



Collegebesluit

Onderwerp: alternatief voorstel minder regels minder handhaving

BBV nr: 2015/179109

1. Inleiding

Bij de behandeling van de begroting 2015-2019 is een amendement aangenomen waarbij een deel van de door het college voorgestelde begroting niet is geaccordeerd. Hierbij gaat het om de invulling van de bezuiniging van 8 ton in euro's op "regelgeving en bijbehorende handhaving" voor de jaren 2015 en verder. Het oorspronkelijke voorstel van het college was niet in overeenstemming met het door de raad bepaalde kader, zoals opgenomen in het coalitieakkoord. Het college heeft toegezegd in de aanloop van de Kadernota met een nieuw voorstel te komen en de raad bij het maken van dat voorstel te betrekken.

Ter voorbereiding van dat voorstel heeft het college de Opinienota Minder regels - Minder handhaving (BBV nr: 2015/106679) vastgesteld. Deze nota is in de raadsmarkt van 16 april 2015 met de commissie bestuur besproken.

Naar aanleiding van de discussie in de raadsmarkt wordt hieronder een alternatief voorstel gedaan, om in de geest van "minder regels minder handhaving" een bezuinigingsvoorstel te doen dat opgenomen kan worden in de Programmabegroting 2016 – 2020.

2. Besluitpunten college

1. Het college stelt een alternatieve invulling van de bezuiniging op het onderwerp "minder regels minder handhaving" vast
2. Dit besluit wordt ter bespreking aan de commissie bestuur voorgelegd.
3. Dit financiële consequenties worden verwerkt in de Programmabegroting 2016 – 2020.

3. Beoogd resultaat

Met dit voorstel wil het college een alternatief aan de raad voorleggen voor het invullen van de bezuiniging die bij de Programmabegroting 2015-2019 is geamendeerd. Tevens beoogt het college hiermee een beeld te geven van de mogelijkheden en onmogelijkheden van het invullen van de bezuiniging. Tenslotte sluit dit besluit aan bij de wijze waarop de Provincie Noord-Holland de prioritering van handhavingsthema's op gebied van ruimtelijke ordening, wonen en bouwen ziet.

4. Argumenten

Bezuiniging van 8 ton door minder regels minder handhaving is niet realistisch

In de Opinienota Minder regels minder handhaving en de bij deze nota horende bijlagen wordt een beeld geschetst van de gevolgen van het afschaffen of verminderen van regels en de consequenties van het stoppen of verminderen van handhaving op die terreinen waarvoor de regels zijn afgeschaft. Uit de toelichting op de Opinienota tijdens de raadsmarkt en naar aanleiding van de gedachtewisseling door de aanwezige raadsleden blijkt dat het niet realistisch is om de volledige bezuiniging van 8 ton te halen uit Minder regels en minder handhaving. De gevolgen van het afschaffen van regels en bijbehorende handhaving zijn niet wenselijk, omdat het in belangrijke mate de veiligheid, openbare orde en leefbaarheid aantast.

CONCEPT 04

Een alternatief voorstel

Naar aanleiding van de discussie in de raadsmarkt is nagegaan of er alternatieven zijn die wel uitvoerbaar zijn en niet maatschappelijk onaanvaardbaar.

Daarbij is teruggegrepen op het oorspronkelijke voorstel dat in de concept Programmabegroting 2015-2019 was opgenomen. Dit voorstel is opnieuw tegen het licht gehouden met inachtneming van het amendement, de gedachtewisseling tijdens de raadsmarkt en de ontwikkelingen rond vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het onderstaande alternatieve voorstel bestaat uit een combinatie van “minder regels”, “verscherpte prioritering”, kostenreductie door efficiëncymaatregelen en verminderen materiële budgetten.

De voorgestelde maatregelen zijn weergegeven in onderstaande tabel.

	maatregel	fte	euro's	derving leges
A1.	APV bepalingen (verlof, ontheffing sluitingstijden, collecte)	0,50	30.000	27.500
A2.	Wabo bomenverordening	1,00	60.000	30.000
A3.	Wabo welstand	1,00	66.000	p.m.
A4.	Wabo bulkvergunningen	1,00	60.000	p.m.
B1.	Formatiereductie handhaving bebouwde omgeving	3,00	189.000	
B2.	Formatiereductie handhaving openbare ruimte	1,50	70.000	
C.	digitalisering handhaving	1,00	63.000	
D.	verminderen budget Actieprogramma		150.000	
E.	verhogen netto opbrengst precario		100.000	
F.	afschaffen maandagmarkt en differentiatie tarief	0,35	66.000	34.000
G.	ondersteunende taken VTH	0,70	32.500	
		10	886.500	91.500
	besparing totaal		795.000	

De voorgestelde maatregelen nader toegelicht en uitgewerkt

Hieronder worden de genoemde maatregelen nader toegelicht en uitgewerkt.

A. De regels die wel kunnen worden afgeschaft of verminderd

Er is een aantal regels en vergunningstelsels dat wel afgeschaft of anders gereguleerd kan worden. Dit betreft in de APV de ontheffing sluitingstijden, het verlof voor schenken van alcoholhoudende dranken en de collectevergunning. Voor de Bomenverordening betreft het de vergunningplicht voor kappen en voor de toepassing van de Wabo kan de welstandstoets deels worden geschrapt. Deze punten worden hieronder nader toegelicht.

A1. APV bepalingen

€ 2.500

Voor de APV gaat het om de volgende bepalingen:

- *Ontheffing sluitingstijden.*

CONCEPT 04

Er ligt een voorstel in de inspraak om de sluitingstijden zo in de APV te reguleren dat een apart ontheffingenregime niet meer nodig is. Dit leidt tot minder formatie voor verstrekken van ontheffingen. Daartegenover staat een vermindering na legesopbrengsten. Het leidt niet tot minder handhaving.

- *Verlof (schenken en verkoop van niet alcoholische dranken).*

Het verlof voor het schenken van alcoholvrije drank kan worden afgeschaft voor een groot deel van de daghoreca, zoals broodjeszaken en lunchrooms. Het nadeel hiervan is dat met het afschaffen van deze ontheffing er geen BIBOB-toets meer uitgevoerd kan worden. Daarom blijft het “verlof” in stand voor die segmenten van de horecabranche die een risico vormen voor de openbare orde, zoals onder andere coffeeshops en koffiehuizen.

- *Collectevergunning.*

De collectevergunning kan worden afgeschaft als er voor collectes aangesloten wordt bij de landelijke collecte-kalender. Er is dan geen controle meer op het daadwerkelijk ‘bestaan’ van dit goede doel en/of de aanvrager. Het risico is dat er dan meerdere collectes per week aan de deur komen. Betrokkenen hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid om wel of niet te geven.

Deze voorstellen leidt tot een vermindering van de formatie van € 30.000 en tot een vermindering aan legesopbrengst van € 27.500. Per saldo leidt dit tot een bezuiniging van € 2.500.

A2. Wabo – Bomenverordening € 30.000

Door de vergunningplicht voor het kappen van bomen alleen te laten bestaan voor monumentale bomen wordt het werk in dit kader sterk vereenvoudigd. Eigenaren van bomen worden zelf verantwoordelijk voor hun eigen bomen. De gemeente blijft daarbij verantwoordelijk voor de bomen in de openbare ruimte. Het illegaal kappen van bomen in de openbare ruimte is daarbij niet te verwachten, zodat het risico van dit voorstel als laag wordt ingeschat. Hierdoor kan een besparing gerealiseerd worden van 1 fte gemeentebreed.

Dit leidt tot een vermindering van formatie van € 60.000 en gederfde inkomsten aan leges van €30.000. Per saldo leidt dit tot een bezuiniging van € 30.000.

A3. Wabo - Verminderen welstandstoets € 66.000

Het schrappen van een welstandstoets met uitzondering van monumenten en beschermd stads- en dorpsgezicht leidt tot het verminderen van adviesplicht op het onderwerp welstand. Het risico van het afschaffen van deze toets is dat ontwikkelingen zich kunnen voordoen, die verrommeling van het stadsbeeld kunnen veroorzaken.

Door de vergunningplicht op deze wijze in te perken wordt het werk in dit kader sterk vereenvoudigd. Hierdoor kan een besparing gerealiseerd worden van 1 fte. Het effect op de kostendekkendheid van het afschaffen van de welstandstoets wordt verder onderzocht in het project Kostendekkendheid WABO-leges.

Dit leidt tot een besparing van naar verwachting €66.000. De inschatting van derving inkomsten door minder legesopbrengst hangt samen met het project Kostendekkenheid WABO-leges en is daarom nu nog niet bekend.

CONCEPT 04

A4. Wabo - Verminderen toets op bulkvergunningen € 60.000

In het beschermd stads- en dorpsgezicht zijn vele bulkvergunningen (zoals dakkapellen, aan- en uitbouwen etc.) die regulier vergunningsvrij zijn toch vergunningplichtig. Voorgesteld wordt om deze bulkvergunningen vergunningsvrij te behandelen, tenzij het een monumentaal pand betreft.

Dit betekent, dat er op de aanvraag geen toets plaatsvindt aan het Bouwbesluit, welstand en bestemmingplan en dat de verantwoordelijkheid hiervan geheel bij de aanvrager komt te liggen. Hierdoor kan een besparing worden gerealiseerd van 1 fte.

Dit leidt tot een bezuiniging van naar schatting € 60.000. De inschatting van de derving van inkomsten door verminderde legesopbrengst hangt samen met het project Kostendekkenheid WABO-leges en is daarom nu nog niet bekend.

B. Prioriteiten bij handhaving

Een tweede onderdeel aan de hand waarvan er tot bezuiniging kan worden gekomen betreft de prioritering op de handhaving. Door het stellen van prioriteiten kan scherper inzichtelijk gemaakt worden welke thema's minder strikt gehandhaafd worden als er op handhavingsinzet bezuinigd gaat worden. Dit speelt zowel bij de handhaving van de bebouwde omgeving als bij integrale handhaving in de openbare ruimte. Als bijlage bij deze nota is een risicoanalyse gemaakt op basis van zeven risicofactoren (veiligheid, volksgezondheid, natuur en milieu, financieel/economisch, leefbaarheid, imago en naleefgedrag). Hierin is de prioritering aangegeven en een indicatie van de ureninzet per thema. Het in Haarlem gewenste niveau van toezicht en handhaving op de verschillende thema's is weergegeven in "hoog", "gemiddeld of "laag". De score is bepaald aan de hand van de risicofactoren. Hierbij spelen ook de bestuurlijke prioriteiten bij het integraal veiligheids- en handhavingsbeleid een rol. Voor beide terreinen geldt de beginselplicht tot handhaven van de regels die er zijn als uitgangspunt. Dit betekent dat ook voor de laaggeprioriteerde thema's inzet is ingeraamd. Beiden worden hieronder afzonderlijk nader toegelicht.

B.1. Handhaving bebouwde omgeving € 189.000

De risicoanalyse voor handhaving bebouwde omgeving sluit aan bij de wijze waarop de Provincie aankijkt tegen de handhaving van de bouwregelgeving en ruimtelijke regelgeving in het kader van het Interbestuurlijk toezicht.

De prioriteit ligt dan bij constructieve- en brandveiligheid, monumenten, asbest, brandveiligheid bij panden met kwetsbare personen, grote evenementen, kinderopvang, woonfraude en wonen in de Waarderpolder. De andere thema's scoren minder hoog.

Deze analyse is vervolgens de grondslag voor de toedeling van bezuiniging op de handhaving in de bebouwde omgeving, waarbij met name de onderwerpen die laag scoren minder prioriteit hebben en derhalve met minder capaciteit toe moeten kunnen. Hierbij is de beginselplicht tot handhaven de ondergrens.

Hierbij wordt aangetekend dat wij ervoor hebben gekozen de externe partners bij handhaving bebouwde omgeving te ontzien.

De bezuiniging door formatiereductie komt neer op drie fte, waarbij er één in 2016 wordt ingeboekt. Deze reductie is verantwoord op basis van de in de bijlage toegevoegde risicoanalyse. Een hogere reductie van het toezicht en handhaving op

CONCEPT 04

panden en hun omgeving achten wij op grond van dezelfde risicoanalyse onverantwoord. Door het uitvoeren van risico gestuurd toezicht vindt dit toezicht al gedifferentieerd plaats. Het voorstel is om het doen van deze controles op brandveiligheid te verlagen bij die panden waar de verantwoordelijkheid explicieter bij de eigenaar/huurder wordt neergelegd. Waar denken we dan aan:

- Detailhandel
- Kantoorpanden tot 50 medewerkers
- Woongebouwen in bezit van woningbouwcorporaties
- Kleine horeca (snackbar ed.)

Het verminderen van deze controles ligt in het verlengde van het uitgangspunt “eigen pand, eigen zorg”. Aan de andere kant druist het voorstel in tegen de steeds luider wordende roep om meer controles op brandveiligheid naar aanleiding van recente incidenten. De brandveiligheidseisen worden echter ook veelal afgedwongen door verzekeringsmaatschappijen. Aangezien wij bij controles in deze branches de laatste jaren slechts in beperkte mate overtredingen tegenkwamen achten wij het risico te overzien.

De overige twee fte worden ingeboekt voor 2018. De reden daarvoor is dat dan ook meer zicht is op de consequenties van de mogelijke privatisering van bouwtoezicht, waardoor de kans bestaat dat de inzet op constructieve veiligheid en brandveiligheid bij bouwplannen minder intensief hoeft te zijn.

In de als bijlage bijgevoegde risicoanalyse is de globale urenverdeling per thema voor 2015 en 2016 weergegeven. De inzet in 2018 is nog niet ingevuld, omdat dat op voorhand nog niet in te schatten is.

B.2 Handhaving openbare ruimte € 70.000

De formatie voor integrale handhaving in de openbare ruimte is vastgesteld op 24 fte. Vanwege incidentele taakstellingen is deze tot nu toe niet verder ingevuld dan tot maximaal 21 fte.

De prioriteiten op gebied van handhaving in de openbare ruimte kunnen afdoende worden opgepakt met de beschikbare capaciteit als die zich richt op “gevaar, hinder en overlast”. De hoogst geprioriteerde thema’s zijn dan jeugdoverlast, handhaving drank- en horecawet en bijbehorende uitgaansoverlast en problematiek rond afval. In de als bijlage bijgevoegde risicoanalyse is de globale urenverdeling per thema weergegeven; dit is voor 2015 en 2016 hetzelfde.

Hierbij geldt informatiegestuurd handhaven als uitgangspunt. Dit betekent dat signalen, meldingen en klachten uit de wijken mede leidend zijn voor handhavend optreden.

De consequentie van verminderde capaciteit op handhaving in de openbare ruimte is dat er afbreuk gedaan wordt aan de wens tot meer zichtbaarheid in de wijken: minder formatie betekent minder mensen zichtbaar op straat.

Er ligt nog een bestaande taakstelling van 1,5 fte tot en met 2017. Door aanvullend nog 1,5 fte te bezuinigen, blijft de inzetbare capaciteit hetzelfde als in 2014 (21 fte). Dit leidt tot een aanvullende bezuiniging van € 70.000.

C. Efficiënter handhaven € 63.000

Na digitaliseren van vergunningverlening wordt ook het digitaliseren van handhaving bebouwde omgeving (op het gebied van brandveiligheid, kinderopvang, ruimtelijke ordening, vergunningen wabo) verder ontwikkeld. Het digitaal uitvoeren van de buitenwerkzaamheden

CONCEPT 04

leidt naar verwachting tot een efficiëntietoename van ten minste 10 % van het werk per inspecteur. Dit leidt naar verwachting tot een besparing van 1 fte. De investering om tot digitaliseren over te gaan is inmiddels gedaan. Dit betekent dat deze andere werkwijze leidt tot een verwachte bezuiniging van €63.000.

D. Actieprogramma integrale veiligheid en handhaving € 150.000

Voor uitvoering van delen van het Integraal Veiligheids- en handhavingsbeleid is het budget sociale veiligheid beschikbaar dat jaarlijks in het Actieprogramma IVH wordt toebedeeld aan de opgenomen veiligheid- en handhavingsthema's. Door bij het uitvoeren van projecten op gebied van sociale veiligheid meer aansluiting te zoeken bij veiligheidspartners en participatie door burgers en ondernemers te stimuleren kan een besparing op het budget van € 150.000 worden bereikt. Hierbij worden de in het IVH geprioriteerde thema's zoveel mogelijk ontzien. De exacte invulling van de maatregel zal in het Actieprogramma IVH 2016 worden uitgewerkt.

E. Verhogen opbrengst precario € 100.000

Door de gevoerde discussie over het opleggen en innemen van precario vanwege innemen openbare grond is er ook meer aandacht gekomen voor de vraag of er geen inkomsten blijven liggen waar de gemeente wel recht op heeft.

Door het gestructureerd controleren van innemen openbare grond kan deze opbrengst worden verhoogd. Er wordt een business case opgesteld waarin wordt uitgewerkt welke mate van controle op innemen openbare grond nodig is om tot een optimale opbrengst te komen. Vooralsnog gaan we uit van een meeropbrengst van *netto* €100.000. Daarbij gaat het college ervanuit dat deze meeropbrengst alleen gerealiseerd kan worden door uitbreiding van de nu beschikbare formatie voor handhaving, maar dan specifiek belast met precariocontrole.

F. Afschaffen maandagmarkt en differentiëren tarief € 32.000

Er is afgelopen jaren geïnvesteerd in het verhogen van de kwaliteit van de Haarlemse markten (zie zaterdagmarkt). Dit levert een meerwaarde op voor de stad. De onrendabele maandagmarkt op de Grote Markt voegt veel minder toe. Daarom wordt voorgesteld deze af te schaffen. Aanvullend daarop wordt het markttarief gedifferentieerd waarbij het tarief van goedlopende markten met regionale uitstraling iets wordt verhoogd, zodat deze markt specifiek kostendekkend kan worden. Dit levert een besparing op van kosten (€ 20.000), minder formatie (0,35 fte = € 16.000), een ingeschatte verhoging van de opbrengst (€ 30.000) door differentiatie en een vermindering van inkomsten van €34.000 door het stoppen met de onrendabele markt. Per saldo betekent dit een besparing van €32.000.

Deze maatregel kan niet zonder overleg met de brancheorganisatie worden ingevoerd.

G. Ondersteunende taken verminderen afdeling VTH € 32.500

Door de verdere digitalisering van de werkzaamheden is de feitelijke invulling van administratieve uren minder nodig. Dit leidt op termijn tot een afname van 0,7 fte en daarmee tot een besparing van €32.500.

5. Risico's en kanttekeningen

Vermindering handhaving leidt tot vergroting risico's voor de samenleving

Daar waar in de voorstellen sprake is van verminderen van handhaving wordt het risico van overtreding van regels groter. Dit is inherent aan het proces. Door prioritering op basis van

CONCEPT 04

risicoanalyse wordt ervoor gezorgd dat de handhaving met name gericht is op die regels in de samenleving waarvan we met elkaar vinden dat die het meest belangrijk zijn.

Taken bij externe partners zijn ontzien

Een belangrijk deel van de handhaving bebouwde omgeving ligt bij externe partners zoals de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) en de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK). Hierbij gaat het om milieuhandhaving, brandveiligheid bij grotere risico-objecten en handhaving Kinderopvang. Er is voor gekozen om deze externe partijen te ontzien, omdat er meerjarige afspraken liggen.

Nieuwe wetgeving maakt inschatting van benodigde formatie moeilijk

Voor de komende jaren staat er een aantal belangrijke wetswijzigingen gepland. Het betreft hier onder andere de inwerkingtreding van de Omgevingswet, de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (verder Wet VTH) en de Erfgoedwet. Ook het privatiseren van het bouwtoezicht past in dit rijtje.

De exacte impact van deze nieuwe regelgeving is op dit moment nog onduidelijk. Zo brengt de Wet VTH een mogelijke privatisering van de vergunningverlening en het toezicht in de technische bouwfase met zich mee. De welstandstoets en de toets op het bestemmingsplan blijft uiteraard als taak bij de gemeente. Daarnaast stelt de Wet VTH via de kwaliteitscriteria kaders voor de zogenaamde kritische massa binnen een organisatie voor het uitvoeren en in stand houden van kennis binnen een organisatie.

Op basis van de eerste contouren van de Omgevingswet lijkt de invoering van deze wet allereerst tot een verschuiving te leiden van vergunningverlening naar de toezichtfase. Het Rijk wil namelijk meer ontwikkelingen onder vergunningsvrij bouwen laten vallen. Dit geldt overigens weer niet indien er lokaal sprake is van Beschermd Stads- en Dorpsgezicht of een rijksmonument. In Haarlem is dit uiteraard in ruime mate aan de orde.

De inschatting is dat de toetsing op wat wel en niet is toegestaan op basis van de ruimtelijke plannen in de toekomst een veel belangrijkere rol gaan spelen.

Aanwijzen Haarlem Noord als beschermd stadsgezicht

Het Rijk is voornemens Haarlem Noord als beschermd stadsgezicht aan te wijzen. Dit leidt dan tot meerwerk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Opbrengsten precario nog ongewis

Voor de controle op precario wordt een aparte business case gemaakt. De inschatting is dat de geraamde meeropbrengst van netto € 100.000 op jaarbasis realiseerbaar zou moeten zijn. Dit is echter een aanname die nog verder onderbouwd moet worden.

Derving legesinkomsten nog ongewis

Ook de derving van de legesinkomsten is nog niet geheel duidelijk, omdat dit mede afhangt van het project kostendekkende Wabo-leges.

Personele consequenties leiden tot frictiekosten

De personele consequenties zijn niet van de ene op de andere dag te realiseren. Het voorstel is om zoveel mogelijk gebruik te maken van natuurlijk verloop. Bij de hoofdafdeling Veiligheid Vergunningen en Handhaving (VVH) stromen tot en met 2020 in ieder geval veertien medewerkers uit vanwege de pensioengerechtigde leeftijd (ruim dertien formatieplaatsen). Doordat salarislasteren pas na pensionering wegvallen, zal in de eerstkomende jaren de ingeboekte € 800.000 niet direct kunnen worden gerealiseerd. Een

CONCEPT 04

eerste raming toont aan dat er in de jaren 2016 en 2017 een storting van € 200.000 nodig is. Dit betekent dat er sprake is van frictiekosten. Hiermee is in de begroting reeds rekening gehouden, er zijn dus geen extra kosten.

6. Uitvoering

Met dit besluit geeft het college invulling aan de geest van het amendement en de discussie die over de realiseerbaarheid van de beoogde bezuinigingen is gevoerd in de raadsmarkt van 16 april 2015. Zoals besproken in de raadsmarkt legt het college dit besluit als een voorstel neer bij de raad, om te peilen of dit alternatief op voldoende draagvlak in de raad kan rekenen. Na bespreking in de commissie volgt de nadere uitwerking zodat het voorstel verwerkt kan worden in de Programmabegroting 2016 – 2020.

Tevens kan dan gestart worden met de uitwerking van de afzonderlijke maatregelen, zodat de beoogde planning ook daadwerkelijk gehaald kan worden.

7. Bijlagen

Als bijlage bijgevoegd “Risicoanalyse handhaving”.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester