

Rekenkameronderzoek  
Toezicht en Handhaving  
gemeente Kerkrade

Februari 2014



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>INLEIDING.....</b>	<b>5</b>
1.1	AANLEIDING .....	5
1.2	DOEL- EN VRAAGSTELLING .....	5
1.2.1	<i>Doelstelling</i> .....	5
1.2.2	<i>Vraagstelling</i> .....	5
1.3	AFBAKENING.....	7
1.4	ONDERZOEKSOPZET.....	7
1.5	LEESWIJZER .....	7
<b>2</b>	<b>NORMENKADER .....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>BELEID .....</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>UITVOERING.....</b>	<b>21</b>
4.1	UITVOERING TOEZICHT.....	21
4.2	UITVOERING HANDHAVING .....	24
<b>5</b>	<b>MONITORING .....</b>	<b>29</b>
<b>6</b>	<b>ROL VAN DE RAAD.....</b>	<b>33</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....</b>	<b>35</b>
7.1	CONCLUSIES .....	35
7.2	AANBEVELINGEN .....	38
<b>8</b>	<b>BESTUURLIJKE REACTIE .....</b>	<b>39</b>
<b>9</b>	<b>NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE KERKRADE.....</b>	<b>41</b>
<b>BIJLAGE 1</b>	<b>BESTUDEERDE DOCUMENTEN .....</b>	<b>42</b>
<b>BIJLAGE 2</b>	<b>GÉÏNTERVIEWDE PERSONEN.....</b>	<b>45</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie Kerkrade heeft, mede op basis van een verzoek van de PvdA fractie, besloten een onderzoek uit te voeren naar het handhavingsbeleid en de wijze hoe dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. De vraag doet zich voor op welke wijze de gemeente Kerkrade omgaat met de beginselplicht tot handhaven<sup>1</sup> en of het handhavingsbeleid rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is vormgegeven en ook als zodanig wordt uitgevoerd.

Het onderzoek omvat een inventarisatie van het toezicht- en handhavingsbeleid, een toets naar de validiteit van dit beleid, de wijze waarop het beleid is vertaald naar de organisatie en de wijze waarop de organisatie dit beleid in de praktijk uitvoert.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

### 1.2.1 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is meerledig. De rekenkamercommissie wenst ten behoeve van de gemeenteraad inzicht te krijgen in:

- of en welke doelen zijn gesteld voor toezicht en handhaving;
- de middelen die ingezet worden om die doelen te bereiken;
- in hoeverre de gestelde doelen bereikt worden en – als een of verscheidene doelen niet gehaald worden – wat hiervan de oorzaken zijn.

### 1.2.2 Vraagstelling

Om de geformuleerde doelstelling te realiseren, heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*"In hoeverre is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Kerkrade vastgelegd en is dit beleid en de uitvoering ervan rechtmatig, doeltreffend en doelmatig?"*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in deelonderzoeksvragen die zijn gestructureerd volgens de volgende vijf onderdelen:

- Beleid en uitvoeringsprogramma's
- Uitvoering Toezicht
- Uitvoering Handhaving
- Monitoring, controle en verantwoording
- Rol van de raad

---

<sup>1</sup> Uit jurisprudentie volgt dat handhaving geen facultatieve bevoegdheid is, maar een publiekrechtelijke plicht. Slechts in bijzondere gevallen mag een gemeente deze plicht naast zich neerleggen.

#### *Onderdeel 1. Beleid en Uitvoeringsprogramma's*

- Welke maatschappelijke doelen wil de gemeente bereiken met haar beleid op toezicht en handhaving en op welke visie zijn deze doelen gebaseerd?
- Wie heeft welke bevoegdheden binnen het gemeentebestuur?
- Is dit beleid vastgesteld door de gemeenteraad?
- Hoe is het beleid uitgewerkt in voor de organisatie werkbaar programma's?
- Welke discretionaire bevoegdheden heeft de organisatie bij de uitvoering van het beleid?
- Welke aanvullende beleidspunten zijn vastgelegd ten aanzien van gedoogbeleid?

#### *Onderdeel 2. Uitvoering Toezicht*

- Welke concrete toezichtacties hebben plaatsgevonden?
- Welke prioriteiten zijn daarbij gevolgd?
- Is het uitgevoerde toezicht in overeenstemming met het in onderdeel 1 omschreven beleid en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's?
- Hoe wordt de kwaliteit van het toezicht geborgd?
- Wat zijn de oorzaken van eventuele tekortkomingen in de kwaliteit?
- Welke risico's loopt de gemeente en welke leerpunten zijn er ten aanzien van het toezicht?

#### *Onderdeel 3. Uitvoering Handhaving*

- Welke concrete handhavingsacties hebben plaatsgevonden?
- Welke andere bronnen (zoals constatering, meldingen en/of klachten van derden) zijn er, die hebben geleid of zouden kunnen leiden tot handhaving en op welke wijze hebben deze geleid tot handhavingsacties c.q. gedogen van bepaalde situaties? Noem hierbij aantallen naar aard en actie.
- Welke prioriteiten zijn daarbij gevolgd?
- Is de uitgevoerde handhaving in overeenstemming met het in onderdeel 1 omschreven beleid en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's?
- In welke gevallen heeft dit geleid tot bezwaar- en beroepsprocedures?
- Wat zijn de gevolgen geweest van deze procedures op het gebied van beleid, prioritering en concrete acties?
- Hoe wordt de kwaliteit van de handhaving geborgd?
- Wat zijn de oorzaken van eventuele tekortkomingen in de kwaliteit?
- Welke risico's loopt de gemeente en welke leerpunten zijn er ten aanzien van de handhaving?

#### *Onderdeel 4. Monitoring, controle en verantwoording*

- Hoe worden de resultaten van het toezicht- en handhavingsbeleid (inclusief gedoogbeleid) gemeten?
- Op welke wijze vindt evaluatie van het beleid en de uitvoering daarvan plaats?
- Wordt de directie, de burgemeester, het college en/of de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang en zo ja op welke wijze?

#### *Onderdeel 5. De rol van de raad*

- Op welke wijze heeft de gemeenteraad in de periode 2010-2012 invulling gegeven aan haar kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot handhaving?
- Is de gemeenteraad of een of meerdere van haar leden, buiten deze rollen, op een andere wijze betrokken geweest bij de bepaling en uitvoering van handhavingsacties?
- Hoe ziet de betrokkenheid van de raad eruit bij de totstandkoming van beleid, monitoring van doelstellingen en prestaties en eventuele bijstelling van beleid?

### **1.3 Afbakening**

In de offerteaanvraag wordt aangegeven dat het onderzoek zich richt op toezicht en handhaving van de:

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gemeente Kerkrade<sup>2</sup>.
- Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo).
- Wet Milieubeheer (Wm).

Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2010 tot en met 2012.

### **1.4 Onderzoeksopzet**

Voor de uitvoering van het onderzoek is gebruik gemaakt van een mix van onderzoeksmethoden waaronder documentenstudie, interviews, casestudies van een aantal dossiers en een participerende observatie. Het onderzoek is uitgevoerd door KplusV organisatieadvies (KplusV) en werd begeleid door de Rekenkamercommissie.

Aan het begin van het onderzoek is er een startbijeenkomst geweest met de externe onderzoekers waarin de onderzoeksopzet is besproken. Vervolgens is er een documentenanalyse uitgevoerd van de relevante beleidsdocumenten, rapportages en werkprocedures. In bijlage 1 is een overzicht van de bestudeerde documenten opgenomen.

De documentenstudie heeft de basis gevormd voor verdere verdieping aan de hand van interviews en een aantal casestudies van handhavingdossiers. Tijdens de interviews is gesproken met de verantwoordelijke wethouders, met een aantal betrokken afdelingshoofden, beleidsmedewerkers, juristen, toezichthouders en handhavers. Van de interviews zijn korte verslagen gemaakt die ter verificatie zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2. Ook zijn interviews gehouden met burgers en ondernemers die te maken hebben gehad met toezicht en handhaving door de gemeente Kerkrade. Het betrof de betrokkenen bij zes geselecteerde handhavingscases.

Deze cases zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- bestuursrechtelijk handhavingstraject;
- gemeente is bevoegd gezag;
- betrekking hebbend op APV, bouwen/ruimtelijke ordening (RO) en milieu;
- zoveel mogelijk afgeronde procedure;
- vanaf 2010 ingezet.

Omdat het hier om een beperkt aantal gevallen gaat, bieden de cases geen statistisch representatief beeld. De cases bieden echter wel een goede illustratie van de door de gemeente gehanteerde werkwijze voor handhaving.

### **1.5 Leeswijzer**

Dit rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 het normenkader gepresenteerd dat is gehanteerd voor het onderzoek. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen ten aanzien van het handhavingsbeleid, waarna in hoofdstuk 4 de bevindingen ten aanzien van de uitvoering van toezicht en handhaving worden beschreven. Ten slotte worden in hoofdstuk 5 en 6 monitoring, controle door en verantwoording aan de gemeenteraad behandeld.

---

<sup>2</sup> Algemene Plaatselijke Verordening Kerkrade 2011, gewijzigd op 01-01-2013 en 13-06-2013.





## 2 Normenkader

Bij de beoordeling van de bevindingen hanteert de rekenkamercommissie het onderstaande normenkader. Dit normenkader is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving (Wabo, Bor<sup>3</sup> en Mor<sup>4</sup>) en uitgangspunten van behoorlijk bestuur, toegepast op toezicht en handhaving. Vanuit de wet- en regelgeving en uitgangspunten is vervolgens per deelvraag een keuze gemaakt over de normen die specifiek voor die vraag van toepassing zijn.

Onderdeel/vraag	Norm
<b>1. Beleid en Uitvoeringsprogramma's</b>	
1.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sinds 2010 een vastgesteld integraal toezicht- en handhavingbeleid voor de Wabo-taken (milieu, bouwen, brandveiligheid, RO, APV (kappen, reclame e.d.) (wettelijke verplichting).</li> <li>• Het handhavingbeleid omvat een sanctiestrategie waarin eenduidig en transparant is gemaakt in welke gevallen er op welke wijze wordt opgetreden.</li> <li>• Het handhavingbeleid voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit omgevingsrecht (Bor), te weten: <ul style="list-style-type: none"> <li>– omgevings-/probleemanalyse;</li> <li>– risicoanalyse;</li> <li>– prioriteiten;</li> <li>– doelen (SMART geformuleerd en gericht op prestaties, naleefgedrag en zo mogelijk effecten) en indicatoren;</li> <li>– naleefstrategie (strategie inzet instrumenten, toezichtstrategie (gebaseerd op een doelgroepanalyse), sanctie- en gedoogstrategie);</li> <li>– afspraken met handhavingpartners;</li> <li>– uitvoeringsprogramma en –organisatie;</li> <li>– procesbeschrijvingen;</li> <li>– borging van voldoende middelen en capaciteit;</li> <li>– monitoring en evaluatie.</li> </ul> </li> <li>• Er is sprake van samenhang van de onder c. genoemde procescriteria. Zo zijn de prioriteiten gebaseerd op de omgevings- en risicoanalyse en zijn de prioriteiten gekoppeld aan de doelen en de toezichtstrategie.</li> <li>• Alle bij handhaving (van het fysieke domein) betrokken actoren binnen en buiten de gemeente zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid.</li> <li>• De in het beleid opgenomen toezicht- en sanctiestrategie zijn eenduidig geformuleerd en uitgewerkt in protocollen.</li> <li>• 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.</li> <li>• Het handhavingbeleid is gecommuniceerd naar de lokale samenleving.</li> </ul>

<sup>3</sup> Besluit omgevingsrecht. Dit besluit betreft een inhoudelijke uitwerking van de Wabo.

<sup>4</sup> Ministeriële regeling omgevingsrecht. Deze regeling is eveneens een inhoudelijke uitwerking van de Wabo.

3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het handhavingsbeleid is vastgesteld door het College en is bekend gemaakt aan de gemeenteraad.</li> </ul>
4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is sprake van een jaarlijks uitvoeringsprogramma waarin de toezicht- en handhavingsactiviteiten en beoogde prestaties een directe relatie hebben met de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen.</li> </ul>
6.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente beschikt over een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.</li> </ul>
<b>2. Uitvoering Toezicht</b>	
<b>3. Uitvoering Handhaving</b>	
9, 10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is samenhang tussen het beleid, de organisatie en de uitvoering.</li> <li>• De in het beleid opgenomen toezicht- en sanctiestrategie zijn eenduidig geformuleerd en uitgewerkt in duidelijke en eenduidige protocollen of werkinstructies (geen interpretatieruimte).</li> <li>• Bevoegdheden van toezichthouders en handhavers zijn eenduidig vastgelegd.</li> <li>• Er wordt door de toezicht- en handhavingsmedewerkers in de praktijk gewerkt volgens de protocollen, werkinstructies, procedures en vastgelegde bevoegdheden.</li> <li>• Er wordt vanuit de leiding gestuurd op toepassing van de procedures, protocollen en vastgelegde bevoegdheden.</li> <li>• Concept sanctiebeschikkingen worden getoetst aan de sanctiestrategie uit het handhavingsbeleid.</li> <li>• Concept gedoogbeschikkingen worden getoetst aan de gedoogstrategie uit het handhavingsbeleid.</li> <li>a. Er vindt minimaal een keer per jaar een audit plaats waarbij wordt gecontroleerd of er volgens het handhavingsbeleid, protocollen en werkinstructies wordt gehandeld. De resultaten van de audit worden zo nodig omgezet in acties om onvolkomenheden te herstellen of in de toekomst te voorkomen.</li> </ul>
<b>4. Monitoring, controle en verantwoording</b>	
22, 23, 24	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is per doelstelling tenminste één prestatie-indicator, naleefindicator en/of effectindicator gedefinieerd en deze is begrensd in de tijd.</li> <li>• Er vindt meting of registratie plaats van prestaties, naleefgedrag en effecten.</li> <li>• Het handhavingbeleid en de uitvoering op grond van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd.</li> <li>• De resultaten van de jaarlijkse evaluatie worden verwerkt in het jaarverslag handhaving en worden meegenomen bij bijstelling van beleid, organisatie en uitvoering voor het komende jaar. In het verslag wordt verantwoording afgelegd over de ingezette personele capaciteit en financiële middelen.</li> <li>a. Het jaarverslag handhaving wordt voorgelegd aan het college en de gemeenteraad. Tussentijdse bijzonderheden worden kenbaar gemaakt aan het college en de gemeenteraad.</li> </ul>

<b>5. Rol van de Raad</b>	
25, 26	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen norm, maar het inzichtelijk maken of en op welke wijze de raad is betrokken bij de voorbereiding van het handhavingsbeleid en in hoeverre de raad zijn kaderstellende en controlerende rol heeft vervuld. Denkbaar is het door de raad laten bepalen van de visie en uitgangspunten voor het handhavingsbeleid. Mogelijke toetspunten zijn:</li> <li>• De raad is voorafgaand aan de totstandkoming van het plan door het college geconsulteerd over de mogelijke (bestuurlijke) uitgangspunten.</li> <li>• De gemeenteraad heeft de randvoorwaarden en uitgangspunten van het beleid ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgesteld.</li> <li>• Het uiteindelijke handhavingsbeleid is door de gemeenteraad vastgesteld.</li> <li>• De informatievoorziening over het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan aan de gemeenteraad is transparant, compleet en tijdig.</li> </ul> <p>b. Het college heeft de raad minimaal jaarlijks geïnformeerd over de resultaten van het uitgevoerde handhavingsbeleid.</p>
27.	Raadsleden hebben geen andere invulling aan hun taak ten aanzien van toezicht en handhaving gegeven dan kaders stellen en controleren.



## 3 Beleid

### 1. Welke maatschappelijke doelen wil de gemeente bereiken met haar beleid op toezicht en handhaving en op welke visie zijn deze doelen gebaseerd?

#### *Bouwen en RO*

De gemeente heeft haar handhavingsbeleid in een aantal beleidsdocumenten vastgelegd. In 2009 is, met het oog op de invoering van de Wabo, de nota Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving opgesteld. Hierin zet de gemeente haar doelen wat betreft bouw en RO handhaving uiteen. In 2011 heeft de gemeente hier de Oplegnotitie beleid fysieke leefomgeving aan toegevoegd. Deze oplegnotitie vormt een aanvulling op de bestaande beleidsdocumenten. Deze aanvulling heeft tot doel tegemoet te komen aan de nieuwe eisen zoals gesteld in de Wabo. (Gemeente Kerkrade, 'Oplegnotitie beleid fysieke leefomgeving, toezicht en handhaving', 21 juli 2011, p. 3)

In de nota Handhavingsbeleid uit 2009 worden de volgende doelen gesteld:

- waarborgen van de basiskwaliteit van bouwkundige staat bouwwerken, van de stedenbouwkundige en ruimtelijke kwaliteit, en van de veiligheid op bouw en slooplocaties;
- het behoud van de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteiten van de gemeenten;
- het realiseren van belangrijke mate van veiligheid bij bestaande bouwwerken en inrichtingen;
- het verbeteren van naleefgedrag op het vlak van duurzaamheidsaspecten.

Het centrale uitgangspunt bij deze doelstellingen is dat de burger verantwoordelijk is en dat met beïnvloeding van gedrag van de burger een belangrijke bijdrage kan worden geleverd aan het vergroten van leefbaarheid en veiligheidsgevoel. (Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving, 2009).

De geformuleerde doelstellingen zijn kwalitatief geformuleerd en zijn niet specifiek, meetbaar en tijdsgebonden om uitspraken over doelrealisatie te doen. Er zijn ook geen gemeentelijke documenten gevonden waarin bijvoorbeeld de 'basiskwaliteit van bouwkundige staat bouwwerken' is geoperationaliseerd. Om een beeld te geven van hoe geoperationaliseerde doelen eruit kunnen zien, zijn in onderstaand kader enkele voorbeelden genoemd.

---

#### **Voorbeelden van SMART doelen**

---

- Per jaar wordt 100% van de nieuwbouw gecontroleerd. Na controle voldoet 100% van de nieuwbouw aan de constructievereisten.
  - Ten minste 90% van de gecontroleerde bouwwerken voldoet aan het gebruik zoals vastgelegd in bestemmingsplannen.
  - Ten minste 75% van de nieuwe gebouwen voldoet aan de duurzaamheidsvereisten.
- 

Er is geen separate risicoanalyse opgesteld waarop het handhavingsbeleid voor bouwen en RO is gebaseerd. Wel wordt er jaarlijks een risicoanalyse gemaakt, maar deze wordt niet schriftelijk vastgelegd. Bij de probleemanalyse is wel gebruik gemaakt van een risicomatrix. Deze probleemanalyse en risicomatrix maken geen integraal onderdeel uit van de beleidsnota, maar worden jaarlijks apart uitgevoerd. Schriftelijk bewijs van deze jaarlijkse probleemanalyses en risicomatrices ontbreekt. (Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving, 2009).

*Wabo: Bouwen/RO, Brandveiligheid en Milieu*

In aanvulling op de nota Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving worden er in de Wabo oplegnotitie de volgende acht doelen gesteld:

1. het geven van invulling aan de gemeentelijke handhavingstaak;
2. het tonen van bestuurskracht en het bestendigen en waar mogelijk vergroten van het vertrouwen in het bestuur;
3. het opstellen van een leidraad voor handhaving;
4. het verbeteren van het naleefgedrag;
5. programmatisch handhaven;
6. rechtsgelijkheid;
7. een optimaal leefklimaat, veiligheid en gezondheid waarborgen;
8. communicatie als preventief handhavingsinstrument (Wabo oplegnotitie, p. 5-7).

Opvallend genoeg zijn dit geen inhoudelijke doelen, maar gaat het hier meer om algemene principes waarop handhaving is gebaseerd. Deze doelen zijn dan ook niet SMART<sup>5</sup> geformuleerd.

In de Wabo oplegnotitie wordt echter ook melding gemaakt van vijf inhoudelijke prioriteiten:

1. Veiligheid
2. Gezondheid
3. Natuur en milieu
4. Leefomgeving
5. Meervoudige overtredingen

Deze prioriteiten zijn niet doorvertaald naar concrete doestellingen en dan ook niet SMART geformuleerd.

Voor de Wabo oplegnotitie is geen aparte probleemanalyse voor bouw- en ruimtelijke regelgeving gemaakt. In de oplegnotitie wordt verwezen naar de probleemanalyse uit 2008 en de probleemanalyse voor milieu uit 2004. Hiervan wordt gesteld dat ze nog actueel zijn.

Voor brandveiligheid is er geen apart handhavingsbeleid beschikbaar (zie ook Brief Inspectie Leefomgeving en Transport, 1 augustus 2012). Voor brandveiligheid wordt de zogenoemde prevap-systematiek gebruikt. Dit is een landelijke systematiek waarin voor verschillende type bouwwerken een risicoanalyse is gemaakt die zijn doorvertaald naar prioriteiten en controlefrequenties (Wabo oplegnotitie, p. 8).

Er is tot 2011 – het jaar waarin Wabo-breed toezicht- en handhavingsbeleid is opgesteld – geen geldend specifiek handhavingsbeleid voor milieu waarin handhavingsdoelen zijn geformuleerd. Wel zijn in het uitvoeringsprogramma milieuhandhaving van 2010<sup>6</sup> voor een deel van de milieuhandhavingstaken (de zogenoemde niet-inrichtingsgebonden taken, zoals bodem en afval) doelen geformuleerd. Het betreffen algemene naleefdoelen die niet SMART zijn geformuleerd. Verder was er voor de periode tot 2011 een handhavingsstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie die in provinciaal verband is opgesteld en ook van toepassing was op de gemeente Kerkrade.

In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving heeft het college op 21 december 2004 de probleemanalyse op het gebied van milieu-inrichtingen vastgesteld. In het afdelingsplan van Milieu en Bouwen van 2010 (p. 9) wordt aangegeven dat "op basis van deze nog steeds actuele analyse" voor de milieuhandhaving een programma is opgesteld voor het jaar 2010. In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving is in 2011 een nieuwe probleemanalyse vastgesteld op het gebied van milieu-inrichtingen (jaarprogramma Milieu en Bouwen 2012, p. 9). In de tussenliggende periode 2005-2011 is

---

<sup>5</sup> Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

<sup>6</sup> Betreft bijlage 3 van het afdelingsplan Bouwen en Milieu van 2010.

er geen nieuwe probleemanalyse opgesteld. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit ook niet nodig was, omdat er naar eigen zeggen weinig veranderd was.

#### *APV/Openbare orde*

De gemeente Kerkrade heeft voor APV handhaving openbare ruimte geen aanvullend beleid opgesteld. Handhaving vindt plaats op basis van de APV. Wel is er aanvullend beleid voor prostitutie, drug en horeca. Voor openbare orde en veiligheid is geen aparte probleemanalyse gemaakt. Voor horeca is er een horecasanctiestrategie opgesteld. Aan dit sanctiebeleid zijn geen doelstellingen, probleemanalyse en dergelijke gekoppeld. Deze doelstellingen en probleemanalyse zijn wel opgenomen in het horecaconvenant dat is afgesloten met Politie, O.M. Brandweer en de lokale afdeling van de Koninklijke Horeca. In de sanctiestrategie wordt hier echter niet naar verwezen. De sanctiestrategie zelf is wel nauwgezet in stappen uitgewerkt. Uitleg bij de beweegredenen achter de stappen is echter niet gegeven en ook de opvolging van de stappen sluit niet in alle gevallen logisch aan. (Horeca sanctiebeleid gemeente Kerkrade, 2003).

## **2. Wie heeft welke bevoegdheden binnen het gemeentebestuur?**

Binnen het gemeentebestuur moet onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheden van de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

#### *Burgemeester*

De burgemeester is bevoegd op het vlak van openbare orde en veiligheid en rampenbestrijding. Hij is eindverantwoordelijk voor de aansturing van de Bijzonder Opsporingsambtenaren (BOA's) van het Cluster handhaving, voor zover het de taken op het vlak van openbare orde, openbare ruimte en veiligheid betreft. Daarnaast onderhoudt de burgemeester de contacten met de politie en de brandweer.

#### *College*

Handhavingstaken zijn binnen het college verdeeld over drie portefeuillehouders. De portefeuillevdeling is daarbij als volgt:

- Burgemeester Som is, naast zijn eigen taken als burgemeester, verantwoordelijk voor coördinatie van handhaving.
- Wethouder Thomas is verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en bouw- en woningtoezicht.
- Wethouder Bok is verantwoordelijk voor milieutoezicht op inrichtingen. (onder andere Handhaving- en toezichtprogramma cluster handhaving, 2010, p. 5).

#### *Gemeenteraad*

De gemeenteraad heeft op het vlak van handhaving geen formele bevoegdheid tot het vaststellen van het handhavingsbeleid. Wel moet de raad door het college geïnformeerd worden over het handhavingsbeleid. Tevens moet de raad, conform de Wet Veiligheidsregio's worden geïnformeerd over het brandweerbeleid, inclusief handhaving van de brandveiligheid. Ten aanzien van integrale veiligheid heeft de gemeenteraad de bevoegdheid het lokale integrale veiligheidsbeleid vast te stellen en de uitvoering van het beleid te controleren. Het gaat in dit kader dan ondermeer om het bepalen van de prioriteiten ten behoeve van het regionale politie beleidsplan.

Naast het vaststellen van het integrale veiligheidsbeleid, kan de gemeenteraad ook richting geven aan de inzet van bevoegdheden van de burgemeester. In algemene zin heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om de wettelijke taken en bevoegdheden van de burgemeester te controleren.

Voorts heeft de gemeenteraad de bevoegdheid de Algemeen Plaatselijke Verordening vast te stellen, politiezaken voor raads- of commissievergaderingen te agenderen en risico's mee te geven ten behoeve van het risicoprofiel veiligheidsregio en regionaal beleidsplan van de veiligheidsregio<sup>7</sup>.

#### *Mandatering*

In het handhavingsbeleid Bouw- en ruimtelijke regelgeving is aangegeven dat een aantal handhavingbevoegdheden is gemandateerd aan de directeur van sector Stad, met ondermandaat aan het hoofd van de afdeling Milieu en Bouwen. Het gaat om de volgende bevoegdheden:

- kennisgeving van het voornemen tot bestuursdwang of last onder dwangsom;
- horen of laten horen van belanghebbenden en beoordelen van ingebrachte zienswijzen.

Daarnaast heeft de directeur sector Stad tevens de bevoegdheid tot:

- het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van last onder dwangsom bij handhaving van bestemmingsplannen;
- het invorderen van de last onder dwangsom;
- het opschorten, opheffen of verminderen van de last onder dwangsom.  
(Handhavingsbeleid Bouw- en ruimtelijke regelgeving, paragraaf 5.2)

Ten aanzien van toezicht en handhaving APV heeft volgens de mandaatregeling 2010/2012 de burgemeester aan de directeur Maatschappelijke zorg (in 2010 de directeur Samenleving) de bevoegdheid gemandateerd tot:

- kennisgeving van het voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, de beslissing tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, inclusief kostenverhaal en de invordering en verdere afhandeling.

Uit gesprekken komt naar voren dat besluiten met een grote impact altijd aan de burgemeester en betreffende wethouder worden voorgelegd, ook al is volgens de mandaatregeling deze bevoegdheid gemandateerd aan de directeur. Het gaat dan om zaken met een groot politiek-bestuurlijk risico, bijvoorbeeld omdat het een grote impact heeft op de publieke opinie.

### **3. Is dit beleid vastgesteld door de gemeenteraad?**

Het vaststellen van handhavingsbeleid is geregeld in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Hierin is vastgelegd dat de bevoegdheid tot het vaststellen van handhavingbeleid ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Ook schrijft het Bor voor dat de raad door het college wordt geïnformeerd over het vastgestelde beleid. Formeel is de gemeenteraad dus niet betrokken bij het vaststellen van het beleid en wordt de raad alleen over het beleid geïnformeerd.<sup>8</sup>

Conform de geldende wetgeving is de gemeenteraad niet betrokken geweest bij het vaststellen van de nota Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving, de Oplegnotitie beleid fysieke leefomgeving en het Horecasanctiebeleid. In alle drie de gevallen heeft het college het beleid voorbereid, opgesteld en vastgesteld (zie Collegebesluiten van 17 maart 2009, en 04-10-2011). Het beleid voor handhaving op brandveiligheid is niet door het college vastgesteld, maar is vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de Brandweer(Veiligheids)regio Zuid-Limburg.<sup>9</sup> Voorts heeft de gemeenteraad het Beleidsplan integraal veiligheidsbeleid 2012-2014 in 2012 vastgesteld. Dit beleid heeft raakvlakken met toezicht en handhaving van de APV. In de (onderzoeks)periode

---

<sup>7</sup> Zie voor de bevoegdheden van de gemeenteraad ook de publicatie van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV): "Een belangrijke stem in veiligheid, de invloed van gemeenteraadsliden op veiligheid", 2012.

<sup>8</sup> Besluit omgevingsrecht, artikel 7.2.

<sup>9</sup> Dit is de constatering van de Inspectie leefomgeving en Transport, 1 augustus 2012. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek kon de ambtelijke organisatie geen gemeentelijk beleidsdocument voor handhaving van brandveiligheid overleggen.



2010-2012 werden wijkveiligheidsplannen opgesteld en hadden een operationeel karakter. Deze plannen zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld.

#### **4. Hoe is het beleid uitgewerkt in voor de organisatie werkbare programma's?**

Het beleid is slechts in beperkte mate doorvertaald in werkbare programma's. Ten tijde van het onderzoek was een aantal uitvoeringsprogramma's niet beschikbaar. Het is niet zeker of er voor alle jaren een uitvoeringsprogramma is opgesteld.

##### *Bouwen en Milieu*

Voor het jaar 2010 is een handavingsuitvoeringsprogramma voor bouwen en milieu opgesteld dat als bijlage 3 bij het jaarprogramma (afdelingsplan) Bouwen en Milieu is toegevoegd. In het uitvoeringsprogramma worden echter alleen achteraf getallen gerapporteerd. Er worden geen inschattingen gemaakt van de handavinginzet (behalve ureninschattingen gebaseerd op beschikbare fte's). De doelstellingen worden ook alleen kwalitatief verwoord. Er worden geen inschattingen gemaakt van de inzet op bepaalde thema's of prioriteiten (gemeente Kerkrade, 'Afdelingsplan Milieu en Bouwen 2010', 8 januari 2010). Hierdoor geeft het jaarprogramma beperkt sturing aan de inzet op toezicht en handhaving.

Voor het jaar 2011 is geen jaarprogramma voor Milieu en Bouwen beschikbaar. In de gesprekken is aangegeven dat men in 2011 zowel bestuurlijk als ambtelijk in de veronderstelling verkeerde dat alle bouw- en milieutaken naar de RUD zouden gaan. Om die reden is er toen geen jaarprogramma voor 2011 opgesteld. In 2011 is bestuurlijk besloten niet alle bouw- en milieutaken naar de RUD in te brengen. Voor 2012 is er wel weer een jaarprogramma opgesteld. Ook bij dit programma is het uitvoeringsprogramma milieuhandhaving voor dat jaar als bijlage toegevoegd. In dit programma wordt een overzicht gegeven van de relevante inrichtingen, maar wordt geen inschatting gemaakt van de handavingprioriteiten en ureninzet die hiermee gemoeid is. Alleen voor integrale handhaving wordt op jaarbasis 300 uur geraamd (Jaarprogramma Milieu en Bouwen 2012, p. 23).

Tevens is er een Handhavingprogramma bouw en ruimtelijke regelgeving als bijlage toegevoegd. Wat betreft de handavingstaken op het vlak van Bouw- en ruimtelijke regelgeving is voor het jaar 2012 wel aangegeven hoe de beschikbare capaciteit ingezet gaat worden op de verschillende taakgebieden (jaarprogramma Milieu en Bouwen 2012, pp. 50-51).

##### *Brandveiligheid*

Handhaving op het vlak van Brandveiligheid wordt uitgevoerd door de Brandweer Zuid-Limburg. Een gemeentelijk uitvoeringsprogramma voor handhaving van brandveiligheid is zodoende niet opgesteld. De Brandweer hanteert eigen uitvoeringsprogramma's die gebaseerd zijn op een prioritering volgens een landelijke systematiek<sup>10</sup>. De Inspectie Leefomgeving en Transport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft in een brief aan het college van de gemeente Kerkrade van 1 augustus 2012 laten weten dat niet voldaan wordt aan de eis om als gemeente een uitvoeringsprogramma voor 2012 ten aanzien van de handhaving van de brandveiligheid te hebben: "Uw gemeente beschikt niet over het op grond van artikel 7.3 van het Besluit omgevingsrecht verplichte uitvoeringsprogramma voor 2012 ten aanzien van de handhaving van de brandveiligheid." Het betreft hier een formele onvolkomenheid in het vaststellen van het programma. De brandweer heeft voor 2012 wel een uitvoeringsprogramma opgesteld, maar dit is niet door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Kerkrade vastgesteld.

---

<sup>10</sup> Betreft een landelijk uitgevoerde risicoanalyse, waaruit prioriteiten en controlefrequenties voor het toezicht volgen. Hiermee stellen vrijwel alle brandweerkorpsen hun controleprogramma's op.

## *APV/Openbare orde*

Voor handhaving op openbare orde en veiligheid is er voor het jaar 2010 een Handhaving- en Toezichtprogramma gemaakt. Het gaat hier om een jaarlijks uitvoeringsprogramma. In dit programma zijn de algemene doelstelling, strategie en missie van het cluster verwoord (Handhaving- en Toezichtprogramma 2010, p. 1). In het uitvoeringsprogramma 2010 wordt de link gelegd met de doelstellingen uit de programmabegroting. Vervolgens wordt per thema aangegeven wat de doelstellingen zijn, welke activiteiten worden ondernomen om deze doelstellingen te bereiken. De doelstellingen en de activiteiten zijn niet SMART verwoord. In het uitvoeringsprogramma is wel duidelijk aangegeven wat de prioriteiten zijn voor dat jaar en welke ureninzet hieraan gekoppeld is (Handhaving en toezichtprogramma, p. 10 e.v.). De prioriteiten qua tijdsbesteding liggen bij fiscalisering (parkeerhandhaving), huisuitzetting, controle inrichtingseisen horecagelegenheden, en controle vakantieadressen. Daarnaast probeert de gemeente meer in te zetten op programmatisch handhaven. Hiervoor is ongeveer 10 % van de jaarlijkse capaciteit beschikbaar. Thematische prioriteiten zijn hondenpoep en zwerfafval (p. 17). Ook geven de uitvoeringsprogramma's een overzicht van de totale beschikbare capaciteit (p. 18). Voor de jaren 2011 en 2012 is er, in verband met hoge ziekte-uitval en de transitie die het cluster op dat moment doormaakte, in overleg met de portefeuillehouder voor gekozen geen nieuwe uitvoeringsprogramma's op te stellen voor het cluster Handhaving. Het uitvoeringprogramma voor 2010 is daarom ook op deze jaren van toepassing geweest.

### **5. Welke discretionaire bevoegdheden heeft de organisatie bij de uitvoering van het beleid?**

Het toepassen van bestuursrechtelijke handhavingmiddelen is een zogeheten discretionaire (= vrije) bevoegdheid. Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders in beginsel vrij staat al dan niet handhavend op te treden. In recente jurisprudentie wordt echter een vrij strenge lijn gevolgd jegens gedogen. Bij geconstateerde overtredingen, dient het college van burgemeester en wethouders in beginsel handhavend op te treden. In dit verband wordt wel gesproken over een beginselplicht tot handhaven.

Toch bestaat in de praktijk nog wel enige ruimte om te besluiten van handhaving af te zien, met name in gevallen waarbij er zicht is op het legaliseren van de illegale situatie op korte termijn. Daarnaast is niet uitgesloten dat er ook andere bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan in een concreet geval gedogen toelaatbaar wordt geacht. Op het college van burgemeester en wethouders rust dan echter de plicht om gemotiveerd duidelijk te maken welke bijzondere omstandigheden dat zijn en waarom het van zijn beleidsvrijheid om van handhaven af te zien gebruik heeft gemaakt.

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van de geldende kwaliteitscriteria voor handhaving verplicht een gedoogstrategie vast te stellen. Hierin wordt aangegeven waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders tijdelijk achterwege kan blijven.

### **6. Welke aanvullende beleidspunten zijn vastgelegd ten aanzien van gedoogbeleid?**

In het Handhavingsbeleid bouwen en ruimtelijke regelgeving omschrijft de gemeente zelf de situaties waarin gedogen mogelijk is:

- Overmachtsituaties
- Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is
- Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie
- (Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving, 2009, geen paginanummers, paragraaf 3.3.1.D)

Daarnaast bevat het handhavingsbeleid bouwen en RO een hardheidsclausule die tot doel heeft "om in bepaalde gevallen af te kunnen wijken van het beleid om onbillijke situaties te voorkomen" (Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving, 2009, geen paginanummers, paragraaf 4.2.5.). Ook in de Wabo oplegnotitie wordt naar de hardheidsclausule verwezen. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het verschil tussen de mogelijkheid te gedogen en de mogelijkheid gebruik te maken van de hardheidsclausule eigenlijk academisch is; beiden staan afwijkingen van het vastgestelde beleid toe.

De discretionaire bevoegdheid bij handhaving in de openbare ruimte is beperkt. De APV is richtinggevend voor de handhaving. Er is voor APV tot 2011 geen apart beleidsdocument beschikbaar waarin gedoogbeleid of een hardheidsclausule is opgenomen. De oplegnotitie beleid fysieke leefomgeving van 2011 heeft echter ook betrekking op APV, waardoor ook het gedoogbeleid zoals in de notitie geformuleerd betrekking heeft op APV. Hetzelfde geldt voor milieu en brandveiligheid.



## 4 Uitvoering

### 4.1 Uitvoering toezicht

#### 7. Welke concrete toezichtacties hebben plaatsgevonden?

Voor bouwen/ruimtelijke regelgeving en milieu is er geen overzichtslijst van toezichtacties beschikbaar. Ook voor APV is er geen overzichtslijst beschikbaar van concrete toezichtacties. Er wordt door de BOA's en de toezichthouders dagelijks gepatrouilleerd. Daarnaast wordt er gereageerde op binnengekomen klachten en meldingen. Het gaat daarbij om een aantal klachten en meldingen per dag.

#### 8. Welke prioriteiten zijn daarbij gevolgd?

##### *Bouwen en Milieu*

Bij milieutoezicht volgen de prioriteiten uit een uitgevoerde risicoanalyse waarbij op brancheniveau de milieurisico's zijn ingeschat. Vervolgens wordt samen met de toezichthouders milieu op basis van hun veldkennis de intensiteit van het toezicht op de individuele bedrijven binnen de branches bepaald. Leidend daarbij is het naleefgedrag en milieurisico's. Dit leidt tot een jaarlijks controleprogramma.

In de gesprekken is aangegeven dat bij bouwtoezicht sprake is van een dermate beperkte personele capaciteit (van vier inspecteurs in 2009 naar twee inspecteurs in de periode 2010-2012) dat hoofdzakelijk prioriteit wordt gegeven aan veiligheid bij controles. Andere aspecten van het Bouwbesluit zoals energiezuinigheid en bruikbaarheid hebben geen prioriteit. Overigens blijkt uit de gesprekken en een meeloopsessie met een bouwinspecteur dat afhankelijk van de bouwinspecteur naast veiligheid tijdens een bouwcontrole ook wel naar niet prioritaire aspecten gekeken wordt. Verder wordt door de toezichthouders aangegeven dat minder vaak wordt gecontroleerd bij bouwprojecten waar bouwbedrijven bij betrokken zijn die op grond van eerdere inspecties goed werk bleken te leveren. Tegelijkertijd wordt er vaker gecontroleerd bij particulieren en bedrijven waar de toezichthouders geen vertrouwen hebben in het naleefgedrag.

##### *APV*

De urenverdeling voor 2010 laat zien dat er veel tijd wordt besteed aan parkeertoezicht. In gesprekken wordt aangegeven dat dit mede om fiscale redenen gebeurt. Daarnaast is er echter nog een deel van de capaciteit beschikbaar voor programmatisch toezicht houden. Uit gesprekken komt naar voren dat programmatisch of thematisch handhaven vooral plaatsvindt op basis van aandachtspunten die via de raad bij de burgemeester of het college terechtkomen. Het gaat dan om zaken die in de publieke opinie een belangrijke rol spelen, zoals hondenpoep en zwerfvuil. Uit gesprekken komt naar voren dat de prioriteiten voor 2011 en 2012 dezelfde zijn geweest als voor 2010.

#### 9. Is het uitgevoerde toezicht in overeenstemming met het in onderdeel 1 omschreven beleid en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's?

##### *Milieu*

Op basis van de gesprekken bestaat de indruk dat het jaarlijkse uitvoeringsprogramma c.q. controleprogramma voor milieutoezicht één op één wordt gevolgd. De controleprogramma's zijn samen met de toezichthouders tot stand gekomen en het aantal controles is afgestemd met de beschikbare capaciteit. Uit het jaarverslag over 2012 blijkt de uitvoering conform controleprogramma te zijn. Door het ontbreken van jaarverslagen over 2010 en 2011 kon echter niet worden gecontroleerd of het controleprogramma ook daadwerkelijk in die jaren conform is uitgevoerd.

### *Bouwen*

Voor bouwen geldt dat er weliswaar een planning kan worden gemaakt voor de uitvoering van bouwtoezicht, maar dat de werkvoorraad zich moeilijk laat voorspellen zoals dat wel kan bij bijvoorbeeld milieutoezicht. Het gaat in hoofdzaak om controles na afgegeven bouwvergunningen. Van tevoren is niet duidelijk hoeveel en welk type bouwplannen worden ingediend. Het realiseren van het uitvoeringsprogramma is dan ook eerder toeval dan dat sprake is van effectieve sturing van de uitvoering. Ten aanzien van het aantal geraamde en uitgevoerde controles blijkt uit het jaarverslag over 2012 dat deze nagenoeg overeenkomen (495 van de 500 geplande controles). Door het ontbreken van jaarverslagen over 2010 en 2011 kunnen echter geen uitspraken over deze uitvoeringsjaren gedaan worden.

### *APV*

Uit gesprekken komt naar voren dat het uitgevoerde beleid in overeenstemming is met de doelstellingen in de programmabegroting en het uitvoeringsprogramma.

## **10. Hoe wordt de kwaliteit van het toezicht geborgd?**

Een gangbare manier om de kwaliteit van het toezicht te borgen is naast opleiding en training de werkprocessen eenduidig te beschrijven en ervoor zorg te dragen dat ook daadwerkelijk volgens deze beschreven werkprocessen en/of werkinstructies en/of protocollen wordt gewerkt. Er is weliswaar een aantal werkinstructies beschikbaar, maar niet voor alle disciplines en niet voor alle jaren. Daarbij geldt dat de beschikbare protocollen al meerdere jaren niet zijn geactualiseerd.

### *Milieu*

Naast kwaliteitsborging via werkprocesbeschrijvingen is ook het functioneel scheiden van de vergunningverlenende taak en handhavende taak van belang. Hiermee kan worden voorkomen dat er een loyaliteitsconflict ontstaat tussen vergunningaanvrager en vergunningverlener – handhaver. Het (voor)overleg en intensievere contacten met de vergunningaanvrager kan handhavend optreden bemoedigen.

Voor milieuhandhaving is er een gedetailleerd uitgewerkt protocol voor milieuhandhaving beschikbaar, maar dit dateert uit 2004 en is sindsdien niet geactualiseerd (Gemeente Kerkrade, 'Protocollenboek Handhaving Milieuregelgeving', 21 december 2004). Er zijn wel nieuwe protocollen opgesteld voor de nieuwe RUD/omgevingdienst, maar deze hebben echter alleen betrekking op de door de RUD uitgevoerde taken (betreft een deel van het milieutoezicht).

Bij milieutoezicht is geen functiescheiding aangebracht tussen vergunningverlening en handhaving. Dit houdt in dat de vergunningverleners ook toezicht houden op naleving van de afgegeven vergunningen. Daarmee voldoet de gemeente Kerkrade niet aan de wettelijke eis tot scheiding van deze twee functies. In de gesprekken werd aangegeven dat vanwege de beperkte personele capaciteit voor milieuvergunningverlening en -toezicht bij de gemeente het aanbrengen van functiescheiding niet haalbaar is. In de gesprekken is aangegeven dat de toezichthouders wekelijks overleg met de afdelingsmanager voeren over de geconstateerde overtredingen en handavingsgevallen. Bij dat overleg zijn ook de specialisten en juristen aanwezig. Voorts is in de gesprekken aangegeven dat de toezichthouders milieu intervisie toepassen ter bevordering van deskundigheid.

### *Bouwen en RO*

Voor bouwtoezicht ontbreken actuele protocollen, werkinstructies en/of werkprocesbeschrijvingen. Om te voorkomen dat er vaste handavingsrelaties ontstaan hanteert de gemeente een roulatiesysteem. De gemeente is opgedeeld in twee gebieden (rayons) die elk zijn toegewezen aan een bouwinspecteur. Er wordt volgens het Bouwbeleidsplan uit 2009 en de Wabo oplegnotitie uit 2011 één keer per drie jaar van rayon gerouleerd. Dit is door betrokken ambtenaren ook bevestigd. Roulatie van rayons wordt echter niet schriftelijk geregistreerd.

In de gesprekken is aangegeven dat tijdens wekelijkse werkoverleggen de verschillende actuele handavingsgevallen tot in detail met elkaar worden doorgesproken. Bij die overleggen zijn ook de juristen en specialisten aanwezig. Volgens de betrokken medewerkers dragen deze overleggen bij aan de kwaliteit van toezicht en handhaving. Voorts werd in de gesprekken aangegeven dat ook voor bouwtoezicht intervisie wordt ingevoerd, zoals dat voor milieutoezicht al functioneert.

#### *Openbare orde en APV*

Voor APV wordt er geen gebruik gemaakt van protocollen en werkinstructies. De APV, het Wetboek van Strafrecht, de Algemene wet bestuursrecht, en een aantal bijzondere wetten vormen de basis voor de bevoegdheden van de toezichthouder en handhaver. Medewerkers geven aan dat dit voor hen een voldoende richtlijn geeft bij het uitvoeren van de werkzaamheden; al hun bevoegdheden zijn in de APV opgenomen. Tijdens de participerende observatie hebben we vast kunnen stellen dat medewerkers in geval van twijfel de APV raadplegen en onderling overleg voeren over de te volgen aanpak van toezicht en handhaving. Daarbij werkt het cluster handhaving ook met het door het Ministerie van Justitie opgestelde nieuwe functieprofiel BOA. Alle BOA's moeten aan dit profiel voldoen (gesprek met coördinator cluster handhaving). Ook wordt er binnen het cluster handhaving werk gemaakt van training en opleiding, ondermeer door het project "education permanent" en door het uitvoeren van een skills audit. Daarnaast werken de BOA's openbare ruimte met een systeem van on the job coaching voor nieuwe medewerkers. Hierbij wordt een nieuwe medewerker begeleid door een ervaren collega die wederom wordt begeleid door de coördinator.

#### **11. Wat zijn de oorzaken van eventuele tekortkomingen in de kwaliteit?**

#### **12. Welke risico's loopt de gemeente en welke leerpunten zijn er ten aanzien van het toezicht?**

Er is in de uitvoeringsorganisatie beperkte formele (schriftelijk vastgelegde) borging van kwaliteit van toezicht en handhaving. Werkprocessen en procedures liggen niet vast op papier. Hiermee wordt de kwaliteit afhankelijk van de individuele medewerker. Het ontbreken van formele borging van kwaliteit wordt deels gecompenseerd door de wekelijkse werkoverleggen waarin tot in detail handavingszaken worden doorgesproken, intervisie bij milieutoezicht., en opleidingen bij het cluster handhaving.

In de gesprekken komt naar voren dat de medewerkers over het algemeen een positief beeld hebben van de kwaliteit van de uitvoering door de eigen organisatie.

Het gebrek aan borging van de kwaliteit van toezicht en handhaving brengt risico's met zich mee op het terrein van kwaliteit(sverschillen), willekeur en inbreuk op integriteit. Deze risico's kunnen ertoe leiden dat niet wordt opgetreden na geconstateerde overtredingen of dat meldingen en handavingsverzoeken niet worden opgepakt. Tijdens het onderzoek is de indruk ontstaan dat de gemeente beschikt over capabele en integere medewerkers, maar dat er door het gebrek aan borging te weinig zekerheid is dat er ook altijd zorgvuldig en correct wordt gehandeld.

#### *Milieu*

Bij het milieutoezicht zijn in het onderzoek geen tekortkomingen geconstateerd. Wel werd uit de gevalsstudie duidelijk dat de dossiervorming niet in alle gevallen op orde is. In een milieudossier ontbraken stukken waardoor niet opgemaakt kon worden of de geconstateerde overtredingen ongedaan waren gemaakt en of er opvolging was van een opgelegde last onder dwangsom.<sup>11</sup> Bij navraag werden aanvullende stukken toegestuurd die in het dossier ontbraken. Gelet op het beperkte aantal onderzochte dossiers kan echter geen uitspraak worden gedaan over de dossiervorming in het algemeen. Onvolledige dossiervorming brengt het risico met zich mee op niet adequaat optreden na geconstateerde overtredingen. Zeker indien het toezicht door andere toezichthouders wordt uitgevoerd die de handavingshistorie niet kennen.

---

<sup>11</sup> Dossiervorming is overigens een taak van het cluster DIVA en niet van de afdeling zelf.

### *Bouwen en RO*

Uit de gesprekken en participerende observatie komt het beeld naar voren dat de bouwinspecteurs op een professionele wijze uitvoering geven aan hun toezichtstaak. Uit het onderzoek zijn ten aanzien van toezicht geen tekortkomingen in de kwaliteit naar voren gekomen. Wel komt uit de gesprekken naar voren dat de beschikbare personele capaciteit voor bouwtoezicht zich op een kritisch niveau zou bevinden. Dit lijkt weliswaar niet zozeer ten koste te gaan van de individuele controles, maar zo mogelijk wel van het bouwtoezicht als geheel. Er worden keuzes gemaakt in de intensiteit van het toezicht, waarbij het de vraag is hoe groot de risico's hiervan zijn voor de kwaliteit van de bouwwerken.

### *Openbare orde en APV*

Uit de gesprekken en participerende observatie komt het beeld naar voren dat het cluster handhaving een professionele organisatie is die zich bewust is van het belang van kwalitatief goede handhaving en toezicht. Uit het onderzoek zijn geen tekortkomingen in de kwaliteit naar voren gekomen.

Een aantal risicofactoren met betrekking tot de kwaliteit kunnen wel worden onderscheiden. Deze risicofactoren hangen samen met de oorsprong van het cluster handhaving als een werkgelegenheidsvoorziening die vooral werkte met stadswachten zonder toezichthoudende of BOA bevoegdheden. De laatste paar jaren maakt het cluster een transformatie door in de richting van een organisatie die primair op toezicht en handhaving is gericht. Daarbij zijn er veel nieuwe taken en bevoegdheden aan het cluster toegewezen.

De uitvoeringscapaciteit is echter zeer beperkt. Door langdurige ziekte is deze capaciteit ook nog minder dan gepland. De opschaling van het aantal taken en bevoegdheden gecombineerd met de beperkte capaciteit vraagt veel van het personeel. Er bestaat daarom een risico op het vlak van de personeelsbezetting, zowel qua opleidingsniveau als qua ureninzet.

## **4.2 Uitvoering handhaving**

### **13. Welke concrete handhavingsacties hebben plaatsgevonden?**

#### *Bouwen en Milieu*

Voor bouwen en milieu zijn alleen gegevens over handhavingsacties beschikbaar over 2012. Deze zijn opgenomen in het Jaarverslag handhaving omgevingsrecht 2012. Voor 2010 en 2011 ontbreken deze gegevens.

<b>Taakveld</b>	<b>Handhavingsactie</b>	<b>Aantal 2012</b>
Milieu	Aankondiging dwangsom	10
	Dwangsom	9
Bouwen/RO	Aankondiging dwangsom	26
	Dwangsom	20

Voor brandveiligheid zijn er geen specifieke gegevens beschikbaar.

#### *APV*

Het aantal administratieve handhavingsacties per jaar voor APV is zeer beperkt. In totaal zijn er over de jaren 2010, 2011, en 2012 de volgende handhavingsacties uitgevoerd: twee maal een besluit tot beschouwen als gevaarlijke hond en opleggen aanvullende voorwaarden (kort aanlijnen/muilkorf). Eén maal is er sprake geweest van het opleggen van een maatregel wegens het overtreden van de sluitingstijden bij een horecabedrijf. Twee maal is er een schriftelijke melding geweest tot het voornemen van het opleggen van maatregelen als gevolg van het overtreden van sluitingstijden. Eén maal is een horeca-exploitant middels een schrijven gesommeerd om de banken die voor zijn horeca-inrichting stonden weg te halen, omdat het voor de betreffende horeca inrichting niet is toegestaan een terras te plaatsen. Daarnaast zijn er in 2010 circa 1.800 processen verbaal opgemaakt voor



parkeer- en verkeersovertredingen (het betreft hier zogeheten fiscale processen verbaal) (Handhavingsprogramma Cluster handhaving 2010, pp. 11-12). In 2011 en 2012 zijn er respectievelijk circa 3400 en circa 3000 processen verbaal opgemaakt.

**14. Welke andere bronnen (zoals constatering, meldingen en/of klachten van derden) zijn er, die hebben geleid of zouden kunnen leiden tot handhaving en op welke wijze hebben deze geleid tot handhavingssacties c.q. gedogen van bepaalde situaties? Noem hierbij aantallen naar aard en actie.**

De gemeente krijgt vanuit verschillende bronnen aanwijzingen van overtredingen. Uiteraard hebben de eigen toezichthouders een belangrijke signaalfunctie bij het constateren van overtredingen. Daarnaast kunnen ook burgers of bedrijven melding maken van een vermoedelijke overtreding. De gemeente krijgt dagelijks meldingen binnen van mogelijke overtredingen. Veel van deze meldingen komen binnen bij het Klant Contact Centrum. Voor zover het openbare orde en APV betreft worden deze meldingen doorgegeven aan het Cluster handhaving en geregistreerd in het centrale meldingssysteem van het Cluster. Een uitputtend overzicht van het aantal meldingen en/of klachten op het vlak van APV is echter niet beschikbaar.

Ook voor Milieu en Bouwen/RO kunnen er via burgers klachten binnenkomen. In dat geval wordt de melding doorgegeven aan de betreffende milieu of bouwinspecteurs, waarna deze ter plekke een inspectie uitvoeren. In de bestudeerde cases hebben we hier een aantal gevallen van gezien. Vanuit de ambtelijke organisatie is er echter geen totaaloverzicht van het aantal meldingen of klachten dat via burgers en bedrijven is binnengekomen.

**15. Welke prioriteiten zijn daarbij gevolgd?**

In de beleidsnota's kunnen kaders worden meegegeven voor het stellen van prioriteiten bij binnenkomende klachten. Omdat de gemeente in beginsel een plicht heeft handhavend op te treden kunnen de kaders alleen aangeven welke type meldingen als eerste worden opgepakt. In de gemeentelijke beleidsdocumenten worden de handhavingprioriteiten echter onvoldoende richtinggevend vastgelegd. Zodoende is het voor inspecteurs en toezichthouders van de gemeente uit de beleidsdocumenten niet duidelijk welk type meldingen als eerst moeten worden nagetrokken. In de praktijk betekent dit dat de medewerkers proberen alle verzoeken tot handhaving op te pakken. Het Cluster handhaving maakt daarbij wel een eigen prioritering op basis van urgentie, waaronder het aantal klachten en ook op basis van de meest logische aanrijdroute. Dit wordt door de afzonderlijke BOA's zelf bepaald zonder dat hiervoor een richtlijn bestaat. Wel hebben de BOA's onderling de indruk hierbij dezelfde prioriteiten te stellen. Geconstateerde overtredingen worden vervolgens doorspeeld naar de betreffende handhavingjuristen.

De handhavingjuristen voor APV geven aan voldoende capaciteit te hebben om alle handhavinggevallen die uit meldingen of klachten voortkomen in behandeling te nemen. Dit is mogelijk omdat slechts een beperkt aantal geconstateerde overtredingen van de APV daadwerkelijk handhaving vereist. In veel gevallen worden geconstateerde overtredingen door het optreden van de toezichthouders (BOA's) in het veld opgelost. Na melding van een klacht voeren de BOA's ter plekke een controle uit en gaan daarbij met de overtreder in gesprek. De overtreder wordt gewaarschuwd en gezamenlijk wordt gekeken naar een redelijke termijn waarop de overtreding ongedaan moet zijn gemaakt. Vervolgens wordt er aangegeven dat er op korte termijn sprake zal zijn van een hercontrole. In veel gevallen is de overtreding bij hercontrole ongedaan gemaakt. Tijdens de participerende observatie is deze werkwijze als zodanig geobserveerd.

Uit de gesprekken blijkt dat evenals bij APV ook de juridische capaciteit voor bouwen en milieu voldoende is om de handhavinggevallen binnen de wettelijke termijnen af te handelen. Ten aanzien van eventuele gedoogsituaties wordt in één van de gesprekken aangegeven dat er bij klachten op het vlak van RO in principe geen sprake is van gedogen. Ook wordt aangegeven dat wanneer er wel wordt gedoogd, dit niet schriftelijk wordt vastgelegd in een gedoogbeschikking, maar dat dit mondeling aan de overtreder wordt aangegeven. Wat betreft het daadwerkelijk handhavend optreden komt uit de gevoerde gesprekken naar voren dat er in een aantal gevallen door de gemeente niet wordt gehandhaafd zonder dat duidelijk is waarom er niet wordt opgetreden. Uit

bestudering van een aantal handhavingss dossiers komt naar voren dat er inderdaad in een enkel geval handhaving niet is doorgezet. Er is door de gemeente, conform beleid, een dwangsom opgelegd die bij herhaaldelijk in gebreke blijven wel wordt verbeurd, maar niet is geïncasseerd. Het is uit het dossier en het gesprek met de dossierhouder onduidelijk waarom hier niet is overgegaan tot invordering. In een latere ambtelijke reactie in het kader van ambtelijk wederhoor is bevestigd dat de verbeurde dwangsom niet is geïnd. Daarbij werd aangegeven dat "de vraag werd gesteld of de last onder dwangsom hier wel het juiste middel is. In beginsel is legaliseren hier eenvoudig mogelijk. De aanpak wordt heroverwogen".

#### **16. Is de uitgevoerde handhaving in overeenstemming met het in onderdeel 1 omschreven beleid en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's?**

Voor zover dat kan worden beoordeeld op basis van de gevalsstudies, is er voor milieu volgens de gemeentelijke sanctiestrategie gehandeld.

Op basis van de gevalsstudies is geconstateerd dat er voor bouwen/RO niet in alle gevallen geheel in overeenstemming met het handhavingbeleid is gehandeld. Bij één dossier is wel een dwangsom verbeurd, maar niet geïnd.

Handhaving op het vlak van APV is in lijn met het gemeentelijk beleid. In de onderzochte dossiers is volgens het geldende handhavingbeleid gehandeld.

#### **17. In welke gevallen heeft dit geleid tot bezwaar- en beroepsprocedures?**

Er is binnen de ambtelijke organisatie geen overzichtslijst beschikbaar van alle handhaving-gevallen die hebben geleid tot bezwaar- of beroepsprocedures. Er kan daarom geen inschatting worden gemaakt van het aantal gevallen waarin klachten of meldingen hebben geleid tot bezwaar- of beroepsprocedures.

In interviews wordt aangegeven dat de juridische onderbouwing van handhavingbesluiten over het algemeen goed in elkaar zit en dat de gemeente daarom het merendeel van de beroepsprocedures wint.

#### **18. Wat zijn de gevolgen geweest van deze procedures op het gebied van beleid, prioritering en concrete acties?**

De indruk die uit de gesprekken naar voren komt is dat de juridische dimensie van de handhaving goed op orde is en dat de gemeente weinig procedures verliest. Daardoor is er weinig feedback van gevolgen van bezwaar- en beroepsprocedures in de richting van beleid, prioritering en acties.

#### **19. Hoe wordt de kwaliteit van de handhaving geborgd?**

De kwaliteit van de handhaving wordt slechts beperkt formeel geborgd, dit geldt zowel voor handhaving op milieuregelgeving, bouwen/RO, als APV. Zo zijn er voor handhaving geen actuele protocollen en werkprocessen in gebruik. In gesprekken wordt aangegeven dat er niet volgens protocollen wordt gewerkt, maar vooral op basis van eigen ervaring en expertise van handhavers en toezichthouders. Verder komt uit de gevoerde gesprekken ook naar voren dat er geen standaard inwerktraject is. Hierdoor worden nieuwe medewerkers in sommige gevallen slechts beperkt ingewerkt.<sup>12</sup>

Gebruik van een computerprogramma voor registratie en termijnbewaking vormt een andere belangrijke component van kwaliteitsbewaking. Voor het registreren van handhavinggevallen heeft de gemeente de beschikking over het systeem SBA. Dit systeem stelt toezichthouders in staat om handhavinggevallen over te dragen aan de handhavingjurist. Uit gesprekken en participerende observatie komt naar voren dat dit systeem

---

<sup>12</sup> Binnen het Cluster handhaving (APV) wordt wel bewust met een inwerktraject gewerkt, maar dit inwerktraject heeft betrekking op toezicht, niet op handhaving.

echter slechts beperkt wordt gebruikt. Een aantal medewerkers werkt al wel actief met het systeem, maar het merendeel van de medewerkers maakt geen structureel gebruik van alle functionaliteiten van SBA. Zo worden veel handhavinggevallen mondeling en via e-mail overgedragen, zonder gebruik te maken van de functionaliteit die SBA hiervoor biedt. Medewerkers geven aan dat dit in de praktijk naar tevredenheid werkt.

Daarnaast biedt SBA geen functionaliteit voor workflowmanagement of het in de gaten houden van bezwaar- en beroepstermijnen. Uit gesprekken en observatie komt naar voren dat handhavers voor het managen van hun werklast en voor het zekerstellen van termijnen gebruikmaken van de functionaliteiten van Outlook. Hoewel medewerkers aangeven dat dit in de praktijk goed werkt, maakt het ontbreken van functionaliteiten voor planning- en termijnbewaking het voor medewerkers wel moeilijker om het overzicht te houden.

Een ander probleem op het vlak van kwaliteitsborging betreft de koppeling van digitale documenten. Alle ingekomen en uitgaande documenten worden geregistreerd in het systeem Corsa. In dit systeem krijgt ieder document een afzonderlijk documentnummer. Registratie van documenten onder één casusnummer is wel mogelijk, maar er is organisatiebreed voor gekozen om dit niet te doen. Om ervoor te zorgen dat naar elkaar verwijzende documenten teruggevonden kunnen worden moeten medewerkers in het systeem documenten aan elkaar koppelen. Als dit niet goed gebeurt, dan is niet na te gaan of alle documenten van de bepaalde casus gevonden zijn. Ook is er geen koppeling mogelijk tussen Corsa en SBA. Handhavers moeten daarom alsnog in Corsa de betreffende documenten opzoeken die zij voor hun in SBA geregistreerde cases nodig hebben. Uit observatie en gesprekken blijkt dat medewerkers in de praktijk daarom hun eigen papieren archief bijhouden waarin zij alle stukken bij de hand hebben. Medewerkers geven aan dat dit in de praktijk goed werkt. Wel is koppeling van Corsa met SBA door de afdeling gewenst, maar dit is vanwege de bijgaande kosten nog niet geïmplementeerd.

## **20. Wat zijn de oorzaken van eventuele tekortkomingen in de kwaliteit?**

Uit de gesprekken en observaties komt het beeld naar voren dat handhaving door de betrokken medewerkers op een capabele wijze wordt uitgevoerd. Ook uit telefonische gesprekken met een aantal bij handhavinggevallen betrokken burgers komt naar voren dat men over het algemeen tevreden is over de communicatie en onderbouwing van besluiten door de gemeente. Bij één dossier geeft de handhavingsverzoeker te kennen de onderbouwing van het besluit van de gemeente om niet handhavend op te treden niet duidelijk te vinden. Daarbij wordt aangegeven dat de gemeente bij de handhavingsverzoeker de indruk maakte een eerdere melding van vermeende overtredingen niet serieus te nemen, waardoor de betrokkene over is gegaan tot een formeel handhavingsverzoek. Ook bij de behandeling van het handhavingsverzoek wekte de gemeente bij deze verzoeker de indruk het verzoek niet serieus te nemen. Voorts is de onderbouwing van de hoogte van een opgelegde dwangsom voor betrokken burgers en bedrijven niet altijd duidelijk.

Tijdens het onderzoek is er verder maar één type tekortkoming van de kwaliteit geconstateerd. Dit betreft het niet invorderen van een verbeurde dwangsom. Zoals bij de beantwoording van onderzoeksvraag 15 is aangegeven, is uit het dossier en het gesprek met de dossierhouder onduidelijk waarom hier niet is overgegaan tot invordering. In een latere ambtelijke reactie in het kader van ambtelijk wederhoor is bevestigd dat de verbeurde dwangsom niet is geïnd. Daarbij werd aangegeven dat "de vraag werd gesteld of de last onder dwangsom hier wel het juiste middel is. In beginsel is legaliseren hier eenvoudig mogelijk. De aanpak wordt heroverwogen".

Op andere kwaliteitsaspecten zoals adequate onderbouwing van besluiten, het volgen van de sanctiestrategie en reactie en besluitvormingstermijnen zijn geen gebreken geconstateerd.

## **21. Welke risico's loopt de gemeente en welke leerpunten zijn er ten aanzien van de handhaving?**

De gemeente loopt op een aantal punten risico's wat betreft handhaving. Hierbij gelden voor APV, bouwen/RO en Milieu op hoofdlijnen dezelfde risico's. Deze punten hangen samen met het gebrek aan borging van de kwaliteit van toezicht en handhaving en hebben betrekking op continuïteit, kwaliteit en (tegengaan van) willekeur en eventueel integriteitschendingen.

Een belangrijk risico vormt het gebrek aan formele borging zoals hierboven uiteengezet. Onze indruk is dat de gemeente beschikt over capabele en integere medewerkers, maar dat er door het gebrek aan borging te weinig zekerheid is dat er ook altijd zorgvuldig en correct wordt gehandeld. Dit is zeker een risico als het gaat om de instroom van nieuwe medewerkers. Zonder vaststaande protocollen of een vast inwerktraject bestaat de kans dat de werkwijze van nieuwe medewerkers afwijkt van de gewenste werkwijze. Het gebrek aan borging van de kwaliteit van toezicht en handhaving brengt ook bestuursrechtelijke risico's met zich mee indien bijvoorbeeld niet binnen daarvoor geldende termijn op handhavingsverzoeken wordt gereageerd c.q. besloten. Er is dan sprake van een fictieve weigering van het verzoek tot handhaven.<sup>13</sup> Dit brengt met name risico's met zich mee als het om een overtreding gaat met grote veiligheids- en of gezondheidsrisico's c.q. -gevolgen.

Een andere potentiële oorzaak van tekortkomingen betreft de beperkte continuïteit. Voor handhaving bouwen/RO en Milieu was één jurist beschikbaar. Indien deze jurist zou uitvallen dan kan de continuïteit niet direct worden gegarandeerd.<sup>14</sup> Inmiddels is handhaving voor RO ondergebracht bij een jurist van RO zelf. Voor APV is de bezetting ook beperkt, maar hier zijn twee juristen iedere gedeeltelijk verantwoordelijk voor handhaving (naast een aantal beleidstaken). Doordat deze twee medewerkers op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden kunnen zij elkaars werk relatief eenvoudig overnemen.

In één gesprek wordt ook aangegeven dat er vanuit de leiding niet voldoende sturing wordt gegeven. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in werkoverleggen. Voor zover deze al plaatsvinden, zijn deze vooral pro forma en laten geen inhoudelijke (handhavings)discussie van vraagstukken toe. Hierdoor worden de echte vragen vooral in de wandelgangen tussen medewerkers onderling gesteld. Mede omdat schriftelijke richtlijnen over de opzet en doelstelling van werkoverleggen ontbreken, hebben wij deze uitspraken niet kunnen verifiëren aan de hand van andere bronnen.

---

<sup>13</sup> In de ambtelijke reactie is aangegeven dat dit probleem in de praktijk niet heeft gespeeld. Het blijft echter een potentieel risico.

<sup>14</sup> De taken kunnen niet direct door een collega worden overgenomen die werkzaam is op hetzelfde gebied. Wel spreken juristen van de afdeling onderling over hun werkzaamheden en is er ook capaciteit voor inhuur.

## 5 Monitoring

### 22. Hoe worden de resultaten van het toezicht- en handhavingsbeleid (inclusief gedoogbeleid) gemeten?

#### *Bouwen en Milieu*

In beleidsnota's voor bouwen/RO en Milieu is vastgelegd hoe de resultaten van het toezicht- en handhavingbeleid worden gemeten. Dit heeft betrekking op registratie van indicatoren, tijdschrijven en periodieke rapportage hierover.

Zo is in de Wabo oplegnotitie aangegeven dat er over toezicht en handhaving verschillende indicatoren worden bijgehouden en geregistreerd in het software programma SBA (Wabo-oplegnotitie p. 15). Zoals hierboven aangegeven, wordt het computerprogramma SBA echter niet door alle medewerkers volledig gebruikt. Verder zijn de gekozen indicatoren niet in de beleidsnota's of uitvoeringsprogramma's vastgelegd. De enige indicator die in de uitvoeringsprogramma's wordt beschreven is de tijdsbesteding per taak. Omdat niet alle handhavingzaken volledig in SBA worden geregistreerd en omdat onduidelijk is welke indicatoren moeten worden gemonitord, is het twijfelachtig of alle indicatoren daadwerkelijk worden bijgehouden zoals bedoeld.

Het beleid stelt dat er viermaal per jaar een rapportage wordt opgesteld waarin de doelen, activiteiten en uitvoering van afspraken worden teruggekoppeld. Ieder half jaar moet er worden gerapporteerd of de voortgang van activiteiten in het uitvoeringsprogramma bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen. Tevens brengt het college van B&W jaarlijks aan het eind van het jaar verslag uit aan de gemeenteraad. Dit verslag geeft een beeld van de uitvoering en resultaten (Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving, 2009).

Op het vlak van milieuhandhaving wordt verder door het college gesteld dat een tijdschrijftool (TIM) het mogelijk maakt de door de organisatie werkelijk bestede uren te monitoren en af te zetten tegen de begrote inzet (College van B&W, Brief aan Gedeputeerde Staten betreffende review (milieu)handhaving 2010, 17 februari 2011). Dit systeem wordt ook gebruikt om de jaarlijks geraamde uren te vergelijken met de daadwerkelijke ureninzet. Dit wordt echter niet in een rapportage vastgelegd.

Aan deze vastgelegde rapportageverplichtingen wordt slechts deels voldaan. Via de P&C cyclus wordt jaarlijks verslag gelegd over de financiële kaders met betrekking tot handhaving. In de begroting en jaarrekening wordt echter slechts zeer summier ingegaan op beleidsindicatoren en de bereikte effecten (zie bijvoorbeeld de jaarrekening 2010, p. 45-46). Hierdoor geven de P&C documenten erg weinig informatie over de resultaten van het handhavingsbeleid. Ook in de beschikbare uitvoeringsprogramma's wordt alleen gerapporteerd over ureninzet, niet over de bereikte resultaten.

Voorts blijken de genoemde kwartaalrapportages niet voorhanden. In reactie op de vraag naar bestuurs- en managementrapportages geeft de ambtelijke organisatie aan dat deze documenten niet beschikbaar zijn. Hierdoor is er binnen de ambtelijke organisatie en het college geen duidelijk zicht op de resultaten van het handhavingbeleid op het vlak van bouwen/ruimtelijke regelgeving en milieu.

Tenslotte wordt er van de tijdsbesteding in de jaarprogramma's wel een inschatting gemaakt, maar wordt er vervolgens niet gerapporteerd over de daadwerkelijke inzet. Omdat de kwartaalrapportages ontbreken en er in de jaarstukken alleen wordt gerapporteerd over de financiële kaders zijn er geen rapportages waarin deze geraamde ureninzet wordt afgezet tegen de werkelijk bestede uren.

#### *Openbare orde en APV*

Voor openbare ruimte en APV zijn er geen richtlijnen over monitoring en rapportage in beleidstukken te vinden. Wel worden er voor APV meldingen van handhavingverzoeken en daaropvolgende toezichtacties vastgelegd in het eigen computersysteem van het Cluster handhaving. Hierin worden ook mutaties aangebracht zodat er een

overzicht is van de ondernomen acties. In gesprekken wordt aangegeven dat er uit dit systeem managementinformatie wordt gehaald en dat hierover ieder kwartaal een cijfermatige rapportage wordt gemaakt. Aangegeven wordt dat het hier alleen de belangrijkste cijfers betreft en geen volledig rapport met duiding en koppeling aan de beleidsdoelstellingen. Per kwartaal rapporteert het Cluster op deze manier aan het afdelingshoofd. De sturingsinformatie wordt dan ook nadrukkelijk betrokken in het periodiek overleg tussen afdelingshoofd en clusterleider. Het afdelingshoofd rapporteert vervolgens eens per jaar aan de burgemeester.

### **23. Op welke wijze vindt evaluatie van het beleid en de uitvoering daarvan plaats?**

In de Wabo oplegnotitie is opgenomen dat de uitgevoerde risicoanalyses jaarlijks worden geactualiseerd op basis van een evaluatie van het programma van het voorgaande jaar. Er blijken echter geen expliciete evaluaties te zijn uitgevoerd. Ook de risicoanalyses worden niet systematisch jaarlijks geactualiseerd. In de gesprekken is aangegeven dat de naleefstrategie (uit de Oplegnotitie Wabo uit 2011) jaarlijks wordt geëvalueerd. Dit wordt echter niet in een document vastgelegd.

Voor milieu geldt dat de risicoanalyse op brancheniveau wel jaarlijks is geactualiseerd, maar deze wordt niet schriftelijk vastgelegd. Er wordt binnen de branches op individueel bedrijfsniveau wel jaarlijks een analyse van de risico's gemaakt die uitmondt in een controleprogramma. In de gesprekken is aangegeven dat de risicoanalyse op brancheniveau nog steeds actueel is en daardoor niet geactualiseerd hoefde te worden. Specifiek voor milieu zijn er geen evaluatiedocumenten opgesteld, anders dan het Jaarverslag handhaving omgevingsrecht 2012. In het jaarverslag wordt echter slechts verslag gedaan over uitgevoerde activiteiten en worden er geen 'lessen' getrokken.

In de gesprekken is aangegeven dat voor bouwen geen expliciete evaluatie wordt uitgevoerd. Aangegeven is dat bij het opstellen van het jaarprogramma wel de ervaringen van het afgelopen jaar worden betrokken. De risicoanalyse wordt daarbij wel jaarlijks geactualiseerd, maar niet schriftelijk vastgelegd.

Er is voor toezicht- en handhaving op APV alleen over 2010 een jaarverslag beschikbaar. Hierin wordt gerapporteerd over het aantal binnengekomen klachten en het aantal opgemaakte processen-verbaal per onderwerp (bijv. hondenpoep, parkeren, et cetera). Ook wordt er een gedetailleerde ureninzet weergegeven. Verder wordt er in het jaarverslag op deze kengetallen een vergelijking gemaakt met de jaren 2008 en 2009. Hiermee geeft het jaarverslag een compleet beeld van de inzet en geleverde prestaties over 2010. Voor 2011 en 2012 zijn geen jaarverslagen van het Cluster handhaving beschikbaar.

### **24. Wordt de directie, de burgemeester, het college en/of de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang en zo ja, op welke wijze?**

#### *Directie*

In de gesprekken is aangegeven dat de directie wordt geïnformeerd op basis van de planning- en controlcyclus.

#### *Burgemeester*

De burgemeester ontvangt één maal per jaar een rapportage over de reguliere uitvoering voor zover die betrekking heeft op zijn verantwoordelijkheden. In geval van evenementen wordt de burgemeester vooraf geïnformeerd om het toezicht op het evenement door te spreken. Ook bij incidenten wordt de burgemeester direct geïnformeerd.

#### *College*

Op portefeuillehouderniveau is er tweewekelijks overleg met de handhavingafdeling. Daar worden bijzonderheden besproken. Daarnaast ontvangt het college twee maal per jaar vanuit de ambtelijke organisatie de informatie voor de voorjaars- en najaarsnota. Deze informatie is echter voornamelijk financieel van aard en geeft het college geen duidelijk beeld van de mate waarin handhaving- en toezichtacties zijn uitgevoerd en doelstellingen zijn bereikt.

### *Gemeenteraad*

De Wabo oplegnotitie stelt dat er, conform de eisen van het Bor, tweemaal per jaar (voorjaars- en najaarsnotitie) wordt gerapporteerd door het college aan de gemeenteraad over bereiken van doelstellingen en uitvoering van handhavingsacties. De verantwoording in de voorjaars- en najaarsnota's is echter vooral financieel van aard en geeft geen zicht op de voortgang in het bereiken van doelstellingen en uitvoering van handhavingsacties. In de jaarrekeningen wordt slechts gedeeltelijk verantwoording afgelegd over de inhoudelijke prestaties, afhankelijk van de gehanteerde beleidsindicator. Zo werden in 2010 en 2011 ten aanzien van toezicht en handhaving alleen beleidsindicatoren voor aantal bouwcontroles gehanteerd.

Daarnaast stelt de Wabo oplegnotitie dat het college van B&W jaarlijks, op basis van de evaluatie en rapportage, een jaarverslag uitbrengt over handhaving in de fysieke leefomgeving, dat zij ter kennis brengen van de gemeenteraad. Hierin wordt verslag gedaan van doelbereik, afspraken met externe partners, handhavingprestaties, terugkoppeling van resultaten en aanbevelingen. Er is alleen een jaarverslag over handhaving van het omgevingsrecht over 2012. Hierin wordt wel verslag gedaan van handhavingprestaties, maar wordt geen verslag gedaan over doelbereik, afspraken met externe partners en aanbevelingen.





## 6 Rol van de raad

### **25. Op welke wijze heeft de gemeenteraad in de periode 2010-2012 invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot handhaving?**

Op basis van de gesprekken met medewerkers en collegeleden bestaat de indruk dat de gemeenteraad over het algemeen beperkte interesse heeft voor toezicht en handhaving. Wel wordt er in gesprekken aangegeven dat de raad soms aan de hand van specifieke problematiek (bijvoorbeeld hondenpoep) bij de burgemeester aangeeft dat hij hier graag meer handhaving op zou zien.

Er is, afgezien van de reguliere begrotings- en verantwoordingsdocumenten, vrijwel geen betrokkenheid van de raad bij toezicht en handhaving. Wel worden er incidenteel informerende presentaties voor de raad gehouden (bijvoorbeeld over de Wabo). Voor zover bekend zijn er geen schriftelijke raadvragen aan de ambtelijke organisatie gesteld over toezicht en handhaving.

Opgemerkt wordt dat het jaarverslag handhaving omgevingsrecht over 2012 niet aan de gemeenteraad is toegestuurd. Het jaarverslag geeft ten opzichte van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten inhoudelijke informatie over de toezichts- en handavingsprestaties van de gemeente. Hierdoor heeft de gemeenteraad geen gelegenheid gehad inhoudelijk te reageren op de toezicht- en handavingsinspanningen en resultaten daarvan.

In gesprekken is aangegeven dat bij de totstandkoming van het handavingsbeleid de gemeenteraad geen actieve rol heeft gespeeld bij het stellen van kaders.

### **26. Is de gemeenteraad of een of meerdere van haar leden, buiten deze rollen, op een andere wijze betrokken geweest bij de bepaling en uitvoering van handavingsacties?**

In gesprekken is aangegeven dat er incidenteel medewerkers door een raadslid worden benaderd met een handavingsverzoek. Daarbij wordt aangegeven dat vermoed wordt dat de raadsliden door burgers zijn benaderd vanwege een handavingscasus. Er is in gesprekken één casus naar voren gekomen waarbij het raadslid niet direct zelf bij de casus betrokken was (dus niet direct zelf overlast heeft ervaren).

### **27. Hoe ziet de betrokkenheid van de raad eruit bij de totstandkoming van beleid, monitoring van doelstellingen en prestaties en eventuele bijstelling van beleid?**

In gesprekken met medewerkers en collegeleden is aangegeven dat de gemeenteraad niet betrokken is geweest bij de totstandkoming van het handavingsbeleid. Wel is aangegeven dat de gemeenteraad vragen heeft gesteld over zaken die onder burgers leven, zoals overlast van zwerfvuil of hondenpoep en heeft daarvoor aandacht van het college gevraagd. Dit kan worden geïnterpreteerd als betrokkenheid bij bijstelling van beleid. Overigens is niet duidelijk in hoeverre dat ook heeft geleid tot bijstelling van het handavingsbeleid.

Voorts is in de gesprekken aangegeven dat de gemeenteraad geen actieve betrokkenheid heeft gehad bij het monitoren van doelstellingen en prestaties. De gemeenteraad is weliswaar geïnformeerd op grond van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, maar er zijn volgens de geïnterviewde medewerkers en collegeleden geen specifieke vragen gesteld naar aanleiding van deze documenten.

De gemeenteraad was wel betrokken bij de besluitvorming rond de regionalisering van de brandweer en de vorming van de Regionale Uitvoeringsdienst RUD Zuid Limburg. Zo heeft de gemeenteraad op 19 december 2012 toestemming verleend tot het treffen van de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg en heeft de raad kennis genomen van het bedrijfsplan. Eerder<sup>15</sup> heeft de gemeenteraad

---

<sup>15</sup> Op 27 februari 2008 heeft de gemeenteraad besloten tot oprichting van de Brandweer Zuid Limburg.

toestemming verleend tot het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Zuid-Limburg.  
Bijsturing en controle vindt door de gemeenteraad plaats via de begroting en verantwoording.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies

Dit rekenkameronderzoek heeft tot doel de volgende **hoofdvraag** te beantwoorden:

*"In hoeverre is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Kerkrade vastgelegd en is dit beleid en de uitvoering ervan rechtmatig, doeltreffend en doelmatig?"*

In antwoord op deze hoofdvraag luidt de **hoofdconclusie** als volgt:

In gemeente Kerkrade worden toezicht en handhaving door de medewerkers professioneel uitgevoerd. De borging van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid kan echter worden verbeterd. Door het ontbreken van door het college vastgesteld toezichtsbeleid voor brandveiligheid en het te laat vaststellen van Wabo-handhavingsbeleid voldoet de gemeente niet geheel aan de wettelijke verplichting beleid vast te stellen. Het handhavingbeleid voor bouwen en ruimtelijke ordening en voor milieu is rechtmatig, maar de onderbouwing van het beleid is onvolledig omdat probleem- en risicoanalyses niet schriftelijk worden vastgelegd.

De doeltreffendheid van het beleid kan moeilijk worden vastgesteld door het ontbreken van SMART doelstellingen, bijpassende indicatoren, en jaarlijkse evaluatie van uitvoeringsprogramma's. Tijdens de casestudies is wel vastgesteld dat alle overtredingen, op één geval na, zijn beëindigd nadat de gemeente tot handhaving is overgegaan.

Met betrekking tot de doelmatigheid van het beleid kan worden geconstateerd dat deze onvoldoende in de organisatie is geborgd. De doelmatigheid van het beleid hangt af aan de mate van doorwerking van de probleem- en risicoanalyses, via prioriteiten, naar uitvoeringsprogramma's en daadwerkelijke uitvoering. Doordat de beleidsdoelstellingen onvoldoende zijn doorvertaald in meetbare uitvoeringsprogramma's en de onderbouwing van prioriteiten en doestellingen door middel van probleem- en risicoanalyses niet geheel inzichtelijk is, kan de doelmatigheid van het beleid niet worden aangetoond. Wel hebben we tijdens het onderzoek vastgesteld dat de uitvoering op hoofdlijnen overeenkomt met de gestelde beleidsprioriteiten.

Deze hoofdconclusie is uitgewerkt in de volgende deelconclusies. Deze deelconclusies zijn onderverdeeld naar de 5 thema's die in dit onderzoek zijn onderzocht:<sup>16</sup>

#### **Onderdeel 1. Beleid en Uitvoeringsprogramma's**

*Deelconclusie 1. De gemeente voldoet niet geheel aan de verplichting handhavingsbeleid vast te stellen.*

De gemeente heeft haar handhavingsbeleid vastgelegd in de Nota Handhavingsbeleid Bouw- en Ruimtelijke Regelgeving, de Oplegnotitie Beleid Fysieke Leefomgeving en het Horecaconvenant.<sup>17</sup> Voor handhaving van APV openbare ruimte is geen aanvullend beleid opgesteld en vindt handhaving plaats op basis van de APV zelf. Tot 2011 was er geen geldend handhavingsbeleid specifiek voor milieu. Dit was vanaf 2010 echter wel een wettelijke verplichting. Kerkrade heeft dus enige tijd niet aan de wettelijke verplichting voldaan. Ook is het handhavingsbeleid voor brandveiligheid door het algemeen bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld en niet door het college van B&W. Ook dit is een wettelijke verplichting waaraan de gemeente niet voldoet.

---

<sup>16</sup> Om de conclusies zo helder en beknopt mogelijk te houden zijn per thema de hoofdpunten weergegeven. De nummering van de conclusies komt daarom niet overeen met de nummering van de onderzoeksvragen.

<sup>17</sup> Aanvullend beleid is ook opgesteld voor drugsbeleid en prostitutiebeleid, maar deze onderwerpen vallen buiten de scope van dit rekenkameronderzoek.

*Deelconclusie 2. De geformuleerde doelstellingen zijn kwalitatief geformuleerd en zijn niet voldoende specifiek, meetbaar en tijdsgebonden om uitspraken over doelrealisatie te doen.*

De doelstellingen in het Handhavingsbeleid Bouwen en Ruimtelijke Regelgeving en ook in de Oplegnotitie Beleid Fysieke Leefomgeving zijn kwalitatief en op hoofdlijnen beschreven. Een operationele uitwerking ontbreekt.

*Deelconclusie 3. De onderbouwing van de doelstellingen is niet inzichtelijk.*

Er worden wel jaarlijks probleem- en risicoanalyses uitgevoerd, maar deze worden niet schriftelijk vastgelegd.

*Deelconclusie 4. De verdeling van taken en bevoegdheden binnen het college en de ambtelijke organisatie is duidelijk geregeld.*

Burgemeester Som is, naast zijn taken als burgemeester op het vlak van openbare orde en veiligheid, verantwoordelijk voor coördinatie van handhaving. Wethouder Thomas is verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en bouw- en woningtoezicht. Wethouder Bok is verantwoordelijk voor milieutoezicht. In de mandaatregeling is ook de mandatering aan de ambtelijke organisatie duidelijk vastgelegd.

*Deelconclusie 5. De vertaling van gemeentelijke doelstelling naar jaarlijkse uitvoeringsprogramma's vindt onvoldoende plaats.*

Voor bouwen en milieu is er in 2011 geen uitvoeringsprogramma opgesteld en zijn de doelstellingen in het programma voor 2010 niet voldoende specifiek en meetbaar geformuleerd. Ook wordt er geen inschatting gemaakt van de ureninzet per thema per jaar. Voor 2012 is dit wel gebeurd. Voor APV is voor 2010 een uitvoeringsprogramma opgesteld, maar niet voor 2011 en 2012. In het uitvoeringsprogramma APV worden wel duidelijke prioriteiten gesteld, maar worden deze niet uitgewerkt in SMART doelstellingen. Voor handhaving van brandveiligheid heeft de gemeente geen eigen uitvoeringsprogramma. Dit programma wordt opgesteld door de brandweer.

## **Onderdeel 2. Uitvoering Toezicht**

*Deelconclusie 6. De uitvoering van het beleid is op hoofdlijnen in overeenstemming met de doelstellingen van het beleid. De prioriteiten in de uitvoering van het toezicht liggen bij veiligheid, gezondheid, en voor APV bij parkeertoezicht.* Doordat de doorvertaling van doelstellingen naar uitvoeringsprogramma's onvoldoende plaats vindt, is de link tussen doelen en uitvoering niet volledig inzichtelijk. Uit de gevoerde gesprekken blijkt evenwel dat voor milieu de prioriteiten in de uitvoering goed worden gevolgd. Voor bouw is het toezicht grotendeels afhankelijk van nieuwbouwprojecten, waardoor de uitvoering minder goed te plannen is. Vanwege beperkte personele capaciteit wordt bij bouwtoezicht prioriteit gegeven aan veiligheidsaspecten.

Voor APV ligt de uitvoering in lijn met de gestelde prioriteiten. Er wordt vrij veel tijd besteed aan parkeertoezicht. Verder wordt er programmatisch toezicht gehouden op basis van signalen uit de politiek.

*Deelconclusie 7. De kwaliteit van de uitvoering van het toezicht is onvoldoende geborgd.*

Voor bouwen en ruimtelijke ordening en voor milieu zijn er onvoldoende actuele werkinstructies en protocollen beschikbaar, hoewel dit wel wettelijk vereist is. Bij milieutoezicht is er verder geen strikte scheiding tussen vergunningverlening en handhaving, zoals wettelijk vereist is. Wel vindt er bij milieutoezicht wekelijks overleg plaats met de afdelingsmanager om eenduidigheid in optreden te bevorderen. Bij bouwtoezicht wordt roulatie van rayons toegepast. Dit wordt echter niet schriftelijk vastgelegd. Het gebrek aan borging van de kwaliteit van toezicht en handhaving brengt risico's met zich mee op het terrein van kwaliteit, willekeur en inbreuk op integriteit. Door het ontbreken van formele borging is de kwaliteit van het toezicht namelijk in sterke mate afhankelijk van de individuele medewerker.

*Deelconclusie 8. Ondanks de beperkte borging is de kwaliteit van de uitvoering goed.*

Uit het onderzoek zijn op geen van de vlakken (bouwen/RO, brandveiligheid, milieu, APV) kwalitatieve tekortkomingen naar voren gekomen. De indruk is dat de medewerkers een professionele instelling hebben en over het algemeen goed werk leveren.

### **Onderdeel 3. Uitvoering Handhaving**

*Deelconclusie 9. In de gemeentelijke beleidsdocumenten zijn de handhavingprioriteiten onvoldoende richtinggevend vastgelegd.*

Zodoende is het voor toezichthouders van de gemeente, op basis van het beleid, niet duidelijk welk type meldingen als eerste moeten worden nagetrokken. In de praktijk betekent dit dat medewerkers proberen alle klachten en meldingen zo snel mogelijk op te pakken. De juridische capaciteit voor zowel bouwen en ruimtelijke ordening, milieu, en APV is echter voldoende om de handhavinggevallen binnen de wettelijke termijnen af te handelen.

*Deelconclusie 10. De kwaliteit van de uitvoering van handhaving is onvoldoende geborgd.*

Voor alle drie de beleidsvelden (bouwen/RO, milieu en APV) zijn er geen actuele werkprocessen en protocollen in gebruik. Ook is er voor handhaving bouwen en ruimtelijke ordening en voor milieu geen standaard inwerktraject. Hierdoor is de kwaliteit van handhaving sterk afhankelijk van de individuele medewerker. Daarnaast wordt het informatiseringssysteem SBA beperkt gebruikt voor overdracht van cases en biedt het geen mogelijkheden voor workflowmanagement of het in de gaten houden van bezwaar- en beroepstermijnen. Dit maakt termijnbewaking voor medewerkers moeilijker.

De tekortkomingen in de borging van de handhavingkwaliteit brengen voor alle drie de werkvelden (APV, bouwen/RO en Milieu) op hoofdlijnen dezelfde risico's met zich mee: risico's op onvoldoende continuïteit, onvoldoende kwaliteit en willekeur en mogelijke integriteitschendingen.

*Deelconclusie 11. Handhaving is over het algemeen in overeenstemming met het gemeentelijk sanctiebeleid.*

Uit gesprekken, casestudies en observatie komt het beeld naar voren dat handhaving door de betrokken medewerkers op een capabele wijze wordt uitgevoerd en dat ook de juridische onderbouwing van de handhaving goed op orde is. De gemeente verliest weinig procedures en voor milieu en APV wordt er volgens de gemeentelijke sanctiestrategie gehandeld. Voor bouwen en ruimtelijke ordening komt uit gesprekken en casestudies naar voren dat er in een enkel geval niet volgens het gemeentelijk sanctiebeleid is gehandeld. Het betreft het niet invorderen van een verbeurde dwangsom.

### **Onderdeel 4. Monitoring, controle en verantwoording**

*Deelconclusie 12. Evaluatie van de resultaten van het beleid vindt onvoldoende plaats.*

De planning- en controlcyclus (P&C) vormt voor zowel directie, college als raad de belangrijkste bron van informatie over toezicht- en handhaving. De P&C-stukken geven echter geen duidelijk beeld van de mate waarin handhaving- en toezichtacties zijn uitgevoerd en doelstellingen zijn bereikt. Voor een goed inzicht in resultaten zijn er ook onvoldoende indicatoren in de beleidsnota's en uitvoeringsprogramma's vastgelegd. Aanvullend op de P&C-cyclus vindt periodieke rapportage van managementinformatie plaats. Hierin wordt inzicht gegeven in urenbesteding, maar niet in bereikte resultaten. Jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsprogramma vindt voor bouwen en ruimtelijke ordening en voor milieu niet plaats. Voor APV is er alleen over 2010 een jaarverslag beschikbaar. Door de beperkte evaluatie en rapportage hebben management, college en raad onvoldoende inzicht in de effectiviteit van het beleid.

### **Onderdeel 5. De rol van de raad**

*Deelconclusie 13. De raad is beperkt betrokken bij het toezicht- en handhavingbeleid.*

Op basis van gesprekken met medewerkers en collegeleden ontstaat het beeld dat de gemeenteraad behalve de reguliere P&C cyclus slechts af en toe betrokken is bij toezicht- en handhaving. De raad heeft geen actieve rol gespeeld bij het stellen van kaders voor toezicht- en handhaving. Formeel heeft de gemeenteraad op het vlak van handhaving ook geen bevoegdheid tot het vaststellen van het beleid. Wel moet de raad door het college geïnformeerd worden over het handhavingsbeleid. Op basis van signalen vanuit het college of de samenleving wijst de raad het college incidenteel op specifieke problematiek. In gesprekken is verder aangegeven dat er heel af en toe medewerkers door een raadslid met een handhavingsverzoek worden benaderd. Voor zover kon

worden nagegaan zijn hierbij op aangeven van de ambtelijke organisatie de formele procedures voor een handhavingsverzoek gevolgd. Van belang hierbij is verder dat een handhavingsverzoeker wel een direct belanghebbende moet zijn.

## **7.2 Aanbevelingen**

### **Aanbeveling 1: Werk het beleid uit tot heldere en meetbare doelstellingen**

- Werk de huidige algemene beleidsdoelstellingen van het toezicht- en handhavingbeleid uit in SMART doelstellingen.
- Kies bij de beleidsdoelstellingen prestatie- en effectindicatoren om de voortgang ten opzichte van de doelstellingen in kaart te brengen.
- Stel de probleem- en risico-analyses op schrift.
- Maak een duidelijke koppeling tussen probleem- en risico-analyse → prioriteiten → doelen → prestatie-indicatoren → uitvoeringsplannen → benodigde middelen.

### **Aanbeveling 2: Laat door het college toezichtsbeleid voor brandveiligheid vast stellen**

### **Aanbeveling 3: Maak een consequente scheiding tussen vergunningverlening en handhaving**

- Zorg er voor dat ook de eerste waarschuwingsbrief door de medewerker handhaving gestuurd wordt en niet door de vergunningverlener.
- Zorg er voor dat vergunningverlening en handhaving ten minste op dossierniveau, maar liever nog op functieniveau, gescheiden zijn.

### **Aanbeveling 4: Zorg voor goede borging van de kwaliteit van de uitvoering**

- Stel voor ieder jaar voor alle handhavingsterreinen een uitvoeringsprogramma op.
- Leg de werkwijze vast in protocollen en werkinstructies.
- Bezie of er richtlijnen kunnen worden opgesteld voor het inwerken van nieuwe medewerkers.

### **Aanbeveling 5: Evalueer de resultaten van het beleid**

- Rapporteer in de P&C-documenten ten minste over: personele inzet, financiële middelen, en te leveren prestaties en geleverde prestaties.
- Rapporteer jaarlijks in een handhavingjaarverslag over de resultaten van het toezicht- en handhavingbeleid en de lessen hieruit voor het volgende jaar.
- Overweeg om eenmaal per collegeperiode onderzoek te (laten) doen naar naleefgedrag en de maatschappelijke effecten van het beleid.

### **Aanbeveling 6: Maak duidelijke afspraken over de rol van de raad**

- Bepaal als raad welke kaderstellende rol je wilt spelen bij het toezicht- en handhavingbeleid.
- Maak met het college afspraken over de toekomstige rol van de raad in het opstellen en vaststellen van toezicht- en handhavingbeleid.
- Bepaal als raad welke informatie voor de raad van belang is (gegeven de gekozen kaderstellende rol).

## 8 Bestuurlijke reactie



### Bestuursdienst

Bezoekadres:  
Markt 33  
Ambtenaar  
J.W.H.M. Gulpen MA  
Telefoonnummer  
14 045  
Telefax  
045-5676395  
Zaaknummer

Rekenkamercommissie Kerkrade  
t.a.v. de heer W.J. Heijltjes, voorzitter - p/a Griffie  
Postbus 600  
6460 AP Kerkrade

Uw brief van  
19-12-2013  
Onderwerp  
Rapportage 'Toezicht en handhaving'  
Bijlage(n)  
0

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
BB/GU  
140000825

Datum  
2 januari 2014

VERZONDEN 15 JAN 2014

Geachte heer Heijltjes,

Met genoegen hebben wij kennis genomen van het rapport van het rekenkameronderzoek 'Toezicht en handhaving' van 18 december 2013. De rapportage is thans aan ons voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Deze brief vormt de reactie.

#### 1. Procesgang

Op deze plek verdient het naar onze mening aandacht om terug te kijken naar het 'Nawoord van de Rekenkamercommissie' bij gelegenheid van het rekenkamerrapport 'Doorwerking rekenkameronderzoeken'. In dit nawoord heeft de Rekenkamercommissie instemmend gereageerd op de vernieuwende wijze van behandeling van de rekenkamerrapporten. Een behandeling die onder meer bijdraagt aan de duidelijkheid van de rapportage.

De tijd tot aan de presentatie van het onderhavige rapport is te kort geweest om optimaal te kunnen profiteren van deze vernieuwende opzet en het centraal ingestelde coördinatiepunt. Gevolg was een onduidelijk brief- en e-mailverkeer, op momenten chaotische wijze van informatieverzameling door de onderzoekers en op momenten naar onze mening onredelijke deadlines voor het aanleveren van informatie. Ambtelijk heeft dit tot nogal wat 'ruis' geleid.

Wij gaan er van uit dat het inrichten van een ambtelijk coördinatiepunt, verankerd binnen de functie van het afdelingshoofd Bestuur en Bedrijfsvoering van de Bestuursdienst, en een ad hoc functioneel overleg bij gelegenheid van een rekenkameronderzoek, bestaande uit griffier, secretaris en bedoeld afdelingshoofd, bij toekomstige rekenkameronderzoeken borg staan voor een meer gestroomlijnde procesgang.

Overigens heeft het, bij gelegenheid van het 'Doorwerkingsonderzoek,' eerder geëntameerde, overleg bij het gereedkomen van het rapport voor de 'ambtelijke reactie' en het rapport voor de 'bestuurlijke reactie' ook thans haar waarde bewezen. Dit



Postbus 600 6460 AP Kerkrade BNG-bankrekening 28.50.04.484  
Telefoon 045 - 567 67 67 IBAN NL49 BNGH 0285 0044 84  
Telefax 045 - 567 63 95 BIC BNCHNL2G



overleg, dat plaats vond op 16 december 2013, bood de gelegenheid over en weer tot het uitwisselen van informatie en overwegingen.

## 2. Algemeen beeld van de rapportage

Gelet op de intensiteit waarmee het onderzoek door het adviesbureau is uitgevoerd hadden wij verwacht dat niet alleen terug gekeken zou worden naar het verleden maar ook een doorkijk zou worden gedaan naar de toekomst. Wij constateren dat vooral is teruggekeken op de periode 2010-2012. De wereld van toezicht en handhaving is nu juist sterk in beweging en de gang van zaken zoals dat in de gekozen periode ging is nu al achterhaald. De spelers zijn veranderd, het omgevingsveld en de wettelijke regels zijn veranderd en staan op het punt nog verder te veranderen en onze organisatie is veranderd (o.m. vorming van RUD). Naar onze mening biedt het rapport op onderdelen weinig doorkijk naar de toekomst.

## 3. Conclusies en aanbevelingen

Wij vinden het belangrijk om te mogen constateren dat toezicht en handhaving door medewerkers professioneel wordt uitgevoerd. Zoals u in het overleg van 16 december 2013 aangaf is er geen sprake geweest van misstanden. U concludeert verder dat de borging van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid (administratieve organisatie) hierbij aandachtspunt is. Wij erkennen dit en zien hierin een huiswerkopdracht waarin wij begin 2014 mee aan de slag zullen gaan. Wel willen wij er voor waken dat dit niet doorschiet in een administratieve last; zeker gelet op de omvang van de bezetting.

Wij kunnen ons vinden in de conclusies en aanbevelingen en zullen deze meenemen in de dagelijkse bedrijfsvoering van toezicht en handhaving.

Verder willen wij in dezen opmerken dat de provincie Limburg samen met alle Limburgse gemeenten een traject is gestart waarbij in kaart wordt gebracht in hoeverre gemeenten, de provincie en de RUD voldoen aan de kwaliteitscriteria zoals die voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de WABO naar verwachting per 1 januari 2015 een wettelijke status krijgen (uitvoering met ambitie). Kerkrade neemt ook deel en een eerste doorlichting van de werkwijze van onze gemeente heeft inmiddels plaatsgevonden door het door de provincie ingeschakelde bureau. De doorlichting zal waar nodig resulteren in een concreet verbeterplan.

Veel van de aanbevelingen uit het onderhavige rekenkamerrapport zullen in dit verbeterplan een plaats krijgen.

De provinciebrede aanpak, die medio 2013 van start is gegaan, scheidt de mogelijkheid om van elkaar te kunnen leren, elkaar te kunnen aanvullen en niet telkenmale zelf het spreekwoordelijke wiel hoeven uit te vinden.

Het college,

J.J.M. Som

De secretaris,

H.J.M. Coumans MPM



## 9 Nawoord Rekenkamercommissie Kerkrade

Het verheugt de Rekenkamercommissie Kerkrade dat het college van burgemeester en wethouders voortvarend te werk is gegaan met het formuleren van zijn reactie op het rapport "Toezicht en Handhaving".

Daarmee is het onderzoek thans gereed om voor te leggen aan de gemeenteraad.

In zijn reactie constateert het college, dat toezicht en handhaving door medewerkers professioneel wordt uitgevoerd. Zoals in het rapport vermeld, is er sprake van een capabele/professionele inzet van de uitvoering door de medewerkers. Er zijn geen misstanden geconstateerd. Wel dient de administratieve organisatie versterkt te worden met het oog op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. De Rekenkamercommissie Kerkrade stelt met tevredenheid vast, dat het college de aanbevelingen geheel onderschrijft en mee zal nemen in de dagelijkse bedrijfsvoering. Het college ziet het als een huiswerkopdracht om met de borging van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de administratieve organisatie aan de slag te gaan.

Met andere woorden kan het college zich volledig vinden in de inhoud van het rekenkamerrapport.

Het college geeft verder aan dat er op de procesgang en het algemeen beeld van de rapportage wel aanmerkingen zijn.

Het college constateert dat de nieuwe procedure zoals afgesproken naar aanleiding van het rekenkamerrapport "Doorwerking rekenkamerrapporten" in dit onderzoek nog niet in werking is kunnen treden gezien het feit dat beide onderzoeken gezamenlijk opliepen.

Met de in dit onderzoek gehanteerde procesgang zou ruis zijn ontstaan ten gevolge van onduidelijk brief en e-mailverkeer, chaotische wijze van gegevensverzameling en onredelijke deadlines.

De rekenkamercommissie is deze mening niet toegedaan. Bij de start van het onderzoek is van de zijde van de rekenkamercommissie duidelijk aangegeven welke gegevens voor het onderzoek op welke termijn noodzakelijk zijn. Gezien het feit dat het onderzoek startte in de vakantieperiode zijn de termijnen zodanig aangepast, dat deze uiteindelijk zelfs veel ruimer zijn geweest dan gebruikelijk. Bovendien hebben de onderzoekers steeds gecommuniceerd via de aangewezen contactpersoon binnen de ambtelijke organisatie.

Wat hier ook van zij, in de toekomst zal dit voorkomen worden door middel van de nieuwe procesgang, die is afgesproken naar aanleiding van het rapport "Doorwerking rekenkameronderzoeken".

Ten aanzien van het algemeen beeld van de rapportage geeft het college aan, dat het graag een doorkijk naar de toekomst had gezien, waar in het rapport vooral een terugblik is gegeven.

Welnu, in de onderzoeksopzet is door de rekenkamercommissie bewust gekozen voor een terugblik, hetgeen in principe ook altijd de aard van rekenkameronderzoek is.

De rekenkamercommissie is uiteraard bereid om in de toekomst met het college in overleg te gaan bij het vaststellen van onderzoeksopdrachten, waarmee onderzoeken met een doorkijk naar de toekomst tot de mogelijkheden kunnen behoren. Deze toegevoegde vorm van overleg maakt overigens deel uit van de nieuwe procesgang.



## Bijlage 1 Bestudeerde documenten

- Brandweer Zuid-Limburg, Jaarrekening 2010, geen datum.
- Brandweer Zuid-Limburg, Jaarrekening 2011, februari 2012.
- Gemeente Kerkrade, Afdeling Milieu en Bouwen, Uitvoeringsprogramma's toezicht en handhaving omgevingsrecht 2013, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, Afdelingsplan Milieu en Bouwen 2010, 8 januari 2010.
- Gemeente Kerkrade, Afdeling Milieu en Bouwen, jaarprogramma 2012, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, Afdeling Milieu en Bouwen, jaarverslag 2012, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, Cluster Handhaving, Handhaving en Toezichtprogramma 2010, april 2010.
- Gemeente Kerkrade, Handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving, februari 2009.
- Gemeente Kerkrade, Handhavingbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving, december 2006.
- Gemeente Kerkrade, Informatie Flexteam, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, Jaarrekening 2011, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, Jaarrekening 2010, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, Oplegnotitie beleid fysieke leefomgeving, toezicht en handhaving, 21 juli 2011.
- Gemeente Kerkrade, Protocolboek Handhaving Milieuregelgeving, 21 december 2004.
- Gemeente Kerkrade, Handhaving discretionaire bevoegdheid, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, Horecasanctiebeleid, april 2003.
- Gemeente Kerkrade, Risicoanalyse vergunninggericht werken bouwen en sloop, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, Structuurvisie Kerkrade 2010-2020, 30 maart 2011.
- Gemeente Kerkrade, Cluster Handhaving, jaarverslag 2010, geen datum.
- Gemeente Kerkrade, mandaat-, volmacht-, en machtigingsregeling Kerkrade 2010.
- Gemeente Kerkrade, mandaat-, volmacht-, en machtigingsregeling Kerkrade 2012.
- College van B&W, Brief aan Gedeputeerde Staten betreffende review (milieu)handhaving 2010, 17 februari 2011.
- College van B&W, Besluit betreffende uitvoeringsprogramma's toezicht en handhaving omgevingsrecht, 29 januari 2013.
- College van B&W, Besluit betreffende jaarprogramma 2005 afdeling milieu en bouwen, 21 januari 2005.
- College van B&W, Besluit betreffende afdelingsplan milieu en bouwen 2010, 8 januari 2010.
- College van B&W, Besluit betreffende jaarprogramma 2012 afdeling milieu en bouwen.
- College van B&W, Besluit betreffende handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving gemeente Kerkrade, 11 februari 2009.
- College van B&W, Besluit betreffende handhavings- en toezichtsprogramma cluster handhaving 2010, 16 juni 2010.
- College van B&W, Besluit betreffende handhavingsbeleid bouw- en ruimtelijke regelgeving alsmede de sanctie en gedoogstrategie van de gemeente Kerkrade, 13 december 2006.
- College van B&W, Besluit betreffende jaarprogramma 2005 afdeling milieu en bouwen, 21 januari 2005.
- College van B&W, Besluit betreffende jaarverslag Cluster Handhaving 2010, 30 maart 2011.
- Inspectie Leefomgeving en Transport, Brief betreffende onderzoek gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen, 1 augustus 2012.
- Inspectie Leefomgeving en Transport, Brief betreffende onderzoek gemeentelijk toezicht op de brandveiligheid van zorginstellingen, 19 april 2013.
- Inspectie Leefomgeving en Transport, Brief betreffende Verzoek verwijdering persoonsgegevens inspecteur, 26 november 2012.

- Provincie Limburg, Brief aan college van B&W Kerkrade betreffende review (milieu)handhaving 2010, 21 september 2010.
- Provincie Limburg, Brief aan College van B&W Kerkrade betreffende review 2012, 10 juli 2013.
- RUD Zuid-Limburg, Werkprocessen, conceptversie, 1 april 2013.
- RUD Zuid-Limburg, Producten en dienstencatalogus, conceptversie, 4 april 2013.
- RUD Zuid-Limburg, Standaard Dienstverleningsovereenkomst tussen RUD Zuid-Limburg en gemeente/provincie, conceptversie, geen datum.
- T.E.W. Willems, Brief aan dhr. Blenkers van de VROM Inspectie, 15 juli 2011.
- T.E.W. Willems, Brief aan Inspectie leefomgeving en Transport, 14 augustus 2012.
- T.E.W. Willems, Brief aan Gedeputeerde Staten van Limburg betreffende review (milieu)handhaving 2010, 17 februari 2011.
- VROM Inspectie. Brief inzake rectificatie quick scan asbestzaken, 8 april 2011.

## Bijlage 2 Geïnterviewde personen

- Burgemeester J.J.M. Som.
- Wethouder J.G. Bok, portefeuillehouder milieuhandhaving.
- Wethouder P.J.B.C. Thomas, portefeuillehouder toezicht en handhaving bouwen/ruimtelijke regelgeving.
- Mary Cox, senior medewerker openbare orde en veiligheid en coördinator flexteam.
- Kevin Heijens, jurist handhaving APV.
- Hub Mertens, clusterleider cluster bouwen, omgevingsvergunning en geo-informatie.
- Ton Rompen, voorbereider milieuvergunningen.
- Maurice Rijmsmus, toezichthouder bouwen/ruimtelijke ordening.
- Stephanie Stassen, jurist handhaving APV.
- Maurice Stevens, clusterleider milieu en handhaving.
- Peter van der Wall, toezichthouder milieu.
- Dennie Wauben, clusterleider handhaving APV.
- Chantalle Willems, jurist handhaving milieu en bouwen.
- Tom Willems, afdelingshoofd Milieu en Bouwen.

