

Rekenkamer

Aan de gemeenteraad van de Gemeente Overbetuwe
p/a Postbus 11
6660 AA Elst

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
Onderwerp: Rekenkamer rapport Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving		Behandeld door M. Timmerman- Koenders	4 juni 2013 Telefoonnummer 0481-362 545	Bijlage(n) 1

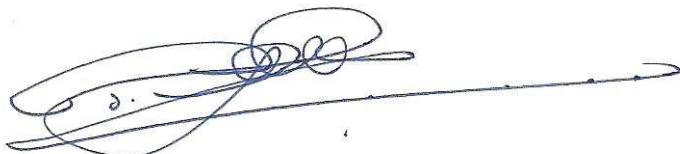
Aan de voorzitter en leden van de raad van de gemeente Overbetuwe,

Hierbij bieden wij u de resultaten aan van het onderzoek door de Rekenkamer Overbetuwe naar het gemeentelijk handhavingsbeleid op het gebied van de ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe.

In de bestuurlijke nota hebben wij in het kort de aanleiding van het onderzoek conclusies en aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouders en ons nawoord opgenomen. De feitelijke antwoorden op de onderzoeksvragen treft u aan in de separate rapportage van bevindingen.

Wij geven uw raad in overweging in eerste instantie in een Ronde Tafelgesprek de resultaten van het rekenkameronderzoek te bespreken en deze te betrekken bij het door u vast te stellen nieuwe handhavingsbeleid. Wij zijn uiteraard graag bereid een toelichting te geven op de resultaten van ons onderzoek.

Met vriendelijke groeten,
Namens de Rekenkamer Overbetuwe,



P. Houtsma, voorzitter

Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving

Bestuurlijk onderzoeksrapport

Rekenkamercommissie

Gemeente Overbetuwe

Voorwoord

Het onderzoek naar het gemeentelijk handhavingsbeleid op het gebied van de ruimtelijke regelgeving door de Rekenkamercommissie Overbetuwe kenmerkte zich door veelvuldige discussie over datgene dat de gemeente voorstaat qua beleid en de daadwerkelijke uitvoering ervan in de 'buitenwereld'. De ontwikkeling naar verdere professionalisering van het handhavingsbeleid en de daaruit af te leiden uitvoering heeft zeker zijn vorm gekregen binnen de gemeente Overbetuwe. Programmatisch handhaven en accenten leggen op preventie zijn strategische uitgangspunten die 'handen en voeten' moeten krijgen in uitvoeringsprogramma's gebaseerd op probleemanalyse en risico-analyse. De schaarse capaciteit kan dan daar worden ingezet waar het gewenste naleefgedrag bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelen. Daarvoor is het nodig dat deze doelen op strategisch niveau zodanig zijn geformuleerd dat ze sturend zijn voor de uitvoering van het beleid. Die uitvoering dient plaats te vinden op basis van actuele werkprocessen en protocollen, waardoor ook de verantwoording van de uitvoering transparant te volgen is. Daarmee ligt dan ook weer de basis voor eventuele bijstelling van het beleid zodat het cyclische karakter van het handhavingsbeleid bijdraagt aan een continue effectieve en efficiënte inzet van de beschikbare capaciteit.

Bij de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamercommissie op prettige wijze ondersteund door het adviesbureau KplusV. Uiteraard zijn inhoud van zowel de rapportage over de bevindingen als de bestuurlijke rapportage onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie uitgebracht.

Wij willen onze dank uitspreken aan alle betrokkenen bij de totstandkoming van de onderzoeksrapportage.

P. Houtsma
Voorzitter Rekenkamercommissie Overbetuwe

Inhoud

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Onderzoeksdoel	6
1.3	Onderzoeksvraag	6
1.4	Afbakening onderzoek	7
1.5	Onderzoeksmethode	8
1.6	Leeswijzer	8
2	Conclusies en aanbevelingen	9
2.1	Conclusies	9
2.2	Aanbevelingen	15
3	Bestuurlijke reactie	17
4	Nawoord Rekenkamercommissie	21

Inleiding

Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Overbetuwe heeft een onderzoek uitgevoerd naar het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan op het gebied van de ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe.

De gemeentelijke taken op het vlak van toezicht en handhaving zijn volop in beweging. De laatste jaren is er veel gewijzigd in het omgevingsrecht. De invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet op de ruimtelijke ordening, de Woningwet en de Wet milieubeheer hebben geleid tot ingrijpende veranderingen. Het terugdringen van de regelgeving en vermindering van de administratieve lastendruk speelden daarbij een belangrijke rol.

Vanwege diverse incidenten, zoals de cafébrand in Volendam, de vuurwerkramp in Enschede en ingestorte balkons en daken, waarbij toezicht en handhaving tekort schoten, is er de laatste jaren veel politiek-bestuurlijke belangstelling voor toezicht en handhaving in Nederland. Er is behoefte aan een eenduidig, transparant, consistent en efficiënt optreden over de volle breedte van de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken. Ook in de gemeente Overbetuwe is hiervoor aandacht. Hierdoor heeft de rekenkamercommissie besloten onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van handhaving van ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe.

Onderzoeksdoel

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

"Inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente Overbetuwe de handhaving in de gemeente heeft vormgegeven (beleid- en organisatieniveau) en hoe de gemeente daar in de praktijk invulling aan geeft (uitvoering). Daarbij ligt het accent van het onderzoek op toezicht en handhaving op het gebied van de ruimtelijke ordening, inclusief monumenten en cultureel erfgoed. Naast inzicht wordt met het onderzoek beoogd handvatten te bieden voor verbetering."

Onderzoeksvraag

Om de geformuleerde doelstelling te realiseren is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

"Wat is het beleid van de gemeente Overbetuwe ten aanzien van de handhaving van ruimtelijke ordening, hoe geeft de gemeente hier in de praktijk uitvoering aan en welke verbetermogelijkheden liggen er?"

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen beleid, organisatie en uitvoering:

Beleid

1. Wat zijn de wettelijke kaders ten aanzien van het handhaving(beleid) op het gebied van ruimtelijke ordening?
2. Wat zijn de gemeentelijke kaders voor handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening?
3. Bevat het beleid met betrekking tot toezicht en handhaving voldoende waarborgen voor een effectieve en efficiënte uitvoering?
4. In hoeverre is het geformuleerde handhavingbeleid toegespitst op vraagstukken binnen de gemeente en op ander relevant beleid van de gemeente?
5. Welke rol heeft de gemeenteraad gespeeld bij de vaststelling van de gemeentelijke kaders?

Organisatie

6. Wat zijn de wettelijke kaders ten aanzien van de organisatie van toezicht en handhaving van ruimtelijke regelgeving?
7. Hoe zijn de handhavingstaken op het gebied van de ruimtelijke ordening georganiseerd?
8. Wat zijn de interne en landelijke ontwikkelingen op het gebied van de handhavingstaken en hoe verhouden die zich tot de gemeentelijke taken ten aanzien van de handhaving ruimtelijke ordening?

Uitvoering

9. Welke richtlijnen zijn leidend voor de uitvoering van de handhavingwerkzaamheden?
10. Hoe wordt er in de praktijk uitvoering gegeven aan de handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening (onder andere prioritering, risico-analyse, verantwoording, bijsturing)?
11. In hoeverre vinden toezicht en handhaving van de ruimtelijke regelgeving op een integrale wijze plaats?
12. Hoe ervaren burgers en bedrijven de wijze waarop de gemeente omgaat met toezicht en handhaving van de ruimtelijke regelgeving?
13. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de (resultaten van de) uitvoering van de handhavingstaken op het gebied van ruimtelijke ordening?

Afbakening onderzoek

Het onderzoek richt zich inhoudelijk op handhaving van de ruimtelijke regelgeving. Hieronder wordt het volgende verstaan:

- Strijdigheid met het bestemmingsplan:
 - gebruik bouwwerken en terreinen (verbod op strijdig gebruik);
 - bouwbeperkingen (welke bebouwing toegestaan is);
 - aanleggen van werken (aanlegvergunning).
- Strijdigheid met voorschriften uit afgegeven bouwvergunningen.
- Strijdigheid met regelgeving op het gebied van cultureel erfgoed:
 - monumenten (bouwen en slopen zonder monumentenvergunning; gebouwde monumenten);
 - archeologie (strijdigheid met voorwaarden in aanleg, -sloop, en bouwvergunning ten aanzien van bescherming archeologische waarden).

Toezicht en handhaving op de milieuregelgeving en regelgeving op het terrein van de openbare ruimte vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek. Het onderzoek richt zich op de periode 2007 – 2011.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentenstudie, dossierstudie en interviews. De documentenstudie richtte zich op diverse documenten over handhavingsbeleid, de handhavingsorganisatie, de uitvoering en verantwoording. Een lijst van de bestudeerde documenten treft u aan in bijlage 1. Daarbij bleek een deel van de gevraagde documenten niet opgesteld en dus niet beschikbaar te zijn, zoals handhavinguitvoeringsprogramma's voor 2008, 2009 en 2011 en management- en bestuursrapportages. Daarnaast bleek het niet mogelijk om ten behoeve van dossierstudie een overzicht te krijgen van handhavingsgevallen in de periode 2007-2011. Dit heeft te maken met de wijze van registreren van handhavingsgevallen. De gemeente hanteert een dynamische lijst van handhavingsgevallen, waarbij een handhavingsgeval van de lijst wordt afgevoerd zodra deze is opgelost. De betreffende stukken worden vervolgens in het papieren en digitale dossier gearhiveerd. De betrokken ambtelijk medewerkers waren wel in staat op basis van hun geheugen een lijst van handhavingsgevallen in de gevraagde periode te leveren.

De dossierstudie richtte zich op negen handhavingsdossiers van handhavingsprocedures die in de periode 2007 tot en met 2011 zijn gestart en afgerond. Het betroffen zes handhavingsdossiers op het terrein van strijdigheid met het bestemmingsplan en monumenten en drie bouwhandhavingsdossiers. Deze negen dossiers zijn geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- betreft een bestuursrechtelijk handhavingstraject;
- gemeente is bevoegd gezag;
- betrekking hebbend op de ruimtelijke regelgeving;
- zoveel mogelijk afgeronde procedure die vanaf 2007 is ingezet.

De wens was ook een dossier te selecteren met archeologische aspecten. Een dergelijk dossier bleek voor de gekozen onderzoeksperiode echter niet te bestaan. Naar aanleiding van de dossierstudie hebben interviews met de behandeld ambtenaren plaatsgevonden. Deze interviews waren gericht op verheldering van zaken uit de dossiers.

Daarnaast zijn gesprekken gehouden met de voor handhaving verantwoordelijke wethouder, gemeentesecretaris, het afdelingshoofd en waarnemend afdelingshoofd voor handhaving, beleidsmedewerker, handhavingsjuristen, handhavers en vergunningverleners. Een lijst met geïnterviewden vindt u in bijlage 2.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek opgenomen. De onderliggende bevindingen zijn in de separate rapportage. In hoofdstuk 3 is zoals gebruikelijk integraal de bestuurlijke reactie van het College van Burgemeester en Wethouder op het concept-rapport opgenomen. In hoofdstuk 4 is een kort nawoord van de zijde van de Rekenkamercommissie opgenomen.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de bevindingen conclusies getrokken die antwoord geven op de onderzoeksvragen. Op basis van deze conclusies worden vervolgens aanbevelingen gedaan voor het verder verbeteren van het handhavingsbeleid, de handhavingsorganisatie en de uitvoering van het handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe.

Conclusies

In deze paragraaf wordt allereerst de centrale onderzoeksvraag uit hoofdstuk 1 beantwoord en vervolgens de deelvragen. In bijlage 3 is de toetsing aan de normen opgenomen.

Centrale onderzoeksvraag

"Wat is het beleid van de gemeente Overbetuwe ten aanzien van de handhaving van ruimtelijke ordening, hoe geeft de gemeente hier in de praktijk uitvoering aan en welke verbetermogelijkheden liggen er?"

In de onderzoeksperiode (2007-2011) is geen gemeentelijk handhavingsbeleid voor ruimtelijke regelgeving opgesteld en vastgesteld, maar was wel eerder vastgesteld gemeentelijk handhavingsbeleid van kracht. Het gaat om het beleidsdocument "Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving Gemeente Overbetuwe" uit 2004 (voor de periode 2005-2008) en de "Kadernota handhaving" uit 2006, die gericht is op het integraal afwegen van prioriteiten van meerdere beleidsterreinen en bevat geen nieuw beleid ten opzichte van het handhavingsbeleid uit 2004. Het handhavingsbeleid uit 2004 bevat hoofdzakelijk prioriteiten voor de afhandeling van geconstateerde overtredingen. Prioriteiten voor het toezicht zelf ontbreken.

De gemeenteraad heeft weliswaar in 2004 op basis van het "Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving Gemeente Overbetuwe" besloten tot een hoog ambitieniveau waar ook actief gebiedstoezicht onderdeel van is, maar in de uitvoering in de periode 2007-2011 is de inzet vanwege personele capaciteitsbeperkingen beperkt geweest tot reactief toezicht naar aanleiding van afgegeven vergunningen en handhavingsverzoeken. Er is in die zin geen sprake van programmatische handhaving van ruimtelijke regelgeving. Daarbij zijn in de praktijk het uitvoeringsprogramma en werkprocesbeschrijvingen geen leidraad voor de uitvoering. Er wordt hoofdzakelijk gewerkt op basis van kennis en ervaring van de handhavingsmedewerkers, onderlinge werkafspraken en afspraken in overleggen met de wethouder.

De registratie van bestede uren en toezicht- en handhavingsacties is niet voldoende om daarmee zicht te krijgen op de efficiency van de inzet.

Beleid

1. *Wat zijn de wettelijke kaders ten aanzien van het handhaving(beleid) op het gebied van ruimtelijke ordening?*

Sinds 2008 dienen gemeenten volgens de Woningwet te beschikken over handhavingsbeleid voor bouwen¹. Daarbij moet jaarlijks een uitvoeringsprogramma worden opgesteld waarin wordt aangegeven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het handhavingsbeleid. Over de uitvoering van het beleid legt het college jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad. Dezelfde verplichting geldt sinds 2009 voor handhaving ruimtelijke ordening volgens de Wet ruimtelijke ordening.

In 2010 zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) van kracht geworden. De Wabo en Bor regelen de invoering van de omgevingsvergunning en de handhaving daarvan en stellen specifieke eisen aan het handhavingsbeleid. Deze eisen hebben betrekking op ondermeer het aspect bouwen, ruimtelijke ordening, monumenten en archeologie.

2. *Wat zijn de gemeentelijke kaders voor handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening?*

In de onderzoeksperiode (2007-2011) is geen gemeentelijk handhavingsbeleid voor ruimtelijke regelgeving opgesteld, maar was wel eerder opgesteld gemeentelijk handhavingsbeleid van kracht. Eind 2004 is het beleidsdocument "Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving Gemeente Overbetuwe" door de gemeenteraad vastgesteld. Het handhavingsbeleid heeft betrekking op de periode 2005-2008. Om te komen tot een samenhangend handhavingsbeleid binnen de gemeente Overbetuwe is in 2006 een "Kadernota handhaving" door de gemeenteraad vastgesteld. Specifiek voor de ruimtelijke regelgeving bevat de kadernota geen belangrijk nieuw beleid ten opzichte van het Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving uit 2004. De kadernota was gericht op het integraal afwegen van prioriteiten. De handhaving zelf zou vooralsnog voor de vier kleursporen sectoraal plaatsvinden. Voor monumenten en archeologie ontbreekt handhavingsbeleid.

3. *Bevat het beleid met betrekking tot toezicht en handhaving voldoende waarborgen voor een effectieve en efficiënte uitvoering?*

Het handhavingsbeleid bevat onvoldoende waarborgen voor een effectieve en efficiënte uitvoering. In het handhavingsbeleid:

- ontbreekt een probleemanalyse;
- ontbreken SMART geformuleerde handhavingsdoelstellingen;
- zijn de (algemeen) geformuleerde doelstellingen niet gekoppeld aan de gestelde prioriteiten;
- zijn aan de handhavingsdoelstellingen geen naleef- en toezichtstrategie gekoppeld.

4. *In hoeverre is het geformuleerde handhavingsbeleid toegespitst op vraagstukken binnen de gemeente en op ander relevant beleid van de gemeente?*

Aan het handhavingsbeleid ligt een risicoanalyse ten grondslag die in beperkte mate gemeentespecifiek is. Een gemeentespecifieke probleemanalyse ontbreekt echter in het handhavingsbeleid.

¹ Op grond van de in 2007 gewijzigde Woningwet. Het handhavingsbeleid richt zich op de drie levensfasen van een bouwwerk: de bouw-, gebruiks- en sloopfase.

Juist op basis van een probleemanalyse kan het handhavingsbeleid toegespitst worden op vraagstukken binnen de gemeente Overbetuwe en op andere relevant gemeentelijk beleid. Door het ontbreken van deze probleemanalyse is het handhavingsbeleid onvoldoende toegespitst op de vraagstukken die in de gemeente Overbetuwe spelen.

5. *Welke rol heeft de gemeenteraad gespeeld bij de vaststelling van de gemeentelijke kaders?*

De gemeenteraad is bij de nota handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving uit 2004 aan het eind van het ontwikkeltraject betrokken geweest en heeft niet van te voren de kaders voor het handhavingsbeleid gesteld. Wel is er in aanloop naar de vaststelling volgens de afdelingsleiding in de raad over het beleid gediscussieerd en is er door de raad richting gegeven aan het beleid. Naar aanleiding daarvan is het handhavingsbeleid aangepast.

Bij de totstandkoming van de Kadernota handhaving in 2006 is er volgens de afdelingsleiding meer vanuit de kaderstellende rol van de raad gewerkt. Om die reden is er ook een kadernota opgesteld. Niet bekend is op welke wijze de raad bij het opstellen van de nota betrokken is geweest.

Voor het nieuwe handhavingsbeleid² (2013-2018) is volgens de afdelingsleiding in 2012 vooraf contact geweest met de raad. Ook is eind 2012 een politieke avond georganiseerd waar is gediscussieerd over de prioriteiten van het handhavingsbeleid.

Organisatie

6. *Wat zijn de wettelijke kaders ten aanzien van de organisatie van toezicht en handhaving van ruimtelijke regelgeving?*

Volgens het Besluit omgevingsrecht (Bor) moet de gemeente vanaf 2010 het volgende met betrekking tot de toezicht- en handhavingsorganisatie hebben geregeld³:

- Vastlegging taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Borging van formatie en middelen in de begroting.
- Beschrijving van processen en procedures.
- Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving.
- Uitwerking van het handhavingsbeleid in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Hierin worden de toezicht- en handhavingsactiviteiten benoemd. In het uitvoeringsprogramma wordt een directe relatie gelegd met de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen.
- Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
 - de uitvoering van het uitvoeringsprogramma;
 - het bereiken van de gestelde handhavingsdoelen.

In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

² Samenhangend Handhavingsbeleid Gemeente Overbetuwe 2013-2018, concept 29 augustus 2012.

³ Hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht.

7. *Hoe zijn de handhavingstaken op het gebied van de ruimtelijke ordening georganiseerd?*

Tot 2010 was handhaving van de ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe ondergebracht bij het team Bouwen en Wonen van de afdeling Bouwen, Wonen en Milieu. In 2010 is de gemeentelijke organisatie 'doorontwikkeld' en is de vergunningverlenings- en handhavingsorganisatie aangepast voor de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Deze wijzigingen hebben ertoe geleid dat de toezichthouders/handhavers ruimtelijke regelgeving – samen met de andere gemeentelijke toezichthouders– zijn ondergebracht in het team Veiligheid binnen de afdeling Beheer en dat vergunningverlening organisatorisch is gescheiden van handhaving.

Met de scheiding van vergunningverlening en handhaving is het aantal medewerkers dat zich bezig hield met handhaving van de ruimtelijke regelgeving afgenomen. Het zwaartepunt in de personele capaciteit is bij vergunningverlening komen te liggen, mede vanwege de risico's bij termijnoverschrijding bij vergunningverlening. Sinds 2010 is er in totaal één handhaver (1 fte) over voor handhaving bouwen en RO. Daarvoor waren vier medewerkers (4 fte) voor circa de helft van hun beschikbare tijd handhaver bouwen en RO.

Toezicht op monumenten en archeologie is eveneens gescheiden van vergunningverlening en ondergebracht bij een medewerker bij het team Veiligheid. Voor de organisatorische scheiding van vergunningverlening en handhaving werd al wel gezorgd dat degene die een vergunning opstelde niet dezelfde vergunning handhaafde. De gemeente Overbetuwe was daartoe in drie gebiedsdelen opgedeeld, waarbij vergunningverlening en handhaving gebiedsgericht werd gescheiden.

De reorganisatie heeft er ook toe geleid dat de beleids capaciteit (was 1 fte) is ondergebracht bij de beleidsafdeling⁴. Handhavingsbeleid wordt daarmee vanaf 2010 niet meer ontwikkeld vanuit het team waar de handhavers zijn ondergebracht, maar vindt bij een andere afdeling plaats.

Naast de technische personele capaciteit was er in de periode 2007-2011 1,5 fte aan juridische handhavingscapaciteit. Deze capaciteit werd ondermeer benut voor de juridische afhandeling van handhavingsverzoeken, op te leggen bestuursrechtelijke sancties (vanaf de vooraankondiging) en daaruit volgende bezwaar- en beroepszaken.

8. *Wat zijn de interne en landelijke ontwikkelingen op het gebied van de handhavingstaken en hoe verhouden die zich tot de gemeentelijke taken ten aanzien van de handhaving ruimtelijke ordening?*

Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is een belangrijke ontwikkeling de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Landelijk worden op regionaal of provinciaal niveau uitvoeringsdiensten opgericht die zorgdragen voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van in ieder geval de complexe milieu-inrichtingen. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen ook de overige milieutaken en Wabotaken door de RUD uit te laten voeren. De gemeente Overbetuwe heeft besloten vooralsnog alleen de Wet milieubeheer taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) door de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ORA) uit te laten voeren en niet de ruimtelijke regelgevingstaken.

Indien de gemeente op termijn besluit om de uitvoering van de ruimtelijke regelgevingstaken wel over te dragen, heeft dat consequenties voor de handhavingstaakuitvoering van de ruimtelijke regelgeving van de gemeente Overbetuwe. Dit betekent dat de gemeente in een opdrachtgeversrol komt en duidelijke kaders moet stellen en de ORA als opdrachtnemer de uitvoering ter hand neemt.

⁴ Betreft het team Beleidsrealisatie binnen de afdeling Realisatie. Het handhavingsbeleid wordt volgens de afdelingsleiding in samenwerking met het team Veiligheid binnen de afdeling Beheer opgesteld.

Daarnaast is het Rijk bezig met de voorbereidingen voor een nieuwe Omgevingswet, waarin de bestaande wet- en regelgeving op het terrein van de bouwen, ruimtelijke ordening en milieu wordt geïntegreerd en vereenvoudigd. Naast de procedurele integratie met de Wabo zal de Omgevingswet zorgen voor een inhoudelijke integratie van de toetsingskaders. De Omgevingswet zal leiden tot een verdere integratie van vergunningverlening en handhaving van het omgevingsrecht (bouwen, RO en milieu).

Uitvoering

9. Welke richtlijnen zijn leidend voor de uitvoering van de handhavingwerkzaamheden?

De bevoegdheden voor het toepassen van sancties zijn vastgelegd in diverse mandaatregelingen (2004-2007, 2007-2009, 2009-2010 en 2010-2011)⁵ en ondermandaatregelingen (2009-2010 en 2010-2011). Hierbij is vastgelegd dat het afdelingshoofd (Bouwen, Wonen en Milieu) is gemandateerd tot het doen van een vooraankondiging bestuursdwang of last onder dwangsom.

Daarbij zijn vanaf

1 augustus 2009 (met terugwerkende kracht tot 1 juli 2008) medewerkers/toezichthouders door het afdelingshoofd ondergemandateerd tot het doen van een vooraankondiging bestuursdwang of last onder dwangsom. Het afdelingshoofd is gemandateerd tot het nemen van een besluit om bestuursrechtelijke sancties op te leggen.

Vanaf 2005 zijn er werkprocesbeschrijvingen voor toezicht en handhaving ruimtelijke regelgeving beschikbaar. Deze beschrijvingen zijn vanaf 2009 niet meer geactualiseerd.

De hoofdprocesstappen zijn in het softwareprogramma Protos ingevoerd. In de periode 2007-2011 was er geen calamiteitenprotocol beschikbaar, waardoor niet duidelijk was welke bevoegdheden de handhavers hadden in geval van calamiteiten. In dergelijke gevallen werd overleg gepleegd met de afdelingsleiding.

10. Hoe wordt er in de praktijk uitvoering gegeven aan de handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening (onder andere prioritering, risico-analyse, verantwoording, bijsturing)?

In de praktijk zijn het uitvoeringsprogramma en werkprocesbeschrijvingen geen leidraad voor de uitvoering. Er wordt hoofdzakelijk gewerkt op basis van kennis en ervaring van de handhavingsmedewerkers, onderlinge werkafspraken en afspraken in overleggen met de wethouder. In die zin staan de formele kaders op zichzelf. Ook de in het handhavingsbeleid opgenomen prioriteiten werken niet gestructureerd door in de uitvoering. Dat er volgens de in het handhavingsbeleid opgenomen prioriteiten wordt gewerkt komt dan ook door de inschatting van de individuele medewerker en niet doordat hierop actief wordt gestuurd. In de praktijk zijn de afgegeven vergunningen en handhavingsverzoeken leidend voor de werkzaamheden. Er is onvoldoende capaciteit om daarnaast bijvoorbeeld actief gebiedstoezicht te houden op naleving van gebruiksbepalingen uit bestemmingsplannen of illegale bouw. Juist voor actief toezicht is een programmatische aanpak van belang, waarbij een probleemanalyse een belangrijke basis is voor het stellen van prioriteiten in het toezicht.

De prioriteiten in het handhavingsbeleid zijn primair gericht op de afhandeling van geconstateerde overtredingen en niet op actief toezicht. In de praktijk vindt bijsturing vooral plaats indien de prioriteiten voor afhandeling niet afdoende is om het werkaanbod aan te kunnen. Er wordt dan met de wethouder overlegd welke nadere prioritering wenselijk is.

In de periode 2007-2011 zijn er ten aanzien van handhaving van de ruimtelijke regelgeving geen kwartaalrapportages, managementrapportages en bestuursrapportages opgesteld. Het is niet mogelijk gebleken om de prioriteiten terug te zien in de tijdsbesteding van medewerkers. Registratie van bestede uren door handhavers vindt daarvoor niet nauwkeurig genoeg plaats. Ook is het aantal toezichtmomenten moeilijk te achterhalen, omdat registratie alleen van geconstateerde overtredingen plaatsvindt.

⁵ Mandaatbesluit 2004, 11 oktober 2004, Mandaatbesluit 2007, 23 mei 2007, Mandaatbesluit 2009, 1 mei 2009, Mandaatbesluit 2009/2, 1 augustus 2009, Mandaatbesluit 2010, 1 oktober 2010.

De uitvoering wordt gekenmerkt door een reactieve werkwijze, waarbij er weinig tot geen inzicht is in de inzet handhavingsmedewerkers en geleverde prestaties. Als gevolg van het ontbreken van een programmatische werkwijze vindt er ook weinig tot geen sturing van de uitvoering plaats.

11. *In hoeverre vinden toezicht en handhaving van de ruimtelijke regelgeving op een integere wijze plaats?*

Tijdens het onderzoek zijn er geen aanwijzingen gevonden dat sprake was van integriteitschendingen bij handhaving van de ruimtelijke regelgeving. Op basis van een onderzoek naar negen handhavingdossiers en gesprekken met de behandelend medewerkers van die dossiers, bleek wel dat opgelegde dwangsombedragen niet zijn gebaseerd op beleid, maar op basis van persoonlijke kennis en ervaring van de individuele juridisch medewerker. Hierdoor is er sprake van beperkte uniformiteit in het bepalen van dwangsombedragen. Dit brengt het risico van integriteitschendingen of willekeur met zich mee, omdat medewerkers zelf de hoogte van een dwangsom kunnen bepalen. In de praktijk wordt er door medewerkers onderling overlegd over de hoogte van dwangsommen. Door het ontbreken van interne regels ontbreekt echter de waarborg tegen willekeur.

12. *Hoe ervaren burgers en bedrijven de wijze waarop de gemeente omgaat met toezicht en handhaving van de ruimtelijke regelgeving?*

De ervaringen zijn uiteenlopend. Sommige burgers en bedrijven zijn goed te spreken over het optreden van de gemeente en andere niet. De motivering van gemeentelijke handhavingsbesluiten (type en zwaarte sanctie) zijn voor de betrokkenen niet altijd duidelijk. Daarnaast vindt opvolging van acties door de gemeente volgens de betrokkenen soms niet of te laat plaats. Ten aanzien van communicatie door de gemeente naar de betrokkenen (handhavingsverzoeker en gehandhaafde) toe, valt op dat tijdig en duidelijk communiceren lijkt samen te hangen met tevredenheid over het verloop van het handhavingstraject, ook al heeft men inhoudelijk een meningsverschil met de gemeente.

13. *Hoe wordt de raad geïnformeerd over de (resultaten van de) uitvoering van de handhavings-taken op het gebied van ruimtelijke ordening?*

Sinds de vaststelling van de Nota handhaving uit 2004 is jaarlijks in de vorm van een jaarverslag aan de gemeenteraad gerapporteerd over de uitvoering van het handhavingsbeleid. De gemeenteraad had bij de eerste jaarverslagen wel enige kritiek op de inhoud van de jaarverslagen. Vanaf het jaarverslag over 2008 zou de gemeenteraad tevreden zijn over de opzet en inhoud van het verslag. Over de jaren 2010 en 2011 ontbreken vooralsnog jaarverslagen. Deze worden samen met 2012 gebundeld om een totaalbeeld op te leveren over de 'Wabo periode' en naar verwachting in het eerste kwartaal van 2013 aan de raad aangeboden.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies worden de volgende aanbevelingen aan de gemeente Overbetuwe gedaan:

Beleid

1. Voer voor nieuw handhavingsbeleid naast een risicoanalyse ook een probleemanalyse uit waarin wordt geanalyseerd wat de actuele problematiek op het gebied van ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe is. De probleem- en risicoanalyse vormen daarmee een basis voor het stellen van prioriteiten in het toezicht.
2. Stel voor monumenten en archeologie handhavingsbeleid op.
3. Formuleer in het nieuwe handhavingsbeleid –of in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's– op basis van de gestelde prioriteiten SMART geformuleerde handhavingsdoelstellingen en benoem daarbij indicatoren waarmee de mate van doelrealisatie inzichtelijk kan worden gemaakt.
4. Stel op basis van de handhavingsdoelstellingen een naleef- en toezichtstrategie (strategie voor de inzet van instrumenten, zoals communicatie en de wijze en de intensiteit waarmee toezicht wordt gehouden) op waarmee de doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.
5. Stel richtlijnen op voor de bepaling van de hoogte van dwangsommen voor voorkomende type overtredingen.
6. Betrek de handhavingsmedewerkers bij het opstellen van nieuw handhavingsbeleid.

Organisatie

7. Stel actuele werkprocessen en protocollen (waaronder een calamiteitenprotocol) op voor een eenduidige en uniforme uitvoering van de toezicht- en handhavingsactiviteiten ten aanzien van de ruimtelijke regelgeving.
8. Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving op waarin duidelijk wordt gemaakt welke activiteiten uitgevoerd worden om de geformuleerde handhavingsdoelstellingen te realiseren.
9. Zorg voor een tijdregistratie waarin de inzet zodanig wordt geregistreerd dat inzichtelijk kan worden gemaakt hoeveel tijd aan de verschillende prioriteiten wordt besteed (koppeling aan het uitvoeringsprogramma) en er eventuele bijsturing mogelijk is.
10. Zorg voor een (geautomatiseerde) registratie van toezichtsacties, (type) geconstateerde overtredingen, vooraankondigingen voor bestuursrechtelijke sancties, opgelegde sancties en geëffectueerde sancties, zodat informatie gegenereerd kan worden voor jaarverslagen, probleem- en risicoanalyses en bijsturing van de toezichtsinzet.

Uitvoering

11. Zorg ervoor dat tijdens werkoverleggen gemaakte werkafspraken periodiek worden gebundeld en zo mogelijk in de protocollen en werkprocesbeschrijvingen worden verwerkt, zodat voor nieuwe medewerkers en invallers duidelijk is wat de werkwijzen zijn.
12. Zorg voor een uniforme opbouw van handhavingsdossiers en neem daarin ook de door de gemeente verstuurde e-mails op.

Bestuurlijke reactie

Na aanbidding van de concept-rapportage aan het College van Burgemeester en Wethouders is de onderstaande reactie d.d. 24 april 2013 ontvangen van het College:

"In deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie op het conceptrapport van uw onderzoek naar het handhavingsbeleid op het gebied van de ruimtelijke regelgeving binnen de gemeente Overbetuwe. Het onderzoek had betrekking op de periode 2007 tot en met 2011.

In een eerder stadium ontving u een ambtelijke reactie op de feitelijke bevindingen van uw onderzoek. Deze ambtelijke reactie was ook bestuurlijk afgestemd. Naar onze mening komt deze reactie onvoldoende terug in de eindrapportage, waardoor op relevante onderdelen (organisatie, registratie en uitvoering) nog een onvolledig beeld wordt geschetst. Storend is dat in de eindrapportage nog steeds wordt gesproken over de doorontwikkeling van de organisatie in 2010 (zie onder andere pagina 8 en 9 rapport van bevindingen). De organisatieverandering, en daarmee ook de organisatie van toezicht en handhaving, heeft op 1 januari 2012 zijn beslag gekregen, en valt daarmee buiten de scope van het onderzoek. Omwille van de nuance hebben wij de ambtelijke reactie in zijn geheel nogmaals bijgevoegd als onderdeel van onze bestuurlijke reactie.

Het rapport van de feitelijke bevindingen en de ambtelijke reactie heeft uw commissie vertaald naar een bestuurlijke concept eindrapportage met een inleiding, conclusies en aanbevelingen. De doelstelling van het onderzoek had uw commissie als volgt geformuleerd:

"Inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente Overbetuwe de handhaving in de gemeente heeft vormgegeven (beleid- en organisatieniveau) en hoe de gemeente daar in de praktijk invulling aan geeft (uitvoering). Daarbij ligt het accent van het onderzoek op toezicht en handhaving op het gebied van de ruimtelijke ordening, inclusief monumenten en cultureel erfgoed. Naast inzicht wordt met het onderzoek beoogd handvatten te bieden voor verbetering"

Om de geformuleerde doelstelling te realiseren was de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

"Wat is het beleid van de gemeente Overbetuwe ten aanzien van de handhaving van de ruimtelijke ordening, hoe geeft de gemeente hier in de praktijk uitvoering aan en in welke verbetermogelijkheden liggen er?"

De centrale vraag is in de concept eindrapportage uitgewerkt in een aantal deelvragen, waarbij onderscheid is gemaakt in de onderdelen beleid, organisatie en uitvoering. Dit voor zowel de conclusies als de aanbevelingen. Onze bestuurlijke reactie geven wij aan de hand van deze onderdelen. Tot slot geven wij een bestuurlijke beschouwing op de centrale onderzoeksvraag.

Beleid

In de onderzoeksperiode (2007-2011) is inderdaad geen nieuw gemeentelijk handhavingsbeleid voor ruimtelijke regelgeving opgesteld en vastgesteld. Er was namelijk bestaand handhavingsbeleid tot en met het periodejaar 2008. Dit beleid is in 2004 opgesteld en dient ook in de context van toen te worden gezien. Kort samengevat werd beoogd om te komen van een situatie van toezicht en handhaving op ad hoc basis naar een meer gestructureerde, programmatische handhaving op basis van prioriteitstelling, met een accent op preventieve handhaving. Hiermee is een kader in 2004 neergelegd dat meer duidelijkheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bood voor onze inwoners. Terugkijkend ligt met name hierin de grootste verdienste van dit eerste beleidskader voor handhaving ruimtelijke regelgeving.

In 2009 is het beleid samen met de gemeenteraad geëvalueerd en heeft geleid tot aanbevelingen voor het nieuwe beleid. Deze aanbevelingen en de eisen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn voor het college input geweest voor het nieuwe

gemeentelijke handhavingsbeleid dat ter behandeling voorligt bij de gemeenteraad. Eind 2012 is voorafgaand aan het bestuurlijke besluitvormingstraject tijdens een politieke avond gediscussieerd over de prioriteiten van het handhavingsbeleid. In het nieuwe beleid hebben wij (al) ruime aandacht gegeven aan de aanbevelingen uit de concept eindrapportage, zoals het bepalen van de prioritering (hoog, middel en laag) van de gemeentelijke handhavingstaken aan de hand van het risico en de overtredingskans. De uitkomsten zijn met de toezichthouders uit het 'veld' besproken, waarbij aan hen de vraag is gesteld of zij de prioritering herkenden in hun dagelijkse praktijk.

Organisatie

De organisatie van de handhavingstaken vond in de onderzoeksperiode plaats binnen de afdeling Bouwen, Wonen en Milieu. Op basis van een praktische scheiding van vergunningverlening en handhaving werden de werkzaamheden uitgevoerd. Vanaf 2008 is gewerkt vanuit de werkvoorraad op basis van het bestaande handhavingsbeleid. Leidend voor het college waren inderdaad de binnenkomende handhavingsverzoeken en het toezicht en handhaving van de verleende vergunningen. Het belangrijkste uitgangspunt van toezicht en handhaving voor het college was de oplossing in het veld zonder concessies te doen aan de veiligheid en gezondheid van inwoners en werknemers van bedrijven. Wij benadrukken dat wij in het onderzoek van de commissie missen dat in de periode van 2008 tot en met 2010 grote onduidelijkheid was over de invoering van de Wabo. Het college heeft destijds in eerste instantie gekozen voor de aandacht van de één loket gedachte om inwoners en bedrijven bij het proces van vergunningverlening goed te kunnen begeleiden. Daarna is gestart met het opstellen van een samenhangend gemeentelijk handhavingsbeleid dat nu voorligt bij de gemeenteraad.

In 2012 hebben wij de structuur van de werkorganisatie gewijzigd. Hierbij zijn de taakvelden vergunningverlening en handhaving organisatorisch gescheiden bij twee teams. Deze teams zijn het team Vergunningen en het team Veiligheid. Het team Vergunningen verstrekt vergunningen die in de fysieke leefomgeving van toepassing zijn, maar ook op de Algemene Plaatselijke Verordening en een aantal Bijzondere wetten. Dit past bij de uitgangspunten en ambitie van het college doordat dit team gericht is op de buitenwereld, zoals inwoners, bedrijven en andere overheden. Op deze wijze geeft het college ook vorm aan een klantgerichte manier van de dienstverlening. De genoemde uitgangspunten (gericht op de buitenwereld en klantgericht) zijn eveneens van toepassing op het team Veiligheid. Dit team draagt zorg voor de leefbaarheid en veiligheid in de openbare ruimte. De terreinen zijn: bouwen, wonen, milieu, brandveiligheid, APV, openbare orde, rampenbestrijding en crisisbeheer.

Het college is ervan overtuigd dat de doorgevoerde organisatorische scheiding van vergunningverlening en handhaving bijdraagt aan een meer klantgerichte werkwijze en past bij het goed uitvoeren van de uitgangspunten van de Wabo, de dienstverleningsafspraken met de ODRA en het inspelen op toekomstige regelgeving (lees Omgevingswet) . De genoemde aanbevelingen in het rapport passen uitstekend bij de verdere professionalisering van onze werkwijzen en zullen wij meenemen in het doorontwikkelen van de werkorganisatie.

Uitvoering

Wij zijn tevreden met de constatering dat tijdens het onderzoek geen aanwijzingen zijn gevonden dat sprake was van integriteitschendingen bij handhaving van de ruimtelijke regelgeving. Voor het college en de werkorganisatie is integriteit een belangrijk thema. Wij zijn dan ook continu op zoek naar verbeteringen om de risico's van integriteitschendingen of willekeur te beperken. De aanbevelingen in de concept eindrapportage van uw commissie, zoals actuele werkprocessen en protocollen en een uniforme opbouw van handhavingsdossiers krijgen een plek in de uitvoering van het toezicht en handhaving van de ruimtelijke regelgeving in Overbetuwe, zoals vastgelegd in actueel beleidskader dat gereed is voor bestuurlijke besluitvorming.

Tot slot

Wij concluderen dat het beleid uit 2004 de basis was voor ons handelen in de periode van het onderzoek (2007 – 2011). Het beleid is in 2004 opgesteld en dient ook in de context van toen te worden gezien. De afgelopen periode hebben wij een duidelijke trendbreuk gerealiseerd van een situatie van toezicht en handhaving op ad hoc basis naar een meer gestructureerde programmatische handhaving. Hiermee zijn onze doelstellingen van destijds behaald. In 2011 zijn wij gestart met het opstellen van nieuw samenhangend handhavingsbeleid dat past in de huidige tijd met duidelijke prioriteitstelling, jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en een uniforme opbouw

van handhavingdossiers. De aanbevelingen in de concept eindrapportage hebben dan ook al grotendeels een plek gekregen in ons, bij de gemeenteraad, voorliggende handhavingsbeleid”.

Hoogachtend,

*burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,*

Th. Hoex MMO

drs A.S.F. van Asseldonk

Nawoord Rekenkamercommissie

Namens het College van Burgemeester en Wethouders is in de bestuurlijke reactie d.d. 24 april 2013 uitvoerig gereageerd op de voorgelegde concept-eindrapportage van ons onderzoek naar het gemeentelijk handhavingsbeleid op het gebied van de ruimtelijke regelgeving. Hiervoor onze dank. De inhoud van de bestuurlijke reactie is voor ons aanleiding op een aantal punten een verheldering te geven op onze concept-eindrapportage.

- De formele organisatiewijziging van de gemeentelijke organisatie, en dus ook die van het taakveld toezicht en handhaving, heeft per 1 januari 2012 zijn beslag gekregen. In de bestudeerde documentatie en in de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat de (voorbereiding op de) werkwijze van handhavingsactiviteiten zoals beoogd in de formele organisatiewijziging, al vanaf 2010 intrede heeft gedaan bij de uitvoering van de handhavingsactiviteiten. Daar waar sprake is van de datum van de formele organisatiewijziging hebben wij deze in ons eindrapport aangepast aan de datum 1 januari 2012.
- In de periode 2004-2012 is beleid gehanteerd dat “beoogt te komen van een situatie van toezicht en handhaving op ad hoc basis naar een meer gestructureerde programmatische handhaving op basis van prioriteitstelling, met een accent op preventieve handhaving”. Wij zijn, gegeven de uitkomsten van ons onderzoek, niet overtuigd dat deze uitgangspunten in de uitvoering van de handhavingswerkzaamheden leidend zijn geweest. Ook het College geeft aan dat “leidend waren de binnenkomende handhavingsverzoeken en het toezicht en handhaving van de verleende vergunningen”. Naar onze mening dient het bestaande maar ook het toekomstige handhavingsbeleid qua doelformulering te voldoen aan de kwaliteitseisen voor professionele handhaving uit het Besluit omgevingsrecht. Hierin is t.a.v. doelen opgenomen dat deze meetbaar geformuleerd moeten zijn en gericht op prestaties, naleefgedrag en zo mogelijk op effecten. Daarbij moeten doelen vertaald worden in indicatoren, zodat evaluatie van het beleid beter mogelijk is. Wij kunnen ons voorstellen dat in het gemeentelijk handhavingsbeleid strategische doelen worden geformuleerd met in de jaarlijkse uitvoeringprogramma’s (tactisch niveau) de meetbare doelstellingen op het niveau van input, output en outcome (naleefgedrag). Wij bevelen aan het nieuwe samenhangende handhavingsbeleid zoals nu is voorgelegd aan de raad te toetsen op dit uitgangspunt. Wij zijn, met in acht name van bovenstaande verheldering van onze kant, verheugd dat het College de aanbevelingen aantoonbaar meeneemt bij de verdere professionalisering van de werkwijze op het gebied van de gemeentelijke handhaving en de doorontwikkeling van de werkorganisatie.

P. Houtsma

Voorzitter Rekenkamercommissie Overbetuwe

RAPPORTAGE VAN BEVINDINGEN

Onderzoek naar gemeentelijke handhavingsbeleid op het gebied van de ruimtelijke regelgeving

Rekenkamercommissie gemeente Overbetuwe

Inhoud

1	Bevindingen	1
1.1	Beleid	1
1.1.1	Wettelijk kader handhaving ruimtelijke regelgeving	1
1.1.2	Gemeentelijk kader handhaving ruimtelijke regelgeving	3
1.1.3	Rol van de Raad	5
1.2	Organisatie	6
1.2.1	Wettelijke kader organisatie toezicht en handhaving	6
1.2.2	Relevante ontwikkelingen	6
1.2.3	Organisatie toezicht en handhaving in Overbetuwe	8
1.2.4	Registratie	12
1.3	Uitvoering	13
1.3.1	Gehanteerde kaders en richtlijnen voor uitvoering	13
1.3.2	Uitvoering toezicht en handhaving	13
1.3.3	Operationele keuzes	15
1.3.4	Integriteit en uniformiteit van optreden	15
1.3.5	Sturing van de uitvoering	16
1.3.6	Ervaringen burgers en bedrijven met handhaving gemeente	17
1.3.7	Opvallende zaken uit dossierstudie	17
1.3.8	Monitoring en verantwoording	19

Bijlagen

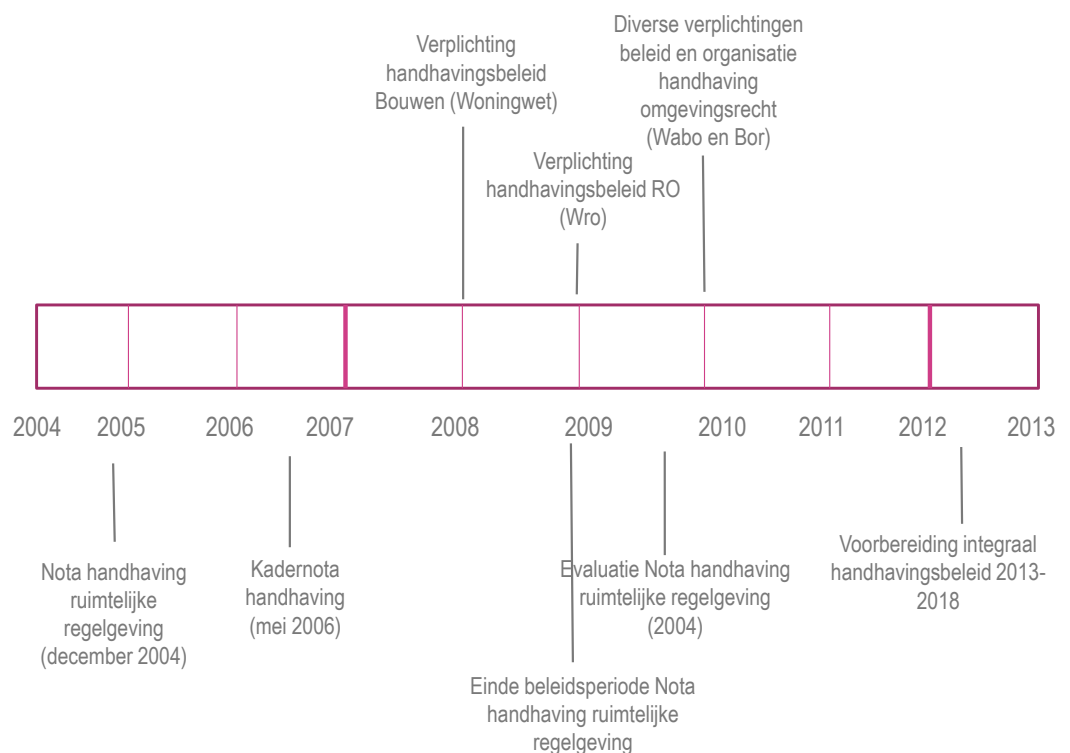
1	Lijst van bestudeerde documenten
2	Lijst van geïnterviewde personen
3	Normenkader

Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de feitelijke bevindingen van het onderzoek over handhaving van de ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe uiteengezet. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- Beleid (1.1)
- Organisatie (1.2)
- Uitvoering (1.3)

In figuur 1 is aan de hand van een tijdlijn aangegeven wanneer welke relevante wettelijke verplichting ten aanzien van handhaving ruimtelijke regelgeving in werking is getreden (boven de tijdsbalk) en wanneer welk gemeentelijk beleidsdocument handhaving ruimtelijke regelgeving is vastgesteld (onder de tijdsbalk). De wettelijke verplichtingen ten aanzien van handhavingsbeleid worden beschreven in paragraaf 2.1.1. De gemeentelijke beleidsdocumenten handhaving komen in paragraaf 2.1.2 aan de orde. In paragraaf 2.2.1 wordt ingegaan op de wettelijke kaders ten aanzien van de handhavingsorganisatie.



Figuur 1 Tijdlijn wettelijke kaders en gemeentelijke kaders.

1 Beleid

Wettelijk kader handhaving ruimtelijke regelgeving

Sinds 2008 dienen gemeenten te beschikken over handhavingsbeleid voor bouwen⁶. Deze verplichting is erop gericht om de handhaving planmatiger aan te pakken en het ambtelijk apparaat politieke 'rugdekking' te geven bij

⁶ Op grond van de in 2007 gewijzigde Woningwet. Het handhavingsbeleid richt zich op de drie levensfasen van een bouwwerk: de bouw-, gebruiks- en sloopfase.

handhavingsacties, het uitstellen daarvan, of juist het niet overgaan tot handhaven. Jaarlijks dient een uitvoeringsprogramma te worden opgesteld waarin wordt aangegeven op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het handhavingsbeleid. Over de uitvoering van het beleid dient het college jaarlijks aan de gemeenteraad verantwoording af te leggen.

Een jaar na de wijziging van de Woningwet is in 2008 de Wet ruimtelijke ordening gewijzigd en zijn gemeenten verplicht om vanaf 2009 ook over handhavingsbeleid ruimtelijke ordening te beschikken, jaarlijks een uitvoeringsprogramma op te stellen en hierover jaarlijks aan de gemeenteraad te rapporteren.

In 2010 zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) van kracht geworden. De Wabo en Bor regelen de invoering van de omgevingsvergunning en de handhaving daarvan en stellen specifieke eisen aan het handhavingsbeleid. Deze eisen hebben betrekking op ondermeer het aspect bouwen, ruimtelijke ordening, monumenten en archeologie en vervangen de hiervoor genoemde eerder gestelde eisen uit de in 2007 gewijzigde Woningwet en in 2008 gewijzigde Wet ruimtelijke ordening⁷. In het Bor zijn de volgende bepalingen over handhavingsbeleid opgenomen⁸:

1. In het handhavingsbeleid wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen bij de handhaving worden gesteld en welke activiteiten daartoe worden uitgevoerd.
2. Er wordt regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de (jaarlijkse – red.) evaluatie (van het handhavingsbeleid – red.), bezien of dit beleid moet worden aangepast. Het handhavingsbeleid wordt afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.
3. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van wet- en regelgeving.
4. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:
 - a. De prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de voorgenomen activiteiten.
 - b. De gehanteerde methodiek om te bepalen of de gestelde doelen worden bereikt.
 - c. De strategie met betrekking tot de wijze waarop het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving wordt uitgeoefend om de gestelde handhavingsdoelen te bereiken.
 - d. De strategie met betrekking tot de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven.
 - e. De strategie met betrekking tot de wijze waarop bestuurlijke sancties, de daarbij gehanteerde termijnen, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij ook aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen.

⁷ Feitelijk zijn het dezelfde eisen, maar zijn deze in het Bor verder uitgewerkt.

⁸ Artikel 7.2, Besluit omgevingsrecht.

- f. De strategie met betrekking tot de wijze waarop wordt omgegaan met overtredingen die door de eigen gemeentelijke organisatie zijn begaan of door andere overheidsorganisaties.
5. Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad.

Gemeentelijk kader handhaving ruimtelijke regelgeving

In de onderzoeksperiode (2007-2011) is geen gemeentelijk handhavingsbeleid voor ruimtelijke regelgeving opgesteld, maar was wel eerder opgesteld gemeentelijk handhavingsbeleid geldig.

Eind 2004 is het beleidsdocument "Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving Gemeente Overbetuwe" door de gemeenteraad vastgesteld. In het document zijn uitgangspunten, prioriteiten (gebaseerd op een risicoanalyse), een strategie voor inzet van handhavinginstrumentarium en een sanctiestrategie⁹ voor handhaving van de ruimtelijke regelgeving opgenomen. Het handhavingsbeleid heeft betrekking op de periode 2005-2008. De prioriteiten hebben betrekking op de handhaving van geconstateerde overtredingen. In het beleid zijn geen prioriteiten gesteld die betrekking hebben op het toezicht c.q. controle.

Om te komen tot een samenhangend handhavingsbeleid binnen de gemeente Overbetuwe is in 2006 een "Kadernota handhaving" door de gemeenteraad vastgesteld. *"De kadernota geeft het raamwerk aan voor de opstelling van een (integraal) programmatisch handhavingsbeleid met als startpunt de visie voor de verschillende gemeentelijke handhavingthema's, te onderscheiden in de volgende vier kleursporen:*

- *Rood: ruimtelijke ordening en bouwen*
- *Grijs: milieu*
- *Groen: natuur*
- *Paars: openbare orde en veiligheid*¹⁰

Specifiek voor de ruimtelijke regelgeving bevat de kadernota geen nieuw beleid ten opzichte van het Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving uit 2004. De kadernota was gericht op het integraal afwegen van prioriteiten. De handhaving zelf zou voornamelijk voor de vier kleursporen sectoraal plaatsvinden.

In aanloop naar de inwerkingtreding van de Wabo in 2010, heeft de gemeente Overbetuwe in 2009 het handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving uit 2004 geëvalueerd. Deze evaluatie had betrekking op de periode 2005-2008. Hierbij is ondermeer gekeken naar de te trekken lessen op het gebied van integraal werken, gelet op de eisen die de Wabo vanaf oktober 2010 stelt op het gebied van de handhaving.

Zo moet de gemeente ondermeer:

⁹ Een strategie voor inzet van handhavinginstrumenten geeft aan welk handhavinginstrumentarium (bestuursrecht, strafrecht en privaatrecht) in welke situatie wordt ingezet. Een sanctiestrategie geeft aan op welke wijze wordt opgetreden na constatering van een overtreding (snelheid en aard van sanctioneren).

¹⁰ Kadernota handhaving, 2006.

- gecoördineerd toezicht houden op verleende omgevingsvergunningen waarbij meerdere aspecten zijn geïntegreerd;
- kunnen optreden als één bestuursrechtelijk handhavingsorgaan.

Er is sinds het handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving uit 2004 tot 2012¹¹ geen nieuw handhavingsbeleid voor ruimtelijke regelgeving opgesteld. Het handhavingsbeleid uit 2004 was vastgesteld voor de periode tot 1 januari 2009, waardoor er sinds 2009 geen geldig handhavingsbeleid beschikbaar was. Aangezien in 2009 duidelijk werd dat er niet eerder dan eind 2010 nieuw vastgesteld handhavingsbeleid beschikbaar zou komen, is in 2009 ambtelijk een uitvoeringsplan voor het jaar 2010 opgesteld dat handhavingsbeleid bevatte. Aan een dergelijk beleid was ambtelijk behoefte en betrof ondermeer een nieuwe prioritering van handhavingszaken en nieuwe werkwijzen om efficiënter met de beschikbare capaciteit om te gaan. Dit uitvoeringsplan is wel aan het college voorgelegd, maar niet door het college vastgesteld. In interviews wordt aangegeven dat verwacht werd dat het nieuw op te stellen integraal handhavingsbeleid 'sneller' klaar zou zijn dan nu is gebleken en dat het beleid een basis zou vormen voor de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's handhaving.

Uit interviews blijkt dat bij de invoering van de Wabo de prioriteit lag bij het op tijd herinrichten van het vergunningverleningproces. Dat proces vergde de nodige aandacht en tijd, waardoor het actualiseren van het handhavingsbeleid werd uitgesteld. In 2012 is de gemeente Overbetuwe gestart met het opstellen van een nieuw integraal handhavingsbeleid dat moet voldoen aan de eisen uit de Wabo. De planning is om dit beleid in het eerste kwartaal van januari 2013 aan de raad voor te leggen. De planning van behandeling van het handhavingsbeleid is op verzoek van de raad afgestemd met het beschikbaar komen van het rekenkameronderzoek naar handhaving ruimtelijke regelgeving.

Het handhavingsbeleid uit 2004 en 2006 bevat prioriteiten voor handhaving van geconstateerde overtredingen. Naast handhavingprioriteiten kunnen er ook prioriteiten worden gesteld in het pro-actief toezicht. Bijvoorbeeld op welke thema's in het bijzonder gebiedstoezicht gehouden moet worden. Dergelijke toezichtprioriteiten ontbreken echter in het handhavingbeleid. Dit heeft te maken met het ontbreken van een probleemanalyse en een beperkte risicoanalyse. De in het kader van het handhavingsbeleid uit 2004 uitgevoerde risicoanalyse bood onvoldoende aanknopingspunten voor het stellen van prioriteiten in het toezicht. Ook de prioriteiten, zoals verwoord in de Kadernota Handhaving uit 2006, zijn niet gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse en lijken daardoor 'uit de lucht te vallen'.

In de gemeentelijke kaders zijn verder geen 'SMART'¹² doelstellingen voor handhaving geformuleerd. In de Kadernota Handhaving uit 2006 worden weliswaar doelstellingen genoemd, maar deze zijn algemeen en onvoldoende SMART geformuleerd. Het gaat om doelen als "*het voorkomen van situaties die in strijd zijn met de wettelijke regels (preventie), dan wel het na het ontstaan daarvan (doen) beëindigen van situaties die in strijd met de wettelijke regels zijn (repressie)*". Deze algemene formulering van doelstellingen maakt

¹¹ In 2012 heeft de gemeente een concept integraal handhavingsbeleid opgesteld "Samenhangend handhavingsbeleid gemeente Overbetuwe 2012-2018".

¹² Onder SMART wordt verstaan dat de doelstellingen specifiek, meetbaar en tijdsgebonden zijn geformuleerd.

het lastig om de effectiviteit van de handhavingsinspanningen aan te geven. Dit blijkt ook uit de evaluatie van het handhavingsbeleid over de periode 2004-2009. Door het ontbreken van meetbare beleidsdoelen kan geen goede vergelijking worden gemaakt tussen gestelde doelen en bereikte resultaten. In evaluatie kan daarom geen goed oordeel geven over de vraag of de doelen zijn bereikt. Hierdoor krijgt de evaluatie meer het karakter van het evalueren van een uitvoeringsprogramma dan van een beleidsevaluatie.

In het handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving wordt niet expliciet ingegaan op toezicht ten aanzien van monumenten en archeologie. Wel worden monumenten en archeologie genoemd in de prioritering van te behandelen handhavingszaken.

Er is in het handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving (2004 en 2006) geen duidelijke samenhang gevonden tussen de risicoanalyse, prioriteiten, doelstellingen en naleefstrategie. Deze elementen lijken min of meer los van elkaar te staan.

Rol van de Raad

Wat betreft de rol van de raad bij de totstandkoming van het handhavingsbeleid, is de raad bij de nota handhaving uit 2004 aan het eind van het ontwikkeltraject betrokken geweest. Uit interviews blijkt dat dit samenhangt met de ontstaansgeschiedenis van de gemeente. In 2004 was de gemeente Overbetuwe net ontstaan uit een gemeentelijke herindeling en is daardoor later overgegaan op het dualistisch gemeentebestuur. De raad heeft daardoor in 2004 niet van te voren de kaders gesteld. Wel heeft de raadscommissie Ruimte op 8 september 2004 over het opgestelde handhavingsbeleid gediscussieerd. Daarbij zijn vragen over het beleid gesteld dat heeft geleid tot een aangepast handhavingsbeleid. Dit aangepaste handhavingsbeleid is op 8 december 2004 opnieuw in de raadscommissie Ruimte besproken en vervolgens doorgeleid ter bespreking in de raad op 21 december 2004. Op 21 december is het handhavingsbeleid door de raad vastgesteld, waarbij gekozen is voor het hoogste ambitieniveau¹³ via een groeiemodel¹⁴. Gelet op de beschikbare personele capaciteit was het hoogste ambitieniveau op dat moment nog niet mogelijk. Er werd door de wethouder van uitgegaan dat een personele uitbreiding pas vanaf 2008 mogelijk zou zijn en dat dan het hoogste ambitieniveau kon worden gerealiseerd.

Ten aanzien van de rol van de raad bij de Kadernota handhaving uit 2006, is in interviews aangegeven dat meer dan bij de Nota handhaving ruimtelijke regelgeving uit 2004 vanuit de kaderstellende rol van de raad is gewerkt. Om die reden is er ook een kadernota opgesteld. Uit de vergaderstukken van de raad(scommissie) is gebleken dat op 9 mei 2006 de commissie Ruimte over de Kadernota handhaving heeft gediscussieerd. In deze vergadering is besloten dat de Kadernota handhaving met een kleine aanpassing als hamerstuk door de raad kon worden behandeld. Op 30 mei 2006 is de

¹³ In het voorstel werden in totaal 3 ambitieniveaus onderscheiden die verschilden in de mate van pro-actief toezicht (bij het laagste ambitieniveau bijvoorbeeld geen pro-actief toezicht, zoals gebiedscontroles en controles bij bestaande bouw) en verschilden in de intensiteit van de bouwcontroles (aantal controles per bouwwerk) en frequentie van gebiedscontroles.

¹⁴ Het groeiemodel betekent dat naar het gekozen ambitieniveau wordt toegewerkt, aangezien het ambitieniveau op de korte termijn niet realiseerbaar is. In dit geval werd ervan uitgegaan dat het gekozen ambitieniveau vanaf 2008 realiseerbaar zou zijn.

Kadernota handhaving als 'hamerstuk' in een openbare raadsvergadering vastgesteld.

De evaluatie¹⁵ van het Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving uit 2004 is op 3 juni 2009 in de commissie Ruimte behandeld. De commissie heeft unaniem geadviseerd over de in het evaluatierapport opgenomen aanbevelingen c.q. aandachtspunten voor nieuw handhavingsbeleid. De evaluatie is vervolgens als hamerstuk vastgesteld tijdens de raadsvergadering van 30 juni 2009.

Voorts is tijdens de vergadering van de commissie Ruimte van 11 mei 2011 gediscussieerd over handhaving op basis van een discussienotitie van de fractie van de PvdA¹⁶ over handhaving van ondermeer ruimtelijke ordening. In deze notitie zijn ook vragen met betrekking tot handhaving aan het college geformuleerd¹⁷.

2. Organisatie

Wettelijke kader organisatie toezicht en handhaving

Ten aanzien van de organisatie van toezicht en handhaving voor de ruimtelijke regelgeving gelden pas sinds 2010 specifieke eisen. Volgens het Besluit omgevingsrecht moet de gemeente vanaf 2010 het volgende met betrekking tot de organisatie hebben geregeld¹⁸:

- Vastlegging taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- Borging van formatie en middelen in de begroting.
- Beschrijving van processen en procedures.
- Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving.
- Uitwerking van het handhavingsbeleid in een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Hierin worden de toezicht- en handhavingsactiviteiten benoemd en hebben een directe relatie met de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen.
- Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:
 - de uitvoering van het uitvoeringsprogramma;
 - het bereiken van de gestelde handhavingsdoelen.
- In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd.

Relevante ontwikkelingen

Sinds de inwerkingtreding van de Wabo in 2010 is een belangrijke ontwikkeling de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Landelijk worden op regionaal of provinciaal niveau uitvoeringsdiensten opgericht die zorg dragen voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van in ieder geval de complexe milieu-inrichtingen. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen ook de overige milieutaken en Wabo-taken door de RUD uit te laten voeren. Door bundeling van de taakuitvoering moet de uitvoeringskwaliteit verhoogd worden. De gemeente Overbetuwe heeft besloten de Wet milieubeheer taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) door de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ORA) uit te laten voeren. De ORA start formeel per 1 januari 2013, maar de feitelijke inrichting volgt later in 2013. De ORA wordt

¹⁵ Evaluatie handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving 2005-2008, april 2009.

¹⁶ Een titel en datum ontbreekt op deze notitie.

¹⁷ Tijdens het onderzoek is geen reactiedocument van het college gevonden.

¹⁸ Hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht.

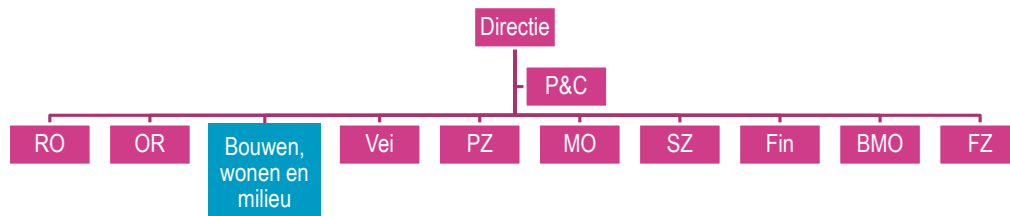
gezien als een groeimodel, waarbij de deelnemers op termijn mogelijk meer Wabo-taken aan de ORA overdragen (te weten bouwvergunningverlening en bouwtoezicht en -handhaving).

Daarnaast is het Rijk bezig met de voorbereidingen voor een nieuwe Omgevingswet, waarin de bestaande wet- en regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening, milieu en bouwen wordt geïntegreerd en vereenvoudigd. Naast de procedurele integratie met de Wabo zal de Omgevingswet zorgen voor een inhoudelijke integratie van de toetsingskaders. De Omgevingswet zal leiden tot een verdere integratie van vergunningverlening en handhaving van het omgevingsrecht (bouwen, RO en milieu). Het wetsvoorstel voor de eerste tranche van de Omgevingswet wordt in de loop van 2013 aangeboden aan de Raad van State. Na advisering door de Raad van State wordt het voorstel in 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer en wordt de Invoeringswet voorbereid. De inwerkingtreding is afhankelijk van het parlementaire traject dat daarna volgt.

Organisatie toezicht en handhaving in Overbetuwe

Organisatieverandering

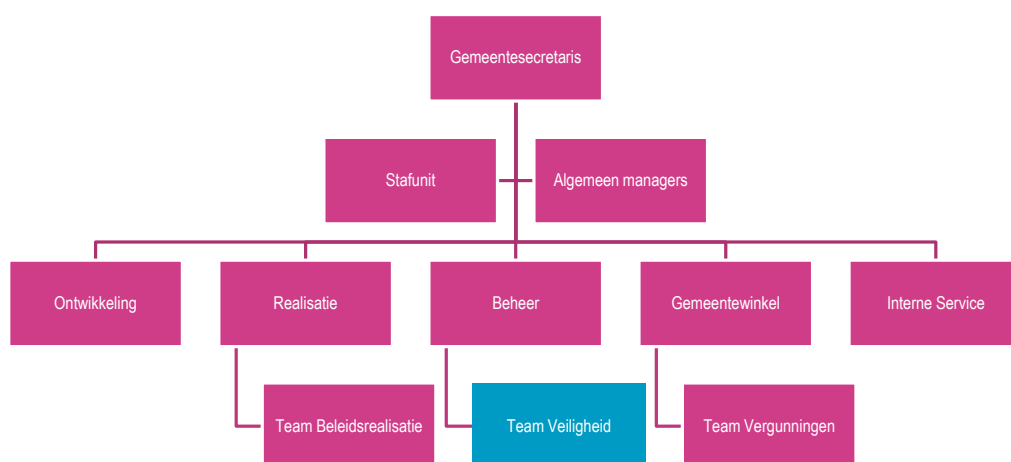
Tot 1 januari 2012 was handhaving van de ruimtelijke regelgeving in de gemeente Overbetuwe ondergebracht bij het team Bouwen en Wonen van de afdeling Bouwen, Wonen en Milieu.



Figuur 2 Organogram gemeente Overbetuwe tot 1 januari 2012.

In 2010 is een start gemaakt met de doorontwikkeling van de gemeentelijke organisatie om invulling te kunnen geven aan een meer klantgerichte werkwijze (van productgericht naar klantgericht). Tegelijkertijd werden voorbereidingen in gang gezet om de organisatie aan te passen voor de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze wijzigingen hebben ertoe geleid dat formeel vanaf 1 januari 2012 de toezichthouders/handhavers ruimtelijke regelgeving –samen met de andere gemeentelijke toezichthouders– zijn ondergebracht in het team Veiligheid binnen de afdeling Beheer en dat vergunningverlening organisatorisch is gescheiden van handhaving. Waar voorheen een vergunningverlener ook handhaving deed, mag een vergunningverlener sindsdien geen handhavingstaken meer uitvoeren. Er werd echter toen al wel gezorgd dat degene die een vergunning opstelde niet dezelfde vergunning handhaafde. De gemeente Overbetuwe was daartoe in drie gebiedsdelen opgedeeld, waarbij vergunningverlening en handhaving gebiedsgericht werd gescheiden.

De vergunningverlenende taken zijn ondergebracht bij het team Vergunningen binnen de afdeling Gemeentewinkel.



Figuur 3 Organogram gemeente Overbetuwe vanaf 01/01/2012

Met de scheiding van vergunningverlening en handhaving is het aantal medewerkers dat zich bezig houdt met handhaving van de ruimtelijke regelgeving afgenomen. In de gesprekken is aangegeven dat het zwaartepunt in de personele capaciteit bij vergunningverlening is komen te liggen, mede vanwege de risico's bij termijnoverschrijding bij vergunningverlening. Sinds 2010 is er in totaal 1 fte beschikbaar voor handhaving bouwen en RO¹⁹. Daarvoor was dat circa 2 fte.

Toezicht op monumenten en archeologie is eveneens gescheiden van vergunningverlening en ondergebracht bij een medewerker van het team Veiligheid. Zoals hiervoor aangegeven werd voor de organisatorische scheiding van vergunningverlening en handhaving al wel gezorgd dat degene die een vergunning opstelde niet dezelfde vergunning handhaafde. Ten aanzien van handhaving waren de medewerkers Bouwen en Wonen weliswaar verantwoordelijk voor vergunningen en toezicht, maar werd de (repressieve) handhaving uitgevoerd door de jurist op basis van de inspectierapporten van de toezichthouders.

De reorganisatie heeft er ook toe geleid dat de beleids capaciteit (was 1 fte) is ondergebracht bij de beleidsafdeling²⁰. Handhavingsbeleid wordt daarmee vanaf 2010 niet meer ontwikkeld vanuit het team waar de handhavers zijn ondergebracht, maar vindt bij een andere afdeling plaats²¹. In interviews geven handhavingsmedewerkers aan dat zij een beleidsmedewerker in hun team missen. De 'afstand' met de beleidsafdeling is volgens hen te groot om de beleidsbehoefte te kunnen vervullen. Ook geven enkele medewerkers in interviews aan dat zij bij het opstellen van het nieuwe handhavingsbeleid 2012-2015 niet betrokken zijn geweest²². In het gesprek met de wethouder en de gemeentesecretaris is naar voren gekomen dat uitvoerders betrokken worden bij nieuwe (beleids)plannen. De uitspraken van de betreffende medewerkers en de wethouder en gemeentesecretaris zijn dan ook ogenschijnlijk tegenstrijdig. Dit kan mogelijk verklaard worden doordat is gewerkt met een projectgroep waar niet alle (uitvoerende) medewerkers zitting in hebben gehad.

Naast de technische personele capaciteit was er in de periode 2007-2011 1,5 fte aan juridische capaciteit. Deze capaciteit werd ondermeer benut voor de

¹⁹ Sinds 2012 is er bij het team Veiligheid 3,5 fte toezicht Bouwen, Wonen en Milieu, 1 fte juridische zaken (omgevingsrecht), 0,3 fte flexibele inhuur toezicht en handhaving en 0,7 fte administratieve ondersteuning voor het gehele team Veiligheid.

²⁰ Betreft het team Beleidsrealisatie binnen de afdeling Realisatie. Het handhavingsbeleid wordt volgens de afdelingsleiding in samenwerking met het team Veiligheid binnen de afdeling Beheer opgesteld.

²¹ In het team Beleidsrealisatie zitten alle medewerkers die zich bezig houden met tactisch / operationeel beleid en de uitvoering van wettelijke regelgeving. Dit betreft zowel de sociaal maatschappelijke als de fysiek ruimtelijke vraagstukken, waaronder handhaving(sbeleid). Binnen het team is een aantal medewerkers bezig met beleidsvraagstukken van de ruimtelijke regelgeving, zoals handhavingsbeleid, milieubeleid, bodembeleid, evaluatie Welstandsnota en archeologiebeleid. Zij hebben volgens de ambtelijke organisatie regelmatig overleg/contact met de uitvoering over de gang van zaken en ontwikkelingen, zoals de handhaafbaarheid van bestemmingsplanvoorschriften.

²² In een reactie hierop werd aangegeven dat een ambtelijke projectgroep is gevormd van een beperkt aantal medewerkers die het beleidsdocument heeft opgesteld. Deze projectgroep zou een dwarsdoorsnede zijn van de noodzakelijk taakvelden binnen de gemeente: projectleiding, juristen, handhavers en beleidsmakers. De projectgroepleden zouden alle medewerkers hebben betrokken bij mogelijke input. Dit laatste wordt dus tegengesproken door enkele medewerkers.

juridische afhandeling van handhavingsverzoeken, op te leggen bestuursrechtelijke sancties (vanaf de vooraankondiging) en daaruit volgende bezwaar- en beroepszaken.

Borging van formatie en middelen in de begroting

Een belangrijk basisinstrument voor borging van de uitvoering van het handhavingsbeleid is het uitvoeringsprogramma. Hierin vindt een vertaling plaats van beleid naar uitvoering en worden de benodigde personele capaciteit en financiële middelen geraamd. Deze raming dient als input voor de begroting. Met de goedgekeurde begroting kan vervolgens een vertaalslag naar het uitvoeringsprogramma worden gemaakt.

In de periode 2007 tot 2012 heeft de gemeente Overbetuwe alleen voor 2007 een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Uit interviews blijkt dat er voor de jaren 2008, 2009 en 2011 geen uitvoeringsprogramma's zijn opgesteld, maar is gewerkt aan de hand van de lopende werkvoorraad, te weten binnenkomende handhavingsverzoeken en verleende vergunningen. In het uitvoeringsprogramma 2007 is uitgegaan van de beschikbare personele capaciteit en is het ambitieniveau volgens het handhavingsbeleid uit 2004 vanuit een groeimodelgedachte tijdelijk lager²³.

Voor 2010 is er wel een uitvoeringsprogramma opgesteld, maar niet door het college vastgesteld. Het uitvoeringsprogramma 2010 betreft een interim-beleidsvoorstel²⁴ dat niet door het college is vastgesteld, aangezien verwacht werd dat het integraal handhavingsbeleid snel beschikbaar zou komen. Voor 2010 is er dus geen sprake van een door het college vastgesteld uitvoeringsprogramma.

De in de begroting opgenomen middelen voor handhaving ruimtelijke regelgeving zijn voor de jaren 2008 tot en met 2011 daarmee niet gebaseerd op een uitvoeringsprogramma. Er is dan ook geen directe relatie tussen het uitvoeringsprogramma en de begroting.

Uit de gesprekken bleek dat gedurende de gehele periode 2007-2011 de beschikbare handhavingscapaciteit te weinig is om naast reactief toezicht²⁵ ook pro-actief toezicht²⁶ te houden. Dit blijkt ook uit de capaciteitsraming in het uitvoeringsprogramma 2007. Sinds 2010 is er 1 fte aan technische handhavingscapaciteit voor handhaving bouwen en RO. In de gesprekken is aangegeven dat deze capaciteit te weinig is om pro-actief toezicht te houden.

Taken en bevoegdheden

Met de invoering van de Wabo hebben de toezichthouders meerdere bevoegdheden om integraal toezicht mogelijk te maken (voor elkaar controleren). Zo heeft de handhaver bouwen en RO de bevoegdheid om naast inspecties op bouwlocaties ook milieucontroles uit te voeren.

²³ Betreft tot circa 2008 het lagere niveau 2. Daarna zou toegegroeid worden naar het hogere ambitieniveau 1.

²⁴ Hierin zijn ondermeer voorstellen gedaan voor uitgewerkte prioriteiten in toezicht en handhaving, werkwijzen en het verkrijgen van meer structuur in de uitvoering en registratie van controles en bestede uren.

²⁵ Onder reactief toezicht worden inspecties verstaan naar aanleiding van afgegeven vergunningen en

²⁶ Onder pro-actief toezicht wordt toezicht op basis van een uitvoeringsprogramma verstaan, waarbij op basis van prioriteiten bijvoorbeeld gebiedscontroles worden uitgevoerd. Deze controles staan los van afgegeven vergunningen en handhavingsverzoeken.

Indien overtredingen worden geconstateerd zijn alle toezichthouders gemachtigd om bijvoorbeeld een last onder dwangsom of bestuursdwang op te leggen. De handhaver bouwen en RO kan bijvoorbeeld mondeling een bouwstop opleggen (stilleleggen bouwwerkzaamheden en is een vorm van bestuursdwang). Deze mondelinge bouwstop moet dan wel schriftelijk worden bevestigd.

De bevoegdheden voor het toepassen van sancties zijn vastgelegd in diverse mandaatregelingen (2004-2007, 2007-2009, 2009-2010 en 2010-2011)²⁷ en ondermandaatregelingen (2009-2010 en 2010-2011). Hierbij is vastgelegd dat het afdelingshoofd (Bouwen, Wonen en Milieu) is gemandateerd tot het doen van een vooraankondiging bestuursdwang of last onder dwangsom. Daarbij zijn vanaf 1 augustus 2009 (met terugwerkende kracht tot 1 juli 2008) medewerkers/toezichthouders door het afdelingshoofd ondergemandateerd tot het doen van een vooraankondiging bestuursdwang of last onder dwangsom. Het afdelingshoofd is gemandateerd tot het nemen van een besluit om bestuursrechtelijke sancties op te leggen.

Procedures en protocollen

In de periode 2007 tot 2009 was er een stappenplan beschikbaar waarin de hoofd processtappen voor handhaving in het algemeen waren opgenomen. Deze processtappen zijn in het softwareprogramma Protos ingevoerd. Uit interviews blijkt dat er vanaf 2005 werkprocesbeschrijvingen beschikbaar waren, maar dat deze vanaf 2009 niet meer zijn geactualiseerd. Uit de gesprekken blijkt dat gewacht is met actualiseren, omdat een nieuw samenhangend handhavingsbeleid en een nieuw team Veiligheid werden opgezet.

Het team Veiligheid is in 2010 gerealiseerd en het nieuwe handhavingsbeleid is eind 2012 in concept gereed gekomen. In interviews wordt aangegeven dat het moment dan ook is gekomen om de werkprocessen te actualiseren.

In de gevoerde gesprekken wordt gesteld dat een calamiteitenprotocol in de periode 2007-2011 heeft ontbroken. Uit de gesprekken blijkt dat dit heeft geleid tot onduidelijkheid over de bevoegdheden van medewerkers in geval van calamiteiten. In dergelijke gevallen werd overleg gepleegd met de afdelingsleiding.

In 2007 zijn voor diverse handhavingssituaties standaardbrieven opgesteld, zodat de kwaliteit en uniformiteit van uitgaande brieven wordt bevorderd.

Programmering van de uitvoering

Op basis van de Nota handhaving uit 2004 is in 2005 begonnen met het opstellen van handhavingsuitvoeringsprogramma's, zo wordt in interviews aangegeven. In de uitvoeringsprogramma's is het handhavingsbeleid uitgewerkt in toezicht- en handhavingsactiviteiten en is een capaciteitsraming opgenomen. Zoals bij borging van personele capaciteit en middelen aangegeven, zijn er voor de jaren 2008, 2009 en 2011 geen uitvoeringsprogramma's opgesteld.

²⁷ Mandaatbesluit 2004, 11 oktober 2004, Mandaatbesluit 2007, 23 mei 2007, Mandaatbesluit 2009, 1 mei 2009, Mandaatbesluit 2009/2, 1 augustus 2009, Mandaatbesluit 2010, 1 oktober 2010.

In het uitvoeringsprogramma voor 2007 zijn de toezicht- en handhavingsactiviteiten benoemd en zijn capaciteitsramingen opgenomen voor de uitvoering van de activiteiten²⁸. Wat in het uitvoeringsprogramma ontbreekt is een directe koppeling met de doelen en prioriteiten uit het handhavingsbeleid (van 2004 en 2006).

In interviews wordt aangegeven dat de uitvoeringsprogramma's vooral bedoeld waren om capaciteitstekorten inzichtelijk te maken en dat deze niet werden gebruikt om sturing aan de uitvoering te geven.

In het uitvoeringsprogramma voor 2007 zijn, naast de uren voor bouwinspecties en de juridische afhandeling van handhavingszaken, ook uren geraamd voor gebiedscontroles om overtredingen van de ruimtelijke regelgeving actief op te sporen²⁹.

Uit interviews komt naar voren dat men in de periode 2007-2011 -voor de inzet voor bouwinspecties naar aanleiding van afgegeven bouwvergunningen- steeds is uitgegaan van de controlefrequenties voor de verschillende type bouwwerken die in het raadsvoorstel bij de beleidsnotitie uit 2004 zijn aangegeven.

Registratie

Niet alle geconstateerde overtredingen tijdens controles worden geregistreerd. Alleen de overtredingen die niet ter plekke kunnen worden opgelost en tot een aanschrijving tot bestuursrechtelijk optreden leiden worden geregistreerd. De overtredingen die ter plekke ongedaan worden gemaakt worden niet geregistreerd. In die zin kan het naleefgedrag en het voorkomen van bepaalde type overtredingen niet inzichtelijk worden gemaakt. Het systeem voor tijdregistratie is niet voldoende gedetailleerd om de tijdsbesteding uit te splitsen naar de verschillende activiteiten.

Uit het onderzoek is gebleken dat de uitvoeringsorganisatie geen overzicht van handhavingszaken van de periode 2007-2011 kan leveren. De groslijst van mogelijk te bestuderen handhavingsdossiers ten behoeve van de gevalsstudie is tot stand gekomen op basis van een 'brainstorm' van de handhavingsmedewerkers. Zoals in paragraaf 1.3 aangegeven heeft dit te maken met de wijze van registreren van handhavingsgevallen. De gemeente hanteert een dynamische lijst van handhavingsgevallen, waarbij een handhavingsgeval van de lijst wordt afgevoerd zodra deze is opgelost. De betreffende stukken worden vervolgens in het papieren en digitale dossier gearchiveerd. Er werden wel aantallen geregistreerd voor de jaarlijkse verslaglegging.

Lopende handhavingsdossiers worden door de betrokken medewerkers door het ontbreken van een geautomatiseerd systeem met ondermeer termijnbewaking via taakbeheer van Microsoft Outlook beheerd. Bij de medewerkers bestaat wel de wens voor een geautomatiseerd workflowsysteem. Er zouden plannen zijn voor invoering van een dergelijk systeem.

²⁸ Dit geldt overigens ook voor het niet door het college vastgestelde uitvoeringsprogramma 2010. In dit programma worden daarnaast wel prioriteiten genoemd, maar dat betreft een voorstel voor nieuwe prioriteiten vanwege het ontbreken van nieuw handhavingsbeleid.

²⁹ In het uitvoeringsprogramma voor 2010 is eveneens inzet geraamd voor controles op het gebied van slopen, monumenten, illegale bouw, aanlegvergunningen en reclamevergunningen.

3. Uitvoering

Gehanteerde kaders en richtlijnen voor uitvoering

Uit interviews blijkt dat er hoofdzakelijk gewerkt wordt op basis van kennis en ervaring van de handhavingsmedewerkers, onderlinge werkafspraken en afspraken in overleggen met de wethouder. Er wordt niet gewerkt met uitgeschreven werkprocesbeschrijvingen, protocollen of werkinstructies. Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven waren er vanaf 2005 wel werkprocesbeschrijvingen beschikbaar, maar zijn deze vanaf 2009 niet meer geactualiseerd. De werkprocesbeschrijvingen die in de periode 2005 tot 2009 beschikbaar en actueel waren, zijn gedetailleerd uitgewerkt voor de deelprocessen constateren, informeren, vooraankondigen, beschikken, de dwangfase en afhandelen.

Nieuwe medewerkers worden door de andere handhavingsmedewerkers ingewerkt, waarbij duidelijk wordt gemaakt wat de werkwijzen zijn. Het inwerken bestaat uit het gezamenlijk uitvoeren van controles en het mondeling overbrengen van de gehanteerde werkwijzen.

In de interviews wordt aangegeven dat het "Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving" uit 2004 en de Kadernota handhaving uit 2006 geen directe doorwerking hebben in de uitvoering. Het blijkt meer toeval te zijn dat de prioriteiten uit het handhavingsbeleid in de praktijk samenvallen met de gehanteerde prioriteiten in het bouwtoezicht. Hierbij wordt door de onderzoekers opgemerkt dat in het handhavingsbeleid de prioriteiten zijn gericht op de afhandeling van geconstateerde overtredingen en niet op prioriteiten in het toezicht op naleving van de wet- en regelgeving. In het handhavingsbeleid zijn bijvoorbeeld geen expliciete prioriteiten benoemd voor gebiedscontroles en bouwcontroles, met andere woorden waar in het toezicht specifiek op gelet moet worden. In die zin ontbreekt feitelijk een beleidskader voor het toezicht, anders dan de vastgestelde controlemomenten voor verschillende type bouwobjecten.

Uit interviews komt ook naar voren dat de uitvoeringsprogramma's niet sturend zijn voor de uitvoering. Deze programma's worden vooral gezien als documenten waarin personele capaciteitstekorten inzichtelijk worden gemaakt. In het uitvoeringsprogramma voor 2007 ontbreken ook prioriteiten voor het toezicht. In het uitvoeringsprogramma voor 2010 zijn deze prioriteiten echter wel opgenomen. Dit uitvoeringsprogramma is echter niet door het college van B&W vastgesteld en vormt daarmee geen formeel beleidskader.

De sanctiestrategie uit het handhavingsbeleid uit 2004 en 2006 is bij de handhavingsmedewerkers gemeengoed en wordt volgens de handhavingsmedewerkers ook zodanig toegepast.

Uitvoering toezicht en handhaving

Toezicht vond in de periode 2007-2011 plaats naar aanleiding van afgegeven bouwvergunningen, klachten, meldingen en handhavingsverzoeken. Er vond geen actief toezicht op naleving van wet- en regelgeving in het 'vrije veld' plaats op het gebied van illegale bouw, strijdig gebruik van gronden en objecten en strijdigheden met wet- en regelgeving op het gebied van monumenten en archeologie. Er werden bijvoorbeeld geen gebiedscontroles uitgevoerd, anders dan hetgeen onderweg toevallig wordt gezien bij de verplaatsing van de ene inspectielocatie naar de andere. Dit had volgens de geïnterviewden te maken met de beperkte personele capaciteit voor toezicht

en handhaving. In een reactie hierop werd aangegeven dat in de onderzoeksperiode wel degelijk een aantal (pro-actieve) handhavingsprojecten is uitgevoerd, zoals illegale reclames langs wegen (zoals langs de snelwegen A15, A50 en A325) en overtredingen welstand in reclame-uitingen. Hiervoor is tijdens het onderzoek echter geen onderbouwing gevonden.

Men had 'de handen vol' aan toezicht en handhaving ten aanzien van afgegeven bouwvergunningen, klachten, meldingen en handhavingsverzoeken. Ook de handhavingsjuristen konden de hoeveelheid handhavingszaken niet aan. De prioriteiten uit het handhavingsbeleid – bedoeld om de handhavingswerkzaamheden 'behapbaar' te maken – waren ontoereikend om zelfs de prioritaire handhavingszaken te kunnen afhandelen. Dat heeft ertoe geleid dat in 2007 de lijst met prioritaire zaken samen met de wethouder opnieuw is beoordeeld en geprioriteerd. Volgens de wethouder is toen een aantal 'bagatel' zaken, waarvan de maatschappelijke relevantie als beperkt werd ingeschat, van de handhavingslijst geschrapt.

In gesprekken wordt aangegeven dat, om het aantal nieuwe handhavingszaken te beperken, er op aangegeven van de wethouder voor gekozen is om zoveel mogelijk in het veld op te lossen. Dat betekent dat handhavers tijdens een inspectie de verantwoordelijken op de bouwplaats aanspreken op overtredingen en deze zoveel als mogelijk ter plekke ongedaan maken of afspraken maken over het ongedaan maken van de overtreding. Uit interviews blijkt dat ervoor gekozen is om in ieder geval bij de startmomenten van een bouwwerk te controleren. Juist op deze momenten kunnen tijdens inspecties overtredingen eenvoudig worden opgespoord en (relatief) eenvoudig worden opgelost.

Een andere manier om de werkdruk te beperken was en is het toepassen van (pre)mediation, oftewel bemiddeling tussen een partij die een klacht of handhavingsverzoek indient en de partij die deze klacht veroorzaakt. Het doel is om het probleem zonder de inzet van bestuursrechtelijke handhaving op te lossen. In een informele bijeenkomst wordt samen met de betrokken partijen de problematiek verhelderd alsook de mogelijke oplossingen³⁰.

Indien hieruit blijkt dat het conflict niet direct oplosbaar is, kan ervoor worden gekozen een professionele mediator in te schakelen. Dan is sprake van mediation.

Sinds 2010/2011 wordt in Overbetuwe pre-mediation toegepast in gevallen waarbij sprake is van een ogenschijnlijk oplosbaar burencollict en waarbij sprake is van overtredingen met een laag veiligheidsrisico. De overtreder dient na constatering van de overtreding door de gemeente het initiatief richting de handhavingsverzoeker te nemen om tot een oplossing te komen. In interviews wordt aangegeven dat bij iedere zaak door de handhavingsmedewerker wordt beoordeeld of er volgens de sanctiestrategie gehandeld moet worden of dat bij kleine overtredingen het probleem mogelijk ook onderling kan worden opgelost. Indien (pre)mediation in dergelijke gevallen geschikt wordt geacht, wordt aan de teamleiding om toestemming gevraagd. Bij dossiers waarbij meer dan twee partijen betrokken zijn en sprake is van politieke gevoeligheid, wordt overleg gevoerd met de wethouder. Deze inschatting wordt door de handhavingsjurist gemaakt. Volgens de geïnterviewden blijft het doel het

³⁰ Indien hierbij een professionele mediator wordt ingeschakeld wordt gesproken over mediation.

beëindigen van de overtreding, waarbij wordt geprobeerd zo mogelijk het conflict op te lossen.

Operationele keuzes

Tijdens wekelijkse overleggen tussen de handhavingsmedewerkers en de handhavingsjurist (en) worden de verschillende handhavingszaken doorgesproken en worden er werkafspraken gemaakt. De notulen van deze werkoverleggen worden voorgelegd aan het afdelingshoofd en de wethouder. De werkafspraken omvatten ook de wijze waarop werd omgegaan met overtredingen tijdens inspecties. Deze werkafspraken hadden in die zin een beleidsmatig karakter. Deze afspraken zijn niet gebundeld en als beleid vastgesteld, zo blijkt uit gesprekken.

Ten aanzien van monumenten en archeologie is er eveneens geen actief gebiedstoezicht op naleving van de wet- en regelgeving, anders dan via afgegeven vergunningen. Voor monumenten en archeologie ontbreekt daarnaast handhavingsbeleid en in het uitvoeringsprogramma voor 2007 is daar ook geen inzet voor geraamd. In het uitvoeringsprogramma voor 2010 is er wel inzet voor geraamd³¹. Volgens de handhavingsmedewerkers is daar vanwege capaciteitstekort in de praktijk geen uitvoering aan gegeven. Hetzelfde geldt voor structureel toezicht op naleving van de gebruiksbepalingen voor percelen en opstallen uit bestemmingsplannen.

Integriteit en uniformiteit van optreden

Tijdens het onderzoek zijn er geen aanwijzingen gevonden dat sprake was van integriteitschendingen bij handhaving van de ruimtelijke regelgeving. Er is geen expliciet integriteitsbeleid, anders dan dat vergunningverlening en handhaving zijn gescheiden. Er wordt op gestuurd dat een vergunningverlener geen invloed uitoefent op handhaving en vice versa.

Uit interviews blijkt dat medewerkers zich bewust zijn van het belang van integer en consistent handelen. Volgens medewerkers zijn door de jaren heen duidelijke onderlinge werkafspraken gemaakt hoe te handelen in bepaalde gevallen. In de wekelijkse werkoverleggen wordt er gediscussieerd over praktijkcases en wordt zodoende tot een gemeenschappelijke handelingswijze c.q. norm gekomen. In interviews wordt aangegeven dat het daarmee voor een burger en ondernemer niet uit maakt met welke handhaver deze te maken had. In gelijke (overtredings)situaties treden de handhavers op dezelfde wijze op.

Zoals hiervoor aangegeven zijn deze werkafspraken niet in een document gebundeld, maar zijn deze vastgelegd in notulen van werkoverleggen.

In het onderzoek kon onvoldoende worden aangetoond dat er in alle gelijke gevallen hetzelfde wordt gehandeld. Op basis van de gesprekken bestaat wel de indruk dat tot 2010 de handhavers er zoveel mogelijk aan hebben gedaan om op een zelfde wijze te handelen. Daar waar er zaken in het veld niet duidelijk zijn, werd er ter plekke contact met elkaar gezocht en werd bij complexe dossiers met twee handhavers gezamenlijk geïnspecteerd. Ook bij het inwerken van nieuwe medewerkers wordt ervoor gezorgd dat de nieuwe

³¹ Voor het taakveld monumenten was er formatie van de afdeling BWM aanwezig. De betreffende medewerker voor dat taakveld was voornamelijk belast met toezicht voor monumenten.

medewerker de onderling afgesproken werkwijzen 'eigen maakt'. Een handhavingsmedewerker die in 2009 bij de gemeente is komen werken heeft dit bevestigd.

Sinds 2010 is er één handhaver waardoor een dergelijke werkwijze niet meer mogelijk is.

Ten aanzien van de sanctiestrategie wordt in interviews aangegeven dat deze niet vaak wordt geraadpleegd. Het is volgens de medewerkers een vaste werkwijze die onder de medewerkers gemeengoed is. Daarbij wordt veelvuldig afstemmingsoverleg gevoerd tussen de handhavingsjuristen en de inspecteurs.

Op basis van een onderzoek naar negen handhavingsdossiers en gesprekken met de behandelend medewerkers van die dossiers, bleek dat opgelegde dwangsombedragen niet zijn gebaseerd op beleid, maar op basis van persoonlijke kennis en ervaring van de individuele juridisch medewerker. Daarbij wordt door de medewerkers onderling wel overleg gevoerd over de hoogte van de op te leggen dwangsommen.

Door het ontbreken van beleid of richtlijnen over de hoogte van dwangsommen is er sprake van beperkte uniformiteit in het bepalen van dwangsombedragen.

Uniformiteit in optreden kan theoretisch ook bestuurlijk beïnvloed worden. In interviews wordt aangegeven dat er altijd een ambtelijk advies aan het college wordt gegeven voor de wijze van handhavend optreden tegen overtredingen. Ambtelijk heeft men in de periode 2007-2011 geen bestuurlijke 'druk' ervaren bij het opstellen van een handhavingsadvies aan het college. Daarbij heeft het college, zo blijkt uit gesprekken, hooguit in enkele handhavingsgevallen anders besloten dan ambtelijk is geadviseerd. In deze gevallen zouden geen veiligheidsrisico's in het geding zijn geweest. In interviews is aangegeven dat de wethouder bij sommige handhavingsdossiers eerst de overtreder zelf nog wil spreken voordat tot handhaving wordt overgegaan.

Sturing van de uitvoering

Uit interviews blijkt dat er vanuit de teamleiding weinig sturing is op de uitvoering. Zo werd er niet gestuurd op uitvoering volgens het uitvoeringsprogramma uit 2007. Het uitvoeringsprogramma had, zoals hiervoor aangegeven, meer een functie om personele capaciteitstekorten inzichtelijk te maken dan om sturing te geven aan de uitvoering. Zoals bij 'uitvoering toezicht en handhaving' aangegeven, werd er in de praktijk alleen ingezet op controles naar aanleiding van afgegeven vergunningen en controles naar aanleiding van klachten, meldingen en handhavingsverzoeken.

In gesprekken wordt aangegeven dat er in de periode 2007-2011 niet veel contact was tussen handhavers en de teamleiding en dat de medewerkers in de praktijk voorkomende handhavingsvraagstukken onderling oplosten. In die zin was er een grote mate van zelfstandigheid binnen het team. In de interviews wordt gesteld dat het afdelingshoofd van deze beperkte sturing door de teamleiding niet op de hoogte was. Als reactie op deze uitspraak werd aangegeven dat de afspraak was dat de toezichthouders in gesprek gingen met de handhavingsjurist. In tweewekelijks gesprekken met de handhavingsjurist en het afdelingshoofd werd de actuele werklíst besproken.

Ervaringen burgers en bedrijven met handhaving gemeente

Als onderdeel van het onderzoek zijn van 5 handhavingdossiers, die in de periode 2007-2011 speelden, de betrokken burgers en bedrijven geïnterviewd. Gevraagd is naar hun ervaringen met de gemeente ten aanzien van uitgevoerde controles, eventuele opgelegde sancties en de communicatie met de gemeente. Het gaat zowel om burgers en bedrijven die gecontroleerd en gesanctioneerd zijn als om burgers en bedrijven die bij de gemeente om handhaving hebben verzocht.

Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren:

- Er is uiteenlopend gereageerd op het handelen van de gemeente. Sommige burgers en bedrijven zijn goed te spreken over het optreden van de gemeente. Anderen zijn totaal niet te spreken over het handelen van de gemeente. Bij één handhavingdossier wilde zowel de gehandhaafde als de handhavingverzoeker niet meewerken aan het interview gelet op de negatieve ervaringen met de gemeente.
- Het betreft in alle 5 dossiers een 'conflict of interest' of burenruzie, waarbij een handhavingverzoek het startpunt van gemeentelijk handelen is geweest.
- Het is voor de betrokkenen niet altijd duidelijk waarom de gemeente voor een bepaalde sanctie heeft gekozen (last onder dwangsom in combinatie met een bouwstop). Daarnaast is het voor de betrokkenen die te maken hebben gehad met een last onder dwangsom niet altijd duidelijk waarom de gemeente voor een bepaalde dwangsomhoogte heeft gekozen (de dwangsomhoogte wordt in 1 geval buitenproportioneel genoemd).
- Opvolging van acties door de gemeente vindt volgens de betrokkenen soms niet of te laat plaats (niet uitgevoerde eindinspectie, heel late reactie op advies van de bewaarcommissie, gebrekkige communicatie met betrokken partijen. De in de interviews genoemde voorbeelden blijken ook uit de dossierstudie (zie ook 2.3.7 onder communicatie naar overtreder en belanghebbenden).
- Daar waar de gemeente tijdig en duidelijk heeft gecommuniceerd met de betrokken partijen (zowel overtreder als handhavingverzoeker) zijn de partijen over het algemeen tevreden over het verloop van het traject, ook al hebben ze inhoudelijk een meningsverschil met de gemeente. Daar waar de communicatie gebrekkig is geweest hebben betrokkenen een beduidend minder positief oordeel over het handhavingstraject.
- Daar waar gemeente heeft bemiddeld, had de gemeente volgens de betrokkenen in een eerder stadium (voor de rechtszaak) beide partijen moeten uitnodigen voor een gesprek met de wethouder om te bezien of een onderlinge oplossing mogelijk is.
- Volgens de 'gehandhaafden' is voor hen niet altijd duidelijk waarom men gecontroleerd wordt. Zo zou het beter zijn om aan te geven dat de aanleiding een handhavingverzoek is en de gemeente daar wettelijk gezien op moet reageren door het uitvoeren van een controle om vast te stellen of er sprake is van overtredingen.

Opvallende zaken uit dossierstudie

Als onderdeel van het onderzoek zijn negen handhavingdossiers uit de periode 2007-2011 bestudeerd. Het betroffen zes handhavingdossiers op het terrein van ruimtelijke ordening (strijdigheden met het bestemmingsplan) en drie dossiers op het terrein van bouwen, waaronder één met een monumentaal pand. De volgende zaken vielen daarbij op:

Dossiervorming

De bestudeerde dossiers zijn grotendeels compleet. In een aantal gevallen ontbreken echter

e-mail reacties van de gemeente. Met andere woorden is wel de inkomende e-mail opgenomen, maar niet de verstuurde mail. Daardoor is de communicatie tussen gemeente en betrokkenen niet volledig inzichtelijk.

Verder is de dossieropbouw niet uniform. Zo zijn sommige dossiers chronologisch opgebouwd, andere in omgekeerde chronologische volgorde en bij weer andere dossiers loopt dit door elkaar.

Communicatie naar overtreder en belanghebbenden

In de dossiers zijn heldere brieven van de gemeente aan overtreders aangetroffen met uitleg waarom aangeschreven wordt, wat de overtreding is, wat de overtreding inhoudt, wat de sanctie is bij voortdurende overtreding en voor welke datum de illegale activiteit gestaakt moet worden en blijven.

Er zijn echter wel verbeterpunten gevonden voor de communicatie door de gemeente in algemene zin:

- Bij één dossier kwam de vooraankondiging voor het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie volgens de overtreder 'uit de lucht vallen' en was deze niet door de gemeente aangekondigd. Dit had te maken met het feit dat de betrokkene tijdens de controle niet aanwezig was en er nadien – voorafgaand aan de vooraankondiging – geen contact met de gemeente is geweest.
- In een ander dossier heeft de gemeente een aantal malen niet gereageerd op brieven van één van de betrokken partijen.
- In enkele dossiers wordt door inbrengers van zienswijzen via een e-mail c.q. brief aangegeven dat de gemeente geen reactie heeft gegeven op ingediende zienswijzen en dat men ook van het besluit van de gemeente niet op de hoogte is gesteld.

Onderbouwing besluiten gemeente

Over het algemeen geeft de gemeente een weloverwogen en duidelijke onderbouwing van haar besluiten. In één dossier is de onderbouwing erg summier.

Ten aanzien van de hoogte van de dwangsombedragen ontbreekt een onderbouwing in de dossiers. Zoals in paragraaf 2.3.4 aangegeven, mist hiervoor volgens de geïnterviewde handhavingsmedewerkers beleid en wordt de hoogte van de dwangsombedragen door de behandelaar zelf bepaald. Daarbij wordt de hoogte gebaseerd op eigen ervaringen met dwangsommen in relatie tot de 'prikkel' voor de overtreder om de overtreding ongedaan te maken. In één dossier werd de hoogte van de dwangsom bijvoorbeeld afgewogen aan de waarde van de illegaal geplaatste radioantenne.

Optreden door de gemeente

In de dossierstudie is verder gekeken naar de wijze waarop de gemeente heeft opgetreden tegen geconstateerde overtredingen. Het volgende viel daarbij op:

- Bij een dossier bleek de handhaving niet effectief. Ondanks een opgelegde bouwstop en verbeurde dwangsommen is de illegale verbouw van een monument gewoon doorgegaan. Volgens de behandelend ambtenaar van het betreffende dossier is het aan de aangeschrevene om te bepalen wat hij of zij met de opgelegde sanctie doet en is er geen effectiever instrument beschikbaar. In dit dossier heeft de opgelegde bouwstop niet geleid tot stillegging van de bouwactiviteiten. Er is door de gemeente niet overwogen om

bestuursdwang toe te passen in die zin dat stillegging van de bouwwerkzaamheden werden afgedwongen door bijvoorbeeld het bouwterrein af te grendelen.

- Bij twee dossiers werd geprobeerd zoveel mogelijk in overleg te voorkomen dat tot handhaving moest worden overgegaan. In het ene geval was er al een last onder dwangsom opgelegd, maar werd bij hoger beroep van de overtreder uiteindelijk op zijn initiatief door de gemeente besloten om tot een schikking te komen. In het andere geval heeft de gemeente - na herhaaldelijk besluit op een handhavingsverzoek om niet te handhaven en vervolgens door de rechtbank nietig verklaring van dat besluit - gepoogd met de betrokken partijen in overleg tot een oplossing te komen. Dat is uiteindelijk niet gelukt.
- In twee dossiers heeft de gemeente uitstel nodig gehad om stukken te kunnen aanleveren voor een rechtszaak. Uit navraag bleek dat dit het gevolg was van gebrek aan capaciteit.

Monitoring en verantwoording

Sinds de vaststelling van de Nota handhaving uit 2004 is jaarlijks in de vorm van een jaarverslag aan de gemeenteraad gerapporteerd over de uitvoering van het handhavingsbeleid. De gemeenteraad had bij de eerste jaarverslagen wel enige kritiek op de inhoud van de jaarverslagen. Vanaf het jaarverslag over 2008 was de gemeenteraad volgens geïnterviewde medewerkers tevreden over de opzet en inhoud van het verslag. Uit de verslaglegging van de bespreking van het jaarverslag over 2008 in de commissie Ruimte³² blijkt dat de commissieleden het jaarverslag helder en duidelijk vonden, maar dat desondanks opgemerkt werd dat er in het jaarverslag geen verantwoording is afgelegd waarom in bepaalde gevallen wel handhavend is opgetreden en in bepaalde gevallen niet.

Over de jaren 2010 en 2011 ontbreken vooralsnog jaarverslagen. Deze worden samen met het verslag over 2012 gebundeld om een totaalbeeld op te leveren over de 'Wabo periode'. In interviews wordt aangegeven dat de gemeenteraad hiermee naar verwachting in het eerste kwartaal van 2013 een beeld krijgt over de uitvoering van de handhavingstaken in de eerste periode na invoering van de Wabo in 2010.

Uit interviews komt naar voren dat het ten aanzien van de jaarverslagen lastig is om de juiste indicatoren te kiezen om het effect van de handhavingsinspanningen goed te meten. De insteek van het beleid is om zoveel mogelijk in het veld tijdens inspecties al op te lossen, waardoor er ook minder 'bureauwerk' ontstaat. Hetgeen in het veld al wordt opgelost is alleen niet geregistreerd. Zo is het aantal toezichtmomenten bijvoorbeeld moeilijk te achterhalen. Alleen als er iets werd geconstateerd dan werd het ook geregistreerd. Daardoor is het lastig om aan te geven hoeveel tijd hieraan is besteed. In interviews wordt aangegeven dat de urenverantwoording in het algemeen lastig is. De tijdsregistratie vindt niet nauwkeurig genoeg plaats om de prioriteiten terug te zien in de tijdsbesteding van medewerkers. In de periode 2007-2011 zijn er ten aanzien van handhaving van de ruimtelijke regelgeving geen kwartaalrapportages, managementrapportages en bestuursrapportages opgesteld.

³² Vergadering commissie Ruimte op 3 juni 2009.

In 2009 is het handhavingsbeleid uit 2004 geëvalueerd en zijn de uitkomsten aan de gemeenteraad gerapporteerd. De lessen uit deze evaluatie hadden te maken met:

- de toezichtsmomenten per type bouwwerk, bestaande objecten en percelen (moet nader gespecificeerd worden);
- het stellen van de prioriteiten (de matrixlijst werkt goed);
- de integraliteit van het handhavingsbeleid.

Volgens de wethouder wordt de raad naast het jaarlijkse handhavingsverslag ook tussentijds aan de hand van een memo geïnformeerd over bijzondere handhavingsdossiers.

BIJLAGEN

Bijlage

1

Lijst van geraadpleegde documenten

In het onderzoek zijn de volgende documenten geraadpleegd:

Beleid

- Handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving Gemeente Overbetuwe, '*voor het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het vergroten van de veiligheid*', oktober 2004.
- Raadsvoorstel handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving, 26 oktober 2004.
- Raadsbesluit handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving, datum onbekend.
- Kadernota handhaving gemeente Overbetuwe, mei 2006.
- Evaluatie handhavingsbeleid Ruimtelijke Regelgeving 2005-2008, april 2009.
- Beleidsregel handhaving bij plattelandswoningen gemeente Overbetuwe 2011, december 2011.

Programmering en planning

- Uitvoeringsprogramma 2007 handhavingsbeleid ruimtelijke regelgeving gemeente Overbetuwe.
- Uitvoeringsprogramma handhaving 2010, *bouwregelgeving en ruimtelijke ordening*, augustus 2009/december 2009.
- Afdelingsplan 2007 Bouwen, Wonen en Milieu.
- Afdelingsplan 2009 Bouwen, Wonen en Milieu, *van productgericht naar klantgericht*, januari 2009.
- Afdelingsplan 2010 Bouwen, Wonen en Milieu, *klant in beeld en geluid*.
- Afdelingsplan 2011 Bouwen, Wonen en Milieu, *klantdenken: "zeggen wat je denkt en doen wat je zegt"*.
- Formatiegegevens 2007, afdeling Bouwen, Wonen en Milieu.
- Formatiegegevens 2009, afdeling Bouwen, Wonen en Milieu.

Verslaglegging en verantwoording

- Jaarverslag 2007 Handhaving Ruimtelijke Regelgeving, december 2007.
- Jaarverslag 2008 Handhaving Ruimtelijke Regelgeving, maart 2009.
- Jaarverslag 2009 Handhaving Ruimtelijke Regelgeving, maart 2010.
- Jaarverslag Milieu & Handhaving Ruimtelijke regelgeving 2009, maart 2010.

Processen en standaarden

- Standaard brieven: diversen (37).
- Werkprocesbeschrijvingen toezicht en handhaving, 2005.
- Mandaatbesluit 2004, *overzicht mandaten, volmachten en machtigingen aan portefeuillehouders, directie, ambtelijk apparaat en externen*, oktober 2004.
- Mandaatbesluit 2007, *overzicht mandaat, volmacht, opdracht en machtiging aan wethouder, gemeentesecretaris, afdelingshoofd, medewerker en externe*, mei 2007.
- Mandaatbesluit 2009, *overzicht mandaat, volmacht, opdracht en machtiging aan burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris, afdelingshoofd, medewerker en externen*, april 2009.

- Mandaatbesluit 2009/2, *overzicht mandaat, volmacht, opdracht en machtiging aan burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris, afdelingshoofd, medewerker en externen*, juli 2009.
- Mandaatbesluit 2010, *overzicht mandaat, volmacht, opdracht en machtiging aan burgemeester, wethouder, gemeentesecretaris, afdelingshoofd, medewerker en externen*, september 2010.

Overig

- Discussienotitie van de fractie van de PvdA over handhaving op basis waarvan de raadscommissie Ruimte op 11 mei 2011 heeft gediscussieerd.

Bijlage

2

Lijst van geïnterviewde personen

In het onderzoek zijn de volgende personen geïnterviewd:

Gemeentelijke organisatie gemeente Overbetuwe

- Portefeuillehouder handhaving ruimtelijke regelgeving.
- Gemeentesecretaris.
- Algemeen manager Afdeling Gemeentewinkel en Ontwikkeling en voormalig afdelingshoofd Afdeling Bouwen, Wonen en Milieu, Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.
- Teammanager Beleidsrealisatie en voormalig senior beleidsmedewerker Bouwen, Wonen en Milieu en waarnemend afdelingshoofd BWM.
- Juridisch medewerkers Bouwen en Wonen.
- Toezichthouder Bouwen en Wonen.
- Vergunningverleners en toezichthouders Bouwen en Wonen.

Burgers en bedrijven die in 2007-2011 te maken hebben gehad met toezicht en handhaving ruimtelijke regelgeving

- Handhavingsverzoek vermeende strijdigheid met bestemmingsplan:
 - Handhavingsverzoeker geïnterviewd.
 - Gehandhaafde niet kunnen interviewen (vakantie).
- Handhavingsverzoek vermeende ernstige strijd met welstand:
 - Handhavingsverzoeker heeft per mail aangegeven niet te willen meewerken aan het interview zonder nadere toelichting.
 - Gehandhaafde Handhavingsverzoeker heeft per mail aangegeven niet te willen meewerken aan het interview zonder nadere toelichting.
- Handhavingsverzoek vermeende strijdigheid met bestemmingsplan + mediation:
 - Handhavingsverzoeker geïnterviewd.
 - Gehandhaafde geïnterviewd.
- Handhavingsverzoek vermeende illegale verbouw monumentaal bouwwerk + bestemmingsplanwijziging
 - Handhavingsverzoeker heeft per mail aangegeven niet te willen meewerken aan het interview zonder nadere toelichting.
 - Gehandhaafde geïnterviewd.
- Handhavingsverzoek vermeende strijdigheid met bestemmingsplan:
 - Handhavingsverzoeker wil niet reageren op de casus (vanwege ontevredenheid handelswijze gemeente zonder enige toelichting).
 - Gehandhaafde geïnterviewd.

Bijlage 3

Normenkader

Onderzoeks-vraag	Norm
Beleid	
1.	<p>Er is een vastgesteld toezicht- en handhavingbeleid gericht op de ruimtelijke regelgeving – onderzoeksvragen 1 en 2.</p> <p>Het beleid voldoet aan de kwaliteitseisen voor professionele handhaving uit het Besluit omgevingsrecht (Bor), - onderzoeksvragen 1, 3 en 6 – te weten:</p> <ul style="list-style-type: none"> – omgevings-/probleemanalyse; – risicoanalyse; – prioriteiten; – doelen (SMART geformuleerd en gericht op prestaties, naleefgedrag en zo mogelijk effecten) en indicatoren; – naleefstrategie (strategie inzet instrumenten, toezichtstrategie (gebaseerd op een doelgroepanalyse), sanctie- en gedoogstrategie);
2.	
3.	
4.	
	<p>– afspraken met handhavingpartners;</p> <p>– uitvoeringsprogramma en -organisatie;</p> <p>– procesbeschrijvingen;</p> <p>– borging van voldoende middelen en capaciteit;</p> <p>– monitoring en evaluatie.</p> <p>De gemeente beschikt over actueel inhoudelijk beleid (structuurvisie en bestemmingsplan) waaraan de uitvoering van toezicht en handhaving op het terrein van de ruimtelijke ordening is gekoppeld – onderzoeksvraag 4. Er is sprake van samenhang van tussen 1, 2 en 3. Zo zijn de prioriteiten gebaseerd op de omgevings- en risicoanalyse en zijn de prioriteiten gekoppeld aan de doelen en de toezichtstrategie - onderzoeksvraag 3.</p>
Rol Raad (onderzoeksvraag 5 en 13)	
5.	<p>Geen norm, maar het inzichtelijk maken of en op welke wijze de Raad is betrokken bij de voorbereiding van het toezicht- en handhavingbeleid en in hoeverre de Raad zijn kaderstellende rol heeft vervuld. Denkbaar is het door de Raad laten bepalen van de visie en uitgangspunten voor het beleid. Mogelijke toetspunten zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De Raad is voorafgaand aan de totstandkoming van het plan door het College geconsulteerd over de mogelijke (bestuurlijke) uitgangspunten. • De gemeenteraad heeft de randvoorwaarden en uitgangspunten van het beleid ten aanzien van toezicht en handhaving vastgesteld. • Het uiteindelijke toezicht- en handhavingbeleid is door de gemeenteraad vastgesteld. • De informatievoorziening over de uitvoering van toezicht en handhaving van de ruimtelijke regelgeving aan de gemeenteraad is correct, transparant, compleet en tijdig.
Organisatie en uitvoering	
6.	<p>Er is sprake van een jaarlijks uitvoeringsprogramma waarin de toezicht- en handhavingactiviteiten en beoogde prestaties een directe relatie hebben met de in het handhavingbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingdoelen – onderzoeksvraag 6 en 7.</p> <p>Het handhavingbeleid en de uitvoering op grond van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd en gepresenteerd in een jaarverslag - onderzoeksvraag 6.</p> <p>De middelen zijn toereikend voor het realiseren van de toezichtambities op het gebied van de ruimtelijke ordening – onderzoeksvraag 7.</p> <p>Het handhavingbeleid omvat een sanctiestrategie waarin eenduidig en</p>
7.	
8.	
9.	

10.	transparant is gemaakt in welke gevallen er op welke wijze wordt opgetreden – onderzoeksvraag 7 en 9.
11.	De in het beleid opgenomen toezicht- en sanctiestrategie zijn eenduidig geformuleerd en uitgewerkt in protocollen – onderzoeksvraag en 9. Het handhavingbeleid bevat een communicatiestrategie om het naleefgedrag bij de doelgroepen in de lokale samenleving te vergroten. De communicatiemethoden sluiten aan bij een analyse van factoren die naleefgedrag van de doelgroepen vergroten – onderzoeksvraag 3 en 7.
12.	Geen norm: bezien wat de reikwijdte van de te vormen RUD maximaal is en hoe dit zich verhoudt tot het gemeentelijke handhavingbeleid, -
13.	organisatie en uitvoering – onderzoeksvraag 8. Bevoegdheden van toezichthouders en handhavers zijn eenduidig vastgelegd – onderzoeksvraag 9.
14.	Er wordt door de toezicht- en handhavingmedewerkers in de praktijk gewerkt volgens de protocollen, werkinstructies, procedures en vastgelegde bevoegdheden – onderzoeksvraag 9.
15.	Er wordt vanuit de leiding gestuurd op toepassing van de procedures, protocollen en vastgelegde bevoegdheden – onderzoeksvraag 10.
16.	Er wordt in het werkoverleg structureel aandacht besteed aan het onderwerp willekeur bij toezicht en handhaving – onderzoeksvraag 11.
17.	De afdelingsleiding stuurt op het tegengaan van willekeur bij toezicht en handhaving – onderzoeksvraag 11.
18.	Geen norm, maar open bevraging van burgers en bedrijven naar ervaringen met toezicht en handhaving door de gemeente op het gebied van ruimtelijke regelgeving – onderzoeksvraag 12.