

Gemeente Lochem  
t.a.v. gemeenteraad  
Hanzeweg 8  
7241 CR Lochem

uw kenmerk: 2023-264949  
documentnummer: 2023021236724  
onderwerp: Verkenning VTH-beleid

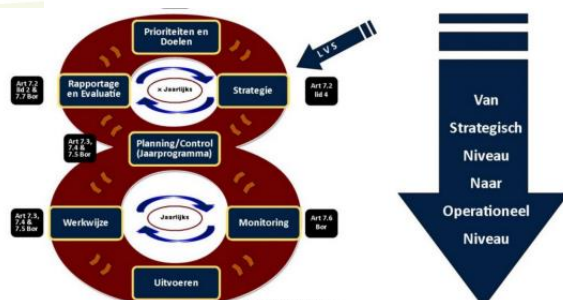
datum verzending: 6 februari 2023  
behandeld door: Heleen Hartkamp  
telefoonnummer: (0573) 28 92 53

Geachte gemeenteraad,

De rekenkamercommissie heeft zonder externe ondersteuning het beleid met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de Omgevingswet verkend (hierna het VTH-beleid). Het doel van deze verkenning is een eerste toets van de uitvoering van het VTH beleidsplan 2021-2024 en een vooruitblik naar de gevolgen van invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (WKB) - naar jongste informatie gepland op 1 januari 2024.

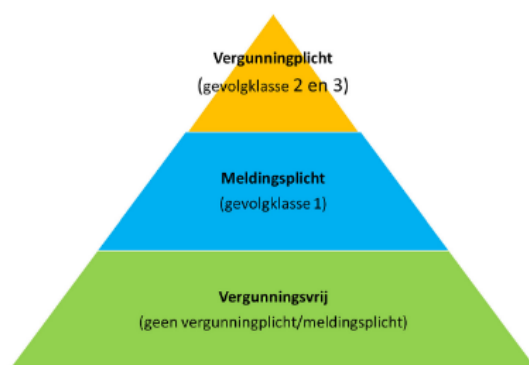
### Het strategisch niveau - de betrokkenheid van het college van B&W en de gemeenteraad

- Het college van burgemeester en wethouders heeft voorjaar 2021 een beleidskader voor het VTH-beleid vastgesteld (het beeldbepalend beleidsplan VTH 2021-2024). Tot 2020 was dit beleidskader nog een raadsverantwoordelijkheid. Het besluit Omgevingsrecht (oktober 2020) veranderde dat en maakte het beleidsplan een verantwoordelijkheid van het college. In lijn daarmee heeft de gemeenteraad het beleidskader ter informatie ontvangen (documenten Notubiz, memo 5 juli 2021). De betrokkenheid van de gemeenteraad richt zich dus voortaan op zijn controlerende rol. In dat kader speelt de vraag op welke wijze het college de gemeenteraad over de resultaten van het VTH-beleid informeert. Binnen het college is de burgemeester als portefeuillehouder handhaving primair verantwoordelijk.
- De begroting en de jaarstukken van de gemeente Lochem bieden weinig informatie over het VTH-beleid. De reden hiervoor is dat de gemeenteraad en het college hechten aan compacte planning- en controldocumenten. Daarin is geen plaats voor informatie over 'lopend beleid', enkel voor beleidswijziging of bijzondere afwijkingen van de kaders.
- Het college heeft de intentie de raad jaarlijks over de voortgang van het beleid te informeren met een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag VTH. In 2022 is geen uitvoeringsprogramma en ook geen jaarverslag opgesteld. Het college heeft de raad niet geïnformeerd over het uitblijven van een uitvoeringsprogramma, resp. een jaarverslag. Als reden geeft de portefeuillehouder aan dat extra inzet van personeel rond externe omstandigheden als corona prioriteit had. Dit ging ten koste van het opstellen van programma's en verslagen. Volgens de organisatie is het interne informatiesysteem dat handavingsacties registreert nog niet op het gewenste niveau dat het efficiënt data over toezicht en handhaving voor verslaglegging kan produceren.



### Verandering van regelgeving

- Het VTH-beleid staat onder invloed van de naderende invoering van de Omgevingswet (OW) en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (WKB). Deze invoering - nu voorzien op 1 januari 2024 - zet een lijn in waardoor in de toekomst minder bouwwerken vergunningplichtig worden. In plaats daarvan komt een meldingsplicht voor bouwwerken of is het toegestaan vergunningvrij te bouwen binnen bepaalde kaders. De gemeenteraad heeft besloten dat de gemeente bij invoering van de OW en de WKB haar vergunningenbeleid voorlopig beleidsneutraal voort zet. Dit vindt dus in eerste instantie plaats zonder verschuiving in vergunningplicht. De voorlopige planning is dat Lochem eerst een Omgevingsvisie opstelt (2024) en daarna een Omgevingsplan (2026). Op de weg naar het Omgevingsplan maken gemeenteraad en college keuzes over de herziene toepassing van vergunningplichtig, meldingsplichtig en vergunningvrij bouwen.

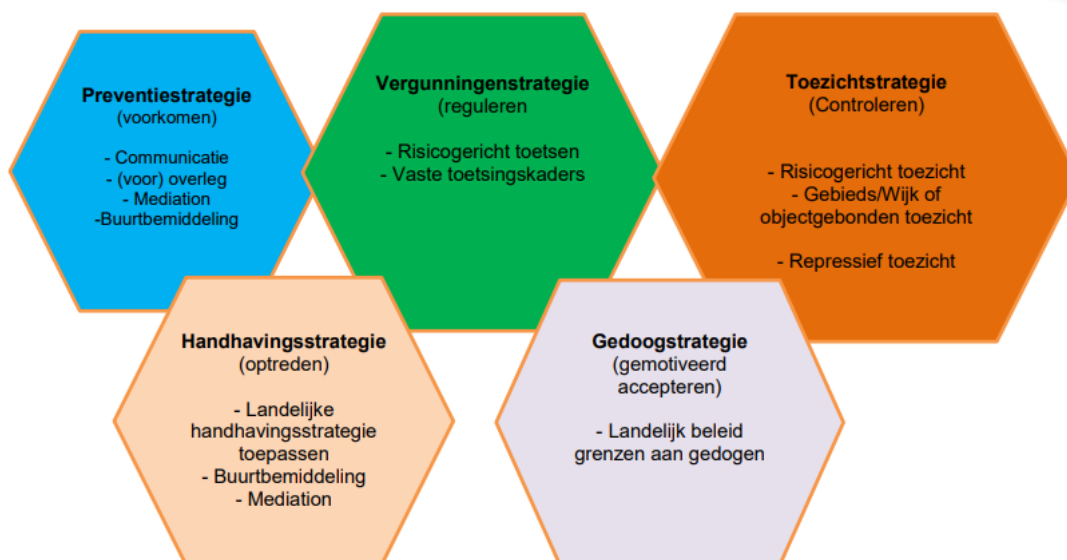


Afbeelding 1 – indeling bouwactiviteiten

- De tweede belangrijke wijziging door de WKB is dat de kwaliteitstoetsing van een bouwactiviteit of omgevingsplanactiviteit in handen komt van een onafhankelijke kwaliteitsborger (zie schema bijlage 1 bij deze brief). De minister wil dat gemeenten de kwaliteitstoetsing gefaseerd naar private partijen (de markt) overdragen. In eerste instantie (2024) zal die overdracht van toepassing zijn voor nieuwe bouwwerken van gevolgklasse 1 (in hoofdzaak grondgebonden eengezinswoningen en bedrijfspanden van maximaal 2 bouwlagen). Later volgt de overdracht voor de verbouw van panden in de gevolgklasse 1 en voor de (nieuwbouw van) bouwwerken in de gevolklassen 2 en 3 (respectievelijk grote bouwwerken tot 70 hoog en boven 70 meter hoog) Het effect voor de gemeentelijke organisatie van deze taakoverdracht naar de private sector is lastig voorspelbaar.
- Denkbaar is dat de stelselwijziging (overdracht van kwaliteitstoetsing naar de private sector) meer capaciteit in voorlichting en communicatie nodig maakt. In combinatie met de beweging minder vergunningverlening en meer meldingsplicht/vergunningvrij kan de juridische inzet van de gemeente deels verschuiven van vergunningverlening naar handhaving. Over all is de verwachting dat voor de feitelijke handhaving tenminste het huidige capaciteitsniveau nodig blijft of dat deze versterking behoeft.

### Het operationeel niveau - de uitvoeringspraktijk

- De inzet van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie is in het beleidskader VTH 2021-2024 uitgewerkt op grond van risicosturing (waar het meeste effect) en efficiency. Zie onderstaand voorbeeld.



- De organisatie constateert dat het beleidskader heeft geholpen om als gemeente één lijn te trekken in het optreden naar buiten. Handhaving heeft in twee jaar een betere positie gekregen in de gemeentelijke werkprocessen. Zo praten handhavers ook mee in de fase van planontwikkeling en planbeoordeling (proactief in plaats van voorheen vooral reactief).
- Naast voorspelbare (planbare) activiteiten is de organisatie de afgelopen twee jaar met een aanzienlijke hoeveelheid onvoorzien werk belast. Belangrijkste oorzaken waren de coronapandemie en de opvang van vluchtelingen (in relatie tot handhaving permanente bewoning). In de coronatijd heeft de organisatie op aangeven van het college ervoor gekozen (nog meer) het gesprek aan te gaan in plaats van te bekeuren. De organisatie stemt haar keuzes over de inzet van toezicht en handhaving binnen de kaders regelmatig af met de portefeuillehouder en het college. Capaciteitsknelpunten op toezicht en handhaving doen zich van tijd tot tijd voor maar zijn in de huidige arbeidsmarkt vaker een kwestie van schaarste aan deskundigen en minder een van gebrek aan budget op de begroting. In het memo van juli 2021 schetst het college aan de raad dat de capaciteit op VTH weliswaar is uitgebreid maar nog steeds onvoldoende is om aan alle thema's voldoende aandacht te kunnen geven.
- De burgerjaarverslagen geven een beeld van de bezwarenprocedures die de gemeente op het gebied van omgevingsrecht verwerkt. De gemeenteraad krijgt jaarlijks in een bijlage van de jaarrekening een beknopte samenvatting van het burgerjaarverslag.

Tabel 1 Bezwaarschriften

	2019	2020	2021
<b>Publiekscontacten VTH</b>	41	39	45

Een uitgesplitst inzicht in de aard van de bezwarenprocedures is niet beschikbaar.

- Handhavingsacties

Tabel 2 Aantal formele (schriftelijke) handhavingsverzoeken en -acties in 2022

	jan-jun 2022	jul-dec 2022
<b>Verzoeken van burgers tot handhaving</b>	9	21 <sup>1</sup>
<b>Handhavingsacties n.a.v. eigen toezicht gemeente</b>	5	7

De organisatie ziet een toename van het aantal handhavingverzoeken van burgers. Men merkt dat de onderlinge verdraagzaamheid van burgers bij (lichte) hinder van bebouwing en ruimtegebruik afneemt. Burgers verwachten dat de gemeente ruimtelijke geschillen kan beslechten. Van de 30 handhavingverzoeken in 2022 waren er eind 2022 5 afgewezen, 13 opgepakt met een waarschuwingsbrief, 2 aangepakt met een last onder dwangsom en 10 nog lopende (in behandeling).

Lang niet alle verzoeken worden geregistreerd, bijvoorbeeld als een ambtenaar de melding of het verzoek telefonisch oplost.

Het toenemende aantal verzoeken van buiten vraagt veel inspanning van de organisatie. Dat staat haaks op een van de speerpunten van het beleidskader: het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en doorkruist tot op zekere hoogte ook de inzet op situaties met een hoog risico. Bij sommige formele verzoeken gaat het om lichte gevallen als rookoverlast en parkeeroverlast van een caravan of aanhanger.

Naast de handhavingzaken op verzoek onderneemt de organisatie een aanzienlijk aantal handhavingacties naar aanleiding van eigen toezicht.

De registratie en informatievoorziening binnen VTH is voor het vergunningendeel op orde; voor het onderdeel handhaving wordt nog gewerkt aan een systeem dat situaties en handelingen eenvoudig en beter in beeld kan brengen.

- De samenwerking met partners van de gemeente is een van de middelen om succesvol te opereren in het handhavingsbeleid. Projectmatig is op een enkel thema samengewerkt met de provincie Gelderland. De samenwerking met de omgevingsdienst Achterhoek (ODA) krijgt intern een positief oordeel.

### **Rol van de gemeenteraad**

- De gemeenteraad volgt het VTH-beleid op grote afstand. Het beleidskader van juli 2021 is niet in de politieke markt geagendeerd. De raad houdt geen toezicht op toezeggingen zoals het uitblijven van een uitvoeringsprogramma VTH in 2021 en 2022. In de raads werkgroep Omgevingswet ligt de prioriteit bij andere thema's zoals het meedenken over de Omgevingsvisie en de inrichting van participatie. VTH-beleid is niet expliciet besproken in deze raads werkgroep.
- In de nieuwe gemeenteraad tonen enkele politieke partijen via schriftelijke vragen en agendering specifiek aandacht voor handhaving van het groen. De naleving van het bomenkapbeleid staat door enkele recente voorvallen sterk in de politieke belangstelling.
- De portefeuillehouder geeft aan dat een thematische geprogrammeerde inzet van de handhaving capaciteit in de praktijk onder druk staat door dagelijkse voorvallen en incidenten. De waan van de dag bemoeilijkt een toekomstgerichte aanpak van de handhaving. Een gesprek tussen het college en de gemeenteraad over dit dilemma en te maken keuzes zou opportuun zijn.
- In een aantal gemeenten, vergelijkbaar met Lochem, is de informatievoorziening aan de gemeenteraad over het VTH-beleid op een hoge niveau geregeld. In bijlage 2 bij deze brief geeft de rekenkamer commissie daarvan enkele voorbeelden.
- Met de invoering van de nieuwe wetgeving (WKB) en taakoverdracht aan de private sector moet de gemeente ervaring opdoen. Dat kost tijd en inspanning. Recent heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een tussenrapportage uitgebracht over 35 praktijkvoorbeelden

<sup>1</sup> Binnen de 21 handhavingsverzoeken 8 verzoeken van gelijke strekking m.b.t. permanente bewoning op een recreatiepark.

van stelselwijziging waarbij taakoverdracht via certificering aan de private sector aan de orde was.<sup>2</sup> De conclusie van de tussenrapportage is dat de inspectie (en dus ook het bevoegde publieke gezag) onvoldoende inzicht heeft om te beoordelen of certificeringssystemen naar behoren functioneren en certificaten verantwoord worden afgegeven. Vertalen we deze ervaringen naar de WKB, dan is het een oproep aan gemeenten om waakzaam te zijn en aan gemeenteraden om bij de taakoverdracht aan private partijen een vinger aan de pols te houden.

### **Samenvattend beeld**

De rekenkamercommissie heeft het beeld dat de gemeentelijke organisatie binnen de beschikbare capaciteit de uitvoering van het VTH-beleid op orde heeft en op gepaste momenten het college keuzes over prioriteitstelling voorlegt. De organisatie is kritisch op het eigen functioneren en openhartig over dilemma's in de uitvoering.

De portefeuillehouder is zich ervan bewust dat de gemeenteraad op dit moment weinig zicht heeft op actuele dilemma's in de handhaving VTH en op de komende stelselveranderingen.

De gemeenteraad ontvangt weinig informatie over het VTH-beleid. De gemeenteraad is zelf selectief in zijn toezicht op het beleidsterrein. De rekenkamercommissie constateert dat de invoering van de Omgevingswet op dit moment veel tijd en aandacht van de gemeenteraad opeist. Binnen het VTH-beleid spelen echter eveneens belangrijke ontwikkelingen en keuzes die periodiek een politieke bespreking rechtvaardigen. De aanstaande invoering van de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen is een goede reden voor de gemeenteraad zich proactief op het VTH-beleid te bezinnen.

Dit leidt voor de commissie tot de volgende adviespunten

1. (aan college en organisatie)

*Breng de interne informatievoorziening van het VTH-beleid op orde; geef vooral prioriteit aan de verbetering van de module over handhaving binnen het VTH-zaaksysteem.*

2. (aan college en organisatie)

*Zorg na verbetering van het zaaksysteem voor goede data-analyse; maak trends en ontwikkelingen zichtbaar en informeer op deze basis de gemeenteraad over de voortgang van het VTH-beleid; betrek de gemeenteraad voor zover nodig actief bij keuzes en prioriteitstelling in de uitvoering van het VTH-beleid.*

3. (aan de gemeenteraad)

*Maak op afzienbare termijn (ook voordat de resultaten van de verbeteringen op (1) en (2)) beschikbaar zijn) het VTH-beleid tot onderwerp van bespreking in de politieke markt Lochem.*

4. (aan de gemeenteraad)

*Maak bespreekbaar wanneer u - in het licht van de nieuwe Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen - een evaluatie en herziening van het geldende VTH-beleidskader 2021-2024 verwacht.*

5. (aan de gemeenteraad en het college)

*Maak bespreekbaar welke rol de gemeente op zich wenst te nemen in het beslechten van burgergeschillen over ruimtegebruik en stel op dit punt de gemeentelijke organisatie in staat om slimmer en efficiënter om te gaan met verzoeken tot handhaving vanuit de bevolking (zie overwegingen en opties bijlage 3).*

Wij hopen uw gemeenteraad met deze rekenkamerbrief een beter inzicht in de werking van het VTH-beleid en in de toekomstige ontwikkelingen op dit terrein te hebben geboden en zijn uiteraard graag beschikbaar om deze brief toe te lichten.

---

<sup>2</sup> Tussenrapportage Meer inzicht in en toezicht op certificering (ILT, 26 januari 2023)

Met vriendelijke groet,  
Rekenkamercommissie Lochem,



Daan Nijland  
Voorzitter Rekenkamercommissie Lochem

- Bijlagen:
1. Schema bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging
  2. Voorbeelden informatievoorziening gemeenteraden over het VTH-beleid
  3. Overwegingen en opties bij het efficiënter omgaan met verzoeken tot handhaving
  4. Onderzoeksverantwoording

## Bijlage 1

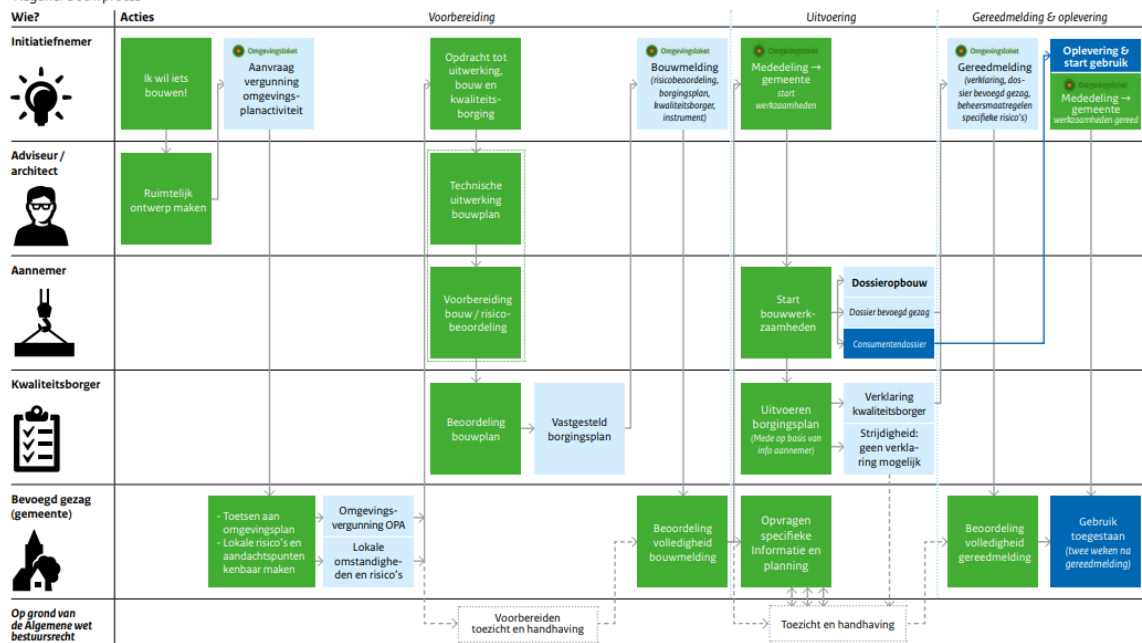


Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging

Regulier bouwproces

Activiteit Tussenresultaat Eindresultaat



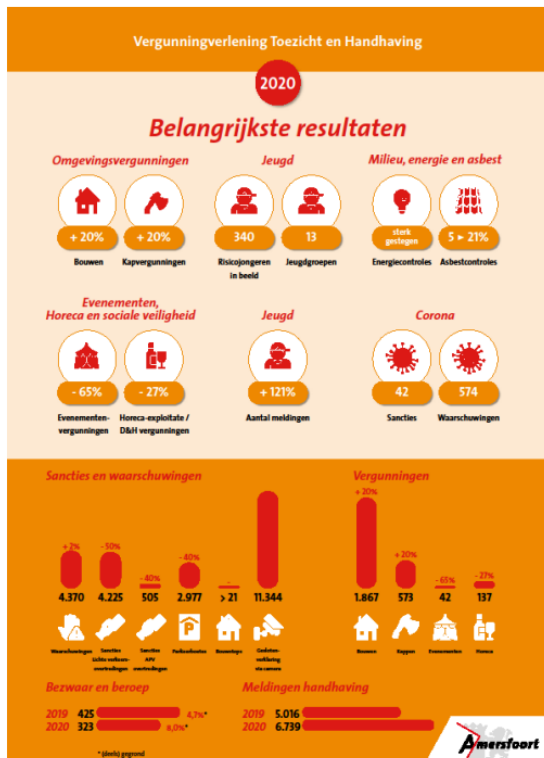
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 18 december 2020 Ga naar [www.rijksoverheid.nl/wkb](http://www.rijksoverheid.nl/wkb) voor de meest recente versie van dit schema







- Voorbeeld infographics VTH-beleid gemeente Amersfoort



### **Bijlage 3**

#### **Overwegingen en opties bij het slimmer en efficiënter omgaan met verzoeken tot handhaving**

De uitvoering van het handhavingsbeleid VTH vraagt doorlopend om het stellen van scherpe prioriteiten. In het memo van juli 2021 aan de raad meldt het college dat de taakuitvoering onder druk staat. Dat is het afgelopen jaar, 2022, niet veranderd. In de brief stelt de rekenkamercommissie dat meer budget niet de oplossing is, mede vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Deskundig personeel is lastig te werven. In dat licht is een inzet van personeel op de meest risicovolle aspecten van toezicht en handhaving noodzaak. Een toenemend tijdsbeslag door verzoeken tot handhaving van burgers staat daar haaks op voor zover het in wezen gaat om verzoeken om bemiddeling en beslechting bij eenvoudige geschillen.

In de praktijk zet de gemeentelijke organisatie al veel middelen in om de druk te verlichten, denk aan de inschakeling van buurtbemiddeling (SWL) of het regelen van mediation. Maar dat doet niet af aan het feit dat er een aanzienlijk tijdsbeslag op het team handhaving blijft.

De rekenkamercommissie pleit ervoor opnieuw met frisse blik te bezien wat er te doen is aan de toenemende druk op de organisatie. Wat kan gedaan worden om vermijdbare verzoeken tot handhaving uit de samenleving te voorkomen of op te lossen?

Het college kan een scherper op preventie gericht beleid langs drie lijnen zoeken:

1. Het stellen van heldere regels en communiceren, ondermeer via de website, wat burgers wel en niet van de gemeente kunnen verwachten.
2. Het ontwikkelen handreikingen voor burgers hoe om te gaan met onderlinge geschillen in het ruimtelijke domein;
3. Het faciliteren van geschillenbemiddeling buiten de staande gemeentelijke handhavingsorganisatie (de vindbaarheid van personen en instanties op niveau van kernen en wijken, verwijzing naar de mogelijkheden van privé juridisch advies en mediation etc.).

De gemeenteraad zou zich kunnen inzetten om een preventiebeleid als hiervoor geschetst uit te dragen. De gemeente kan veel maar is geen 'duizend-dingen-doekje' dat alle onderlinge problemen van burgers kan oplossen.

#### **Bijlage 4 Onderzoeksverantwoording**

De rekenkamercommissie heeft de verkenning VTH-beleid in eigen beheer uitgevoerd, zonder bijstand van een extern bureau. De verkenning is gebaseerd op dossieronderzoek, literatuurstudie, drie gesprekken met de ambtelijk betrokkenen en een gesprek met de portefeuillehouder. Op de bevindingen (exclusief de adviespunten) is technisch hoor- en wederhoor toegepast. Dat wil zeggen dat de feiten en verwoording van de meningen door de organisatie zijn gecheckt. Bij haar rapporten (doorgaans diepgaander onderzoek) vraagt de commissie ook bestuurlijk wederhoor. Bij rekenkamerbrieven doet de commissie dat niet. Deze werkwijze is met de portefeuillehouder gecommuniceerd.