

***EVALUATIE
BELEIDSPLAN
VERGUNNINGEN, TOEZICHT EN
HANDHAVING
2016-2019
AMSTELVEEN***

Gemeente AMSTELVEEN

Afdelingen VH en SO

Zaaknummer : Z20-035207

Documentnummer : D20-321366

Versie : 1.0

Status : College versie

Datum : 28-6-2020

INHOUDSOPGAVE

1. ALGEMEEN.....	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Doel evaluatieverslag	3
1.3 Leeswijzer	3
1.4 BIG-8 beleidscyclus en (inter)bestuurlijk toezicht	3
1.5 Ontwikkelingen/wet- en regelgeving.....	5
2. DE RISICO-PRIORITERING, BELEIDSDOELSTELLINGEN EN ACTIVITEITEN	9
2.1 Doelstellingen en kernwaarden.....	9
2.2 Risico-prioritering	9
3. EVALUATIE VERGUNNINGVERLENING : Omgevingsvergunningen	10
3.1 Evaluatie koppeling prioritering naar beleidsdoelstellingen	10
3.2 Evaluatie beleidsdoelstellingen	10
3.3 Evaluatie samenwerking.....	11
3.4 Middelen	11
3.5 Verbetervoorstellen	11
4 EVALUATIE TOEZICHT- EN HANDHAVING Toezicht en Handhaving algemeen en omgevingsrecht	12
4.1 Evaluatie koppeling prioritering naar beleidsdoelstellingen	12
4.2 Evaluatie beleidsdoelstellingen	12
4.3 Evaluatie samenwerking.....	14
4.4 Middelen	14
4.5 Verbetervoorstellen	14

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

In het VTH-beleidsplan 2016-2019 Amstelveen (vastgesteld door het college op 1 maart 2016, Z-2015/057490, D-2016/054498) (hierna VTH-beleidsplan) is de strategische koers bepaald op basis waarvan de gemeentelijke vergunningen en toezichts- en handhavingstaak (VTH-taak) werd uitgevoerd. Dit gebeurde op basis van vastgestelde prioriteiten en hieruit voortvloeiende beleidsdoelstellingen. Het VTH-beleidsplan omvatte al onze taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van het omgevingsrecht, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de Drank- en Horecawet (DHW), overige bijzondere wetten en kinderopvang. Daarmee hebben wij in dit beleidsplan meer vastgelegd dan alleen op grond van het omgevingsrecht vereist is.

Het VTH-beleidsplan werd vervolgens naar (twee-)jaarlijkse uitvoeringsprogramma's vertaald. Het VTH-beleidsplan is dus het kader geweest op basis waarvan uitvoering werd gegeven aan de VTH-taak.

Voor u ligt de evaluatie van het VTH-beleidsplan over de jaren 2016 tot en met 2019. Deze evaluatie legt de basis voor het VTH-beleidsplan 2020-2024.

1.2 Doel evaluatieverslag

Naast dat in het VTH-beleidsplan het college de basis voor de programmatische en integrale uitvoering van onze wettelijke taken legt, wordt het bereiken van de doelstellingen uit het collegeprogramma 'Ruimte voor Amstelveen' vorm gegeven.

Onze missie was dan ook: 'Een veilige, gezonde en leefbare omgeving, waarin de eigen verantwoordelijkheid van onze inwoners en bedrijven centraal staat en op basis van vertrouwen ruimte voor (economische) ontwikkeling wordt geboden'.

Met dit evaluatieverslag wordt door het college, de raad geïnformeerd over de mate waarin het VTH-beleidsplan ten uitvoering is gebracht. Hierbij wordt de uitvoering t.o.v. de risico-prioritering en de beleidsdoelstellingen als leidraad genomen.

Dit evaluatieverslag moet in verbetermaatregelen resulteren en dient daarmee uiteindelijk als input voor het volgende VTH-beleidsplan. Het evaluatieverslag is onderdeel het verbeteren en borgen van de onderlinge afstemming en communicatie van de VTH-keten binnen de BIG-8 beleidscyclus.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt eerst de risico-analyse en prioriteitenberekening en de hieruit voortvloeiende beleidsdoelstellingen en activiteiten weergegeven, die de basis hebben gevormd van het VTH-beleidsplan. In hoofdstuk 3 wordt dan bekeken naar de mate waarin hier, voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving, ook daadwerkelijk uitvoering aan is gegeven. Hierbij wordt per taakveld ook de samenwerking met externe partijen in acht genomen. In het laatste hoofdstuk worden vervolgens verbetermaatregelen vastgesteld voor de VTH-organisatie die in acht genomen dienen te worden bij het opstellen van de opvolgende VTH-beleidsplan en de uitvoering hiervan.

1.4 BIG-8 beleidscyclus en (inter)bestuurlijk toezicht

Het beleidsplan is gebaseerd op de zogenaamde 'BIG-8'. De BIG-8 is door KPMG ontworpen voor kwaliteitsmanagement bij de overheid en maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en control cyclus.



De aanpak o.b.v. de BIG-8 is op grond van hoofdstuk 5 van de Wabo voor handhaving verplicht en wordt in dit beleidsstuk ook voor vergunningen geïntroduceerd. Dit was vooruitlopend op de Wet VTH en de Omgevingswet, waarbij de wet VTH inmiddels van kracht is.

Daarnaast werd deze werkwijze doorgezet in het beleidsplan binnen de taakvelden Drank en Horeca en APV. Vanaf 2020 zullen de taakvelden Kinderopvang, Drank en Horeca en APV geen specifiek onderdeel meer vormen van het VTH-beleidsplan 2020-2024. Deze taakvelden zullen opgenomen worden in een apart beleidsplan betreffende Veiligheid en Handhaving.

Op grond van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (WRGT) is de Provincie de enige verticale toezichthouder op de gemeente op het gebied van o.a. de fysieke leefomgeving (ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, huisvesting, monumenten en constructieve veiligheid van bouwwerken). Op het domein van de fysieke leefomgeving heeft de gemeenteraad het eerstelijns toezicht op het college. Het college stelt het beleid en de doelen op en legt daarover verantwoording af aan de gemeenteraad. Vervolgens heeft de provincie het tweedelijns toezicht. Het toezicht van de Provincie Noord-Holland (vorm gekregen als Interbestuurlijk toezicht (IBT)) is daarbij gericht op het juist uitvoeren van medebewindstaken (zoals bijvoorbeeld het verlenen en weigeren van omgevingsvergunningen). De provincie richt zich dus niet op de kwaliteit van de uitvoering, dat is een taak van de gemeenteraad.

De Provincie Noord-Holland voert momenteel haar taak als toezichthouder uit, door na te gaan of het handhavingsbeleid op gebied van het omgevingsrecht van onze gemeente volgens de BIG-8 en huidige landelijke wetgeving is vormgegeven. Inmiddels geldt dit ook voor het vergunningenbeleid.

De provincie Noord-Holland heeft in haar taakuitvoering ons als gemeente de afgelopen jaren als adequaat beoordeeld. Hiermee heeft de provincie ons onder het versoberd toezicht geplaatst.

1.5 Ontwikkelingen/wet- en regelgeving

Bij het lezen van deze evaluatie van het VTH-beleidsplan dient rekening gehouden te worden met de ontwikkelingen die zich in de beleidsperiode hebben voorgedaan. Deze ontwikkelingen betreffen:

1.5.1 Landelijke ontwikkelingen

1.5.1.1. Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving

In 2009 zijn afspraken gemaakt tussen het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk om de uitvoering van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op het gebied van het omgevingsrecht structureel te verbeteren. Dit is nader uitgewerkt in de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) welke op 14 april 2016 in werking is getreden en vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriele regeling omgevingsrecht.

Gemeenten en provincies moeten nu een verordening kwaliteit VTH opstellen en door de gemeenteraad laten vaststellen. Het uitgangspunt in deze verordening is dat de kwaliteit van uitvoering conform de Kwaliteitscriteria wordt uitgevoerd. Deze verordening is door de raad van Amstelveen vastgesteld op 28 september 2016. Jaarlijks leggen wij volgens de regel 'past toe of legt uit' verantwoording af aan de raad omtrent de het voldoen aan de criteria middels de Jaarrapportage VTH.

1.5.1.2. Kwaliteitscriteria 2.1 (- 2.2)

In de kwaliteitscriteria 2.1 is vastgelegd waaraan de organisatie op het gebied van VTH-taken ten aanzien van het personeel (kritieke massa), het proces en de inhoud (deskundigheid) moet voldoen. Daaraan toegevoegd zijn zogenaamde 'outputcriteria', waarmee concreet omschreven moet worden wat de te behalen doelen van het beleid zijn. Het pakket bepaalt de minimaal vereiste kwaliteit, waaraan elke overheidsorganisatie die met vergunningen, toezicht en handhaving is belast, moet voldoen. Uiteindelijk legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad (horizontale verantwoording). De leden van de gemeenteraad vormen ook een eigen oordeel "of het goed gaat" in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving.

Inmiddels zijn per 1 juli 2019 de Kwaliteitscriteria 2.2 van kracht geworden.

De kwaliteitscriteria bestaan uit drie componenten: A. algemene uitgangspunten, B. kritische massa en C. procescriteria. De actualisatie betreft enkel de criteria voor kritische massa (deel B). De algemene uitgangspunten (A) en procescriteria (C) blijven ongewijzigd. Voor deel C blijft gelden dat dit handreikingen bevat voor organisatorische inrichting, maar dat dit lokaal verder in te vullen is.

Onze verordening verwijst naar de geldende set kwaliteitscriteria. Dit betekent dat de wijziging naar de set 2.2 automatisch van kracht werd per 1 juli 2019.

Dit betekent dat onze gemeente vanaf dat moment moet (gaan) voldoen aan het nieuwe kwaliteitsniveau. De taak van het college is ervoor te zorgen dat de betrokken diensten (gemeentelijke diensten én omgevingsdiensten) de kwaliteitscriteria 2.2 toepassen, volgens de regel past toe of legt uit van de verordening: het uitgangspunt is 'voldoen', tenzij gemotiveerd wordt afgeweken, bijvoorbeeld vanwege hogere ambities, om het eigen kwaliteitssysteem niet te doorkruisen of omdat er beperkte risico's bestaan aan het niet voldoen aan de criteria. Het betekent niet dat er per 1 juli 2019 onmiddellijk nieuwe mensen moeten worden aangenomen of omgeschoold, maar wel dat wij als gemeente naar het nieuwe kwaliteitsniveau moeten toewerken en als leidraad moeten hanteren vanaf die datum. In ons nieuwe VTH beleidsplan 2020-2024 wordt dit nader uitgewerkt.

1.5.1.3. Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

De overheid heeft ten aanzien van de VTH-taken een preventieve en repressieve rol. Aannemers, vergunninghouders, eigenaren, burgers en ondernemers zijn zelf verantwoordelijk voor het naleven van de regels. De maatschappelijke ontwikkeling om burgers meer te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid, vertaalt zich ook door naar het vakgebied VTH, onder de term 'publiek wat moet, privaat wat kan' (Commissie Dekker). In het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen gaan private partijen zelf de bouwkundige kwaliteit borgen. De gemeente gaat dan niet meer toetsen aan en houdt geen toezicht meer op de technische eisen van het Bouwbesluit 2012. De gemeente is echter wel verantwoordelijk voor zaken als omgevingsveiligheid en behoud haar handhavende taken en bevoegdheden. Zoals het er nu naar uitziet zal dit nieuwe stelsel tegelijk in werking treden met de Omgevingswet per 1-1-2022. In de aanloop naar deze nieuwe stelselwijziging, is de gemeente voorbereidingen aan het treffen. In 2020 zal het duidelijk gaan worden welke consequenties deze wijziging heeft in de kostendekkende legesexploitatie (minder formatie en minder leges inkosten). Hier zal bij het opstellen van het VTH-beleid 2020-2023 rekening mee moeten worden gehouden.

1.5.1.4. Omgevingswet

Uiteindelijk komen alle wetswijzigingen samen in de Omgevingswet. De komst van de Omgevingswet was beoogd in 2018 inwerking te treden, echter is deze vertraagd tot 1 januari 2022. Op dit moment zijn de voorbereidingen voor implementatie in volle gang. In de loop van 2020 en 2021 zullen er nog veel besluiten ten aanzien van de gemeentelijke inrichting genomen moeten worden. Hier zal bij het opstellen van het VTH-beleid 2020-2023 rekening mee moeten worden gehouden.

1.5.2. Gemeentelijke en lokale ontwikkelingen

1.5.2.1. Herindeling teams en afdelingen binnen de ambtelijke organisatie:

Sinds het opstellen van het VTH-Beleid 2016-2019 zijn er binnen de afdelingen Veiligheid, Vergunningen en Handhaving (VVH) en Stedelijke Ontwikkeling (SO) enkele organisatorische wijzigingen doorgevoerd. Het team Omgevingsvergunningen en balie bouwen is als geheel overgegaan officieel per 1-1-2018 van afdeling VVH naar afdeling SO. Van 1-1-2018 is de afdeling VVH gewijzigd in afdeling VH (Veiligheid en Handhaving). Voor de nieuwe beleidsperiode worden vooralsnog geen organisatorische wijzigingen meer voorzien.

1.5.2.2. Bestuurlijke agenda Amstelveen

De politieke agenda voor 2014-2018 met als titel 'Ruimte voor Amstelveen' vormde de basis voor het algemene gemeentelijke beleid voor deze collegeperiode. Hierin heeft het college belangrijke uitgangspunten benoemd voor vergunningverlening, toezicht en handhaving:

- ✓ deregulering stond voorop: minder voorschriften en regels, minder nota's, verordeningen en vergunningen met als doel meer ruimte en handelingsvrijheid voor inwoners en bedrijven;
- ✓ vermindering van de administratieve lasten en het aantal regels;
- ✓ groter beroep op het normbesef en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners;
- ✓ meer aandacht voor de uitvoering en effecten van het gemeentelijke beleid;
- ✓ herijking van het handhavingsbeleid;
- ✓ het aantal verordeningen en beleidsnota's op het gebied van bouwen en wonen kritisch doorlichten en vergaand reduceren;
- ✓ behalve in gebieden die op het gebied van ruimtelijke kwaliteit bescherming behoeven, wordt de gemeente welstandsvrij;

- ✓ handhaving was in eerste instantie gericht op het borgen van een veilige omgeving en bestrijding van overlast. Andere doelen hadden een lagere prioriteit: daar werd uitgegaan van vertrouwen in onze inwoners;
- ✓ waar mogelijk werden gemeentelijke vergunningen en ontheffingen vervangen door beleidsregels, worden vergunningen samengevoegd of vervangen door een meldingsplicht;
- ✓ veiligheid had hoge prioriteit; overlast en criminaliteit moesten hard worden aangepakt. Handhaven was daarbij essentieel en schade moest worden verhaald;
- ✓ betaald parkeren werd beperkt tot die gebieden waar schaarste en behoefte aan regulering was;
- ✓ de gemeente bood actieve steun aan reactieve initiatieven van inwoners en ondernemers; er kwam ruimte voor meer evenementen in Amstelveen;
- ✓ handhavers waren zo veel mogelijk op straat, op de momenten dat het nodig was. Parkeerwachters zijn daar waar de overlast het grootste was.

Bovenstaande uitgangspunten waren de basis voor de te maken strategische keuzes met betrekking tot de prioriteiten en de werkwijze bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.

1.5.2.3. Deregulering:

De laatste jaren is een trend te zien in Nederland van deregulering van de APV en de Wabo. Er worden meer regels verruimd of geschrapt om de regeldruk te verminderen.

Daarnaast stond de gemeente door verschillende ontwikkelingen, zoals de overheveling van de zorgtaken naar de gemeente, aanstaande wetswijzigingen op VTH-gebied en teruglopende inkomsten door de economische crisis, voor een bezuinigingsopgave. Om invulling te geven aan de financiële taakstelling is de toenmalige afdeling VVH het project Deregulering Omgevingsrecht gestart. In dit project werden verschillende voorstellen gedaan om de uitgaven en inkomsten van de Wabo-exploitatie weer in balans te brengen.

In de notitie "Deregulering Wabo gerelateerde zaken" zijn verschillende voorstellen (8 in totaal) uitgewerkt om invulling te geven aan de bezuinigingsslag. De eerste 4 voorstellen behelzen het afschaffen van de toets aan het bouwbesluit en regulier toezicht voor bouwwerken binnen gevolgklasse 1 met een bouwsom tot € 50.000 en tussen € 50.000 en € 250.000. Deze voorstellen zijn niet doorgevoerd, maar worden weer actueel bij de invoering van de Omgevingswet en implementatie van het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging in de bouw.

De overige 4 dereguleringsmaatregelen zijn van invloed geweest op de uitvoering van de VTH-taken in de afgelopen periode. Een tweetal voorstellen is al per 1 januari 2016 ingevoerd. Deze voorstellen gingen over het verlagen van de controlefrequentie bij toezicht op de onderdelen milieu en brandveiligheid. Het voorstel voor de werkwijze bij sloopmeldingen is vastgesteld bij de invoering van het VTH-beleidsplan 2016-2019. Per 1 juli 2016 worden sloopmeldingen (inclusief asbest) alleen nog administratief behandeld en is regulier toezicht bij sloopmeldingen afgeschaft. De bezuinigingen zijn de geaccepteerd en het college heeft de daaraan verbonden risico's aanvaard.

1.5.2.4. Backofficesysteem

Er is inmiddels 1 backofficesysteem waarin we alle VTH-processen kunnen vastleggen. Sinds 5 maart 2018 werd er zoveel als mogelijk integraal gewerkt met Squit XO van de firma Roxit. Dit VTH-systeem ondersteunt de in het beleidsplan genoemde modellen zoals het Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012 en het Integraal Toezicht Protocol en het volledig digitaal kunnen werken (zowel toetsing, als toezicht buiten en handhaving).

1.5.2.5. Kwaliteitsbeheersysteem

In de 'Kwaliteitscriteria 2.2' zijn juridisch verankerde eisen opgenomen ten behoeve van het proces van vergunningen, toezicht en handhaving waaraan het bevoegd gezag dient te voldoen. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen criteria m.b.t. kritieke massa en criteria m.b.t. het proces. Het uitgangspunt van deze criteria is dat naast het verplichte karakter, de gemeente gemotiveerd wordt

zelf de processen naar een hoger niveau te tillen. In het kader hiervan is er in de procescriteria ook opgenomen dat de gemeenten een kwaliteitsborgingsystematiek voeren conform de BIG 8.

Het primaire doel van een dergelijke systematiek is namelijk dat deze garandeert dat er voldaan wordt aan bepaalde kwaliteitscriteria en dat er tevens een continue verbetering van het proces plaatsvindt.

Het traject tot het komen tot een Kwaliteitsbeheersysteem is inmiddels in een afrondende fase terecht gekomen. Medio augustus 2019 is er door Senze een eerste audit uitgevoerd op zowel inhoud als op de gevolgde beleidscyclus. De aangedragen verbeterpunten zullen door ons in dit beleidsevaluatieverslag aangestipt worden en bij het opstellen van het nieuwe VTH-beleidsplan en Uitvoeringsprogramma 2020-2021 doorgevoerd worden.

1.5.3. regionale ontwikkelingen

1.5.3.1. Samenwerking uitvoeringspartners

De gemeente Amstelveen werkt niet alleen aan een veilige en gezonde bebouwde omgeving. Een deel van de werkzaamheden wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Noord-Holland Noord, de Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland en het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en het Hoogheemraadschap Rijnland. Deze samenwerkingen zijn veelal gebaseerd op een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. Uitvoeringspartners hebben ook eigen wettelijke bevoegdheden en -taken. Samenwerking bestaat bij die taken voor uit het voor elkaar uitvoeren van 'signaaltoezicht'.

Door regelmatig overleg en afstemming, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, bouwen wij voortdurend aan de relatie en de onderlinge verbanden met onze uitvoeringspartners. Afspraken over procedures en verantwoordelijkheden leggen wij zo nodig vast in Dienstverleningsovereenkomsten. In overleg met de uitvoeringspartners worden dan jaarlijkse werkprogramma's opgesteld, zodat de gemeente kan sturen op de prioriteiten.

Daarnaast heeft de gemeente een groot aantal (veiligheids)partners met een adviesfunctie in de verschillende trajecten bij de vergunningverlening zoals bij evenementen, horeca en Bibob.

1.5.3.2. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

Als uitvloeisel van de Commissie Mans zijn in 2012 en 2013 Omgevingsdiensten opgericht. Een Omgevingsdienst voert – onder de noemer van een gemeenschappelijk regeling – gemeentelijke taken (het zogenaamde 'basistakenpakket') uit. Doel is door schaalvergroting de kwaliteit te borgen. In het basistakenpakket (bijlage IV van het Besluit omgevingsrecht) zijn de (milieu)taken opgenomen die de gemeente verplicht door een omgevingsdienst moet laten uitvoeren. Het gaat om taken op het gebied van voor vergunningverlening (waaronder het beoordelen van meldingen), toezicht en handhaving.

Sinds 2017 zijn er met de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) uitvoeringsafspraken gemaakt op basis van het nieuw ontwikkelde Prestatiegericht Financieren (PGF) (voorheen op lumpsum basis). Hierbij wordt er in hoofdzaak verschil gemaakt tussen reguliere taken ("gewone toezichtstaken bij verplicht ingebrachte bedrijven) en taken op regiebasis waaronder ondersteuning Omgevingswet, tunnelveiligheid ed. Alle financiële afspraken worden vastgelegd in een Uitvoeringsovereenkomst, die jaarlijks wordt vastgesteld.

De kwaliteit en uitvoering van de milieutaken bij de gemeente staat onder druk. Het taakveld is onvoldoende van omvang en zodanig afgeschaald in de afgelopen jaren dat we als ambtelijke organisatie niet kunnen voldoen aan de eisen die we wel stellen aan de taakuitvoering door de Omgevingsdienst. Dat heeft tot gevolg dat we onvoldoende zicht hebben op ons bedrijvenbestand en niet kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria. De risico's op incidenten neemt daardoor toe en daarmee het bestuurlijke afbreukrisico. De laatste jaren vallen we daarom steeds vaker terug op de expertise van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. In 2019 is, zoals opgenomen in het Uitvoeringsprogramma 2019, een verdere verkenning gemaakt naar verder gaande samenwerking met en taakoverdracht aan de Omgevingsdienst. Er heeft echter nog geen bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden over het vervolg. In het kader van het thema "duurzaamheid" worden al wel bedrijven overgedragen aan de OD NZKG om onder andere de energiebesparing te realiseren.

Daarnaast heeft de OD NZKG, in navolging van de invoering van de Wet VTH, een regionaal strategisch beleid opgesteld, voor de periode van 2019-2022. Deze is in 2019 door het college van Amstelveen vastgesteld. Alle overige deelnemers aan de OD NZKG hebben dit regionale beleid inmiddels ook geaccordeerd. Het is verplicht dat de deelnemers voor het basistakenpakket een uniform strategisch beleid opstellen.

Jaarlijks stelt de OD NZKG een Uitvoeringsprogramma (UP) op, op basis van dit regionaal strategisch beleid. Dit UP wordt in samenspraak met de gemeente Amstelveen opgesteld en borgt de gemeentelijke prioriteiten en uitgangspunten voor zover deze niet al zijn vastgelegd conform de PGF-normen. Het UP van 2019 is door het college akkoord bevonden.

2. DE RISICO-PRIORITERING, BELEIDSDOELSTELLINGEN EN ACTIVITEITEN

2.1 Doelstellingen en kernwaarden

2.1.1 Vergunningen en meldingen

De afgelopen wereldwijde economische crisis heeft ook haar weerslag gehad op het aantal vergunningen en meldingen. In de jaren in het begin van de economische crisis zijn minder vergunningaanvragen en meldingen van particulieren en bedrijven ontvangen. De economie trok echter wel weer aan. In de praktijk bleek dan ook dat het aantal vergunningen de laatste jaren weer behoorlijk opliep en dat ook de grote projecten in aantal toenamen. Dit legde wel een behoorlijke druk op de capaciteit en dan met name op het lastig te vinden specialistische kennis.

2.1.2 Toezicht en Handhaving

De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving en de handhaving van wet- en regelgeving. Toezicht en handhaving zijn onderdeel van het geheel aan maatregelen die de gemeente inzet om beleidsdoelstellingen en maatschappelijk effect te realiseren. Toezicht en handhaving zijn dan ook geen doel op zich, maar altijd gericht op het bereiken van het achterliggende doel, namelijk gewenst gedrag, dat door naleving van die regels wordt beoogd.

Nadat een vergunning is verleend houden wij toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften. Wij houden toezicht om ervoor te zorgen dat de activiteiten die worden gerealiseerd in orde zijn in het kader van onder andere veiligheid en gezondheid. Daarnaast bevordert ons toezicht het naleefgedrag van regels door inwoners en bedrijven. Bij norm overtreding treden we handhavend op.

2.2 Risico-prioritering

Het VTH-beleidsplan bevat een risicoanalyse met prioriteiten van al onze wettelijke taken. De prioritering bepaalt de mate van toetsing, toezicht en handhaving. Met dit VTH-beleidsplan hebben we uitgangspunten voor onze werkzaamheden vastgesteld zoals op welk niveau we vergunningen toetsen, welke punten we controleren bij verschillende bouwprojecten en welke handhavingsmiddelen we inzetten.

In de afgelopen beleidsperiode heeft de manier van risico-prioritering goed gewerkt. Bij de jaarrapportages zijn kleine aanpassingen in de risico-prioritering doorgevoerd. In het nieuwe VTH-beleidsplan worden deze meegenomen.

3. EVALUATIE VERGUNNINGVERLENING : Omgevingsvergunningen

3.1 Evaluatie koppeling prioritering naar beleidsdoelstellingen

In het VTH-Beleidsplan 2016-2019 is er niet bij alle beleidsdoelen een duidelijke koppeling tussen het beleidsdoel en de wijze waarop deze wordt gerealiseerd, ofwel, de activiteiten. Aan de activiteiten wordt voor vergunningverlening geen prioriteit gekoppeld (waarmee richting wordt gegeven in welke volgorde activiteiten uitgevoerd zouden dienen te worden). In het jaarverslag wordt dan ook niet specifiek ingegaan op welke activiteiten nu zijn uitgevoerd in het specifieke jaar en hoe dit heeft bijgedragen aan het verwezenlijken van de beleidsdoelen.

3.2 Evaluatie beleidsdoelstellingen

- *Evaluatie beleidsdoelstelling 1: Voldoen aan de termijnen uit wet- en regelgeving op het gebied van omgevingsvergunningen.*

In Squit XO is deze doelstelling als vast onderdeel van het werkproces geïmplementeerd. Binnen de afdeling zijn goede werkafspraken gemaakt. Bij reguliere procedures worden deze termijnen dan ook op een enkele uitzondering na gehaald. Bij uitgebreide procedures waarvoor minder strakke of geen termijnen gelden worden vanwege de fasering van werkzaamheden/het aanleveren van documenten veelal maatwerkafspraken gemaakt.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 2: Na ontvangst van een klacht/melding/informatieverzoek wordt uiterlijk binnen drie werkdagen contact opgenomen met de melder*

Voor klachten is een apart proces opgenomen voor het afhandelen van klachten. De bijbehorende procesbeschrijving is met het oog op deze doelstelling gedetailleerd uitgewerkt. Binnen de afdeling zijn goede werkafspraken gemaakt voor de afhandeling van informatieverzoeken. Deze verlopen hetzij via de frontoffice hetzij via de digitale lijn van een principeverzoek. In de regel kunnen we daarom de informatieverzoeken dezelfde dag afdoen en vragen/meldingen die een inhoudelijke afhandeling vragen vaak binnen een week. Het lukt niet altijd doordat klachten/meldingen verkeerd geboekt worden in het gemeentelijke systeem Inproces. Hierdoor "zwerven" deze soms binnen de organisatie. De huidige inrichting van Inproces op persoon- en zaakniveau vormt een extra barrière om klachten en meldingen adequaat en integraal op te pakken.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 3: Beroepszaken op vergunningsverleningstrajecten wordt beperkt.*

Deze doelstelling is niet gekwantificeerd echter kan gesteld worden dat het aantal beroepszaken als gevolg van een besluit op een omgevingsvergunning (weigering of verlenen) de afgelopen periode tot enkele zaken beperkt is gebleven. Vaak vormde de ruimtelijke afweging (wel of niet afwijken bestemmingsplan) die aan een dergelijk besluit ten grondslag lag de belangrijkste reden voor het instellen van beroep.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 4: Geen dwangsommen betaald vanwege het niet tijdig beslissen*

Er zijn geen dwangsommen betaald voor het niet tijdig beslissen op aanvragen.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 5: Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning adviseren wij altijd om eenvoudige aanvragen meteen formeel in te dienen.*

Deze doelstelling wordt, mede door de voorlichting vanuit de frontoffice en de wekelijkse beoordeling van principeverzoeken via de regietafel gehaald.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 6: Als een aanvraag voor een omgevingsvergunning moet worden aangevuld dan laten wij dat binnen 4 weken aan de aanvrager weten*

In Squit XO is deze doelstelling als vast onderdeel van het werkproces geïmplementeerd. Binnen de afdeling zijn goede werkafspraken gemaakt. Bij reguliere procedures wordt deze termijn dan ook gehaald. Bij uitgebreide procedures worden vanwege de fasering van werkzaamheden/het aanleveren van documenten vaak maatwerkafspraken gemaakt.

3.3 Evaluatie samenwerking

- Op het gebied van vergunningverlening werken we steeds meer samen met de OD NZKG. Op hoofdlijnen en inhoudelijk gaat de samenwerking goed. Gegevensuitwisseling, zowel analoog als digitaal blijft een doorlopend aandachtspunt. Het streven is in de komende periode de samenwerking verder uit te bouwen in plaats van te investeren in het opbouwen van eigen - dan wel tijdelijk ingehuurd capaciteit.
- De interne samenwerking heeft zich de afgelopen periode verder ontwikkeld maar de verschillende disciplines moeten elkaar bij voorkeur nog beter weten te vinden. Verbeterde interne gegevensdeling is moeizaam. De AVG en daaruit voortvloeiende implementatie van autorisaties maakt het op dit moment binnen het ruimtelijk domein moeilijk om integraal te werken. Ook het gebruik van verschillende applicaties voor omgevingstoezicht maakt afstemming moeilijker. Op dit gebied kunnen nog veel stappen gezet worden. De implementatie van Squit XO in de afgelopen periode voor het VTH-deel van het omgevingsrecht heeft zijn meerwaarde al laten zien en de doorontwikkeling naar Squit 2020 en het werken in de geest van de Omgevingswet bieden mogelijkheden voor verdere stappen.

3.4 Middelen

Met het aantrekken van de economie is de druk op vergunningverlening als gevolg van zowel het grote aantal projecten, als de hoeveelheid kleinere individuele aanvragen enorm toegenomen. In combinatie met de druk op de arbeidsmarkt, het is in toenemende mate moeilijker geworden gekwalificeerde vergunningverleners aan de organisatie te binden, levert dit een grote spanning op om binnen de wettelijke termijnen en met voldoende kwaliteit de aanvragen te kunnen afhandelen. Ook de inzet van tijdelijke inhuur wordt steeds lastiger en vooral ook duurder. Dit maakt dat de kostendekkende exploitatie onder druk staat en meer uit balans raakt. Tevens dient hier vermeld te worden dat het ontwikkelen in de bestaande stedelijke omgeving, de druk op de woningmarkt en de hoge huizenprijzen ook leidt tot extra kritische beoordeling van omgevingsvergunningen door omwonenden. Dit leidt tot meer bezwaren op besluiten en dus ook tot extra personele inzet vanuit de afdeling voor juridische procedures.

3.5 Verbetervoorstellen

De komende periode, mede gelet op de invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen, zal de nadruk komen te liggen op verdere integratie en ontwikkeling van het VTH-systeem binnen het gehele fysieke domein en onze ketenpartners. Gegevensuitwisseling, samenwerking en het vastleggen van een duidelijke rolverdeling binnen de eigen organisatie en met samenwerkingspartners zoals de OD NZKG zullen prioriteit moeten krijgen. Dat betekent dat onder andere de systemen en de daarbij behorende rollen/autorisaties zo worden ingericht dat zij het werk en de medewerkers ondersteunen. Op die manier kan in aansluiting op het beleid- en regelproces, gericht worden samengewerkt en op basis van één informatiesysteem risicogericht gestuurd worden op de gewenste onderdelen van zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. Door verdergaande samenwerking met ketenpartners zoals de omgevingsdienst kan het vereiste kwaliteitsniveau binnen beheersbare grenzen voor wat betreft de kosten behouden blijven. Voor de

eigen organisatie biedt dit mogelijkheden om in de geest van de Omgevingswet zich te richten op het sturen en regisseren op die onderdelen die voor de gemeente van belang zijn.

4 EVALUATIE TOEZICHT- EN HANDHAVING Toezicht en Handhaving algemeen en omgevingsrecht

Bij de verschillende jaarrapportages is het beleid telkens geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Op deze manier is de continue invulling gegeven aan de beleidscyclus.

4.1 Evaluatie koppeling prioritering naar beleidsdoelstellingen

In het VTH-Beleidsplan 2016-2019 is er niet bij alle beleidsdoelen een duidelijke koppeling tussen het beleidsdoel en de wijze waarop deze wordt gerealiseerd, ofwel, de activiteiten. Aan de activiteiten wordt voor toezicht en handhaving geen prioriteit gekoppeld (waarmee richting wordt gegeven in welke volgorde activiteiten uitgevoerd zouden dienen te worden). In het jaarverslag wordt dan ook niet specifiek ingegaan op welke activiteiten nu zijn uitgevoerd in het specifieke jaar en hoe dit heeft bijgedragen aan het verwezenlijken van de beleidsdoelen.

4.2 Evaluatie beleidsdoelstellingen

- Evaluatie beleidsdoelstelling 1: *Preventief voorkomen van overtredingen door burgers en bedrijven.*

Jaarlijks communiceren wij over steeds terugkomende of actuele thema's zoals platte daken (voorkomen wateraccumulatie door mensen er op te wijzen om bladeren te verwijderen en goten schoon te maken), asbestsanering, brandveiligheid- en energiezuinigheid bij kantoorpanden, brandveiligheid feestdagen (o.a. kerstversiering, constructieve veiligheid galerijvloeren en breedplaatvloeren. De uitgevoerde acties hebben bijgedragen aan het gestelde doel. In de afgelopen jaren hebben zich geen grote incidenten voorgedaan.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 2: Toezicht en handhaving toepassen om het beoogde maatschappelijk effect conform gemeentelijk beleid te realiseren*

Het bestemmingsplan is in het ruimtelijk domein de belangrijkste instrument om de ruimte te ordenen en (maatschappelijke) beleidsdoelstellingen te realiseren. De gemeenteraad stelt met het bestemmingsplan meerdere gemeentelijke beleidsdoelstellingen vast in concrete regels. Door consequentie toezicht- en handhaving uit te voeren op de planregels wordt bijgedragen aan het bereiken van deze doelstellingen. Wel stellen we vast dat er al jaren sprake is van een groter aantal overtredingen dan dat er capaciteit beschikbaar is. Om die reden wordt onderzocht of er mogelijk maatregelen kunnen worden genomen om regels te verruimen wat mogelijk kan leiden tot minder overtredingen.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 3: Controleren op de naleving van de regels draagt bij aan de naleving en werkt preventief op het ontstaan van gevaarlijke en ongewenste situaties.*

Toezicht (controle) richt zich met name op constructieve veiligheid en brandveiligheid. Tijdens controles wijzen onze toezichthouders actief op "gevaren" en mogelijk gevaarlijke situaties. Enkele keren per jaar is het toch noodzakelijk gebleken om de bouw stil te leggen vanwege constructieve gebreken (veelal geen vergunning en dus geen constructieve gegevens en beoordeling of nog niet voldaan aan de vergunningsvoorwaarden). Het is echter wel zo dat startbouwmeldingen en gereedmeldingen nog onvoldoende binnenkomen en daarmee geen of onvoldoende toezicht gehouden

kan worden. Om die reden zijn we in 2019 gestart met het actief benaderen van vergunninghouders kort nadat zij de omgevingsvergunning hebben ontvangen. Daarin wordt meegedeeld aan welke voorwaarden nog voldaan moet worden en wie de toezichthouder van het project is.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 4: Het niet naleven van de regels leidt tot repressief optreden. De lokale overheid treedt daadkrachtig op waar nodig.*

Conform het beleid en de handhavingstrategieën wordt bij overtredingen opgetreden door het opleggen van bouwstops, lasten onder dwangsom en in enkele gevallen wordt bestuursdwang toegepast. Gedogen vindt alleen bij hoge uitzondering plaats, op schrift en wordt beperkt in tijd. Zaken die niet direct opgepakt kunnen worden, worden geregistreerd en daarvoor wordt eventueel een projectmatige aanpak voorgesteld. Bij het opstellen van nieuwe regels (zoals bestemmingsplannen) zijn deze overtredingen in beeld en vormen zij input om bijvoorbeeld de regels te verruimen.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 5: Na ontvangst van een klacht/melding/informatieverzoek wordt uiterlijk binnen 1 werkdag contact opgenomen met de melder.*

Om deze doelstelling te halen is Squit XO geïmplementeerd en een apart proces opgenomen voor het afhandelen van klachten/meldingen. De bijbehorende procesbeschrijving is gedetailleerd uitgewerkt. Binnen de afdeling zijn goede werkafspraken gemaakt. In de regel halen we daarom de termijn van één werkdag. Het lukt niet altijd doordat klachten verkeerd geboekt worden in het gemeentelijke systeem Inproces. Klachten “zwerven” daardoor binnen de organisatie. De huidige inrichting van Inproces op persoon- en zaakniveau vormt een extra barrière om voortvarend en integraal klachten en meldingen op te pakken.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 6: Besluit op verzoek om handhaving wordt genomen binnen de daarvoor vastgestelde termijn*

Beleidsmatig is de beslistermijn op 26 weken na ontvangst van het handhavingsverzoek gesteld. In de meeste gevallen wordt deze termijn gehaald. De tijd van 26 weken is gelet op de handhavingstrategie, drie stappen (waarschuwen, voornemen en lastgeving), nodig om een besluit te nemen op het verzoek. Bij weigeringen is vaak eerder een beslissing. In enkele gevallen wordt door de verzoeker ingestemd met het verlengen van de beslistermijn omdat nog aanvullend onderzoek afgewacht moet worden.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 7: Aantal handhaafzaken afgehandeld zonder formeel handhavingsbesluit: 25%*

Deze doelstelling wordt ruimschoots gehaald. Door extra te investeren in het voortraject en de driestappenstrategie toe te passen kan in de meeste gevallen formele besluitvorming worden voorkomen. De beëindiging van de overtreding wordt daarmee ook door de overtreder “geaccepteerd”.

- *Maximaal aantal dossiers waarin een dwangsom is betaald vanwege het niet tijdig nemen van een besluit: 0.*

Er zijn in de afgelopen vier jaar geen dwangsommen betaald voor het niet tijdig nemen van een besluit

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 8: Maximaal percentage van het aantal bezwaarschriften met de uitkomst gegrond: 5%*

Door de toepassing van de drie stappen strategie worden fouten in het voortraject al ontdekt. Dat komt de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. Er worden weinig tot geen besluiten herroepen van het team Toezicht & Handhaving Wabo.

- *Evaluatiebeleidsdoelstelling 9: Wij houden in minimaal 90% van de bouwdoSSIers toezicht volgens het vastgestelde Toezichtsprotocol activiteit bouwen inclusief duurzaamheidsaspecten.*

Voor het uitvoeren van het toezicht is een proces opgenomen in Squit XO. Toezichthouders houden digitaal toezicht met de checklist zoals deze beleidsmatig zijn vastgesteld. De checklist bevat de relevante onderwerpen /toetscriteria per type bouwwerk conform het integraal Toezichtsprotocol. Bouwwerken worden altijd aan de hand van deze checklist gecontroleerd. Doordat vergunninghouders niet altijd de voorwaarde van start en gereedmelding bouw in acht nemen kan het zijn dat niet alle onderdelen op het juiste niveau worden gecontroleerd. Op dit moment loopt er een bredere analyse naar de toepassing van het protocol. De resultaten daarvan zijn nog niet bekend.

4.3 Evaluatie samenwerking

Op het gebied van de toezicht- en handhaving op het omgevingsrecht werken we intensief samen met de OD NZKG. Op hoofdlijnen gaat de samenwerking goed. Gegevens uitwisseling, zowel analoog als digitaal blijft een doorlopend aandachtspunt. Daar is nog veel in te verbeteren en winnen.

Ook intern gaat gegevensuitwisseling uiterst moeizaam. De AVG en daaruit voortvloeiende implementatie van autorisaties maakt het op dit moment binnen het ruimtelijk domein veel moeilijker om integraal te werken. Ook het gebruik van verschillende applicaties voor omgevingstoezicht maakt afstemming moeilijker. Op dit gebied kunnen nog veel stappen gezet worden. De implementatie van Squit XO in de afgelopen periode voor het VTH-deel van het omgevingsrecht heeft zijn meerwaarde al laten zien.

4.4 Middelen

Bij de jaarrapportages en in losse notities/voorstellen (o.a. Perspectiefnota) is aangegeven dat de huidige middelen onvoldoende zijn om het toezicht- en de handhaving uit te voeren op het vastgestelde kwaliteitsniveau. In 2019 is incidenteel geld beschikbaar gesteld (voor 4 jaar) om de achterstanden in te lopen en mogelijke verruiming van regels uit te voeren. Enerzijds komt dat door dat het aanbod (volume) toeneemt anderzijds worden vraagstukken complexer en meer juridisch van aard. Ontwikkelingen als Social media en de AVG leiden tot meer afstemmingsmomenten en vertragen daardoor processen. Achterstanden lopen daardoor structureel op.

4.5 Verbetervoorstellen

Door Senze is een analyse gemaakt van de VTH-beleidsketen (proces-eisen). In dat rapport zijn een aantal verbetervoorstellen gedaan. De voorstellen worden meegenomen bij het opstellen van het nieuwe VTH-beleidsplan 2020-2023, het Uitvoeringsprogramma, de Jaarrapportage en binnen de bedrijfsvoering. Als een voorstel niet wordt overgenomen dan motiveren we waarom deze niet wordt overgenomen. Om een voorbeeld te schetsen. Wettelijk is het vereist om bij het toezicht op milieu inrichtingen te rouleren (om o.a. bedrijfsblindheid te voorkomen). Echter binnen de organisatie is het aanbod (de controlefrequente) zo laag dat er minder dan 1fte belast is met deze taak. Er kan dus niet gerouleerd worden. Om die reden zal gekeken worden of op dit gebied de samenwerking met de OD NZKG verder vormgegeven kan worden.

De komende periode, mede gelet op de invoering van de Omgevingswet, zal de nadruk komen te liggen op het actualiseren van bedrijvenbestanden. Verdere integratie en ontwikkeling van het VTH-systeem binnen het ruimtelijk domein en aanverwante vakdisciplines (Drank- en horeca, APV-gerelateerde taken). Gegevens uitwisseling binnen de organisatie en met samenwerkingspartners zoals de OD NZKG optimaliseren. Dat betekent dat onder andere de autorisatie zo worden ingericht

dat zij het werk ondersteunen. Op die manier kan gericht worden samengewerkt en kan Informatie gestuurde toezicht en handhaving beter worden ingezet.