

'Gele kaart voor handhaving'

Rekenkameronderzoek naar de handhaving van
bouwregelgeving in de gemeente Ooststellingwerf

Ooststellingwerf, juni 2009

COLOFON

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf

bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met het gemeentelijk apparaat. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie wil door middel van haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Ooststellingwerf, aan de transparantie van het gemeentelijk handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie voert het onderzoek zelf uit, veelal ondersteund door externe onderzoekers. In de onderzoeken wordt altijd teruggekeken naar het verleden, met als nadrukkelijke bedoeling te leren voor de toekomst.

Samenstelling

Leden	W. Gerner N. Meijer E.S. Rijnders
Voorzitter	N. van Rijn
Ambtelijk secretaris	I. Ruijs - IJerman

De rekenkamercommissie is bij de uitvoering van het onderzoek naar de handhaving van bouwregelgeving ondersteund door onderzoeksbureau Pro Facto BV uit Groningen.

Onderzoekers	A. Sibma H.B. Winter M. van der Meij
--------------	--

Contact

Post	Postbus 38 8430 AA OOSTERWOLDE
Mail	rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl
Website	www.ooststellingwerf.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
1 Inleiding	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2. Onderzoeksvragen.....	6
1.3. Reikwijdte onderzoek	7
1.4. Methodologische verantwoording	7
1.5. Leeswijzer.....	8
2 Het normenkader	9
2.1. Woningwet	9
2.2. Normenkader	10
3 Bevindingen	13
3.1. Organisatie	13
3.2. Beleid	14
3.2.1. Handhavingsbeleid	14
3.2.2. Integriteitsbeleid	15
3.3. Uitvoering	16
3.3.1. Toezicht	16
3.3.2. Handhaving	16
3.3.3. Gedogen.....	19
3.3.4. Dossiervorming	20
3.3.5. Borging beleid.....	20
4 Analyse.....	21
4.1. Toetsing normen	21
4.1.1. Bouwregelgeving	21
4.1.2. Handhavingsbeleid	21
4.1.3. Uitvoering.....	22
4.1.4. Vervolgacties	22
4.1.5. Integriteit	23
4.1.6. Effectiviteit	23
4.2. Beantwoording deelvragen.....	24
4.2.1. Deelvragen rechtmatigheid	24
4.2.2. Deelvragen doelmatigheid en doeltreffendheid.....	25
4.2.3. Hoofdvraag.....	26
5 Conclusie en aanbevelingen.....	27
5.1. Conclusie	27
5.2. Aanbevelingen	27
5.2.1. Actualisatie handhavingsbeleid.....	27
5.2.2. Handhavingsprogramma en handhavingsverslag	27
5.2.3. Toezicht	28
5.2.4. Middelen en sturing.....	28
5.2.5. Werkprocessen en dossiervorming	28
5.2.6. Integriteit	28

6 Reactie hoor en wederhoor	29
Nawoord	35
Bronnen	37
Bijlagen	38
I Bouwregelgeving	39
II Toezichts- en sanctiebevoegdheden	41
III Bevindingen.....	42
IV Uitvoering dossieronderzoek	56
V Checklist dossieronderzoek.....	59
VI Geïnterviewden	69
VII Vragenlijst	70

Voorwoord

Voor u ligt het vijfde rapport van de rekenkamercommissie Ooststellingwerf. Het rapport bevat de bevindingen van een onderzoek naar handhaving van bouwregelgeving in de gemeente Ooststellingwerf. Dit onderzoek ligt in het verlengde van het rekenkameronderzoek naar de vergunningafhandeling in dezelfde gemeente. Het rapport van het onderzoek (“Mag het of mag het niet”, november 2008) en het nu voorliggende kunnen dan ook het beste in samenhang met elkaar worden gebruikt bij eventuele aanpassingen in regelgeving en/of organisatie en bij de vormgeving van het beleid op dit gebied.

Opnieuw is dit onderzoek uitgevoerd in samenspraak met medewerkers van het bureau Pro Facto uit Groningen (hetzelfde bureau dat de vergunningverlening heeft onderzocht) en opnieuw moest natuurlijk een fors beroep worden gedaan op de medewerking vanuit de organisatie, zowel waar het ging om dossiers en andere documenten als om de persoonlijke visie en uitleg omtrent het dagelijks functioneren van zowel ambtenaren als bestuurders. Wij danken allen voor hun bereidwilligheid in deze.

Gedurende het onderzoek werd de rekenkamercommissie geconfronteerd met de aanstelling van een interim coördinator op het gebied van de handhaving. De taakopdracht, namelijk de evaluatie van het handhavingsbeleid en het doen van voorstellen om te komen tot nieuw of bijgesteld beleid, vertoonde veel overeenkomsten met de onderzoeksopzet van het rekenkameronderzoek.

Door intensief overleg met het management is voorkomen dat onnodige dubblures zouden ontstaan. Synchronisatie van werkzaamheden en rapportage maken het mogelijk om in de zomerperiode de resultaten van beide inspanningen in gezamenlijkheid te gebruiken om te komen tot voldragen voorstellen betreffende handhavingsbeleid en uitvoering.

De rekenkamercommissie spreekt de hoop uit, dat de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen van dit rapport een waardevolle bijdrage voor het effectiever en efficiënter inrichten en organiseren van het handhavingsbeleid blijken te zijn.

Nysius van Rijn
voorzitter

1 Inleiding

1.1. Aanleiding

In dit onderzoek van de rekenkamercommissie van de gemeente Ooststellingwerf staat handhaving van bouwregelgeving centraal. Dit onderwerp staat al langer op de groslijst van de rekenkamercommissie. Het vorige onderzoek van de rekenkamercommissie ging over vergunningverlening. Dit onderzoek sluit daarbij dan ook goed aan. Wat meespeelt is dat een deel van de gemeenteraad zorgen heeft over de wijze waarop de handhaving van bouwvergunningen door de gemeente plaatsvindt. Bij leden van de raad leeft het gevoel dat de handhaving willekeurig plaatsvindt en dat gelijke gevallen verschillend behandeld worden.

De rekenkamercommissie verleende aan Pro Facto opdracht het onderzoek uit te voeren. Deze rapportage bevat de onderzoeksresultaten.

1.2. Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie formuleerde de volgende centrale onderzoeksvraag:

Vindt de handhaving van bouwregelgeving in Ooststellingwerf doelmatig, doeltreffend en rechtmatig plaats?

Voor het onderzoek is deze vraag uiteengelegd in deelvragen. Deze deelvragen zijn hieronder, geclusterd naar onderwerp, weergegeven.

Rechtmatigheid

1. Is het beleid met betrekking tot handhaving van bouwregelgeving rechtmatig?
 - a. Welke rechtsregels gelden?
 - b. Wordt gehandhaafd volgens de geldende regels?
2. Wordt het handhavingsbeleid integer uitgevoerd?
 - a. Hoe wordt gewaarborgd dat het handhavingsbeleid integer wordt uitgevoerd?
 - b. Wordt het handhavingsbeleid consistent uitgevoerd?

Doelmatigheid en doeltreffendheid

3. Is het handhavingsbeleid effectief?
 - a. Hoeveel capaciteit is beschikbaar voor handhaving (ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten)?
 - b. Hoeveel controlebezoeken worden uitgevoerd (ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten)?
 - c. Welke effecten heeft het handhavingsbeleid?

1.3. Reikwijdte onderzoek

De rekenkamercommissie heeft nadrukkelijk voor een bredere insteek gekozen. Behalve toezicht en handhaving bij verleende bouwvergunningen betreft het onderzoek ook de illegale bouw, dus handhaving bij bouwwerken die zijn opgericht zonder vergunning. De verlening van bouwvergunningen en de communicatie daarover vallen buiten het onderzoek. Daarover heeft de rekenkamercommissie in een eerder stadium rapport uitgebracht.¹

Het onderzoek richt zich op de tweede helft van 2007 en de eerste helft van 2008. Vergunningen die in deze periode zijn verleend, zijn meegenomen in het kader van het dossieronderzoek. Opgemerkt moet worden dat aan deze onderzoeksperiode niet zeer strikt is vastgehouden. Er zijn ook handhavingszaken bekeken die eerder waren begonnen en zaken die tijdens de onderzoeksperiode nog niet waren afgesloten.

In de onderzoeksopzet was het houden van een benchmarkonderzoek van beperkte omvang opgenomen om een beeld te krijgen van de beschikbare capaciteit en de ontplooiende handhavingsactiviteiten van de gemeente Ooststellingwerf in vergelijking met andere gemeenten. Idee was hierbij gebruik te maken van reeds beschikbare gegevens uit breder benchmarkonderzoek of informatie beschikbaar op internet. Tijdens het onderzoek bleek echter dat de benodigde informatie niet beschikbaar was. Het benchmarkonderzoek zou derhalve alleen mogelijk zijn door alsnog gerichte vragen aan verschillende, vergelijkbare, gemeenten te stellen. Mede omdat dit de nodige tijd in beslag zou nemen en er recent een formatieonderzoek is verricht, heeft de rekenkamercommissie besloten dit deel van het oorspronkelijk voorgenomen onderzoek achterwege te laten.

1.4. Methodologische verantwoording

Documentonderzoek

Het onderzoek ging van start met het bestuderen van documenten. Het ging daarbij om onder meer het handhavingsbeleid, het handhavingsuitvoeringsprogramma en de evaluatie daarvan. De documenten zijn gebruikt voor de ontwikkeling van het normenkader, het krijgen van een beeld van de geldende lokale regelgeving en als basis voor het dossieronderzoek.

Dossieronderzoek

Om een beeld te krijgen van de toepassing van de wet- en regelgeving en het geformuleerde beleid, zijn 54 dossiers onderzocht. In totaal zijn 39 bouwvergunningdossiers bestudeerd om te achterhalen in welke mate en op welke wijze het toezicht rond vergunningverlening vorm krijgt. Verder zijn 15 handhavingsdossiers bekeken waarin afwijkingen van de verleende vergunning en illegale bouw aan de orde waren. De dossiers zijn door de vakafdelingen geselecteerd op basis van criteria aangeleverd door de onderzoekers.

¹ 'Mag het of mag het niet', rekenkameronderzoek naar vergunningafhandeling in de gemeente Ooststellingwerf, november 2008

In bijlage 4 wordt nader aangegeven op welke wijze het dossieronderzoek is uitgevoerd. Ook is aangegeven welke checklist hiervoor is gebruikt (bijlage 5).

Omdat tijdens het onderzoek bleek dat controlegegevens soms alleen in het geautomatiseerde systeem ProVas zijn opgenomen, is bij een aantal dossiers naast het fysieke dossier ook ProVas bestudeerd.

Interviews

Tijdens het onderzoek zijn drie interviews gehouden. Er is een gezamenlijk interview gehouden met een toezichthouder en een juridisch medewerker. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de manager van de afdeling VROM en de portefeuillehouder. Van de gesprekken is een verslag gemaakt dat aan de betrokkenen ter controle is voorgelegd. Aan de toezichthouder en juridisch medewerker is per e-mail nog een aantal aanvullende vragen gesteld.

Voor een nadere oriëntatie op het onderwerp van onderzoek is eveneens gesproken met de coördinator handhaving, die op tijdelijke basis sinds 23 februari 2009 is aangesteld voor onder andere het evalueren en actualiseren van het handhavingsbeleid.

In bijlage 6 is aangegeven met welke personen is gesproken. Tevens is in bijlage 7 de vragenlijst voor de interviews opgenomen.

1.5. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het wettelijk kader voor toezicht en handhaving beschreven. Ook treft u daar het normenkader voor dit onderzoek aan. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen van het onderzoek. De beantwoording van de onderzoeksvragen en de mate waarin de gemeente Ooststellingwerf voldoet aan de normen uit het normenkader is het onderwerp van hoofdstuk 4. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5.

2 Het normenkader

2.1. Woningwet

Volgens artikel 100 van de Woningwet (hierna: Ww) dragen burgemeester en wethouders zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving na overtreding van een wettelijk voorschrift. In bijlage 1 is aangegeven uit welke regelingen de bouwregelgeving bestaat en wat de te handhaven voorschriften zijn.

Bestuursrechtelijke handhaving omvat het toezicht op de naleving van de hiervoor genoemde voorschriften van de Ww en de eventueel daarop volgende sanctionering. In bijlage 2 is nader aangegeven waaruit de toezichts- en sanctiebevoegdheden bestaan.

De Ww is per 1 april 2007 ingrijpend gewijzigd met als doel de naleving, handhaving en handhaafbaarheid van de bouwregelgeving te verbeteren. Enerzijds zijn de handhavingsmogelijkheden voor gemeenten verbeterd, anderzijds hebben burgers en ondernemers meer eigen verantwoordelijkheden gekregen.

Sinds de genoemde wetwijziging zijn burgemeester en wethouders verplicht om jaarlijks hun voornemens bekend te maken met betrekking tot de wijze waarop in het komende jaar uitvoering zal worden gegeven aan de handhavingstaak (artikel 100c van de Ww). Naast de plicht om een handhavingbeleid vast te stellen, zijn burgemeester en wethouders ook verplicht om jaarlijks aan de gemeenteraad verslag uit te brengen van de bestuursrechtelijke handhaving in het voorgaande jaar. Met deze verplichtingen wordt de gemeenteraad in staat gesteld beter invulling te geven aan zijn controlerende taak. Omdat het beleid bekend moet worden gemaakt, is de verwachting van de wetgever dat er eveneens een positief effect op de naleving zal zijn.

Handhaving van bouwregelgeving betreft het houden van toezicht op de naleving tijdens de bouw-, gebruiks- en sloopfase. Het gaat hierbij uitdrukkelijk niet alleen om het toezicht of conform de verleende vergunning wordt gehandeld, maar ook om toezicht op de naleving van voorschriften uit het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening en de criteria uit de welstandsnota die van toepassing zijn op bestaande bouwwerken, standplaatsen en open erven of terreinen. Omdat het onmogelijk is alles gedetailleerd te controleren, moeten in het handhavingbeleid prioriteiten worden gesteld en keuzes worden gemaakt.

2.2. Normenkader

Ter beoordeling van de bevindingen van het onderzoek, worden de resultaten getoetst aan normen. Hieronder is het normenkader weergegeven dat door de rekenkamercommissie is vastgesteld. Deze normen geven weer waaraan de handhaving van bouwregelgeving volgens de rekenkamercommissie zou moeten voldoen. In de toelichtende tekst is telkens aangegeven welke criteria gelden voor het halen van de norm. Daarbij is aangegeven aan welke onderzoeks(deel)vraag de norm is gekoppeld. Alle onderzoeksvragen zijn onder één van de normen ondergebracht.

In hoofdstuk 4 worden de bevindingen naast het normenkader gelegd en geanalyseerd. Op basis van deze analyse worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

1. *De inhoud van de bouwregelgeving is rechtmatig.*

De te handhaven bouwregelgeving moet rechtmatig zijn. Het criterium hierbij is in hoeverre de gemeentelijke bouwregelgeving in overeenstemming is met de wettelijke regelgeving en jurisprudentie, zowel landelijk als regionaal. Als maatstaf daarbij geldt de acceptatie van de bouwregelgeving door de commissie bezwaar en beroep en de rechter, vast te stellen aan de hand van bezwaar- en beroepszaken die handelen over handhavingsbesluiten. Dit geeft een antwoord op onderzoeksvraag 1a.

2. *De inhoud van het handhavingsbeleid is rechtmatig.*

Het handhavingsbeleid moet rechtmatig zijn. Het criterium hierbij is in hoeverre het gemeentelijke handhavingsbeleid in overeenstemming is met de wettelijke regels, zowel landelijk als regionaal, en de jurisprudentie. De maatstaf daarbij is in hoeverre het handhavingsbeleid wordt geaccepteerd door de commissie bezwaar en beroep en de rechter, vast te stellen aan de hand van bezwaar- en beroepszaken. De uitkomst van deze beoordeling leidt tot het eerste deel van het antwoord op onderzoeksvraag 1b.

3. *De handhaving wordt rechtmatig uitgevoerd.*

Het handhavingsbeleid dient door de ambtenaren rechtmatig te worden uitgevoerd. Bij de uitvoering dienen de ambtenaren zich te houden aan de vastgestelde rechtsregels en werkafspraken. De maatstaf hiervoor is in hoeverre controles worden uitgevoerd, in hoeverre aangekondigde controles doorgang vinden en hoe gereageerd wordt op handhavingsverzoeken. Hiervoor worden de controle- en handhavingsdossiers geraadpleegd. De aan deze maatstaf getoetste uitkomsten geven het tweede deel van het antwoord op onderzoeksvraag 1b.

4. *Bij constatering van overtreding worden vervolgacties ondernomen.*

Een overtreding kan pas beëindigd worden als na constatering van de overtreding een weloverwogen actie volgt en wordt doorgevoerd. Er zijn verschillende vervolgacties mogelijk, namelijk: legaliseren, gedogen of handhaven. We gaan in

de controle- en handavingsdossiers na of na constatering van een overtreding een vervolgactie wordt opgezet (criterium 1), of dit weloverwogen wordt gedaan (criterium 2) en of deze actie (geheel) wordt doorgevoerd (criterium 3). Deze beoordeling leidt tot het laatste deel van het antwoord op onderzoeksvraag 1b.

5. *Het handavingsbeleid wordt integer uitgevoerd.*

De gemeente Ooststellingwerf heeft een integriteitsbeleid opgesteld. Een criterium bij deze norm is dat er in het integriteitsbeleid een onderdeel over handhaving is opgenomen. Dit is belangrijk omdat bij handhaving een exclusieve overheidstaak wordt uitgevoerd. Integriteit kan gericht zijn op verschillende aspecten, namelijk:

- op het handelen zelf: de handeling dient integer te zijn;
- het gevolg van het handelen: het gevolg moet integer zijn; of
- op de relatie tussen mensen: de communicatie moet integer zijn.

Het tweede criterium is of een, en zo ja welke, visie aan het integriteitsbeleid ten grondslag ligt. Het derde criterium is welke visie van integriteit de handavingsambtenaren ten grondslag leggen aan hun handelen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Deze norm ziet op onderzoeksvraag 2a en 2b.

6. *Het handavingsbeleid is effectief.*

Om effectief te kunnen handhaven moet er voldoende capaciteit beschikbaar zijn binnen de gemeente voor de uitvoering hiervan. Het hebben van voldoende capaciteit en prioritering is het eerste criterium. Daarnaast wordt gekeken naar de effectiviteit van de handhaving door het handavingsplan en het handavingsrapport, als bedoeld in artikel 100c van de Ww, naast elkaar te leggen en daaruit af te leiden in hoeverre gestelde beleidsdoelen behaald zijn. Dit geeft een antwoord op onderzoeksvraag 3a en 3b.

Het voorgaande wordt in figuur 2.1 op schematische wijze weergegeven.

Norm	Criterium	Vraag
1. De inhoud van de te handhaven bouwregelgeving is rechtmatig.	<ul style="list-style-type: none"> - De acceptatie van de bouwregelgeving door de commissie bezwaar en beroep en de rechter. 	1a
2. De inhoud van de handhavingsbeleid is rechtmatig.	<ul style="list-style-type: none"> - De acceptatie van het handhavingsbeleid door de commissie bezwaar en beroep en de rechter. 	1b
3. De handhaving wordt rechtmatig uitgevoerd.	<ul style="list-style-type: none"> - Het aantal keer dat er gecontroleerd wordt. - Het aantal aangekondigde controles wat doorgang vindt. - De reactie op handhavingsverzoeken. 	1b
4. Bij constatering van overtreding worden er vervolgacties ondernomen.	<ul style="list-style-type: none"> - Het aantal en het soort vervolgacties dat volgt na een geconstateerde overtreding. - Het aantal vervolgacties dat weloverwogen wordt genomen. - Het aantal vervolgacties dat (geheel) wordt doorgevoerd. 	1b
5. Het handhavingsbeleid wordt integer uitgevoerd.	<ul style="list-style-type: none"> - Het integriteitsbeleid kent een onderdeel over handhaving. - Of aan het integriteitsbeleid een visie ten grondslag ligt en zo ja welke - De visie op integriteit die handhavingsambtenaren ten grondslag leggen aan hun werkzaamheden. 	2a, 2b
6. Het handhavingsbeleid is effectief.	<ul style="list-style-type: none"> - De capaciteit en prioritering voor de uitvoering van de handhaving. - Behaalde beleidsdoelen af te leiden uit het handhavingsplan en het handhavingsrapport. 	3a, 3b

Figuur 2.1 Normenkader

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie de bevindingen van het onderzoek kort weer. Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen is gekeken naar de organisatie (par 3.1), het beleid (par. 3.2) en de uitvoering (par. 3.3). Deze elementen bepalen gezamenlijk in hoeverre handhaving succesvol is. Een uitgebreidere beschrijving is opgenomen in bijlage 3.

3.1. Organisatie

Personeel

Twee toezichthouders en twee juridisch medewerkers van het cluster Toezicht en Handhaving van de afdeling VROM houden zich met toezicht en handhaving bezig. Voor het cluster Toezicht en Handhaving is, in tegenstelling tot de twee andere clusters van de afdeling, een coördinator aangewezen.

Capaciteit

Hoewel uit formatieonderzoek blijkt dat voor de taakgebieden van de afdeling VROM 11,4 fte minder wordt ingezet dan gemiddeld bij vergelijkbare gemeenten, is geen afwijking geconstateerd voor de taak Bouw- en woningtoezicht.² Wel blijken er relatief meer bouw- en sloopvergunningen te worden verleend.

Verschillende medewerkers van de afdeling VROM ervaren de werkdruk als zeer hoog. Dat uit zich in een achterstand op het gebied van handhaving. Als oorzaken daarvoor worden genoemd: organisatieveranderingen, wetswijzigingen en het feit dat effectiviteit van het cluster in de ogen van de medewerkers niet optimaal is. Medewerkers verwachten, onder andere in dit kader, meer sturing van het management.

Aan de functie van clustercoördinator kon onder andere door een gebrek aan uren geen goede invulling worden gegeven. Met problemen kunnen medewerkers bij de afdelingsmanager terecht. Als dit niet gebeurt, gaat de manager er vanuit dat er geen problemen zijn. Periodiek wordt afdelingsoverleg gehouden. Er is geen sprake van vast of frequent overleg over de werkzaamheden van het cluster. Over de werkvoorraad heeft de portefeuillehouder regelmatig overleg gevoerd met de coördinator. Ook medewerkers overleggen bij problemen met de wethouder.

² Formatieonderzoek afdeling VROM van Berenschot (december 2008). Het college moet nog een standpunt innemen over de uitkomsten van dit onderzoek.

Cijfers over de werkvoorraad bij de verschillende clusters zijn niet beschikbaar. De afdelingsmanager geeft aan dat hij het cluster hierdoor onvoldoende kan sturen.

Cursussen en scholing

De mogelijkheden voor het volgen van opleidingen en cursussen zijn volgens de geïnterviewde medewerkers beperkt.

Functioneringsgesprekken zijn de afgelopen twee jaar niet gevoerd.

3.2. Beleid

3.2.1. Handhavingsbeleid

Het gemeentelijk handhavingsbeleid is vastgelegd in de beleidsnota 'Professionele handhaving in Ooststellingwerf' van 2005 (hierna: nota Professionele handhaving). In protocollen die als bijlage zijn toegevoegd, is aangegeven hoe toezicht en handhaving in de praktijk dienen plaats te vinden. Op basis van de nota is voor het jaar 2006 een VROM-breed Handhavingsuitvoeringsprogramma (hierna: HUP) vastgesteld. Het HUP is gevolgd door een evaluatie. Besloten is om het HUP ook voor 2007 te gebruiken.

Prioriteitstelling

Volgens de beleidsnota's moeten zowel bij toezicht als handhaving prioriteiten worden gesteld. Voor het toezicht zal worden gewerkt aan een lijst van punten waarop nadrukkelijk gelet zal worden. In de praktijk blijkt echter niet gewerkt te worden met een checklist. De lijst van toezichtspunten van het geautomatiseerde systeem ProVas wordt niet standaard nagelopen en ingevuld. Elke toezichthouder bepaalt zelf op welke punten hij let. De aandacht gaat vooral uit naar brandveiligheid en de bouwconstructie. Met uitzondering van het uitgangspunt dat elke vergunning moet worden gevolgd door een oplevercontrole, is in het beleid niet bepaald op welke momenten controles moeten plaatsvinden.

In figuur 3.1 is weergegeven wat de prioriteitstelling is bij handhaving.

Prioriteit	Afwegingsfactoren
0. Nieuwe zaken	
1. Gevaar	<ul style="list-style-type: none"> - Inschatting kans op een ongeval - Aantal (mogelijke) slachtoffers - Ernst en intensiteit - Omgeving van het ongeval - Omvang van mogelijk incident
2. Overlast	<ul style="list-style-type: none"> - Intensiteit - Aantal (mogelijk) getroffen - Lengte in tijd van de overlast - Uitstraling van de overtreding
3. Precedentwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Inschatting van kans op nabootsing - Inschatting van kans van beroep op rechtsgelijkheid

Figuur 3.1 Prioriteitstelling

Omdat zowel medewerkers als management niet tevreden zijn over de prioriteitstelling, bestaat breed de wens om tot aanpassing over te gaan.

Evaluatie

In de nota Professionele handhaving wordt benadrukt dat evaluatie gewenst is om de effectiviteit van de gemeentelijke handhaving blijvend te kunnen waarborgen.

Over het jaar 2006 heeft een evaluatie plaatsgevonden. Over de volgende jaren is dit niet gebeurd. Voor het jaar 2008 is geen programma opgesteld. Nadat de afdelingsmanager dit opmerkte, heeft hij een tijdelijke coördinator ingehuurd die belast is met de actualisatie van het handhavingsbeleid, de evaluatie van de handhaving in de afgelopen jaren en het schrijven van een handhavingsprogramma voor het komende jaar. De rekenkamercommissie merkt op dat de raad kennelijk ook niet heeft gevraagd om de betreffende stukken.

3.2.2. Integriteitsbeleid

In de 'Nota inzake integriteit' is, anders dan bij vergunningverlening, geen bijzondere gedragsregel opgenomen voor handhaving. Op de vraag naar hun visie op integriteit, verwijzen medewerkers naar het integriteitsbeleid.

In de praktijk komt het voor dat gelijk ogende zaken ongelijk worden behandeld omdat nieuwe zaken volgens de geldende prioritering als eerste worden opgepakt. Het ontbreken van een duidelijke prioritering wordt als een gemis ervaren.

Na constatering van een overtreding verstuurt de toezichthouder de eerste aanschrijving. Overleg met de juridisch medewerker vindt plaats als de zaak na deze aanschrijving niet is opgelost. In die zin is sprake van een systeem van checks and balances.

3.3. Uitvoering

3.3.1. Toezicht

De werkvoorraad van de toezichthouders bestaat uit routinematige, incidentele en projectmatige controles. Daarnaast kunnen zich excessen voordoen op basis waarvan inzet vereist is.

Gelijktijdig met de toezending van de vergunning aan de vergunninghouder, ontvangt deze twee gele kaarten. Door het aan de gemeente sturen van deze kaarten meldt de vergunninghouder achtereenvolgens dat hij start met de bouw en dat de bouw gereed is. Deze kaarten zijn leidend voor de planning van de controles van verleende vergunningen. Dit systeem is kwetsbaar omdat volgens een schatting minder dan een derde van de kaarten wordt teruggestuurd. De melding wordt gevolgd door een controle. Door tijdens deze controlebezoeken ook te letten op andere bouwwerkzaamheden in de omgeving, wordt getracht zo efficiënt mogelijk te werken.

Gegevens over controles en bevindingen worden vastgelegd in het fysieke dossier en/of in ProVas. Het is de rekenkamercommissie niet gebleken dat een vast systeem van verwijzing tussen het fysieke en papieren dossier wordt gehanteerd.

Bij het toezicht wordt niet gewerkt volgens een vooraf vastgestelde planning. De toezichthouders hebben hierover onderling afspraken gemaakt, waardoor volgens hen de achterstand op het gebied van toezicht aardig is ingelopen. Wat de exacte werkvoorraad is op het gebied van toezicht is de rekenkamercommissie onduidelijk.

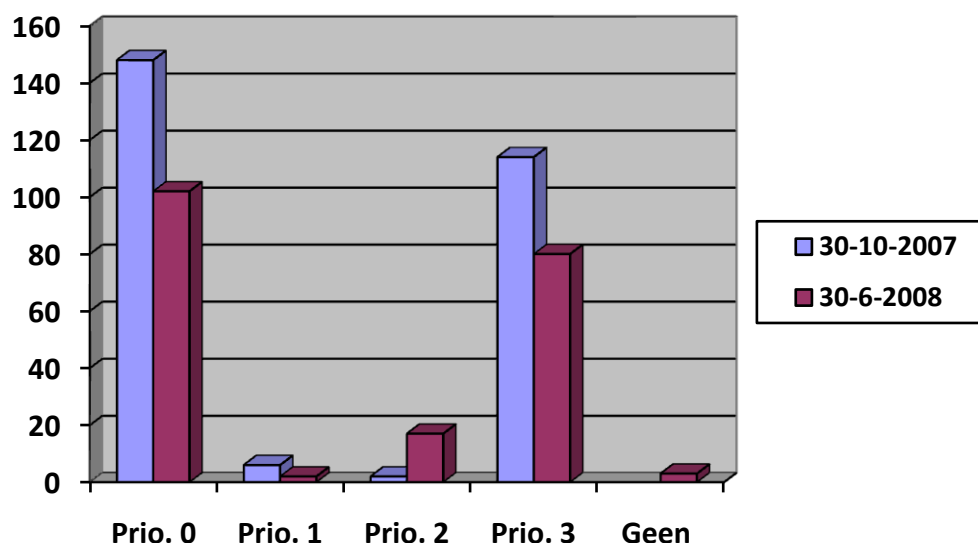
Met uitzondering van een inventarisatie in het kader van het inwerkingtreden van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied, is niet gebleken dat sprake is van actief toezicht op illegale bouw. Wel stelt de toezichthouder nader onderzoek in als hij bij routinematige controles illegale bouwactiviteiten waarneemt. Verder wordt gecontroleerd naar aanleiding van handhavingsverzoeken. Het bevreemdt de rekenkamercommissie dat op de handhavingslijst zaken voorkomen die nog niet zijn afgehandeld, maar waarbij, soms al in 2002 of 2003, een klacht is ingediend door een derde.

3.3.2. Handhaving

Wanneer na een geconstateerde overtreding een vervolgactie in gang moet worden gezet spreken we van handhaving.

In figuur 3.2 is aangegeven wat de werkvoorraad aan handhavingszaken was per 30 oktober 2007 en per 30 juni 2008.³

³ Gegevens afkomstig uit handhavingslijsten.



Figuur 3.2 Werkvoorraad handhaving

In figuur 3.3 is ten aanzien van de werkvoorraad per 30 juni 2008 een uitsplitsing gemaakt naar het jaar van constatering en de prioriteiten.

Jaar	Prio. 0	Prio. 1	Prio. 2	Prio. 3	Geen	Totaal
1998				1		1
1999				1		1
2000				1		1
2001	1		2	2		5
2002			1	10		11
2003	3		3	7		13
2004	6	1	2	12		21
2005	6		5	16		27
2006	28	1	4	9	1	43
2007	38			21	2	61
2008	20					20
Totaal	102	2	17	80	3	204

Figuur 3.3 Overzicht per jaar

Uit de figuren kan worden opgemaakt dat sprake is van een grote achterstand. Een concrete planning om deze achterstand weg te werken is (nog) niet vastgesteld. De tijdelijke coördinator is hier nu mee belast. Sommige overtredingen, waarbij het niet alleen om zaken van de laagste prioriteit gaat, zijn al enkele jaren geleden geconstateerd zonder dat inmiddels actie is ondernomen. Onder meer als gevolg van dit tijdsverloop moet de handavingslijst geactualiseerd worden.

Na constatering van een overtreding wordt eerst getracht om de situatie te legaliseren. Een bouwstop wordt zelden opgelegd omdat het bouwwerk vaak al voltooid is. Bij het dossieronderzoek is een zaak bestudeerd waarbij sprake was van een bouwstop. Van een juiste schriftelijke bevestiging van de mondeling opgelegde bouwstop was hier geen sprake.

Ongeveer tienmaal per jaar wordt handhavend opgetreden door het opleggen van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. Bij het dossieronderzoek is de rekenkamercommissie een zaak tegengekomen waarbij de last bestond uit het indienen van een aanvraag. Hierop kan een handhavingsbesluit echter niet gericht zijn; het indienen van een aanvraag is geen verplichting. Als men weigert een aanvraag in te dienen, mag worden aangenomen dat legalisatie niet mogelijk is en kan gehandhaafd worden.

Uit het dossieronderzoek kunnen geen gegevens worden achterhaald over de daadwerkelijke inning van verbeurde dwangsommen. Dit wordt in de dossiers niet bijgehouden. Aangegeven is dat, conform het bepaalde in de nota Professionele handhaving, verbeurde dwangsommen wel daadwerkelijk geïnd worden.

Bezwaar en beroep

Tegen besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom of toepassing van bestuursdwang wordt volgens de geïnterviewden vaak een bezwaarschrift ingediend. Tijdens de interviews is aangegeven dat de gemeente, in strijd met hetgeen in het beleid is bepaald, geen schorsende werking toekent aan een bezwaarschrift.

In de van de bezwarencommissie ontvangen zaken valt een aantal zaken op. In één zaak geeft een bezwaarmaker aan zonder vergunning te hebben gebouwd, omdat de gemeente niet vaak handhaaft. In één zaak heeft de bezwarencommissie het beroep op het gelijkheidsbeginsel gehonoreerd. De vergunning tot legalisatie kon alleen worden geweigerd als burgemeester en wethouders in vergelijkbare gevallen zouden overgaan tot handhaving.

Bewoners van het buitengebied vervangen de cementdakpannen op hun huis door hoogglansdakpannen. Ze hebben hiervoor geen vergunning en er wordt een bouwstop opgelegd. De legalisatieaanvraag wordt geweigerd en de bewoners dienen een bezwaarschrift in. Ze wijzen erop dat op andere woningen in het buitengebied wel hoogglanspannen liggen. De bezwarencommissie vindt dat in de vergelijkbare gevallen handhavend moet worden opgetreden. Als dat niet gebeurt, moet in dit geval een bouwvergunning worden verleend.

In de van de bezwarencommissie ontvangen zaken is geen enkele maal beroep ingesteld.

Klacht

De rekenkamercommissie is één dossier tegengekomen waarbij wordt geklaagd over de gang van zaken bij de vergunningverlening ter legalisatie van logiesruimten. De zaak speelt al sinds 2006. Aangegeven is dat dit heeft te maken met toezeggingen van de brandweer en het feit dat er geen sprake was van een goede termijnbewaking.

Aangegeven is dat een enkele keer een klacht over een toezichthouder wordt ingediend, maar dat dan eigenlijk de inhoud van de zaak onderwerp van de klacht blijkt te zijn.

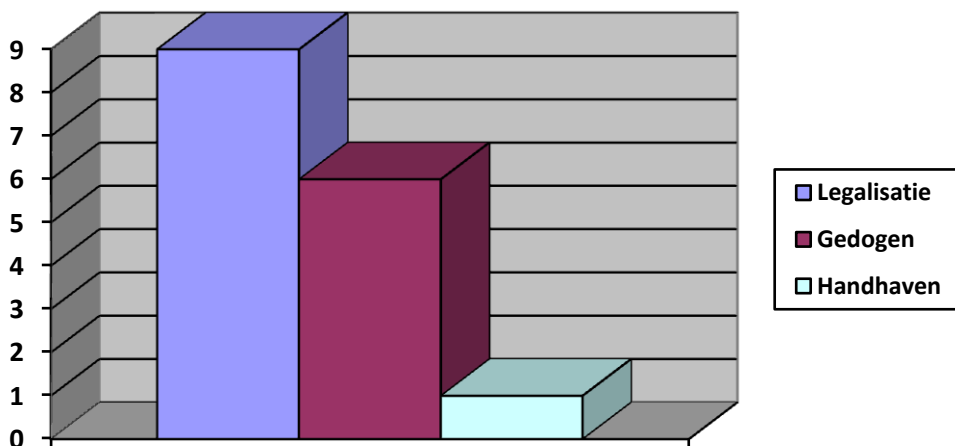
Correspondentie

De rekenkamercommissie vindt de correspondentie, gelet op de gebruikte vaktaal (jargon), niet altijd begrijpelijk. Sommige brieven bevatten tekstuele en grammaticale tekortkomingen.

3.3.3. Gedogen

Volgens het gemeentelijk beleid mag slechts in bepaalde gevallen en onder voorwaarden – dat wil dus zeggen uitsluitend expliciet – worden gedoogd.⁴ In de praktijk blijkt echter zowel stilzwijgend als expliciet te worden gedoogd.

In onderstaande figuur is voor de geraadpleegde handhavingsdossiers aangegeven welke vervolgactie is ondernomen na constatering van een overtreding.



Figuur 7 Handhavingsdossiers

In de meerderheid van de gevallen kon de situatie gelegaliseerd worden. In één geval was legalisatie niet mogelijk en is besloten handhavend op te treden. Uiteindelijk is in zes gevallen gedoogd.

Soms is in de praktijk ook sprake van gedogen omdat sommige illegale situaties al een poos op de handhavingslijst staan maar er (nog) niets aan is gedaan.

In een handhavingszaak over illegaal geplaatste bouwwerken bij een vakantie-huisje, merkt de toezichthouder in zijn inspectierapport op dat er op het vakantiepark met 100 woningen nog ongeveer 75 soortgelijke overtreders zijn, waarop nog steeds niet is gehandhaafd.

Niet duidelijk is of bij het gedogen afstemming met het bestuur heeft plaatsgevonden. Ook blijkt niet altijd van afstemming met collegae of de leidinggevende.

⁴ Zie de Gedoogstrategie in de Nota Professionele handhaving en het bijbehorende Protocol toepassen gedoogstrategie.

3.3.4. Dossiervorming

Bij het dossieronderzoek is gebleken dat dossiers moeizaam te vinden zijn en soms zelfs onvindbaar blijken. Van een aantal zaken van de handhavingslijst was enkel informatie in ProVas beschikbaar. Daarnaast zijn de geraadpleegde dossiers, zeker als het om een meer uitgebreid dossier gaat, weinig overzichtelijk.

3.3.5. Borging beleid

Volgens de Nota professionele handhaving is borging en monitoring van het handhavingsbeleid van belang.

Handhavingsoverleg, waarbij de coördinator aanwezig is, vindt regelmatig plaats. Af en toe worden zaken besproken in de zogenaamde artikel 19-club, een overleg tussen verschillende disciplines over de vraag of ontheffing van het bestemmingsplan moet worden verleend. In dat overleg wordt aangegeven welke zaken bilateraal met medewerkers van ruimtelijke ordening en milieu worden besproken.

4 Analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van hoofdstuk 3 naast de in hoofdstuk 2 geformuleerde normen en gestelde vragen gelegd. Daardoor worden de vragen van de rekenkamercommissie beantwoord en wordt duidelijk in welke mate de gemeente aan de gestelde normen voldoet. Dit hoofdstuk begint met een toetsing van de normen en eindigt met de beantwoording van de deelvragen.

4.1. Toetsing normen

In hoofdstuk 2 werd het door de rekenkamercommissie vastgestelde normenkader voor dit onderzoek gepresenteerd. Hieronder wordt per norm nagegaan of daaraan wordt voldaan.

4.1.1. *Bouwregelgeving*

1. *De inhoud van de bouwregelgeving is rechtmatig.*

Het is de rekenkamercommissie uit de geraadpleegde stukken die handelden over bezwaarzaken niet gebleken dat de inhoud van de gemeentelijke bouwregelgeving, de bouwverordening, de welstandsnota en bestemmingsplannen, onrechtmatig is.

4.1.2. *Handhavingsbeleid*

2. *De inhoud van het handhavingsbeleid is rechtmatig.*

Het handhavingsbeleid is vastgelegd in de nota 'Professionele handhaving in Ooststellingwerf'. Voor het jaar 2006 is op basis van deze nota een VROM-breed Handhavingsuitvoeringsprogramma (hierna: HUP) vastgesteld. Het HUP is gevolgd door een evaluatie, vastgelegd in de nota 'Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma 2006' (hierna: Evaluatienota). Besloten is om hetzelfde programma ook voor 2007 te laten gelden. Sindsdien zijn geen programma's of evaluatienota's meer opgesteld. De aanbevelingen die in de evaluatienota over het jaar 2006 zijn opgenomen, onder andere over de bijstelling van het beleid, hebben niet geleid tot een wijziging van het beleid.

Burgemeester en wethouders hebben aldus niet voldaan aan de wettelijke verplichting om jaarlijks voor het komende jaar aan te geven op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving. Ook is niet jaarlijks verslag gedaan aan de gemeenteraad van de wijze waarop in het voorgaande jaar uitvoering is gegeven aan deze taak. Ook is niet gebleken dat de gemeenteraad hierom heeft gevraagd.

De rekenkamercommissie concludeert dat op het punt van beleid sprake is van onrechtmatigheid.

4.1.3. *Uitvoering*

3. De handhaving wordt rechtmatig uitgevoerd.

Toezicht en handhaving vindt in de praktijk niet altijd plaats conform de nota Professionele handhaving. Zo wordt geen gebruik gemaakt van checklists bij de controles en wordt gedoogd in afwijking van de daarvoor bepaalde randvoorwaarden.

Voor het uitvoeren van controles op verleende vergunningen wordt het 'gele kaarten-systeem' gebruikt. Controles worden ingepland na melding door de vergunninghouder. Dit systeem is verre van waterdicht; geschat wordt dat ongeveer 30% van de bouwers de kaart terugstuurt. De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat de kans bestaat dat juist bouwers die in afwijking van de vergunning bouwen niet tot melding overgaan.

Als naar aanleiding van een melding wordt gecontroleerd, wordt ook op overige bouwactiviteiten gelet. Er is geen sprake van een actief opsporingsbeleid op basis van voorafgaand geformuleerde doelstellingen.

Diverse zaken waarbij is geklaagd over een (vermeende) illegale activiteit zijn nog niet afgehandeld.

Bij handhaving komt het regelmatig voor dat betrokkenen een beroep doen op het gelijkheidsbeginsel. Slechts in één geval achtte de bezwarencommissie dit beroep gegrond. Vaak blijken gevallen toch niet in al hun kenmerken vergelijkbaar te zijn.

De rekenkamercommissie komt op grond van het bovenstaande tot het oordeel dat de rechtmatigheid van de handhaving op bovengenoemde punten tekort schiet.

4.1.4. *Vervolgacties*

4. Bij constatering van overtreding worden vervolgacties ondernomen.

Niet in alle gevallen wordt na constatering van een overtreding een vervolgactie ingezet. Er zijn verschillende (mogelijk) illegale situaties bij burgemeester en wethouders bekend, soms zelfs al geruime tijd, waarop nog geen actie is ondernomen. Er is sprake van een achterstand. Een concrete planning om de achterstand weg te werken is (nog) niet vastgesteld.

Als wel actie wordt ondernomen wordt beoordeeld of legalisatie mogelijk is. Als dat het geval is, wordt na een daartoe ingediende aanvraag een legalisatievergunning verstrekt. Als legalisatie niet mogelijk blijkt te zijn, wordt handhavend opgetreden, maar het komt ook voor dat gedoogd wordt. Dit gebeurt zowel stilzwijgend als expliciet, door middel van een brief. Het besluit om te gedogen

wordt niet altijd kortgesloten met het bestuur. Onduidelijk is of de afdelingsmanager hiervan altijd op de hoogte is.

Er wordt geen schorsende werking toegekend aan een sanctiebesluit (bestuursdwang, last onder dwangsom) als een bezwaarschrift wordt ingediend. Hiermee wordt het risico gelopen dat dwangsommen ten onrechte worden verbeurd, of erger, dat met toepassing van bestuursdwang een bouwwerk wordt afgebroken terwijl later blijkt dat daarvoor geen wettelijke basis was.

Uit het onderzoek wordt niet duidelijk of in alle gevallen wordt gecontroleerd of de overtreding daadwerkelijk is beëindigd.

De conclusie op basis van het voorgaande is dat constatering van normafwijkingen niet in alle gevallen worden gevolgd door toezichts- en handhavingsacties.

4.1.5. Integriteit

5. Het handhavingsbeleid wordt integer uitgevoerd.

In het integriteitsbeleid is, in tegenstelling tot vergunningverlening, geen onderdeel over handhaving opgenomen. Naar het oordeel van de rekenkamer is dit wel van belang omdat er bij handhaving sprake is van een exclusieve overheids-taak.

Hoewel er geen specifiek onderdeel over handhaving is opgenomen, is hetgeen in het integriteitsbeleid is vastgelegd uiteraard van belang bij handhaving. De overheid, bestuurders en ambtenaren behoren een geest van betrouwbaarheid en onafhankelijkheid uit te dragen in spreken en handelen.

Er vindt overleg plaats tussen de toezichthouder en de juridisch medewerker over de actie die na constatering van een overtreding moet worden genomen. Soms wordt afgezien van handhaving. Niet duidelijk is of dan overleg wordt gevoerd met een collega, leidinggevende of het bestuur.

Medewerkers zijn op de hoogte van het integriteitsbeleid. Wel geven zij aan een duidelijke prioritering te missen op basis waarvan kan worden besloten wel of niet handhavend op te treden.

De rekenkamercommissie concludeert dat een integere uitvoering van het handhavingsbeleid onvoldoende is geborgd.

4.1.6. Effectiviteit

6. Het handhavingsbeleid is effectief.

Uit onderzoek naar de formatie van de afdeling VROM blijkt dat er qua formatie geen afwijking is voor de taak Bouw- en woningtoezicht. Wel blijkt dat in vergelijking met andere gemeenten meer bouw- en sloopvergunningen worden verleend. De werkdruk bij het cluster Toezicht en Handhaving wordt wel als erg

hoog ervaren. De rekenkamercommissie kan dit niet bevestigen; zij heeft hiernaar geen onderzoek gedaan. Wel heeft de rekenkamercommissie de indruk dat de werkdruk kan worden verlaagd door het nemen van een aantal maatregelen op het gebied van planning, sturing en werkprocessen. De rekenkamercommissie verwijst hierbij naar haar aanbevelingen in hoofdstuk 5.

Vanwege het ontbreken van een structurele cyclus van beleidsvorming en – evaluatie kan niet nagegaan worden of beleidsdoelen zijn gehaald.

Van borging van de uitvoering van het handhavingsbeleid is nauwelijks sprake. Functioneringsgesprekken zijn de afgelopen twee jaar niet gehouden en van monitoring is eveneens geen sprake. Om verschillende redenen is de functie van clustercoördinator niet goed uit de verf gekomen. Een sturende rol van de leidinggevende ontbreekt.

De in het beleid vastgelegde prioritering zou volgens de geïnterviewden moeten worden aangepast omdat deze in de praktijk niet werkbaar blijken niet wordt toegepast. .

De effectiviteit van het handhavingsbeleid is daarom onvoldoende.

4.2. Beantwoording deelvragen

Hieronder worden de in het eerste hoofdstuk geformuleerde vragen beantwoord. Eerst komen de deelvragen aan bod, vervolgens de centrale onderzoeksvraag.

4.2.1. *Deelvragen rechtmatigheid*

1. Is het beleid met betrekking tot handhaving van bouwregelgeving rechtmatig?
 - a. Welke rechtsregels gelden?

Naast rijkswetgeving, waarvan de Woningwet de kern vormt, heeft de gemeente Ooststellingwerf handhavingsbeleid opgesteld. Voor 2006 en 2007 gold een handhavingsuitvoeringsprogramma. Over het jaar 2006 heeft een evaluatie plaatsgevonden. Aan de plicht van artikel 100c van de Woningwet is de laatste jaren niet voldaan.

- b. Wordt gehandhaafd volgens de geldende regels?

Er wordt niet altijd gewerkt conform het vastgestelde beleid en bijbehorende protocollen. De in de beleidsnota's opgenomen prioritering wordt niet duidelijk bevonden en er wordt niet conform gewerkt. Deze prioritering zou moeten worden aangepast.

2. Wordt het handhavingsbeleid integer uitgevoerd?
 - a. Hoe wordt gewaarborgd dat het handhavingsbeleid integer wordt uitgevoerd?

De eerste aanschrijving na constatering van een overtreding wordt verstuurd door de toezichthouder. Als de overtreding daarna niet wordt beëindigd, vindt overleg met de juridisch medewerker plaats over de vervolgactie. Soms wordt afgezien van handhaving. Niet duidelijk is of dan overleg wordt gevoerd met een collega, leidinggevende of het bestuur. Niet geborgd is dat het handhavingsbeleid integer wordt uitgevoerd.

- b. Wordt het handhavingsbeleid consistent uitgevoerd?

De consistentie van de uitvoering is in het gedrang omdat niet met een checklist wordt gewerkt bij het doen van controles en vanwege de toegepaste prioritering. Sommige (mogelijke) illegale situaties liggen al lang op de plank. Het kan voorkomen dat een zaak wordt opgepakt, maar vergelijkbare zaken (nog) niet. Van een projectmatige aanpak is geen sprake. Er is geen planning vastgesteld voor het wegwerken van de achterstanden.

4.2.2. Deelvragen doelmatigheid en doeltreffendheid

3. Is het handhavingsbeleid effectief?
 - a. Hoeveel capaciteit is beschikbaar voor handhaving (ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten)?

Voor het cluster Toezicht en Handhaving is op papier gezien geen sprake van een tekort. Wel wordt een capaciteitstekort ervaren. Volgens medewerkers is sprake van een hoge werkdruk. De rekenkamercommissie kan niet beoordelen of dit daadwerkelijk zo is.

- b. Hoeveel controlebezoeken worden uitgevoerd (ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten)?

Het streven is om bij elke vergunning een oplevercontrole te laten plaatsvinden. De systematiek waarbij wordt gewerkt met door de vergunninghouder te versturen 'gele kaarten' is leidend voor de planning van de controles van verleende vergunningen. Dit systeem is kwetsbaar omdat niet alle vergunninghouders melden. De vergunningen worden niet op naam aan een toezichthouder toegewezen. De toezichthouders hebben de onderlinge afspraak gemaakt wekelijks één gereedmelding meer te verrichten dan het aantal vergunningen dat is verleend om zo de achterstand in te halen.

Soms worden aanvullende meldingsmomenten voorgeschreven. Wanneer dit gebeurt is niet duidelijk.

- c. Welke effecten heeft het handhavingsbeleid?

Vanwege het ontbreken van een structurele cyclus van beleidsvorming en – evaluatie kan niet nagegaan worden of het handhavingsbeleid effectief is.

De werkdruk bij het cluster Toezicht en Handhaving wordt als erg hoog ervaren. De rekenkamercommissie kan niet beoordelen of dit daadwerkelijk zo is. Wel

heeft zij de indruk dat de werkdruk kan worden verlaagd door maatregelen te nemen op het gebied van planning, sturing en werkprocessen.

Van borging van de uitvoering van het handhavingsbeleid is nauwelijks sprake. Sturing ontbreekt.

De in het beleid vastgelegde prioritering wordt in de praktijk als niet werkbaar beschouwd en er wordt niet conform gewerkt. Volgens de geïnterviewden zou de prioriteitstelling moeten worden aangepast.

4.2.3. Hoofdvraag

Nu het antwoord op de deelvragen bekend is kan ook op de hoofdvraag een antwoord geformuleerd worden. De rekenkamercommissie stelde deze centrale onderzoeksvraag:

Vindt de handhaving van bouwregelgeving in Ooststellingwerf doelmatig, doeltreffend en rechtmatig plaats?

De handhaving van de bouwregelgeving in Ooststellingwerf schiet tekort op het punt van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Ook de rechtmatigheid van de handhaving is gebrekkig, nu medewerkers niet volgens vastgesteld beleid en protocollen te werk gaan.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1. Conclusie

De rekenkamercommissie kwalificeert de handhaving van de bouwregelgeving over het algemeen als onvoldoende. Er is zeker ruimte voor verbetering. Het baart de rekenkamercommissie zorgen dat niet is voldaan aan de wettelijke plicht om jaarlijks een handhavingsprogramma op te stellen en dat ook te evalueren. De afgelopen jaren lijkt de uitvoering van hetgeen is vastgelegd in het handhavingsbeleid nauwelijks geborgd te zijn. Van sturing was geen sprake. In de praktijk wordt niet altijd conform het vastgestelde beleid gewerkt. Het beleid kan worden aangepast, maar er is zeker ook meer sturing van het management gewenst.

5.2. Aanbevelingen

Ter verbetering van het toezicht en de handhaving, formuleert de rekenkamercommissie hierna een aantal aanbevelingen. Bij elke aanbeveling is aangegeven wie volgens de rekenkamercommissie de uitvoering van deze aanbeveling ter hand zou moeten nemen. De rekenkamercommissie maakt daarbij – waar relevant – onderscheid tussen de gemeentelijke organisatie, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

5.2.1. *Actualisatie handhavingsbeleid*

Actualiseer het handhavingsbeleid. De rekenkamercommissie adviseert burgemeester en wethouders om in het beleid een duidelijke prioriteitstelling op te nemen. Ook dient er uitdrukkelijk aandacht zijn voor borging van het beleid, met name door te voorzien in meer sturing richting de medewerkers.

5.2.2. *Handhavingsprogramma en handhavingsverslag*

De rekenkamercommissie adviseert burgemeester en wethouders om, overeenkomstig het bepaalde in artikel 100c van de Ww, jaarlijks een handhavingsprogramma op te stellen en ook jaarlijks verslag te doen van de toezichts- en handhavingsactiviteiten van het afgelopen jaar. Bij het opstellen van het handhavingsprogramma dient duidelijk worden aangegeven op welke wijze en op welke termijn de achterstanden zullen worden weggewerkt.

In het kader van de controlerende en kaderstellende functie van de gemeenteraad dient meer inhoud aan de sturende rol ten aanzien van het beleid en de evaluatie te worden gegeven.

5.2.3. Toezicht

Het toezichtsprogramma dient naar het oordeel van de rekenkamercommissie door de gemeentelijke organisatie te worden verfijnd en geactualiseerd. Omdat het 'gele kaarten-systeem' te kwetsbaar is, moet gezocht worden naar een vervangend systeem, waarin zowel de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder om te melden zijn geborgd als ook de verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders om te zorgen voor een tijdige controle op bouwwerken waarbij niet gemeld wordt.

5.2.4. Middelen en sturing

Hoewel de rekenkamercommissie geen oordeel kan geven over de hoogte van werkdruk, is duidelijk dat deze om verschillende redenen als zeer hoog wordt ervaren. De rekenkamercommissie spoort het management aan om zich dit aan te trekken en hierop adequaat te reageren. Relevante sturingsgegevens, zoals aantallen controles, worden niet bijgehouden. Functioneringsgesprekken worden niet gehouden. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk hoe het management stuurt op de kwantitatieve en kwalitatieve uitvoering van de werkzaamheden van het cluster Toezicht en Handhaving.

5.2.5. Werkprocessen en dossiervorming

De rekenkamercommissie is van mening dat meer effectief kan worden gewerkt als de gemeentelijke organisatie aandacht schenkt aan de werkprocessen. Om de eenheid in werken te bevorderen is het verstandig te werken met checklisten. Ter ondersteuning van de werkprocessen kan het zinvol zijn gebruik te maken van een geautomatiseerd systeem waarin ook het handhavingstraject wordt opgenomen.

Voor de effectiviteit is het ook van groot belang dat wordt gezorgd voor een goede wijze van dossiervorming. Dossiers moeten eenvoudig te vinden en te raadplegen zijn. Ook is het aanbevelenswaardig te zorgen voor een goed verwijssysteem tussen het fysieke en digitale dossier.

5.2.6. Integriteit

De rekenkamercommissie adviseert ten sterkste om de integriteit te borgen door middel van aanvullende toezicht.

6 Reactie hoor en wederhoor



Cluster: Handhaving
Ambtenaar: V.A. (Vincent) Brouwer
Doorkiesnummer: (0516) 56 6409
Ons kenmerk:

De Rekenkamercommissie van de gemeente
Ooststellingwerf
T.a.v. de heer N. van Rijn
De Broek 5
9263 TP GARJIP

Onderwerp: reactie op concept eindrapport "Gele kaart voor handhaving"

Oosterwolde, 10 juni 2009

Beste heer Van Rijn,

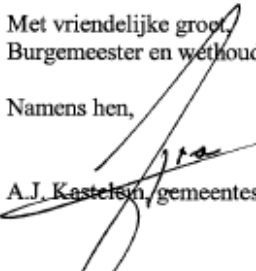
U heeft ons verzocht het concept eindrapport 'Gele kaart voor handhaving', Rekenkameronderzoek naar de handhaving van bouwregelgeving in de gemeente Ooststellingwerf te toetsen op juistheid en volledigheid. De toetsing hebben wij laten uitvoeren in samenspraak met de betrokken ambtenaren.

In het algemeen kan gesteld worden dat het concept eindrapport uitvoerig is en een goede en juiste weergave van de feiten, hoewel wij ons op sommige plaatsen niet kunnen vinden in de gekozen formulering. In het bijgevoegde overzicht maken wij duidelijk waar het om gaat.

In het overzicht is tevens, voor zover mogelijk, aangegeven hoe inmiddels een aantal zaken in gang is gezet.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Ooststellingwerf,

Namens hen,


A.J. Kastelen, gemeentesecretaris / algemeen directeur

Bijlage(n): Overzicht van op- en aanmerkingen
Mandaatregeling: -

'Gele kaart voor handhaving'

Een overzicht van op- en aanmerkingen naar aanleiding van het
 Rekenkameronderzoek naar de handhaving van de bouwregelgeving in de gemeentelijke bestuursafdelingen

Wardendeel	Bereik	Omschrijving afwijken	Omschrijving/naam opmerking in rapport	Rekening afwijken	Waarvoor opmerkingen zijn	Aanpak
2.1	Woningwet	Wettekst	Volgens artikel 100 van de Woningwet (hierna: WW) dragen burgemeester en wethouders zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving na overtreding van een wettelijk voorschrift	De woningwet ziet op de handhaving van hetgeen bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV is gesteld.		
2.1	Woningwet	Handhavingsbeleid	Naast de plicht om een handhavingsbeleid vast te stellen	Het handhavingsbeleid is vastgesteld in 2005. Mogelijk wordt hier gedoeld op de wettelijke verplichting in artikel 100c om het voornemen kenbaar te maken	HUP 2009 is vastgesteld en voorgelegd aan de raad	Coördinator
3.1	Organisatie	Capaciteit	Versillende medewerkers van de afdeling VROM ervaren de werkdruk als zeer hoog. Bepalend daarvoor zijn: een achterstand op het gebied van handhaving, organisatieveranderingen en de inhuur van tijdelijke krachten	Dat de medewerkers een hoge werkdruk heeft ervaren er toe geleid dat besloten is dat inhuur van tijdelijke krachten bijdraagt aan het verwerken van achterstanden. Het komt ons voor dat de inhuur van tijdelijke krachten niet bepalend is voor de werkdruk want dat zou ertoe leiden dat de externe krachten voor extra werkdruk zorgen hetgeen nimmer de bedoeling is of kan zijn.	De externe inhuur wordt volledig ingezet op het verwerken van achterstanden. Volgens het HUP 2009 is de werkvoorraad in achterstanden per 31 december 2009 teruggebracht tot maximaal 100 dossiers. Daarmee is de werkvoorraad van 31 december 2008 is teruggebracht tot 35%.	Coördinator
3.1	Organisatie	Cursussen en scholing	Functioneringsgesprekken zijn de afgelopen twee jaar niet gevoerd.		Met ingang van 17 augustus 2009 is een nieuwe afdelingsmanager VROM benoemd die invulling geeft aan deze ommissie.	Afdelingsmanager

Code	Beleids	omschrijving	Omschrijving op werkdag en opzondag	Resultat college	Waarstel oplossing/waars	aanpak
3.2	Beleid	Evaluatie	Over het jaar 2006 heeft een evaluatie plaatsgevonden. Over de volgende jaren is dit niet gebeurd. Voor het jaar 2008 is geen programma opgesteld. Nadat de afdelingsmanager dit opmerkte, heeft hij een tijdelijke coördinator ingehuurd die belast is met de actualisatie van het handhavingsbeleid, de evaluatie van de handhaving in de afgelopen jaren en het schrijven van een handhavingsprogramma voor het komende jaar. De rekenkamercommissie merkt op dat de raad kennelijk ook niet heeft gevraagd om de betreffende stukken.	Deze bevinding doet geen recht aan de uitgebreide discussie die in 2007 heeft plaatsgevonden in de raad. Door de fractie van het CDA was een initiatiefvoorstel ingediend dat voorzorg in een beperking van de periode waarin gehandhaafd zou kunnen worden. Zowel door prof. A. Tollenaar van de RUG als door G. van der Meij van de VROM Inspectie als door ons is uitgebreid gesproken met de raad over mogelijkheden, voor- en nadelen van het voorstel. De discussie heeft uiteindelijk ertoe geleid dat het initiatiefvoorstel is ingetrokken en dat daarmee geconstateerd is dat het het college het handhavingsbeleid kan vervolgen.	Over 2007 en 2008 heeft alsnog schriftelijke verslaglegging plaatsgevonden. De beleidscyclus wordt geborgd in de rol en functie van de coördinator	Coördinator
3.2.2.	Integriteitsbeleid	Ongelijke behandeling	In de praktijk komt het voor dat gelijk ogende zaken ongelijk worden behandeld omdat nieuwe zaken volgens de geldende prioritering als eerste worden opgepakt. Het ontbreken van een duidelijke prioritering wordt als een gemis ervaren.	Het gelijkheidsbeginsel gaat ervan uit dat gelijke gevallen naar mate van hun vergelijkbaarheid vergelijkbaar worden behandeld. In de praktijk betekent dit dat slechts zeer sporadisch een doeltreffend beroep kan worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel. In onze optiek worden gelijke gevallen gelijk behandeld alleen is er sprake van een - overigens geaccepteerde- prioriteitstelling. Dat de prioriteitstelling verbetering behoeft wordt door het college onderkent.	Stelsel van prioriteren verbeteren en borgen.	Coördinator
3.3.3	Gedogen		Uiteindelijk is in zes gevallen gedoogd.	Deze stelling in het rapport is voor het college niet te plaatsen. Uit het verslag over de jaren 2007 en 2008 zoals recentelijk door ons is vastgesteld en ter kennisname aan de raad is aangeboden, is op basis van een zeer representatieve steekproef (144 van 359) onder afgedane dossiers geconstateerd dat in slechts 2 gevallen sprake is geweest van gedogen, hetgeen neerkomt op 1,4%.	Verbeteren van monitoring op gedogen.	Coördinator

onderdeel	Betreff	Inhoud van de wijziging	Overeenkomstig oorspronkelijk verslag	Reactie college	Maatregelen of andere opmerkingen	Beleids
4.1.1	Bouwregelgeving	Inhoud bouwregelgeving	Het is de rekenkamercommissie uit de geraadpleegde stukken die handelden over bezwaarzaken niet gebleken dat de inhoud van de gemeentelijke bouwregelgeving, de bouwverordening, de welstandsnota en bestemmingsplannen, onrechtmatig is.	Wij stellen voor de zin anders te formuleren: "Het is de rekenkamercommissie uit de geraadpleegde stukken die handelden over bezwaarzaken gebleken dat de inhoud van de gemeentelijke bouwregelgeving, de bouwverordening, de welstandsnota en bestemmingsplannen, rechtmatig is."		
4.1.2	Handhavingsbeleid	Inhoud handhavingsbeleid	Het handhavingsbeleid is vastgelegd in de nota 'Professionele handhaving in Ooststellingwerf'. Voor het jaar 2006 is op basis van deze nota een VROM-breed Handhavingsuitvoeringsprogramma (hierna: HUP) vastgesteld. Het HUP is gevolgd door een evaluatie, vastgelegd in de nota 'Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma 2006' (hierna: Evaluatienota). Besloten is om hetzelfde programma ook voor 2007 te laten gelden. Sindsdien zijn geen programma's of evaluatienota's meer opgesteld. De aanbevelingen die in de evaluatienota over het jaar 2006 zijn opgenomen, onder andere over de bijstelling van het beleid, hebben niet geleid tot een wijziging van het beleid. Burgemeester en wethouders hebben aldus niet voldaan aan de wettelijke verplichting om jaarlijks voor het komende jaar aan te geven op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving. Ook is niet jaarlijks verslag gedaan aan de gemeenteraad van de wijze waarop in het voorgaande jaar uitvoering is gegeven aan deze taak. Ook is niet gebleken dat de gemeenteraad hierom t	Uw analyse wordt door ons niet gedeeld. Wij hebben besloten om voor het jaar 2007 gebruik te maken van het zelfde uitvoeringsprogramma als in 2006. Alleen voor 2008 ontbreekt een dergelijk uitvoeringsprogramma. Zoals hiervoor reeds aangegeven heeft in 2007 een uitgebreide discussie plaatsgevonden in en met de raad over het handhavingsbeleid. Ten aanzien van de verslaglegging en de relatie die moet worden gelegd met de gestelde beleidsdoelen, is verbetering mogelijk.	Borgen van de beleidscyclus	Coördinator
4.1.3	Uitvoering	Gedogen	(...) wordt gedoogd in afwijking van de daarvoor bepaalde randvoorwaarden.	Wij verwijzen naar de opmerking onder punt 3.3.3		

Beroep Beroep	Beroep Beroep	Beroep Beroep	Beroep Beroep	Beroep Beroep	Beroep Beroep	Beroep Beroep
4.1.3.	Uitvoering	Gelijkheid	Bij handhaving komt het voor dat betrokkenen een beroep doen op het gelijkheidsbeginsel. In één geval achtte de bezwarencommissie dit beroep gegrond. Dit is opmerkelijk te noemen, maar hierbij moet worden aangetekend dat in maar twee zaken een beroep op het gelijkheidsbeginsel is gedaan.	Het is onze ervaring dat juist in geval van handhaving betrokkenen een beroep doen op het gelijkheidsbeginsel. Een beroep erop wil niet zeggen dat het gehonoreerd moet worden, hetgeen ook wordt verklaard vanuit het algemeen geaccepteerde uitgangspunt dat vergelijkbare gevallen vergelijkbaar behandeld moeten worden naarmate van hun vergelijkbaarheid. Praktisch is geen enkele situatie vergelijkbaar met een andere. Overigens leggen wij uw analyse dan ook zo uit dat, gelet op de werkvoorraad, slechts in één geval succesvol een beroep is gedaan op het gelijkheidsbeginsel en in de andere gevallen dus niet.		
4.1.4	Vervolgacties	Schorsende werking	Er wordt geen schorsende werking toegekend aan een sanctiebesluit (bestuursdwang, last onder dwangsom) als een bezwaarschrift wordt ingediend. Hiermee wordt het risico gelopen dat dwangsommen ten onrechte worden verbeurd, of erger, dat met toepassing van bestuursdwang een bouwwerk wordt afgebroken terwijl later blijkt dat daarvoor geen wettelijke basis was.	Ons is ook gebleken dat deze beleidsregel in sommige gevallen niet juist wordt uitgevoerd. Daarbij merken wij wel op dat de wettelijke basis voor deze handelwijze is vastgelegd in artikel 6:16 van de Awb waarin is bepaald dat het bezwaar niet de werking van het besluit schorst waartegen het bezwaar is gericht, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.	Vastgestelde werkwijze implementeren en tegelijkertijd bezien of vastgesteld beleid nog wenselijk is.	Coördinator

Order code	Recht	Omschrijving feitwoord	Omschrijving opmerking in rapport	Reactie college	Voorgedane oplossing/actie	Verantw. 100%
4.1.5	Integriteit		De rekenkamercommissie concludeert dat een integere uitvoering van het handhavingsbeleid onvoldoende is geborgd.	Het college is van mening dat de bevindingen noch de analyse de conclusie rechtvaardigt. We maken zelfs bezwaar tegen de formulering omdat het op zijn minst de schijn opwekt dat bij de handhaving niet integer wordt gehandeld. Uit uw analyse blijkt dat het niet duidelijk is of overleg is gevoerd met collega, leidinggevende of het bestuur. Daarnaast wordt door de medewerkers aangegeven een duidelijke prioritering te missen op basis waarvan kan worden besloten wel of niet handhavend op te treden. Het uitgangspunt bij de handhaving door ons college is dat alle geconstateerde situaties worden opgepakt en dat slechts tijdsvolgordelijk sprake kan zijn van prioritering. Het stellen van prioriteiten is bij ons college geen doel maar een middel om de werkvoorraad te verwerken.	Handhaving opnemen in integriteitsbeleid	Afdelingsmanager
4.1.6	Effectiviteit		Een sturende rol van de leidinggevende ontbreekt.	In deze situatie wordt miskend dat binnen de afdeling VROM een samenspel moet ontstaan tussen de coördinator handhaving en de afdelingsmanager, waarbij de verantwoordelijkheid berust bij de afdelingsmanager. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de afdelingsmanager VROM op interim basis zijn werkzaamheden uitvoert, naast zijn verantwoordelijkheid voor de buitendienst (en de verzelfstandiging ervan) van de gemeente Ooststellingwerf. Juist de constatering dat de rol en functie van coördinator onvoldoende uit de verf is gekomen, heeft bij het hoger management ertoe geleid dat een coördinator a.i. is aangesteld.	Verduidelijken rol, taak en verantwoordelijkheden van de coördinator	Afdelingsmanager

Order code	Recht	Omschrijving feitwoord	Omschrijving opmerking in rapport	Reactie college	Voorgedane oplossing/actie	Verantw. 100%
4.2.1	Rechtmatigheid	Integere uitvoering	Niet duidelijk is of dan overleg wordt gevoerd met een collega, leidinggevende of het bestuur. Niet geborgd is dat het handhavingsbeleid integer wordt uitgevoerd.	Wij verwijzen naar de opmerking onder punt 4.1.5. Daar waar de suggestie wordt gewekt van niet integer handelen, werpen wij die suggestie verre van ons. Daar waar het gaat om het opnemen van het onderdeel handhaving in het integriteitsbeleid, ondernemen wij acties om dit op te nemen.	Handhaving opnemen in integriteitsbeleid	Afdelingsmanager

Nawoord

De rekenkamercommissie is het college van B & W erkentelijk voor de constructieve en gedetailleerde reactie op ons rapport. De rekenkamercommissie heeft met waardering en belangstelling kennis genomen van de voorgestelde oplossingen en acties. De rekenkamercommissie hecht er aan om in dit nawoord zo concreet mogelijk te reageren op gemaakte opmerkingen, maar onthoudt zich van commentaar op de voorgestelde maatregelen, aangezien deze buiten het werkterrein van de commissie vallen.

Onderdeel	Betreft	Omschrijving reactie college	Rekenkamercommissie
2.1	Woningwet	De Ww ziet op handhaving van hoofdstukken 1 t/m IV	De rekenkamercommissie is het eens met de opmerking van het college, maar schat in dat haar tekst begrijpelijker is en de essentie raakt.
2.1	Woningwet	Handhavingsbeleid vastgesteld in 2005	De rekenkamercommissie begrijpt de reactie van het college niet geheel. Hier staat beschreven wat rechtens de verplichtingen zijn.
3.1	Organisatie/Capaciteit	Opmerking over inhuur van externe krachten	De rekenkamercommissie is het eens met deze opmerking en heeft de betreffende tekst in het rapport aangepast.
3.2	Evaluatie	Over de raad die niet om stukken m.b.t. HUP 2008 en 2009 en evaluatie daarvan heeft gevraagd	De door het college in de reactie genoemde raadsdiscussie heeft betrekking op een aspect van het handhavingsbeleid, te weten het al dan niet gedogen van recreatiewoningen en heeft als zodanig geen betrekking op de door de rekenkamercommissie gestelde tekst.
3.2.2.	Integriteitsbeleid	Gelijkheidsbeginsel niet aan de orde.	De rekenkamercommissie deelt de conclusie van het college dat de prioriteit verbetering behoeft.
3.3.3	Gedogen	College kan aantal gedoogzaken niet plaatsen	Kennelijk is er sprake van verschillende definities van wat gedogen is. Het onderzoeksbureau biedt aan de medewerkers duidelijkheid te geven over de betreffende zes dossiers.
4.1.1	Bouwregelgeving	Niet gebleken van onrechtmatigheid	Er heeft slechts een steekproef plaatsgevonden vandaar de terughoudendheid in de formulering.

Onderdeel	Betreft	Omschrijving reactie college	Rekenkamercommissie
4.1.2	Handhavingsbeleid	Analyse wordt niet gedeeld.	De rekenkamercommissie neemt kennis van de toelichting van het college waarom de HUP's ontbreken, maar formeel dient te worden vastgesteld dat HUP 2008 en 2009 ontbreken. Eveneens zijn er geen evaluaties geweest of anderszins verslaglegging aan de raad. De al eerder gememoreerde raadsdiscussie ging over het gedogen (van recreatiewoningen) en was in die zin een incident
4.1.3	Uitvoering	College is oneens met vaststelling t.a.v. gedogen in de onderzochte dossiers.	Zie de opmerking bij 3.3.3.
4.1.3	Uitvoering	Beroep op gelijkheidsbeginsel in bezwaarzaken	De reactie van het college heeft geleid tot een aanpassing van de betreffende tekst in het rapport.
4.1.4	Vervolgacties	Schorsende werking sancties	De rekenkamercommissie heeft deze opmerking voor kennisgeving aangenomen.
4.1.5	Integriteit	Integriteit onvoldoende gewaarborgd	De rekenkamercommissie wenst te benadrukken dat zij op geen enkele wijze de indruk heeft willen wekken dat er bij handhaving niet integer wordt gehandeld. De rekenkamercommissie concludeert alleen dat er onvoldoende borging is van integere uitvoering van het handhavingsbeleid.
4.1.6	Effectiviteit	Leidinggevende	De rekenkamercommissie neemt met belangstelling de opmerkingen van het college voor kennisgeving aan.
4.2.1	Rechtmatigheid	Integriteit overleg en eenduidigheid	Zie opmerking 4.1.5.

Bronnen

- Afdelingsplan VROM 2007
- Afdelingsplan VROM 2008
- Beleidsnota Professioneel handhaven in Ooststellingwerf
- Brief VROM-inspectie aan het college inzake nazorgtraject onderzoek VROM-taken, d.d. 17 oktober 2008 alsmede daaraan voorafgaande correspondentie
- Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma 2006
- Handhavingsuitvoeringsprogramma (VROM-breed) 2006
- Jaarverslag 2007 Algemene kamer van de commissie van advies voor de bezwaarschriften van de gemeente Ooststellingwerf
- Nota inzake integriteit gemeente Ooststellingwerf
- Rapportage formatieonderzoek afdeling VROM, Berenschot, 18 december 2008
- Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht, gemeente Ooststellingwerf 2008

Bijlagen

1. Bouwregelgeving
2. Toezichts- en sanctiebevoegdheden
3. Bevindingen
4. Uitvoering dossieronderzoek
5. Checklist dossieronderzoek
6. Geïnterviewden
7. Vragenlijst

I Bouwregelgeving

Bouwregelgeving

De bouwregelgeving bestaat uit verschillende regelingen.

Woningwet

De Woningwet (hierna: Ww) is de kern van de bouwregelgeving. Deze wet stelt kwaliteitseisen aan het uiterlijk, de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid van bouwwerken. Het gaat hierbij om minimumeisen.

Algemene maatregelen van bestuur

Op de Ww zijn een drietal algemene maatregelen van bestuur gebaseerd. In het *Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning* staat hoe een bouwaanvraag moet worden ingediend. Het bouwvergunningsregime is uitgewerkt in het *Besluit bouwvergunningstvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken* (hierna: *Bblb*). In het *Bouwbesluit 2003* zijn bouwtechnische voorschriften opgenomen waaraan bouwwerken moeten voldoen.

Welstandsnota

Artikel 12a van de Ww verplicht de gemeenteraad een welstandsnota vast te stellen. Deze nota bevat beleidsregels waarin de criteria zijn opgenomen waarmee burgemeester en wethouders rekening dienen te houden bij de toetsing van een bouwaanvraag. Deze criteria zijn zo veel mogelijk toegesneden op categorieën van bouwwerken en kunnen per plaats verschillen. Vergunningsvrije bouwwerken worden niet vooraf getoetst op welstand. Deze vergunningsvrije bouwwerken mogen echter niet 'ernstig afwijken van redelijke eisen van welstand'.

Bestemmingsplan

Op basis van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is de gemeente verplicht voor het gebied, dat niet tot een bebouwde kom behoort, een bestemmingsplan vast te stellen. Na de onderzoeksperiode is deze verplichting gewijzigd. Het nieuwe artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening bepaalt dat voor het hele gemeentelijke grondgebied een bestemmingsplan moet worden vastgesteld.

Bouwverordening

De gemeenteraad is eveneens verplicht een bouwverordening vast te stellen (artikel 8 van de Ww). In de bouwverordening staan voorschriften voor bijvoorbeeld het gebruik van woningen en terreinen of het uitvoeren van bouwwerkzaamheden. Ook over controle door de gemeente tijdens de bouw zijn voorschriften opgenomen.

Te handhaven voorschriften

Handhavend optreden moet altijd plaatsvinden op basis van overtreding van een wettelijk voorschrift. Mogelijke overtredingen van de bouwregelgeving zijn allemaal te relateren aan een aantal voorschriften uit de Ww.

Bouwvergunning

In artikel 40 van de Ww is de vergunningsplicht neergelegd. Bepaald is dat het is verboden te bouwen zonder of in strijd met een bouwvergunning. Ook verboden is het in stand houden van een bouwwerk dat in strijd met de bouwvergunning of zonder bouwvergunning is gebouwd. Voor bepaalde gevallen geldt een uitzondering op de vergunningsplicht. Ook bij dit bouwvergunningsvrij bouwen hebben burgemeester en wethouders een taak. Zo moet voldaan worden aan de voorschriften van het Bblb, het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening (met uitzondering van de voorschriften van stedenbouwkundige aard). Ook mag geen sprake zijn van ernstige strijd met de redelijke eisen van welstand.

Bouwbesluit 2003

Artikel 1b van de Ww bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met de voorschriften van het Bouwbesluit. De voorschriften in het Bouwbesluit kunnen betrekking hebben op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Bouwverordening

Op grond van artikel 7b van de Ww moet bij de bouw-, gebruiks- en sloopfase worden voldaan aan de voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening.

Welstandsnota

Artikel 12 van de Ww bepaalt dat bestaande bouwwerken niet in ernstige mate in strijd mogen zijn met redelijke eisen van welstand. De criteria om dit te beoordelen zijn neergelegd in de welstandsnota. Deze nota bevat ook eisen waaraan in het kader van de bouwvergunning wordt getoetst, de redelijke eisen van welstand.

Aanvullende bouwkundige voorzieningen

Op grond van artikel 13 van de Ww kunnen burgemeester en wethouders, indien dat naar hun oordeel noodzakelijk is, eisen dat een bestaand bouwwerk op onderdelen zal voldoen aan de eisen voor nieuw te bouwen bouwwerken uit het Bouwbesluit.

Algemene zorgplicht

In artikel 1a van de Ww is een zorgplicht neergelegd. Op basis van dit artikel mag de staat van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein nooit een gevaar opleveren voor de gezondheid of de veiligheid. Ook het bouwen, het gebruik en het slopen van bouwwerken en het gebruik van open erven en terreinen mag nooit een gevaar opleveren voor de veiligheid en gezondheid. Dit artikel dient als vangnet: voor die gevallen dat een situatie direct gevaar oplevert voor de veiligheid of gezondheid, maar er geen sprake is van overtreding van het Bouwbesluit of de bouwverordening, kan toch bestuursrechtelijk opgetreden worden.

II Toezichts- en sanctiebevoegdheden

Bestuursrechtelijke handhaving omvat het toezicht op de naleving van de in bijlage I genoemde voorschriften van de Woningwet (hierna: Ww) en de eventueel daarop volgende sanctionering.

Toezicht

Burgemeester en wethouders moeten ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht (artikel van de 100a Ww). Deze ambtenaren zijn toezichthouders in de zin van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en afdeling 5.2 van deze wet is op hen van toepassing. Deze afdeling stelt regels over de wijze waarop toezichthouders hun taak dienen te vervullen. Van groot belang is het evenredigheidsbeginsel van artikel van de 5:13 Awb: Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Ook is in deze afdeling geregeld over welke bevoegdheden de toezichthouder beschikt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid plaatsen zonder toestemming van de bewoner te betreden en het vorderen van inlichtingen. Op basis van artikel 100a van de Ww zijn de toezichthouders ook bevoegd een woning zonder toestemming van de bewoner te betreden. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met de eisen die de Algemene wet op het binnentreden stelt.

Sanctionering

Op grond van artikel 125 van de Gemeentewet is het gemeentebestuur bevoegd bestuursdwang toe te passen. Onder bestuursdwang wordt verstaan het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten (artikel 5:21 Awb). In plaats van het toepassen van bestuursdwang, kan eveneens worden overgaan tot oplegging van een last onder dwangsom (artikel 5:32 Awb). In de afdelingen 5.3 en 5.4 van de Awb is geregeld hoe van deze bevoegdheden gebruik kan worden gemaakt.

Op grond van artikel 59 van de Ww kunnen burgemeester en wethouders in bepaalde gevallen de vergunning intrekken. Vervolgens kan dan handhavend worden opgetreden.

III Bevindingen

In hoofdstuk drie heeft de rekenkamercommissie kort gerapporteerd over de bevindingen van het onderzoek. In deze bijlage worden de bevindingen uitgebreider beschreven.

Organisatie

Personeel

Handhaving van de bouwregelgeving gebeurt door medewerkers van het cluster Toezicht en Handhaving van de afdeling VROM. De afdelingsmanager Openbare Werken is tijdelijk afdelingsmanager van de afdeling VROM en van de buitendienst van de afdeling Openbare Werken. De binnendienst van de afdeling Openbare Werken valt tijdelijk onder de verantwoordelijkheid van de afdelingsmanager Publieks- en bestuurszaken. Naast het cluster Toezicht en Handhaving kent de afdeling nog twee clusters, het cluster Beleid en het cluster Vergunningen. Het cluster Toezicht en Handhaving bestaat uit 6,4 fte (6 medewerkers en vacatureruimte). Er zijn twee toezichthouders en twee juridisch medewerkers die zich met toezicht en handhaving bezighouden. Opgemerkt moet worden dat de juridisch medewerkers naast werkzaamheden op het gebied van handhaving, ook werkzaamheden verrichten op bijvoorbeeld het gebied van planschade en bestemmingsplannen. Voor het cluster Toezicht en Handhaving is, in tegenstelling tot de andere twee clusters, een coördinator aangewezen.

Capaciteit

Uit recent onderzoek naar de formatie van de afdeling VROM blijkt dat de gemeente Ooststellingwerf voor de taakgebieden van de afdeling VROM 11,4 fte minder inzet dan gemiddeld.⁵ Qua formatie is geen afwijking geconstateerd voor de taak Bouw- en woningtoezicht. Wel blijkt dat in vergelijking met andere gemeenten meer bouw- en sloopvergunningen worden verleend. Opgemerkt dient te worden dat het college nog een standpunt moet innemen over de uitkomsten van dit onderzoek.

Het is de rekenkamercommissie gebleken dat veel medewerkers van de afdeling VROM de werkdruk als zeer hoog ervaren. Op het gebied van handhaving is een achterstand ontstaan door onder andere ziekte en personeelwisselingen. Daarnaast blijkt er bij de medewerkers sprake te zijn van onrust door organisatieveranderingen - het is de bedoeling dat werkprocessen en wellicht ook de structuur van de afdeling VROM worden aangepast – en de inhuur van tijdelijke krachten. Deze tijdelijke krachten worden ingehuurd om de werkdruk te verlagen. Tijdens de interviews is aangegeven dat dit voor de korte termijn een oplossing is. Voor de lange termijn is dit echter niet het geval. De tijdelijk ingehuurde krachten pakken zaken op die na hun vertrek door de vaste medewerkers moeten worden afgerond. Van belang in dit kader is ook dat de effectiviteit van het cluster niet op-

⁵ Formatieonderzoek afdeling VROM van Berenschot.

timaal is. Hierbij gaat het zowel om de persoonlijke effectiviteit als de werkprocessen. Medewerkers verwachten, onder andere in dit kader, meer sturing van het management. Van belang is ook dat zich op het werkterrein van de afdeling de afgelopen jaren veel wijzigingen hebben voorgedaan qua wetgeving. Zo zijn per 1 juli 2008 de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Woningwet (hierna: Ww) gewijzigd en treedt per 2010 de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking.

Cursussen en scholing

Volgens de geïnterviewde medewerkers zijn de mogelijkheden qua opleidingen en cursussen beperkt. Het opleidingsbudget wordt als te gering ervaren. Ook de VROM-inspectie heeft aangegeven de indruk te hebben dat er onvoldoende ruimte bestaat om medewerkers te prepareren en te zorgen voor een gewenst kennisniveau.⁶ Ter implementatie van nieuwe regelgeving worden projectgroepen opgestart. De werkzaamheden in dit kader moeten echter plaatsvinden naast de dagelijkse werkzaamheden, waarvan is aangegeven dat die al de nodige werkdruk opleveren. Over de nieuwe Wro is een cursus gehouden, echter pas nadat deze wet al was ingevoerd. Ook voor de invoering van de Wabo is een project opgestart. Enige vertraging is opgelopen, door wisselingen in de persoon van projectleider. Het is de bedoeling dat in de tweede helft van 2009 cursussen worden gegeven hierover.

Beleid

Handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid van de gemeente is vastgelegd in de beleidsnota 'Professionele handhaving in Ooststellingwerf' van 2005 (hierna: nota Professionele handhaving). Op basis van deze nota is voor het jaar 2006 een VROM-breed Handhavingsuitvoeringsprogramma (hierna: HUP) vastgesteld. Het HUP is gevolgd door een evaluatie. In de Evaluatienota 'Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma 2006' (hierna: Evaluatienota) zijn verschillende aanbevelingen gedaan. Volgens de Evaluatienota wordt het HUP ook voor 2007 gebruikt en zal voor 2008 opnieuw een jaarprogramma zal worden opgesteld. Dit laatste is niet gebeurd. Ook is geen verslag uitgebracht over 2007. De aanbevelingen van de Evaluatienota, onder andere over het aanpassen van de prioriteitstelling en het werken met checklists, zijn niet doorvertaald naar het beleid, wel is in de praktijk hieraan deels uitvoering gegeven.

Prioriteitstelling

In de beleidsnota's is aangegeven dat zowel bij toezicht als handhaving prioriteiten moeten worden gesteld.

Bij het toezicht, de controle van verleende bouwvergunningen, is het vanwege de complexiteit van de technische bouwregelgeving onmogelijk op alle technische

⁶ Brief VROM-inspectie aan het college inzake nazorgtraject onderzoek VROM-taken, d.d. 17 oktober 2008

onderdelen compleet en adequaat te toetsen. Volgens de nota's wordt gewerkt aan een lijst van punten waarop nadrukkelijk gelet zal worden.

In de praktijk blijken de toezichthouders niet te werken met een checklist. Wel is in het geautomatiseerde systeem ProVas een lijst opgenomen van toetsingspunten. Deze lijst wordt niet standaard afgelopen en ingevuld. Elke toezichthouder bepaalt zelf op welke punten hij let. Aangegeven is dat deze inschatting wordt gemaakt op basis van ervaring en dat de aandacht vooral uitgaat naar brandveiligheid en de bouwconstructie. Het HUP geeft aan dat elke vergunning moet worden gevolgd door een oplevercontrole. Voor het overige is in het beleid niet bepaald op welke momenten controles moeten plaatsvinden.

Bij handhaving gelden op basis van de nota Professionele handhaving de prioriteiten gevaar, overlast en precedentwerking. In de Evaluatienota is hieraan een prioriteit toegevoegd om ervoor te zorgen dat nieuwe zaken binnen een redelijke termijn worden opgepakt en afgehandeld, zodat nieuwe achterstanden worden voorkomen. Per prioriteit zijn afwegingsfactoren benoemd. In onderstaande figuur is aangegeven hoe de prioriteitstelling eruit ziet.

Prioriteit	Afwegingsfactoren
0. Nieuwe zaken	
1. Gevaar	<ul style="list-style-type: none"> - Inschatting kans op een ongeval - Aantal (mogelijke) slachtoffers - Ernst en intensiteit - Omgeving van het ongeval - Omvang van mogelijk incident
2. Overlast	<ul style="list-style-type: none"> - Intensiteit - Aantal (mogelijk) getroffen - Lengte in tijd van de overlast - Uitstraling van de overtreding
3. Precedentwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Inschatting van kans op nabootsing - Inschatting van kans van beroep op rechtsgelijkheid

Figuur 1 Prioriteitstelling

In de beleidsnota's is niet aangegeven wie verantwoordelijk is voor de toekenning van een prioriteit aan een zaak. Aangegeven is dat alle handhavingzaken op ambtelijk niveau zijn geprioriteerd. Uitgangspunt is dat elke overtreding van regelgeving wordt gehandhaafd. Pas wanneer in verband met de beschikbare capaciteit niet alle zaken kunnen worden opgepakt, wordt een onderverdeling aangebracht.

De geïnterviewden zijn niet erg tevreden over de prioriteitstelling. Aangegeven is dat er altijd sprake is van precedentwerking. Daarnaast zou het niet meer dan logisch moeten zijn om bij gevaar en overlast te handhaven. In de praktijk wordt dan ook niet conform deze prioritering gewerkt. Men is het erover eens dat de prioriteitstelling moet worden aangepast.

Evaluatie

De nota Professionele handhaving benadrukt dat evaluatie gewenst is om de effectiviteit van de gemeentelijke handhaving blijvend te kunnen waarborgen. Jaarlijks moet verslag worden uitgebracht en de nota zelf moet ook periodiek geëvalueerd worden.

Zoals gezegd is het HUP van 2006 geëvalueerd en is daarbij besloten om hetzelfde HUP ook voor het volgende jaar, 2007, te laten gelden. Over het jaar 2007 heeft geen evaluatie plaatsgevonden. Voor 2008 is geen programma opgesteld en is eveneens niet geëvalueerd. De afdelingsmanager ging er vanuit dat gewerkt werd aan een nieuw programma. Door een inspectie van de toezichthouders van het ministerie van VROM kwam hij erachter dat dit niet het geval was. Enige tijd later is besloten om tijdelijk een coördinator in te huren voor het actualiseren van het handhavingsbeleid, het evalueren van de handhaving over de jaren 2007 en 2008 en het schrijven van een handhavingsprogramma voor 2009. De rekenkamercommissie merkt op dat de raad kennelijk ook niet heeft gevraagd om de betreffende stukken.

Integriteitsbeleid

Bij de vraag of het handhavingsbeleid integer wordt uitgevoerd, is het integriteitsbeleid, dat is vastgelegd in de 'Nota inzake integriteit', van belang. In deze nota wordt de volgende definitie van integriteit gegeven:

Het op consistente wijze handhaven van de ongeschondenheid, onkreukbaarheid, openheid, rechtschapenheid en eerlijkheid van personen en organisaties, zodat bestuurder of ambtenaar zich zo gedraagt dat hij/zij ten opzichte van iedere burger, organisatie en instelling vrij blijft staan en zich zonder verplichtingen voelt.

Volgens de nota gaat het om onafhankelijkheid en objectiviteit, maar omvat het begrip integriteit ook respect voor elkaar, interesse in elkaar, waardering voor elkaar en de ander in zijn waarde laten. Integriteit wordt als uiting van beschaving en wellevendheid gezien. Volgens de nota gaat het bij integriteit meer om de geest dan om de letter. De overheid, bestuurders en ambtenaren behoren een geest van betrouwbaarheid en onafhankelijkheid uit te dragen in spreken en handelen.

Onderdeel van de nota is de 'Gedragscode ambtelijke integriteit' (hierna: gedragscode) waarin gedragsregels voor ambtenaren zijn neergelegd. De gedragscode bestaat uit algemene gedragsregels, die vervolgens nader zijn gespecificeerd. Onder de algemene gedragsregels wordt onder meer ingegaan op het (niet) accepteren van gunsten, belangenverstrengeling en externe contacten. Gedragsregel 4 ziet in het bijzonder op vergunningverlening en bepaalt:

'De procedures en spelregels moeten voor de ambtenaar helder en bekend zijn. Het gedrag van de betrokken ambtenaar moet correct zijn. Het misbruik maken van bevoegdheden en machtspositie moet daarbij worden voorkomen.

De behandeling van de vergunningverlening dient zich in alle openbaarheid af te spelen en de besluitvorming dient objectief en zorgvuldig te zijn.'

Een vergelijkbare gedragsregel is niet opgenomen voor toezicht en handhaving.

Onder specifieke gedragsregels wordt ingegaan op (relatie)geschenken, lunchbesprekingen en reizen. Ten slotte wordt voorgesteld om de ambtseed voor medewerkers en de integriteitsverklaring voor derden (uitzendkrachten, stagiaires, et cetera) te hanteren. De ambtseed voor medewerkers is inmiddels ingevoerd, enkele jaren geleden hebben alle medewerkers de ambtseed afgelegd. De medewerkers die in dienst treden wordt bij hun aanstelling verzocht de ambtseed af te leggen.

In het kader van dit onderzoek is gevraagd naar de visie van medewerkers op integriteit. Zij verwijzen naar het integriteitsbeleid.

De rekenkamercommissie overweegt dat het bij integriteit ook van belang is gelijke gevallen gelijk te behandelen. In de praktijk komt het voor dat gelijk ogende zaken, ongelijk worden behandeld. Volgens de geldende prioritering worden nieuwe zaken eerst opgepakt, waardoor sommige oudere zaken langer blijven liggen. De medewerkers ervaren het ontbreken van een duidelijke prioritering als een gemis.

De inspectierapporten die door de toezichthouder worden opgesteld na een overtreding worden beoordeeld door de juridisch medewerker. In overleg wordt bepaald of en welke actie moet worden ondernomen. In die zin is er dus sprake van een systeem van checks and balances.

Uitvoering

Toezicht

De werkvoorraad van de toezichthouders bestaat uit routinematige, incidentele en projectmatige controles. Daarnaast kunnen zich excessen voordoen op basis waarvan inzet vereist is. In onderstaande figuur is aangegeven hoeveel uren volgens het HUP vereist zijn voor de verschillende controles.

	Aantal	Uren	Totaal
<i>Routinematig</i>			
Lichte bouwvergunning	200	3	600
Reguliere bouwvergunning	350	4	1400
Hercontrole na aanschrijving	50	3	150
Overige vergunningen			350
<i>Incidenteel</i>			
Melding	50	2	100
Projectmatig	4	8	32
Excessen	2	40	80
Onvoorzien		88	88
TOTAAL			2800

Figuur 2 Tijdsbesteding toezichthouders

De werkwijze bij de routinematige controles is zo dat na het verlenen van een vergunning de vergunningverlener het dossier overdraagt aan de toezichthouder. De dossiers worden in een kast gezet en niet op naam aan een toezichthouder toegewezen. De toezichthouders in vaste dienst hebben onderling een taakverdeling afgesproken. De toezichthouder die afkomstig is uit de bouwwereld en daardoor (meer) kennis heeft van bouwtechnische zaken, verricht hoofdzakelijk de controles op verleende vergunningen, terwijl de andere toezichthouder de controles in het kader van handhavingzaken verricht.

Het idee van het HUP is dat de routinematige controles worden verricht op basis van een tweewekelijkse print van verleende vergunningen uit het geautomatiseerde systeem ProVas. In de praktijk wordt dit systeem niet als werkbaar beschouwd, omdat niet iedere vergunninghouder binnen dezelfde termijn na vergunningverlening begint te bouwen. Er zou daarom veel tijd verloren gaan aan controleren van vergunningen waarvan nog niet gestart is met de bouw.

Leidend voor de planning van de controles van verleende vergunningen is de zogenaamde gele kaart. Met de vergunning worden twee gele kaarten gestuurd, waarmee de vergunninghouder kan melden dat hij start met de bouw en dat de bouw gereed is. In de Evaluatienota is geconstateerd dat de controle op verleende vergunningen kwetsbaar is omdat de gele kaarten vaak niet worden teruggestuurd. Tijdens de interviews is aangegeven dat geschat wordt dat ongeveer 30% van de kaarten wordt teruggestuurd. Deze kaarten worden niet altijd bewaard en gearhiveerd. Tijdens het dossieronderzoek is in slechts één dossier een gele kaart aangetroffen. Uit een aantal andere dossiers werd duidelijk dat gemeld was omdat hierover een aantekening op het dossier was geplaatst.

Daarnaast bleken bij drie dossiers voorwaarden in de vergunning gesteld te zijn over de meldingsmomenten. Het betrof hier 'grotere' bouwwerken; bouwwerken waar een aantal personen en/of een groot aantal dieren (vee) verblijven. Bij twee van de drie dossiers is ook daadwerkelijk gecontroleerd na de meldingen. Onduidelijk is of dit ook bij het derde dossier het geval was. Uit het onderzoek is het de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden wanneer wel en niet voorwaarden over de meldingsmomenten worden gesteld.

Na de melding gaan de toezichthouders langs voor controle. Tijdens deze controlebezoeken, wordt eveneens gelet op andere bouwwerkzaamheden in de omgeving. Op die manier wordt getracht zo efficiënt mogelijk te werken.

In de nota Professionele handhaving is bepaald dat gegevens over controles en bevindingen worden vastgelegd. In de praktijk gebeurt dit in het fysieke dossier en/of in ProVas.

In figuur 3 is aangegeven uit hoeveel dossiers blijkt dat gecontroleerd is.

	Niet	Wel	Totaal
Blijk van controle	25	14	39

Figuur 3 Controle

Van de 14 dossiers is bij 6 zowel het fysieke dossier als ProVas bestudeerd. In figuur 4 is aangegeven of de controlegegevens in het dossier en/of ProVas waren opgenomen.

	In dossier en ProVas	In ProVas	Totaal
Controlegegevens	4	2	6

Figuur 4 Controlegegevens

Het is de rekenkamercommissie niet gebleken dat een vast systeem van verwijzing tussen het fysieke en papieren dossier wordt gehanteerd.

Bij negen van de veertien controles is een overtreding geconstateerd. Daarbij ging het in vier gevallen om dossiers waarin na een eerder geconstateerde overtreding een vergunning is verleend ter legalisatie. In de overige vijf gevallen ging het om bouwen in afwijking van de verleende vergunning of bleken er op het perceel andere illegale bouwwerken te zijn geplaatst.

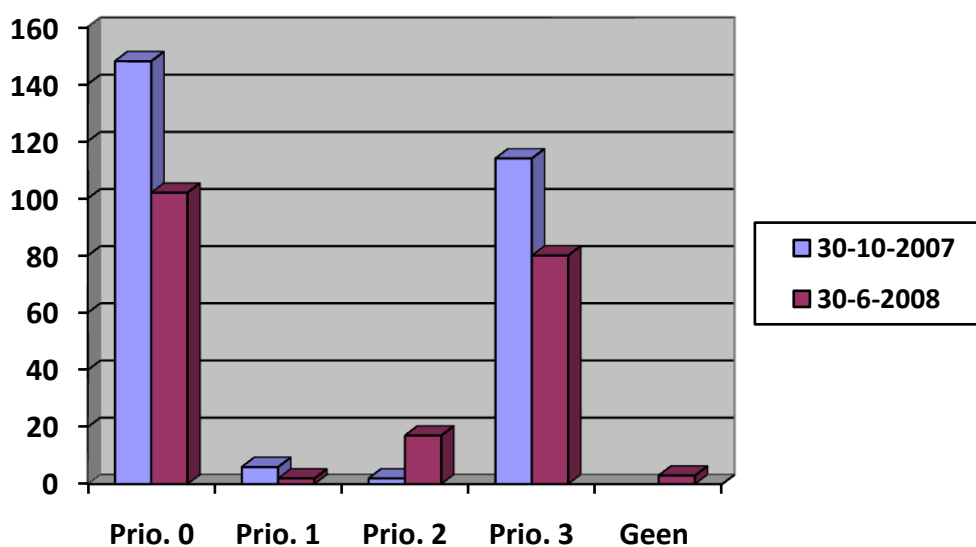
Aangegeven is dat niet wordt gewerkt volgens een vooraf vastgestelde planning. Omdat er per week ongeveer dertien, veertien vergunningen worden verleend, hebben de toezichthouders onderling afgesproken een zelfde aantal gereedmeldingen per week plus één te verrichten. Volgens de geïnterviewden is de achterstand op het gebied van toezicht hierdoor aardig ingelopen. Wat de exacte werkvoorraad is op het gebied van toezicht, is de rekenkamercommissie onduidelijk.

Hoewel volgens de nota Professionele handhaving een tamelijk intensieve controle op illegale bouw wenselijk is, is het de rekenkamercommissie gebleken dat geen sprake is van actief toezicht. Dat is slechts anders waar het ging om het uitvoeren van een inventarisatie in het kader van het inwerkingtreden van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied. Wel stelt de toezichthouder nader onderzoek in als hij bij routinematige controles illegale bouwactiviteiten waarneemt. Verder wordt gecontroleerd naar aanleiding van handhavingsverzoeken. Hiervan worden ongeveer vijftig per jaar ingediend. Het is de commissie gebleken dat op de lijst van niet afgehandelde handhavingszaken verschillende zaken staan waarbij een klacht is ingediend door een derde. Het bevreemdt de rekenkamercommissie dat deze zaken kennelijk nog (steeds) niet afgehandeld zijn.

Handhaving

Qua handhavingszaken is er volgens de geïnterviewden nog sprake van een grote achterstand. Een concrete planning om de achterstand weg te werken is niet vastgesteld. Volgens de Evaluatienota zijn 221 zaken afgedaan sinds 2006. Per 30 juni 2008 omvatte de lijst van afgehandelde handhavingszaken 298 dossiers.

In figuur 5 is aangegeven wat de werkvoorraad aan handhavingszaken was per 30 oktober 2007 en per 30 juni 2008.



Figuur 5 Werkvoorraad handhaving

In figuur 6 is ten aanzien van de werkvoorraad per 30 juni 2008 een uitsplitsing gemaakt naar het jaar van constatering en de prioriteiten.

Jaar	Prio. 0	Prio. 1	Prio. 2	Prio. 3	Geen	Totaal
1998				1		1
1999				1		1
2000				1		1
2001	1		2	2		5
2002			1	10		11
2003	3		3	7		13
2004	6	1	2	12		21
2005	6		5	16		27
2006	28	1	4	9	1	43
2007	38			21	2	61
2008	20					20
Totaal	102	2	17	80	3	204

Figuur 6 Overzicht per jaar

Uit de figuur 6 blijkt dat sommige overtredingen al jaren geleden zijn geconstateerd maar nog niet zijn afgehandeld. Hierbij is van belang dat het niet alleen om zaken van de laagste prioriteit gaat.

De geïnterviewden hebben aangegeven dat de omschrijving op de handhavingslijst niet altijd klopt. Er moet altijd opnieuw worden gecontroleerd, voordat verdere actie kan worden ondernomen.

In protocollen die bij de nota Professionele handhaving zijn gevoegd is aangegeven hoe toezicht en handhaving in de praktijk dient plaats te vinden. In deze protocollen is onder andere een stappenplan voor handhaving opgenomen. Dit stappenplan komt erop neer dat bij 'gemiddelde' overtredingen eerst geprobeerd wordt in overleg, onder schriftelijke vastlegging, het probleem op te lossen. Vervolgens wordt een schriftelijke waarschuwing verstuurd en de start van de officiële handhavingprocedure aangekondigd. De derde stap is dat er een officieel voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of toepassen van bestuursdwang wordt verstuurd. Na ontvangst van een zienswijze wordt ten slotte een definitief besluit in eerste aanleg genomen.

Uit de interviews blijkt dat de situatie in de praktijk zo is dat de toezichthouder na constatering van een overtreding een inspectierapport opstelt dat in ProVas wordt opgeslagen. Vervolgens verstuurt de toezichthouder de eerste aanschrijving. Hierbij is, conform geldende jurisprudentie, uitgangspunt dat eerst getracht wordt om de situatie te legaliseren, al dan niet na aanpassing van het bouwwerk. Als de zaak na aanschrijving niet wordt opgelost, wordt het dossier overgedragen aan de juridisch medewerker. In overleg wordt vervolgens bepaald welke vervolgactie moet worden ondernomen.

Correspondentie

De rekenkamercommissie vindt de correspondentie, gelet op de gebruikte vaktaal (jargon), niet altijd begrijpelijk. Daarnaast bevatten een aantal brieven tekstuele en grammaticale tekortkomingen. Het gaat hierbij voornamelijk om de eerste aanschrijvingsbrief.

Bouwstop

Tijdens de interviews is aangegeven dat het opleggen van een bouwstop vaak geen zin meer heeft, omdat het bouwwerk al voltooid is. Een bouwstop wordt ongeveer tweemaal per jaar opgelegd. Bij het dossieronderzoek is de rekenkamercommissie een zaak tegengekomen waarbij een bouwstop werd opgelegd door de toezichthouder. Volgens de Regeling delegatie, mandaat, machtiging en volmacht van 2008 is de toezichthouder bevoegd tot het stilleggen van bouwwerkzaamheden, maar moet het besluit worden ondertekend door de afdelingsmanager en achteraf aan burgemeester en wethouders worden toegestuurd. In dit geval heeft de toezichthouder een aantal dagen later een brief verstuurd waarin de constatering van overtreding wordt aangegeven en waarin wordt aangegeven dat ofwel een aanvraag moet worden ingediend ofwel de situatie in de oorspronkelijke staat moet worden hersteld. Van de bouwstop wordt met geen woord gerept.

Bestuursdwang/last onder dwangsom

Aangegeven is dat ongeveer tienmaal per jaar handhavend wordt opgetreden door het opleggen van een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang.

In het kader van het dossieronderzoek naar verleende bouwvergunningen is een zaak bestudeerd waarbij een last onder dwangsom is opgelegd vanwege verschillende overtredingen. In het betreffende besluit is aangegeven dat voor de gestelde datum de overtredingen moesten zijn beëindigd. Volgens burgemeester

en wethouders houdt dit concreet in dat onder andere voor genoemde datum aanvragen moeten worden ingediend voor een gewijzigde bouwvergunning en sloopvergunning.

De rekenkamercommissie merkt op dat een handhavingsbesluit er niet op gericht kan zijn om het indienen van een op legalisering gerichte vergunningaanvraag af te dwingen; het indienen van een aanvraag van een vergunning is geen wettelijke verplichting. Als men blijft weigeren een aanvraag in te dienen, dan mag het bestuur daaruit concluderen dat legalisatie niet mogelijk is, zodat tot handhaving kan worden overgegaan.

In de betreffende zaak is besloten een dwangsom op te leggen van € 1000,- per week met maximum van € 25.000,-. Dit zou betekenen dat de illegale situatie nog 25 weken kan voortduren. Omdat het hier ging om verschillende overtredingen, had de rekenkamercommissie zich ook kunnen voorstellen dat per overtreding een last onder dwangsom werd opgelegd. Als een deel van de illegale situatie wordt beëindigd, wordt dan ook nog slechts een deel van het totale bedrag aan dwangsommen geïnd.

Uit het dossieronderzoek kunnen geen gegevens worden achterhaald over de daadwerkelijke inning van verbeurde dwangsommen. Dit wordt in de dossiers niet bijgehouden. Aangegeven is dat, conform het bepaalde in de nota Professionele handhaving, verbeurde dwangsommen wel daadwerkelijk geïnd worden.

Bezwaar en beroep

Tegen besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom of toepassing van bestuursdwang wordt volgens de geïnterviewden vaak een bezwaarschrift ingediend.

In de nota Professionele handhaving is aangegeven dat het resultaat van de bestuurlijke heroverweging wordt afgewacht alvorens tot daadwerkelijke effectivering van sancties wordt overgegaan. Tijdens de interviews is echter aangegeven dat de gemeente geen schorsende werking toekent aan een bezwaarschrift.

Van de algemene kamer van de commissie van advies voor de bezwaarschriften zijn uit de onderzoeksperiode vier zaken ontvangen. Drie zaken gaan over een legalisatievergunning en in één zaak is een last onder dwangsom opgelegd. In deze laatste zaak gaf bezwaarmaker aan zonder vergunning te hebben gebouwd, omdat hij had gemerkt dat dit vaker gebeurt zonder dat de gemeente handhavend optreedt. Omdat bezwaarmaker geen vergelijkbare gevallen wilde noemen, werd het beroep op het gelijkheidsbeginsel ongegrond verklaard.

Het beroep op het gelijkheidsbeginsel werd wel gegrond geacht in de hiervoor aangehaalde zaak waarbij een bouwstop werd opgelegd. Het ging hierbij om het vervangen van cementdakpannen door hoogglanspannen op een woning in het buitengebied. Na het opleggen van de bouwstop is een aanvraag ter legalisatie ingediend. Deze aanvraag werd geweigerd wegens strijd met het welstandsbeleid. De bezwarencommissie adviseert tegen de weigering gerichte bezwaar ongegrond te verklaren maar alleen als in de door bezwaarmaker aangehaalde vergelijkbare gevallen ook handhavend wordt opgetreden. Als dit wordt nagelaten, moet ook in dit geval een bouwvergunning worden verleend. Begin 2006 be-

sluiten burgemeester en wethouders in alle gevallen te gaan handhaven. Of de hoogglansdakpannen inderdaad zijn verwijderd, is onduidelijk. Uit een aantekening in het inspectierapport van eind 2008 blijkt dat glanspannen inmiddels wel zijn toegestaan. Of dit is gecommuniceerd met betrokkenen is eveneens onduidelijk.

Overigens was een exacte vergelijking met één van de als vergelijkbaar aangehaalde gevallen niet mogelijk, omdat het desbetreffende dossier onvindbaar is.

Bij de ontvangen zaken is geen enkele maal beroep ingesteld.

Klacht

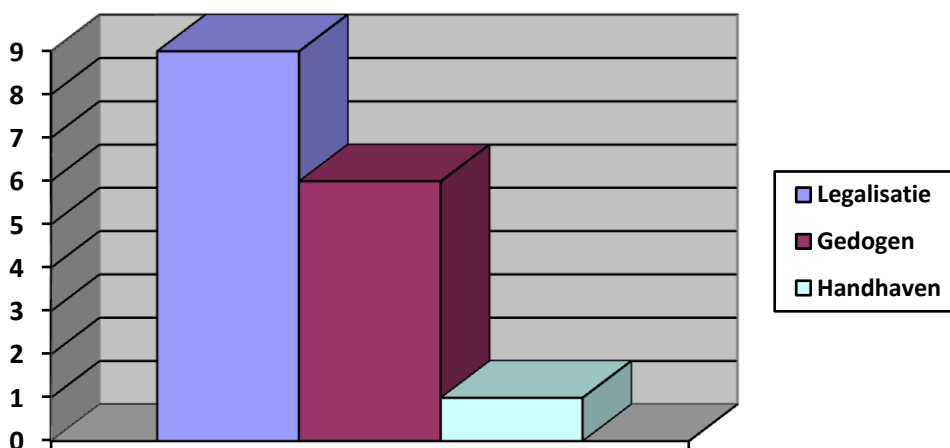
Bij bestudering van de handhavingdossiers is de rekenkamercommissie een dossier tegengekomen waarin een restauranteigenaar zich beklagt over de gang van zaken bij de vergunningverlening ter legalisatie van logiesruimten. De zaak speelt al sinds 2006. Desgevraagd is aangegeven dat de zaak heeft stilgelegen in verband met toezeggingen van de brandweer op grond waarvan de toenmalige inspecteur er vanuit ging dat de zaak was afgedaan. Ook was destijds niet sprake van een goede termijnbewaking. Voor het overige heeft de rekenkamercommissie geen klachten over de medewerkers in de dossiers aangetroffen. Tijdens de interviews is aangegeven dat een enkele keer een klacht tegen een toezichthouder wordt ingediend, maar dat dan eigenlijk de inhoud van de zaak onderwerp van de klacht blijkt te zijn.

Gedogen

Uitgangspunt van de nota Professionele handhaving is dat slechts in bepaalde gevallen mag worden gedoogd. Als hiertoe wordt overgegaan, moeten procedurele vereisten in acht worden genomen. Zo is bijvoorbeeld bepaald dat het gedogen in beginsel altijd uitdrukkelijk en schriftelijk geschied. Ook worden inhoudelijke randvoorwaarden genoemd, bijvoorbeeld dat het gedogen alleen een tijdelijke situatie mag betreffen.

Het is de rekenkamercommissie uit het dossieronderzoek gebleken dat wel wordt gedoogd. Daarnaast is in de praktijk soms sprake van gedogen omdat sommige illegale situaties al een poos op de handhavinglijst staan maar er (nog) niets aan is gedaan. Tijdens de interviews is ook aangegeven dat bij constatering van kleine afwijkingen van de bouwvergunning niet altijd formele actie wordt ondernomen. Wel wordt dan altijd overleg gevoerd met de bouwer.

Bij de geraadpleegde bouwvergunningdossiers is eenmaal geconstateerd dat werd gedoogd. Bij de geraadpleegde handhavingsdossiers was dit vaker aan de orde. In onderstaande figuur is voor de geraadpleegde handhavingsdossiers aangegeven welke vervolgactie is ondernomen na een constatering van overtreding.



Figuur 7 Handhavingsdossiers

In de meerderheid van de gevallen kon de situatie gelegaliseerd worden. In één geval was legalisatie niet mogelijk en is besloten handhavend op te treden. Uiteindelijk is in zes gevallen gedoogd.

In drie gevallen is dit in een brief aan de overtreder aangegeven. Bij de eerste zaak is een bouwwerk in het buitengebied gedoogd omdat voor het de bedoeling is voor dergelijke bouwwerken een ontheffingsregeling op te stellen. De tweede zaak betrof een illegaal geplaatste schutting. Gedoogd is dat de schutting bleef staan tot het moment in het najaar waarop de schutting zou worden vervangen door beplanting. Na afloop van de gestelde termijn is gecontroleerd en bleek de schutting te zijn verwijderd. In de derde zaak werd bij controle van een bouwwerk een overtreding van de verleende sloopvergunning geconstateerd. Besloten is om geen nieuwe vergunning te laten aanvragen, maar wel een bewijs te laten indienen dat de asbest op juiste wijze zou worden afgevoerd. Volgens een aantekening op de handhavingslijst is het afval uiteindelijk conform afgevoerd. Bij de eerste zaak is de gedoogbeschikking ondertekend door de leidinggevende, in beide andere gevallen door medewerkers.

In de overige drie zaken was geen sprake van een brief waarin is aangegeven dat zou worden gedoogd. In één dossier is hierover mondeling overleg geweest. Het ging hier om een bouwwerk waarbij sprake was van een van de vergunning afwijkende indeling en staalconstructie. Er is geen aangepaste vergunning verleend, wel zijn nieuwe tekeningen ingediend die na toetsing akkoord zijn bevonden. Bij de twee andere dossiers heeft het gedogen hoogstwaarschijnlijk stilzwijgend plaatsgevonden.

In alle gevallen kan uit het dossier niet worden opgemaakt of afstemming met het bestuur heeft plaatsgevonden. Ook blijkt niet altijd van afstemming met collegae of de leidinggevende.

De rekenkamercommissie wijst ook op het dossier waarin het ging om het illegaal plaatsen van een drietal bouwwerken bij een vakantiehuisje. Na een interne discussie over de vraag of de bouwwerken onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan vallen, wordt de eigenaar van het vakantiehuisje aangeschreven en de mogelijkheid gegeven om voor twee bouwwerken een legalisatievergunning aan te vragen. Het derde bouwwerk kan niet gelegaliseerd worden en moet voor de gestelde termijn worden afgebroken. Opmerkelijk is dat de toezichthouder in zijn inspectierapport aangeeft dat er op het vakantiepark met 100 woningen nog ongeveer 75 van dergelijke overtreders zijn, waarop nog altijd niet is gehandhaafd. Omdat de zaak nog liep tijdens het dossieronderzoek, is onduidelijk of aan de aanschrijving is voldaan.

Dossiervorming

Hiervoor is al het een en ander opgemerkt over de wijze van dossiervorming. In deze paragraaf gaat de rekenkamercommissie hier nog wat nader op in. Het is haar namelijk gebleken dat dossiers moeizaam te vinden zijn en soms zelfs onvindbaar blijken. Van een aantal zaken van de handhavinglijst was enkel informatie in ProVas beschikbaar.

Daarnaast zijn de geraadpleegde dossiers, zeker als het om een meer uitgebreid dossier gaat, weinig overzichtelijk. De stukken zitten vaak los in het dossier en zijn niet op chronologische wijze opgeborgen. Het kostte de onderzoekers enige tijd om de gang van zaken in het dossier te doorgronden.

De afdelingsmanager heeft aangegeven geschrokken te zijn van de onvindbaarheid van sommige dossiers. Hij is van mening dat dit door de algemene archiveringswijze komt en niet door de archivering zoals die geschiedt door de afdeling VROM.

Borging beleid

Volgens de Nota professionele handhaving wordt de uitvoering van het handhavingsbeleid geborgd door middel van functioneringsgesprekken, handhavingsoverleg en eventuele terugkoppeling van het programma en protocollen via de managementsrapportages. Ook monitoring is van belang; aantallen ten aanzien van uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en sancties moeten worden bijgehouden.

Voor het aansturen van het cluster was een coördinator aangesteld. Deze persoon had vier uren per week tot zijn beschikking om uitvoering te geven aan de coördinerende taken. De geïnterviewden geven aan dat geen goede invulling aan de functie kon worden gegeven vanwege het geringe aantal uren en het feit dat geen bijzondere bevoegdheden aan de coördinator zijn toebedeeld. Uiteraard is daarnaast ook van belang dat de persoon die deze functie uitvoert over de juiste capaciteiten, kennis en vaardigheden, beschikt.

De afdelingsmanager geeft aan dat hij erop vertrouwt dat het goed gaat zolang hij niets hoort. Bij problemen kunnen medewerkers bij hem terecht. Periodiek wordt afdelingsoverleg gehouden. Er is geen sprake van vast of frequent overleg over de werkzaamheden van het cluster. De portefeuillehouder heeft aangegeven regelmatig overleg te hebben gevoerd met de coördinator over de werkvoorraad. Medewerkers geven aan bij problemen in overleg te treden met de wethouder.

Functioneringsgesprekken, vereist volgens de organisatieverordening en ook volgens de nota Professionele handhaving, zijn de afgelopen twee jaar niet gevoerd.

Eens per twee weken is er handhavingsoverleg waarbij de coördinator aanwezig is. Af en toe worden zaken besproken in het zogenaamde artikel 19-overleg, het overleg waar wordt besproken of vrijstelling (onder de nieuwe Wro: ontheffing) van het bestemmingsplan kan worden verleend. In dat overleg wordt aangegeven welke zaken bilateraal met medewerkers van ruimtelijke ordening en milieu worden besproken.

De afdelingsmanager beschikte niet over cijfers over de werkvoorraad bij de verschillende clusters; de coördinator heeft deze gegevens evenmin kunnen aanleveren. De afdelingsmanager weet dat het cluster een achterstand heeft opgebouwd, maar doordat hij geen inzicht heeft in exacte gegevens kan hij het cluster onvoldoende sturen.

De afdelingsmanager geeft aan hij betere sturingsmogelijkheden zal hebben door de komst van een nieuw computerprogramma. In dit programma wordt een zaak van begin tot eind, inclusief het handhavingstraject, vastgelegd. Het doel is om het programma dit jaar nog aan te schaffen en de afdeling hiervoor te scholen. Belangrijke voorwaarde is wel dat geld beschikbaar wordt gesteld.

IV Uitvoering dossieronderzoek

Bouwvergunningdossiers

Van de gemeente is een lijst ontvangen met de 280 bouwvergunningen die zijn verleend in de periode van 1 juli 2007 tot en met 30 juni 2008.

Onderscheid kan worden aangebracht tussen het type bouwvergunning (licht, regulier, twee fasen) en het type bouwwerk namelijk;

- *Eenvoudig bouwwerk*: bouwwerken waarin niet of niet langdurig personen en/of een aantal dieren verblijven en/of eenvoudige wijzigingen aan de woning. Te denken valt aan: garages, carports, bergingen, hekwerken, schuttingen en opslagruimten.
- *Woon/verblijffunctie*: bouwwerken waar een aantal personen en/of een groot aantal dieren (vee) verblijven en/of ingrijpende wijzigingen aan de woningen. Te denken valt aan: woningen, grotere verbouwingen aan woningen zoals een nieuw dak en gebouwen als veestallen.
- *Groepsaccommodatie*: bouwwerken waar een groot aantal mensen in verblijven en/of kwetsbare groepen mensen in verblijven. Te denken valt aan: scholen, attracties, kantoorgebouwen, winkels en appartementencomplexen.

Met inachtnaam van het voorgaande is een steekproef van vijftig dossiers getrokken. De selectie van de dossiers heeft random per type bouwvergunning plaatsgevonden. Hierbij is gekeken of de verhouding tussen de gekozen vergunningen en het type bouwwerk ongeveer gelijk is aan de feitelijke verhoudingen.. Omdat er maar weinig twee fasen vergunningen zijn verleend, zijn deze dossiers niet random uitgekozen. Gekozen is voor de drie vergunningen waarvan zowel de eerste als de tweede fase is afgesloten.

Omdat tijdens het onderzoek bleek dat informatie over controles vaak in het geautomatiseerde systeem ProVas is opgenomen is besloten om minder fysieke dossiers te bekijken, maar van een aantal dossiers ook de informatie in ProVas te bestuderen. Bovendien bleken sommige dossiers onvindbaar te zijn.

In onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van het aantal bekeken bouwvergunningsdossiers, uitgesplitst naar type vergunning en type bouwwerk. Aangegeven is hoeveel dossiers in ProVas zijn bekeken.

	Type bouwwerk	Eenvoudig bouwwerk	Woon/verblijfsfunctie	Groepsaccommodatie	Totaal
Type vergunning	Licht	10 1 ProVas	6 2 ProVas	-	16 3 ProVas
	Regulier	7 3 ProVas	11 2 ProVas	3	21 5 ProVas
	Twee fasen	1 1 ProVas	1	-	2 1 ProVas
	Totaal	18 5 ProVas	18 4 ProVas	3	39 9 ProVas

Figuur 1 Bekeken bouwvergunningsdossiers

Handhavingsdossiers

Van de gemeente zijn lijsten ontvangen met daarop afgehandelde en onafgehandelde handhavingszaken. Van beide lijsten zijn de zaken geselecteerd die tot en met 30 juni 2008 zijn geconstateerd. Op de lijst van onafgehandelde zaken stond bij één zaak aangegeven dat de zaak afgehandeld was. Deze zaak is daarom overgeheveld van de lijst van onafgehandelde zaken naar de lijst van afgehandelde zaken. Op de lijst van afgehandelde zaken stonden vervolgens 298 zaken en op de lijst van onafgehandelde zaken stonden 204 zaken.

Opgemerkt moet worden dat op de lijst van afgehandelde zaken en de lijst van onafgehandelde zaken bij respectievelijk 45 en 29 gevallen geen of een onduidelijke startdatum is aangegeven. Deze zaken zijn niet meegenomen bij het onderzoek.

Van de lijst met afgehandelde zaken zijn 15 zaken ad random geselecteerd. Omdat aan veel zaken geen prioriteit was toegekend, is hiermee geen rekening gehouden bij de selectie.

Bij de selectie van zaken van de lijst van onafgehandelde zaken is wel rekening gehouden met de toegekende prioriteit. Bij een aantal zaken was geen prioriteit toegekend. Deze zaken zijn niet meegenomen bij het trekken van de steekproef. Per prioriteit zijn ad random in totaal 10 dossiers geselecteerd.

Opgemerkt moet worden dat een dossier is bekeken dat niet is geselecteerd. De reden hiervoor is dat onduidelijkheid bestond over de vraag of het juiste dossier was ontvangen. In ProVas is informatie bekeken over hetzelfde perceel, maar die

informatie bleek achteraf een andere zaak te betreffen. Ook is een dossier bekeken waarbij het niet ging om een overtreding van de bouwvergunning, maar van de sloopvergunning. Deze overtreding werd geconstateerd bij gereedmelding in het kader van de bouwvergunning.

Ook van de handhavingsdossiers zijn niet alle geselecteerde dossiers bekeken. In onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van het aantal bekeken handhavingsdossiers, uitgesplitst naar prioriteit. Aangegeven is hoeveel dossiers in ProVas zijn bekeken.

Aantal bekeken <i>afgehandelde</i> handhavingsdossiers	Waarvan in ProVas bekeken
10	5

Aantal bekeken <i>onafgehandelde</i> handhavingsdossiers	Waarvan in ProVas bekeken	
Actie met prioriteit 0	1	1
Actie met Prioriteit 1	0	0
Actie met Prioriteit 2	2	2
Actie met Prioriteit 3	1	1
Totaal	4	4

V Checklist dossieronderzoek

I Dossier

I.1 Dossiernummer of – kenmerk:		I.2 Nr eigen lijst:
I.3 Dossier bekeken door:	Marike / Anna	
I.4 Naam toezichthouder:		
I.5 Omschrijving zaak/bouwwerk:		
I.6 Adres bouwwerk:		
I.7 Soort dossier	<input type="radio"/> bouwvergunning <input type="radio"/> handhavingszaak	
I.8 Type bouwvergunning	<input type="radio"/> lichte bouwvergunning <input type="radio"/> reguliere bouwvergunning <input type="radio"/> reguliere bouwvergunning in twee fasen <input type="radio"/> nvt	
I.9 Type bouwwerk abstract	<input type="radio"/> eenvoudig bouwwerk <input type="radio"/> woon/verblijffunctie <input type="radio"/> groepsaccommodatie <input type="radio"/> nvt	
I.10 Prioriteit:	<input type="radio"/> prioriteit 0 <input type="radio"/> prioriteit 1 <input type="radio"/> prioriteit 2 <input type="radio"/> prioriteit 3 <input type="radio"/> Geen	
I.11 Reden prioriteit		
I.12 Extra kenmerken	<input type="radio"/> legalisatievergunning <input type="radio"/> klacht / handhavingsverzoek <input type="radio"/> bezwaar <input type="radio"/> weigering <input type="radio"/> vergunningsvrij <input type="radio"/> gedoogsituatie <input type="radio"/> bouwstop <input type="radio"/> bestuursdwang <input type="radio"/> dwangsom <input type="radio"/> anders	
I.13 Eventuele opmerkingen:		

II Termijnen (bij nvt dan streepje/kruisje neerzetten)

Datum van	dd-mm-yyyy	Datum van	dd-mm-yyyy
II.1 Aanvraag vergunning		II.9 Bouwstop	
II.2 Besluit op aanvraag		II.10 Schriftelijke bevestiging afspraken nav overtreding	
II.3 Eerste controle		II.11 Waarschuwing	
II.4 Laatste controle		II.12 Voornemen handhaving	
II.5 Eerste rapport		II.13 Besluit handhaving	
II.6 Laatste rapport		II.14 Klacht/handhavingsverzoek	
II.7 Zienswijze		II.15 Reactie klacht/besluit op handhavingsverzoek	
II.8 Overtreding beëindigd		II.16 Bezwaar	
II.17 Is de zaak begonnen voor juni 2007?		<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	
II.18 Liep de zaak nog na juli 2008?		<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee, de zaak voor die tijd afgesloten	
II.19 Eventuele opmerkingen over de termijnen:			

III Controles: reguliere controles

III.1 Controle ihkv aanvraag vergunning?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
III.1A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?		
III.1B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:	
III.2 Controle ihkv aansluiting openbare riolering	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
III.2A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?		
III.2B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:	
III.2C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee	
III.2D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart	
III.3 Uitzetten straatpeil, rooilijnen en/of bebouwingsgrenzen?	<input type="radio"/> Straatpeil, op: <input type="radio"/> Rooilijnen, op: <input type="radio"/> Bebouwingsgrenzen, op: <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
III.3A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?		
III.3B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:	
III.3C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee	

III.3D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.4 Controle bij aanvang werkzaamheden (incl ontgravingswerkzaamheden)?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.4A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
III.4B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
III.4C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee
III.4D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.5 Controle bij funderingswerkzaamheden?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.5A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
III.5B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
III.5C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee
III.5D Hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.6 Controle bij aanvang grondverbeteringswerkzaamheden?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.6A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
III.6B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
III.6C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> nvt <input type="radio"/> Nee
III.6D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.7 Controle bij betonstort?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.7A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
III.7B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
III.7C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.7D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.8 Controle bij putten, grond- en huisaansluitingen riolering, leidingdoorvoeren en mantelbuizen?	<input type="radio"/> Putten op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Grond- en huisaansl op: <input type="radio"/> Leidingdoorvoeren, op: <input type="radio"/> Mantelbuizen, op: <input type="radio"/> Nee
III.8A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
III.8B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
III.8C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee

III.8D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.9 Controle bij thermische isolatie?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee
III.9A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
III.9B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
III.9C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.9D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.10 Controle na melding werken bij lage temperaturen	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee
III.10A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
III.10B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
III.10C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.10D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.11 Controle bij beëindiging werkzaamheden waarop bouwvergunning ziet	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.11A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
III.11B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
III.11C Was er melding gedaan?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
III.11D Zo ja, hoe is gemeld?	<input type="radio"/> Mondeling <input type="radio"/> Schriftelijk <input type="radio"/> Mbv gele kaart
III.12 Eventuele extra opmerkingen over bovenstaande controles. Ook bv aangeven of verschillende controles gelijktijdig zijn uitgevoerd.	

IV Controles: incidentele controles

IV.1 Is er controle uitgevoerd nav een klacht/handhavingsverzoek?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
IV.1A Zo ja, hoe vaak is controle verricht?	
IV.1B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:
IV.2 Is er controle uitgevoerd nav eigen waarneming eventuele overtreding?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee
IV.2A Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?	
IV.2B Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:

IV.3 Is er controle uitgevoerd nav projectmatige controles?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
IV.3A Zo ja, om welk project ging het?		
IV.3B Zo ja, hoe vaak is deze controle verricht?		
IV.3C Zo ja, door wie?	Naam: Functionaris:	
IV.4 Eventuele extra opmerkingen over bovenstaande controles. Ook bv aangeven of verschillende controles gelijktijdig zijn uitgevoerd.		
.....		
.....		
.....		
.....		

V Controles: manier van controleren

V.1 Is er een checklist voor controle in het dossier opgenomen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
V.1A Zo ja, lijkt de checklist volledig te zijn ingevuld?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
V.2 Is er een rapportageformulier in het dossier opgenomen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
V.2A Zo ja, lijkt de rapportage volledig te zijn?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
V.3 Is door een administratief juridisch medewerker een advies over de controle uitgebracht?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
V.3A Zo ja, hoe luidt dit advies?		
V.3B Zo ja, lijkt dit advies volledig te zijn?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
V.4 Heeft de toezichthouder bij controle gelet op de volgende zaken: (meerdere antwoorden mogelijk)	<input type="radio"/> Aanwezigheid vergunning en andere bescheiden <input type="radio"/> Bouwen conform vergunning <input type="radio"/> Veiligheid op het bouwterrein <input type="radio"/> Afscheiding bouwterrein <input type="radio"/> Veiligheid hulpmiddelen en voorkomen hinder <input type="radio"/> Bouwafval <input type="radio"/> Blijkt niet uit dossier waar toezichthouder op heeft gelet	
V.4A Heeft de toezichthouder bij de hiervoor genoemde zaken overtredingen geconstateerd?	<input type="radio"/> Ja, namelijk	
	<input type="radio"/> Nee	
V.5 Heeft bouwtoezicht opmetingen, ontgravingen, opbrekingen en onderzoeken gevorderd?	<input type="radio"/> Ja, namelijk	
	<input type="radio"/> Nee	

V.6 Zijn er controles uitgevoerd met andere afdelingen/instanties (integraal)?	<input type="radio"/> Ja, namelijk
	<input type="radio"/> Nee
V.7 Eventuele extra opmerkingen:	

VI Controles: vervolgacties bij overtreding

VI.1 Is sprake van een overtreding?	<input type="radio"/> Bouwen zonder vergunning <input type="radio"/> Bouwen ism vergunning <input type="radio"/> Bouwwerk in stand houden dat zonder/ism vergunning is gebouwd <input type="radio"/> Bouwen ism zorgplicht <input type="radio"/> Bouwen ism Bouwbesluit <input type="radio"/> Bouwen ism bouwverordening <input type="radio"/> Ernstige strijd met welstand <input type="radio"/> Niet naleven aanvullende bouwkundige voorschriften <input type="radio"/> Nee (door naar blok VII)
VI.2 Omschrijving overtreding	
VI.3 Waardoor is de overtreding aan het licht gekomen?	<input type="radio"/> incidentele controle <input type="radio"/> controle na klacht/handhavingsverzoek <input type="radio"/> routinematige controle <input type="radio"/> projectmatige controle <input type="radio"/> anders, namelijk:
VI.4 Is in overleg getracht het probleem op te lossen?	<input type="radio"/> Ja, met schriftelijke bevestiging <input type="radio"/> Ja, zonder schriftelijke bevestiging <input type="radio"/> Nee <input type="radio"/> Onduidelijk
VI.4A Welke termijn is gesteld voor het ongedaan maken van de overtreding?	<input type="radio"/> geen <input type="radio"/> ≤ 1 week <input type="radio"/> ≤ 2 week <input type="radio"/> ≤ 3 week <input type="radio"/> ≤ 4 week <input type="radio"/> meer dan 4 weken, namelijk:
VI.5 Is bij voortduren van de overtreding een schriftelijke waarschuwing verstuurd?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee, overtreding beëindigd <input type="radio"/> Nee, onduidelijk waarom niet <input type="radio"/> Nee, omdat
VI.5A Welke termijn is gesteld voor het ongedaan maken van de overtreding?	<input type="radio"/> geen <input type="radio"/> ≤ 1 week <input type="radio"/> ≤ 2 week <input type="radio"/> ≤ 3 week <input type="radio"/> ≤ 4 week <input type="radio"/> meer dan 4 weken, namelijk:

VI.6 Bij voortduren van de overtreding: welke vervolgactie is ingezet?	<input type="radio"/> bouwstop (mondeling) <input type="radio"/> intrekking bouwvergunning <input type="radio"/> procedure bestuursdwang <input type="radio"/> procedure last onder dwangsom <input type="radio"/> gedoogbeschikking <input type="radio"/> geen
VI.7 Blijkt uit het dossier dat een belangenafweging heeft plaatsgevonden (legalisatie, bijzondere omstandigheden, etc)	
VI.8 Heeft toezichthouder tussentijds gecontroleerd?	<input type="radio"/> Ja, keer <input type="radio"/> Nee
VI.9 Bij beëindiging overtreding: schriftelijke bevestiging?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
VI.10 Is bezwaar aangetekend tegen het definitieve handhavingsbesluit?	<input type="radio"/> Ja, op: <input type="radio"/> Nee Afloop:

VI.11 extra vragen bij een aantal handhavingsacties:

VI.11A Bouwstop

VI.11A.1 Zijn bij de bouwstop nadere afspraken gemaakt (bv over voltooiën deel werkzaamheden)?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
VI.11A.2 Schriftelijke bevestiging bouwstop (incl gemaakte afspraken)?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
VI.11A.3 Bouwstop gecombineerd met last onder dwangsom of bestuursdwang?	<input type="radio"/> Ja, last onder dwangsom <input type="radio"/> Ja, bestuursdwang <input type="radio"/> Nee
VI.11A.4 Is de bouwstop schriftelijk ingetrokken?	<input type="radio"/> Ja, na legalisatie <input type="radio"/> Ja, nadat aanvrager heeft meegedeeld dat conform vergunning en regelgeving zal worden gebouwd <input type="radio"/> Ja, omdat het illegaal gebouwde is afgebroken <input type="radio"/> Nee

VI.11B Intrekking bouwvergunning

VI.11B.1 Is een voornemen tot intrekking verstuurd?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee, overtreding beëindigd <input type="radio"/> Nee, onduidelijk waarom niet <input type="radio"/> Nee, omdat...
VI.11B.2 Welke termijn is gegund voor ongedaan maken overtreding?	<input type="radio"/> geen <input type="radio"/> ≤ 1 week <input type="radio"/> ≤ 2 week <input type="radio"/> ≤ 3 week <input type="radio"/> ≤ 4 week <input type="radio"/> meer dan 4 weken
VI.11B.3 In de voornemenbrief gewezen op zienswijzemogelijkheid?	<input type="radio"/> Ja, mondeling <input type="radio"/> Ja, schriftelijk <input type="radio"/> Nee
VI.11B.4 Definitief besluit genomen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee, overtreding beëindigd <input type="radio"/> Nee, onduidelijk waarom niet <input type="radio"/> Nee, omdat ...
VI.11B.5 Welke termijn is gegund voor ongedaan maken overtreding?	

VI.11C Bij procedure tot oplegging dwangsom en bestuursdwang

VI.11C.1 Is een officieel voornemen bestuursdwang / l.o.d. verstuurd?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee, overtreding beëindigd <input type="radio"/> Nee, onduidelijk waarom niet <input type="radio"/> Nee, omdat...
VI.11C.2 Welke termijn is gegund voor ongedaan maken overtreding?	<input type="radio"/> geen <input type="radio"/> ≤ 1 week <input type="radio"/> ≤ 2 week <input type="radio"/> ≤ 3 week <input type="radio"/> ≤ 4 week <input type="radio"/> meer dan 4 weken
VI.11C.3 In de voornemenbrief gewezen op zienswijzemoogelijkheid?	<input type="radio"/> Ja, mondeling <input type="radio"/> Ja, schriftelijk <input type="radio"/> Nee
VI.11C.4 Definitief besluit genomen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee, overtreding beëindigd <input type="radio"/> Nee, onduidelijk waarom niet <input type="radio"/> Nee, omdat ...
VI.11C.5 Daadwerkelijk bestuursdwang toegepast / dwangsom geïnd?	<input type="radio"/> Ja (bij dwangsom: aantal malen dwangsom verbeurd: ...) <input type="radio"/> Nee <input type="radio"/> Onduidelijk
VI.11C.6 Omschrijving besluit (bestuursdwang / dwangsom):	

VI.11D Bij gedogen

VI.11D.1 Zijn voorwaarden gesteld aan het gedogen?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
VI.11D.2 Is een tijdsduur bepaald?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
VI.11D.3 Zijn de voorwaarden en de tijdsduur vastgelegd in een gedoogbeschikking	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
VI.11D.4 Omschrijving bijzondere reden voor gedogen:	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
VI.11D.5 Zijn derden op de hoogte gesteld van de gedoogbeschikking?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee

VII Communicatie**VII.1 Contact tussen toezichthouder en bouwer**

VII.1.A Blijkt uit het dossier dat er contact tussen de toezichthouder en de bouwer is geweest?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
VII.1.B Zo ja, bij welke zaken/acties was dit?		
VII.1.C Op welke manier is dit contact verlopen	<input type="radio"/> Persoonlijk overleg <input type="radio"/> Telefonisch <input type="radio"/> Schriftelijke (post of e-mail)	

VII.2 Contact tussen toezichthouder en indiener klacht/handhavingsverzoek

VII.2.A Blijkt uit het dossier dat de klager op de hoogte is gehouden van de stand van zaken en acties?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	<input type="radio"/> Nvt
VII.2.B Zo ja, bij welke zaken/acties was dit?		

VII.2.C Zo ja, op welke manier is dit contact verlopen?	<input type="radio"/> Persoonlijk overleg <input type="radio"/> Telefonisch <input type="radio"/> Schriftelijke (post of e-mail)
---	--

VII.3 Contact tussen toezichthouder en vergunningverlener

VII.3.A Blijkt uit het dossier dat er overleg is geweest tussen toezichthouder en vergunningverlener?	<input type="radio"/> Ja, bij elke actie terugkoppeling/overleg <input type="radio"/> Ja, soms terugkoppeling/overleg <input type="radio"/> Nooit	<input type="radio"/> Nvt
VII.3.B Zo ja, bij welke acties was dit?		
VII.3.C Zo ja, op welke manier is dit contact verlopen?	<input type="radio"/> Persoonlijk overleg <input type="radio"/> Telefonisch <input type="radio"/> Schriftelijke (post of e-mail)	

VII.4 Contact tussen toezichthouder en andere gemeentelijke afdelingen

VII.4.A Is er overleg geweest met andere gemeentelijke afdelingen?	<input type="radio"/> Ja, bij elke actie terugkoppeling/overleg <input type="radio"/> Ja, soms terugkoppeling/overleg <input type="radio"/> Nooit	<input type="radio"/> Nvt
VII.4.B Zo ja, met welke andere gemeentelijke afdelingen?		
VII.4.C Zo ja, bij welke acties was dit?		
VII.4.D Zo ja, op welke manier is dit contact verlopen?	<input type="radio"/> Persoonlijk overleg <input type="radio"/> Telefonisch <input type="radio"/> Schriftelijke (post of e-mail)	

VII.5 Contact tussen toezichthouder en externe partijen

VII.5.A Is er overleg geweest met externe partijen? (politie, OM etc)	<input type="radio"/> Ja, bij elke actie terugkoppeling/overleg <input type="radio"/> Ja, soms terugkoppeling/overleg <input type="radio"/> Nooit	<input type="radio"/> Nvt
VII.5.B Zo ja, met welke externe partijen?		
VII.5.C Zo ja, bij welke acties was dit?		
VII.5.D Zo ja, op welke manier is dit contact verlopen?	<input type="radio"/> Persoonlijk overleg <input type="radio"/> Telefonisch <input type="radio"/> Schriftelijke (post of e-mail)	

VII.6 Netheid communicatie

VII.6.A De brieven zijn taalkundig juist	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee, niet het geval bij: <ul style="list-style-type: none"> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> 	<input type="radio"/> Nvt
--	--	---------------------------

VII.6.B De boodschap van de brieven is duidelijk (heldere taal, vermindering jargon/onnodige uitwijdingen, praktische toelichting)	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nvt <input type="radio"/> Nee, niet het geval bij: <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
--	--

III X Netheid dossier

III X.1 Is het dossier geordend?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee
III X.2 Lijkt het dossier compleet?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee

Opmerkingen/relevante zaken:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

VI Geïnterviewden

- de heer E. Bouma (afdelingshoofd VROM)
- de heer P. Bouma (wethouder)
- de heer A. Wouda (toezichthouder) en mevrouw E.M. Kroese-Rink (juridisch medewerker VROM)

Een oriënterend gesprek is gevoerd met de heer V. Brouwer (coördinator handhaving VROM ad interim)

VII Vragenlijst

Interviewlijst rekenkameronderzoek Ooststellingwerf – handhaving bouwregelgeving

Introductie

- Introductie onderzoekers/rkc-leden, taakverdeling
- Introductie rkc-onderzoek naar handhaving bouwregelgeving
- Doel gesprek oriënterend
- Van gesprek wordt verslag gemaakt dat ter correctie wordt voorgelegd
- Verslag is vertrouwelijk en geheugensteun onderzoekers
- Verwachte duur van het gesprek is één tot anderhalf uur
- Vragen?
- Naam, functie, historie geïnterviewde

Wettelijke context

Regelgeving

1. Met welke regelgeving (landelijk, provinciaal, gemeentelijk) heeft u te maken op het gebied van handhaving? Welke bevoegdheden zijn daarin aan het gemeentebestuur toegekend?
2. Wat is de inhoud van deze regelgeving?
3. Functioneert deze regelgeving? Waarom (niet)?
4. Zitten er gaten in deze regelgeving? Lopen regelingen samen? Levert dat problemen op?

Beleid

5. Heeft de gemeente beleid het terrein van handhaving? Is dat vastgelegd? Is dat gepubliceerd?
6. Wat is de inhoud van het beleid?
7. Wordt het beleid geëvalueerd? Waarom wel/niet?
8. Wie is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid en de evaluatie daarvan?

Organisatie

9. Hebben zich wijzigingen in organisatiestructuur van deze afdeling voorgedaan sinds vorige onderzoek?
10. Reden aanstelling coördinator handhaving? Tijdelijke functie?
11. Op dit moment vacature voor afdelingsmanager VROM?
12. Waar liggen formele bevoegdheden en mandaten op het gebied van handhaving?
13. Welke functionarissen zijn betrokken bij het toezicht en handhaving? Hoeveel fte? Is dat voldoende om de handhavingstaken te vervullen?
14. Is de kwaliteit van het beschikbare personeel voldoende? Krijgt u de mogelijkheid om bij te scholen of anderszins uw kennis op peil te houden? Is er voldoende juridische en technische kennis aanwezig?
15. Beschikt uw afdeling over voldoende financiën om haar werk goed te kunnen doen?
16. Zijn de overige randvoorwaarden voldoende? (bv. Software, beschikbare literatuur, vakbladen, jurisprudentie)
17. Hoe worden u en uw afdeling aangestuurd? (inhoudelijk of procesmatig?)
18. Vindt (regelmatig) (werk)overleg plaats? Wie zijn daarbij aanwezig? Wat is het doel van het overleg? Welke onderwerpen komen aan de orde? Wordt vergaderd aan de hand van de handhavinglijst? Wie houdt die bij?
19. Is de ambtelijke leiding geïnteresseerd in uw werk en dit beleidsterrein? En de bestuurlijke leiding? En de gemeenteraad?
20. Vragen betrokkenen wel eens om een gesprek met de bestuurder? Wat is dan de handelwijze?

Werkwijze

Algemeen

21. Is er sprake van prioritering? Welke criteria?

22. Welke problemen doen zich voor bij toezicht en handhaving en hoe lost u die op? Worden er risico's gelopen op het gebied van toezicht en handhaving? Welke?
23. Hoe gaat u om met pieken in het aantal controles/handhavingssituaties?
24. Worden gewerkt in overeenstemming met geldend beleid en geldende regelgeving?
25. Is sprake van dossiereigenaarschap; is inzichtelijk welke toezichthouder verantwoordelijk is voor welke dossiers? Wordt hiervan een lijst bijgehouden?
26. Is sprake van monitoring en termijnbewaking van de toezichts- en handhavingstaken?

Controle bouwvergunningen

27. Hoeveel vergunningen controleert u ruwweg op jaarbasis?
28. Hoeveel tijd neemt een controle in beslag?
29. Wat is de werkwijze bij de controle op verleende bouwvergunningen? Wanneer worden extra voorwaarden in de vergunning gesteld tav meldings- en controlemomenten?
30. Wanneer wordt de toezichthouder ingeschakeld? Ook al tijdens de behandeling van de aanvraag? Wordt ook voorafgaand aan de vergunningverlening toezicht uitgeoefend?
31. Wat is de werkverdeling tussen de toezichthouders (bv rayon, aard besluit oid)?
32. Wat is de werkverdeling tussen de juristen?
33. Hoe komt een verleende vergunning bij de toezichthouder terecht?
34. Wordt er gemeld? Wordt hierbij gebruik gemaakt van de 'gele kaarten'?
35. Wordt gewerkt met een checklist bij de controles? Waar wordt op gelet?
36. Wordt een controle aangekondigd? Wordt er een afspraak met de aanvrager gemaakt? Wie maakt deze afspraken?
37. Wordt van deze controle notitie gemaakt? Zo ja, op welke wijze? Waar wordt dit gearhiveerd (dossier/ProVas)?

Illegale bouw

38. Hoeveel illegale situaties constateert u ruwweg op jaarbasis?
39. Hoe komen illegale bouwsituaties meestal aan het licht?
40. Wordt een actief opsporingsbeleid gevoerd? Ten aanzien van welke overtredingen?
41. Welke werkwijze wordt gevolgd als een overtreding wordt geconstateerd?
42. Wordt altijd gebruik gemaakt van een rapportageformulier?
43. Wordt getracht het probleem in der minne op te lossen?
44. Wanneer wordt de formele weg gekozen? Hoe ziet die weg eruit?
45. Vindt afstemming plaats met de jurist?
46. Wordt wel eens bouwstop opgelegd? Wordt men hierin ondersteund door het management en bestuur?
47. Wordt wel eens een last onder dwangsom/bestuursdwang opgelegd? Hoe vaak per jaar? Wanneer? Wie is hiertoe bevoegd?
48. Wordt er wel eens besloten om niet handhavend op te treden bij een overtreding? Wat is daarvan de reden? Wie is hiertoe bevoegd? Vindt afstemming plaats met het management en bestuur?
49. Hoeveel handhavingverzoeken komen per jaar binnen?

Samenwerking

50. Met wie werkt u samen bij het uitvoeren van uw taken? Welke functionarissen van de eigen afdeling zijn betrokken? Welke andere afdelingen/instanties zijn betrokken?
51. Hoe verloopt de samenwerking toezicht/handavingsmedewerkers met de medewerkers vergunningverlening en de jurist?
52. Vindt afstemming plaats met vergunningverlening, bv over de uitvoerbaarheid van voorwaarden?
53. Wanneer is er contact met de coördinator? En met de manager? En met de wethouder?

Dossiervorming

54. Hoe vindt dossiervorming plaats?
55. Zijn afspraken gemaakt over dossiervorming, volgordes etc?

56. Is duidelijk welke informatie in het fysieke dossier wordt opgenomen en welke informatie in ProVas staat?
57. Wat is de route van een dossier (vergunningverlener - toezichthouder – jurist – archief)?
58. Wordt het dossier door de toezichthouders meegenomen bij een controle? Hoe is de toezichthouder op de hoogte van de informatie in ProVas?

Contact

59. Hoe houdt u contact met de betrokkenen en over welke onderwerpen?
60. Wat is het doel van het onderhouden van contact?
61. Nemen bouwers zelf contact op? Hoe?
62. Zijn in de dossiers die contacten terug te vinden? Is er een beleid voor het registreren van klantcontacten?
63. Hoe waardeert u het contact met aanvragers? En hoe denkt u dat zij dat waarderen?

Integriteit

64. Is de werkwijze toezicht en handhaving geprotocolleerd? Hoe wordt eenheid in werkwijze bewaard?
65. Wat verstaat u onder integer handelen? Wat houdt integriteit voor (gemeente)ambtenaren in?
66. Beschikt uw gemeente over een integriteitsbeleid? Wat is daarin geregeld?
67. Hoe voorkomt u dat uw integriteit geschonden wordt?
68. Merkt u in de praktijk dat uw leidinggevende(n) oog hebben voor integriteit en mogelijke schendingen daarvan? Hoe?
69. Is geborgd dat schending van de integriteit zo veel mogelijk voorkomen wordt? Hoe? Komt het wel eens voor dat de betrokken bouwer een bekende is? Wat is dan de handelswijze?

Rechtsbescherming

Bezwaar

70. Komt het voor dat tegen een beschikking bezwaar wordt aangetekend? Door wie?
71. Hoe vaak komt dat voor?
72. Wat is over het algemeen de uitkomst van de bezwaarprocedure?
73. Doen burgers beroep op het gelijkheidsbeginsel of op willekeur in bezwaarzaken? Wordt dat gehonoreerd?
74. Hebben bezwaarzaken invloed op de werkprocessen? Worden deze bijvoorbeeld wel eens aangepast naar aanleiding van een bezwaarzaak?

Beroep bij de rechtbank

75. Wordt wel eens een voorlopige voorziening aangevraagd?
76. Komt het voor dat tegen een beschikking beroep wordt ingesteld? Is dat vooral door de aanvrager of een derde?
77. Hoe vaak komt dat voor?
78. Wat is over het algemeen de uitkomst van de beroepsprocedure?
79. Doen burgers beroep op het gelijkheidsbeginsel of op willekeur in bezwaarzaken? Wordt dat gehonoreerd?
80. Hebben beroepszaken invloed op de werkprocessen? Worden deze bijvoorbeeld wel eens aangepast naar aanleiding van een beroepszaak?

Klachten

81. Komt het voor dat een klacht wordt ingediend tegen u of uw collega's?
82. Hoe vaak komt dat voor?
83. Waar gaan klachten over?
84. Hoe wordt daarmee omgegaan?
85. Hebben klachten invloed op de werkprocessen? Worden deze bijvoorbeeld wel eens aangepast naar aanleiding van een klacht?

Tot slot

- Vragen?, dank medewerking, verslag en eventuele toegezegde stukken

Item lijst voor geïnterviewden

Geachte heer, mevrouw,

De rekenkamercommissie Ooststellingwerf doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en effectiviteit van de handhaving van bouwregelgeving in de gemeente Ooststellingwerf. Onderdeel van het onderzoek zijn interviews met de betrokken medewerkers en bestuurders binnen de gemeente. Op 1 april as hebben we met u een gesprek. Het gesprek wordt gevoerd door mevrouw Anna Sibma van onderzoeksbureau Pro Facto, de heer Nysius van Rijn en mevrouw Nely Meijer van de rekenkamercommissie. Dit gesprek zal ongeveer een uur tot anderhalf uur duren. Doel van het gesprek is een oriëntatie van de onderzoekers op de werkwijze van uw gemeente en het verzamelen van gegevens ten behoeve van het onderzoek. De onderstaande lijst geeft u een beeld van de onderwerpen die aan bod zullen komen. Indien u zelf vragen of onderwerpen heeft die niet aan bod zijn gekomen, dan kunt u die altijd aansnijden. We danken u voor uw medewerking. Mocht u op voorhand nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met Anna Sibma. Zij is bereikbaar via telefoonnummer 050 – 3139853 en e-mailadres sibma@pro-facto.nl.

Introductie

Wettelijke context

- Toepasselijke regelgeving en beleid (wetten, verordeningen, beleidsregels, bevoegdheidsverdeling, samenloop, lacunes, knelpunten)

Organisatie

- Organisatievorm
- Middelen (menskracht, financiën, randvoorwaarden)
- Aansturing (bestuurlijk, ambtelijk)

Werkwijze

- Prioriteiten
- Knelpunten
- Risico's
- Werkwijze toezicht en handhaving
- Handhavingsverzoeken
- Samenwerking
- Dossiervorming
- Contact met betrokkenen tijdens procedure

Integriteit

- Wat houdt integriteit in?
- Hoe geef je vorm aan integriteit?

Rechtsbescherming

- Bezwaar (aantal, gronden, besluit op bezwaar, effect)
- Beroep (aantal, gronden, beslissing in beroep, effect)
- Klachten (aantal, gronden, beslissing, effect)