



HANDHAVING GETOETST

**Onderzoek naar de implementatie
van de aanbevelingen uit 2006 van de
Rekenkamercommissie Woerden
inzake handhaving en toezicht**

November 2010



Colofon

Projectnaam: Vervolgonderzoek
Rekenkamercommissie: Handhaving Getoetst
I.s.m.: Regioplan, Amsterdam
Datum: 18 november 2010

INHOUDSOPGAVE

	Managementsamenvatting	5
1	Inleiding	7
2	Vraagstelling	8
3	Aanpak	9
4	Bevindingen	11
	1. Aanbevelingen aansturing	11
	2 Aanbevelingen plaats in de organisatie	19
	3 Aanbevelingen werkwijze Handhaving	21
	4 Faciliteiten Handhaving	26
5	Resumerend	29
6	Bestuurlijke reactie College Burgemeester en Wethouders	31
7	Nawoord Rekenkamercommissie	35
	Literatuur	37

MANAGEMENTSAMENVATTING

De Rekenkamercommissie van de gemeente Woerden heeft in 2006 de uitvoering van het handhavingsbeleid in de gemeente onderzocht. Dat onderzoek leverde een groot aantal aanbevelingen op om het handhavingsbeleid effectiever vorm te geven en uit te voeren.

De aanbevelingen hadden betrekking op een viertal hoofdterreinen, te weten:

- *Aansturing:* gewezen is op de noodzaak van heldere en meetbare doelen voor het handhavingsbeleid. Die doelen dienden gefundeerd te zijn op een duidelijke prioriteitstelling. Vervolgens is het behalen van die doelen gebaat bij planning van concrete handelingen en de daarvoor benodigde inspanningen in tijd en geld (indicatoren en kengetallen).
- *Plaats in de organisatie:* het cluster toezicht en handhaving diende een duidelijk herkenbare plaats in de gemeentelijke organisatie te krijgen. Daarbij zouden vergunningverlening en toezicht organisatorisch gescheiden dienen te worden.
- *Werkwijze:* De RKC pleitte in haar aanbevelingen voor een integrale, programmatische aanpak. Daarbij dienden de relevante afdelingen en overige organisaties betrokken te worden. Ook werd het belang van een concreet communicatieplan benadrukt.
- *Faciliteiten:* De RKC achtte het noodzakelijk dat binnen het handhavingsteam aan deskundigheidsbevordering werd gedaan en dat er optimaal gebruik werd gemaakt van de aanwezige software voor ondersteuning van het werkproces. Specifiek werd gewezen op het belang van een medewerker met de bevoegdheid van buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA).

Het college van B&W heeft deze aanbevelingen eind 2006, in opdracht van de gemeenteraad, overgenomen.

Eind 2009 heeft de RKC onderzoek gedaan naar de mate waarin de aanbevelingen zijn geïmplementeerd in het beleid. Hiervoor zijn de betrokken medewerkers van de gemeente bevestigd via een schriftelijke vragenlijst en aanvullend via een face-to-face-interview. Daarnaast zijn relevante bronnen, zoals het handhavingsprogramma en projectverslagen, bestudeerd.

De RKC heeft geconstateerd dat verbeteringen in de handhaving sedert 2006 zijn gerealiseerd. Een belangrijke aanbeveling, namelijk die van de duidelijke plaats in de organisatie voor het cluster toezicht en handhaving, is daadwerkelijk geëffectueerd. De formatie voor het cluster is toegenomen en er is een handhavingsnota en een handhavingsprogramma opgesteld, die door de raad goed zijn ontvangen. In beide documenten wordt het programmatisch handhaven gepropageerd.

In de documenten is de visie op handhaven naar de mening van de RKC nog beperkt uitgewerkt. Er is geen doelbewuste koppeling tussen het handhavingsprogramma en

beleidsprioriteiten van de gemeente Woerden. Evenmin zijn andere concreet meetbare doelen geformuleerd, of indicatoren voor het welslagen van het beleid benoemd.

Er is een integraal handhavingsoverleg gestart. De overlegpartners concluderen evenwel in hun zelfevaluatie na een jaar dat het integrale aan de handhaving vooralsnog ontbreekt. Overigens waren bepaalde beleidsterreinen, zoals leerplicht, buiten de competentie van het cluster toezicht en handhaving gehouden.

De ook in het handhavingsprogramma bepleite aandacht voor communicatie, zowel intern als richting burgers, is in beperkte mate gerealiseerd. Onder meer zijn informatieavonden georganiseerd. Een communicatieplan is echter nog niet opgesteld vanwege tijdgebrek en de communicatie tussen de relevante handhavingpartners (gemeente, politie, brandweer, milieudienst) behoeft verdere verbetering.

In de praktijk bleek de omvang van de formatie tegen te vallen doordat een vacature open bleef staan, de coördinator slechts voor 0,3 fte aan handhaving kon besteden en een juridisch medewerker een deel van zijn tijd aan OR- werkzaamheden besteedde. Mede daardoor kwam een deel van de geplande handhavingprojecten niet van de grond.

Op het moment van het onderzoek heeft het cluster toezicht en handhaving geen BOA in de formatie. Inmiddels heeft het College ingestemd met de aanbevelingen om in 2010 tien medewerkers een BOA opleiding te laten volgen. In het handhavingsprogramma wordt verder geen aandacht besteed aan professionalisering danwel verbreding van kennis binnen het handhavingsteam.

Geconstateerd wordt dat van de negentien gedane aanbevelingen er vier geheel zijn opgevolgd, acht gedeeltelijk opgevolgd en zeven nog niet opgevolgd. Het gebrek aan tijd en capaciteit is hier mede debet aan. Er zijn stappen gezet ter verbetering, maar nadere acties zijn nodig, onder meer op het punt van het wettelijke verplicht Bouwbeleidsplan..

INLEIDING

‘Allereerst willen wij onze waardering uitspreken over het rapport. In grote lijnen onderschrijven wij de bevindingen.’, zo bericht het college van B&W zomer 2006 de Rekenkamercommissie Woerden (RKC). Aanleiding was het rapport Handhaving dat de RKC had opgesteld. In het rapport werd het handhavingsbeleid van de gemeente Woerden tegen het licht gehouden. De RKC constateerde een aantal knelpunten en problemen en deed in het rapport diverse aanbevelingen. Deze aanbevelingen concentreerden zich op een viertal terreinen, te weten:

- aansturing
- plaats in de organisatie
- werkwijze
- facilitering.

Op elk van deze punten zijn concrete verbeter suggesties gedaan. Die suggesties moeten ertoe leiden dat het beleid aan doeltreffendheid wint en het handhavingsniveau stapsgewijs wordt verhoogd.

Het college geeft in haar reactie aan de aanbevelingen mee te nemen in de voorbereidingen voor de introductie van de omgevingsvergunning.¹ Vervolgens is door de gemeenteraad in het najaar van 2006 een aantal besluiten genomen waarin het college is opgedragen de aanbevelingen van de RKC inzake handhaving uit te voeren.

De gemeente Woerden heeft in 2009 de handhavingsnota van 2004 geactualiseerd en een handhavingsprogramma 2009 opgesteld. Zowel de raad als het college hebben hun waardering uitgesproken voor de handhavingsnota en het handhavingsprogramma.

Eind 2009 heeft de RKC vastgesteld of en in hoeverre het college gehoor heeft gegeven aan deze raadsbesluiten. In het voorliggende rapport zijn de bevindingen van de RKC weergegeven.

¹ De omgevingsvergunning is op 1 oktober 2010 ingevoerd.

VRAAGSTELLING

Voor het onderzoek is de volgende algemene vraagstelling geformuleerd:

- In hoeverre en op welke wijze zijn de in het rapport Handhaving 2006 gedane aanbevelingen geïmplementeerd in de organisatie?
- Indien (delen van) aanbevelingen niet of gedeeltelijk zijn geïmplementeerd, waarom is dat het geval?
- In hoeverre wordt de implementatie van de aanbevelingen ervaren als vooruitgang?

AANPAK

De vragenlijst

Door de RKC is een vragenlijst opgesteld en in de organisatie uitgezet. Daarbij is de suggestie gegeven de lijst in te laten vullen door de coördinator en een medewerker van het cluster Toezicht en Handhaving. In de vragenlijst zijn alle aanbevelingen opgenomen en is gevraagd naar de realisatie. De vragenlijst is in bijlage 1 opgenomen.

Analyse antwoorden

De teruggestuurde vragenlijsten zijn door de RKC geanalyseerd. Naar aanleiding van de antwoorden zijn ter verheldering interviews uitgevoerd met betrokkenen.

Bestuderen materiaal

De invullers van de vragenlijst is gevraagd om hun antwoorden te onderbouwen met aanwezige documenten. Op pagina 27 zijn de bestudeerde documenten vermeld.

Interviews

Naar aanleiding van de analyse van de ingevulde vragenlijsten en de bestudering van het schriftelijk materiaal, voerden we gesprekken met:

- o mevrouw M. Van Kuijk, hoofd Bouwzaken en (ook) in 2006 verantwoordelijk voor de uitvoering van het handhavingsbeleid;
- o de heer G. Verkleij, coördinator van het cluster Toezicht en Handhaving;
- o de heer D. de Roock, allround juridisch adviseur in het cluster;
- o de heer A. Swanink, juridisch adviseur A in het cluster.

Rapportage bevindingen

Hierna rapporteren wij onze bevindingen. Daarbij hanteren we een vast stramien, te weten:

- de aanbeveling van de RKC;
- de gestelde evaluatievraag van de RKC;
- het antwoord van de gemeente;
- de beoordeling van de RKC.

BEVINDINGEN

1.1 Aanbevelingen aansturing

Aanbeveling 1: Om de gemeentelijke organisatie, het college en de raad de mogelijkheid te geven de resultaten van handhaving te volgen (en indien nodig het beleid bij te sturen), zijn meetbare doelen nodig. De doelen dienen concreet te worden gemaakt. Per beleidsterrein of regeling moet dus een nalevingsniveau worden gespecificeerd. Aan elk doel moeten een of meer indicatoren worden gekoppeld. Uitgaande van een nulsituatie moet per indicator een streefwaarde met een tijdspad worden geformuleerd.

1. Vragen over aansturing van handhaving

- 1a.** Zijn voor 2009 meetbare en concrete doelen gesteld aan de handhaving?
Zo ja: omvatten deze doelen een nalevingsniveau per beleidsterrein of regeling?
Zo nee: waarom is afgezien van het stellen van meetbare en concrete doelen?

Antwoord van de gemeente

Ja, in het Handhavingsprogramma van 9 februari 2009 (bijlage 2) zijn meetbare en concrete doelen gesteld aan de handhaving voor 2009 (zie onder meer paragraaf 5.1).²

Er zijn zestien handhavingsactiviteiten met een hoge prioriteit benoemd en drie projecten programmatische handhaving voor 2009 bepaald die worden opgepakt.

De zestien handhavingsactiviteiten en drie projecten hebben betrekking op verschillende regelingen en wetten en daardoor zijn er ook verschillende afdelingen mee gemoeid (zie paragraaf 5.2.)

- 1b.** Zijn aan elk van de gestelde doelen indicatoren gekoppeld?
Zo ja: zijn hierbij per indicator een streefwaarde en een tijdspad geformuleerd?
Zo nee: waarom is afgezien van het koppelen van indicatoren aan de doelen?

Antwoord van de gemeente

De benodigde uren zijn in algemene zin ten behoeve van reguliere handhavingss dossiers en per programmatisch project vastgelegd.

De streefwaarde en het tijdspad van de zestien handhavingsactiviteiten is in beginsel niet aan te geven. Dit is namelijk afhankelijk van het uiteindelijke aantal beschikbare fte in 2009 en de benodigde tijd voor een dossier in combinatie met de complexiteit per onderwerp.

Het tijdspad voor de programmatische projecten (gebaseerd op het aantal vooraf geschatte uren) is in het Handhavingsprogramma als volgt vastgesteld:

² Bedoeld wordt paragraaf 5.1 van het handhavingsprogramma.

1e kwartaal: het project 'bedrijventerreinen' planning in totaal 350 uur benodigd.

2e kwartaal: het project 'illegale kamerbewoning' planning in totaal 350 uur benodigd.

3e kwartaal: het project 'horeca' planning in totaal 350 uur benodigd.

Het project 'bedrijventerreinen' is inmiddels in juni 2009 afgerond.

De betrokken afdelingen zijn momenteel bezig met de nazorg (behandelen van aanvragen bouwvergunning voor onderdelen waarvoor alsnog vergunning kan worden verleend, en het treffen van brandpreventieve en milieutechnische voorzieningen), wat veel tijd kost. Per 1 januari 2010 zal voor de nog openstaande zaken daadwerkelijk handhavend worden opgetreden. De nazorg valt echter buiten het project. Het project 'illegale kamerbewoning' heeft vertraging opgelopen, met name omdat is gebleken dat de gemeente Woerden geen eenduidig en helder beleid heeft op het gebied van (illegaal) kamerbewoning, zelfstandige en onzelfstandige bewoning.

Er diende een juridisch kader te worden opgesteld. Daarnaast dienden de dossiers te worden bekeken op aanwezige bouw- en huisvestingsvergunningen (voorwerk ten behoeve van de start van het project). Inmiddels is een juridisch kader opgesteld. Het voorwerk ten behoeve van de dossiers vindt momenteel plaats. Afronding van het project vindt in 2009 plaats. Het project 'horeca' zal niet in 2009 worden opgepakt. Dit hangt samen met de start en afronding van het project 'illegale kamerbewoning' en de beschikbare capaciteit.

De beoordeling van de RKC

1a. Over meetbare doelen

In het Handhavingsprogramma 2009 zijn nauwelijks concreet meetbare doelen ("een afname van x%", "een toename van y%") opgenomen. Als einddoel van het programmatisch handhaven is geformuleerd dat 'de gemeente vooraf zelf het beleid bepaalt' en de gemeente 'zelf het heft in handen neemt' zodat het handhaven een meer preventief karakter zal krijgen en niet meer gericht is op situaties die al uit de hand zijn gelopen (par. 2.7). Die laatste doelstelling zou als meetbaar kunnen worden opgevat.

In de paragraaf waarnaar wordt verwezen in de antwoorden van de gemeente, te weten 5.1, is een opsomming van zestien handhavingsactiviteiten opgenomen met de prioriteit 'hoog'. Deze lijst komt voort uit de invulling van de risicomatrix volgens een format van het ministerie van VROM. De gemeente geeft aan dat het gebruik van deze matrix een bewuste keuze was, echter een relatie met de situatie in of doelen van de gemeente Woerden is tot op heden niet zichtbaar. Wel geeft de gemeente aan dat de matrix voor 2010 heel anders zal worden en met inachtneming van tot nu toe opgedane ervaringen nog meer toegespitst op de "Woerdense situatie".

Aan deze handhavingsactiviteiten zijn geen handhavingsdoelen gekoppeld.

Naast het aanpakken van deze zestien activiteiten, wordt in het programma een drietal projecten aangekondigd, te weten:

- Project bedrijventerreinen in het eerste kwartaal
- Project illegale kamerbewoning in het tweede kwartaal
- Project horeca in het derde kwartaal

In deze projecten komen tien van de zestien als hoogst beoordeelde risico's terug.

Van de drie projecten heeft er in de meetperiode één doorgang gevonden, namelijk het project 'bedrijventerreinen'. Het betreft de handhaving op het bedrijventerrein Handel en Nijverheid in de Nijverheidsbuurt in Zegveld. Het algemene doel van het project was 'een duidelijk beeld krijgen van de situatie ter plaatse door het in kaart brengen van (mogelijke) illegale activiteiten' (projectplan, p. 4). Het streven was daarbij het van alle bedrijven integraal in kaart brengen van illegale activiteiten. In die zin is weliswaar sprake van een concrete en meetbare, maar weinig ambitieuze doelstelling. Het opheffen van eventuele onwenselijke situaties maakte immers geen onderdeel uit van het projectplan.

De overige twee projecten waren in de meetperiode (nog) niet doorgegaan. Het project illegale kamerbewoning ondervond vertraging omdat 'gebleken is dat de gemeente geen eenduidig en helder beleid heeft op het gebied van (illegale) kamerbewoning, zelfstandige en onzelfstandige bewoning. Er diende een juridisch kader te worden opgesteld' (zie: antwoord van de gemeente).

Het project illegale kamerbewoning is inmiddels wel gestart.

Het project kent geen meetbare doelen. Wel is als doel geformuleerd het krijgen van een duidelijk beeld van de situatie. Het daadwerkelijk handhavend optreden valt expliciet buiten het project.

Het project 'horeca' is niet opgepakt vanwege de vertraagde start en afronding van het project illegale kamerbewoning, aldus het antwoord van de gemeente.

1b. Over indicatoren, gekoppeld aan de doelen

Aangezien er in het programma nauwelijks sprake is van meetbare doelen, kan er ook geen sprake zijn van daaraan gekoppelde indicatoren. Het genoemde (maar nauwelijks in meetbare doelen uitgewerkte) streven naar meer preventie had zich geleend voor een concretere uitwerking. In het Amsterdamse stadsdeel Osdorp, waar veel aandacht voor preventie wordt gevraagd, heeft men bijvoorbeeld de volgende concretisering:

'In zestig procent van de geconstateerde overtredingen is middels preventieve handhaving een oplossing gezocht voordat tot repressieve handhaving is overgegaan' (p. 25).

'In gebieden waarin preventieve handhavingsacties plaatsvinden heeft 75% van de bewoners per wijk/buurt kennis van de regelgeving' (p. 26).

In het Woerdense handhavingprogramma zijn dergelijke concretisering niet aangetroffen.

In het project handhaving bedrijventerrein Nijverheidsbuurt zijn wel concretere uitvoeringsdoelen opgenomen (specifiek aantal te controleren bedrijven).

Ook het illegale kamerproject heeft het aantal te controleren kamers/adressen vastgelegd.

Aanbeveling 2: De doelstellingen dienen samen te hangen met de prioriteiten die in het beleid zijn vastgelegd en dienen te worden vertaald in concrete handelingen en aantallen uren die dit kost. Aan de hand van deze kengetallen kan worden geschat of de prioriteiten gezien de capaciteit realistisch zijn. Ook kunnen ze dienen als richtlijn voor de programmering van de handhavingsactiviteiten. De kengetallen dienen (jaarlijks) te worden vergeleken met de werkelijk bestede uren. Op basis hiervan kunnen kengetallen worden bijgesteld en een realistischere waarde krijgen. Realistische kengetallen, gecombineerd met de streefwaarden van de indicatoren, kunnen worden gebruikt om beleid bij te sturen of accenten te verleggen. Zo kan bijvoorbeeld een intensieve controle van een bepaalde bedrijfstak als resultaat hebben dat er minder overtredingen van de regels voorkomen. Naar aanleiding hiervan kan worden besloten de handhavingscapaciteit gedeeltelijk te verschuiven naar een andere bedrijfstak om daar het nalevingsniveau te verhogen.

1. Vragen over aansturing van handhaving - vervolg

- 1c. Hangen de doelstellingen samen met de prioriteiten, die in het beleid zijn vastgelegd?
Zo ja: zijn deze vertaald in concrete handelingen en aantallen uren?
Zo nee: waarom is afgezien van deze samenhang?

Antwoord van de gemeente

Ja, de doelstellingen hangen samen met de prioriteiten die in het beleid zijn vastgelegd. Bij de opstelling van het Handhavingsprogramma is gebruikgemaakt van de, door het ministerie van VROM ontwikkelde risicomatrix, zoals eerder vastgesteld door de raad (bijlage 3: integrale Handhavingsnota d.d. 18 december 2008). Op basis van deze matrix is bepaald aan welke handhavingsactiviteit prioriteit is toegekend.

Uit de risicomatrix blijkt dat er zestien handhavingsactiviteiten zijn met hoge prioriteit.

Daarnaast zal de gemeente Woerden, zoals reeds vermeld, de handhaving voor 2009 tevens richten op een drietal programmatische projecten, waarin een aantal van de zestien geprioriteerde handhavingsactiviteiten terugkomt.

In het Handhavingsprogramma is een overzicht van de voor 2009 benodigde uren per handhavingsactiviteit en per project opgenomen. Dit heeft betrekking op verschillende afdelingen, te weten de afdelingen RO, BOZ, BMO en Brandweer. Het Handhavingsprogramma voorziet niet in de benodigde handhavingscapaciteit voor de afdeling Realisatie en Beheer.

- 1d. Wordt aan de hand van kengetallen de inschatting gemaakt of de prioriteiten gezien de capaciteit realistisch zijn? En worden de kengetallen tevens gebruikt als richtlijn voor de programmering van handhavingsactiviteiten?
Zo ja: hoe vindt deze inschatting plaats?
Zo nee: waarom is afgezien van dit gebruik van kengetallen?

Nee, aan de hand van de risicomatrix is, op basis van niet vastliggende ervaringscijfers, in 2007 per afdeling de behoefte aan handhaving capaciteit bepaald. Deze gegevens zijn opgenomen in het Handhavingsprogramma 2009. Op basis van de tijdregistratie/dossiergegevens van 2009, zal er een evaluatie worden gedaan waaruit mogelijk kengetallen kunnen worden ontwikkeld voor de komende Handhavingsprogramma's. Er zijn voor 2009 in totaal 3896 uren gecalculeerd voor de handhavingsactiviteiten met prioriteit hoog en de drie programmatische projecten. Een fte staat voor 1425 effectieve uren. Dit houdt in dat voor 2009 van het cluster Toezicht en Handhaving grofweg effectief $3896 : 1425 = 2,7$ fte nodig zijn voor de totale uitvoering van de handhavingstaken. De 2,7 fte die nodig is voor de totale uitvoering van de effectieve handhavingstaken is in 2009 niet beschikbaar gebleken. Zo is de vacature voor een juridisch medewerker (1 fte), vanwege de bezuinigingen, niet ingevuld. Voorts is de coördinator globaal zeventig procent van zijn tijd kwijt aan coördinerende taken, zoals het aansturen van het cluster Toezicht en Handhaving, klachtenafhandeling en in- en externe overleggen. De allround juridisch adviseur (0,88 fte) is een derde van zijn tijd kwijt aan het maken van beleid en OR-werkzaamheden. De beschikbare effectieve handhaving capaciteit bedraagt in 2009 daarom slechts 1,9 fte.³

De verwachting voor 2010 is dat de beschikbare effectieve handhaving capaciteit nog minder zal zijn ten opzichte van 2009, onder andere door het vertrek van de juridisch medewerker handhaving (1 fte). Deze functie wordt, vanwege bezuinigingsmaatregelen, naar verwachting, in 2010 niet ingevuld.

1e. Worden deze kengetallen periodiek bijgesteld?
Zo ja: hoe vaak is dit in de afgelopen jaren (2007-2009) gebeurd?
Zo nee: waarom is afgezien van bijstelling van de kengetallen?

Ja, de bedoeling is dat de kengetallen periodiek worden bijgesteld. Dit is nog niet gebeurd, aangezien de Handhavingsnota en het Handhavingsprogramma van december 2008 respectievelijk februari 2009 dateren.

De Handhavingsnota staat in principe voor de komende jaren vast.

Het Handhavingsprogramma zal jaarlijks, op basis van de beschikbare formatieomvang, worden bijgesteld.

1f. Is in de praktijk van de afgelopen jaren (2007-2009) gebleken dat een intensieve controle van een bepaalde regeling of bedrijfstak heeft geleid tot minder overtredingen van de regels?
Zo ja: heeft dit geleid tot een verschuiving in de programmering van de handhaving capaciteit?
Zo nee: is geanalyseerd waarom dit gevolg niet is opgetreden?

³ Feitelijk beschikbaar in 2009 was:
1 coördinator 0,30 fte;
1 juridisch medewerker 1.00 fte;
1 allround juridisch adviseur 0,59 fte.

Omdat er van de jaren 2007 geen historische gegevens beschikbaar zijn over het aantal geconstateerde overtredingen per bedrijfstak, kan niet worden aangetoond dat controle heeft geleid tot minder overtredingen van de regels. Wel is duidelijk dat de uitbreiding van het toezicht op de uitvoering van de bouw,- en sloopwerkzaamheden de naleving van de regelgeving heeft verhoogd.

De beoordeling van de RKC

1 c. Over samenhang doelen en prioriteiten in beleid

De achtergrond van deze aanbeveling is de gedachte dat vanuit een visie beleid wordt gemaakt dat wordt vertaald in doelstellingen en vervolgens in concrete doelen. Op die manier wordt de beleidscyclus goed ingezet.

Het college van B&W van de gemeente geeft haar bestuur vorm in zes programma's. Het eerste programma is 'Woerden leefbaar en veilig', terwijl het programma 'Kwaliteit' openbare orde en veiligheid in zich heeft.

In het Handhavingsprogramma wordt hier nauwelijks naar verwezen. In paragraaf 3.2 van dat programma is te lezen dat uit het collegeprogramma zou blijken dat de nadruk bij handhaving ligt op 'veiligheid en gezondheid'. Hierboven constateerden we tevens dat er in het Handhavingsprogramma, noch in de Handhavingsnota, duidelijke doelen zijn opgesteld.

Niet voorzien in het rapport van de RKC uit 2006 was de wijziging van de Woningwet per 1 april 2007. Daarin is de verplichting opgenomen dat gemeenten een Bouwbeleidsplan opstellen. In Woerden heeft dat nog niet plaatsgevonden (ondanks de toezegging aan de raad dat een belangrijk deel van het Bouwbeleidsplan in het tweede kwartaal van 2008 gereed zou zijn) als gevolg van gebrek aan capaciteit en middelen.

In het Handhavingsprogramma is wel de risicomatrix ingevuld, die bij afwezigheid van het Bouwbeleidsplan wordt gehanteerd als kader voor het toezicht en handhavingsbeleid. Dat resulteert in een zestiental handhavingsactiviteiten die prioriteit verdienen. De prioriteitenlijst is opgesteld langs de lijnen van het ministerie van VROM, waarin gezondheid en veiligheid voorop staan. De gemeente betoogt enerzijds dat de prioriteitenlijst van VROM naadloos aansluit op het collegeprogramma, waardoor de prioriteiten uit het collegebeleid dus zijn vertaald in het handhavingsprogramma en anderzijds dat accordering door de raad bekrachtigt dat dit de Woerdense situatie weergeeft.

Bij de top zestien waar, samen met de drie voorgenomen projecten, tachtig procent van de capaciteit op zou worden ingezet, ontbreken door het aansluiten bij de VROM-matrix opvallenderwijs afval en huisvuil, die wel met name genoemd zijn in het programma Leefbaar en Veilig. De keuze voor de drie projecten is ingegeven doordat uit 'eerdere controles en klachten naar voren is gekomen dat er sprake is c.q. kan zijn van (geluids)overlast, (brand)onveilige situaties, illegaal gebruik van gemeentegrond, handelen in strijd met de milieuwetgeving en verpaupering' (project Handhaving Nijverheidsbuurt, p. 3). Deze overweging lijkt meer te passen in het oude reactieve beleid dan in een planmatig en programmatisch handhavingskader. In par. 2.2 van het programma wordt juist afstand genomen van het 'piepsysteem'.

1 d. Over kengetallen en capaciteit

Zoals aangegeven in de reactie van de gemeente is er geen beoordeling gemaakt of de relatie capaciteit – prioriteiten op basis van kengetallen realistisch is. Het benodigde inzicht in het aantal uren dat nodig is voor bepaalde handhavingsactiviteiten ontbrak, zo valt te lezen in het programma (par. 5.2). Er is vervolgens een globale schatting gemaakt van de benodigde tijd. Een van de doelen van de organisatie is om het inzicht in deze kengetallen nu te ontwikkelen.

1 e. Over bijstelling van de kengetallen

In het Handhavingsprogramma wordt aangekondigd dat het aantal benodigde fte's via monitoring en tussentijdse evaluatie zal worden aangepast, en dat na verloop van tijd inzicht zal ontstaan in de kengetallen (handhavingsprogramma par. 5.2).

1 f. Over relatie intensieve controle en aantal overtredingen

Hierover is geen duidelijkheid, zoals de gemeente in haar antwoord aangeeft. Wel zou sprake zijn van een verhoogde nalevingsbereidheid naar aanleiding van het toezicht op de uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden, zo stelt de gemeente. Het is niet duidelijk waaruit dit zou moeten blijken.

Aanbeveling 3. Bij de periodieke herziening van de integrale Handhavingsnota is het aan te bevelen ook de handhaving van andere regelgeving in de nota te betrekken, zoals de regelgeving op het terrein van verkeer, sociale zekerheid en de leerplicht.

1. Vragen over aansturing van handhaving - vervolg

1g. Is bij de periodieke herziening van de integrale Handhavingsnota inmiddels ook andere regelgeving betrokken, bijvoorbeeld op het terrein van verkeer, sociale zekerheid of leerplicht?

Zo ja: welke andere regelgeving?

Zo nee: waarom is afgezien van het betrekken van andere regelgeving?

Antwoord van de gemeente

De Handhavingsnota van 2004 is geactualiseerd in december 2008. Hierin is geen andere regelgeving betrokken, zoals op het terrein van verkeer, sociale zekerheid of leerplicht, en dit is dus ook niet nader uitgewerkt in het Handhavingsprogramma. Er is onvoldoende capaciteit om toezicht te houden op bijvoorbeeld sociale zekerheid of leerplicht. De handhaving in openbare ruimte (taken van de afdeling Realisatie en Beheer) maakt geen deel uit van het Handhavingsprogramma. Op dit moment wordt gewerkt aan een raadsvoorstel/besluit over de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking en de benoeming van BOA's (Buitengewoon opsporingsambtenaar).

De beoordeling van de RKC

1 g. *Over andere regelgeving in de integrale Handhavingsnota .*

Er is geen andere regelgeving betrokken, aldus het antwoord van de gemeente. Er is derhalve geen invulling gegeven aan de genoemde aanbeveling. Gewezen wordt op het ontbreken van capaciteit in de organisatie.

1.2 Aanbevelingen plaats in de organisatie

Aanbeveling 1: Voor een efficiënte uitvoering van handhaving, dient het handhavingsteam een herkenbare plek in de organisatie te krijgen. Het moet duidelijk zijn wie de handhavers aanstuurt en wie voor de rest van de gemeentelijke organisatie aanspreekpunt is voor de uitvoering. Om het handhavingsteam een duidelijke plek te geven kan ervoor worden gekozen het team naast de andere clusters van de afdeling Bouwzaken als cluster te positioneren en organiseren. Een andere optie is het handhavingsteam te laten opgaan in een aparte afdeling. De rekenkamercommissie geeft tevens in overweging om alle niet regionaal opgezette handhavingstaken (waaronder de handhavingstaken die nu bij de afdeling Burgerzaken en Financieel beheer en beleid liggen) samen te brengen in deze nieuwe organisatie-eenheid. Dat bevordert de samenwerking en de integraliteit van handhaving en gaat de versnippering tegen.

2. Vragen over de plaats van het handhavingsteam in de organisatie

- 2a. Heeft het handhavingsteam inmiddels een herkenbare plek (o.a. qua aansturing, aanspreekpunten) gekregen in de organisatie?
Zo ja: Is hierbij gekozen voor één van de in de aanbeveling genoemde opties, of is voor een andere oplossing gekozen?
Zo nee: waarom is afgezien van organisatorische verandering?

Antwoord van de gemeente

Ja, het handhavingsteam heeft een herkenbare plek gekregen in de organisatie. Er is gekozen om het team naast de andere clusters van de afdeling Bouwzaken als cluster te positioneren en organiseren (aanbeveling RKC). De incidentele toezicht/controletaken van de afdeling Burgerzaken en Financieel beheer en beleid (voor wat betreft de WOZ-zaken) worden wel door de toezichthouders van het cluster Toezicht en Handhaving uitgevoerd. In het kader van de doorgevoerde bezuinigingen is de toezichts- en handhaving capaciteit sterk verminderd.

De beoordeling van de RKC

2 a. Over de herkenbare plek

Per 1 januari 2009 is het cluster Toezicht en Handhaving, onderdeel van de afdeling Bouwzaken, verantwoordelijk voor (een deel) van de handhaving. Er is bewust voor gekozen om de handhaving in de openbare ruimte nog bij de afdeling Realisatie en Beheer te laten liggen. De door de RKC aangedragen overweging om *alle niet regionaal opgezette handhavingstaken samen te brengen in deze nieuwe organisatieeenheid* is niet volledig overgenomen.

Vanuit de gemeente wordt daarbij opgemerkt dat een herkenbare plek nog niet inhoudt dat vanuit het gemeentelijk beleid ook voldoende aandacht voor handhaving en toezicht bestaat.

Op dit moment ligt een reorganisatie in het verschiet, waarbij de gemeentelijke organisatie wordt teruggebracht van elf naar acht afdelingen. De plaats van toezicht en handhaving in die nieuwe structuur is nog niet duidelijk. Met name over handhaving bestaan nog verschillende ideeën. Het is daardoor mogelijk dat de herkenbare plek in de organisatie verdwijnt.

Aanbeveling 2: Los van de plek van handhaving in de organisatie, adviseren wij vergunningverlening en toezicht zo veel mogelijk organisatorisch te scheiden. Dit kan bijvoorbeeld door binnen een afdeling een cluster Vergunningen naast een cluster Toezicht of Handhaving op te zetten.

2. Vragen over de plaats van het handhavingsteam in de organisatie - vervolg

2b. Zijn vergunningverlening en toezicht organisatorisch gescheiden?

Zo ja: is hierbij gekozen voor de in de aanbeveling genoemde optie, of is hierbij voor een andere oplossing gekozen?

Zo nee: wat is de reden dat hiervan is afgezien?

Antwoord van de gemeente

Ja, er is gekozen voor het organisatorisch scheiden van vergunningverlening en toezicht.

De beoordeling van de RKC

2 b. Over scheiding vergunningen en toezicht

Vergunningverlening en toezicht zijn organisatorisch gescheiden.

1.3 Aanbevelingen werkwijze Handhaving

Aanbeveling 1: Handhaving dient beter te worden geprogrammeerd. Dit begint bij de vertaling van prioriteiten in handhavingsactiviteiten en hieraan te besteden uren. Er dient een verfijning plaats te vinden door deze activiteiten in de werkplannen te integreren. Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan de Milieudienst Noord-West Utrecht.

3. Vragen over de werkwijze handhaving

- 3a. Zijn prioriteiten vertaald in handhavingsactiviteiten, welke zijn geïntegreerd in de werkplannen, en hieraan te besteden uren?
Zo ja: is hierbij gebruikgemaakt van het in de aanbeveling genoemde voorbeeld, of is hierbij voor een andere oplossing gekozen?
Zo nee: waarom is afgezien van verbeterde programmering?

Antwoord van de gemeente

Gelet op de beperkt beschikbare capaciteit worden geconstateerde overtredingen/handhaving van gestelde regels naar prioriteit en constatering afgehandeld. De drie voor het jaar 2009 geformuleerde programmatische handhavingsprojecten zijn in tijdstip en duur gepland.

De beoordeling van de RKC

3 a. Over vertaling prioriteiten

In de drie voorgenomen projecten is aangegeven op welke prioriteiten zij betrekking hebben. Het is niet zo dat de handhavingsactiviteiten logischerwijs uit de prioriteiten zijn afgeleid. Zoals eerder aangegeven ligt de motivatie voor de projecten eerder in klachten uit de samenleving.

Voor de geprioriteerde handhavingsactiviteiten is, voorzover de handhaving een verantwoordelijkheid van de gemeente is, een urenrekening opgesteld. Daarbij is gekozen voor een globale toerekening, aangezien, zoals eerder is uitgelegd, er onvoldoende inzicht bestond om tot een meer specifieke en gedetailleerde toerekening te komen.

Aanbeveling 2: Aangezien het handhavingsteam een rol speelt bij de handhaving van beleidsterreinen die primair tot andere afdelingen behoren, dienen werkprocessen zo veel mogelijk te worden vastgelegd. Handelingen van de samenwerkende afdelingen dienen hierin concreet te worden gemaakt.

3. Vragen over de werkwijze handhaving - vervolg

- 3b. Zijn de werkprocessen van het handhavingsteam vastgelegd?

Zo ja: In welke mate (procentuele inschatting van het deel van de werkprocessen dat inmiddels is beschreven)? En zijn hierbij tevens de handelingen van de samenwerkende afdelingen concreet gemaakt?
Zo nee: waarom is afgezien van het vastleggen van de werkprocessen?

Antwoord van de gemeente

De werkprocessen zijn vanwege onvoldoende beschikbare capaciteit, als stroomschema opgenomen in het Handhavingsprogramma 2009. Het huidige handhavingsteam bestaat pas sinds augustus 2008 en heeft zich in eerste instantie met name gericht op het actualiseren van de *Handhavingsnota* van 2004, het Handhavingsprogramma van 2009, de uit te voeren handhavingsactiviteiten met hoge prioriteit, de uit te voeren projecten en de reguliere handhavingstaken. Het team is niet toegekomen aan het volledig beschrijven van werkprocessen en deze ook daadwerkelijk als voortgangsbewaking op te nemen in het BWT4all-registratiesysteem.

De beoordeling van de RKC

3 b. Over werkprocessen

De genoemde procesbeschrijvingen zijn een aanzet tot een beschrijving van de werkprocessen, waaraan in een later stadium ook uren kunnen worden toegerekend. Het vaststellen van die tijdsinvesteringen per activiteit is momenteel aan de gang. Er zijn nog geen relaties gelegd naar andere, voor handhaving relevante afdelingen. Door het integrale handhavingsoverleg wordt de noodzaak om tot volledige procesbeschrijvingen te komen, onderstreept in haar interne evaluatie van 2 november 2009.

Aanbeveling 3: In het verlengde van het voorgaande zouden rollen, taken en verantwoordelijkheden van het handhavingsteam en andere betrokken afdelingen bij afdelingshoofden duidelijk moeten worden.

3. Vragen over de werkwijze Handhaving - vervolg

3c. Zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden van het handhavingsteam en andere betrokken afdelingen verduidelijkt aan de afdelingshoofden binnen de gemeente?
Zo ja: waaruit blijkt dat deze bij de afdelingshoofden bekend zijn?
Zo nee: waarom is afgezien van verduidelijking van de rollen, taken en verantwoordelijkheden?

Antwoord van de gemeente

Ja, de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het handhavingsteam en andere betrokken afdelingen zijn verduidelijkt aan de afdelingshoofden binnen de gemeente. Deze staan beschreven in het nieuwe functieboek (sinds medio 2008). Dit functieboek is bekend bij de directie en de afdelingshoofden.

De beoordeling van de RKC

3 c. *Over rollen en taken*

Aangezien er, zoals eerder aangegeven, nauwelijks andere regelgeving dan de perceelsgebonden BWT regels bij het cluster Toezicht en Handhaving zijn ondergebracht, is de noodzaak van het duidelijk hebben en houden van die rollen en taken minder urgent. In de gesprekken, ook met het afdelingshoofd, bleek overigens het genoemde nieuwe functieboek niet direct beschikbaar.

Aanbeveling 4: Integraal werken vereist een goede informatie-uitwisseling tussen afdelingen. Deze uitwisseling kan worden geborgd als er structureel periodiek overleg plaatsvindt tussen de handhavingpartners binnen de gemeente.

3. Vragen over de werkwijze Handhaving - vervolg

3d. Is structureel periodiek overleg tussen de handhavingpartners binnen de gemeente ingericht?

Zo ja: hoe krijgt dit overleg vorm?

Zo nee: waarom is afgezien van versterking van het overleg?

Antwoord van de gemeente

Ja, er is sprake van structureel periodiek overleg tussen de handhavingpartners binnen de gemeente. Er vindt maandelijks een integraal handhavingsoverleg plaats tussen de afdelingen BMO, BOZ, RO, R&B, de Brandweer en de Milieudienst. Bij dit overleg is ook de wethouder en de directie aanwezig. De evaluatie van eind 2009 verschaft ook informatie over de werkwijze en de behaalde resultaten van het periodieke overleg.

De beoordeling van de RKC

3 d. Over overleg handhavingpartners

Er is een structureel overleg tussen de handhavingpartners opgezet. De RKC heeft kunnen vaststellen dat in de periode tussen november 2008 en november 2009 het overleg tienmaal heeft plaatsgevonden. Daarbij was de wethouder zes maal aanwezig, het hoofd Bouwzaken drie maal.

De RKC beoordeelt het positief dat het eigen functioneren door het overleg is geëvalueerd en dat men bezig is met verdere verbeterlagen. Het overleg constateerde eind 2009 dat stappen zijn gezet met betrekking tot integraal toezicht, het aanstellen van BOA's en de benoeming van handhavingsprioriteiten, maar dat het volgende nog niet goed ging:

- het integrale aan de handhaving ontbreekt;
- we krijgen de zaken niet georganiseerd;
- de aandacht verslapt;
- wat we willen gebeurt niet;
- we verzanden in standpunten zonder verdere actie;
- betere afstemming is noodzakelijk;
- de onderlinge communicatie;
- de communicatie naar burgers;
- de toegevoegde waarde;
- integrale handhaving van de horeca.⁴

Geconstateerd wordt ook dat er een relatie zou moeten worden gelegd met het veiligheidsoverleg en het evenementenoverleg. Gedurende het jaar haakt een politievertegenwoordiger af omdat hij in het evenementenoverleg plaatsneemt.

Aanbeveling 5: Een vakinhoudelijke specialisering van de medewerkers die betrokken zijn bij handhaving, kan de efficiency vergroten.

3. Vragen over de werkwijze handhaving - vervolg

3e. Heeft vakinhoudelijke specialisering van de medewerkers die betrokken zijn bij handhaving plaatsgevonden?

Zo ja: heeft dit geleid tot vergrote efficiency?

Zo nee: waarom is afgezien van vakinhoudelijke specialisering?

Antwoord van de gemeente

Nee, er is afgezien van vakinhoudelijke specialisering vanwege een gebrek aan tijd en geld.

⁴ Notulen van het overleg van 2 november 2009

De beoordeling van de RKC

3 e. *Over specialisering*

Hier is van afgezien vanwege een gebrek aan tijd en geld.

Aanbeveling 6: Om vervolg te geven aan het belang dat aan communicatie wordt gehecht in de Handhavingsnota, dient in de programmering meer aandacht uit te gaan naar een concreet communicatieplan. Daarin moet zijn neergelegd hoe de voornemens van de gemeente naar buiten kunnen worden gebracht, teneinde gewenst gedrag van burgers te stimuleren.

3. Vragen over de werkwijze Handhaving - vervolg

3f. Is een concreet communicatieplan inzake handhaving opgesteld?

Zo ja: is hierin neergelegd hoe de gemeente het gewenste gedrag van burgers beoogt te stimuleren?

Zo nee: waarom is afgezien van versterking van de communicatie?

Antwoord van de gemeente

Er is nog geen concreet communicatieplan inzake handhaving opgesteld door de afdeling BMO/Communicatie vanwege tijdgebrek. De beschikbare tijd en middelen zijn beperkt, echter deze zijn voor communicatie zo efficiënt mogelijk ingezet. Zo is regelmatig actueel de publiciteit gezocht met betrekking tot bepaalde handhavingsacties zoals bijvoorbeeld het project 'bedrijventerreinen' te Zegveld en handhaving van permanente bewoning van vakantiewoningen (artikelen in de Woerdense Courant).

De beoordeling van de RKC

3 f. *Over communicatieplan*

In het Handhavingsprogramma wordt het belang van communicatie, zowel extern als intern gericht, onderstreept en wordt een concreet plan aangekondigd voor maart 2009 (par. 5.5 en 6.5).

In het (concept)urenoverzicht dat ons is toegezonden, is geen reservering aangetroffen voor het opstellen van dit communicatieplan. In de gesprekken werd duidelijk dat dit de taak en verantwoordelijkheid van de afdeling BMO/Communicatie is.

Het project Handhaving Nijverheidsbuurt bevatte wel een communicatieparagraaf. Daarin zijn doelen, gewenste resultaten en benodigde acties opgenomen. Vervolgens is via informatieavonden voor en na de handhavingsactiviteiten de doelgroep bereikt. Via het gemeentelijk intranet is aan interne communicatie gedaan.

In het Handhavingsoverleg is al begin 2009 gevraagd om het opstellen van een communicatieplan. Via verwijzing naar communicatieactiviteiten voor het eerste project (Nijverheidsbuurt) verdwijnt de aandacht voor dit punt van de agenda.

1.4 Faciliteiten Handhaving

Aanbeveling 1: Het handhavingsteam wordt ingezet voor de handhaving van beleidsterreinen waarvoor andere afdelingen verantwoordelijk zijn en waarvan ook de kennis voornamelijk bij andere afdelingen ligt. Een voorbeeld is het evenementenbeleid. In het kader van integrale handhaving zou deze kennis beter moeten worden uitgewisseld. Zo kan worden gedacht aan interne scholing, waarbij medewerkers van het handhavingsteam bijvoorbeeld worden bijgeschoold over het evenementenbeleid door een beleidsmedewerker van de afdeling BSO.

4. Vragen over faciliteiten

4a. Is er sprake van een toename van uitwisseling van kennis tussen de afdelingen, bijvoorbeeld door interne scholing?

Zo ja: hoe krijgt deze uitwisseling van kennis vorm?

Zo nee: waarom is afgezien van uitwisseling van kennis?

Antwoord van de gemeente

Ja, er is sprake van een toename van uitwisseling van kennis en informatie tussen de afdelingen door middel van het integrale handhavingsoverleg dat november 2008 is gestart. Dit overleg vindt plaats tussen de afdelingen BMO, BOZ, RO, R&B, Brandweer en Milieudienst. Met name tijdens zo'n overleg vindt uitwisseling van kennis en informatie tussen de afdelingen plaats.

Daarnaast vindt er regelmatig overleg plaats tussen het cluster Handhaving en de afdeling BMO in het geval van specifieke zaken.

De beoordeling van de RKC

4 a. Over uitwisseling kennis

De RKC heeft geen reden om aan te nemen te nemen dat de informatie-uitwisseling niet zou zijn verbeterd. Op basis van de notulen van het handhavingsoverleg kan de RKC echter niet vaststellen in hoeverre uitwisseling van kennis en informatie daadwerkelijk plaatsvindt. Verdere verbetering is in elk geval nodig. Zo bleek het handhavingsoverleg niet op de hoogte van een (vermeend) bewustwordingsproject dat door brandweer en milieudienst was opgezet. In latere notulen worden deze activiteiten vervolgens beschreven als 'going concern' van brandweer en milieudienst.

Aanbeveling 2: Waar nodig moeten medewerkers van het handhavingsteam extern worden opgeleid voor hun taken. Onder andere kan worden gedacht aan opleidingen tot Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA). In deze opleiding krijgt de handhaving van wet- en regelgeving expliciete aandacht. Daarnaast kan een medewerker na een BOA-opleiding de bevoegdheid krijgen om strafrechtelijk op te treden tegen regelovertreeders.

4. Vragen over faciliteiten - vervolg

- 4b. Is er sprake van externe opleiding van de medewerkers van het handhavingsteam?
Zo ja: hoe krijgt deze externe opleiding vorm?
Zo nee: waarom is afgezien van externe opleiding?

Antwoord van de gemeente

Ja, een juridisch adviseur heeft de externe opleiding Ruimtelijke Ordening gevolgd om zijn kennis op dit vakgebied te vergroten. Er is afgezien van verdere vakinhoudelijke specialisering van de medewerkers die betrokken zijn bij handhaving, vanwege een gebrek aan tijd en geld. Dit is ook een reden geweest om dit niet mee te nemen in het handhavingprogramma.

De beoordeling van de RKC

4 b. Over externe opleidingen

In de RKC-rapportage 2006 over het handhavingbeleid werd de noodzaak onderstreept om buitendienstinspecteurs een opleiding tot buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) te laten volgen. Dit heeft niet plaatsgevonden.

Het handhavingsoverleg heeft zich wel georiënteerd op het nut en de noodzaak van een BOA. Op 11 mei 2009 wordt naar aanleiding van een bezoek aan Nieuwegein een notitie over BOA's toegezegd in het overleg. Na de onderzoeksperiode is deze notitie verschenen en het College heeft inmiddels ingestemd met de aanbevelingen om in 2010 tien medewerkers een BOA-opleiding te laten volgen, voor het merendeel buitendienstinspecteurs. Door tijdgebrek heeft het aanstellen van BOA's langer op zich laten wachten.

Naar de mening van de RKC is het belangrijk dat ook hier de handhaving integraal plaatsvindt, door bijvoorbeeld de activiteiten van BOA's die binnen reguliere kantoortijden opereren en BOA's die buiten reguliere kantoortijden opereren op elkaar te laten aansluiten.

In het programma wordt verder vanwege een gebrek aan tijd en geld geen aandacht besteed aan professionalisering danwel verbreding van kennis binnen het team,.

De genoemde cursus betrof het scholen van een juridisch adviseur die afkomstig was uit een geheel ander beleidsveld.

Aanbeveling 3: De applicatie BWT4all kan bijdragen aan een efficiëntere en integralere handhaving. Naar verwachting wordt het programma medio 2006 in gebruik genomen. Ook wordt voor BWT4all een applicatiebeheerder aangesteld. Een optimaal gebruik ten behoeve van handhaving vraagt kennis en discipline van diegenen die met het systeem moeten werken. Dit kan worden ondersteund door deze medewerkers te scholen.

4. Vragen over faciliteiten - vervolg

- 4c. Is de applicatie BWT4all in gebruik genomen en heeft dit bijgedragen aan een efficiëntere en meer integrale handhaving?
Zo ja: waaruit blijkt de toegenomen efficiency en mate van integraliteit als gevolg van deze applicatie?
Zo nee: waarom heeft BWT4all niet gebracht wat ervan werd verwacht?

Antwoord van de gemeente

Nee. De applicatie BWT4all is medio 2008 voor de registratie van veel soorten vergunningsaanvragen in gebruik genomen. Ook de resultaten van de uitgevoerde toezichtcontrole worden inmiddels in het BWT4all-systeem geregistreerd. Dit heeft bijgedragen aan een efficiëntere en meer integrale handhaving. Het systeem is nog niet ingericht om ook de voortgang van de handavingsdossiers te bewaken, (zie 3b).

De beoordeling van de RKC

4 c. Over in gebruikname BWT4all

BWT4all is ingevoerd en gevuld met bevindingen. Zoals aangegeven in het antwoord van de gemeente is de invoering nog niet volledig.

- 4d. Is het gebruik van de applicatie BWT4all geoptimaliseerd door scholing van medewerkers in het gebruik van de applicatie?
Zo nee: waarom is afgezien van scholing?

Antwoord van de gemeente

Ja, er heeft scholing plaatsgevonden. Alle medewerkers hebben een interne opleiding gehad.

De beoordeling van de RKC

4 d. Over scholing BWT4all

Het stemt de RKC tevreden dat de gemeente aangeeft dat alle medewerkers de interne opleiding hebben gevolgd.

RESUMEREND

In haar rapport van 2006 constateerde de RKC dat de handhaving in de gemeente Woerden onvoldoende doelgericht is opgezet. Om daar verbetering in aan te brengen, is een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Eind 2009 kijken we terug naar de implementatie van de aanbevelingen. Een positieve ontwikkeling is dat in 2009 het eerste Handhavingsprogramma is verschenen, dat goed is ontvangen door Raad en College. Wat betreft de mate waarin de concrete aanbevelingen zijn overgenomen en geïmplementeerd, komen we tot de volgende algemene conclusies:

Wat er wel is gebeurd:

- De belangrijkste verandering die is doorgevoerd, is dat het handhavingsteam een herkenbare plek heeft gekregen in de organisatie.
- Er is een zelfstandig cluster opgezet en er is sprake van een scheiding tussen vergunningverlening en toezicht. Het cluster heeft een duidelijke uitbreiding in formatie gekend ten opzichte van 2006.
- Ook is er een periodiek overleg gestart tussen de handhavingpartners, waarin sprake is van een uitwisseling van kennis en informatie. Positief is ook dat dit overleg een evaluatie heeft uitgevoerd van het eigen functioneren.

Wat er nog niet is gebeurd:

Een aantal aanbevelingen is niet of gedeeltelijk geïmplementeerd, te weten:

- er zijn nauwelijks concrete, meetbare doelen geformuleerd; beperkt is dit wel in een van de drie voorgenomen projecten gebeurd;
- er is geen sprake van indicatoren die aan de doelen zouden zijn gekoppeld;
- er is een beperkte samenhang tussen het gemeentelijk beleid en het op schrift vastgelegde handhavingsbeleid;
- er is nauwelijks sprake van gefundeerd programmatisch handhaven; nog steeds is het meer een incidentenbeleid;
- er is een eerste aanzet gegeven tot het opstellen van werkprocessen, werkplannen en urenrekening;
- er is geen communicatieplan;
- er is niet of nauwelijks sprake van specialisatie binnen het cluster;
- er zijn nog geen BOA's; tien medewerkers zullen in 2010 de opleiding volgen;
- BWT4all wordt nog niet volledig benut.

Bovendien:

- Handhavingsnota en -programma bevatten een beperkte visie op handhaven, het belang daarvan en de wijze van uitvoering (repressie - preventie, afwegingen bestuurs-, privaatrecht en strafrecht, sancties, gedogen et cetera). De doelstelling van het Handhavingsprogramma is: "een Handhavingsprogramma is nodig omdat alles handhaven niet mogelijk is."

- Wat node wordt gemist in Woerden, is een (wettelijk verplicht⁵) Bouwbeleidsplan, waarin de gemeente haar visie ten aanzien van de gebouwde en te bouwen omgeving kan neerleggen. Dit plan kan als basis dienen voor het Handhavingsprogramma.
- Door het cluster wordt gesuggereerd de verbinding tussen de visie van het college van B&W en uitvoering van toezicht en handhaving te verbeteren door het instellen van een nieuw overleg. In dat overleg zouden alle relevante afdelingen en partijen (politie, brandweer) vertegenwoordigd moeten zijn, onder voorzitterschap van een lid van de directie. De betrokkenheid van een lid van de directie bij dit voorgestelde overleg dient zorg te dragen voor een goede vertaling van collegebeleid naar de uitvoering. Tezamen met het bouwbeleidsplan kan dit zorgen voor een betere borging van het beleid.
- Het handhavingsoverleg dat sinds eind 2008 heeft gefunctioneerd, heeft zoals blijkt uit haar eigen evaluatie (eind 2009) "stappen gezet, maar het volgende ging nog niet goed":
 - het integrale aan de handhaving ontbreekt;
 - we krijgen de zaken niet georganiseerd;
 - de aandacht verslapt;
 - wat we willen gebeurt niet;
 - we verzanden in standpunten zonder verdere actie;
 - betere afstemming is noodzakelijk;
 - de onderlinge communicatie;
 - de communicatie naar burgers;
 - de toegevoegde waarde;
 - integrale handhaving van de horeca.⁶
- Onder meer door reorganisatie(s) is de feitelijk beschikbare formatie van het cluster in 2009 (slechts) 1,9 fte voor handhaving. Door pensionering van één van de medewerkers begin 2010, dreigt die omvang terug te lopen naar 0,9 fte, waarmee een effectieve handhaving niet valt waar te maken.

In haar antwoord op het niet doorvoeren van bepaalde aanbevelingen wijst de gemeente met name op gebrek aan tijd en geld. Er dienen in het verbeterproces keuzes te worden gemaakt en er is gekozen voor een stapsgewijze kwaliteitsverbetering.

Resumerend kan worden geconcludeerd dat van de negentien gedane aanbevelingen er vier geheel zijn opgevolgd, acht gedeeltelijk opgevolgd en zeven nog niet opgevolgd. De RKC wijst daarom op het blijvende belang van toezicht op handhaving, vooral gezien het tot op heden uitblijven van een wettelijk verplicht Bouwbeleidsplan en de vermindering van de formatie.

⁵ Woningwet Artikel 100c, hoofdstukken I tot en met IV.

⁶ Notulen van het overleg van 2 november 2009.

BESTUURLIJKE REACTIE

Brief van het college d.d. 29 september 2010

Geachte heer Van der Staaij,

Graag geeft het College een reactie op uw eindrapport vervolgonderzoek uitvoering handhavingsbeleid "Handhaving getoetst".

Wij zijn het in principe eens met uw conclusies. Niettemin willen wij het een en ander toelichten.

Ambitieniveau

Het gemeentebestuur van Woerden handhaaft de wet- en regelgeving waarvoor zij bevoegd gezag is op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier, waarbij het accent wordt gelegd op de specifieke handhavingproblemen binnen onze gemeente.

In de handhavingnota van december 2008 en de Handhavingprogramma's 2009 en 2010 zijn zowel het ambitieniveau als de handhavingactiviteiten vastgesteld.

Zoals weergegeven in onder meer het "Evaluatierapport Handhavingprogramma 2009" en het "Handhavingprogramma 2010" heeft de gemeente Woerden in 2009 en 2010 te maken (gehad) met een forse daling van de beschikbare handhavingcapaciteit.

Deze daling vindt zijn oorzaak in de structurele bezuiniging van € 100.000, - in de personele kosten van de cluster Toezicht en Handhaving, het vertrek van de juridisch medewerker handhaving per 1 oktober 2010 en het niet invullen van deze functie vanwege de bezuinigingsmaatregelen.

Gelet op de beschikbare personele capaciteit en financiële middelen is het niet mogelijk geweest om het ambitieniveau te halen en uitvoering te geven aan alle door de RKC gedane aanbevelingen.

Programmatisch handhaven

De gemeentelijke middelen (capaciteit, geld en tijd) voor toezicht en handhaving zijn beperkt. In 2010 zijn deze ten opzichte van 2009 nog beperkter. Er zullen, in samenwerking met de Gemeenteraad, keuzes moeten worden gemaakt. Omdat de gemeente Woerden nog steeds niet beschikt over een wettelijk verplicht Bouwbeleidsplan is het dringend noodzakelijk om op een zo kort mogelijke termijn voldoende middelen ter beschikking te stellen om te voorzien in het opstellen van een per 1 oktober 2010 wettelijk verplicht "WABO-beleidsplan". Deze verplichting is opgenomen in hoofdstuk 5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO).

Samen met nog een groot aantal regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving, maakt het Bouwbeleidsplan onderdeel uit van dit WABO-beleidsplan. Het opstellen van het Bouwbeleidsplan is overigens opgenomen in het afdelingsplan 2011 van de afdeling Ruimte.

Op basis van de ervaringen in 2009 is voor 2010 een nieuwe, maar nadrukkelijk verlaagde, prioriteitstelling vastgesteld. Mede door de bezuiniging in de personele kosten, is besloten dat op basis van de beschikbare formatie een aantal werkzaamheden in 2010 (bijvoorbeeld projecten) niet meer zullen worden uitgevoerd.

In de komende jaren zal een programmatische aanpak van de handhaving steeds moeilijker te realiseren zijn. Handhaving zal dan ook waarschijnlijk in veel gevallen gaan plaatsvinden via het 'piepsysteem' (alleen handhavend optreden naar aanleiding van een klacht van een burger).

BOA's

Met betrekking tot het aanstellen van BOA's is het volgende van belang:

In 2010 en 2011 zullen ongeveer 10 medewerkers een BOA-opleiding gaan volgen, waaronder buitendienstmedewerkers van de Afdeling Realisatie en Beheer en Bouwzaken. Hoewel de gemeente het belangrijk vindt dat BOA's worden aangesteld, spelen ook hier de beperkte financiële middelen een rol. Zonder voldoende financiële middelen, zal de gemeente niet in staat zijn haar plannen uit te voeren.

Positie in de organisatie

Conform de aanbeveling van de RKC heeft het cluster Toezicht en Handhaving een herkenbare positie gekregen in de organisatie. De rollen, taken en verantwoordelijkheden van het handhavingsteam zijn duidelijk. Ook zijn vergunningverlening en het toezicht organisatorisch gescheiden.

Per 1 januari 2011 vindt binnen de gemeentelijke organisatie een omvangrijke reorganisatie plaats. Vanaf

1 januari vindt Toezicht en handhaving vanuit meerdere afdelingen plaats. De functies van de medewerkers worden in de komende periode exact ingevuld. Eén van deze functies zal zich richten op de regie van integrale handhaving. Deze "handhavingregisseur" dient zorg te dragen voor de coördinatie tussen de verschillende afdelingen, opdat de uniformiteit van toezicht en handhaving het beste wordt gediend/gewaarborgd.

Samenwerking

In relatie tot de beschikbare capaciteit en middelen zal het personeel effectiever moeten worden ingezet.

Om met minder mensen het werk te kunnen blijven doen, zoeken we de samenwerking op, zowel intern als extern (met andere ketenpartners).

Op 1 oktober 2010 treedt de WABO in werking. Deze wet bevat regels voor de omgevingsvergunning en de bestuurlijke handhaving van een groot aantal regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. De omgevingsvergunning vraagt om een heel andere benadering, een nog meer samenhangende aanpak van toezicht en handhaving. Voor de kwaliteit van handhaving is voorts het Besluit Omgevingsrecht van belang, omdat hierin de

kwaliteitseisen staan. We staan voor de uitdaging om in de organisatie een kwaliteitsslag te maken naar alle betrokken beleidsvelden, om gecoördineerd toezicht nog meer vorm te geven en waar mogelijk en zinvol handhavend op te treden. Hierbij kan worden gedacht aan het opzetten van handhavingteams, bestaande uit toezichthouders die, projectmatig of structureel, vanuit verschillende beleidsvelden samenwerken. Toezichthouders binnen dit team zijn elkaars ogen en oren en kunnen waar nodig taken van elkaar overnemen.

Binnen de afdelingen Realisatie en Beheer, Dienstverlening, Ruimte, Ondersteuning, Milieudienst, Brandweer (VRU) en Politie zal invulling geven moeten worden aan de integrale handhaving, zoals het bepalen van prioriteiten, vormgeven van de handhavingactiviteiten en verbeteren van de samenwerking

De handhavingregisseur zal ook hierin een belangrijke rol spelen.

Een investering in de samenwerking tussen alle betrokken gemeentelijke afdelingen en externe partners is dan ook zeer gewenst.

Conclusie

Gelet op de beschikbare personele capaciteit en financiële middelen is het niet mogelijk geweest om het ambitieniveau te halen en uitvoering te geven aan alle door de RKC gedane aanbevelingen.

Om dezelfde reden kunnen een aantal aanbevelingen ook in de toekomst niet worden geïmplementeerd. De gewenste programmatische aanpak van de handhaving is steeds moeilijker te realiseren. Handhaving zal steeds vaker via het zogenaamde piepsysteem plaats vinden.

We stellen het ambitieniveau naar beneden bij. In het handhavingprogramma 2011 komt dit nadrukkelijk aan de orde.

Om aan onze wettelijke handhavingplicht te kunnen voldoen, zoeken we naar wegen om onze medewerkers effectiever in te zetten. Samenwerking, zowel in/ als extern is hierin een sleutelwoord.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders Woerden

W. Wieringa
Secretaris

mr. H.W. Schmidt
Burgemeester

NAWOORD

Nawoord van de Rekenkamercommissie Woerden d.d 30 oktober 2010

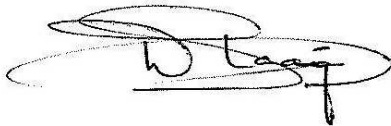
Het College van Burgemeester en Wethouders heeft bij brief van 29 september 2010 gereageerd op het rapport van de rekenkamercommissie.

De rekenkamercommissie stelt vast dat het College van Burgemeester en Wethouders in principe instemt met de conclusies. Het college geeft aan dat als gevolg van de beschikbare personele capaciteit en financiële middelen het echter niet mogelijk is geweest om het ambitieniveau te halen en uitvoering te geven aan de raadsbesluiten. Programmatisch handhaven zal steeds moeilijker worden, aldus het college. Handhaving zal steeds vaker via het piepsysteem plaats vinden. Het college heeft het voornemen om in het handhavingsprogramma 2011 het ambitieniveau naar beneden bij te stellen, waardoor, indien de raad hiermee instemt, deze situatie bestendig wordt. Daarnaast geeft het college aan naar nieuwe wegen te zoeken om de effectiviteit van de handhaving te vergroten, om aan de wettelijke handhavingsplicht te kunnen voldoen.

De rekenkamercommissie is van mening dat financiële beperkingen niet zonder meer als verklaring kunnen worden aangevoerd voor het niet opvolgen van de raadsbesluiten, aangezien deze beperkingen niet in continuïteit hebben gegolden vanaf eind 2006. De rekenkamercommissie wijst er voorts op dat het voornemen van het college een koerswijziging inhoudt van programmatisch handhaven in de richting van een piepsysteem. De rekenkamercommissie ziet dat als een forse stap terug. Juist in een tijd van beperkte financiële en personele middelen is het naar haar mening noodzakelijk om prioriteiten te stellen, uitmondend in een programmatische aanpak van handhaving. Nu de middelen beperkt zijn is het essentieel om ook op handhavingsterrein planmatig en systematisch te werk te gaan. Met een piepsysteem wordt in, plaats van programmatisch handhaven, feitelijk gekozen voor het gedogen dat burgers en bedrijven de regels niet altijd naleven.

De rekenkamercommissie waardeert overigens de duidelijke reactie van het college. Zij adviseert de raad om het college te vragen verantwoording af te leggen over het niet opvolgen van zijn besluiten. Ook adviseert zij de raad om het college te vragen in hoeverre de voorgenomen koerswijziging op gespannen voet staat met de beginselplicht tot handhaving. Het is immers aan de raad om zich, binnen de kaders van de wet, uit te spreken over het aanvaardbare ambitieniveau voor de toekomst.

Namens de rekenkamercommissie,



D. van der Staaij, voorzitter

LITERATUUR

Geraadpleegde documenten

Integrale Handhavingsnota Gemeente Woerden 2009.

Handhavingsprogramma Gemeente Woerden 2009.

(Concept)Evaluatierapport Handhavingsprogramma 2009 van 23 november 2009.

Notulen van het Integraal handhavingsoverleg.

Evaluatienotitie en voorstel aanpassing vorm en intensiteit, 24 februari 2010.

Projectplan handhaving Illegale Kamerbewoning Centrum Woerden van 18 november 2009.

Projectplan handhaving Nijverheidsbuurt Zegveld van 1 mei 2009.

Afdelingsplan Bouwzaken 2009.

Osdorp Centraal. Integraal en professioneel handhaven. Stadsdeel Osdorp, 2009.

Invoering bestuurlijke strafbeschikking in Woerden, 12 januari 2010.