



Rekenkamer Nieuwkoop

Memorandum

Onderzoek handhaving

14 november 2019

A handwritten signature in blue ink is positioned in the lower right area of the page. The signature is cursive and appears to read 'E. van der Horst'.

Rekenkamer Nieuwkoop

Onderzoek handhaving

14 november 2019

Inhoud

I	Ter introductie	blad I
II	Onderzoek handhaving	2
	<i>Opzet</i>	2
	<i>Memorandum</i>	4
	<i>Context</i>	5
	<i>Dossieronderzoek</i>	8
	<i>Organisatie en beleid</i>	10
	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	12

Bijlagen

1. Bestuurlijke reactie
2. Nawoord Rekenkamer

Memorandum

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 1 van totaal 13

I Ter introductie

De Rekenkamer van de gemeente Nieuwkoop heeft in 2019 drie onderzoeken verricht. Het betreft (1) een groter onderzoek inzake de brede handhaving, (2) een groter onderzoek over het subsidiebeleid en (3) een kleiner onderzoek met betrekking tot het zogenoemde Verenigingsloket van de gemeente. De bevindingen uit het eerstgenoemde onderzoek, dat dus de brede handhaving betreft, zijn opgenomen in het voorliggende memorandum.

De rol van Rekenkamer van de gemeente Nieuwkoop wordt sinds 15 november 2018 ingevuld door Frank Hordijk, woonachtig in Culemborg en onder meer actief als directeur van advies- en onderzoeksbureau Hordijk & Hordijk B.V., volgend uit het besluit dat de gemeenteraad van Nieuwkoop op die dag heeft genomen. De drie in 2019 verrichte onderzoeken vallen in de 'jaartranches' 2018 en 2019 van de totale periode van vier jaar, dus de jaren 2018 tot en met 2021, waarvoor Hordijk als directeur van de Rekenkamer van de gemeente Nieuwkoop is benoemd.

Onafhankelijk

De Rekenkamer opereert geheel onafhankelijk, en kiest dus ook zelf onderwerpen om te onderzoeken. Om (toch) te zorgen voor een goede aansluiting bij eventuele wensen vanuit de raad bespreekt de Rekenkamer periodiek een 'groslijst' aan mogelijke onderwerpen met de daartoe ingerichte Klankbordgroep, waarvan de leden van harte worden uitgenodigd om ook zelf met suggesties te komen. Tegelijk is de griffie belangrijk voor het afstemmen van enerzijds formele, anderzijds vaak heel praktische zaken.

Aandachts- of verbeterpunten

Memoranda van de Rekenkamer – dus ook het voorliggende – zijn primair bedoeld voor de raad. Hordijk heeft bij zijn Rekenkamerwerk, dat hij in eenzelfde rol ook voor enkele andere gemeenten mag doen, altijd de intentie om vanuit een kritisch-positieve insteek een zo feitelijk mogelijke analyse te maken, waaruit dan meestal enkele (kleinere of grotere) potentiële aandachts- of verbeterpunten voortkomen. De raad kan die punten vervolgens desgewenst vertalen in vragen of verzoeken aan het college.

Medewerking

Frank Hordijk heeft de gemeente Nieuwkoop, samen met zijn collega Evert Jansen (die een fors deel van het dossier-onderzoek bij het onderzoek inzake de brede handhaving voor zijn rekening heeft genomen), op een heel positieve manier leren kennen. Afspraken konden snel worden gemaakt, besprekingen verliepen geregeld inhoudelijk scherp maar in de persoonlijke sfeer altijd uitermate prettig, geen moeite was te groot om gewenste samenvattende overzichten te genereren of verlangde

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 2 van totaal 13

stukken op te leveren, et cetera. Daarvoor past een woord van dank aan de betrokken teamleider en zijn twee collega's-inhoudelijk specialisten, die door de Rekenkamer op diverse momenten zijn gestoord in hun reguliere werkzaamheden. Naast de (aldus) onderhouden frequente ambtelijke contacten heeft de Rekenkamer een tussentijdse bespreking gevoerd, ter primaire validatie van de verschillende opgedane bevindingen, met de portefeuillehouder handhaving uit het college, dus met burgemeester Frans Buijserd.

Wederhoor en nawoord

Een concept van dit memorandum is voor ambtelijk wederhoor (gericht op het herstellen van mogelijke feitelijke onjuistheden) en voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan enerzijds de primaire ambtelijke contactpersonen, anderzijds het college van de gemeente Nieuwkoop. Daaruit zijn enkele aanvullingen gevolgd, die als herkenbare voetnoten in dit memorandum zijn verwerkt. De uitgebreide, gecombineerde ambtelijk-bestuurlijke reactie, waarom de Rekenkamer had verzocht, is als bijlage opgenomen. Dit memorandum eindigt met een kort nawoord van de Rekenkamer.

Toelichting

Uiteraard is de Rekenkamer graag bereid de inhoud van dit memorandum toe te lichten in een bijeenkomst van de gemeenteraad. Volgens planning gebeurt dat in de zogenoemde meningsvormende raad van 28 november 2019.

II Onderzoek handhaving

Opzet van het onderzoek

Doel van het onderzoek

Bij het onderzoek inzake de handhaving heeft de Rekenkamer zich willen richten op zowel de opzet en organisatie van de brede handhaving in Nieuwkoop (inclusief bestuurlijke borging, afbakening en prioritering, rapportering, evaluatie en doorontwikkeling) als op de feitelijke uitvoering.

Bovendien is met het onderzoek beoogd een antwoord te geven op de vraag of en in hoeverre het handhavingsbeleid van de gemeente Nieuwkoop en de uitvoering van dat beleid rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is. Bij dit alles gaat het om een momentopname – de stand van zaken in het eerste kwartaal van 2019, met een doorkijk tot vandaag – en dus niet om (ook) een historisch onderzoek naar de voorgaande jaren.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 3 van totaal 13

Uitwerking in onderzoeksvragen

Het voorgaande laat zich uitwerken in drie vragen, die de kern van het onderzoek hebben gevormd:

- Is de handhaving in de gemeente Nieuwkoop zodanig ingericht, dat daarmee wordt bereikt wat terzake redelijkerwijs van de gemeente mag worden verwacht: het leveren van een effectieve, waar mogelijk vooraf genoemde bijdrage aan het realiseren, continueren en waar aan de orde herstellen van een in alle opzichten leefbare lokale samenleving (doeltreffend)?
- Gebeurt die handhaving doelmatig, ofwel: wordt (al dan niet in vergelijking met andere gemeenten, eerdere jaren en eigen ambities en plannen) gedaan wat redelijkerwijs kan worden gedaan met de middelen en formatie, die vanuit de begroting voor de handhaving beschikbaar zijn gesteld?
- Gebeurt de handhaving (ook) op het niveau van casuïstiek in alle opzichten rechtmatig, ofwel: binnen alle wettelijke en overige formele kaders (en daaraan ook weer bijdragend)?

Afbakening van het onderzoek

Handhaving betreft een heel breed scala aan wetgeving, te breed voor een beperkt onderzoek als dat nu is uitgevoerd. Daarom was inperking noodzakelijk tot een paar onderwerpen, die als representatief voor het handhavingsbeleid mogen worden verondersteld.

Als belangrijkste afbakening heeft de Rekenkamer de handhaving ten aanzien van de fysieke leefomgeving gekozen. Daartoe behoren in ieder geval de handhavingstaken die voor de gemeente Nieuwkoop voortvloeien uit het omgevingsrecht, uit de Algemene Plaatselijke Verordening en uit de zogenoemde bijzondere wetten, in het bijzonder de Drank- en horecawet, de Opiumwet en de Wet op de kansspelen.

Gezien de (inhoudelijke) omvang was nog een verdere afbakening nodig waar het gaat om het omgevingsrecht. De Rekenkamer heeft zich daarom beperkt tot het deelonderwerp 'bouw'. Dit onderwerp is belangrijk en mag min of meer representatief worden geacht voor de handhaving uit hoofde van het omgevingsrecht, voorzover die niet is uitbesteed aan de Omgevingsdienst West-Holland. Als vermeld is de focus gelegd op het eerste kwartaal van 2019.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 4 van totaal 13

Fasering van het onderzoek

Het onderzoek is opgedeeld in drie fasen.

De eerste fase omvatte een onderzoek naar de wetgeving, de regelgeving en de beleidsdocumenten die de handhaving door de gemeente Nieuwkoop bepalen. Ook werd in deze fase gesproken met de ambtelijk medewerkers die op beleidsniveau nauw bij toezicht en handhaving zijn betrokken. De tweede fase betrof een diepgaand dossieronderzoek. Op basis van een ambtelijk voorbereide en door de Rekenkamer op volledigheid gevalideerde overzichtslijst van alle handhavingszaken die in het eerste kwartaal van 2019 liepen of werden afgerond, heeft de Rekenkamer in totaal dertien dossiers uitgekozen voor nader onderzoek. Deze selectie diende als zogenoemde deelwaarneming: de Rekenkamer verwachtte – en heeft die verwachting ook realiteit zien worden – dat op basis van de inhoud van de gekozen dossiers een algemeen beeld kon worden gevormd. De gekozen dossiers hebben betrekking op de onderwerpen bouw, Algemene Plaatselijke Verordening en bijzondere wetten, waarbij de Rekenkamer heeft gestreefd naar een evenwichtige verdeling, ook waar het gaat om de kernen van de gemeente Nieuwkoop waarbinnen de casus in kwestie zich afspelen of afspeelden. De Rekenkamer heeft de dossiers intensief geanalyseerd, in verband waarmee een vooraf opgestelde lijst met zelfgestelde criteria c.q. deelnormen is gehanteerd.

Als derde fase zijn de uit de bovengenoemde werkzaamheden voortgekomen vragen en bevindingen ambtelijk besproken, waarna nog beperkt aanvullend dossieronderzoek is gedaan. In deze fase heeft ook het genoemde contact met de portefeuillehouder plaatsgevonden.

Memorandum

Het voorliggende memorandum bestaat verder uit:

- een paragraaf waarin de context van de handhaving in de gemeente Nieuwkoop is beschreven, ook in relatie tot landelijke en regionale gegevens. Verder is het kader van relevante wet- en regelgeving kort aangegeven, voor een beter begrip van het uitgevoerde onderzoekswerk en de resultaten daarvan. Vervolgens is aandacht besteed aan de getallen die te maken hebben met handhaving en de verhoudingen tussen deze getallen. De Rekenkamer sluit deze paragraaf af met een aantal bevindingen
- een paragraaf die het dossieronderzoek betreft, met uiteraard de bevindingen die daaruit zijn voortgekomen
- een paragraaf met een beschrijving van het beleid en de organisatie van toezicht en handhaving in Nieuwkoop, inclusief werkwijzen, processen, evaluaties, borging en dergelijke

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 5 van totaal 13

- een afsluitende paragraaf met de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Daarbij wordt vanzelfsprekend teruggekeerd naar de onderzoeksvragen.

Context, wettelijk kader, beleid en getallen

Context: een veilige gemeente

Wie een blik slaat op de website waarstaatjegemeente.nl kan tot geen andere conclusie komen dan dat Nieuwkoop een relatief veilige gemeente is. De criminaliteitsindex voor 2016 is 52, terwijl de landelijke index 81 is. Ook alle andere cijfers liggen ruim onder de landelijke gemiddelden. Een vergelijking met de cijfers van de provincie Zuid-Holland levert hetzelfde beeld op, evenals en vergelijking met andere weinig stedelijke gemeenten.

Dit beeld komt ook naar voren uit de percentages die de Rekenkamer heeft kunnen herleiden uit de meldingen in het relatiemanagementsysteem met de naam PerfectView, dat de gemeente Nieuwkoop hanteert. Hoewel deze analyse slechts indicatief en als zodanig niet betrouwbaar is om (andere) conclusies op te baseren, kunnen de volgende aantallen en percentages worden genoemd voor het eerste kwartaal van 2019:

Afspraken werf	3	0,5 %
Afval	310	53,0 %
Gebouwen	3	0,5 %
Groen	37	6,3 %
Honden	39	6,7 %
Ongedierte	13	2,2 %
Overlast	36	6,2 %
Parkeren	53	9,1 %
Riolering, straatkolken	80	13,7 %
Speelvoorzieningen	3	0,5 %
Straatmeubilair	8	1,4 %
Totaal	585	

De meeste meldingen en klachten betreffen dus afval, riolering, groen en honden. Bij elkaar vormen die bijna 90 % van het totaal. De Rekenkamer heeft bij haar onderzoek geen aanwijzingen gevonden die dit beeld tegenspreken. Natuurlijk wordt er in de gemeente Nieuwkoop toezicht gehouden en gehandhaafd, maar de Rekenkamer heeft niet de indruk gekregen dat er sprake is van een grote handhavingsproblematiek, niet in het algemeen en ook niet op deelgebieden. Vanuit deze context heeft de Rekenkamer dan ook naar de handhaving door de gemeente Nieuwkoop willen kijken.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 6 van totaal 13

Wettelijk kader

Het wettelijk fundament voor de handhaving wordt gevormd door hoofdstuk 5 van de *Algemene wet bestuursrecht (Awb)*. Daarin liggen de belangrijkste middelen en procedures tot handhaving vast. Verder is er een grote hoeveelheid wetten die handhavend optreden door de gemeente mogelijk maken, maar dit alles binnen de kaders van genoemd hoofdstuk 5 Awb. Voor een goed begrip van dit memorandum is de inhoud van deze wetten van minder belang dan de kaders van het bestuursrecht. Tot de juridisch kaders behoort verder de *Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)* van de gemeente Nieuwkoop (2018).

Getallen en verhoudingen

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er heel weinig kwantitatieve informatie over toezicht en handhaving door de gemeente Nieuwkoop beschikbaar is. Klachten en andere contacten met burgers worden geregistreerd in het eerder genoemde CRM-systeem PerfectView. Verder werkt de gemeente met de software Squit XO voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, met name voor het domein bouw. Naast formele vastleggingen worden er op de diverse werkplekken ook nog allerlei Excel-bestanden bijgehouden.

Bij gebrek aan eenduidige, volledige vastleggingen – bijvoorbeeld over geplande en bestede ambtelijke uren – was het voor de Rekenkamer niet doenlijk om een ‘overall-overzicht’ te (laten) creëren. Hoewel de Rekenkamer tijdens het onderzoek de indruk heeft gekregen dat de medewerkers van Toezicht en Handhaving een voldoende beeld hebben van wat er speelt, waren zij niet in staat om getallen te noemen, bijvoorbeeld over het aantal (lopende, afgesloten, aanstaande) zaken.

Gezien het voorgaande kan de Rekenkamer geen getalsmatig onderbouwd oordeel geven over de doelmatigheid en doeltreffendheid van toezicht en handhaving in Nieuwkoop. De bestuurlijk en ambtelijk gekozen insteek is eerder andersom: *verricht binnen de beschikbare formatie zoveel mogelijk zinvolle, hopelijk effectieve werkzaamheden.*

De Rekenkamer vraagt zich af of het echt niet mogelijk is om cijfermateriaal te genereren. De Omgevingsdienst West-Holland lukt het wel om in haar werkplannen en rapportages zeer informatieve cijfers produceren.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 7 van totaal 13

Mogelijk komt de terughoudendheid waar het gaat om het genereren van cijfers voort uit het eerder beschreven positieve veiligheidsprofiel van de gemeente Nieuwkoop. Tot op zekere hoogte valt daar ook wat voor te zeggen. Tegelijk: het afleggen van (politieke) verantwoording wordt tegen deze achtergrond wel erg moeilijk. In de Programmabegroting en de Jaarstukken is weinig tot niets over handhaving terug te vinden.

Het *Coalitieakkoord 2018-2022* bevat wel een passage over openbare orde en veiligheid, maar dat is standaard en een bijzondere ambitie spreekt er niet uit. Voor dit onderzoek is het maar beperkt relevant.

Openbare orde en veiligheid:

- Verbeteren veiligheid op grond van de veiligheidsmonitor en veilige uitstraling van wijken door juiste inrichting.
- Integrale aanpak bij versterken sociale veiligheid.
- Inzetten op versterking wijkgericht werken zodat politie meer zichtbaar en bereikbaar is (meer wijkagenten).
- Inzetten voor meer controle en repressief optreden tegen snelheidsovertreders en ongewenst verkeersgedrag.
- Stimuleren effectieve, aansprekende voorlichting, preventie en oplossingen met betrekking tot alcohol en drugs.
- Met betrekking tot drugs een 'zero tolerance' beleid, zowel voor handelaren als gelegenheden.
- Gelegenheden die gebruik en/of handel van drugs toestaan of alcohol schenken aan jongeren onder achttien jaar aanpakken.
- Voorkomen en opsporen van wietteelt.
- Onderzoeken mogelijkheden om overlast van vuurwerk te verminderen.

De Rekenkamer zegt niets bijzonders als wordt gesteld dat cijfers bijna per definitie een (eerste of bijkomende) grondslag vormen voor het evalueren van bestaand beleid en het waar nodig voorbereiden van nieuw beleid, inclusief het stellen van prioriteiten. Zonder deugdelijke cijfers wordt dat al snel lastig. In het verlengde daarvan geldt dat ook voor de borging van eventueel nieuw beleid, voor (meerjarige) vergelijkingen met andere gemeenten, et cetera.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 8 van totaal 13

De Rekenkamer is zeker geen voorstander van administreren omwille van het administreren. Toch adviseert zij om de registratie van toezicht en handhaving op korte termijn te verbeteren, op een manier dat daaruit gegevens kunnen worden gegenereerd die kunnen worden gebruikt voor ambtelijke en bestuurlijke verantwoording, analyse van beleid, prioritering en effectieve borging.

Dossieronderzoek

Een belangrijk deel van het onderzoek naar handhaving is het bestuderen van dossiers geweest (zoals vermeld bij wijze van deelwaarneming). Door deze aanpak is een redelijkerwijs representatief beeld verkregen van de uitvoering van specifieke acties c.q. aangepakte zaken.

De Rekenkamer heeft eerst een overzicht opgevraagd van alle dossiers, op zogenoemd 'zaakniveau', waaraan in het eerste kwartaal 2019 door het team Toezicht en Handhaving is gewerkt (mogelijk al gestart in 2018 en in de eerste maanden afgerond, mogelijk pas begonnen in 2019 en nog gaande, misschien al in 2018 begonnen en nog steeds lopend). Deze zaken zijn gecodeerd naar (a) bouwzaken, (b) de APV en (c) de eerder in dit memorandum genoemde bijzondere wetten, met in een paar steekwoorden de bijzonderheden van de zaak.

Uit deze lijst, met in totaal 27 zaken, heeft de Rekenkamer vervolgens dertien dossiers geselecteerd voor onderzoek. Bij deze selectie is gestreefd naar een evenredige verdeling over de drie genoemde terreinen van wetgeving, grote en kleine zaken, particulieren en bedrijven. Ook is bij de selectie rekening gehouden naar de mogelijkheden om dossiers met elkaar te vergelijken en naar een verdeling over de kernen van de gemeente Nieuwkoop.

De vaak omvangrijke dossiers zijn door de Rekenkamer doorgenomen en geanalyseerd aan de hand van een lange reeks formele en materiële, maar aanvullend ook meer intuïtieve criteria. Dat was een grote klus, maar leidde tot een breed en naar de overtuiging van de Rekenkamer voldragen beeld. De dossiers zijn bovendien besproken met de behandelend ambtelijk medewerkers, in casu specialisten handhaving binnen het verantwoordelijke team.

Het overbekende dossier 'Intratuin' heeft de Rekenkamer slechts beperkt bekeken. Dit dossier is dermate omvangrijk (meer dan 1.000 pagina's) dat een zorgvuldige analyse binnen het beperkte kader van dit onderzoek feitelijk onmogelijk bleek. Belangrijker is echter dat de Rekenkamer al snel tot de conclusie is gekomen dat een dergelijke analyse maar weinig aan het onderzoek zou toevoegen. Daarvoor is het dossier te specifiek, te omvangrijk en te politiek. Het dossier geeft maar weinig aanwijzingen over de handhaving in Nieuwkoop in het algemeen.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 9 van totaal 13

Iets soortgelijks geldt voor het dossier 'De Blauwe Meije'. Dat zou in die zin relevant kunnen zijn omdat de Rekenkamer zich ook een beeld wil vormen van de doelmatigheid c.q. kosteneffectiviteit van de handhaving. Inhoudelijk heeft het echter weinig met handhaving door de gemeente Nieuwkoop van doen. Om die reden is dit (eveneens omvangrijke en beladen) dossier verder buiten beschouwing gelaten.

Op basis van het dossieronderzoek komt de Rekenkamer tot de volgende bevindingen.

- Alle zaken zijn voorgekomen uit een klacht, dan wel handhavingsverzoek van burgers.
- Handhaving op grond van eigen beleid vindt maar beperkt plaats ¹.
- Doordat alle zaken zijn voorgekomen uit een klacht van burgers hebben zij het karakter van een conflict tussen burenen/omwonenden. De gemeente wordt daardoor gedrukt in de rol van rechter en tevens handhaver. Soms dreigt de gemeente daardoor zelf partij in het conflict te worden.
- Mogelijk daardoor zijn de (voorgenomen) handhavingsbeschikkingen zeer afgewogen en van een bestuursrechtelijk hoog niveau. De dossiers zijn vaak omvangrijk. Deze manier van werken is zeer arbeidsintensief en daardoor niet op voorhand efficiënt.
- In veel zaken is er sprake van een situatie die in strijd is met wet- of regelgeving, maar die door de gemeente (of één de oorspronkelijke fusiegemeenten) oogluikend is toegestaan. We hebben het dan bijvoorbeeld over een bedrijf op grond met een woon- of andere bestemming. Die situaties bestaan soms al tientallen jaren en zijn verergerd tot het punt dat de burenen het volledig beu zijn. Soms wordt er door de overtreder een beroep gedaan op niet meer aan te tonen toezeggingen van een wethouder of ambtenaar.
- In drie van deze 'gedoogzaken' neemt de procesgang plotseling een onverwachte wending. De gemeente zet aanvankelijk fors in op handhaving. Op een gegeven moment slaat de stemming om en volgt er een vorm van legalisering. In de dossiers is hiervoor geen enkele aanleiding te vinden en de formele argumentatie van deze omslagen is niet altijd overtuigend. Tijdens de gesprekken werden hier verschillende redenen voor genoemd, zoals die van veranderende omstandigheden en voortschrijdend juridisch inzicht.

¹ Deze bevinding is wat te stellig geformuleerd, hoewel de Rekenkamer uit het uitgevoerde onderzoekswerk – inclusief gevoerde ambtelijke gesprekken en tussentijdse bestuurlijke terugkoppeling – geen ander dan het hier verwoorde beeld heeft verkregen. Op blad 4 (van totaal 5) van de gecombineerde ambtelijk-bestuurlijke reactie wijst het college op de (ook) op de verschillende programmatische controles, die (aldus) op eigen initiatief worden uitgevoerd.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 10 van totaal 13

Organisatie en beleid

Team Toezicht en Handhaving en uitbesteding

Het Team Toezicht en Handhaving heeft een formatie van 9 FTE. Naast de teamleider zijn er drie specialisten handhaving, met ieder een eigen werkveld. Verder kent het team twee toezichthouders, een medewerker die de contacten onderhoudt waar het gaat om de handhaving binnen het sociaal domein en een medewerker die de contacten met de Omgevingsdienst West-Holland doet. Uiteraard heeft het team administratieve ondersteuning. Portefeuillehouder is de burgemeester.

Het team spreekt van een bescheiden bezetting, wat de mogelijkheden tot toezicht en handhaving zou beperken. De Rekenkamer kan dit door het ontbreken van kwantitatieve gegevens moeilijk beoordelen. De Rekenkamer heeft andersom niet het beeld gekregen dat het team overbelast zou zijn.

Belangrijke gedeelten van het toezicht en handhaving zijn uitbesteed. Toezicht en handhaving van de milieutaken worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst West-Holland. Controles op het gebied van brandveiligheid zijn recentelijk overgedragen aan de Veiligheidsregio Hollands Midden. Handhaving binnen het sociaal domein geschiedt binnen en vanuit (andere) regionale samenwerkingsverbanden.

Werkprocessen

In de brede waarneming van de Rekenkamer is de kwaliteit van het werk van het team Toezicht en Handhaving over het algemeen goed. Ook lijkt het team intern goed te functioneren. De werkprocessen zijn echter tamelijk informeel georganiseerd. Er zijn procedures, maar die zijn slechts beperkt vastgelegd². Interne evaluaties van de werkprocessen gebeuren wel, maar niet op een systematische en georganiseerde manier.

Een systematische beoordeling van de prestaties van de diensten waaraan handhavingstaken zijn uitbesteed (reviews) vindt evenmin plaats. Met de Omgevingsdienst West-Holland is een discussie geweest over kosten, maar dat kan niet als een inhoudelijke beoordeling worden gezien.

² In de gecombineerde ambtelijk-bestuurlijke reactie verwijst het college naar de procesbeschrijving(en) die 'op hoofdlijnen' zijn verwerkt in de applicatie die voor toezicht en handhaving in gebruik is. De Rekenkamer doelt met deze aantekening op het grotendeels ontbreken van procedures die in breder verband kunnen bijdragen aan de nadere borging, inclusief periodieke evaluatie en doorontwikkeling, van de kwaliteit van de handhaving – zoals op het blad hierna is aangegeven.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 11 van totaal 13

Natuurlijk: zolang alles goed gaat kan tegen deze manier van werken weinig bezwaar bestaan. Het biedt echter maar weinig borging voor zaken als kwaliteit, het stellen van prioriteiten en continuïteit in de dienstverlening. Bovendien is er nauwelijks kader om de eigen prestaties – als team maar ook individueel – te toetsen en zonodig bij te sturen.

De Rekenkamer adviseert om de werkprocessen (op hoofdlijnen) te beschrijven en criteria te formuleren waaraan de uitvoering minimaal moet voldoen (afstemmingsmomenten, dossiervorming, planning en evaluatie urenbesteding, interne reviews).

Deze door de Rekenkamer vastgestelde, in de kern informele benadering is ook te herkennen in de manier waarop de medewerkers conflicten rond handhaving tegemoet treden. Er wordt vaak geprobeerd om die in eerste instantie door middel van overleg op te lossen, waarbij ook de term ‘mediation’ valt. De Rekenkamer vindt dat er veel voor deze benadering te zeggen valt: op basis van gedane waarnemingen – van veiligheidsniveau tot individuele dossiers – past die bij de gemeente Nieuwkoop. Vanzelfsprekend is het goed mogelijk, sterker nog: een reden te meer om die benadering te verwerken in een vastlegging van de te volgen werkprocessen.

Beleid

Vergeleken met andere gemeenten heeft Nieuwkoop weinig (vastgesteld) beleid op het gebied van toezicht en handhaving.

Eind 2018 is het *Beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH Nieuwkoop)* vastgesteld. Dat document is min of meer een collage van eerdere beleidsnota's en biedt weinig praktische uitgangspunten.

Als aanvulling daarop is in het voorjaar van 2019 de *Beleidsnota Veiligheid en handhaving gemeente Nieuwkoop 2018-2021* vastgesteld, met daarin een lange opsomming van voornemens op het gebied van veiligheid handhaving.

In diezelfde periode is ook voor het eerst een *Uitvoeringsprogramma* tot stand gekomen, met daarin prioriteiten en kwantitatieve doelstellingen. Gemeenten dienen jaarlijks een dergelijk beleidsplan op te stellen. Net als over het Beleidsplan moet het college jaarlijks aan de gemeenteraad over de uitvoering van het programma rapporteren.

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 12 van totaal 13

De Rekenkamer heeft het beeld – gegeven alles wat uit het verrichte onderzoekswerk is gebleken – dat de bovengenoemde drie documenten primair tot stand zijn gekomen omdat hogere regelgeving het bestaan ervan voorschrijft, dus niet zozeer op grond van de eigen ambitie van de gemeente Nieuwkoop zelf.

De Rekenkamer heeft geen zicht kunnen krijgen op de voortgang waar het gaat om het bereiken van de inhoudelijke en kwantitatieve doelstellingen in met name het Uitvoeringsprogramma. Er zijn nog geen tussentijdse rapportages.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Op basis van het uitgevoerde onderzoekswerk komt de Rekenkamer tot de volgende conclusies, verbonden aan de voor het onderzoek gestelde (normatieve) vragen.

- Is de handhaving in de gemeente Nieuwkoop zodanig ingericht, dat daarmee wordt bereikt wat terzake redelijkerwijs van de gemeente mag worden verwacht: het leveren van een effectieve, waar mogelijk vooraf genormeerde bijdrage aan het realiseren, continueren en waar aan de orde herstellen van een in alle opzichten leefbare lokale samenleving (doeltreffend)?

Ja, de handhaving – toegespitst op de door de Rekenkamer onderzochte deelterreinen – gebeurt in beginsel effectief. Er is relatief weinig casuïstiek en de klachten c.q. dossiers die om handhavend optreden vragen worden gedegen opgepakt.

In beginsel? Ja, want de Rekenkamer heeft (ook) moeten vaststellen dat een programmatische aanpak nog in de kinderschoenen staat. Wie weet wat er boven water komt als (ook) veel meer preventief c.q. op eigen initiatief gaat worden gehandhaafd. Het is van evident belang dat de realisatie van het recent vastgestelde Uitvoeringsprogramma gedegen wordt gevolgd en geëvalueerd en dat (mede) op basis daarvan wordt gekomen tot eventuele bijstellingen in prioritering, inhoudelijke accenten, feitelijke aanpak en borging.

- Gebeurt die handhaving doelmatig, ofwel: wordt (al dan niet in vergelijking met andere gemeenten, eerdere jaren en eigen ambities en plannen) gedaan wat redelijkerwijs kan worden gedaan met de middelen en formatie, die vanuit de begroting voor de handhaving beschikbaar zijn gesteld?

Waar het gaat om de opvolging van meldingen en klachten: ja, hoewel vanuit het oogpunt van doelmatigheid soms een vraagteken moet worden geplaatst bij het enorme urenbeslag dat specifieke

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Blad 13 van totaal 13

dossiers van de ambtelijk specialisten vraagt – waardoor geen tijd aan preventieve of anderszins borgende werkzaamheden kan worden besteed.

De verhouding tussen formatie en prestaties lijkt goed, hoewel de Rekenkamer dat beeld slechts heeft kunnen opdoen uit alterhande kwalitatief-inhoudelijke waarnemingen (bij gebrek aan een planning en realisatie in uren per medewerker).

- *Gebeurt de handhaving (ook) op het niveau van casuïstiek in alle opzichten rechtmatig, ofwel: binnen alle wettelijke en overige formele kaders (en daaraan ook weer bijdragend)?*

Ja, er is in Nieuwkoop buitengewoon veel aandacht voor rechtmatigheid op het niveau van casuïstiek. Tegelijk, en dat is hierboven al aangeduid en toegelicht: die kan, bij gebrek aan een meer programma-tische benadering, ten koste gaan van enerzijds de doelmatigheid, anderzijds de rechtmatigheid.

**

Aanbevelingen

Memoranda van de Rekenkamer zijn, zoals eerder aangegeven, primair bedoeld voor de gemeenteraad. Om die reden zijn de onderstaande aanbevelingen gericht aan de raad, waarbij de Rekenkamer zich realiseert dat alleen het college verantwoordelijk is voor de inrichting van de bedrijfsvoering – dus ook die met betrekking tot de handhaving.

De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad:

- *de ingezette lijn, met meer beleidsmatige inbedding door het vaststellen van de **Beleidsnota Veiligheid en handhaving** en het **Uitvoeringsprogramma**, actief door te (laten) zetten. Van het college mag worden verwacht dat de raad (ook) tussentijds wordt geïnformeerd over de voortgang van het Uitvoeringsprogramma. Uiteraard dient de raad, waar aan de orde in de aanloop naar een komende periode, tijdig voorgestelde oplossingen voor eventuele knelpunten, alternatieven en mogelijke aanvullende of andere prioriteiten voorgelegd te krijgen*
- *bij het college aan te dringen op een beperkte formalisering van de werkprocessen, met daaraan verbonden het doen van en (intern) rapporteren over primaire registraties van aantallen casuïstiek en geplande en bestede uren, omdat die onontbeerlijk is voor de borging van zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de handhaving.*

**

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Bijlagen

Bijlage 1

Gecombineerde ambtelijk-bestuurlijke reactie

Rekenkamer gemeente Nieuwkoop
De heer F. Hordijk, directeur
Pelmolenweg 47
4105 XM CULEMBORG



datum 11 november 2019
uw briefkenmerk Uw e-mail van 23 oktober 2019
registratienummer 19.21647
behandeld door Bart Buijks
betreft Onderzoek Handhaving | Bestuurlijke reactie op concept-Memorandum
bijlage(n) geen

Beste meneer Hordijk,

Wij hebben kennis genomen van uw memorandum over uw onderzoek naar de bestuurlijke handhaving. Met dit memo reageren wij daar graag nog op, voor zowel feitelijke onjuistheden als een bestuurlijke reactie. Beide houden op onderdelen zodanig verband met elkaar dat die onderling vermengen.

Wij willen beginnen met 2 kanttekening vooraf:

1. Uw onderzoek heeft zich gericht op een aantal deeltaken van het team Toezicht en Handhaving. Het complete werkveld van Toezicht en Handhaving omvat meer. Uw conclusies zijn dus niet zonder meer te generaliseren voor alle taken van dat team.
2. Sommige dossiers kunnen een onevenredig groot (en langdurig) beslag op de uitvoeringscapaciteit van het team Toezicht en Handhaving leggen. Voor uw onderzoek zijn De Blauwe Meije en Intratuin / Vomar daar 2 concrete voorbeelden. U heeft die, wat ons in zoverre betreft terecht, voor uw onderzoek buiten beschouwingen gelaten. Het is evident dat zonder deze cq dit soort dossiers (veel) meer andere dossiers opgepakt kunnen worden, ook ambtshalve.

Meldingen (Perfect View)

Uw analyse van de meldingen (bron: PerfectView) over – het 1^e kwartaal van – 2019 is voor Toezicht en Handhaving geen getrouwe weergave; zie onderstaande tabel:

De wettelijke publicaties vindt u op overheid.nl. Abonneer u via www.overwbuurt.overheid.nl.

Gemeente Nieuwkoop

Bezoekadres:

Klant Contact Centrum, Teylersplein 1

2441 LE Nieuwveen

Postadres:

Postbus 1

2480 AA Ter Aar

Telefoon: 14 0172 (geen netnummer nodig)

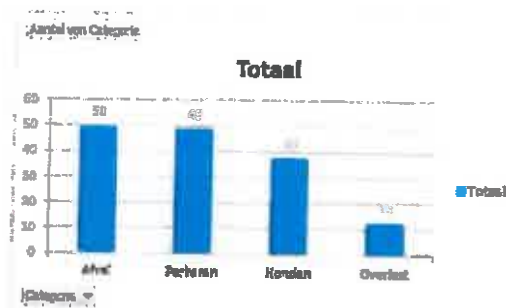
Fax: 0172 574 802

info@nieuwkoop.nl

www.nieuwkoop.nl

Volg de gemeente op Facebook: <https://facebook.com/GemeenteNieuwkoop> of twitter: <https://twitter.com/gemnieuwkoop>

Rijlabel	Aantal van Categorie
Afval	50
Parkeren	45
Honden	23
Overlast	14
Eindtotaal	150



De verschillen laten zich verklaren door de meldingen op categorieën naar inhoud verder specifiek te filteren voor toezicht en handhaving. Pas kort nadat u het ruwe meldingenbestand over het 1^o kwartaal van dit jaar is aangeleverd, heeft de leverancier van het systeem de instellingen van de rapportage-functie aanvullend verfijnd. Deze configuratie ontsluit na de recente aangepaste instellingen nu ook inzicht in het aantal (lopende, afgesloten en nog openstaande) zaken.

De overlastfeiten – parkeren, honden (aanlijn- en opruimplicht), afval en jeugd(overlast) – worden door inwoners én gemeente als een serieus handhavingprobleem ervaren.

Opzet van het huidige systeem is overigens dat mensen meldingen digitaal doen, door de melding zelf in het systeem in te voeren. Toch blijkt in de praktijk nog altijd een substantieel aantal melding via andere kanalen binnen te komen, per telefoon, per post, per e-mail, mondeling en uit informele contacten. Een deel van de meldingen die niet via de app VerbeterDeBuurt worden ingediend, worden als regel niet meer nog separaat geregistreerd, om redenen van praktische doelmatigheid. Registreren kost tijd. In plaats daarvan wordt vooral voorrang gegeven aan inhoudelijke behandeling van meldingen, productie boven exacte aantallen.

Handhavingsbeleid

Anders dan u stelt worden bestuurlijk toezicht en handhaving zeker al sedert 2008 uitgevoerd op basis van beleid, met betrokkenheid van de raad. De beleidsplannen, met name Bestuurlijke Handhaving, VTH-Omgevingsrecht en Integrale Veiligheid lopen parallel aan de raadsperiode.

Het – voor de VTH-taken wettelijk verplichte - jaarlijkse Uitvoeringsplan en het Jaarverslag waren in de Nieuwkoopse bestuurspraktijk inderdaad nog geen vast onderdeel van de modelmatige beleidscyclus (volgens het principe van de dubbele keerkring, de Big-8. Met het Uitvoeringsplan T&H 2019 is daar verandering in gekomen. Deze trendbreuk is structureel; voor toezicht en handhaving komen er een Jaarplan 2020 en een Jaarverslag 2019 – en sluit daarmee aan op uw 1^e aanbeveling.

Conform wettelijk voorschrift zullen beide documenten ter kennis van de raad worden gebracht. De kwantitatieve en kwalitatieve verslaglegging aan de raad over 2019 gebeurt nu slechts éénmalig. De vaste intentie is de raad ook met een tussentijdse rapportage te gaan informeren.

Procesbeschrijvingen

De belangrijkste, meest voorkomende (hoofd-)processen van toezicht en handhaving zijn – op hoofdlijnen – beschreven en vastgelegd in het systeem, dat daarvoor in gebruik is. Dat geldt meer in het bijzonder voor verzoeken om handhaving en handhavingprocedures tot het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang.

Inhoudelijke uitvoeringsbeleid

De wens en behoefte aan formeel beleid, formele beleidsregels onderschrijven wij zonder meer.

Beleid formaliseren heeft meerdere voordelen. Openbare kenbaarheid is er daar één van. Dat maakt dat het voor iedereen duidelijk is, althans kan zijn, hoe de gemeente met bepaalde situaties omgaat. In de praktijk wordt (inhoudelijk) beleid nog slechts in beperkte mate geformaliseerd, door dat op schrift te stellen, bestuurlijk vast te stellen en openbaar te publiceren.

Deze bestaande praktijk heeft in belangrijke mate te maken met de beschikbare capaciteit, de prioriteiten en de voorkeur voor output op uitvoerings-/dossierniveau (boven uitwerken van procesbeschrijvingen, formaliseren van een bestendige bestuurspraktijk in formele beleidsregels, registreren, rapporteren en verantwoorden resultaten).

Efficiëntie vs Kwaliteit

Nog daargelaten dat de mate van arbeidsintensiviteit van handavingsdossiers bij een andere selectie wellicht anders had kunnen uitpakken, zijn handavingsdossiers per definitie afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het concrete geval. Daar worden, omwille van de efficiëntie, in de basis model-matige producties voor gebruikt. Verder moet echter elk besluit op het specifieke geval worden toegespitst.

Kenmerkend daarbij is dat de betrokken belangen bij handhaving veelal tegengesteld zijn, met opvattingen en zienswijzen die diametraal tegenover elkaar (kunnen) staan. De wet (Algemene wet bestuursrecht) stelt daarbij basale eisen aan onder meer de zorgvuldigheid en de motivering. Dat maakt behandeling van handavingsdossier arbeidsintensief, niet alleen voor het onderzoek (ook naar eventuele mogelijkheden van legalisatie), maar ook waar het om de afweging van alle betrokken belangen gaat.

Bovendien zijn feiten en omstandigheden niet altijd even eenduidig vast te stellen, zeker niet wanneer sprake is van langdurig bestaande (illegale) situaties. In samenhang daarmee staan besluiten bovendien in sterke mate onder invloed van interpretatie van rechtsregels, wijziging van (beleids-)inzichten, waarden en wegen van alle betrokken belangen. De wetgever heeft ook niet voor niets in een zienswijze-procedure voorzien.

Verkeerde, onrechtmatige besluiten (kunnen) verplichten tot schadevergoeding. Bij meervoudige, tegengestelde belangen is er een grotere kans op bezwaar- en (hoger) beroepsprocedures. Dat maakt de kwaliteit van bestuursbesluiten van belang, ook / juist van toezicht en handhaving. Hoe hoger de risico's en de potentiële omvang van eventuele (materiële en immateriële) schade des te zwaarder dat de kwaliteitseisen moeten wegen. Uw onderzoek is voor ons aanleiding daar scherper naar te gaan kijken.

Het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en het resultaat daarvan (gegrond of ongegrond) is een objectieve maatstaf voor de kwaliteit van handavingsbesluiten. In het Jaarverslag zullen wij dat over 2019 ook verwerken.

Piep-systeem vs Ambtshalve toezicht en handhaving

In uw Memorandum doet u voorkomen alsof toezicht en handhaving uitsluitend in actie komt bij klachten en meldingen. Zeker, incidentsturing (of het piep-systeem, zo u wilt), is een stevige pijler van het gemeentelijke beleid en de uitvoeringspraktijk van (bestuurlijk) toezicht en handhaving. Toch is dat beslist niet de exclusieve basis voor het werk van toezicht en handhaving. Substantiële delen daarvan gebeuren ambtshalve, en ook programmatisch. Waar het om het omgevingsrecht (voor activiteiten als bouwen, afwijking van bestemmingsplan, slopen en dergelijke) gaat wordt het overgrote deel van het reguliere toezicht volledig op eigen initiatief uitgevoerd, in de vorm van het Bouw- en Woningtoezicht op vergunningen. Dat gebeurt niet enkel en alleen bij klachten en meldingen.

Zo geschiedt dat ook voor onder andere (preventieve handhaving op) evenementen, voor de Drank- en Horecawet (met name leeftjdsverstrekking, sluitingstijden, bijeenkomsten para-commerce), de jaarlijkse integrale controle-acties met de publieke partners, het Vaarttoezicht en ook goeddeels voor overlastfeiten.

Ook de jaarlijkse, programmatische controles Brandveilig gebruik (ook al is de uitvoering daarvan eerder dit jaar inmiddels bij de regionale Brandweer georganiseerd) en Drank- en Horecawet worden juist overwegend op eigen initiatief uitgevoerd.

Wij verwijzen hiervoor naar het Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2019, dat voor de daarin expliciet aangehaalde deeltaken ook kwantitatief en kwalitatief de doelstellingen duidt. Sturing op prioriteiten is georganiseerd in periodiek overleg met de portefeuillehouder Handhaving, elke 3 weken.

Aanbevelingen

1. Uw 1^e aanbeveling brengen wij inmiddels in de praktijk. Voor dit jaar heeft het college een Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving vastgesteld. Dat Jaarplan 2019 is ter kennis van de raad is gebracht. Dat zal ook gebeuren voor en met het Jaarplan 2020 en het Jaarverslag 2019. Onze vaste intentie is aan deze vaste jaarcyclus vast te houden en verder te verbeteren, ook door de raad met tussentijdse rapportages te informeren over de voortgang.
2. Met betrekking tot uw 2^e aanbeveling kunnen beslist nog verdere slagen worden gemaakt, dat is zeker waar. Waar dat – beter en / of eenvoudiger – kan zullen wij dat absoluut ook doen. Wij illustreren dat hier met een aantal concrete, actuele ontwikkelingen.

Voor registratie en processen worden diverse (geautomatiseerde) systemen gebruikt. In de praktijk blijken rapportagefuncties in die gedigitaliseerde omgevingen beperkt dan wel in verhouding complex te zijn. Ook zijn systemen vaak (nog) niet aan elkaar gekoppeld, om technische en / of financiële redenen.

Er moet, zoals bij uw onderzoek ambtelijk ook is besproken, nog relatief veel handmatig worden verwerkt. Dat kost veel extra tijd. Factoren als beschikbare capaciteit, specifieke (ICT-)kennis en kosten zijn hierbij ook van invloed. Voor ons weegt de output in elk geval sterker dan reproductie van aantallen.

Dat gegevensregistratie en –rapportage – voor bestuur en management – beter kunnen en moeten, zoveel is zeker. Dit jaar zijn concrete vorderingen gemaakt.

- Met het klachten-/meldingssysteem; er kon eerst niet of nauwelijks worden gerapporteerd, nu wel en relatief eenvoudig.
- Met het pakket voor toezicht en handhaving op overlastfeiten; inmiddels voorzien in relatief eenvoudig te maken rapportages en een functionaliteit voor ambtshalve constatering. Niet alleen zal handmatige administratie daardoor sterk verminderen, registratie en rapportage nemen omgekeerd evenredig toe. Op dit moment wordt verkend om beide systemen aan elkaar te koppelen,. Naar verwachting krijgen zowel de effectiviteit als de efficiëntie daarmee weer een verdere impuls.

In het automatiseringspakket voor omgevingsrecht vereisen de rapportagefuncties een zodanig hoge mate van systeemexpertise, dat overzichten feitelijk niet of nauwelijks zijn te genereren. Nu is de implementatie van het nieuwe pakket, ingericht op de komst van de Omgevingswet, in voorbereiding.

Voor de verantwoording van de ambtelijke apparaatskosten in tijd / uren worden voor alle gemeentelijke dienst- en taakonderdelen in de begroting ramingen gemaakt, ook voor Toezicht en Handhaving. De werkelijke uren worden verantwoord in het tijdregistratiesysteem. Dat gebeurt op programma-/productniveau, niet op taak- of dossierniveau.

Wij verwachten dat verbeteringen in registratie en rapportages ook positief kunnen uitwerken op de verantwoording, zowel kwantitatief (in aantallen, uren en kosten) als kwalitatief (de doelstellingen van het beleid). Ook daar zullen wij verder aan werken, met betrokkenheid van de raad.

Wij rekenen en vertrouwen er graag op het bestaande handhavingsbeleid en de feitelijke uitvoeringspraktijk met onze reactie voldoende nader te hebben toegelicht.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop



mr. G.G.G. Slooters
secretaris



F. Bulserd
burgemeester

Rekenkamer Nieuwkoop
Onderzoek handhaving
14 november 2019
Bijlagen

Bijlage 2

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college voor de uitgebreide reactie op het voor wederhoor toegezonden concept van dit memorandum. De Rekenkamer stelt vast dat het college de voornaamste bevindingen en aanbevelingen, zoals die in het voorliggende memorandum zijn opgenomen, onderschrijft – zij het met enkele nuances, die vanzelfsprekend bij de opvolging van de bedoelde punten moeten worden betrokken.

Van enige afstand bezien: de organisatie en uitvoering van de handhaving, waarvan de Rekenkamer als vermeld een deel diepgaand heeft onderzocht, verlopen grosso modo goed. Het is voor de komende tijd verstandig en (dus) noodzakelijk het al gekozen spoor van een meer beleidsmatige inbedding door te zetten en te verstevigen, waarbij de raad ook actiever wordt betrokken. Parallel daaraan speelt het belang van een beperkte formalisering van de dagelijkse en periodieke werkprocessen. De Rekenkamer heeft de stellige en positieve indruk dat het college op dat punt een passend evenwicht gaat vinden tussen (1) het goede van een deels minder formele en (2) de noodzaak van een op elementen meer zakelijk-kwantitatieve benadering.

**

