

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving binnen Gemeente Het Hogeland

Inleiding

De herindeling van de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum (BMWE) naar de gemeente Het Hogeland vraagt ook op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) voorbereiding. Dit valt binnen het Ruimtelijk Domein. De werkgroep VTH heeft als opdracht de organisatie en uitvoering van de VTH-taken in de nieuwe gemeente voor te bereiden.

Er zijn meerdere scenario's of een combinatie hiervan mogelijk. De VTH-taken uitvoeren in eigen beheer, de VTH-taken uitbesteden aan de Werkorganisatie DEAL of de VTH-taken uitbesteden aan de Omgevingsdienst Groningen (ODG). Aan zowel de ODG als de Werkorganisatie DEAL is in dit kader een uitvraag gedaan. In dit document wordt beschreven in hoeverre er aan de vraag voor de uitvoering van VTH-taken in eigen beheer door gemeente Het Hogeland beantwoord kan worden. Intern is de uitvraag gesteld aan de teamleiders (VROM) BMWE gemeenten. De werkgroep VTH heeft hiervoor input geleverd.

N.B. Van de ODG hebben wij inmiddels een aanbieding ontvangen. Voor de toekomst van de Werkorganisatie DEAL geldt dat deze inmiddels dusdanig beïnvloed wordt door de herindelingsplannen van de DAL gemeenten, dat een uitvraag niet meer opportuun is.

Hoofdvraagstelling

Hieronder wordt ingegaan op de hoofdvraagstelling en aansluitend worden de gestelde verdiepvragen beantwoord.

De vraagstelling luidt:

Kan en wil de gemeente Het Hogeland de taken op het gebied van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH-taken) in eigen beheer uitvoeren? Rekening houdende met:

- **De landelijke kwaliteitscriteria 2.1;**
- **Visie document Ruimte mei 2017;**
- **Het dienstverleningsconcept oktober 2017;**
- **Financiële aspecten op basis van de workload.**

Kwaliteitscriteria

De werkgroep VTH heeft onderzoek gedaan naar de gevolgen van de Wet VTH, waarin de criteria voor de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken is vastgelegd. Uit dit onderzoek, uitgevoerd door bureau MasterMeester is gebleken dat wij voor 18 van de 26 aandachtsgebieden aan de wettelijke eisen kunnen voldoen. Voor sommige specialistische aspecten zoals bouwfysica, akoestiek en statica kunnen wij niet voldoen aan de wettelijke eisen. (Bijlage MasterMeester)

Voor genoemde specialismen kan en mag de samenwerking worden gezocht met een extern adviseur of met een andere gemeente c.q. uitvoeringsorganisatie. Voor vrijwel alle Groninger gemeenten geldt dat het lastig is te voldoen aan de criteria cultuurhistorie, archeologie en planeconomie. Het niet voldoen heeft niet te maken met het kwaliteitsniveau als wel met het aantal "vliegrepen" dat door betrokken medewerkers wordt gemaakt.

Van belang voor VTH-taken, die niet vallen onder het Wabo regime, is eveneens criteria voor kwaliteit, formatie en frequentie (vliegreuen) ontworpen. Eveneens is van belang dat de medewerkers die belast worden met taken op dit gebied in de gelegenheid worden gesteld om door aanvullende opleiding aan de gestelde eisen kunnen gaan voldoen. Op die manier wordt een kwaliteitsimpuls gerealiseerd op gebied van VTH-taken. Het belang van dergelijke criteria wordt sterk onderschreven. Een eerste onderzoek heeft opgeleverd dat er geen gestandaardiseerde criteria bestaan voor deze vakgebieden. Hier zal nog vorm en inhoud aan gegeven moeten worden waarbij er een belangrijke rol is weggelegd voor de teamcoach(es).

Visiedocument

In het visiedocument Ruimte! (toekomstvisie op de nieuwe gemeente Het Hogeland) worden de ontwikkelingsrichting en kaders aangegeven die nodig zijn om een robuuste gemeente neer te zetten. Het uitvoeren van de kerntaken (wet- en regelgeving, handhaving, vergunningverlening, etc.) is een pijler van de gemeente; het bieden van een beschermende rol ten opzichte van de samenleving als geheel en haar individuele burgers. De kernwoorden voor Het Hogeland zijn:

- *Zelfbewust (In termen van bestuurskracht);*
- *Burgernabijheid;*
- *Servicegerichtheid (flexibel, snel, effectief en efficiënt);*
- *Multidisciplinaire aanpak, uitwerking één loket gedachte (RO, VTH, APV, enz.).*

Met VTH zijn wij onderdeel van de nieuwe gemeente en onderschrijven dan ook bovenstaande visie. De werkprocessen zullen zo ingericht zijn dat wij snel en efficiënt kunnen werken. Daar waar nodig kunnen wij snel anticiperen op klachten en meldingen doordat de medewerkers in het gebied gestationeerd zijn. Onder servicegerichtheid verstaan wij goed communiceren over de inhoud van VTH. Dit doen wij binnen de marges van wat er wel en niet mogelijk is in het juridisch kader.

De gemeente Het Hogeland geeft in het document “Het Hogeland in beeld: Ruimte om te b(l)oeien” van 6 februari 2018 onder meer aan dat gekozen is voor een platte, wendbare structuur met flexibele teams. Door de VTH-taken in eigen beheer uit te voeren, waarbij sprake is van korte lijnen en een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid van de medewerker, kan aan dit uitgangspunt ruime invulling worden gegeven. Het bestuur heeft meer grip op het beleid ten aanzien van de uitvoering.

Een goed vergunning management is van essentieel belang, vooral als het gaat om grotere projecten of projecten in een bepaald gebied. Bij vergunning management is sprake van een helder proces waarbij een aantal stappen systematisch wordt doorlopen. Hierbij is een belangrijke taak weggelegd voor de casemanager. Het begint met een startoverleg waarin duidelijk wordt wie welke taak heeft en hoe het proces wordt vormgegeven. Een QuickScan van de vereiste vergunningen is een logisch vervolg hierop, gevolgd door een vooroverleg om te komen tot een feitelijke aanvraag. Door de initiatiefnemers voldoende de ruimte te geven en, vanaf het begin door het hele proces van vergunningverlening, toezicht en handhaving te (be)geleiden, wordt een soepel functionerend organisatieonderdeel gecreëerd.

Tot slot wordt, door uitvoering in eigen beheer, in ruime mate invulling gegeven aan het principe ‘mens krijgt werk’ in de nieuwe organisatie.

Dienstverleningsconcept

In het dienstverleningsconcept (dienstverlening doen wij samen!) wordt de visie van gemeente Het Hogeland op de organisatie van de dienstverlening gegeven. Uitgegaan wordt van een organisatie die dicht bij de burgers staat en integraal samenwerkt (bredere blik bij samenwerking met collega's, over afdelingen en beleidsgrenzen heen kijken). Uitgangspunten van het dienstverleningsconcept zijn:

- *flexibel, zoeken persoonlijk contact met inwoners, verbinding in dorpen en denken in oplossingen;*
- *face-to-face contacten vinden decentraal plaats;*
- *werken vanuit een centrale eenheid waarin alle vakgebieden vertegenwoordigd zijn en plaats- en tijdonafhankelijk.*

Dit sluit aan bij de gedachten die wij hebben over de uitvoering voor wat betreft de VTH-taken. Specifiek als het gaat om VTH-taken wordt van de ambtenaar verwacht dat gewerkt wordt volgens 'Hostmanship', waarbij de ambtenaar mensgerichte dienstverlening als vaardigheid heeft en waarbij bij toerbeurt gewerkt wordt bij een centrale eenheid dienstverlening. Door de korte lijnen tussen de centrale eenheid dienstverlening (unit Expertise) en de collega's elders in de gemeente kan er snel worden geschakeld.

Om als gemeentelijke overheid, die het dichtst bij de inwoners staat, een betrouwbare partner te zijn in het dossier gaswinning, wordt aanbevolen om alle taken op VTH gebied die een relatie hebben met dit dossier onder te brengen in de eigen organisatie. Afstemming op beleidsniveau met andere betrokken gemeenten wordt als noodzakelijk gezien. Natuurlijk vraagt dit het een en ander van de medewerkers en de manier van werken omdat er een grote mate van onzekerheid bestaat over de omvang van de projecten die op dit dossier van start zullen gaan. Flexibiliteit in de uitvoering, risicobeheersing in het vergunningenproces en het projectmatig aanpakken van werken zijn hierbij sleutelbegrippen.

Financiële aspecten

Als gevolg van de verschillende manieren van budgettoerekening van de vier gemeenten is het moeilijk om een exact beeld te geven van de kosten die gemoeid gaan met de VTH taakstelling in de fysieke leefomgeving.

Rekening houdende met de ervaringen tot nu toe is het niet onredelijk dat een interne afdeling economisch gezien in staat moet worden geacht om te kunnen concurreren met een samenwerkingsverband. De "winst" wordt voornamelijk bereikt door de kortere lijnen, mate van flexibiliteit en de mogelijkheden van maatwerk optimaal te benutten.

Op basis van de workload heeft de werkgroep VTH een eerste verkenning gedaan naar de inspanningen op gebied van VTH. Op basis hiervan is een financiële calculatie gemaakt. De resultaten hiervan zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd.

Door in de begroting rekening te houden met de dekking van kosten voor inhuur externen voor specialistische taakonderdelen als genoemd bij het kopje kwaliteitscriteria kan hier voldoende vorm en inhoud aan gegeven worden. Een budget van €80.000 zou in eerste instantie moeten volstaan.

Pieken en dalen in de uitvoering (er zijn nu eenmaal slappe tijden) kunnen worden opgevangen door de inzet van een flexibele schil met een omvang van 20% van de benodigde formatie. (VV is Vergunningverlening en T&H is Toezicht en Handhaving.)

Verdiepingsvragen

1) Welke van onderstaande taakvelden kan of wil de gemeente in uitvoering nemen:

- | | |
|-------------------|----------------------|
| • VV BTP | nee, niet toegestaan |
| • T&H BTP | nee, niet toegestaan |
| • VV Wabo | ja |
| • T&H Wabo | ja |
| • TH milieu | ja |
| • VV APV | ja |
| • T&H APV | ja |
| • VV DHW | ja |
| • T&H DHW | ja |
| • VV Evenementen | ja |
| • T&H Evenementen | ja |

De wettelijke verplichte basistaken (basismilieutaken) worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst Groningen (ODG). Dat betreft inrichtingen met een groter veiligheids- en milieurisico. Dat blijft ook het uitgangspunt na 1 januari 2019. Elke uitvoeringsorganisatie moet voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Dat betekent dat er voldoende kritische massa, expertise en deskundigheid in een organisatie moet kunnen zijn. De gemeente Het Hogeland kan dat, zo blijkt uit het onderzoek van MasterMeester, voor meer dan 95% van haar taken. Bij enkele specialistische taken kan niet aan de criteria worden voldaan te weten:

- Bouwfysica, onderdelen bouwakoestiek, energie en vocht;
- Milieu, geluidzoning, geluidboekhouding en akoestisch onderzoek;
- Milieu, sanering wegverkeerslawaaï, railverkeerslawaaï en besluiten hogere waarden;
- Bouw, constructieve veiligheid nieuwbouw en bestaande bouw.

Het kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria betekent echter niet dat er nu bij de vier gemeenten samen al voldoende medewerkers zijn om de taken te kunnen uitvoeren. Wel is duidelijk geworden uit de analyse dat er per medewerker van Het Hogeland voldoende workload zal zijn, om te voldoen aan de criteria.

- 2) Graag vernemen wij uw visie op zowel de kwaliteit als kwantiteit van producten op gebied van VTH. Bij kwaliteit gaan onze gedachten uit naar: juridische houdbaarheid, volledigheid beschikkingen, (inter)actief betrekken van gemeentelijke vakafdelingen. Verzoek is de Kwantiteit te vertalen in aantallen producten en werken op basis van een producten- en diensten catalogus.**

De herindeling mag worden gezien als een natuurlijk moment om de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken tegen het licht te houden, te harmoniseren en uniformeren maar ook om een kwaliteitsslag te maken. Door uitvoering in de eigen organisatie onder te brengen in combinatie met een laagdrempelige verantwoordelijkheidstoedeling worden de mogelijkheden tot het integraal en interactief betrekken van andere organisatie onderdelen vereenvoudigd. Zaken als juridische houdbaarheid, volledigheid en dergelijke worden gemonitord zodat een betrouwbaar beeld gaat ontstaan over de kwaliteit hiervan. Dit zou tot uitdrukking moeten komen in het op te stellen beleids- en uitvoeringsplan VTH 2019 e.v..

Heldere werkprocessen en een duidelijke afbakening van het werkveld dragen bij aan de kwaliteit. Als hulpmiddel hiervoor gebruiken wij onze backoffice applicatie Squit XO. Hierin wordt alle informatie verzameld die nodig is om een goed product te kunnen leveren.

- 3) Een belangrijk uitgangspunt voor de gemeente Het Hogeland is burgers nabijheid. Op welke manier kan de organisatie hieraan bijdragen? Elementen die ons hierbij voor ogen staan hebben betrekking op:**
- Handelingssnelheid in normale en in spoedgevallen;
 - Lokale bekendheid;
 - Kunnen schakelen tussen burger, bedrijven en bestuurders;
 - Burger c.q. bedrijf gerichtheid;
 - Servicegerichtheid en klantvriendelijkheid;
 - Benaderbaarheid;
 - Bestuurlijke sensitiviteit, politieke gevoeligheid.

Door de taken in eigen beheer uit te voeren kan de handelingssnelheid optimaal benut worden. Korte interne lijnen borgen dit proces. De interactie met inwoners, bedrijven en instellingen binnen de gemeente moet het schakelen tussen verschillende belanghebbenden mogelijk maken. Door de lokale bekendheid op het vlak van geografie en cultuur ontstaat een klimaat waarin servicegerichtheid, benaderbaarheid en bestuurlijke sensitiviteit kernwaarden vormen. Het verkokeren van de afzonderlijke wetten en vakdisciplines wordt voorkomen door een integrale benadering met een multidisciplinair team vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet. Bij uitvoering van VTH-taken in eigen beheer is de positie van de gemeente in het dossier Omgevingswet sterker. De Omgevingswet zorgt voor minder en overzichtelijke regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving tussen de verschillende vakdisciplines en ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Dossiers met een hoge politieke gevoeligheid kunnen eenvoudig worden gedetecteerd en gekanaliseerd. De betrokkenheid van het lokaal bestuur is gemakkelijker te faciliteren bij uitvoering in eigen beheer dan uitvoering op afstand. Ook kan bij uitvoering in eigen beheer gewerkt worden volgens het dienstverleningsconcept zoals meedraaien in de centrale eenheid dienstverlening en het creëren van gelijke benadering en behandeling voor burgers en bedrijven (level playing field) door 'eigen' personeel.

De Omgevingswet vraagt om een andere werkwijze. De wet beoogt een grotere rol voor het vooroverleg in het proces om hiermee de kortere termijnen van de procedure te kunnen realiseren. Dit sluit aan bij onze visie en het dienstverleningsconcept. Door vooraf met alle benodigde partijen overleg te hebben wordt verwacht de vergunning sneller te kunnen verlenen. Vergunningverleners zullen korte lijntjes moeten hebben met verschillende vakdisciplines, te denken valt aan milieu, ruimtelijke ordening, maar ook sociale zaken (gezondheid), APV en openbare werken (verkeer). Integraal samenwerken is hiervoor van belang.

Organisatorische inpassing

Beantwoording van de vragen op het gebied van organisatorische inpassing.

1) Wij zien graag een koppeling tussen het systeem dat door de gemeente Het Hogeland wordt gebruikt (Squit XO) en het LOS systeem. Kunt u die koppeling realiseren?

Wij kunnen die koppeling niet op eigen kracht realiseren. Hiervoor is medewerking van de leveranciers van de beide applicaties vereist. Wel kan worden onderzocht of de mogelijkheid hiertoe bestaat. Alle basisgegevens zijn momenteel opgeslagen in SquitXO waarmee alle vier de gemeenten al werken.

2) Kunt u aangeven welke besluitvormingstrajecten afgelegd moeten worden als het gaat om uitbreiding van de taken door de gemeente Het Hogeland t.o.v. van de bestaande BWME deelnemers?

Verder uitwerken door de werkgroep VTH. Behandeling in de bestuurlijke wethouders groep, vervolgens ter besluitvorming voorleggen aan de projectgroep, afstemming zoeken in de raadsklankbordgroep en vaststelling door de colleges in april.

3) In hoeverre bestaat eventueel de mogelijkheid tot overname van huidig personeel, baangarantie, sociaal statuut en dergelijke?

Bij uitvoering door de eigen gemeente ontstaat er een tekort aan medewerkers. In de huidige situatie zijn er bij de BWME gemeenten 16,5 fte bezig met de VTH-taken. Op basis van de te verwachten

workload is er een basisformatie nodig van circa 26 fte. Er komen taken terug uit de samenwerkingsverbanden en daarmee is ook een formatie gemoeid. Het spreekt voor zich dat er mogelijkheden gaan ontstaan voor zittend personeel bij de GR'en. Er zal ook aandacht moeten zijn voor de problematiek die kan ontstaan als gevolg van het veranderen van het werkaanbod voor de WO DEAL en de ODG. Mogelijkheden om dit via de bestuurlijke weg, met oog voor ieders belang en rekening houdend met de ontwikkelingen in de nabije toekomst (DAL fusie), op te lossen, verdienen nadrukkelijk de aandacht.

De mogelijkheid van een “zachte landing” op dit vlak wordt dan ook aanbevolen om te voorkomen dat er formatietekort is en problemen in de uitvoering ontstaan bij WO DEAL en ODG. Hierbij worden in 2019 en 2020 in afnemende mate (bijvoorbeeld 40% en 60%) diensten afgenomen van de WO DEAL en groeit de gemeente Het Hogeland naar een adequaat niveau in 2021, het moment waarop ook de DAL gemeenten hebben aangegeven een fusie af te willen ronden.

4) Kunt u aangeven hoe u omgaat met fluctuatie in de workload.

Hiervoor wordt de (externe) flexibele schil gebruikt naast de basisformatie. Voordeel van uitvoering in eigen beheer is o.a. kostenbeheersing door efficiënt om te gaan met het uit laten voeren van taken door externe partijen. Fluctuatie zal voornamelijk plaatsvinden in het vergunningentraject, controles zijn meestal goed in te plannen.

5) Kunt u een kostenindicatie geven van de dienstverlening, mede op basis van de workload, die u de gemeente Het Hogeland voorstelt.

Het bedrag is voor Het Hogeland (nog) niet te bepalen, de workload is wel bekend, echter de mate van toezicht frequentie bij bouwen, ruimtelijke ordening en milieu dienen nog te worden vastgesteld voor Het Hogeland. Nu zit er nog een groot verschil in de gehanteerde frequenties tussen toezicht en handhaving bij de vier gemeenten. Toch is er op basis van de workload een financieel overzicht gemaakt. Dit overzicht is als bijlage bij dit rapport gevoegd.

6) De ODG wordt gefinancierd op basis van bijdragen van deelnemers. Kunt u aangeven welke financieringsvorm u op termijn voorstaat; lumpsum, output of solidariteitsfinanciering en welke motivatie hanteert u hierbij?

Deze vraag is voor de uitvoering in eigen beheer minder relevant omdat dit geen invloed heeft op hoe de gemeente is gefinancierd. Als het gaat om verplichte taken bij de ODG gaat onze voorkeur uit naar afrekenen per afgenomen product.

Bijlagen:

Workload 2019