13.8 van het Omgevingsbesluit is het verplicht om jaarlijks de uitvoerings- en handhavingstrategie uit te werken in een uitvoeringsprogramma. Hierin wordt uiteengezet welke doelen worden gesteld voor het vrijveldtoezicht, welke werkzaamheden worden verricht en hoe prioritering verloopt. Deze handhavingstrategie wordt gebaseerd op een analyse van de problemen die zich (kunnen) voordoen in het gebied. Dit is grotendeels een politiek-bestuurlijke afweging. Zowel op inhoudelijk niveau (wat vindt de gemeente belangrijk), als op financieel niveau (hoeveel capaciteit is de gemeente bereid beschikbaar te stellen). Het Omgevingsbesluit (artikel 13.5.2) verplicht de bestuursorganen die deelnemen aan een Omgevingsdienst om in gezamenlijkheid een uniforme uitvoerings- en handhavingstrategie vast te stellen voor de werkzaamheden op het gebied van toezicht & handhaving. Dit neemt niet weg dat de gemeente hier invloed op heeft. De uniforme uitvoerings- en handhavingstrategie wordt immers ambtelijk afgestemd, bestuurlijk in het college goedgekeurd en door het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst vastgesteld. In ieder van deze stappen heeft de gemeente de ruimte om haar ambities te laten landen in het programma.

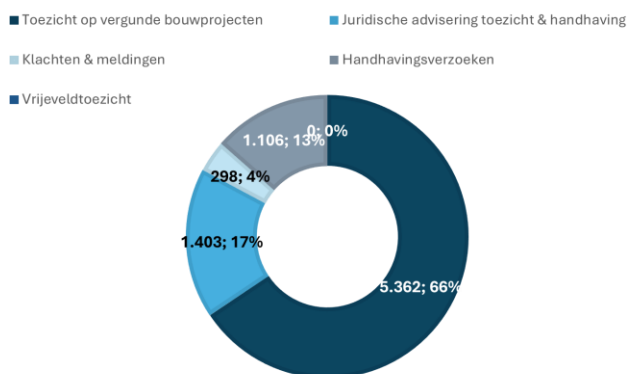
Op basis van de bovenstaande kaders en wetgeving constateren we dat de beleidsruimte binnen het werkveld van toezicht & handhaving relatief beperkt is. De beleidsruimte bevindt zich niet zozeer in het werkveld van toezicht & handhaving zelf, maar bij het bepalen van de kaders waaraan wordt getoetst door toezichthouders en op basis waarvan wordt gehandhaafd; wat vergun je wel en wat vergun je niet? Dit komt tot uiting in bijvoorbeeld het omgevingsplan en de uitvoerings- en handhavingstrategie. Toezicht & handhaving komt daarna en is gebaseerd op deze kaders.

**2.4 TOEZICHT & HANDHAVING IN DE HUIDIGE SITUATIE**

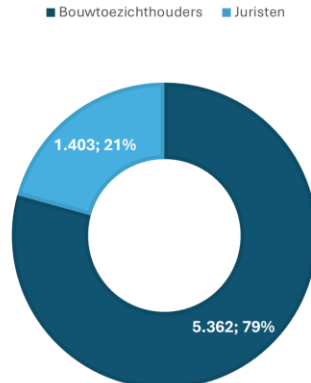
**2.4.1 De huidige positionering bij de Omgevingsdienst**

In de huidige situatie zijn vergunningverlening, toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst Rivierenland gepositioneerd. De medewerkers van team toezicht bouw bij de Omgevingsdienst houden zich bezig met toezichtstaken voor de omgevingsvergunningen voor de bouwactiviteiten en de controle op de naleving van de gebruiksbepalingen uit omgevingsplannen. Het aantal controlemomenten van de verleende vergunningen is afgestemd op de aard en omvang van het bouwwerk. Team toezicht bouw bij de Omgevingsdienst heeft in 2022 in totaal 3.266 producten geleverd aan het collectief van deelnemende gemeenten met in totaal 20.494 ingezette uren<sup>4</sup>. De gemeente West Betuwe heeft in 2022 in totaal 8.169 uur aan diensten afgenomen bij de Omgevingsdienst die raken aan toezicht & handhaving<sup>5</sup>. Het linker figuur hieronder geeft weer hoe deze uren zijn verdeeld over de verschillende

OVERZICHT INGEZETTE UREN T.B.V. TOEZICHT & HANDHAVING (2022)



OVERZICHT VERDELING UREN TOEZICHTHOUDERS EN JURISTEN (2022)



<sup>4</sup> Bron: Omgevingsdienst Rivierenland - Jaarrekening 2022.

<sup>5</sup> Bron: Omgevingsdienst Rivierenland – Managementrapportage: Gemeente West Betuwe (januari t/m december 2022). – De besteedde uren voor de juridisch advisering is in de managementrapportage niet uitgesplitst naar de verschillende taken. Ten behoeve van deze rapportage hebben we het totaal aantal uren evenredig en naar rato verdeeld ten behoeve van de juridische adviseers voor toezicht bouw.

taakvelden, waarbij het vrijveldtoezicht nul is. Uitgaande van 1.350 productieve uren per fte heeft dit betrekking op in totaal ongeveer zes fte. Het rechter figuur hieronder geeft weer hoe deze uren zijn verdeeld over de bouwtoezichthouders en de juristen.

## 2.4.2 Toezicht- en Handhavingsstrategie Rivierenland 2022-2025

In de uitwerking van het VTH-beleid voor de regio Rivierenland wordt ingegaan op de uitgangspunten voor toezicht & handhaving met betrekking tot omgevingsactiviteiten<sup>6</sup>. Het VTH-beleid wordt in gezamenlijkheid opgesteld door de bij de Omgevingsdienst betrokken gemeenten, zodat de uniformiteit in beleid voor de inwoners en bedrijven binnen de bredere regio wordt gewaarborgd. In de omgevingsanalyse worden de kenmerken en aandachtspunten van de verschillende gebieden onderscheiden. Voor de periode 2022-2025 ligt de nadruk met betrekking tot toezicht & handhaving rondom bouwen op de naleving van de technische voorschriften voor veiligheid (brand- en constructieve veiligheid), de technische voorschriften voor gezondheid, bedrijfsgebouwen (zoals industrie, landbouw, winkels en horeca), maatschappelijke gebouwen (zoals overheid, scholen en zorggebouwen), slopen met asbest, illegale bewoning van bouwwerken die niet bestemd zijn voor bewoning en de huisvesting van arbeidsmigranten. De, in het VTH-beleid opgenomen, uitgangspunten voor toezicht & handhaving zijn weergegeven in het overzicht hieronder. Deze vormen in de huidige werkafspraken de uitgangspunten voor het handelen van de Omgevingsdienst met betrekking tot de uitvoering van toezicht & handhaving.

Uitgangspunten toezicht:	Uitgangspunten handhaving:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• We beschermen de omgevingskwaliteit door preventief en proactief optreden in gezamenlijkheid met onze samenwerkingspartners. We zijn daarvoor zichtbaar en toegankelijk.</li> <li>• We laten risico, prioriteit en (naleef)gedrag van invloed zijn op controlefrequentie.</li> <li>• We informeren niet alleen over de geldende regels, maar leggen ook het waarom van deze regels uit om de bewustwording bij betrokkenen te bevorderen en adviseren over de te nemen maatregelen.</li> <li>• We kijken samen met betrokkenen naar een oplossing en leggen uit waarom we al dan niet over gaan tot handhaving. We leggen ook uit waar we van zijn en waarvan niet.</li> <li>• Als er ruimte toe is, bieden we bij overtredingen eerst informeel de mogelijkheid deze te herstellen. Bij overtredingen met acuut gevaar of andere spoedeisende belangen, wordt direct opgetreden. We leggen de keuze daartoe aan betrokkenen uit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We bekijken overtredingen vanuit mogelijke (legalisatie) oplossingen: 'ja, mits'.</li> <li>• Als legalisatie geen mogelijkheid is, zetten we op constructieve, en waar mogelijk informele, manier in op beëindigen en beëindigd houden van de overtreding. We gaan daartoe in gesprek met betrokkenen en onze samenwerkingspartners.</li> <li>• Een bestuurlijke sanctie is aan de orde als een informele oplossing niet vlot wordt bereikt en/of betrokkenen niet bereid zijn tot medewerking.</li> <li>• Wanneer we bestuurlijke sancties inzetten, leggen we dit uit aan betrokkenen zodat de regels en de bedoeling erachter worden begrepen. Ter bevordering van een gelijke behandeling hanteren we de Landelijke Handhavingsstrategie en vaste procedures. De keuze in inzet is afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. We verifiëren bij betrokkenen of helder is welke maatregelen er getroffen moeten worden en binnen welke termijn.</li> </ul>

## 2.4.3 De samenwerking binnen de Gemeenschappelijke regeling is blijvend

Het is bij wet bepaald dat de taken met betrekking tot vergunningverlening, toezicht & handhaving op het gebied van milieu dienen te worden uitgevoerd door een Omgevingsdienst. Gezien de wettelijke verplichting om de taken rondom milieuvergunningen bij een Omgevingsdienst te organiseren, is er bij het eventueel herpositioneren van toezicht & handhaving rondom bouwvergunningen slechts sprake van gedeeltelijk uittreden. Immers, het is niet mogelijk om geheel uit de Gemeenschappelijke regeling te treden. Bovendien kan de uitvoering van de taken met betrekking tot de bouwvergunningen niet los worden gezien van de taken met betrekking tot de milieutaken. De samenwerking met de Omgevingsdienst is dan ook blijvend.

## 2.5 TOEZICHT & HANDHAVING IN RELATIE TOT DIENSTVERLENING

De herpositionering van de vergunningverleningstaken is gebaseerd op de wens van de gemeenteraad om de dienstverlening aan inwoners, ondernemers en instellingen binnen de gemeente te verbeteren. We bekijken de noodzaak en het nut van het herpositioneren van de toezicht- & handhavingstaken mede vanuit deze ambitie. De filosofie op dienstverlening binnen de gemeente West Betuwe wordt gevat in de termen 'dichtbij' en 'op maat'. Op het moment van schrijven loopt een traject om hier concreet invulling aan te geven. We constateren dat het lastig is om dienstverlening rondom toezicht & handhaving specifiek en expliciet te maken. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven is toezicht & handhaving immers geen dienst die de gemeente aanbiedt, maar draait het

<sup>6</sup> Bron: Regio Rivierenland – VTH-beleid Rivierenland 2022-2025.

vooral om de waarborgfunctie. Het is op basis van de gevoerde gesprekken wel mogelijk om een aantal denklijnen te formuleren over de relatie tussen toezicht & handhaving en dienstverlening. In het vervolg van deze paragraaf geven we op basis van de gesprekken een overzicht van deze denklijnen.

Geen toezicht houden of niet handhaven is géén vorm van goede dienstverlening. Sterker nog, om verschillende redenen ondermijnt dit beginselen van goede dienstverlening. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, dient toezicht & handhaving ertoe te leiden dat gebouwen veilig zijn voor mens, dier en gebouw. Door hier niet op toe te zien, of de naleving van de voorschriften uit het Bbl niet af te dwingen, wordt de veiligheid niet gewaarborgd. Toezicht & handhaving dient er daarnaast voor te zorgen dat de inrichting van de fysieke leefomgeving in lijn is met de gemeentelijk visie hierop. De inrichting van de fysieke leefomgeving, waarbij de objecten zo zijn gepositioneerd dat dit leidt tot prettige woon-, werk- en recreatieomstandigheden, is van maatschappelijk belang. Hier niet op sturen kan leiden tot overlast bij inwoners, ondernemers en instellingen.

#### 2.5.1 Toezichthouden is dienstverlenend

Toezichthouden, en eventueel in navolging daarop handhaven, zal voor de initiatiefnemer niet altijd voelen als ‘de gemeente wil mogelijk maken’. Echter, toezichthouden is erop gericht om in de eerste plaats het maatschappelijk belang te waarborgen. Dienstverlening rondom toezicht & handhaving is daarmee in essentie dienstverlenend aan de samenleving als geheel. Bovendien is het gevolg van adequaat toezichthouden dat escalerende problematiek wordt voorkomen. Vroegtijdig strijdigheden signaleren en hierop acteren voorkomt dat er op een later moment (zeer) hoge kosten dienen te worden gemaakt om problemen te verhelpen of dat de ingebruiknamevergunning niet wordt verleend. Dit is uiteindelijk voor de initiatiefnemer prettiger. Ook voor de gemeente kan dit leiden tot een besparing op kosten. Indien er geen adequaat toezicht wordt gehouden tijdens het bouwproces, kunnen er op een later moment juridische procedures ontstaan. Door goed toezicht te houden en vroegtijdig in gesprek te gaan met initiatiefnemers kunnen dit soort kosten intensieve-trajecten worden voorkomen, het zogenoemde substitutie-effect.

Met de inwerkingtreding van de Wkb, wordt de kwaliteitsborger verantwoordelijk voor de uitvoering van de kwaliteitstoets. Deze levert aan het einde van het bouwproces het ‘dossier bevoegd gezag’ op aan de gemeente. De gemeente gaat vervolgens na of er voldaan is aan alle verplichtingen, waarna het bouwwerk in gebruik kan worden genomen. Strikt genomen betekent dit dat de gemeente (of de daartoe gemandateerde partij) gedurende het proces geen toezicht meer houdt op de bouwplaats. Op basis van de interviews constateren we dat verschillende gemeenten er voor kiezen dit wél te gaan doen, omdat daarmee vroegtijdig complicaties kunnen worden gesignaleerd en omdat de gemeente bij eventuele strijdigheden in het dossier bevoegd gezag bekend is met het initiatief. We zien dit als een mogelijkheid om goede dienstverlening te realiseren.

#### 2.5.2 Goede dienstverlening zit in de contactmomenten

Goede dienstverlening zit hem allereerst in de manier waarop invulling wordt gegeven aan de contactmomenten met de klant. We gebruiken de term ‘klant’ als verzamelnaam voor iedereen die contact heeft met de Omgevingsdienst of gemeente. Het kan een initiatiefnemer zijn, iemand die gebouwd heeft zonder vergunning, de uitvoerder van de werkzaamheden, de kwaliteitsborger, een melder of de indiener van een handhavingsverzoek. In alle gevallen kan er contact ontstaan met de klant, waarbij geldt dat een correcte, vriendelijk en kordate behandeling gewenst is. Bovendien wil een klant een snel, volledig en begrijpelijk antwoord hebben. We constateren dat toezichthouden en vooral handhaven een ondankbare rol kan zijn. Wanneer een toezichthouder constateert dat er strijdigheden zijn, kan handhaven leiden tot vertraging, hogere kosten en zelfs een verbod op ingebruikname. Het kan leiden tot een situatie die alles behalve prettig is voor de klant. En toch ontkomt je hier in sommige gevallen niet aan. Hoe je als bouwtoezichthouder dit gesprek voert met de klant raakt aan de dienstverlening. Een bouwtoezichthouder die we spraken in het kader van dit onderzoek verwoorde dit, wat ons betreft, treffend:

*“Ik zie het als volgt: Ik signaleer een probleem. Vanuit dienstverlening reik ik je de voorhanden zijnde opties aan om het probleem op te lossen. Vanuit mijn functie geef ik je ook mee dat ik de boel sluit als je er niet aan voldoet. En dat doe ik dan ook.”*

Wij zien dit als voorbeeld van hoe houding en gedrag kan leiden tot kwalitatief goede dienstverlening, zonder dat er wordt getornd aan de kaders en de waarborgfunctie van toezicht & handhaving. Met voldoende mandaat, kennis en ervaring kan een bouwtoezichthouder meedenken met de initiatiefnemer en bijdragen aan kwalitatief hoogwaardige dienstverlening. Andersom geldt hetzelfde: niet op iedere melding of ieder handhavingsverzoek kan worden geacteerd. Hierover helder, binnen de gestelde termijnen en onderbouwd communiceren draagt bij aan goede dienstverlening.

#### 2.5.3 Goede toezicht & handhaving is afhankelijk van de kwaliteit van de vergunning

Goed toezicht is afhankelijk van een goede vergunning en dus is de toezichthouder afhankelijk van de vergunningverlener. Een goede vergunning is specifiek, concreet, eenduidig en helder geformuleerd. Als dit niet het geval is, kan de interpretatie van de vergunning

verschillen en ontstaan er vanzelf disputen tussen toezichthouders en initiatiefnemers. Dit kan leiden tot hogere kosten, vertraging en frustratie. Investeren in goed opgeleide vergunningverleners en goed functionerende werkprocessen draagt dus bij aan goede dienstverlening op het gebied van toezicht & handhaving.

#### 2.5.4 *Handhavingsverzoeken en meldingen vragen om dienstverlening*

Handhavingsverzoeken en meldingen bieden langs twee lijnen de mogelijkheid om goede dienstverlening te bieden: aan de indiener en aan de initiatiefnemer. Bij het indienen van een handhavingsverzoek wordt er contact opgenomen door een derde partij met de jurist en voor de meldingen met de toezichthouder. Na ontvangst van een handhavingsverzoek of melding wordt er beoordeeld of er sprake is van een overtreding en of er aanleiding is om over te gaan tot handhaving. Het contact, het doen van een uitspraak hierover binnen een acceptabele termijn en de onderbouwing van het besluit bieden ruimte om de dienstverlening goed te organiseren richting de indiener. Wanneer er aanleiding is om over te gaan tot handhaving komt het contact op gang met de initiatiefnemer. Hierbij gelden de eerder beschreven punten rondom dienstverlening.

#### 2.5.5 *Dienstverlening vraagt om stelselmatig evalueren*

Toezichthouders houden toezicht op de naleving van de wettelijke regelgeving rondom bouwen en het door de gemeenteraad vastgestelde beleid omtrent ruimtelijke ordening. Handhavingsverzoeken, meldingen en strijdigheden kunnen wijzen op patronen. Wanneer verzoeken of strijdigheden veelvuldig terugkomen kán het zo zijn dat het beleid en de regelgeving niet aansluiten op de wensen vanuit de West Betuwse samenleving of dat de informatievoorziening op voorhand onvoldoende is. Door trends in handhavingsverzoeken, meldingen en strijdigheden te analyseren en te evalueren, kan het beleid en de informatievoorziening worden aangepast, gelang de behoefte van de samenleving en de wens van de gemeenteraad. Dit is niet een eenmalige handeling, maar vraagt periodieke aandacht.



### 3 - Ontwikkelingen in het werkveld van de fysieke leefomgeving

Het werkveld rondom de fysieke leefomgeving verandert, zowel door veranderende wetgeving, als door maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben invloed op het werk van toezicht & handhaving en dienen derhalve te worden meegenomen in het maken van een keuze over de positionering van toezicht & handhaving. In dit hoofdstuk beschrijven we achtereenvolgens de substantiële veranderingen die worden voorzien in de relevante wetgeving voor het werkveld rondom de fysieke leefomgeving, de veranderingen rondom de Omgevingsdiensten en overige maatschappelijke ontwikkelingen die invloed hebben op het werk van bouwtoezicht en -handhaving.

#### 3.1 ONTWIKKELINGEN IN WETGEVING RONDOM TOEZICHT & HANDHAVING

##### 3.1.1 Invoering Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Met de Omgevingswet zijn tientallen wetten en honderden regels gebundeld in één nieuwe wet. De nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Overheden moeten bij het opstellen van plannen voor de omgeving omwonenden, bedrijven en instellingen betrekken. De wet heeft daarmee, naast vereenvoudiging, ook ten doel ruimte te bieden aan initiatieven van bewoners en ondernemers. De Omgevingswet heeft verschillende consequenties voor toezicht & handhaving. De minimale impact is dat de juridische grondslagen wijzigen en dat toezichthouders en handhavers met de nieuwe wet (en soms meer in samenhang) moeten kunnen werken. Daarnaast biedt de wet mogelijkheden om andere instrumenten te gebruiken. Zo is er vaker sprake van algemene regels en zorgplichten. De *specifieke zorgplicht* uit het Bbl houdt in dat degene die een activiteit verricht alles moet doen en laten om negatieve gevolgen voor de leefomgeving te voorkomen, dan wel te beperken. Tot slot stelt de VNG<sup>7</sup>:

*“We zien dat veel gemeenten de implementatie gebruiken om het toezicht en handhavingsbeleid beter en anders te organiseren en zetten een verbetertraject in gang die past bij de geest van de Omgevingswet.”*

##### 3.1.2 Werken met open en gesloten normen

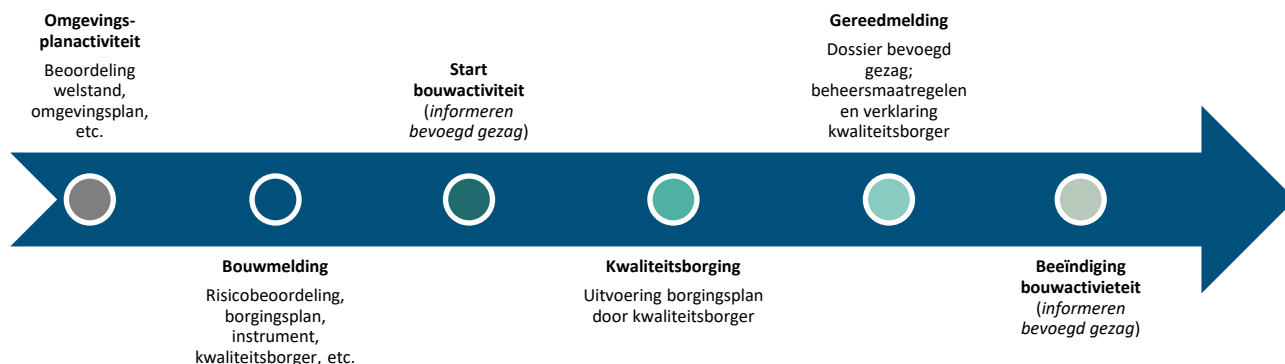
Zoals eerder gesteld, hangt de kwaliteit van de uitvoering van toezicht & handhaving mede af van de kwaliteit van de afgegeven vergunning. Hoe duidelijker, concreter en beter de voorwaarden in een vergunning zijn geformuleerd, des te eenvoudiger het voor een toezichthouder is om te bepalen of de initiatiefnemer zich hieraan houdt. De omschrijving van de voorwaarden in een vergunning hangt ook af van de mate van concreetheid van de regels en normen die in het omgevingsplan zijn geformuleerd. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen gesloten en open normen. In de oude systematiek van bestemmingsplannen is veelal sprake van *gesloten normen*, op basis waarvan een vergunning wel of niet wordt verleend. Zo kan bijvoorbeeld de maximale hoogte van een bouwwerk zijn opgenomen. Zowel de initiatiefnemer, als de vergunningverleners kan eenvoudig bepalen of aan de norm wordt voldaan en daar een conclusie aan verbinden. Gesloten normen zijn dus in de regel helderder geformuleerd. Echter, ze zijn ook minder flexibel en bieden minder mogelijkheden om maatwerk te leveren. *Open normen* bieden daarentegen meer flexibiliteit en mogelijkheden voor maatwerk. Er ontstaat meer beoordelingsvrijheid die op basis van het concrete geval kan worden ingevuld. Het nadeel van open normen is dat er bijna altijd een gemeentelijke toets of een deskundigenoordeel nodig is om te bepalen of een vergunning kan worden verleend. Bovendien bieden open normen minder rechtszekerheid. Het gebruik van open normen maakt het vak van de toezichthouder ook ingewikkelder. De toezichthouder krijgt weliswaar meer ruimte in zijn of haar beoordeling, maar de keuzes moeten wel juridisch houdbaar kunnen worden onderbouwd wanneer wordt overgegaan tot handhaving. Dit vraagt een hogere mate van ervaring van de toezichthouder.

##### 3.1.3 Invoering Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

Per 1 januari 2024 is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gedeeltelijk in werking getreden. De invoering van de Wkb is een stelselwijziging tegen de achtergrond van de wijzigingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Het doel van de Wkb is om de kwaliteit van bouwwerken in de fysieke leefomgeving te verbeteren. Dit wordt onder meer verzorgd met de introductie van de onafhankelijke kwaliteitsborger, die door de initiatiefnemer dient te worden ingehuurd vanuit de private sector. De toets vooraf op de bouwplannen wordt vervangen door de toets in de praktijk. Door de Wkb verandert de rol van gemeenten tijdens het bouwproces. De gemeente is niet langer de uitvoerder van het toezicht op de bouwwerkzaamheden, maar controleert of de ingehuurde kwaliteitsborger hiertoe geaccrediteerd is. Een kwaliteitsborger is een onafhankelijk bedrijf dat erop moet toezien dat een bouwwerk als het klaar is voldoet aan de bouwtechnische voorschriften uit het Bbl. De kwaliteitsborger beoordeelt het plan vooraf en stelt op basis van een risicobeoordeling een borgingsplan vast, waarin is vastgelegd welke controles moeten worden uitgevoerd, welke informatie tijdens de bouw moet worden aangeleverd en welke punten extra aandacht vragen. Als er geen knelpunten in het plan

<sup>7</sup> Bron: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) – Wegwijzers bij minimale acties Omgevingswet, wegwijzer 12 ‘Toezicht en Handhaving ingericht’.

zijn, kan de bouw starten. Tijdens de bouw ziet de kwaliteitsborger toe op het voldoen aan het Bbl. Op basis hiervan verstrekt deze bij oplevering een verklaring dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat aan de voorschriften is voldaan. Zonder verklaring en compleet dossier kan een bouwwerk niet gereed gemeld worden en mag het niet worden gebruikt. Constateert de gemeente dat in het dossier zaken ontbreken of niet voldoen, dan kan de gemeente handhavend optreden en blijft gebruik verboden. Het proces rondom toezicht met de Wkb is hieronder schematisch weergegeven.



De Wkb maakt onderscheid tussen vier categorieën bouwwerken, de zogenoemde gevolgklassen. Platgezegd geschiedt de indeling op basis van de gevolgen wanneer het misgaat bij niet voldoen aan de bouwtechnische regels uit het Bbl. Het onderstaande figuur geeft een overzicht van de gevolgklassen. Bouwwerken die vallen onder *gevolgklasse 0*, zijn met de inwerkingtreding van de Wkb vergunningsvrij. Dit betekent dat er voor de technische bouwactiviteit geen vergunning meer nodig is, maar ze moeten wel voldoen aan het Bbl. Voor bouwactiviteiten die vallen onder *gevolgklasse 1* dient de gemeente of Omgevingsdienst de toetsing en administratieve verwerking van de ‘kennisgeving start’, de ‘gereed bouw’ en de melding ‘dossier bevoegd gezag’ te verwerken. De inwerkingtreding van de Wkb vindt gefaseerd plaats. Per 1 januari 2024 geldt de Wkb voor gevolgklasse 0 en gevolgklasse 1 nieuwbouw. Verbouw onder gevolgklasse 1 is voorzien per 1 januari 2025. Voor bouwwerken binnen gevolgklasse 2 en 3 gaat de Wkb gelden per 1 januari 2029. Voor de gevolgklassen waar op dit moment nog niet de Wkb op van toepassing is, geldt dat de werkzaamheden op de oorspronkelijke manier worden georganiseerd.

Gevolgklasse	Regelgeving	Risico-inventarisatie	Voorbeelden
<b>Gevolgklasse 0</b>	Vergunning vrij (wel volgens Bbl)	Nauwelijks risico	Dakkapellen, dakramen en kozijnen
<b>Gevolgklasse 1</b>	Meldingsplicht & kwaliteitsborger	Beperkte persoonlijke gevolgen	Woningen, woonboten en industriegebouwen van maximaal 2 bouwlagen
<b>Gevolgklasse 2</b>	Vergunningplicht	Reële kans op persoonlijke gevolgen	Bibliotheken, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoog
<b>Gevolgklasse 3</b>	Vergunningplicht	Kans op aanzienlijke persoonlijke gevolgen	Treinstations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter

### Kanttekening bij de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

Op 24 en 31 oktober 2023 heeft een debat plaatsgevonden in de Eerste Kamer over de invoering van de Wkb. De Eerste Kamer is akkoord gegaan met toezeggingen vanuit de minister, waarmee duidelijkheid is gekomen over de gefaseerde invoering Wkb. De door de minister gedane toezeggingen bestaan uit twee componenten:

1. Er komt een invoeringstoets voor verbouwactiviteiten. Medio 2024 zal hierover een debat worden gevoerd. Als de invoeringstoets positief wordt beoordeeld, worden verbouwactiviteiten per 1 januari 2025 onderdeel van de Wkb.
2. Er wordt een wetstechnische oplossing voorbereid voor kleine niet herstelbare afwijkingen waarbij de verklaring van de kwaliteitsborger bij de gereedmelding ontbreekt. De invulling wordt nog bepaald en de gesprekken daarover zijn gaande.

Toch is de volledige inwerkingtreding van de Wkb niet zeker. Op het moment van schrijven vindt nieuwbouw onder gevolgklasse 1 en het vergunningsvrij bouwen onder gevolgklasse 0 per 1 januari 2024 plaats volgens de Wkb. Gedurende 2024 wordt getoetst of het wenselijk is om hier verder invulling aan te geven, door ook verbouw binnen gevolgklasse 1 onder de Wkb te laten vallen. De gevolgklassen 2 en 3 zullen nog tot zeker 2029 binnen de huidige situatie worden georganiseerd. Ook hier geldt dat de inwerkingtreding op een later moment wordt bepaald. Er bestaat dus een aanzienlijke mate van onzekerheid over (het moment van) de inwerkingtreding van de Wkb. Bovendien hebben we in de interviews geconstateerd dat er ook geluiden bestaan in de Eerste Kamer om de wet terug te draaien. We kunnen geen uitspraken doen over de kans hierop.

### 3.1.4 Financiële effecten inwerkingtreding Wkb

Voor alle bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 0 en 1 geldt vanaf 1 januari 2024 dat de gemeentelijke toetsing aan de bouwtechnische voorschriften en het toezicht op de bouw komen te vervallen. Daarmee vervalt voor deze bouwwerken voor het grootste gedeelte de wettelijke grondslag voor het heffen van leges. De werkzaamheden die achterblijven bij de gemeente of Omgevingsdienst en die in de plaats komen van de vergunning, zijn veelal geen diensten in de zin van artikel 229 van de Gemeentewet en dienen dus uit algemene middelen in plaats van leges gefinancierd te worden. Dit gaat om bestaande taken zoals het uitvoeren van toezicht & handhaving en om het ontvangen en op volledigheid controleren van de bouwmelding. Hier tegenover staat dat er ook een tijdsbesparing volgt door het wegvallen van werkzaamheden. De impactanalyse van de VNG stelt dat deze niet altijd leidt tot een even grote daling van de kosten bij gemeenten<sup>8</sup>. Een tijdsbesparing van 0,1 fte voor een fulltime medewerker hoeft immers niet te betekenen dat de loonkosten ook met tien procent dalen. Ook de overheadkosten bewegen niet direct mee met een lagere tijdsbesteding. De daadwerkelijke financiële consequenties voor gemeenten bij de implementatie van de Wkb zijn moeilijk in te schatten en kunnen voor elke gemeente, afhankelijk van de lokale situatie en de keuze van benadering (inhoud-, proces- of een mengvorm) erg verschillend zijn. De VNG verwacht dat gemeenten waar de vergunningverlening voor het grootste gedeelte bestaat uit gevolklassen 0 en 1 de meeste negatieve consequenties zullen ervaren. Adviesbureau ANG heeft eerder in opdracht van de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst onderzoek gedaan naar de globale financiële effecten van de Wkb<sup>9</sup>. Hun rapportage bevestigt de verwachting van de VNG. Voor de gemeente kan er mogelijk nog een indirect negatief financieel effect ontstaan. De verwachting is dat ten gevolge van de invoering van de Wkb er meer illegaal gebouw gaat worden. Het is een bestuurlijke-politieke keuze om vanuit de waarborgfunctie die toezicht & handhaving heeft en vanuit het perspectief van goede ruimtelijke ordening, hier actief op te handhaven. Actief handhaven betekent een toename van het vrije veldtoezicht en daarmee een stijging van de structurele personeelslasten. Daarnaast constateren we dat de kosten voor burgers die een vergunning aanvragen mogelijk ook toenemen. Dit komt omdat de aanvrager naast de leges (met een ongewijzigde grondslag), ook de kosten van de kwaliteitstoets moet betalen en waarschijnlijk ook een hogere rekening ontvangt van de aannemer, omdat die zijn kosten voor het maken van foto's-filmpjes ten behoeve van de archivering doorberekent.

### 3.1.5 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het Besluit bouwwerken leefomgeving is per 1 januari 2024 in werking getreden en is de opvolger van het Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit 2012 noemt de eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen om de benodigde kwaliteit en veiligheid te kunnen garanderen. Het bouwbesluit van 2012 komt als gevolg van de invoering van de Omgevingswet in zijn geheel te vervallen<sup>10</sup>. In het Bbl staan regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid van bouwwerken. Daarnaast heeft het Bbl regels over de staat en het gebruik van een bouwwerk en over het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk. Met de inwerkingtreding van het Bbl worden er voor het werk van toezicht & handhaving weinig wijzigingen voorzien. Voor indieners van ruimtelijke initiatieven is het eenvoudiger geworden om informatie in te winnen. In het Bbl krijgen gemeenten (en daarmee toezichthouders en handhavers) de mogelijkheid om voor de toets van projecten binnen een bepaalde bandbreedte af te wijken van de standaardregels. Deze ruimte wordt vastgelegd in een omgevingsplan. Tot op zeker hoogte is er dus meer ruimte voor maatwerk vanuit bouwtoezicht.

## 3.2 ONTWIKKELINGEN RONDOM DE OMGEVINGSDIENST

### 3.2.1 Interbestuurlijke Programma versterking van het VTH-stelsel

Het Interbestuurlijk Programma versterking van het VTH-stelsel geeft uitvoering aan de aanbevelingen van de commissie-Van Aartsen voor een sterker en onafhankelijker VTH-stelsel<sup>11</sup>. Ingrijpende ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, zoals stikstof en PFAS, maar ook het beoordelen van omgevingsvergunningen voor windmolens, bedrijven en gebouwen, vragen om een deskundige aanpak. Het stelsel rondom VTH is een belangrijke schakel bij het adviseren over en het beoordelen van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Gemeenten hebben als eigenaar en opdrachtgever een groot belang bij een goed functionerende Omgevingsdienst in de aanpak van (milieu)opgaven. Robuuste omgevingsdiensten zijn daarmee cruciaal voor het beschermen van de inwoners en hun leefomgeving en het voorkomen van milieuschade. De commissie-Van Aartsen concludeert:

*“De commissie is van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans. De verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie-Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt -nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is.”*

<sup>8</sup> Bron: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) – Impactanalyse Wet kwaliteitsborging voor het bouwen Versie 1.0 – 2020.

<sup>9</sup> Bron: ANG - Doorrekening Wkb effect deelnemers Omgevingsdienst Rivierenland West Betuwe – 23 juni 2021.

<sup>10</sup> Voor bestaande bouw uit de periode van voor 1 januari 2024 blijft het bouwbesluit 2012 wel de toets ter beoordeling of het betreffende bouwwerk voldoet aan vergunningsvereisten van het jaar van bouw van het bouwwerk.

<sup>11</sup> Bron: Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) – Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur - 4 maart 2021.

In reactie op de conclusies van de commissie-Van Aartsen is het Interbestuurlijk Programma versterking van het VTH-stelsel opgericht. Hierin wordt langs drie sporen invulling gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van de commissie:

1. *“Omgevingsdiensten moeten effectiever en slagvaardiger kunnen opereren. Daarvoor is robuustheid van de Omgevingsdiensten van belang. Iedere Omgevingsdienst moet ten minste opgewassen zijn tegen de veelheid van taken die de dienst opgedragen krijgt. Dat vraagt om voldoende omvang met bijbehorende financiering zodat de dienst taken kan uitvoeren op het gewenste niveau en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging. Daaraan ontbreekt het bij veel Omgevingsdiensten.*
2. *De commissie vindt het noodzakelijk om de onafhankelijkheid van de Omgevingsdiensten te versterken. Eenheid en voorspelbaarheid in de uitvoering van taken is gewenst met het oog op het zogenoemde ‘level playing field’.*
3. *Er is een andere verdeling van rollen, taken en bevoegdheden nodig, om bij te dragen aan de effectiviteit en slagvaardigheid van het stelsel en de stelselverantwoordelijkheid van de bewindspersoon met bevoegdheden inhoud te geven. Daarvoor moet ten eerste het repertoire aan bevoegdheden waarover de bewindspersoon beschikt worden uitgebreid. Ten tweede is het nodig dat de bewindspersoon de bestaande bevoegdheden (pro)actiever aanwendt.”*

### 3.2.2 Wet op de gemeenschappelijke regelingen

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden. De wijziging heeft tot doel de democratische legitimatie van Gemeenschappelijke regelingen, zoals de samenwerking binnen een Omgevingsdienst, te versterken. De kaderstellende en controlerende rollen die gemeenteraden hierbij hebben worden daartoe versterkt. Om de wetswijziging te verankeren wordt de gemeenteschappelijke regeling van de Omgevingsdienst Rivierenland op het moment van schrijven aangepast. Dit zou in theorie ook gevolgen kunnen hebben voor de afspraken rond urenvermindering en (gedeeltelijk) uittreden. Bij het opstellen van deze rapportage gaan we uit van de nieuwe Gemeenteschappelijke regeling. Deze is op het moment van schrijven nog niet vastgesteld. Vaststelling is voorzien per 1 juli 2024.

## 3.3 BREDERE (MAATSCHAPPELIJKE) ONTWIKKELINGEN

### 3.3.1 Verstevinging aanpak ondermijning

Ondermijning is de vermenging van de onder- en bovenwereld, waarbij criminelen beschikken over illegaal vermogen, waardoor economische en sociale macht- en invloedposities ontstaan. Dit heeft een ondermijnend effect op de samenleving. Er is in de afgelopen periode op nationaal en regionaal niveau veel in gang gezet en verbeterd in de integrale aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Daarbij werken onder meer politie, FIOD, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, het RIEC en gemeenten samen bij de aanpak. De Toekomstagenda Ondermijning zegt hierover<sup>12</sup>:

*“Ondermijnende criminaliteit kan zich bij uitstek manifesteren waar niet of onvoldoende wordt opgetreden tegen gelegenheidsstructuren die er een voedingsbodem voor vormen. Door zwakke of uitblijvende handhaving, het niet of niet voldoende optreden tegen parallelle samenlevingen (in bijvoorbeeld achterstandswijken, verwaarloosde bedrijventerreinen, op woonwagencentra of op recreatieparken) wordt deze voedingsbodem versterkt.”*

Gemeenten hebben een belangrijke rol bij het opsporen en tegengaan van ondermijnende criminaliteit, zo ook West Betuwe. Het coalitieakkoord van de gemeente West Betuwe stelt dat de aanpak van ondermijning prioriteit krijgt binnen het toezicht- en handhavingbeleid<sup>13</sup>. De bouw- en milieutoezichthouders hebben een bijzondere plek in de ondermijningsaanpak. Op basis van Artikel 5.15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) mag de toezichthouder namelijk “elke plaats” betreden, mits dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor het vervullen van de taak van de toezichthouder. De drempel voor dit laatste is relatief laag en op basis hiervan mogen toezichthouders bedrijfspanden, tuinen, kantoren, winkels en fabrieken relatief eenvoudig betreden. In hun kielzog kunnen de relevante partners rondom de ondermijningsaanpak in zogenoemde interventieteams mee naar binnen, waarmee invulling kan worden gegeven aan het integraal aanpakken van ondermijnende activiteiten. De uitzondering hierop zijn woningen. Daarvoor is vaak toestemming van de bewoner nodig. Onder de Artikel 18.7 van de Omgevingswet is er een ruimere betredingsbevoegdheid voor woningen ontstaan: in het ‘toezichthouder aanwijzingsbesluit’ kan deze bevoegdheid wordt verleend. In de bestrijding van ondermijning is de bouwtoezichthouder een extra instrument.

<sup>12</sup> Bron: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) & Directoraat-Generaal Ondermijning (DGO) - Toekomstagenda Ondermijning – 2017.

<sup>13</sup> Bron: Gemeente West Betuwe – Coalitieakkoord gemeente West Betuwe 2022-2026: In beweging.

### 3.3.2 *Verharding in de samenleving*

De afgelopen jaren groeit de maatschappelijke onrust en slaat onrust en onbegrip vaker om in verbale en fysieke agressie. Met name mensen die in dienst van de samenleving werken, ervaren de gevolgen hiervan<sup>14</sup>. Het gaat om politieagenten, journalisten, zorgpersoneel, boa's, ov-personeel, brandweermensen, rechters en politici. Het natuurlijk gezag van deze functionarissen wordt sneller ter discussie gesteld en de reacties zijn heviger en raken in toenemende mate het gevoel van veiligheid. Het werk van toezichthouders en handhavers en het daaraan gerelateerde personeel is onderhevig aan deze ontwikkeling. Ook binnen de gemeente West Betuwe en bij de Omgevingsdienst Rivierenland zijn voorbeelden bekend van situaties waarin functionarissen onheus werden bejegend of extremer. De verharding die wordt waargenomen in de samenleving vraagt om een adequate toerusting van de medewerkers die betrokken zijn bij toezicht & handhaving. Deze gaat verder dan de reguliere zorgtaak van een werkgever. Zo heeft de Omgevingsdienst de agressie-protocollen, trainingen en de beveiliging van het gebouw opnieuw bezien.

### 3.3.3 *Juridificering van de samenleving*

Op het gebied bouwvergunningen maakt de gemeente afwegingen tussen de individuele belangen van initiatiefnemers en de bredere belangen binnen de gemeente. De uitkomst van deze afwegingen is niet altijd in lijn met de wensen van initiatiefnemers óf omwonenden. De Nederlandse wetgeving biedt verschillende juridische procedures aan burgers en ondernemers om zich tegen keuzes van de gemeente te verzetten. Bij een onjuiste behandeling of een onrechtvaardig besluit, kunnen burgers procedures starten om de situatie recht te laten zetten<sup>15</sup>. Op basis van onder meer de interviews constateren we dat er sinds een aantal jaar een tendens waarneembaar is, waarin het oordeel van de gemeentefunctionaris in toenemende mate wordt betwist en bestreden door middel van de inzet van juridische handvatten (WOO-verzoeken, beroep- en bezwaarprocedures, handhavingsverzoeken, etc.). Bij de Omgevingsdienst is, mede door deze ontwikkeling, het aantal juristen toegenomen<sup>16</sup>. Daarnaast constateren we op basis van de gesprekken dat conflicten tussen initiatiefnemers en andere betrokkenen vaker via een formele route worden beslecht. De roep om de gemeente als bemiddelaar neemt toe. Het leidt ertoe dat de vraag om juridische ondersteuning, het vastleggen van afspraken en het maken van transparante en navolgbare keuzes in toenemende mate van belang is bij het uitvoeren van de vergunningverlenende-, toezichts- en handhavingstaken.

### 3.3.4 *Krapte op de arbeidsmarkt*

Binnen het vakgebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zien we al een langere tijd een trend van krapte op de arbeidsmarkt. Omgevingsdiensten, gemeenten en provincies merken dat het moeilijk is vergunningverleners en toezichthouders met voldoende deskundigheid te werven én vast te houden. Als dit niet lukt, zijn zij niet in staat om te voldoen aan de kwaliteitscriteria en daarmee hun taak goed uit te voeren<sup>17</sup>. Binnen de Omgevingsdienst Rivierenland is ongeveer een kwart van de beoogde bezetting niet ingevuld en bestaat dit gedeelte uit vacatures die voortdurend openstaan. Uit de gesprekken met de Omgevingsdienst blijkt dat dit voor juristen van nog grotere omvang is. Daar komt bij dat met de (gedeeltelijke) inwerkingtreding van de Wkb het werk van de toezichthouder wordt belegd bij de markt. Dit werk zal gedeeltelijk worden uitgevoerd door dezelfde medewerkers die het toezicht met betrekking tot meldingen, handhavingsverzoeken en vrije veldtoezicht uitvoeren. Op de al krappe arbeidsmarkt ontstaat dus toenemende concurrentie, mogelijk ten nadelen van de overheidsinstellingen. We constateren namelijk op basis van de gesprekken dat de arbeidsvoorwaarden bij de marktpartijen waarschijnlijk gunstiger zullen zijn dan bij overheidsinstellingen. Bovendien achten we het als aannemelijk dat de concurrentiepositie van de gemeente West Betuwe minder is dan de positie van een Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst is in staat om afwisselender werk en meer doorgroeimogelijkheden te bieden.

Zoals meermaals gesteld, is toezicht & handhaving is een belangrijke taak van de gemeente. We constateren dat op de uitvoering van deze taak druk staat. Enerzijds door de waarborgfunctie die het heeft en anderzijds door de ontwikkelingen in het werkveld (arbeidsmarkt, juridificering samenleving, etc.). Dit alles maakt dat dit taakveld en de mensen die dit doen goed uitgerust moeten zijn om hun taak uit te voeren. De werving en selectie van voldoende goede medewerkers is hier randvoorwaardelijk voor en tegelijkertijd een uitdaging gezien de arbeidsmarkt en de aanverwante ontwikkelingen.

<sup>14</sup> Bron: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) – *Manifest tegen agressie* – Juni 2023.

<sup>15</sup> Bron: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) – *Onder druk, verkennend onderzoek naar intimidatie van lokale bestuurders en overheidspersoneel door middel van juridische procedures* – Oktober 2023.

<sup>16</sup> Bron: Twynstra Gudde & SPPS Consultants - *Omgevingsdiensten in beeld 2023* – September 2023.

<sup>17</sup> Bron: Berenschot - *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken Evaluatie van het instrumentarium* – Oktober 2019.

## 4 - Het proces en de organisatorische financiële gevolgen bij (gedeeltelijk) uittreden

In dit hoofdstuk beschrijven we het globale proces bij (gedeeltelijke) uittreding, de globale organisatorische gevolgen hiervan voor de gemeente en een doorkijk naar de structurele en incidentele financiële consequenties die hiermee gepaard gaan.

### 4.1 HET JURIDISCHE KADER EN DE GLOBALE TIJSPANNING

#### 4.1.1 Bepalingen met betrekking tot taakvermindering en (gedeeltelijk) uittreden

In eerste instantie is het terughalen van de toezicht- & handhavingstaken een vermindering van de omvang van het werkprogramma. Artikel 4.5 van de Dienstverleningsovereenkomst (Dvo) tussen de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst Rivierenland zegt hierover<sup>18</sup>:

*“De omvang van het werkprogramma voor het volgend jaar is in uren minimaal 97,5% van dat in het voorgaande jaar. Een grotere teruggang in werkprogramma is mogelijk als opdrachtgever aan de opdrachtnemer frictiekosten betaalt, tenzij het Algemeen Bestuur van opdrachtnemer bij het opstellen van de jaarrekening besluit de te lage afname niet in rekening te brengen omdat deze gecompenseerd kan worden via een hogere afname van andere deelnemers.”*

Mocht de gemeente West Betuwe ertoe besluiten de toezicht- & handhavingstaken terug te halen, dan is er sprake van (gedeeltelijke) uittreding uit de Gemeenschappelijke regeling<sup>19</sup>. Dit omdat het niet alleen een afname van uren betreft, maar het tevens gaat om het stoppen met de afname van een specifiek product en/of taakveld. Dit maakt dat er niet alleen gekeken wordt naar de afspraken rond ‘urenvermindering’ uit de Dvo, maar dat ook de afspraken omtrent ‘uittreden’ uit de Gemeenschappelijke regeling in ogenschouw worden genomen. Artikel 32 van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland voorziet in de formele afspraken hierover<sup>20</sup>. In het kader hieronder is dit artikel opgenomen.

#### Artikel 32 - Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland<sup>21</sup>

- 32.1: Een deelnemer kan uittreden uit de regeling na een daartoe strekkend besluit van de deelnemer met inachtneming van artikel 1 van de wet.
- 32.2: Het uittredingsbesluit van een deelnemer wordt niet later genomen dan een jaar voorafgaand aan de datum waarop de uittreding plaatsvindt. Uittreding is slechts mogelijk per 1 januari.
- 32.3: Het Algemeen Bestuur inventariseert binnen zes maanden na de opzegging de gevolgen van uittreding na overleg met de deelnemers in een uittredingsplan waartoe in ieder geval behoren:
  - a. de juridische, organisatorische en personele gevolgen zoals de toewijzing, terugname of overname van medewerkers;
  - b. de financiële gevolgen, waaronder in ieder geval frictiekosten, desintegratiekosten en gevolgschade over een periode van vijf jaar, alsmede de betaling ineens of de afbouw van de bijdrage en over welke periode het ontbreken van dekking voor vaste kosten dient te worden gecompenseerd.
- 32.4: De financiële gevolgen worden gebaseerd op de begroting van het jaar na het besluit tot uittreding, waarbij de financiële effecten op de datum van uittreding worden meegenomen.
- 32.5: De financiële gevolgen zullen worden bepaald door het Algemeen Bestuur, na controle door een gezamenlijk te benoemen expert.
- 32.6: Uiterlijk 6 maanden na het moment van het besluit van uittreding stelt het Algemeen Bestuur de definitieve uittreedsom vast.
- 32.7: De uittredende deelnemer is gehouden de definitieve uittreedsom binnen 6 maanden na de in lid 6 bedoelde vaststelling te voldoen. Het Algemeen Bestuur kan in afwijking hiervan een andere betalingsregeling vaststellen.
- 32.8: De financiële gevolgen van de uittreding worden door de uittredende deelnemer gedragen.
- 32.9: Het Dagelijks Bestuur ziet toe op de naleving van de verplichtingen uit dit artikel.

Het hierboven weergegeven juridische kader geeft richting aan de te doorlopen processtappen en de juridische en financiële consequenties van het besluit om taken terug te halen. Tegelijkertijd zijn de bepalingen niet sluitend en bieden ze ruimte voor nadere interpretatie en invulling. In het restant van dit hoofdstuk schetsen wij om die reden een proces en rekenmethode zoals wij dat als

<sup>18</sup> Bron: Omgevingsdienst Rivierenland - Dienstverleningsovereenkomst Omgevingsdienst Rivierenland en gemeente West Betuwe - 2020.

<sup>19</sup> Bron: Deloitte – Rapportage ontvlechtingskosten VTH-Bouwteken – 20 augustus 2019.

<sup>20</sup> Bron: Omgevingsdienst Rivierenland - Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland - 25 oktober 2018.

<sup>21</sup> Op 1 juli 2022 is Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) gewijzigd. Het weergegeven artikel is afkomstig uit de conceptversie van de nieuwe Gemeenschappelijke regeling. Op het moment van schrijven is deze nog niet vastgesteld. Vaststelling is voorzien per 1 juli 2024.



organisatieadviseurs passend vinden. Nadere gesprekken met het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst zullen moeten uitwijzen hoe deze afspraken er in de praktijk uit komen te zien. Dit wordt vastgelegd in de vaststellingsovereenkomst. Naar aanleiding van de procesontwikkelingen rondom het herpositioneren van de vergunningverleningstaken constateren we dat de gemeente West Betuwe hierbij grotendeels op de spreekwoordelijke ‘achterbank’ zit. De Gemeenschappelijke regeling bepaalt immers dat het Algemeen Bestuur de regels voor uittreding vaststelt, met (slechts) tweederde van de stemmen. Uiteraard behoudt de gemeente West Betuwe het recht om geen gevolg te geven aan de vaststellingsovereenkomst, zolang deze niet is gesloten.

**(gedeeltelijk) Uittreden uit de Omgevingsdienst leidt niet tot het stoppen met de Gemeenschappelijke regeling**

Bij het terughalen van toezicht & handhaving is er sprake van het stoppen met de afname van een specifiek product en/of taakveld. Dit betekent dat er niet alleen sprake is van werkvermindering zoals beschreven binnen de Dvo, maar ook van (gedeeltelijk) uittreden uit de Gemeenschappelijke regeling. Hoofdstuk 10, Artikel 35, van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland voorziet in de formele afspraken hierover. We hechten er waarde aan om nogmaals te onderstrepen dat de samenwerking met de Omgevingsdienst blijvend is. De wettelijke verplichting om de basistaken bij de Omgevingsdienst te positioneren is hiertoe de aanleiding. Hoewel er formeel dus sprake is van (gedeeltelijk) uittreden, is er geen sprake van het stoppen van de Gemeenschappelijke regeling.

**4.1.2 Globale tijdsplanning bij (gedeeltelijk) uittreden**

Het onderstaande figuur geeft een globaal overzicht van het proces bij (gedeeltelijk) uittreden. We hanteren hierbij drie uitgangspunten: (1) de afspraken in de Gemeenschappelijke regeling over de formele uittreding zijn leidend, (2) we gaan uit van eenzelfde te doorlopen proces als bij het terughalen van de bouwvergunningverlening en (3) we streven naar het gelijktijdig implementeren van vergunningverlening en toezicht & handhaving. Mocht de gemeenteraad besluiten de taken bij de Omgevingsdienst te positioneren (de huidige situatie), dan zal het besluitvormingsproces stoppen bij dit principebesluit. De rode stippellijn geeft dit moment weer. Mocht de gemeenteraad besluiten de taken terug te halen, dan wordt het verdere proces doorlopen. De weergegeven planning is gebaseerd op de aanpak en planning zoals gehanteerd bij het traject om de vergunningverlenende taken terug te halen. In het onderzoek naar de implementatie van de vergunningverleningstaken zijn verschillende tijdspaden geschetst<sup>22</sup>. Er moet nog een besluit worden genomen door de gemeente West Betuwe over het te hanteren tijdspad. Deze keuze is mogelijk van invloed op de hieronder genoemde jaartallen. Opgemerkt dient te worden dat het hanteren van de bovengenoemde uitgangspunten leidt tot uittreden van vergunningverlening en toezicht & handhaving per 1 januari 2027. Dit is een jaar later dan in de initiële planning van het vergunningentraject is opgenomen.



**4.2 GLOBALE DOORKIJK ORGANISATORISCHE CONSEQUENTIES**

**4.2.1 Het terug te halen takenpakket**

In beginsel gaat het terug te halen takenpakket van toezicht & handhaving over de toezichthouders en juristen die invulling geven aan toezicht & handhaving, aangevuld met de bijbehorende administratieve werkzaamheden (personele overhead). Omwille van de robuustheid blijft de vergunningverlening op het gebied van sloop en asbest achter bij de Omgevingsdienst en brandveiligheid bij de Veiligheidsregio. Toezicht & handhaving op deze taakvelden blijven om diezelfde reden achter bij de Omgevingsdienst. Dit levert bovendien een eenvoudiger en overzichtelijker werkproces op. Zowel bij vergunningverlening, als bij toezicht & handhaving, dient rekening te worden gehouden met de advies taak op specialistische onderdelen, zoals geluid, bodem, natuur en archeologie. Dit zijn taken waar specialistische kennis voor nodig is, welke niet robuust te organiseren is bij de gemeente West Betuwe. Met betrekking tot toezicht & handhaving kan dit advies, evenals bij de vergunningverlening, ingekocht worden bij de Omgevingsdienst. Met betrekking tot vergunningverlening rondom monumenten is eerder geconstateerd dat deze taak op verzoek van de gemeente West Betuwe wél terug wordt gehaald, ondanks dat hierbij niet wordt voldaan aan de robuustheidscriteria. Het vergt nader onderzoek om te kunnen adviseren over de positionering van toezicht & handhaving hierop.

<sup>22</sup> Bron: Hiemstra & De Vries - Rapportage onderzoek implementatie bouwvergunningverleningstaken - *Bouwvergunningverleningstaken West Betuwe; de dienstverlening centraal* – November 2023.

#### 4.2.2 Personele bezetting en inbedding in de organisatie

Het intern organiseren van de toezicht- & handhavingstaken leidt ertoe dat er verschillende functionarissen moeten worden aangesteld binnen de gemeente West Betuwe. Dit gaat om hoofdzakelijk toezichthouders en juristen. Op basis van de huidige taakomvang verwachten we dat dit in totaal gaat om ongeveer zes fte, aangevuld met ongeveer één fte aan personele overhead<sup>23</sup>. Het onderzoek naar de implementatie van de vergunningverlenende taken heeft uitgewezen dat er vanuit dat traject ongeveer 22 fte blijkt voor het terughalen van vergunningverlening, inclusief personele overhead en de ‘plus’ op de dienstverlening. Het terughalen van het totale VTH-pakket leidt dus tot ongeveer 29 fte. In februari 2024 was de omvang van het ambtelijk apparaat van de gemeente West Betuwe 300,5 fte, exclusief inhuur<sup>24</sup>. Het terughalen van vergunningverlening, toezicht & handhaving met de huidige taakomvang leidt tot een groei van het aantal fte binnen de gemeente West Betuwe van ongeveer tien procent. De onderstaande tabel geeft de opbouw van dit aantal weer. Hierbij is geen rekening gehouden met extra formatieplaatsen ten behoeve van de robuustheid<sup>25</sup>.

Verdeling personele bezetting terughalen VTH	
<b>Toezicht &amp; handhaving</b>	
Toezicht	4 fte
Handhaving	2 fte
Personele overhead	1 fte (15% van het uitvoerend personeel)
<i>Subtotaal</i>	7 fte
<b>Vergunningverlening</b>	
Vergunningverlening	11,45 fte
Juridische taken	2,83 fte
Teamleider vergunningverlening	1 fte
Overige personele overhead	3,04 fte
‘Plus’ op de dienstverlening	4 fte
<i>Subtotaal</i>	22,32 fte
<b>Totaal</b>	<b>29,32 fte</b>

Op het eerste oog is de meest logische positionering van de toezicht & handhaving binnen de gemeente West Betuwe het team veiligheid. Op basis van de gesprekken constateren we dat er binnen dit team voldoende ruimte is om deze nieuwe collega’s te positioneren. Nader onderzoek moet uitwijzen of dit ook de meest logische positionering is. Dit valt buiten de scope van dit onderzoek. Mocht het nuttig dan wel noodzakelijk worden geacht deze taken terug te halen, kan dit onderdeel uitmaken van het kaderstellend onderzoek en het implementatieplan. De inbedding van de nieuwe collega’s is iets dat impact heeft op de (huidige) medewerkers van de gemeente West Betuwe en vraagt om een zorgvuldig én tijdig proces. Het eigen maken van de ‘West Betuwse manier van werken’, alsmede het nieuwe gemeentehuis en de nieuw te vormen werkprocessen vraagt om tijd en aandacht. Dit is noodzakelijk voor een goed functionerend team én een goed functionerende organisatie. Het verdient dan ook aanbeveling om hier voldoende aandacht aan te geven.

#### 4.2.3 Huisvesting

Het terughalen van toezicht & handhaving leidt met de huidige taakomvang tot een toename van ongeveer zeven fte op de formatie van de gemeente. Inclusief vergunningverlening gaat het om ongeveer 29 fte. Het terughalen van de taken vraagt om ruimte voor werkplekken, parkeerplekken, lockers, etc. In de (t)Huisvisie van de gemeente West Betuwe is tot op zekere hoogte rekening gehouden met het terughalen van eerder uitbestede taken, waarbij wordt uitgegaan van gedeeltelijk thuiswerken<sup>26</sup>. De optelsom van de autonome groei van de ambtelijke organisatie, de oprichting van de flexibele kern en alle Gemeenschappelijke regelingen bezien op ‘terug te halen taken’, leggen druk op dit concept. We constateren bovendien dat op momenten de huidige huisvesting niet toereikend is. Dit leidt bijvoorbeeld tot te weinig werk- en parkeerplekken. Het terughalen van de taken past binnen het huidige huisvestingsplan, maar de verwachting is dat de bredere (voorzien) groei van de ambtelijke organisatie en de dagelijkse praktijk op termijn vaker tot knelpunten gaan leiden.

<sup>23</sup> Deze cijfers zijn berekend op basis van: Omgevingsdienst Rivierenland – *Managementrapportage: Gemeente West Betuwe (januari t/m december 2022)*. De impact ten gevolge van de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en de Omgevingswet is op dit moment niet kwantitatief te maken. Toetsing op een later moment moet uitwijzen om welke aantallen het daadwerkelijk gaat.

<sup>24</sup> Bron: Gemeente West Betuwe – *Jaarverslag – 2022*.

<sup>25</sup> Zie paragraaf 5.2 voor een nadere toelichting.

<sup>26</sup> Bron: Gemeente West Betuwe – *(T)huisvisie gemeente West Betuwe – 2020*.

#### 4.2.4 Materiële overhead

Het werk van toezicht & handhaving rondom bouwvergunningen vraagt om een goede toerusting van de medewerkers die hiervoor aan de lat staan. Op basis van de gesprekken constateren we dat de materiële overhead betrekking heeft op in ieder geval (specialistisch) materieel om de werkzaamheden uit te voeren (kleding, tablets, drones, scanners, bouwlasers etc.), vervoersmiddelen, veiligheidsmaterieel (bodycams, steekvesten, etc.) en een informatievoorziening. Het voor vergunningverlening in te kopen informatiesysteem kan ook hiervoor worden gebruikt. Een eventueel kaderstellend onderzoek en implementatieplan moeten uitwijzen welke materiële overhead daadwerkelijk nodig is en welke kosten hieraan verbonden zijn.

### 4.3 VERKENNING FINANCIËLE CONSEQUENTIES

#### 4.3.1 Begripsdefinities kosten; frictiekosten, desintegratiekosten en structurele kosten

Het herpositioneren van toezicht & handhaving leidt tot drie vormen van kosten die de gemeente West Betuwe zal moeten maken. Dit betreft de frictiekosten, de desintegratiekosten en de structurele kosten. De *frictiekosten* zijn de eenmalige kosten die een organisatie moet maken om de overdracht van taken te faciliteren, het ontvlechten van de taken mogelijk te maken en de organisatie hier op in te richten. In de praktijk gaat het meestal om de personele kosten voor het bijdragen aan het project. Deze kosten zijn er zowel bij de gemeente West Betuwe, als bij de Omgevingsdienst en conform de Gemeenschappelijke regeling komen deze kosten voor rekening van de gemeente West Betuwe<sup>27</sup>. De *desintegratiekosten* zijn de kosten die de gemeente West Betuwe dient te betalen om ervoor te zorgen dat het uurtarief van de Omgevingsdienst door de (gedeeltelijke) uittreding niet stijgt voor de overblijvende deelnemende gemeenten. De *structurele kosten* zijn de kosten die de gemeente West Betuwe maakt voor het daadwerkelijk uitvoeren van de toezicht- & handhavingstaken. In paragraaf 4.3.5 wordt het totaaloverzicht van de kosten weergegeven. Dit betreft een eerste verkenning. Nader onderzoek én de afspraken in de nader vast te stellen vaststellingsovereenkomst moeten de daadwerkelijke kosten inzichtelijk maken.

#### 4.3.2 Verkenning frictiekosten; projectkosten

Zowel de Omgevingsdienst, als de gemeente West Betuwe maken op het moment van schrijven frictiekosten. De kosten aan de kant van de Omgevingsdienst worden momenteel gefactureerd als meerwerkproduct. Aan de zijde van de gemeente West Betuwe betreft dit de inzet van de kwartiermaker, het beeldvormende- en kaderstellende onderzoek, de inzet van verschillende betrokken medewerkers en de inzet van de BVOWB. Een eerste doorrekening van de frictiekosten voor het terughalen van toezicht & handhaving op basis van de kennis die we hebben vanuit het vergunningverleningstraject, leidt tot een inschatting van €355.000,- voor de beeldvormende en kaderstellende fase. De implementatiefase is hierin niet meegenomen, omdat het in dit stadium niet mogelijk is om deze kosten voor toezicht & handhaving te overzien, mede omdat wij adviseren de implementatie van vergunningverlening en toezicht & handhaving gelijktijdig doen. De weergegeven kosten zijn een inschatting van de kosten. De daadwerkelijke invulling is afhankelijk van de opdracht die uiteindelijk wordt gegeven na besluitvorming door de gemeenteraad.

#### 4.3.3 Verkenning desintegratiekosten; compensatie uurtarief

Door de (gedeeltelijke) uittreding van de gemeente West Betuwe daalt de vaste formatie en daalt de structurele dekking voor personele- en materiële overheadkosten bij de Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst heeft tijd nodig om de structurele kosten te doen verminderen, conform de benodigde formatie en overhead. Om ervoor te zorgen dat gedurende deze overgangperiode de kosten voor de overige deelnemende gemeenten niet toenemen, dient de gemeente West Betuwe deze kosten te vergoeden. De hoogte van de desintegratiekosten wordt bepaald aan de hand van de rekenmethode zoals wordt vastgelegd in de vaststellingsovereenkomst. De Gemeenschappelijke regeling biedt hier geen kaders voor. Voor de eerste verkenning van de hoogte van deze kosten nemen we de rekenmethode zoals gehanteerd door Deloitte als uitgangspunt<sup>28</sup>. Dit betekent dat we de taakomvang van het uitvoerend declarabel personeel, de personele overhead en de materiële overhead vermenigvuldigen de afbouwfactor. De afbouwfactor is het aantal jaar dat de Omgevingsdienst nodig heeft om de kostenpost voldoende te reduceren. De gemiddelde kosten voor het uitvoerend declarabel personeel en de personele overhead berekenen we met een afbouwfactor van 3 jaar. Dit is in lijn met de gehanteerde afbouwfactor bij de soortgelijke (gedeeltelijke) uittreding van de gemeente Montfoort in 2022<sup>29</sup>. De materiële overhead berekenen met een afbouwfactor van vijf jaar. Het onderzoek van Deloitte toont aan dat uit jurisprudentie blijkt dat dit de maximale aanvaardbare afbouwfactor is. Bij de uittreding van de gemeente Montfoort is deze factor als maximale factor gebruikt voor de langlopende materiële kostenposten. De eerste verkenning van de desintegratiekosten leidt tot een geschat totaalbedrag van €2.706.000,-<sup>30</sup>. De onderstaande berekening toont de totstandkoming van dit bedrag. Het daadwerkelijke bedrag is afhankelijk

<sup>27</sup> Hoofdstuk 10, Artikel 35 - Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland (versie 25 oktober 2018).

<sup>28</sup> Bron: Deloitte – Rapportage ontvlechttingskosten VTH-Bouwtaken – 20 augustus 2019.

<sup>29</sup> Omgevingsdienst Regio Utrecht - Formele overdracht in verband met de gedeeltelijke uittreding van Montfoort – 2022.

<sup>30</sup> De gehanteerde afbouwfactoren zijn ons inziens aan de hoge kant. De uit de jurisprudentie blijvende inspanningsverplichting van de Omgevingsdienst om deze kosten zo snel mogelijk te verminderen en de krapte op de arbeidsmarkt, maken dat wij een snellere afbouw mogelijk achten.

van de rekenmethode die wordt vastgesteld door het Algemeen Bestuur en de aard en omvang van de (gedeeltelijke) uittreding. De onderstaande berekening dient enkel als eerste verkenning van deze kosten.

<b>Totale jaarlijkse omvang van de (gedeeltelijke) uittreding:</b>	
<b>Aantal uren uitgesplitst naar deeltaken:</b>	
• Toezicht bouwprojecten:	5.362
• Juridische advisering toezicht & handhaving:	1.403
• Klachten & meldingen:	298
• Handhavingsverzoeken:	1.106
• Vrije veldtoezicht:	0
<b>Totaal aantal uren:</b>	
•	8.169
<b>Het uurtarief van de Omgevingsdienst: €103,14 (2024) is als volgt opgebouwd:</b>	
• Declarabel personeel (zoals de toezichthouders, juristen):	€77,74 (75,37%)
• Overhead personeel (zoals management, HRM):	€14,37 (13,93%)
• Overhead materieel (zoals huisvesting, ICT):	€11,03 (10,69%)
<b>Totale waarde van de uittreding:</b>	
• Declarabel personeel (zoals de toezichthouders, juristen):	8.169 uur = €635.000,- per jaar aan declarabel personeel
• Overhead personeel (zoals management, HRM):	8.169 uur = €117.000,- per jaar aan overhead personeel
• Overhead materieel (zoals huisvesting, ICT):	8.169 uur = €90.000,- per jaar aan overhead materieel
<b>Totale omvang uitvoerend declarabel personeel:</b>	
<b>Jaarlijkse verminderde afname van diensten:</b>	
8.169 uur * €77,74 = €635.000,- per jaar.	
<b>Inschatting maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. uitvoerend declarabel personeel:</b>	
€635.000,- * 3 jaar = €1.905.000,- (zonder inflatiecorrectie van het uurtarief).	
<b>Totale omvang overhead personeel:</b>	
<b>Jaarlijkse verminderde afname van diensten:</b>	
8.169 uur * €14,37 = €117.000,- per jaar.	
<b>Indicatie maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. overhead personeel:</b>	
€117.000,- * 3 jaar = €351.000,- (zonder inflatiecorrectie van het uurtarief).	
<b>Totale omvang overhead materieel:</b>	
<b>Jaarlijkse verminderde afname van diensten:</b>	
8.169 uur * €11,03 = €90.000,- per jaar.	
<b>Maximale omvang van de frictiekosten m.b.t. overhead materieel:</b>	
€90.000,- * 5 jaar = €450.000,- (zonder inflatiecorrectie van het uurtarief).	
<b>Totale omvang:</b>	
<b>Indicatie maximale totale compensatie:</b>	
• Declarabel personeel (zoals de toezichthouders, juristen):	€1.905.000,- aan declarabel personeel
• Overhead personeel (zoals management, HRM):	€351.000,- aan overhead personeel
• Overhead materieel (zoals huisvesting, ICT):	€450.000,- aan overhead materieel
<b>Totaalsom: €2.706.000,-</b>	

#### 4.3.4 Verkenning structurele kosten

De structurele kosten zijn de kosten die de gemeente West Betuwe maakt voor het daadwerkelijk uitvoeren van de toezicht- & handhavingstaken. Dit bestaat uit de kosten voor het declarabel personeel, de personele overhead en materiële overhead die horen bij de uitvoering van de taken. De begroting van de gemeente West Betuwe houdt nu rekening met de inkoop van het takenpakket bij de Omgevingsdienst. Het is niet mogelijk om de feitelijke overdracht van taken uit het oogpunt van financiën één-op-één over te nemen vanuit de huidige begroting. Dit komt omdat de personeelskostenstructuur van de gemeente West Betuwe niet gelijk is aan

de personeelskostenstructuur van de Omgevingsdienst. Toch doen we een eerste poging hier inzicht in te verschaffen. Het onderstaande kader biedt de opbouw van het uurtarief van de gemeente West Betuwe.

Totstandkoming indicatie uurtarief gemeente West Betuwe:	
-	Gemiddelde gehanteerde salarislaster per fte: €87.000,- (€64,44 per uur)
-	Gemiddelde gehanteerde opslag overhead per fte: (30% van €87.000,-) €26.100,- (€19,33 per uur)
-	Totale jaarlasten per fte: €113.000,- (€83,70 per uur)

De gemeente West Betuwe rekent met een lager uurtarief voor het declarabel personeel (€64,44) dan de Omgevingsdienst (€77,74). Ook het uurtarief voor de overhead ligt bij de gemeente West Betuwe (€19,33) lager dan bij de Omgevingsdienst (€25,40). Wij verwachten echter dat dit een vertekend beeld is. Het tarief van de Omgevingsdienst is een exacte doorrekening op basis van de jarenlange uitvoering van de taken. Het bedrag dat wordt gehanteerd door de gemeente West Betuwe is een rekenmethode om vooral bij elke toevoeging aan de formatie, óók iets met de overheadkosten te doen. Dit maakt dat het appels en peren vergelijken is. De algemene rekenmethode doet ons vermoeden dat de werkelijke bedragen bij de gemeente West Betuwe hoger zullen uitvallen dan hierboven weergegeven, omdat het doorberekenen van bijvoorbeeld huisvestingslasten, management en andere ondersteuning minder exact is en de bestaande lasten niet meewegen. De daadwerkelijke structurele kosten kunnen we dus niet exact inschatten. Voor nu hanteren we deze grove vergelijking om te concluderen dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat de begroting van West Betuwe op dit punt moet worden aangepast.

De kosten voor de informatievoorziening zijn een onzekere factor voor de component materiële kosten. We achten het niet waarschijnlijk dat deze lasten binnen de huidige materiële component van het uurtarief van de gemeente kunnen worden gerealiseerd. Dit komt omdat het geen kwestie is van aanschaf van extra devices en licenties, maar van het opzetten van een totaal ondersteuningsplatform. Waarbij de aanschaf- en onderhoudskosten niet door acht deelnemende gemeenten van de Omgevingsdienst in gezamenlijkheid worden gedragen, maar door de gemeente West Betuwe alleen.

#### 4.3.5 De kosten in één overzicht

De onderstaande tabel geeft de hierboven genoemde kostenposten weer in één overzicht.

Kostenpost:	Extra structurele kosten per jaar:	Incidentele kosten:
<b>Friciekosten gemeente West Betuwe</b>		
Projectkosten uittreding toezicht & handhaving <i>*De weergegeven kosten zijn een inschatting van de kosten voor de beeldvormende en kaderstellende fase. De implementatiekosten zijn hierin opgenomen als PM (zie paragraaf 4.3.2).</i>	-	€295.000,- + PM*
Overlap inhuur ODR en eigen personeel werven en inzetten vanaf 2025 tijdens implementatiefase <i>**Meenemen in wervings- en implementatieplan. Denk aan dubbele personeelslasten gedurende de implementatiefase.</i>	-	PM**
<b>Friciekosten Omgevingsdienst Rivierenland</b>		
Projectkosten uittreding toezicht & handhaving <i>***De weergegeven kosten zijn een inschatting van de kosten voor de beeldvormende en kaderstellende fase. De implementatiekosten zijn hierin opgenomen als PM (zie paragraaf 4.3.2).</i>	-	€60.000,-***
<b>Desintegratiekosten</b>		
Uittreding declarabel personeel	-	€1.905.000,-
Uittreding overhead personeel	-	€351.000,-
Uittreding overhead materiaal	-	€450.000,-
<b>Uitvoeringskosten werkzaamheden toezicht &amp; handhaving</b>		
Personeelslasten & overhead huidige takenpakket	Gelijk aan kosten ODR	-
Uitbreiding formatie ten behoeve van robuustheid <i>****Met de huidige taakomvang heeft dit betrekking op twee fte. De kosten zijn berekend op basis van de gemiddelde salarislaster binnen de gemeente West Betuwe (zie paragraaf 4.3.4)</i>	€226.000,-****	-
Uitbreiding formatie ten behoeve van inbedding werkafspraken	PM*****	-

****De verdere implementatie van de Wkb, politiek-bestuurlijke ambities en beleidskeuzes en een kaderstellend onderzoek moeten uitwijzen wat de (voorziene) omvang hiervan is.		
ICT ***** Een deel van de kosten kan worden opgevangen via de component 'overhead'. Momenteel wordt via een separate opdracht inkoop en organisatie van de ICT in kaart gebracht om de taakuitvoering mogelijk te maken.	PM*****	PM*****
<b>Voorlopig totaal extra structurele kosten per jaar:</b>	<b>€226.000,- + PM</b>	
<b>Voorlopig totaal incidentele kosten:</b>	<b>€3.061.000,- + PM</b>	



## 5 - Afwegingskader

We baseren ons advies met betrekking tot de positionering van de taken op verschillende criteria, het zogenoemde afwegingskader. In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de totstandkoming van het afwegingskader. Vervolgens gaan we in op de individuele onderdelen van het afwegingskader. Dit doen we door een beschrijving te geven van het onderdeel, hierop een SWOT-analyse uit te voeren en een conclusie te trekken op basis van deze SWOT. In hoofdstuk 6 brengen we de individuele SWOT-analyses samen in één overzicht, op basis waarvan wij een advies uitbrengen over de positionering.

### TOTSTANDKOMING AFWEGINGSKADER

In de gesprekken en documenten zijn verschillende onderwerpen naar voren gekomen die van belang zijn bij het maken van een keuze over de positionering van toezicht & handhaving. Samen vormen deze criteria het afwegingskader. Het afwegingskader helpt bij het maken van een keuze waarbij alle relevante aspecten worden meegenomen in de overweging. De verschillende criteria bestaan uit verschillende deelcriteria. We beoordelen in hoeverre elke deelcriterium kan worden gerealiseerd binnen elk van de twee scenario's (positioneren bij de Omgevingsdienst en positioneren bij de gemeente West Betuwe), afgezet tegen de inspanning, investering en mogelijke risico's. De legenda is hieronder weergegeven. We onderscheiden vier scores: (1) uitstekend te realiseren (realisatie vraagt geen extra investeringen), (2) goed te realiseren (realisatie vraagt om beperkte investeringen), (3) matig te realiseren (realisatie vraagt om forse investeringen) en (4) slecht te realiseren (realisatie vraagt om onevenredige investeringen). We scoren de verschillende scenario's op basis van de gevoerde gesprekken en de documentanalyse. We hebben de verschillende gesprekspartners gevraagd naar hun oordeel en hebben dit oordeel in de daaropvolgende gesprekken gevalideerd, om deze vervolgens tegen elkaar af te wegen. Op basis van de deelcriteria komen we per scenario tot een individuele conclusie. In hoofdstuk 6 brengen we de individuele conclusies samen tot één conclusie en advies.

<b>Legenda:</b>	<b>Donker groen (DG):</b>	Uitstekend te realiseren	<b>Geel (GE):</b>	Matig te realiseren
	<b>Licht groen (LG):</b>	Goed te realiseren	<b>Rood (RO):</b>	Slecht te realiseren

### 5.1 OVERZICHTELIJK WERKPROCES

#### 5.1.1 Beschrijving criteria: overzichtelijk werkproces

Door het terughalen van de vergunningverleningstaken ontstaat er een hernieuwde samenwerking tussen de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst. We staan stil bij de vraag of het organiseren van toezicht & handhaving leidt tot een complex werkproces binnen één van de scenario's. Ontstaan er in de ketensamenwerking bijvoorbeeld veel 'heen-en-weer' momenten, waardoor er grotere risico's op fouten en doorlooptijden ontstaan? Indien er grote bezwaren zijn op organisatorisch gebied, loopt de gemeente het risico dat het doel van goede dienstverlening wordt gemist en dat bovendien beleidsdoelstellingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving niet goed worden bewerkstelligd. Binnen dit criterium kijken we naar de keten die bestaat tussen vergunningverlening en toezicht & handhaving, maar ook naar de relatie met de basistaken rondom milieuvergunningen, het daarbij behorende toezicht en de aanpak ondermijning.

Aspect	SWOT-analyse	WB	ODR
<b>Overzichtelijk werkproces V-TH bouw</b>	<p>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe leidt tot een eenvoudig werkproces. Met een kleine investering kan dit bij de Omgevingsdienst ook.</p> <p>Het scheiden van vergunningverlening en toezicht &amp; handhaving leidt tot een werkproces waarin de vergunningverlener en de toezichthouder bij twee verschillende organisaties werken. Binnen dezelfde organisatie is het makkelijker om informatie te delen (zelfde mandaten), elkaar bij te praten (informeel overleg) en terug te koppelen. Je treft elkaar immers makkelijker. Echter, goede werkafspraken en een goed informatiesysteem (zie paragraaf 5.6) nemen de negatieve effecten van het scheiden van de taken voor een groot gedeelte weg. Bovendien maakt de (t)Huisvisie<sup>31</sup> van de gemeente West Betuwe dat medewerkers een gedeelte van de tijd zouden moeten thuiswerken en elkaar minder op het gemeentehuis tegenkomen. Dat doet af aan de toegevoegde</p>	DG	LG

<sup>31</sup> Bron: Gemeente West Betuwe – (t)Huisvisie gemeente West Betuwe – 2020.

	waarde van het positioneren van vergunningverlening en toezicht & handhaving binnen één organisatie.		
<b>Relatie met VTH-Boa</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente zorgvuldige afstemming vereist met de VTH-boa. Dit vraagt om een extra investering.</i></p> <p>Handhaving omtrent bouwvergunningen is primair gebaseerd op het bestuursrecht. Iedere overtreding die door de bouwtoezichthouder wordt geconstateerd, wordt gescoord op de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)<sup>32</sup>. Onderdeel daarvan is het strafrecht. Indien dit wordt ingezet, moet de VTH-Boa worden geïnformeerd, zodat deze zelfstandig kan besluiten over de vervolgacties. Deze Boa heeft een specifieke opleiding genoten en is gecertificeerd voor het betreffende domein. Daaraan zijn strikte eisen verbonden, met permanente educatieverplichtingen. Gezien de huidige omvang van het takenpakket kan de VTH-Boa niet robuust worden georganiseerd. Dit betekent dat in het werkproces de relatie tussen de bouwtoezichthouders en juristen en de VTH-Boa goed moeten worden geborgd, zodat de één weet wat de ander doet en de processen elkaar niet doorkruisen. Korte lijnen zijn hierbij van belang.</p>	LG	DG
<b>Relatie met milieutaken</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente vraagt om een aanzienlijke mate van afstemming met betrekking tot toezicht op de bouw- en milieutaken. Het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst vraagt om minder afstemming en risico's.</i></p> <p>Door de vergunningverlening terug te halen, ontstaat er automatisch een scheiding tussen de bouwtaken en de milieutaken. In de uitvoering van de taken is er sprake van een grote verwevenheid tussen de milieutaken en de bouwtaken. Op basis van verschillende gesprekken constateren we dat deze samenwerking in de toekomst steeds belangrijker wordt. Dit heeft onder meer te maken met de verduurzamingsopgave. De praktijk leert dat dit vooral vraagt om een nauwe samenwerking tussen de toezichthouder bouw en de toezichthouder milieu. Een nauwe samenwerking tussen de toezichthouders weegt zwaarder dan de samenwerking tussen de vergunningverleners, omdat deze om meer samenhang en coördinatie vraagt. Goede werkafspraken maken het mogelijk om de twee velden van elkaar te scheiden, maar dit vraagt aanzienlijk meer afstemming en daarmee een grotere investering.</p>	GE	LG
<b>Relatie met aanpak ondermijning</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente ertoe leidt dat een integrale en regionale aanpak van ondermijning aanzienlijk complexer wordt. Hier invulling aan geven kan beter als de taken bij de Omgevingsdienst zijn gepositioneerd.</i></p> <p>Op basis van de gesprekken constateren we dat de samenwerking met de toezichthouders bij de aanpak van ondermijning van belang is. Dit omdat via hun bevoegdheden toegang verkregen kan worden tot panden en omdat zij veel gebiedskennis hebben. Het positioneren van de toezichthouder bij de gemeente leidt ertoe dat afstemming met de gemeentelijke afdelingen eenvoudiger is. Bovendien kan het toevoegen van de capaciteit ook leiden tot meer massa om de aanpak vorm te geven. Daartegenover staat dat een regionale aanpak beter werkt met het oog op het 'waterbedeffect'. Dit is bij de Omgevingsdienst eenvoudiger af te stemmen, omdat deze dit ook voor de omliggende gemeenten doet. Daar komt bij dat het bij de gemeente te positioneren team opnieuw zal moeten worden opgebouwd, waardoor de gebiedskennis een periode niet of verminderd beschikbaar is.</p>	GE	DG

### 5.1.2 Deelconclusie

Als gevolg van het besluit om de vergunningverleningstaken terug te halen, ontstaat er een hernieuwde samenwerking tussen de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst. Op basis van de gesprekken en het dossieronderzoek constateren wij dat het

<sup>32</sup> Door de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht treden handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie op eenzelfde manier op bij overtredingen.

scheiden van de vergunningverlening en toezicht & handhaving goed uitvoerbaar is. Daarbij komt dat de relatie met milieutaken gebaat is bij organisatie van de bouwtoezichthouder bij de Omgevingsdienst. Dit weegt zwaarder dan de winst die er te behalen valt door de toezichthouder te positioneren bij dezelfde organisatie als de vergunningverlener. Door de verwevenheid tussen het milieutoezicht en bouwtoezicht en een integrale en regionale aanpak voor ondermijning, heeft het positioneren van toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst onze voorkeur.

## 5.2 KWALITEITSCRITERIA (ROBUUSTHEID)

### 5.2.1 Beschrijving criteria: kwaliteitscriteria (robuustheid)

De kwaliteitsborging en -bevordering van toezicht & handhaving wordt gereguleerd middels de kwaliteitscriteria<sup>33</sup>. De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH taken te waarborgen, zodat de dienstverlening betrouwbaarder, beter inzichtelijk en meer voorspelbaar is. De VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben de kwaliteitseisen vastgesteld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>34</sup>. Het gaat hierbij om zowel eisen die worden gesteld aan individuele medewerkers (opleiding, werkervaring, aanvullende kennis en frequentie van uitvoering), als aan de organisatie (aantal beschikbare fte). In ons onderzoek kijken wij enkel naar de robuustheid (de omvang van de taak en het bijbehorende aantal fte) die kan worden georganiseerd, om te bezien of er al dan niet belemmeringen zijn voor de uitvoering. Vanuit robuustheid kunnen de andere eisen worden ingevuld door juiste werving en selectie, opleiding en (bij)scholing. Eerder is vastgesteld dat de robuustheidscriteria voor toezicht & handhaving rondom bouwvergunningen voor de gemeente West Betuwe neerkomen op ten minste vier toezichthouders en ten minste vier handhavingsjuristen<sup>35</sup>.

De kwaliteitscriteria zijn verplicht voor de uitvoering van de milieutaken (basispakket). Voor de overige taken geldt er een zorgplicht. Hoe gemeenten en Omgevingsdiensten hier invulling aan geven staat hen tot op zekere hoogte vrij. Echter, de Omgevingsdienst wordt periodiek geaudit op de kwaliteitseisen door een gecertificeerd extern bureau. Het voldoen aan de kwaliteitseisen is een eis uit het Interbestuurlijk Toezicht om als dienst zelfstandig te mogen opereren. De kwaliteitseisen, opleidingseisen, ervaring-eisen, taakbeschrijvingen, competentie-profielen en inzet-eisen en de daaraan gekoppelde audits vormen voor de Omgevingsdienst belangrijke waarborgen voor het borgen van de kwaliteit van de uitvoering en dienstverlening en het ontwikkelen en monitoren van medewerkers. Wij zien de kwaliteitscriteria dan ook als een algemeen aanvaardbare richtlijn voor de organisatie van de gemeente. Deze kwaliteitscriteria zijn immers niet voor niets opgesteld. Binnen dit criterium kijken we of de positionering van de taken invloed heeft op de robuustheid.

Aspect	SWOT-analyse	WB	ODR
<b>Robuuste organisatie</b>	<p><i>We constateren dat de huidige taakomvang ertoe leidt dat de gemeente de taken niet robuust kan organiseren, zonder boven formatie te werven. Niet voldoen aan de robuustheidscriteria leidt tot risico's. De Omgevingsdienst heeft deze omvang wel.</i></p> <p>De huidige omvang van het taakveld van toezicht &amp; handhaving rondom bouwvergunningen binnen West Betuwe heeft betrekking op ongeveer vier fte toezicht en twee fte handhaving. Hiermee wordt niet voldaan aan de eerder beschreven robuustheidscriteria (tenminste vier fte toezichthouders en vier fte juristen). Bovendien lijkt het erop dat de inwerkingtreding van de Wkb ertoe leidt dat de taakomvang van toezicht &amp; handhaving kleiner wordt, waardoor de robuustheid verder onder druk komt te staan. Een robuuste organisatie dient ertoe te leiden dat de continuïteit van de uitvoering niet onder druk komt te staan door uitdiensttreding, verlof of verzuim. Binnen de Omgevingsdienst werken de toezichthouders voor meerdere gemeenten. Door de grotere omvang zijn hier meer toezichthouders en juristen in dienst, waardoor wordt voldaan aan de robuustheidseisen. Door niet te voldoen aan de robuustheidseisen kan de kwaliteit en de continuïteit van toezicht &amp; handhaving niet worden gewaarborgd.</p>	RO	DG
<b>Inbedding huidige werkafspraken</b>	<p><i>We constateren dat de huidige taakomvang ertoe leidt dat de huidige werkafspraken, die randvoorwaardelijk zijn voor de kwaliteit van toezicht &amp; handhaving én de dienstverlening, niet kunnen worden ingebed. De Omgevingsdienst heeft hier wel de omvang voor.</i></p>	RO	DG

<sup>33</sup> Bron: Omgevingswet – Afdeling 18.3.

<sup>34</sup> Bron: VNG & IPO - Kwaliteitscriteria 2.3 (2022) Deel B, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Omgevingswet - 15 april 2022.

<sup>35</sup> Deloitte - Organisatorische gevolgen insourcen VTH-bouwtaken gemeente West Betuwe - 2019.

	<p>De Omgevingsdienst heeft werkafspraken die bijdragen aan de kwaliteit van het toezicht en de dienstverlening. Voorbeelden hiervan zijn het werken in duo's en de avond- en weekend(piket)diensten. Toezicht dient ook buiten de 'kantooruren' plaats te vinden, wanneer de situatie hierom vraagt. Om die reden zijn er bij de Omgevingsdienst medewerkers ingeroosterd voor avond- en weekend(piket)diensten. Door de schaalgrootte van de Omgevingsdienst is dit mogelijk. Het relatief kleine aantal toezichthouders dat bij de gemeente West Betuwe zou komen is hiervoor niet toereikend. Er zijn onvoldoende toezichthouders om tijdens en buiten kantoor tijden in te roosteren. Gaten in het rooster of stelselmatig een extra beroep doen op de toezichthouders gaat ten koste van de kwaliteit van taakuitvoering en het welzijn van de toezichthouders. Bij niet-reguliere controles werken de toezichthouders bovendien in duo's. Met vier fte zou dit betekenen dat er geen medewerkers meer beschikbaar zijn voor overige situaties of ontstaan er problemen bij ziekte en afwezigheid en in de vakantieperiodes.</p>		
<b>Specialismen</b>	<p><i>We constateren dat huidige taakomvang niet toereikend is om het specialistische gedeelte van het toezicht bij de gemeente te organiseren. Het inkopen hiervan bij de Omgevingsdienst is een mogelijkheid, maar leidt tot een complexer werkproces.</i> Reguliere bouwtoezichthouders hebben een generieke opleiding genoten. Het meer specialistische bouwtoezicht (en eventueel in navolging hierop handhavingstrajecten) vraagt om aanvullende specialistische kennis. Dit is bijvoorbeeld het geval bij geluid, bodem en huisvesting van arbeidsmigranten. De Omgevingsdienst heeft hier specialisten voor in dienst (één fte voor geluid, één fte voor bodem en twee fte voor de huisvesting van arbeidsmigranten). Binnen de taakomvang van West Betuwe is dit niet te organiseren. We constateren op basis van de gesprekken met verschillende Omgevingsdiensten en toezichthouders dat het ook niet realistisch is om te verwachten dat de relatief kleine groep toezichthouders al deze kennis heeft of kan opdoen. Je zou ervoor kunnen kiezen om dit soort specialistische kennis in te kopen bij de Omgevingsdienst. Bij de terug te halen vergunningverleningstaken wordt dit eveneens gedaan. Hierdoor ontstaat er een complexer werkproces. Bovendien vraagt toezicht &amp; handhaving om korte lijnen met deze specialismen. Het gaat om snelle afstemming, zodat toezicht &amp; handhaving snel en juist plaatsvindt.</p>	GE	DG
<b>Kennisopbouw</b>	<p><i>We constateren dat huidige taakomvang niet de ruimte biedt om voldoende kennis te ontwikkelen met betrekking tot de ontwikkelingen en veranderingen die raken aan het werkveld. De Omgevingsdienst heeft hier wel de omvang voor.</i> In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat het vakgebied rondom toezicht &amp; handhaving onderhevig is aan forse ontwikkelingen en veranderingen. Een toekomstbestendige organisatie vraagt om adequaat voorbereiden op deze veranderingen. Dit vraagt onder meer om kennisopbouw en ontwikkeling. De Omgevingsdienst reserveert jaarlijks vijf procent van de begroting voor het bedrijfsbrede programma Kennis &amp; Ontwikkeling, waarmee wordt ingespeeld op de ontwikkelingen in het vakgebied. Dit komt bovenop de reguliere leer- en loopbaanbudgetten. In 2022 en 2023 is dit budget vrijwel volledig gebruikt ten behoeve van de Wkb en de Omgevingswet. Op de eerder beschreven zes fte voor West Betuwe zou een gewogen bedrag onvoldoende ruimte bieden om voldoende kennis op te bouwen. Bovendien zou het extra druk leggen op de net aangestelde toezichthouders en handavingsjuristen van West Betuwe, terwijl zij als team nog in ontwikkeling zijn om de huidige taakuitvoering goed te kunnen organiseren.</p>	RO	DG
<b>Krappe arbeidsmarkt</b>	<p><i>We constateren dat de krapte op de arbeidsmarkt leidt tot risico's met betrekking tot het invullen van de vacatures die ontstaan als de taken worden gepositioneerd bij de gemeente. De Omgevingsdienst heeft weliswaar te maken met dezelfde arbeidsmarktontwikkelingen, maar heeft een beter netwerk en een betere onderhandelingspositie en bovendien de omvang om tegenvallers op te kunnen vangen.</i></p>	GE	LG

	<p>In paragraaf 3.3.3 hebben we geconstateerd dat de krapte op de arbeidsmarkt en de ontwikkelingen met betrekking tot de Wkb leiden tot het risico dat de gemeente West Betuwe de vacatures die zullen ontstaan bij het terughalen van de taken niet kan invullen. Hiermee loopt de gemeente het risico dat zij de kwaliteit van toezicht &amp; handhaving niet kan waarborgen. Op basis van de gesprekken en het dossieronderzoek achten wij het bovendien aannemelijk dat de concurrentiepositie van de gemeente minder is dan die van de marktpartijen en de Omgevingsdiensten in de regio. Aangezien de gemeente deze taken nu niet uitvoert, mist de gemeente ook het netwerk dat de Omgevingsdiensten en marktpartijen wel hebben. Bovendien heeft de Omgevingsdienst gezien de omvang meer ruimte om eventuele tegenvallers bij het invullen van vacatures tijdelijk op te vangen.</p>		
--	--	--	--

5.2.2 *Deelconclusie*

Op basis de SWOT-analyse van de robuustheid constateren we dat de huidige taakomvang van toezicht & handhaving onvoldoende is om de uitvoering ervan opzichzelfstaand robuust te organiseren volgens de robuustheidscriteria (ten minste vier toezichthouders en vier fte juristen). Bovendien kan er met de huidige taakomvang onvoldoende invulling worden gegeven aan de huidige werkafspraken die randvoorwaardelijk zijn voor de kwaliteit van toezicht & handhaving. Door de taken bij de Omgevingsdienst te blijven positioneren, wordt hier wel aan voldaan.

Gezien het verwachte gebrek aan robuustheid is er onderzocht of er een koppeling kan worden gemaakt tussen verschillende functies, waardoor wel zou worden voldaan aan de robuustheidscriteria. Het werk van ‘reguliere handhavers’ verschilt echter dermate veel van de toezichthouders bouwvergunningen, dat dit niet kan worden uitgevoerd door één-en-dezelfde persoon. Hetzelfde geldt voor de bouwjuristen en de reguliere juristen van de gemeente. Het valt daarnaast af te raden om de vergunningverlener ook de werkzaamheden te laten verrichten met betrekking tot toezicht & handhaving. Het beleidskader VTH van de regio Rivierenland<sup>36</sup> stelt hierover:

*“Om een objectieve beoordeling en voldoende kwaliteit te waarborgen, zijn organisatorische scheidingen aangebracht tussen bepaalde uitvoeringstaken. Dit betekent in de uitvoering dat bijvoorbeeld de medewerker die toezicht houdt of handhaaft, niet degene is die de vergunning heeft beoordeeld en verleend.”*

Wat wij wel als mogelijkheid zien is het werven van extra fte ten behoeve van het vrije veldtoezicht. Door hier extra in te investeren kan worden voldaan aan de robuustheidscriteria en kan de kwaliteit van de uitvoering worden gewaarborgd. Echter, dit vraagt om een significante structurele investering, welke niet vanuit legesinkomsten kan worden bekostigd. Bovendien maakt de (toenemende) krapte op de arbeidsmarkt het lastig deze vacatures in te vullen. Met betrekking tot het waarborgen van de robuustheid (en daarmee de kwaliteit van de uitvoering) hebben wij om die reden een voorkeur voor het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst.

5.3 **KOSTENEFFICIËNTIE**

5.3.1 *Beschrijving criteria: kostenefficiëntie*

De gemeente West Betuwe heeft een financiële afweging te maken. Het organiseren van toezicht & handhaving en de bijbehorende juridische taken binnen de ambtelijke organisatie leidt tot twee extra kostenposten: (1) de incidentele frictie-, desintegratie- en projectkosten en (2) de structurele operationele kosten voor de uitvoering van de taken ‘in eigen huis’. Tegelijkertijd kost ook het uitbesteden van de functie geld. Binnen dit criterium gaan we na wat de twee scenario’s betekenen in termen van incidentele en structurele financiële kosten. Dit doen we onder meer op basis van de in hoofdstuk 5 gepresenteerde berekeningen.

Aspect	SWOT-analyse	WB	ODR
<b>Kosten uitvoerend personeel huidige takenpakket</b>	<p><i>We constateren dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat het positioneren van de taken invloed heeft op de kosten van het uitvoerend personeel, verbonden aan het huidige takenpakket.</i></p> <p>Wanneer wordt besloten om toezicht &amp; handhaving terug te halen, komen de toezichthouders en juristen in dienst bij de gemeente West Betuwe. We zien geen aanleiding om te veronderstellen dat de loonkosten van het bij de gemeente West</p>	DG	DG

<sup>36</sup> Bron: Regio Rivierenland – VTH-beleid Rivierenland 2022-2025.

	<p>Betuwe te positioneren personeel significant zullen afwijken van de kosten die de Omgevingsdienst maakt.</p>		
<p><b>Kosten robuuste organisatie</b></p>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente leidt tot een structurele investering in de formatie, welke niet nodig is wanneer de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd.</i></p> <p>Zoals in paragraaf 5.2 beschreven, is de omvang van het huidige taakpakket niet toereikend om deze bij de gemeente West Betuwe robuust te organiseren. Het positioneren van de taken met de huidige omvang bij de gemeente West Betuwe vraagt om het structureel uitbreiden van de formatie van ten minste twee fte, ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. Een eerste doorrekening van de kosten hiervan komt uit een stijging van de jaarlijkse structurele lasten met €226.000,-. De inbedding van de huidige werkafspraken met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering (avondpiketdiensten en weekenddiensten) en de veiligheid van de toezichthouders (werken in duo's), vraagt mogelijk om een verdere uitbreiding van de formatie, ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. Een kaderstellend onderzoek zou moeten uitwijzen wat de voorziene omvang hiervan is. Tot slot wordt verwacht dat de inwerkingtreding van de Wkb ertoe leidt dat de taakomvang van toezicht &amp; handhaving afneemt, terwijl de robuustheidscriteria gelijk blijven. Zodoende is het denkbaar dat de structurele investering die moet worden gedaan om te voldoen aan de robuustheidscriteria, verder afwijkt van de op de taakomvang gebaseerde formatie. Door de omvang van de Omgevingsdienst, is hier bij de Omgevingsdienst geen sprake van. Daarmee zou de benodigde structurele investering die gepaard gaat met het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe, nog verder toenemen ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. De verdere implementatie van de Wkb en een kaderstellend onderzoek moeten uitwijzen wat de (voorziene) omvang hiervan is.</p>	RO	DG
<p><b>Materiële overhead (specialistische apparatuur)</b></p>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken niet leidt tot verschillen in de hoogte van de kosten van de materiële overhead (specialistische apparatuur).</i></p> <p>Toezichthouders maken bij de uitvoering van hun taak in toenemende mate gebruik van specialistische apparatuur, zoals drones, scanners en bouwlasers. Over het algemeen is dit relatief dure apparatuur, die niet hoort bij de vaste dagelijkse uitrusting van een toezichthouder. Op basis van de gesprekken constateren wij dat deze apparatuur ook reeds voorhanden is bij de gemeente West Betuwe en om die reden niet leidt tot een stijging van de materiële overhead.</p>	DG	DG
<p><b>Huisvesting</b></p>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente op zichzelfstaand past binnen de (t)Huisvisie, maar dat de bredere (voorziene) groei van de ambtelijke organisatie en de dagelijkse praktijk hier (te veel) druk op leggen.</i></p> <p>Het terughalen van de taken vraagt om ruimte voor werkplekken, parkeerplekken, lockers, etc. In het eerdere onderzoek hebben wij geconstateerd dat er in de (t)Huisvisie van de gemeente West Betuwe tot op zekere hoogte rekening is gehouden met het terughalen van eerder uitbestede taken<sup>14</sup>. De optelsom van de autonome groei van de ambtelijke organisatie, de oprichting van de flexibele kern en alle Gemeenschappelijke regelingen bezien op 'terug te halen taken', leggen druk op dit concept. Op basis van ons onderzoek constateren we bovendien dat op momenten de huidige huisvesting niet toereikend is. Dit leidt bijvoorbeeld tot te weinig werk- en parkeerplekken. Het terughalen van de taken past binnen het huidige huisvestingsplan, maar de verwachting is dat de bredere (voorziene) groei van de ambtelijke organisatie en de dagelijkse praktijk op termijn vaker tot knelpunten gaan leiden. Mogelijk vraagt dit om aanpassingen aan het gemeentehuis. Een kaderstellend onderzoek moet uitwijzen wat de voorziene omvang hiervan is. De locatie van de Omgevingsdienst is reeds ingericht op de huidige taakomvang en vraagt geen nadere investeringen of aanpassingen om te kunnen voorzien in de uitvoering van de taken.</p>	RO	DG



<b>Desintegratie- en frictie kosten</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe leidt tot desintegratiekosten, welke niet hoeven te worden gemaakt wanneer de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd.</i></p> <p>Mocht er worden besloten om toezicht &amp; handhaving terug te halen, dan is er (evenals bij de vergunningverleningstaken) sprake van (gedeeltelijke) uittreding. Paragraaf 4.3.3 heeft een eerste doorrekening geleid tot een geschat bedrag van €2.706.000,-. Deze kosten komen bovenop de desintegratiekosten die dienen te worden betaald voor het terughalen van de vergunningverleningstaken. Hierbovenop komen de frictiekosten. Een eerste doorrekening van de frictiekosten leidt tot een inschatting van €355.000,-. Hierbij is de implementatiefase niet meegenomen. De taken positioneren bij de Omgevingsdienst leidt niet tot deze kostenposten.</p>	<b>RO</b>	<b>DG</b>
---	--	-----------	-----------

### 5.3.2 Deelconclusie

Op basis van de SWOT-analyse van de kostenefficiëntie constateren wij dat de kosten van het positioneren van toezicht & handhaving bij de gemeente West Betuwe aanzienlijk hoger zijn, dan wanneer deze taken worden gepositioneerd bij de Omgevingsdienst. Dit betreft de incidentele kosten door toedoen van de desintegratie- en frictiekosten en de structurele kosten die gepaard gaan met het organiseren van een robuuste organisatie. Daar komt bij dat we constateren dat het gemeentehuis in Geldermalsen in de huidige situatie op momenten (te) krap is als werklocatie. Evenals bij het terughalen van de vergunningverleningstaken, constateren we dat het één-op-één terughalen van de taken niet zal leiden tot een significante toename van de kwaliteit van de dienstverlening. In paragraaf 5.5 staan we hier uitgebreider bij stil. Om die reden zien wij deze incidentele en structurele kosten niet als een rendabele investering. Met betrekking tot de kostenefficiëntie hebben wij om die reden een voorkeur voor het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst.

## 5.4 VEILIGHEID MEDEWERKERS

### 5.4.1 Beschrijving criteria: veiligheid medewerkers

In paragraaf 3.3.1 hebben we beschreven dat medewerkers binnen het vakgebied van toezicht & handhaving bij het uitvoeren van hun werkzaamheden in toenemende mate te maken krijgen met onheuse bejegening en verbale en fysieke agressie. Gedurende ons onderzoek zijn verschillende voorbeelden langsgekomen waarbij binnen de gemeente West Betuwe en bij de Omgevingsdienst zich situaties hebben voorgedaan waarin functionarissen onheus werden bejegend of extremer. De verharding die wordt waargenomen in de samenleving vraagt om een adequate toerusting van de medewerkers die betrokken zijn bij toezicht & handhaving. Immers, als werkgever ben je verantwoordelijk voor de fysieke en mentale veiligheid van je medewerkers. Onder de noemer 'de veilige publieke zaak' is de gemeente West Betuwe bezig met de veilige taakuitvoering door haar medewerkers. Echter het werkveld van bouwtoezicht & handhaving vraagt om andere aanvullende maatregelen. Binnen dit criterium kijken we of de positionering van de taken hierop van invloed is.

Aspect	SWOT-analyse	WB	ODR
<b>Algemene voorzorgsmaatregelen</b>	<p><i>We constateren dat er geen significante verschillen zijn met betrekking tot het organiseren van de voorzorgsmaatregelen tussen de beide organisaties.</i></p> <p>De werkgever van de toezichthouders dient verschillende voorzorgsmaatregelen te nemen om de veiligheid van de medewerkers maximaal te kunnen waarborgen. Dit gaat om een categorie veiligheidsmaatregelen die verder gaat dan de reguliere zorgplicht. Denk bijvoorbeeld bodycams, niet-traceerbare kentekens, steekvesten en goed contact met de veiligheidsdiensten. We voorzien hierin geen significante verschillen tussen de Omgevingsdienst en de gemeente West Betuwe. Beide organisaties hebben dezelfde maatregelen te treffen en we zien geen redenen om te veronderstellen dat de positionering van de taken invloed heeft op de complexiteit of kosten hiervan. Wel constateren we dat de Omgevingsdienst deze voorzorgsmaatregelen al reeds georganiseerd heeft.</p>	<b>LG</b>	<b>LG</b>
<b>Inbedding huidige werkafspraken</b>	<p><i>We constateren dat huidige taakomvang niet de ruimte biedt om bij de gemeente de huidige werkafspraken met betrekking tot de veiligheid van de medewerkers te implementeren. De omvang van de Omgevingsdienst biedt hiertoe wel de ruimte.</i></p> <p>De werkzaamheden rondom toezicht &amp; handhaving vragen om aanvullende en bijzonder maatregelen ten behoeve van de veiligheid van de medewerkers. Zeker gezien de eerder beschreven relatie met de aanpak ondermijning. Binnen de</p>	<b>RO</b>	<b>LG</b>

	huidige werkafspraken van de Omgevingsdienst is er expliciet aandacht voor de veiligheid van de medewerkers. Zo werken toezichthouders altijd in duo's en worden toezichthouders na een incident (tijdelijk) in een andere deelregio gepositioneerd. De samenhang met de aanpak ondermijning vraagt bovendien om de mogelijkheid om in relatieve anonimiteit te kunnen werken. Bovendien werken er toezichthouders met verschillende achtergronden (politie, etc.) en profielen, waardoor er bewust kan worden gekeken wie naar welke casus gaat. Zoals in paragraaf 5.2 besproken maakt het gebrek aan robuustheid binnen de gemeente West Betuwe deze flexibele inzet niet of nauwelijks mogelijk.		
<b>Veilige werkomgeving</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe vraagt om een ingrijpende aanpassing van de het gemeentehuis en de (t)Huisvisie van de gemeente West Betuwe, om de voorzorgsmaatregelen met betrekking tot de toegankelijkheid van de werklocatie te beperken. Bij de Omgevingsdienst is dit reeds gedaan.</i></p> <p>De locatie van de Omgevingsdienst in Tiel is ingericht op het voorkomen van incidenten. Zo wordt er met een sluisingang gewerkt, waardoor de toegang tot het pand wordt beperkt en zit de baliemedewerker in gesloten ruimte achter glas. De (t)Huisvisie van de gemeente West Betuwe<sup>37</sup> is er juist op gericht dat de ontvangstruimte een open en vrij-toegankelijke ruimte is. Hoewel de rest van het gemeentehuis voor een groot gedeelte enkel toegankelijk is voor geaccrediteerde medewerkers, kunnen bezoekers relatief ver en dichtbij de medewerkers komen. Het creëren van een veilige werkomgeving, zoals de Omgevingsdienst dit heeft gedaan, vraagt om een ingrijpende aanpassing van de het gemeentehuis en de (t)Huisvisie van de gemeente West Betuwe.</p>	<b>RO</b>	<b>LG</b>

#### 5.4.2 Deelconclusie

Op basis van de SWOT-analyse over het treffen van maatregelen om de veiligheid van de medewerkers zo veel als mogelijk te waarborgen, constateren wij dat de Omgevingsdienst meer mogelijkheden kan bieden en meer ervaring heeft om de veiligheid van de toezichthouders te waarborgen. Onder de noemer 'de veilige publieke zaak' is de gemeente West Betuwe bezig met de veilige taakuitvoering door haar medewerkers. Het werkveld van toezicht & handhaving vraagt echter om andere (aanvullende) maatregelen. We voorzien dat, het in paragraaf 5.2 besproken, gebrek aan robuustheid ertoe leidt dat de huidige werkafspraken binnen de Omgevingsdienst met betrekking tot de veiligheid van de medewerkers niet kunnen worden overgenomen. Bovendien laat het open karakter van het gemeentehuis in Geldermalsen zich niet lenen voor de beperkte toegankelijkheid die met betrekking tot veiligheid noodzakelijk is. De Ondernemingsraad van de gemeente West Betuwe heeft hier gedurende het onderzoek haar zorgen over uitgesproken. Met betrekking tot het waarborgen van de veiligheid van de toezichthouders hebben wij om die reden een voorkeur voor het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst.

## 5.5 RUIMTE OM DE DIENSTVERLENING DICHTBIJ & OP MAAT TE ORGANISEREN

### 5.5.1 Beschrijving criteria: ruimte om de dienstverlening dichtbij & op maat te organiseren

De visie van de gemeente West Betuwe op de dienstverlening aan haar inwoners, bedrijven en instellingen wordt beschreven met de termen 'dichtbij' en 'op maat'<sup>38</sup>. In de geest van de Omgevingswet voegen wij hieraan efficiëntie (lees: snelheid) van de dienstverlening toe. De gemeente West Betuwe wil haar dienstverlening organiseren *dichtbij* haar inwoners, bedrijven en instellingen. Dichtbij houdt in dat inwoners het gevoel hebben dat de gemeente nabij en is en dat er geen (fysieke) drempels zijn. Dichtbij betekent ook dat de bouwtoezichthouder bekend is met de omgeving en de situatie kent, dan wel begrijpt. De gemeente West Betuwe wil haar dienstverlening daarnaast zo organiseren dat deze *op maat* is. Medewerkers van de gemeente denken mee met de wensen en behoeften van haar inwoners. In de geest van de Omgevingswet wil de gemeente in het vergunningverleningstraject toewerken naar een verschuiving 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'. Tegelijkertijd hebben we in paragraaf 2.2 en 2.3 geconstateerd dat de ruimte hiervoor binnen het werkveld van toezicht & handhaving beperkt is. Binnen dit criteria onderzoeken we in hoeverre beide scenario's leiden tot efficiënte dienstverlening 'dichtbij' en 'op maat', dan wel tot de mogelijkheden dit te versterken.

<sup>37</sup> Bron: Gemeente West Betuwe - (t)Huisvisie gemeente West Betuwe – 2020.

<sup>38</sup> Bron: Gemeente West Betuwe – Coalitieakkoord gemeente West Betuwe 2022-2026: In beweging.

Aspect	SWOT-analyse	WB	ODR
Dienstverlening 'op maat'	<p><i>We constateren dat de uitvoering van toezicht &amp; handhaving weinig ruimte laat voor dienstverlening 'op maat'. De positionering van de taken speelt hierbij geen rol.</i></p> <p>In de paragrafen 2.3 en 2.5 hebben we geconstateerd dat de ruimte om maatwerk te leveren met betrekking tot toezicht &amp; handhaving relatief beperkt is. Toezicht &amp; handhaving is weliswaar casuïstisch en dus altijd op maat, maar bij handhaving geldt wel de handhavingstrategie waarmee uniformiteit en gelijkheid wordt gewaarborgd. De voornaamste ruimte die bestaat is de ruimte om met het omgevingsbeleid meer mogelijk te maken. Dit raakt echter hoofdzakelijk aan de vergunningverlening en niet aan toezicht &amp; handhaving zelf. We zien hierbij geen onderscheid tussen de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst.</p>	GE	GE
Dienstverlening 'dichtbij'	<p><i>We constateren dat de uitvoering van toezicht &amp; handhaving altijd op locatie plaatsvindt. Daarmee is de dienstverlening altijd 'dichtbij'. De positionering van de taken speelt hierbij geen rol.</i></p> <p>De dienstverlening dichtbij houdt in dat inwoners het gevoel hebben dat de dienstverlenende instantie nabij is en dat er geen (fysieke) drempels zijn in het contact. Het indienen van een handhavingsverzoek of melding dient schriftelijk te geschieden. Daadwerkelijk toezicht vindt ten alle tijde fysiek plaats. We zien hierbij geen onderscheid tussen de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst.</p>	DG	DG
Continuïteit van de dienstverlening	<p><i>We constateren dat het gebrek aan robuustheid als de taken bij de gemeente worden gepositioneerd, ertoe leidt dat continuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening niet kan worden gewaarborgd.</i></p> <p>In paragraaf 5.2 hebben we geconstateerd dat de huidige omvang van toezicht &amp; handhaving niet toereikend is om de taken robuust te organiseren bij de gemeente West Betuwe. Het risico hiervan is dat de continuïteit van de dienstverlening niet kan worden gewaarborgd. Dit kan tot uiting komen in lange(re) wachttijden, het overschrijden van termijnen, geen gevolg kunnen geven aan handhavingsverzoeken of meldingen en onvoldoende vrije veldtoezicht kunnen uitvoeren om het maatschappelijke belang te waarborgen. De omvang van de Omgevingsdienst leidt wel tot robuustheid en de waarborg van de continuïteit.</p>	RO	DG
Gebiedskennis	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente ertoe leidt dat de toezichthouders iedere dag werken in dezelfde gemeente en daarmee kennis opdoen van het gebied. Echter, de toezichthouders bij de Omgevingsdienst doen dit in de huidige situatie ook. Bovendien zouden de medewerkers van de gemeente de kennis grotendeels opnieuw moeten opbouwen.</i></p> <p>In verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat gebiedskennis bijdraagt aan goede dienstverlening. We kunnen ons voorstellen dat het dagelijks werken binnen de gemeentelijke grenzen bevorderlijk kan zijn voor de gebiedskennis. Tegelijkertijd bestrijkt de gemeente West Betuwe 216 km<sup>2</sup> grondoppervlakte (vergelijkbaar met de gemeente Rotterdam) en achten wij het twijfelachtig of de eerder genoemde vier fte in staat is om een dergelijk oppervlakte goed te kennen. Bovendien werken de toezichthouders van de Omgevingsdienst al geruime tijd in de gemeente en doen de toezichthouders dit in clusters. Er zijn dus toezichthouders toegewezen aan de gemeente West Betuwe, waardoor de gebiedskennis is geborgd. De gebiedskennis zal opnieuw moeten worden opgedaan door de te werven toezichthouders van de gemeente West Betuwe. Tot slot biedt de moderne technologie, zoals Google Earth, de mogelijkheden om eenvoudig het gebied te kunnen verkennen.</p>	LG	DG
Klantcontact	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente niet leidt tot verschillen in de mogelijkheden om het klantcontact te verbeteren, maar er wel toe leidt dat de gemeente eenvoudiger de regie op een eventueel verbeterproces kan nemen.</i></p> <p>Zoals in paragraaf 2.5 is beschreven, zit de voornaamste sleutel tot goede dienstverlening in het klantcontact. Voor de eerder geschetste denkrichtingen met</p>	DG	LG

	betrekking tot houding en gedrag en het verbeteren hiervan, is het in beginsel niet relevant waar de taken zijn gepositioneerd. Dit kan zowel bij de Omgevingsdienst, als bij de gemeente West Betuwe en we voorzien geen significante verschillen in de kosten van een dergelijke verbetering tussen de twee organisaties. Wel kunnen wij ons voorstellen dat het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe ertoe leidt dat de gemeente eenvoudiger de regie kan voeren op een dergelijk verbetertraject.		
<b>Relatie met partners</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente ertoe leidt dat de relaties met partners opnieuw moeten worden opgebouwd. Bovendien is het complexer om deze relaties te onderhouden op het schaalniveau van een gemeente. De Omgevingsdienst is hiertoe beter in staat en heeft deze relaties bovendien al.</i></p> <p>Met de inwerkingtreding van de Wkb zijn de relatief kleine bouwprojecten (gevolgklasse 0) vergunningsvrij geworden. De nadruk binnen toezicht &amp; handhaving komt daarmee meer te liggen op de grotere projecten. Daarmee zal er minder contact zijn met individuele initiatiefnemers en meer contact met de projectontwikkelaars en aannemers. Deze partijen zijn veelal niet gebonden aan de gemeentelijke grenzen en zijn vaak georiënteerd op het schaalniveau van de regio of groter. Het opbouwen en onderhouden van een goede relatie met hen draagt bij aan de dienstverlening. Dit is op de schaalgrootte van de Omgevingsdienst eenvoudiger te realiseren dan op de schaal van één gemeente. Bovendien heeft de Omgevingsdienst al een jarenlange relatie met de belangrijkste spelers in het werkveld. Door de taken te herpositioneren zullen deze relaties opnieuw moeten worden opgebouwd.</p>	<b>GE</b>	<b>DG</b>

### 5.5.2 Deelconclusie

Op basis van de SWOT-analyse met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening en de mogelijkheden deze te verbeteren constateren wij dat er aan beide scenario's voor- en nadelen zitten. Voor wat betreft de dienstverlening zelf kunnen wij op basis van het bovenstaande geen eenduidige conclusie trekken of voorkeur uitspreken. Echter, het in paragraaf 5.2 besproken gebrek aan robuustheid bij het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe leidt tot risico's met betrekking tot de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Het valt met de huidige taakomvang onvoldoende te garanderen dat de taken stelselmatig goed kunnen worden uitgevoerd. Zo is het met de huidige taakomvang niet mogelijk om buiten kantoor tijden en tijdens weekenden toezicht & handhaving te kunnen organiseren, terwijl snel acteren onderdeel is van dienstverlening. Op basis hiervan hebben wij een voorkeur voor het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst.

## 5.6 INFORMATIEVOORZIENING

### 5.6.1 Beschrijving criteria: informatievoorziening

Voor het uitvoeren van de werkzaamheden rondom toezicht & handhaving is het noodzakelijk om de beschikking te hebben over een goedwerkend informatiesysteem. Met een informatiesysteem doelen we hierbij op het zaaksysteem dat nodig is voor het doorlopen van het VTH-proces, het bijhouden van het dossier en het archiveren van het dossier. In het kader van het terughalen van de vergunningverlening is reeds gestart met een marktverkenningsonderzoek dat inzicht geeft in kosten, risico's en doorlooptijd<sup>39</sup>. Binnen dit criteria onderzoeken we wat de invloed is van beide scenario's op de complexiteit van het informatiesysteem, de haalbaarheid hiervan en de kosten.

Aspect	SWOT-analyse	WB	ODR
<b>Complexiteit systeem</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente leidt tot een eenvoudiger informatiesysteem. Het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst leidt niet tot een onhaalbaar systeem, maar maakt deze wel complexer.</i></p> <p>In het kader van het intern organiseren van de vergunningverlening dient er een informatiesysteem te komen. Als er wordt besloten om de toezicht &amp; handhaving</p>	<b>LG</b>	<b>GE</b>

<sup>39</sup> Het is op het moment van schrijven onbekend welke leverancier het zaaksysteem zal leveren. Het heeft de voorkeur om hetzelfde systeem te gebruiken als de Omgevingsdienst, omdat dit de samenwerking vereenvoudigt. Dit is onder meer afhankelijk van het wel of niet overschrijden van de Europese Aanbestedingsnorm.

	bij de Omgevingsdienst te organiseren, dan zal de complexiteit van het systeem toenemen. Dit heeft zowel betrekking op de technische kant (toegang tot zaakstelsel, toegang tot database, etc.), als op de werkprocessen die tot stand moeten komen. Dit laatste gaat bijvoorbeeld over meekijken bij lopende processen en het archiveren van dossiers. Door goede afspraken te maken is dit laatste mogelijk. Ook technisch lijkt het afzonderlijk positioneren mogelijk <sup>40</sup> . Het is complexer om de taken te scheiden, maar lijkt mogelijk. Bovendien maakt de wettelijke plicht om de milieutaken bij de Omgevingsdienst en het voornemen om de specialistische taken op het gebied van bouwvergunningen (brandveiligheid, slooemelding en slooemelding met asbest) bij de Omgevingsdienst te blijven positioneren ertoe dat de twee informatiesystemen in elk geval op elkaar dienen te worden afgestemd.		
<b>Kosten systeem</b>	<p><i>We constateren dat de kosten van het informatiesysteem hoger zullen zijn als de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. Echter, het positioneren van de taken bij de gemeente kan er in theorie toe leiden dat de aanbestedingsnorm wordt overschreden, wat zou leiden tot langer lopend en tijdsintensiever aanbestedingstraject.</i></p> <p>In opdracht van de Stuurgroep VTH wordt er reeds onderzocht wat de te verwachten kosten zijn van het benodigde informatiesysteem. Inhoudelijk kunnen we hierover nog geen uitspraken doen. We constateren dat het in de lijn der verwachtingen ligt dat los positioneren van vergunningverlening en toezicht &amp; handhaving leidt tot een complexer ontwerp- en implementatietraject. Dit komt onder meer doordat de twee organisaties bij elkaar in het dossier moeten kunnen kijken en er meer werkafspraken moeten worden gemaakt. Dit zal de kosten verhogen. Echter, er zullen sowieso werkafspraken moeten worden gemaakt omdat de milieutaken achterblijven bij de Omgevingsdienst. Door toezicht &amp; handhaving terug te halen zal de gemeente West Betuwe ook verantwoordelijk worden voor dit stuk van het informatiesysteem en daarmee dit zelf moeten inkopen. Hoewel de inkoopprijs van dit specifieke gedeelte niet veel zal verschillen van de prijs die de Omgevingsdienst betaalt, verhoogt het wel het totaalbedrag van de aanbesteding. In theorie kan dit het laatste zetje zijn waardoor de Europese Aanbestedingsnorm wordt overschreden. Dit zou tot een langer lopend en tijdsintensiever aanbestedingstraject leiden en vergroot bovendien de kans dat de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst gaan werken met verschillende informatiesystemen.</p>	GE	GE

### 5.6.2 Deelconclusie

Op basis van de SWOT-analyse met betrekking tot de informatievoorziening constateren wij dat er aan beide scenario's voor- en nadelen zitten. Een goed werkend informatiesysteem is randvoorwaardelijk is voor het kunnen terughalen van de taken. Mocht blijken dat terughalen van toezicht & handhaving ertoe leidt dat de Europese Aanbestedingsnorm wordt overschreden, dan achten wij het achterlaten van de taken bij de Omgevingsdienst een logische optie met het oog op de projectplanning, de kosten van een Europees aanbestedingstraject en de zekerheid op hetzelfde systeem als dat van de Omgevingsdienst. Mocht dit niet het geval zijn dan hebben wij met het oog op de complexiteit van het systeem en de werkafspraken een voorkeur voor het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe.

## 5.7 RELATIE BESTUUR EN UITVOERING

### 5.7.1 Beschrijving criteria: relatie bestuur en uitvoering

Besluitvorming rondom toezicht & handhaving gaat over de naleving van wet- en regelgeving. Het dient ertoe te leiden dat de gebruikers, omwonenden en passanten van gebouwen en andere objecten in de fysieke leefomgeving erop kunnen vertrouwen dat deze veilig zijn voor mens, dier en gebouw en dat de inrichting van de fysieke leefomgeving in lijn is met de gemeentelijke visie hierop.

<sup>40</sup> In het kader van de marktconsultatie van het informatiesysteem voor de vergunningverlening is de huidige leverancier van de Omgevingsdienst Rivierland gevraagd te onderzoeken in hoeverre het technisch mogelijk is om de zaaksystemen van de Omgevingsdienst en de gemeente West Betuwe samen te laten werken, waardoor medewerkers van de Omgevingsdienst toegang hebben tot de dossiers van de gemeente West Betuwe en omgekeerd. Vooralsnog zijn er geen signalen dat dit niet mogelijk is of tot onevenredige kosten zal leiden. Om die reden gaan we er voor nu vanuit dat het technisch haalbaar is.

De beginselen van rechtsgelijkheid zijn op toezicht & handhaving in principe van toepassing. Rechtsgelijkheid betekent dat mensen in gelijke gevallen ook gelijk worden behandeld. Echter, we constateren dat er binnen vergunningverlening, toezicht en handhaving zelden sprake is van gelijke gevallen. Bovendien heeft de gemeente de bevoegdheid om af te wijken en is er sprake van het proportionaliteitsbeginsel. Dit maakt dat er afstemming nodig is tussen de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken en de uitvoering, maar ook dat besluiten omtrent toezicht & handhaving transparant en navolgbaar dienen te zijn. Het VTH-beleid van de regio Rivierenland verwoordt dit als volgt<sup>41</sup>:

*“Een initiatiefnemer mag niet verrast worden door het besluit dat wordt genomen. Dat betekent niet alleen dat we voor het starten van de procedure hulp bieden, uitleg geven en duidelijk zijn, maar dat we ook tijdens de procedure in gesprek blijven met initiatiefnemer over wat hij kan verwachten. Maar ook over wat van hem verwacht wordt. Hiertoe informeren we proactief over de status van de procedure, zijn we transparant over de afwegingen die gemaakt worden en communiceren we in begrijpelijke taal over het besluit dat genomen zal worden. Niet alle betrokkenen hoeven het eens te zijn met het schriftelijke besluit, maar het moet voor hen wel te volgen zijn wat we hebben overwogen, hoe we tot ons besluit zijn gekomen en wat op schrift staat valt voor hen te begrijpen. Ook de eventuele voorwaarden waaronder een initiatief uitgevoerd mag worden zijn begrijpelijk en zijn maar op één manier uitlegbaar. Om dit te waarborgen wordt in de uitvoering gebruik gemaakt van collegiale toetsing.”*

Binnen dit criterium kijken we wat de beide scenario's betekenen voor de relatie tussen het bestuur en de uitvoering. De elementen die raken aan de dienstverlening en het klantcontact zijn reeds beschreven in paragraaf 5.5 en laten wij om die reden in deze paragraaf buitenbeschouwing.

Aspect	SWOT-analyse	WB	ODR
<b>Politiek-bestuurlijke afstemming</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente ertoe leidt dat de afstemming tussen het bestuur en de uitvoering eenvoudiger is, maar dat dit bij de Omgevingsdienst met goede werkafspraken ook kan.</i></p> <p>Het college van B&amp;W is het bevoegd gezag voor de handhaving op het gebied van bouwvergunningen. Tot op zekere hoogte heeft het college de ruimte om hierin keuzes te maken en belangen af te wegen. We constateren dat het positioneren van toezicht &amp; handhaving binnen de gemeente West Betuwe de afstemming tussen de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken en de uitvoering vereenvoudigt. Bestuurders en toezichthouders kunnen elkaar immers eenvoudiger vinden. Tegelijkertijd constateren we ook dat goede werkafspraken een vergelijkbaar effect kunnen hebben. Bovendien geeft een goede toezicht- en handhavingsstrategie vanuit het bestuur kaders en richtlijnen mee aan de toezichthouder.</p>	DG	LG
<b>Afstand tussen bestuur en uitvoering</b>	<p><i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst leidt tot een eenvoudigere afstand tussen het bestuur en de uitvoering.</i></p> <p>Het college van B&amp;W heeft tot op zekere hoogte de ruimte om invloed uit te oefenen op toezicht &amp; handhaving. Zoals beschreven in paragraaf 2.2 heeft toezicht &amp; handhaving een waarborgfunctie: het moet ertoe leiden dat de gebruikers, omwonenden en passanten van gebouwen en andere objecten in de fysieke leefomgeving erop kunnen vertrouwen dat deze veilig zijn voor mens, dier en gebouw. Dit betekent voor de positionering van de taken dat deze op enige afstand van de politiek dienen te worden georganiseerd. Er is afstand nodig tussen politiek-bestuur en de uitvoering. Deze afstand is een delicate lijn tussen enerzijds het bestuur op tijd betrekken zodat deze haar verantwoordelijkheid kan nemen en anderzijds te waarborgen dat de handhavers onafhankelijk tot een oordeel kunnen komen. Door de taken bij de Omgevingsdienst te positioneren wordt de afstand tussen het bevoegd gezag en de uitvoering groter. Voor welk scenario dan ook wordt gekozen, de inzet moet zijn om de uitvoering te versterken en dat kan door bestuur en uitvoering goed met elkaar te laten samenwerken, vanuit ieders perspectief en verantwoordelijkheid.</p>	GE	LG

<sup>41</sup> Bron: Regio Rivierenland – VTH-beleid Rivierenland 2022-2025.



### 5.7.2 Deelconclusie

Op basis van de SWOT-analyse met betrekking tot de relatie tussen het bestuur en de uitvoering, constateren wij dat er aan beide scenario's voor- en nadelen zitten. Gezien het belang van de waarborgfunctie van toezicht & handhaving hechten wij waarde aan het creëren van voldoende afstand tussen het bevoegd gezag en de uitvoering, door deze te positioneren bij de Omgevingsdienst. Dit draagt bij aan navolgbare besluitvorming en het gelijkheidsbeginsel in de rechtspraak. Op basis hiervan hebben wij een voorkeur voor het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst. Daarbij plaatsten we de kanttekening dat het bevoegd gezag verantwoordelijk blijft voor de keuzes die worden gemaakt en derhalve door goede werkafspraken wel betrokken moeten zijn bij de besluitvorming.

## 5.8 TOEKOMSTBESTENDIGHEID VTH-STELSEL REGIO RIVIERENLAND

### 5.8.1 Beschrijving criteria: toekomstbestendigheid VTH-stelsel regio Rivierenland

De oprichting van Omgevingsdiensten en de samenwerking hierin tussen de deelnemende gemeenten zijn een uitwerking van de afspraken tussen het Rijk, provincies en gemeenten om een dekkend netwerk van Omgevingsdiensten te vormen. Dit besluit is het gevolg van het onderzoek van de commissie-Mans in 2008<sup>42</sup>, waarin werd geconstateerd dat gemeenten onvoldoende in staat waren invulling te geven aan hun verplichtingen met betrekking tot vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu, ruimte en bouwen. Het doel van de oprichting van de Omgevingsdienst was om meer robuustheid en kwaliteit te realiseren op het gebied van VTH. Zoals meermaals gesteld is dit een wettelijke verplichting op het gebied van de milieutaken (de basistaken) en een vrije keus op het gebied van de bouwtaken. De commissie-Van Aartsen<sup>43</sup> concludeert dat het landelijke stelsel onvoldoende functioneert en voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans. Het Interbestuurlijk Programma versterking van het VTH-stelsel geeft uitvoering aan de aanbevelingen van de commissie-Van Aartsen voor een sterker en onafhankelijker VTH-stelsel. Hoewel het programma zich richt op de wettelijke taken (milieutaken), verdient het aanbeveling om de effecten van het mogelijke herpositioneren van toezicht & handhaving rondom de bouwtaken in ogenschouw te nemen. Immers, de gemeente West Betuwe is gebaat bij een goed functionerende Omgevingsdienst. De gemeente blijft op het gebied van milieutaken immers samenwerken met de Omgevingsdienst én laat een aantal bouwtaken achter bij de Omgevingsdienst. Binnen dit criteria kijken we wat beide scenario's doen voor de toekomstbestendigheid van het VTH-stelsel in de regio Rivierenland.

Aspect	SWOT-analyse	WB	ODR
<b>Robuustheid toezicht &amp; handhaving bouwtaken Omgevingsdienst</b>	<i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente niet leidt tot een gebrek aan robuustheid van de Omgevingsdienst.</i> Het herpositioneren van toezicht & handhaving leidt tot een afname van de taakomvang bij de Omgevingsdienst en dus tot een vermindering van het aantal toezichthouders en daaraan relateerde medewerkers. Voor de Omgevingsdienst betekent dit weliswaar een aanzienlijke krimp, maar op basis van de gesprekken met de Omgevingsdienst constateren we dat dit niet leidt tot een gebrek aan robuustheid.	LG	DG
<b>Interbestuurlijk Programma versterking van het VTH-stelsel</b>	<i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente ingaat tegen de gedachte van het Interbestuurlijk Programma versterking van het VTH-stelsel.</i> Het Interbestuurlijk Programma versterking van het VTH-stelsel heeft weliswaar formeel enkel betrekking op de basistaken (milieutaken), toch achten wij de uitgangspunten ook relevant voor de uitvoering van taken op het gebied van bouwvergunningen. De kwaliteit van de uitvoering is immers essentieel voor het waarborgen van de veiligheid van objecten in de fysieke leefomgeving. In paragraaf 5.2 hebben we al stilgestaan bij de geringe omvang van het takenpakket bij het positioneren hiervan bij de gemeente West Betuwe. Door de taken terug te halen wordt ook de Omgevingsdienst kleiner. Hoewel de robuustheid weliswaar behouden blijft, wordt de Omgevingsdienst hier wel kwetsbaarder door. Het herpositioneren zou daarmee ingaan tegen de gedachte van het Interbestuurlijk Programma versterking van het VTH-stelsel.	GE	DG
<b>Solidariteitsbeginsel</b>	<i>We constateren dat het positioneren van de taken bij de gemeente kan leiden tot een verminderde kwaliteit van de uitvoering van de Omgevingsdienst aan de achterblijvende gemeenten.</i>	GE	DG

<sup>42</sup> Bron: Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving – *De tijd is rijp* – 2008.

<sup>43</sup> Bron: Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) – *Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* - 4 maart 2021.

	<p>Het samenwerken binnen een Omgevingsdienst is mede gestoeld op het solidariteitsbeginsel: de gedachte dat samenwerken binnen een Gemeenschappelijke regeling leidt tot kwalitatief hoogwaardigere en efficiëntere dienstverlening. Daar profiteren alle inwoners in de regio Rivierenland van. Hoewel de desintegratiekosten (zie paragraaf 4.3.3) de financiële gevolgen van het eventuele herpositioneren voor de overige gemeenten moeten compenseren, wordt de Omgevingsdienst kleiner en bestaat het risico dat de kwaliteit hiermee minder wordt voor de overige deelnemende gemeenten. Bovendien leidt (gedeeltelijk) uittreden er ook toe dat de gemeente West Betuwe niet langer profiteert van de voordelen die verbonden zijn aan de omvang van de Omgevingsdienst.</p>		
--	---	--	--

5.8.2 *Deelconclusie*

Op basis van de SWOT-analyse met betrekking tot de toekomstbestendigheid van het VTH-stelsel in de regio Rivierenland, constateren wij dat het herpositioneren van toezicht & handhaving weliswaar niet leidt tot een gebrek aan robuustheid bij de Omgevingsdienst, maar wel indruist 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. Op basis hiervan hebben wij een voorkeur voor het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst.

## 6 - Conclusie & advies

Op basis van de deelconclusies uit het afwegingskader bespreken we in dit hoofdstuk achtereenvolgens de noodzaak en het nut van het al dan niet herpositioneren van de taken. Op basis van ons onderzoek geven wij vervolgens een advies over het positioneren van de taken en geven we een beknopte samenvatting van de consequenties wanneer toch wordt besloten de taken bij de gemeente West Betuwe te positioneren. Tot slot geven we een doorkijk naar de mogelijkheden om de dienstverlening rondom toezicht & handhaving te verbeteren.

### 6.1 DE NOODZAAK EN HET NUT

#### 6.1.1 Individuele conclusies in een overzicht

In het onderstaande overzicht zijn de deelconclusies uit hoofdstuk 5 schematisch weergegeven.

Criteria	Gemeente West-Betuwe	Omgevingsdienst Rivierenland
5.1 Overzichtelijk werkproces	LG	LG
5.2 Kwaliteitscriteria (robustheid)	RO	DG
5.3 Kostenefficiëntie	RO	DG
5.4 Veiligheid medewerkers	RO	LG
5.5 Ruimte om de dienstverlening 'dichtbij' & 'op maat' te organiseren	GE	LG
5.6 Informatievoorziening	LG	LG
5.7 Relatie bestuur en uitvoering	GE	LG
5.8 Toekomstbestendigheid VTH-stelsel Rivierenland	GE	DG

**Legenda:**  
 Donker groen (DG): Uitstekend te realiseren  
 Licht groen (LG): Goed te realiseren  
 Geel (GE): Matig te realiseren  
 Rood (RO): Slecht te realiseren

#### 6.1.2 De noodzaak

Wij zien geen wettelijke of organisatorische noodzaak om, gegeven het terughalen van de vergunningverleningstaken, toezicht & handhaving bij ofwel de Omgevingsdienst, ofwel bij de gemeente West Betuwe te positioneren. Met andere woorden: de gemeenteraad heeft wettelijk en organisatorisch gezien de ruimte om een keuze te maken. Echter, het in paragraaf 5.2 beschreven gebrek aan robustheid wanneer de taken met de huidige taakomvang worden gepositioneerd bij de gemeente West Betuwe, leidt tot het risico dat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de uitvoering van de taken niet kan worden gewaarborgd. Wij zien een kwalitatief goede en betrouwbare organisatie van toezicht & handhaving niet als een beleidsambitie, maar als een eis bij het maken van een keuze over de positionering van de taken. Wij achten het om die reden randvoorwaardelijk dat er capaciteit en middelen worden vrijgemaakt om toezicht & handhaving robuust te organiseren binnen de gemeente, indien deze keuze wordt gemaakt. Indien er geen voldoende middelen worden vrijgemaakt, achten wij het positioneren van toezicht & handhaving binnen de gemeente West Betuwe niet mogelijk en zien wij het als noodzakelijk om de taken bij de Omgevingsdienst te positioneren.

#### 6.1.3 Het nut

Wij concluderen dat aan zowel het positioneren van toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst, als aan het positioneren van toezicht & handhaving bij de gemeente West Betuwe, voor- en nadelen en kansen en risico's verbonden zijn. Door de voor- en nadelen en kansen en risico's tegen elkaar af te zetten en een weging toe te kennen aan de verschillende criteria in het afwegingskader, komen wij tot het onderstaande advies.

### 6.2 ONS ADVIES

#### 6.2.1 Positioneer toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst

Op basis van ons onderzoek adviseren wij de gemeente West Betuwe om de toezicht-en handhavingstaken rondom bouwvergunningen door de Omgevingsdienst Rivierenland te blijven laten uitvoeren. Op basis van de acht thema's uit het afwegingskader constateren we dat het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst beter scoort op de voor ons zwaarwegende criteria. Hieronder zetten wij deze kort uiteen.

**1. Het positioneren van toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst leidt met de huidige taakomvang tot een robuuste organisatie van de taakuitvoering, bij de gemeente West Betuwe niet (zie paragraaf 5.2 voor een nadere toelichting).**

Het positioneren van de taken met de huidige omvang bij de gemeente West Betuwe gaat om ongeveer vier fte toezichthouders en twee fte juristen. Daarmee wordt niet voldaan aan gestelde kwaliteitscriteria voor robuustheid. Zonder extra fte's toe te voegen, kan de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van toezicht & handhaving niet worden gewaarborgd. Met de huidige omvang van de taken vraagt dit om een structurele uitbreiding van de formatie van ten minste twee fte. Door de krapte op de arbeidsmarkt ontstaat het risico dat deze posities niet tijdig kunnen worden ingevuld. Het positioneren van de taken bij de Omgevingsdienst leidt door de omvang van de Omgevingsdienst wel tot robuustheid, zonder dat daarvoor structureel moet worden geïnvesteerd in extra formatieplaatsen.

**2. Een veilige taakuitvoering vraagt om maatregelen waaraan de gemeente West Betuwe op dit moment niet voldoet en waaraan de gemeente West Betuwe gedeeltelijk niet kan voldoen en waaraan de Omgevingsdienst wel voldoet (zie paragraaf 5.2 voor een nadere toelichting).**

Een veilige taakuitvoering vraagt om een uitgebreid pakket aan voorzorgsmaatregelen en continue aandacht voor de naleving hiervan. In de huidige situatie voldoet de gemeente West Betuwe daar niet aan. De Ondernemingsraad van de gemeente West Betuwe heeft hier gedurende het onderzoek haar zorgen over uitgesproken. Zo zijn er fysieke aanpassingen nodig aan het gemeentehuis in het kader van preventieve maatregelen. Bovendien is de Omgevingsdienst vanwege de schaalgrootte in staat om voorzorgsmaatregelen te treffen waarin de gemeente West Betuwe niet kan voorzien (bijvoorbeeld het veranderen van werkgemeente bij incidenten) en vraagt het om het beperken van de vrije toegang tot de ontvangsthal van het gemeentehuis.

**3. Het terughalen van toezicht & handhaving biedt weinig ruimte voor de verbetering van de dienstverlening ten opzicht van de Omgevingsdienst, maar leidt wel tot continuïteitsrisico's (zie paragraaf 5.5 voor een nadere toelichting).**

Het terughalen van taken is hoofdzakelijk gericht op het verbeteren van de dienstverlening. Echter, gezien de aard van de taken biedt toezicht & handhaving relatief weinig ruimte om de dienstverlening te verbeteren. Hetgeen hier wel aan bijdraagt kan ook worden bereikt wanneer de taken bij de Omgevingsdienst zijn gepositioneerd. Bovendien maken het gebrek aan robuustheid en de krapte op de arbeidsmarkt dat de continuïteit van de dienstverlening onvoldoende kan worden gewaarborgd wanneer de taken worden teruggehaald.

**4. Het terughalen van toezicht & handhaving leidt tot hogere incidentele en structurele kosten, dan wanneer de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd (zie paragraaf 5.3 voor een nadere toelichting).**

Het (gedeeltelijk) uittreden bij de Omgevingsdienst resulteert in de verplichting om desintegratiekosten te betalen. Een eerste doorrekening van de desintegratiekosten bij het terughalen van toezicht & handhaving resulteert in een totaal van €2.706.000,-. Daar komt een onbekend bedrag aan frictiekosten bij. Bovendien heeft de gemeente West Betuwe bij het terughalen van de taken, om de uitvoering van toezicht & handhaving robuust te organiseren, te investeren in de omvang van de formatie. Met de huidige omvang van de taken vraagt dit om een structurele uitbreiding van de formatie van ten minste twee fte. Een eerste doorrekening van de kosten hiervan komt uit op een stijging van de jaarlijkse structurele lasten met €226.000,-. Het verder invulling geven aan de kwaliteit en ambities van de uitvoering, vraagt mogelijk een verdere uitbreiding van de formatie ten opzicht van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. Dit heeft betrekking op de inbedding van de huidige werkafspraken met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering en de veiligheid van de toezichthouders. Een kaderstellend onderzoek zou moeten uitwijzen wat de voorziene omvang hiervan is. Deze kosten en de bijkomende risico's wegen wat ons betreft niet op tegen de ruimte om de dienstverlening te verbeteren.

Tot slot is het werkveld rondom de fysieke leefomgeving nu en in de komende jaren onderhevig aan aanzienlijke veranderingen, zowel door veranderende wetgeving, als door maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben invloed op het werk van toezicht & handhaving. Echter, zoals in hoofdstuk 3 beschreven, kan de daadwerkelijke uitwerking hiervan om verschillende redenen niet worden voorzien. Hoewel we in dit rapport hebben geprobeerd inzichtelijk te maken wat de ontwikkelingen betekenen voor het werkveld, is de toekomst onbekend. Nu besluiten de taken terug te halen is gedeeltelijk als 'navigeren in de mist'. Ook dat is voor ons een reden om de adviseren toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst te blijven positioneren.

**6.2.2 Als de toezichts- & handhavingstaken toch bij de gemeente West Betuwe worden gepositioneerd**

Op basis van ons onderzoek adviseren wij de taken rondom toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst te blijven positioneren. Mocht de gemeente West Betuwe ertoe besluiten de taken toch terug te halen, dan heeft de gemeente rekening te houden met verschillende consequenties. Het terughalen van de taken vraagt in ieder geval om:

- *Het betalen van de desintegratie- en frictiekosten (paragraaf 5.2):* een eerste doorrekening resulteert in een totaal van €2.706.000,-. Het daadwerkelijke bedrag is afhankelijk van de rekenmethode die wordt vastgesteld

door het Algemeen Bestuur en de aard en omvang van de (gedeeltelijke) uittreding. Daar komen frictiekosten bij, waarbij een eerste doorrekening leidt tot een inschatting van €355.000,-. Hierbij is de implementatiefase niet meegenomen

- *Het uitbreiden van de formatie (paragraaf 5.3):* om de kwaliteit en continuïteit van de uitvoering van toezicht & handhaving te waarborgen, moet worden voldaan aan de robuustheidscriteria. Met de huidige omvang van de taken vraagt dit om een structurele uitbreiding van de formatie van ten minste twee fte, ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. Een eerste doorrekening van de kosten hiervan komt uit een stijging van de jaarlijkse structurele lasten met €226.000,-. De inbedding van de huidige werkafspraken met betrekking tot de kwaliteit van de uitvoering (avondpiketdiensten en weekenddiensten) en de veiligheid van de toezichthouders (werken in duo's), vraagt mogelijk om een verdere uitbreiding van de formatie, ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. In dit stadium kunnen deze kosten niet worden gekwantificeerd. Tot slot wordt verwacht dat de inwerkingtreding van de Wkb ertoe leidt dat de taakomvang van toezicht & handhaving afneemt, terwijl de robuustheidscriteria gelijk blijven. Zodoende is het denkbaar dat de structurele investering die moet worden gedaan om te voldoen aan de robuustheidscriteria, verder afwijkt van de op de taakomvang gebaseerde formatie. Door de omvang van de Omgevingsdienst, is hier bij de Omgevingsdienst geen sprake van. Daarmee zou de benodigde structurele investering die gepaard gaat met het positioneren van de taken bij de gemeente West Betuwe, nog verder toenemen ten opzichte van het scenario waarin de taken bij de Omgevingsdienst worden gepositioneerd. De verdere implementatie van de Wkb en een kaderstellend onderzoek moeten uitwijzen wat de (voorzien) omvang hiervan is.
- *Het treffen van voldoende veiligheidsmaatregelen (paragraaf 5.4):* de aard van de werkzaamheden en de verharding van de samenleving vragen om het treffen van voldoende veiligheidsmaatregelen. Onderdeel daarvan is het herinrichten van de toegang van het gemeentehuis in Geldermalsen, om zodoende de vrije toegang te beperken. Echter, de huidige taakomvang maakt het onmogelijk om sommige werkafspraken in het kader van veiligheid (bijvoorbeeld het veranderen van werkgemeente bij incidenten) in te bedden binnen de gemeente West Betuwe.
- *Het uitstellen van de implementatie van de Vergunningverlenendetaken (paragraaf 4.1.2):* het terughalen en implementeren van toezicht & handhaving vraagt om een kaderstellend onderzoek en gedegen implementatietraject. Het hanteren van de in paragraaf 4.1.2 genoemde uitgangspunten, leidt tot uitreden van vergunningverlening én toezicht & handhaving per 1 januari 2027. Dit is een jaar later dan in de initiële planning van het vergunningetraject is opgenomen.

### 6.3 HET VERBETEREN VAN DE DIENSTVERLENING MET BETREKKING TOT TOEZICHT & HANDHAVING

Het vraagstuk rondom de positionering van de VTH-taken is op tafel gekomen vanuit de wens van de gemeenteraad om de dienstverlening rondom bouwvergunningen te verbeteren. In lijn met de in paragraaf 2.5 geschetste denklijnen, geven we in het vervolg van deze paragraaf een aantal elementen die kunnen bijdragen aan goede dienstverlening. Of de taken bij de gemeente West Betuwe worden gepositioneerd, of bij de Omgevingsdienst, is niet van invloed op de mogelijkheden om hier opvolging aan te geven. In beide scenario's is dit mogelijk.

De kwaliteit van toezicht & handhaving en daarmee de dienstverlening is afhankelijk van de kwaliteit van de verleende vergunning. Een goede vergunning is specifiek, concreet, eenduidig en helder geformuleerd. Een slechte vergunning leidt juist tot verschillen in interpretatie, onduidelijkheid en onzekerheid. Het verdient daarom aanbeveling om te investeren in wat nodig is om een goede vergunning te kunnen verlenen. Hierbij is het ook van belang om een goed werkproces te ontwikkelen. Met het herpositioneren van de Vergunningverlening ontstaat een hernieuwde samenwerking tussen de gemeente West Betuwe en de Omgevingsdienst. Het ontwerpen van een goed werkproces én het naleven hiervan vraagt om afstemming en evaluatie. Bovendien gaat goede dienstverlening over houding en gedrag van toezichthouders en medewerkers van het klantcontactcentrum. Snel en adequaat reageren, initiatiefnemers en melders vriendelijk te woord staan, meedenken daar waar mogelijk en besluiten helder en in begrijpelijk Nederlands onderbouwen draagt bij aan een goede klantervaring. Dit vraagt iets van medewerkers in kennis, kunde, houding en gedrag. Zij moeten voldoende geëquipeerd zijn om dit te kunnen doen en het verdient aanbeveling om hier aandacht voor te hebben en hierop te investeren.

Toezicht & handhaving wordt niet altijd gezien als een dankbare taak, maar is van groot maatschappelijk belang. Toezichthouden, en eventueel in navolging daarop handhaven, kan voor de initiatiefnemer leiden tot vertraging en hogere kosten. In paragraaf 3.1.3 is beschreven hoe de rol van de gemeente omtrent toezicht & handhaving door toedoen van de Wkb kleiner wordt en meer op afstand komt te staan. Enerzijds komt dit omdat de gemeente (of de daartoe gemandateerde partij) gedurende na het vergunnen geen toezicht meer houdt op de bouwplaats en anderzijds omdat de verwachting is dat er meer gebouwd gaat worden zonder vergunning (legaal en illegaal). De gemeente West Betuwe kan ervoor kiezen wel actief toezicht te houden binnen trajecten waarin de gemeente dit wettelijk niet hoeft te doen en hiervoor capaciteit en middelen vrij te maken. Hiermee kunnen vroegtijdig complicaties worden gesignaleerd en is de gemeente bij eventuele strijdigheden in het dossier bevoegd gezag bekend met het initiatief. We zien dit als een mogelijkheid om goede dienstverlening te realiseren.

Tot slot, veel gestelde vragen en binnenkomende klachten kunnen signalen zijn dat er in het proces, de informatievoorziening of het beleid aspecten zitten die onvoldoende duidelijk zijn of niet in lijn zijn met de wensen of verwachtingen van inwoners, ondernemers of instellingen. De ervaring en data die worden verzameld gedurende het gehele vergunningsproces kunnen worden ingezet in de totale beleidscyclus, om mede op basis daarvan bestaand beleid te heroverwegen en/of te actualiseren. Op die manier wordt de informatie uit de praktijk benut om de beleidsmatige kaders te laten aansluiten op de werkelijkheid. Dit vraagt om investeringen in de dataverzameling, de analyse hiervan én het proactief acteren op de signalen uit de analyses. De goede aansluiting van beleid en uitvoering is niet afhankelijk van het overhevelen van taken, maar van de manier waarop je dit aspect organiseert en de waarde die je hieraan toekent.



## Bijlagen

## BIJLAGE 1 - OVERZICHT GESPREKSPARTNERS ONDERZOEK

Organisatie	Functie
Gemeente West Betuwe	Strategisch Adviseur Fysieke leefomgeving
Gemeente West Betuwe	Burgemeester
Gemeente West Betuwe	Teamleider van Team Vergunningen APV, Team Toezicht en Handhaving en Team Integrale Veiligheid en Rampenbestrijding (IVR)
Gemeente West Betuwe	Juridisch beleidsmedewerker Veiligheid
Gemeente West Betuwe	Projectleider Dienstverlening
Gemeente West Betuwe	RO-medewerker
Gemeente West Betuwe	Accounthouder Milieu
Gemeente West Betuwe	IGP Project intergemeentelijk multidisciplinair handavingsproject
Gemeente West Betuwe	Ondernemingsraad West Betuwe
Gemeente West Betuwe	Ondernemingsraad West Betuwe
Gemeente West Betuwe	Ondernemingsraad West Betuwe
Gemeente Nieuwegein	Beleids- en bestuursadviseur, en regievoerder RUD Utrecht
Gemeente Tiel	Toeziethouder Bouwvergunningen
Gemeente Almere	Strategisch adviseur VTH
Gemeente Almere	Teammanager Handhaving
Bedrijfsvoering Organisatie West Betuwe	Informatiemanager Fysiek domein
Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)	Projectleider implementatie Omgevingswet & omgevingsmanagement
Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)	Kwartiermaker Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)
Omgevingsdienst Rivierenland	Directieadviseur
Omgevingsdienst Rivierenland	Teamcoördinator Toezicht en Handhaving
Omgevingsdienst Rivierenland	Teammanager Toezicht Bouw
Omgevingsdienst Rivierenland	Teammanager Juridische Zaken
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	Programmamanager Omgevingswet
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	Teammanager Bouwtoezicht

## BIJLAGE 2 - OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Documenttitel:	Auteur:	Te verkrijgen via:
<i>Rapportage onderzoek implementatie bouwvergunningverleningstaken; Bouwvergunningverleningstaken West Betuwe; de dienstverlening centraal (2023)</i>	Hiemstra & De Vries	n.v.t.
<i>VTH-beleid Rivierenland 2022-2025</i>	Regio Rivierenland	<a href="https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR682920">https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR682920</a>
<i>Wegwijzers bij minimale acties Omgevingswet, wegwijzer 12 'Toezicht en Handhaving ingericht'</i>	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)	<a href="https://vng.nl/artikelen/wegwijzer-12-toezicht-en-handhaving-ingericht">https://vng.nl/artikelen/wegwijzer-12-toezicht-en-handhaving-ingericht</a>
<i>Impactanalyse Wet kwaliteitsborging voor het bouwen Versie 1.0 (2020)</i>	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)	<a href="https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/impactanalyse-wkb-v1.0.pdf">https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/impactanalyse-wkb-v1.0.pdf</a>
<i>Manifest tegen agressie (2023)</i>	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)	<a href="https://vng.nl/nieuws/manifest-tegen-agressie">https://vng.nl/nieuws/manifest-tegen-agressie</a>
<i>Kwaliteitscriteria 2.3 Deel B, voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Omgevingswet (2022)</i>	Vereniging voor Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg (VNG & IPO)	<a href="https://iplo.nl/publish/pages/183641/kwaliteitscriteria-deel-b-versie-2-3_1.pdf">https://iplo.nl/publish/pages/183641/kwaliteitscriteria-deel-b-versie-2-3_1.pdf</a>
<i>Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur (2021)</i>	Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)	<a href="https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur">https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur</a>
<i>De tijd is rijp (2008)</i>	Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM	<a href="https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22343-215.html">https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22343-215.html</a>
<i>Onder druk, verkennend onderzoek naar intimidatie van lokale bestuurders en overheidspersoneel door middel van juridische procedures (2023)</i>	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)	<a href="https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/20/tk-bijlage-rapport-onder-druk-dspio">https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/11/20/tk-bijlage-rapport-onder-druk-dspio</a>
<i>Toekomstagenda Ondernijning (2017)</i>	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) & Directoraat-Generaal Ondernijning (DGO)	<a href="https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-814654.pdf">https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-814654.pdf</a>
<i>Omgevingsdiensten in beeld (2023)</i>	TwynstraGudde & SPPS Consultants	<a href="https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/10/05/bijlage-2-rapport-tweejaarlijks-onderzoek-omgevingsdiensten-in-beeld-2023/bijlage">https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/10/05/bijlage-2-rapport-tweejaarlijks-onderzoek-omgevingsdiensten-in-beeld-2023/bijlage</a>
<i>Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken Evaluatie van het instrumentarium (2019)</i>	Berenschot	<a href="https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-913894.pdf">https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-913894.pdf</a>
<i>Organisatorische gevolgen insourcen VTH-bouwtaken gemeente West Betuwe (2019)</i>	Deloitte	<a href="chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gemeent-eraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2019/22-oktober/20:00/Bijlage-4-Rapport-organisatorische-gevolgen-VTH-taken-Deloitte-03-09-2019-1.pdf">chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gemeent-eraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2019/22-oktober/20:00/Bijlage-4-Rapport-organisatorische-gevolgen-VTH-taken-Deloitte-03-09-2019-1.pdf</a>
<i>Rapportage ontvlechtingskosten VTH-Bouwtaken (2019)</i>	Deloitte	<a href="chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gemeent-eraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Oordeelsvorming-Voorronde-2/2019/08-oktober/20:00/Bijlage-3-Rapport-ontvlechtingskosten-ODR-Deloitte-20-08-2019.pdf">chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gemeent-eraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Oordeelsvorming-Voorronde-2/2019/08-oktober/20:00/Bijlage-3-Rapport-ontvlechtingskosten-ODR-Deloitte-20-08-2019.pdf</a>
<i>Doorrekening Wkb effect deelnemers Omgevingsdienst Rivierenland West Betuwe (2021)</i>	ANG	n.v.t.
<i>Coalitieakkoord gemeente West Betuwe 2022-2026: In beweging</i>	Gemeente West Betuwe	<a href="https://www.westbetuwe.nl/coalitieakkoord-west-betuwe-2022-2026">https://www.westbetuwe.nl/coalitieakkoord-west-betuwe-2022-2026</a>
<i>Jaarverslag 2022</i>	Gemeente West Betuwe	<a href="chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gemeent-eraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Auditcommissie/2023/19-juni/19:30/Jaarstukken-2022-en-MPG-2023/Toelichting-JR-2022-Auditcommissie-19-6-2023-versie-2.pdf">chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gemeent-eraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Auditcommissie/2023/19-juni/19:30/Jaarstukken-2022-en-MPG-2023/Toelichting-JR-2022-Auditcommissie-19-6-2023-versie-2.pdf</a>
<i>Visie op dienstverlening gemeente West Betuwe (n.b.)</i>	Gemeente West Betuwe	<a href="https://www.westbetuwe.nl/1-dienstverlening-bestuurscultuur">https://www.westbetuwe.nl/1-dienstverlening-bestuurscultuur</a>
<i>(T)huisvisie gemeente West Betuwe (2020)</i>	Gemeente West Betuwe	<a href="chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gemeent">chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gemeent</a>

		<a href="https://eraad.westbetuwe.nl/Raadsinformatie/Bijlage/RV2020-145-Bijlage-Huisvestingsvisie-oktober-2020-1.pdf">eraad.westbetuwe.nl/Raadsinformatie/Bijlage/RV2020-145-Bijlage-Huisvestingsvisie-oktober-2020-1.pdf</a>
<i>Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Rivierenland (conceptversie januari 2024)</i>	Omgevingsdienst Rivierenland	<a href="https://Gemeenteraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2019/25-juni/20:00/4-GR-ODR-versie-25-okt-2018-1.pdf">https://Gemeenteraad.westbetuwe.nl/Vergaderingen/Gemeenteraad/2019/25-juni/20:00/4-GR-ODR-versie-25-okt-2018-1.pdf</a>
<i>Dienstverleningsovereenkomst Omgevingsdienst Rivierenland en gemeente West Betuwe (2020)</i>	Omgevingsdienst Rivierenland	n.v.t.
<i>Bijlage kwaliteit dienstverlening - jaarrekening 2022 ODR</i>	Omgevingsdienst Rivierenland	<a href="https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2023/06/20230703-AP-10-bijlage-2-kwaliteit-dienstverlening.pdf">https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2023/06/20230703-AP-10-bijlage-2-kwaliteit-dienstverlening.pdf</a>
<i>Programmabegroting Omgevingsdienst Rivierenland 2023</i>	Omgevingsdienst Rivierenland	<a href="https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2023/06/20230703-AP-12-bijlage-1-Programmabegroting-ODR-2024.pdf">https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2023/06/20230703-AP-12-bijlage-1-Programmabegroting-ODR-2024.pdf</a>
<i>Productenboek Omgevingsdienst Rivierenland 2022</i>	Omgevingsdienst Rivierenland	<a href="https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2021/06/20210705-agendapunt-6-bijlage-1-Productenboek-2022.pdf">https://www.odrivierenland.nl/wp-content/uploads/sites/7/2021/06/20210705-agendapunt-6-bijlage-1-Productenboek-2022.pdf</a>
<i>Formele overdracht in verband met de gedeeltelijke uittreding van Montfoort - 2022</i>	Omgevingsdienst Regio Utrecht	n.v.t.

**BIJLAGE 3 - UITWERKING HANDHAVINGSINSTRUMENTEN***Instrumenten gericht op herstel***Last onder dwangsom**

De overtreder krijgt een dwangsom opgelegd voor het niet herstellen of het overtreeden van de regel.

**Last onder bestuursdwang**

Als de overtreder van de regel de overtreding niet beëindigt, doet de overheid dit. Eerst krijgt de overtreder een redelijke termijn om alsnog zelf te herstellen. Dit heet de begunstigingstermijn. Gebeurt dit niet, dan kan de overheid dit doen en kan zij de kosten verhalen op de overtreder.

*Bestuurlijke boete*

De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie die het bestuursorgaan oplegt. Deze wordt meestal toegepast als herstel niet meer mogelijk is. De sanctie heeft een preventieve werking. De bestuurlijke boete valt onder het bestuursrecht. De ontvanger kan bezwaar maken bij het bestuursorgaan. En hij of zij kan beroep instellen bij de bestuursrechter. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete moet het bevoegd gezag aangeven dat de overtreder niet tot antwoorden verplicht is (de cautie). De cautie is geregeld in artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het artikel bepaalt het volgende:

1. Degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, is niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen.
2. Voor het verhoor wordt aan de betrokkene medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorziet in de algemene regeling voor de bestuurlijke boete. In deze wet staat voor welke overtredingen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en tot welk maximum geldbedrag.

*Strafrechtelijke sanctie***Bestuurlijke strafbeschikking**

De bestuurlijke strafbeschikking (BSB) wordt gebruikt bij de handhaving van minder ernstige overtredingen. De BSB is geregeld in het Wetboek van Strafvordering. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde lichamen of personen met een publieke taak de bevoegdheid krijgen een strafbeschikking op te leggen. Dit staat in artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering.

**Strafbaarstelling op grond van de Wet op de economische delicten (Wed)**

In de Wed wordt het overtreeden van voorschriften strafbaar gesteld die vanuit sectorale wetten zijn overgeheveld naar de Omgevingswet. Overtreders worden vervolgd door het Openbaar Ministerie en krijgen hun staf opgelegd door de strafrechter. Dit geldt vooral bij overtredingen van de milieuregelgeving. Het strafrecht biedt ook de mogelijkheid om eigen dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden in te zetten.

*Situaties waarin een bestuurlijke boete kan worden opgelegd in de Omgevingswet*

In hoofdstuk 18 van de Omgevingswet staan artikelen over de situaties waarin het bevoegd gezag een bestuurlijke boete kan opleggen. Het gaat hier om:

- Milieuregels Seveso-richtlijn (artikel 18.11 Omgevingswet), nieuw
- Regels over bouwen, slopen gebruik en in stand houden van bouwwerken (artikel 18.12 Omgevingswet)
- Erfgoedregels (artikel 18.13 Omgevingswet) nieuw
- Beperkingengebied luchthaven (artikel 18.14 Omgevingswet)
- Beperkingengebied spoor (artikel 18.15 Omgevingswet)
- Regels over handel in dieren, planten, hout of producten daarvan (artikel 18.15a Omgevingswet)



**Rapportage onderzoek positionering toezicht & handhaving bouwvergunningen**

*Positioneer toezicht & handhaving bij de Omgevingsdienst*

In opdracht van de gemeente West Betuwe

David Beekhuis & Mees van Hoepen

26 maart 2024

