

# **Rapport**

# **Handhaving**

**september 2006**

Rekenkamercommissie  
Gemeente Woerden

## INHOUDSOPGAVE

<b>Samenvatting</b> .....	iii
<b>1 Handhaving de maat genomen</b> .....	1
1.1 Inleiding .....	1
1.2 Vraagstelling.....	1
1.3 Aanpak .....	2
1.4 Leeswijzer.....	3
<b>2 Integrale handhaving: opzet en organisatie</b> .....	5
2.1 Inleiding .....	5
2.2 Voorgeschiedenis handhavingsbeleid.....	6
2.3 Integrale Handhavingsnota .....	7
2.4 Integrale Handhavingsnota langs de meetlat.....	10
2.5 Handhavingsnota Bouwregelgeving.....	12
2.6 Handhavingsnota Bouwregelgeving langs de meetlat .....	13
2.7 Handhavingsprogramma 2005 .....	15
2.8 Handhavingsprogramma 2005 langs de meetlat .....	16
2.9 Overige 'handhavingsnota's' .....	17
2.10 Overige 'handhavingsnota's' langs de meetlat.....	18
2.11 Conclusies .....	19
<b>3 Integrale handhaving: de uitvoering</b> .....	21
3.1 Inleiding .....	21
3.2 Handhaving: de vormgeving.....	21
3.3 Handhaving: de uitvoering.....	24
3.4 Handhavingsactiviteiten .....	25
3.5 Projectmatig werken .....	27
3.6 Integraal werken .....	28
3.7 Burgers en ondernemers.....	30
3.8 Informatievoorziening raad.....	31
3.9 Conclusies .....	32
<b>4 Naar effectieve handhaving</b> .....	34
4.1 Inleiding .....	34
4.2 Lessen .....	34
4.3 Good practices in andere gemeenten .....	35
4.4 Aanbevelingen.....	37
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1. Analyse kader en subvragen.....	40
Bijlage 2. Respondenten.....	42
Bijlage 3. Toelichting begrippen .....	43
Bijlage 4. Handhavingsactiviteiten naar organisatieonderdelen.....	44
Bijlage 5. Good practices andere gemeenten .....	47
Bijlage 6. Hoogwaardig Handhaven in de Sociale Zekerheid .....	52
Bijlage 7. Reactie college .....	54



## SAMENVATTING

### Opzet onderzoek

#### *Aanleiding onderzoek*

In Woerden is, net als in veel andere Nederlandse gemeenten, de belangstelling voor handhaving sinds midden jaren negentig gegroeid. Een strikter gemeentelijk toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en een adequaat ingrijpen bij regelovertreding, zouden moeten bijdragen aan een veiliger en leefbaarder Woerden. De vaststelling van een aantal beleidsnota's en het opzetten van een handhavingsteam zijn signalen dat handhaving in de gemeente een impuls heeft gekregen. Toch leert een vooronderzoek van de rekenkamercommissie van Woerden in 2005 dat de uitvoering van het handhavingsbeleid niet optimaal verloopt. Voor de commissie was dit aanleiding tot het doen van een onderzoek naar de uitvoering van de handhaving. De rekenkamercommissie van de gemeente Woerden werd bij de uitvoering van dit onderzoek ondersteund door de heren dr. P. H. Renooy en drs. J. Bos van Regioplan Beleidsonderzoek, gevestigd te Amsterdam.

#### *Doel onderzoek*

Doel van het onderzoek is het nagaan van de stand van zaken van de uitvoering van het handhavingsbeleid zoals geformuleerd in de Integrale Handhavingsnota op de peildatum december 2005. Het achterliggende doel is het opsporen van oorzaken van eventuele uitvoeringsproblemen en het bijdragen aan een verbetering van de uitvoering.

De centrale vraag in het onderzoek luidde als volgt:

*In hoeverre worden de handhavingsnota's volgens plan uitgevoerd?*

De rekenkamercommissie heeft deze vraag vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de voor de gemeente Woerden relevante handhavingsnota's? Welke knelpunten doen zich hierbij voor?
2. Is de gemeenteraad volledig en juist geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de (integrale) handhaving?
3. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de opzet en uitvoering van de (integrale) handhaving in de gemeente Woerden?

#### *Methode*

Het onderzoek is in twee delen opgeknipt: het papier en de praktijk. In de eerste fase is de kwaliteit van de relevante beleidsdocumenten geanalyseerd en beoordeeld. Vervolgens is aan de hand van interviews met betrokkenen, onder wie zowel uitvoerders als leidinggevenden en beleidsmakers, de stand van de uitvoering van het handhavingsbeleid onderzocht.

## Resultaten

### *De onderzoeksvragen beantwoord*

Terugkomend op de onderzoeksvragen komt de rekenkamercommissie op basis van haar onderzoek tot de volgende bevindingen:

#### *1. Hoe verloopt de uitvoering van de voor de gemeente Woerden relevante handhavingsnota's?*

Handhaving lijkt gezien de stijging van het aantal zaken een impuls gekregen te hebben. Op geen enkele wijze blijkt echter of doelen zijn behaald, aangezien concrete, meetbare doelen ontbreken. Evenmin kan worden vastgesteld in welke mate is gehandhaafd volgens de prioriteiten die gesteld zijn in het beleid. Hiervoor ontbreekt het aan bruikbare registratie. Betrokkenen geven aan voornamelijk reactief, op basis van klachten en meldingen, te handhaven. De handhaving blijkt dus een beperkt programmatisch karakter te hebben.

De rekenkamercommissie concludeert dat de handhaving onvoldoende doelgericht is opgezet. De uitvoering van de handhaving geschiedt hoofdzakelijk ad hoc.

#### *Welke knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van de voor de gemeente Woerden relevante handhavingsnota's?*

##### Aanpak en samenwerking

Wat ontbreekt is een (aanzet tot een) overlegstructuur tussen de handhavingspartners. Evenmin wordt verwezen naar of een aanzet gegeven tot (afdelingsoverschrijdende) werkprocesbeschrijvingen. Dit betekent dat er in het beleid geen goede basis is gelegd voor een optimale en integrale samenwerking. Ook ontbreekt een uitgewerkt communicatieplan.

##### Beleidsinhoudelijk

De handhavingsprioriteiten die in het beleid zijn vastgelegd en de hierbij behorende activiteiten zijn niet vertaald in uren. Hierdoor blijft onduidelijk of de handhavingsstrategie haalbaar is, gegeven de capaciteit. Een onderbouwde bijstelling van prioriteiten is op deze manier evenmin mogelijk. Er is niet vastgelegd wat een acceptabel nalevingsniveau is. Voor het volgen van het nalevingsniveau (de mate waarin burgers en ondernemers zich aan wet- en regelgeving houden), moeten indicatoren worden vastgesteld en doelen of streefcijfers worden geformuleerd. Deze ontbreken vooralsnog in de beleidsdocumenten. Dit komt de doelgerichtheid van de handhaving niet ten goede.

##### Operationeel

De afspraken over toezicht zijn van wisselende kwaliteit. De 'klassieke' bouw- en woningtoezichttaken, namelijk het toezicht houden op bouwwerken en het reageren op meldingen en klachten, zijn duidelijk beschreven. Maar toezicht

waarbij het accent op preventie ligt, zoals bijvoorbeeld het opsporen van illegale bouwwerken, zonder dat hier een melding of klacht aan vooraf is gegaan, is niet concreet gemaakt. De frequentie van (preventieve) handhavingsacties of het aantal uren dat hier aan besteed gaat worden, worden in de beleidsdocumenten evenmin vermeld. Daarnaast bestaat er onduidelijkheid bij de betrokkenen over de plek van het handhavingsteam in de organisatie en is de aansturing van de uitvoerders van het beleid beperkt. Ook dit komt de doelgerichtheid niet ten goede.

*2. Is de gemeenteraad volledig en juist geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de (integrale) handhaving?*

Het handhavingsteam heeft in 2005 personele problemen gekend waardoor de uitvoering van het handhavingsbeleid een achterstand heeft opgelopen. De gemeenteraad is over deze problemen in een voortgangsrapportage over de programmabegroting geïnformeerd. Het college heeft de problematiek opgevat als een uitvoeringsprobleem waaraan op een adequate manier gewerkt werd. Het uitblijven van een Handhavingsprogramma 2006 mag echter wel aangemerkt worden als een tekortkoming in de informatieplicht die het college aan de gemeenteraad heeft.

*3. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de opzet en uitvoering van de (integrale) handhaving in de gemeente Woerden?*

De rekenkamercommissie is van mening dat het handhavingsbeleid van Woerden onvoldoende doelgericht is en dat de uitvoering van handhavingstaken te weinig integraal en programmatisch plaatsvindt.

De commissie meent dat zowel de productie van het handhavingsteam (kengetallen) als de resultaten van de handhavingsactiviteiten meetbaar gemaakt moeten worden. Alleen dan kan de voortgang van het handhavingsbeleid worden gevolgd. De raad is op deze manier beter in staat het gevoerde beleid, dat willen zeggen de gekozen doelstellingen, de gekozen prioriteiten en de ingezette middelen, te beoordelen en eventueel bij te stellen. Zo kan ook beoordeeld worden of de capaciteit van het handhavingsteam gezien de taken toereikend is.

De rekenkamercommissie constateert dat het handhavingsteam een onduidelijke plek in de organisatie heeft. Zij adviseert de ophanging van handhaving in de organisatie te heroverwegen.



# 1 HANDHAVING DE MAAT GENOMEN

## 1.1 Inleiding

Sinds het midden van de jaren negentig is er een brede roep om versterking van de handhaving van wetten en regels, vanuit de overtuiging dat de burgers en ondernemers ze dan ook echt meer gaan naleven. Een betere naleving draagt bij aan het beperken van allerlei risico's, zoals de kans op rampen, gezondheidsschade, verslaving en overlast. Steeds meer instanties en personen lijken doordrongen van de noodzaak om handhaving steviger ter hand te nemen. Incidenten zoals de cafébrand in Volendam, de vuurwerkcramp in Enschede en de balkonproblematiek in Maastricht vormden belangrijke aanleidingen voor deze hernieuwde belangstelling.

Ook in Woerden groeide de aandacht voor handhaving. In januari 1995 werd met de vaststelling van de beleidsnotitie 'Je Maintiendrai' een eerste aanzet gegeven tot een meer programmatische handhaving. Een bezoek van de VROM-inspectie aan Woerden legde in 2003 echter een groot aantal tekortkomingen bloot op handhavingsgebied. Op tal van onderdelen, waaronder toezicht op en handhaving van bouw- en sloopvergunningen, werden onvoldoendes gescoord. De ontwikkeling van het handhavingsbeleid heeft sindsdien echter niet stil gestaan. Zo heeft de gemeente een Integrale Handhavingsnota en een Handhavingsnota Bouwregelgeving opgesteld en is een handhavingsteam opgezet.

Toch constateerde de rekenkamercommissie van Woerden in haar vooronderzoek in 2005 een aantal onvolkomenheden in de uitvoering van het handhavingsbeleid. Voor de commissie is dit aanleiding geweest om een nader onderzoek in te stellen naar handhaving van wet- en regelgeving in de gemeente. Het doel van dit onderzoek is na te gaan of vermoedens dat de handhaving niet optimaal verloopt, juist zijn, uit te zoeken wat de oorzaken zijn voor eventuele tekortkomingen, maar ook suggesties te doen tot een verbetering van de uitvoering van de handhaving. Daarbij concentreert het onderzoek zich op het integrale handhavingsbeleid gericht op "gebouwde omgeving, het (leef)milieu en de openbare ruimte.." zoals omschreven in de Integrale Handhavingsnota, pagina 1. Handhaving van bijvoorbeeld de Leerplichtwet en de Wet Werk en Bijstand, valt hier derhalve niet onder. Ten aanzien van de handhaving op het terrein van milieuwetgeving beperken we ons tot aspecten van afstemming en samenwerking van de gemeente met de regionale Milieudienst. De Milieudienst verzorgt voor een achttal gemeenten alle milieutaken en opereert in de dagelijkse werkzaamheden relatief autonoom van de gemeenten. Het onderzoek heeft niet tot doel de werkwijze van de Milieudienst te evalueren.

Het onderzoek heeft in het eerste kwartaal van 2006 plaatsgevonden.



## 1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag voor de rekenkamercommissie luidt als volgt:

*In hoeverre worden de handhavingsnota's volgens plan uitgevoerd?*

Deze hoofdvraag valt uiteen in drie onderzoeksvragen.

1. Hoe verloopt de uitvoering van de voor de gemeente Woerden relevante handhavingsnota's? Welke knelpunten doen zich hierbij voor?
2. Is de gemeenteraad volledig en juist geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de (integrale) handhaving?
3. Welke verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de opzet en uitvoering van de (integrale) handhaving in de gemeente Woerden?

Om een scherpe analyse te kunnen uitvoeren op de uitvoering van het handhavingsbeleid en de positie van de raad, plaatst de commissie de onderzoeksvragen in een analysekader. Dit analysekader heeft als uitgangspunt de *beleidscyclus*.

De beleidscyclus is gebaseerd op de gedachte dat beleid pas doeltreffend (lees effectief) kan zijn, wanneer:

- het consequent wordt ingevoerd in een organisatie;
- de toepassing en effecten ervan worden gemeten;
- de resultaten vervolgens worden beoordeeld mede in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen;
- doelstellingen en oorspronkelijk beleid worden bijgesteld wanneer uit de evaluatie blijkt dat dat noodzakelijk is.

De bovenstaande drie onderzoeksvragen zijn verfijnd in een aantal subvragen die passen binnen dit analysekader. Het analysekader, de beleidscyclus, en de hierbinnen uitgewerkte subvragen zijn opgenomen in bijlage 1.

## 1.3 Aanpak

Een onderzoek naar de uitvoering van een aantal nota's vraagt in eerste instantie een onderzoek naar de kwaliteit van deze nota's. De vraag is in hoeverre de nota's uitvoerbaar zijn en handvatten bieden voor de uitvoering. Ook dient aan de hand van beleidsnota's de uitvoering van het beleid te volgen te zijn of in ieder geval een aanzet te geven voor controle en evaluatie. De controle en evaluatie vormen een essentiële schakel in de beleidscyclus. Het eerste deel van het onderzoek bestaat derhalve uit een analyse van de kwaliteit van de handhavingsnota's op deze punten. De volgende nota's zijn in dit onderzoek betrokken:

- de Integrale Handhavingsnota;

- de Handhavingsnota Bouwregelgeving;
- het Handhavingsprogramma 2005;
- het Horecabeleid;
- het Evenementen- en festiviteitenbeleid.

De uitvoering van het handhavingsbeleid is onderzocht aan de hand van interviews met zowel leidinggevenden als uitvoerenden. Ook is een aantal burgers en ondernemers die te maken hebben gehad met handhaving door de gemeente Woerden, geïnterviewd. De commissie heeft tevens een blik in de keuken van drie andere gemeenten genomen: ook hier zijn interviews gehouden. Bijlage 2 geeft een overzicht van de bij dit onderzoek betrokken geïnterviewden.

De rekenkamercommissie wil op deze plek haar dank uitspreken over de bereidwillige medewerking van de geïnterviewden en anderszins betrokkenen.

## **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport volgt de opzet van het onderzoek. Het rapport bestaat grofweg uit twee delen: het papier (hoofdstuk 2) en de praktijk (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 2 worden de resultaten van de analyse van de handhavingsnota's gepresenteerd. In hoofdstuk 3 beoordelen we de uitvoering van de nota's. Beide hoofdstukken vatten in de laatste paragraaf de sterke en zwakke punten samen. In hoofdstuk 4 komen kort de belangrijkste bevindingen van het onderzoek aan bod en doet de commissie een aantal aanbevelingen voor verbetering van handhaving in de gemeente. Een begrippenlijst is in de bijlage opgenomen (bijlage 3).



## 2 INTEGRALE HANDHAVING: OPZET EN ORGANISATIE

### 2.1 Inleiding

Na een korte beschrijving van de voorgeschiedenis van het handhavingsbeleid in Woerden (2.2), bekijken we in hoofdstuk 2 de kwaliteit van de belangrijkste beleidsstukken die handelen over handhaving. We volgen hierbij de volgende structuur: eerst geven we een beschrijving van het document en daarna volgt een beoordeling van de kwaliteit van dit document.

We beschrijven de volgende nota's:

- de Integrale Handhavingsnota (2.3);
- de Handhavingsnota Bouwregelgeving (2.5);
- het Handhavingsprogramma 2005 (2.7);
- het Horecabeleid, het Evenementen- en festiviteitenbeleid en het Plan van aanpak controle illegale bewoning buitengebied (2.9).<sup>1</sup>

Na elke beschrijving leggen we het desbetreffende beleidsdocument 'langs de meetlat' (in de paragrafen 2.4, 2.6, 2.8 en 2.10). Hierbij maken we gebruik van een leidraad voor integraal en programmatisch handhaven, ontwikkeld door het Ministerie van Justitie.<sup>2</sup> Volgens de leidraad dient het handhavingsbeleid de volgende onderdelen te bevatten:

1. *Aanpak en samenwerking*: een communicatieplan en samenwerking met handhavingspartners;
2. *Beleidsinhoudelijk*: een overzicht van de beleidsdoelen met prioriteiten per domein; vaststelling van een bestuurlijk acceptabel nalevingsniveau per domein en een strategie om het naleven van de regels te bevorderen;
3. *Operationeel*: afspraken over toezicht op de naleving van regelgeving en heldere criteria voor sancties via een stappenplan.

Daarnaast beoordelen we het beleid aan de hand van de zogenaamde SMART-criteria. Deze systematiek geeft inzicht in de bruikbaarheid van geformuleerde doelstellingen voor zowel de sturing en controle als de uitvoering van beleid (voor een toelichting van de SMART-systematiek zie het kader hieronder).

---

<sup>1</sup> Genoemde nota's worden in het onderzoek betrokken aangezien er in de Integrale Handhavingsnota naar is verwezen. De nota's worden door de gemeente omschreven als 'kaderstellende beleidsnota's met handhaving als onderdeel'.

<sup>2</sup> Ministerie van Justitie (2001). *Leidraad Programmatisch Handhaven*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

### **SMART-doelstellingen**

Subdoelen en prestaties moeten zodanig zijn geformuleerd en van indicatoren (meetpunten) voorzien, dat van tevoren helder is op basis waarvan achteraf kan worden vastgesteld in welke mate ze zijn gerealiseerd. Volgens een breed verspreide theorie moeten doelen en prestaties aan de zogenaamde SMART-criteria voldoen. Naarmate dat méér het geval is, neemt de effectiviteit van metingen toe, in de zin dat er feitelijk invloed van uitgaat op (in ons geval) het doen en laten van managers en bestuurders. De letters van het woordje SMART staan voor:

- Specifiek: dat wil zeggen dat het doel maar voor één uitleg vatbaar is. Dat geldt ook voor een eventuele doelgroep of gebiedsafbakening;
- Meetbaar: dat wil zeggen dat een meting aan een aantal theoretische eisen moet voldoen, wat inhoudt dat er een indicator is (een kenmerk waaraan wordt afgemeten in hoeverre het doel is gerealiseerd, bijvoorbeeld het aantal naar werk uitgeschreven personen uit de bijstand) een streefwaarde is (de gewenste waarde van de indicator, bijvoorbeeld 1700 personen) en een nulmeting (die aangeeft wat de waarde van de indicator is aan het begin van een periode, bijvoorbeeld 1500, zijnde de uitstroom over het voorafgaande jaar);
- Acceptabel: dit wil zeggen dat managers en bestuurders (in ons geval) de verantwoordelijkheid voor het halen van de streefwaarden op zich nemen en zich daarop willen laten aanspreken;
- Realistisch: dat wil zeggen dat de streefwaarde haalbaar moet zijn en die haalbaarheid aannemelijk moet zijn gemaakt met een onderbouwing;
- Tijdgebonden: dat wil zeggen dat de streefwaarde voorzien is van een tijdstip waarop deze moet zijn gehaald.

## **2.2 Voorgeschiedenis handhavingsbeleid**

In januari 1995 stelt de gemeente Woerden de beleidsnotitie 'Je Maintiendrai' vast.<sup>3</sup> Dit was de eerste aanzet tot een actief handhavingsbeleid. Na de gemeentelijke herindeling in 2001 werd 'Je Maintiendrai' van kracht voor het hele grondgebied van de gemeente. De vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de nieuwjaarsramp in Volendam in 2001 brachten handhaving opnieuw op de politieke en bestuurlijke agenda's. Ook de gemeenteraad van Woerden gaf er blijk van handhaving als één van de speerpunten van gemeentelijk beleid te zien. Naar aanleiding van de visie van de raad gaf het college van burgemeester en wethouders in oktober 2003 de ambtelijke organisatie de opdracht een Integrale Handhavingsnota op de stellen. Op 30 september 2004 heeft de raad de Integrale Handhavingsnota vastgesteld. De nota wordt beschouwd als "de eerste stap op weg naar een Integraal Handhavingsbeleid".<sup>4</sup> Na vaststelling van de Integrale Handhavingsnota is een aantal

<sup>3</sup> Dit is vóór de gemeentelijke herindeling van 1 januari 2001.

<sup>4</sup> Zie Integrale Handhavingsnota gemeente Woerden p. 1.

andere nota's vastgesteld waarin handhaving een centrale rol speelt: de Handhavingsnota Bouwregelgeving (2005) en de nota's Horecabeleid (2005) en Evenementen- en festiviteitenbeleid (2005).

In 2003, gedeeltelijk overlappend met de ontwikkeling van het Integrale Handhavingsbeleid, heeft de VROM-inspectie de uitvoering en handhaving van VROM-regels door de gemeente Woerden tegen het licht gehouden. De inspectie oordeelde met name hard over de handhaving van VROM-regelgeving met betrekking tot bouwen en ruimtelijke ordening. Een groot aantal knelpunten werd gesignaleerd en er werden verbeteringsuggesties gedaan.

## **2.3 Integrale Handhavingsnota**

### *Functie*

In de Integrale Handhavingsnota wordt het algemene doel van integrale handhaving genoemd: "het beschermen en bevorderen van zowel de kwaliteit van de bebouwde omgeving, het (leef)milieu en de openbare ruimte van de gemeente Woerden door middel van preventieve en repressieve handhaving."

In de nota is een aantal functies van het document beschreven. Ten eerste dient de nota in hoofdlijnen aan te geven hoe integrale handhaving wordt uitgevoerd. Daarnaast moet de nota prioriteiten aangeven en handhavingsinstrumenten aanreiken. In de nota wordt het voornemen uitgesproken om specifiek handhavingsbeleid ten aanzien van bouw- en woningtoezicht, brandpreventie, drank en horeca en evenementen op te stellen in het vierde kwartaal van 2004. Trajecten voor het opstellen van andere specifieke handhavingsnota's zouden met een tijdsplan in de handhavingsprogramma's worden opgenomen.

Het heeft de Rekenkamercommissie verbaasd dat de reikwijdte van de integraliteit van de nota beperkt is. Handhaving van regelgeving op het terrein van verkeer, sociale zekerheid en de leerplicht is bijvoorbeeld niet in de nota opgenomen.

### *Handhavingsactiviteiten*

In de handhavingsnota zijn beleidsterreinen gekoppeld aan verantwoordelijke gemeentelijke afdelingen en externe diensten. De afdeling Bestuursondersteuning is bijvoorbeeld betrokken bij de handhaving van de Drank- en Horecawet. Op basis van een inschatting van de omvang van effecten, kansen en risico's van wetsovertreding, hebben de handhavingsactiviteiten een 'hoge', 'gemiddelde' of 'lage' prioriteit gekregen. In de nota wordt geconcludeerd dat het gezien de capaciteit niet mogelijk is alle activiteiten uit te voeren, maar dat het ambitieniveau hoog ligt. Het streven is om handhavingsactiviteiten met de prioriteit 'hoog' en 'gemiddeld' direct op te

pakken en die met een 'lage' prioriteit alleen naar aanleiding van klachten te behandelen.

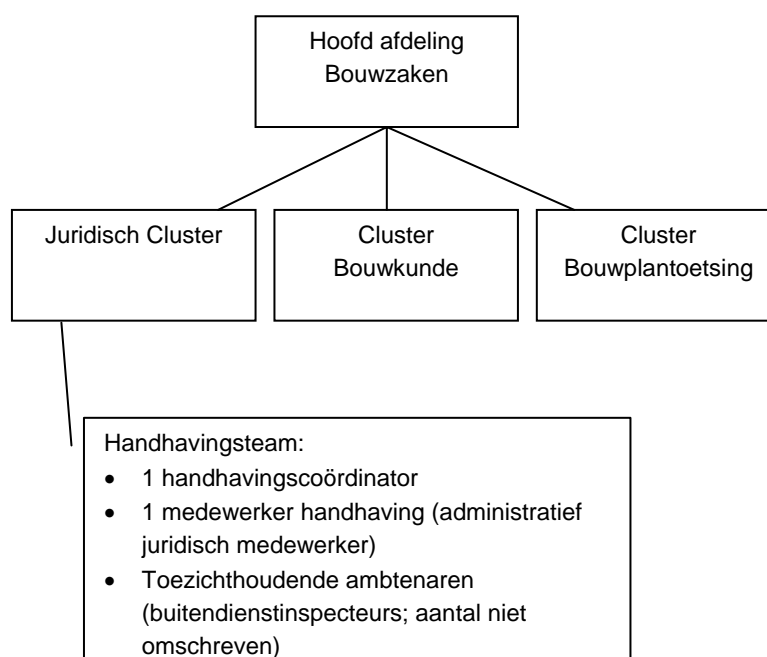
In oktober of november 2004 zou een evaluatie plaatsvinden op basis waarvan het Handhavingsprogramma voor 2005 zou worden opgesteld. Met het ontwikkelen van kengetallen (het koppelen van uren aan handhavingsactiviteiten door middel van een tijdschrijfsysteem en doorlooptijden) zou een betere programmering van handhavingsactiviteiten mogelijk worden.

#### *Rol en plaats handhavingsteam*

In de handhavingsnota worden de plek en de rol van het handhavingsteam binnen de gemeentelijke organisatie beschreven. Het handhavingsteam maakt deel uit van het juridische cluster van de afdeling Bouwzaken. Het handhavingsteam bestaat uit een handhavingscoördinator; een medewerker handhaving en toezichthoudende ambtenaren (zie figuur 2.1).

Het team voert controles uit voor de eigen afdeling en controles op verzoek van de afdelingen Beheer en Onderhoud (nu Realisatie en Beheer), Bestuursondersteuning en Ruimtelijke Ontwikkeling (voor een overzicht van handhavingsactiviteiten en verantwoordelijke/betrokken organisatieonderdelen zie bijlage 4). De plek van het handhavingsteam in de organisatie is volgens de nota duidelijk en voorziet in een gewenste scheiding van vergunningverlenende taken enerzijds en toezichthoudende en/of handhavende taken anderzijds.

Figuur 2.1: Organisatie en bezetting handhavingsteam volgens Integrale Handhavingsnota



### *Instrumenten, werkwijze en randvoorwaarden handhavingsteam*

De nota geeft een uitgebreid overzicht van de instrumenten die ingezet kunnen worden ten behoeve van handhaving. 'Toezicht houden', bestuursrechtelijke middelen en privaatrechtelijke en strafrechtelijke handhaving worden toegelicht.

In de nota wordt specifiek ingegaan op projectmatige handhaving. Bij een projectmatig aanpak van handhaving moet (vooraf) een projectplan en (achteraf) een projectverslag worden gemaakt.

In de nota wordt gesteld dat medewerkers van het handhavingsteam te maken krijgen met een uitbreiding en/of verbreding van hun takenpakket. Hiertoe worden of zijn zij op het juiste niveau, op een breed vlak opgeleid. De functies van de handhavingscoördinator en de medewerker handhaving worden op moment van opstellen van de nota beschreven en gewaardeerd.

### *Rol en samenwerking andere actoren*

De brandweer, de milieudienst en de afdelingen Burgerzaken en Financieel Beheer en Beleid hebben hun eigen controleurs die ook zelf verantwoordelijk zijn voor het verrichten van controles en het opstellen van de (controle)-rapportage. Zij hebben een oog- en oorfunctie voor het handhavingsteam: activiteiten die buiten het eigen vakgebied liggen maar wel van belang zijn in het kader van handhaving worden doorgegeven aan het handhavingsteam. Op verzoek voert het handhavingsteam controles uit voor de afdelingen Bestuursondersteuning (BSO), Beheer en Onderhoud (nu Realisatie en Beheer) en Ruimtelijke Ontwikkeling. De taakverdeling van deze afdelingen is als volgt in de nota vastgelegd: de uitvoering en de rapportage van de controle worden door het handhavingsteam uitgevoerd; de betreffende vakafdeling verzorgt de voorwaarschuwingaankondiging; en vervolgens een schriftelijke waarschuwing. De Handhavingscoördinator heeft hierbij een adviserende rol. De en de hierop eventueel volgende juridische stappen (in geval privaatrechtelijke handhaving) volgende (juridische en/of bestuurlijke) afwikkeling wordt door het handhavingsteam verricht vallen buiten de verantwoordelijkheid van het Handhavingsteam. Het zijn de vakafdelingen (in de praktijk Realisatie en Beheer of Grondzaken) die hiervoor zorgdragen, met steun van BSO.. In het geval van een financiële afwikkeling (bijvoorbeeld de inning van gelden in verband met bestuursdwang of dwangsom) levert het handhavingsteam documenten (kopieën van de voorwaarschuwing, aanschrijving e.d.) aan de afdeling Financieel Beheer. Deze afdeling rapporteert terug aan het handhavingsteam over de voortgang en afhandeling. In de nota wordt gesproken van tijdelijke ondersteuning door het handhavingsteam bij vooraankondigingen van de brandweer en andere gemeentelijke afdelingen.

In de nota wordt gesteld dat een goede interne en externe communicatie van belang is voor het succesvol laten verlopen van handhaving. Uitwisseling van informatie en het maken van werkafspraken zijn hierbij van belang.



Concreet wordt in de Handhavingsnota voorgeschreven dat burgers en bedrijven bij controles door maximaal twee medewerkers mogen worden bezocht.

#### *Informatievoorziening raad*

Een jaarlijkse evaluatie en verantwoording zijn in de nota aangekondigd. Deze dienen ter terugkoppeling aan het bestuur.

#### *Communicatie*

Communicatie wordt uitgebreid toegelicht als handhavingsinstrument. Interne en externe communicatie over beleid en de uitvoering hiervan moet een preventieve werking hebben. In de nota wordt een aantal communicatiemiddelen genoemd, bijvoorbeeld publiciteit geven aan de nota en het in hoofdlijnen opnemen van een communicatieparagraaf in de jaarlijkse handhavingsprogramma's. Dit beschouwt men als eerste stappen op weg naar een grotere bekendheid van het handhavingsbeleid.

## **2.4 2.4 Integrale Handhavingsnota langs de meetlat**

#### *Functie*

De functie van het document wordt helder verwoord. Een specifieke uitwerking op uitvoeringsniveau volgt op de handhavingsnota. Voor een aantal handhavingsterreinen (bouw- en woningtoezicht, brandpreventie, drank en horeca en evenementen) is expliciet benoemd, dat er een handhavingsbeleid opgesteld zal worden en wanneer dit zal gebeuren. Onduidelijk is voor welke andere beleidsterreinen een specifiek handhavingsbeleid wordt geformuleerd.

#### *Handhavingsactiviteiten*

Net als in veel andere gemeenten ontbreekt het bij de gemeente Woerden aan personele capaciteit om alle handhavingstaken uit te voeren. Het in kaart brengen van de handhavingsactiviteiten en –taken en deze vervolgens prioriteren is een verstandige keuze. De risicomatrix lijkt geïnspireerd op het zogenaamde Moerdijkse Afwegingsmodel waarbij rekening houdend met kansen (op overtredingen en hierop volgende ‘rampen’) en effecten (van ‘rampen’) de risico's worden ingeschat en handhavingsprioriteiten worden bepaald. Een belangrijk onderdeel van dit model is dat de prioriteiten en de handhavingsactiviteiten die hierop volgen, worden vertaald in capaciteit van de organisatie. De controle van de brandveiligheidsvoorschriften van winkels heeft bijvoorbeeld een hoge prioriteit. Deze prioriteit wordt in het Moerdijkse model vertaald in een controlefrequentie met een bijbehorend aantal werkuren. Een dergelijke vertaling naar inzet van de organisatie ontbreekt in de Woerdense nota. Wel wordt er gemeld dat de ambitie hoog is en dat de activiteiten met een hoge en gemiddelde prioriteit direct worden opgepakt. De begrippen ‘oppakken’; en ‘hoge ambitie’ zijn echter niet toegelicht. De nota kondigt aan dat er gestart wordt met de ontwikkeling van kengetallen ten

behoefte van een goede programmering van handhaving en inzicht in de (benodigde) handhavingscapaciteit.

#### *Rol en plaats handhavingsteam*

De plek van het handhavingsteam binnen de organisatie is duidelijk omschreven: het handhavingsteam maakt deel uit van het juridische cluster van de afdeling Bouwzaken.

Het team bestaat volgens de nota uit een coördinator, een medewerker en toezichthoudende ambtenaren. In de nota staat niet hoeveel toezichthoudende ambtenaren deel uit maken van het team en wat de totale capaciteit van het handhavingsteam zal zijn (in fte's). Er lijkt sprake van dat de toezichthoudende ambtenaren specifiek voor deze taak worden aangewezen. In de nota wordt namelijk gesproken van een scheiding van vergunningverlenende en toezichthoudende/handhavende taken. Deze opmerking impliceert ook dat het cluster Bouwplantoetsing zich met vergunningverlening bezighoudt en het handhavingsteam zich beperkt tot haar toezichthoudende/handhavende taak. In de nota is een dergelijke verdeling van taken echter niet vastgelegd. Het handhavingsteam doet op verzoek van andere afdelingen controles. In de handhavingsnota worden echter geen werkafspraken (of voornemens tot het maken hiervan) tussen het team en andere afdelingen beschreven.

#### *Instrumenten, werkwijze en randvoorwaarden handhavingsteam*

In de nota zijn de handhavingsinstrumenten uitgebreid toegelicht (wanneer ze te gebruiken en hoe). Ook het projectmatig handhaven is uitgewerkt.

In de nota wordt gesteld dat de medewerkers van het handhavingsteam te maken krijgen met een uitbreiding of verbreding van hun takenpakket. De functies van de coördinator en de medewerker handhaving worden op het moment van opstellen van de notitie beschreven en gewaardeerd. In de nota wordt niet gesproken over de functiebeschrijving en --waardering van de toezichthoudende ambtenaren. De medewerkers van het team zouden (aanvullend) voor hun nieuwe taken worden opgeleid. In de nota ontbreekt echter een tijdspad waarbinnen de competenties van het handhavingsteam aan het gewenste niveau moeten voldoen.

#### *Rol en samenwerking andere actoren*

De taakverdeling tussen het handhavingsteam en de afdelingen BSO, Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer en Onderhoud (nu Realisatie en Beheer), is duidelijk verwoord in de nota. Uit de nota blijkt echter niet hoe en in welke mate deze afdelingen een beroep kunnen doen op het handhavingsteam. De verantwoordelijkheid van afdelingen en diensten met eigen controleurs (de brandweer, de milieudienst, afdeling Burgerzaken en afdeling Financieel Beheer en Beleid) blijkt duidelijk uit de nota. Wel wordt er opgemerkt dat de andere afdelingen (onduidelijk is welke afdelingen) en de brandweer bij vooraankondigingen tijdelijk juridische ondersteuning kunnen krijgen van het

handhavingsteam. Een omschrijving van de inhoud van deze ondersteuning en een tijdspad ontbreken echter.

Er is duidelijk omschreven hoe toezichthouders van het handhavingsteam en andere controleurs moeten optreden als activiteiten elkaar raken: de burger of het bedrijf mag met maximaal twee personen worden bezocht. Het integrale karakter van de nota komt onder andere naar voren in de opmerking dat toezichthouders van andere afdelingen en diensten voor het handhavingsteam een oog- en oorfunctie dienen te vervullen (zij dienen het te melden als zij overtredingen constateren die buiten hun beleidsterrein vallen).

Tot slot is de door andere actoren aan het handhavingsteam te leveren informatie die nodig is voor de uitvoering van handhavingstaken concreet benoemd.

#### *Informatievoorziening Raad*

De informatievoorziening aan de raad over handhaving is duidelijk verwoord: jaarlijks zal verantwoording worden afgelegd.

#### *Communicatie*

De nota beschrijft doelen en middelen van communicatie binnen het handhavingsbeleid. Ook is een tijdspad benoemd: het onderdeel communicatie wordt jaarlijks uitgewerkt in de handhavingsprogramma's.

## **2.5 2.5 Handhavingsnota Bouwregelgeving**

#### *Functie*

In de Handhavingsnota Bouwregelgeving wordt ingespeeld op de toekomstige verplichting die de nog vast te stellen (nieuwe) Woningwet aan gemeenten stelt: namelijk het vaststellen van een nota bouwregelgeving. De nota dient een aantal doelen:

- het bieden van een beleidskader waarop een gestructureerd, consequent en transparant beleid kan worden gebaseerd;
- het bieden van een basis voor het Handhavingsprogramma;
- het vastleggen van verplichtingen en verantwoordelijkheden van zowel burgers als gemeente;
- het bieden van intern inzicht over de handhaving van bouwregelgeving;
- het extern (positief) beïnvloeden van het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven.

#### *Handhavingsactiviteiten*

Er worden in de Handhavingsnota Bouwregelgeving dertien handhavingsactiviteiten op het gebied van bouwregelgeving beschreven, zoals "inspectie bouwvergunningen/bouwen in afwijking van vergunning". Er wordt een aantal uitgangspunten voor handhaving genoemd die moeten leiden tot (positief) gedrag van burgers en bedrijven. De eigen verantwoordelijkheid van de burger

of ondernemer staat voorop; slecht gedrag van de burger of ondernemer wordt niet beloond en de gemeente geeft zelf het goede voorbeeld. Bij de handhaving kiest de gemeente voor het zogenaamde tweesporenbeleid: preventieve en repressieve handhavinginstrumenten zullen worden ingezet. De nota geeft een beschrijving van deze instrumenten.

#### *Rol en plaats handhavingsteam*

De belangrijkste taken van het handhavingsteam worden in de Handhavingsnota Bouwregelgeving opgesomd:

- het onderzoeken van de staat van de volkshuisvesting in de gemeente;
- het verlenen en afhandelen van sloopvergunningen en sloopmeldingen;
- het toezien op de naleving van de voorschriften vastgelegd in de Monumentenverordening, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing en de Woningwet.

In de nota wordt als doel gesteld dat het handhavingsteam zich binnen drie jaar ontwikkelt tot een team dat voor burgers, bedrijven en instellingen herkenbaar en transparant het handhavingsbeleid uitvoert.

#### *Instrumenten, werkwijze en randvoorwaarden handhavingsteam*

In de nota wordt gesproken over het beschermen en bevorderen van de kwaliteit van de omgeving, het leefmilieu en de openbare orde door middel van een kwalitatief hoogwaardige, repressieve en preventieve handhaving. In de nota wordt een aantal randvoorwaarden voor het slagen van integraal handhavingsbeleid opgesomd. De randvoorwaarden worden niet toegelicht aangezien ze voor zichzelf zouden spreken.

#### *Rol en samenwerking andere actoren*

Er wordt ten aanzien van processen, middelen en communicatie verwezen naar de Integrale Handhavingsnota.

#### *Informatievoorziening raad*

In de Handhavingsnota Bouwregelgeving wordt het Handhavingsprogramma als evaluatie- en verantwoordingsdocument voor college en raad genoemd. Hierin komen ook de activiteiten op het gebied van bouwregelgeving specifiek aan de orde.

#### *Communicatie*

Voor communicatie als handhavingsmiddel wordt in de Handhavingsnota Bouwregelgeving verwezen naar het Handhavingsprogramma. Wel wordt een concreet communicatie-instrument genoemd, namelijk het actief betrekken van de media (middels persberichten) wanneer de gemeente repressieve handhavingsactiviteiten uit gaat voeren of uitgevoerd heeft.

## **2.6 2.6 Handhavingsnota Bouwregelgeving langs de meetlat**

### *Functie*

Er worden twee concrete functies van de Handhavingsnota Bouwregelgeving genoemd. De eerste functie is het vastleggen van verplichtingen en verantwoordelijkheden van burgers en gemeente. Er worden met een verwijzing naar de Woningwet, dertien handhavingsactiviteiten beschreven. Deze activiteiten zijn een vertaling van de toezichtstaken die de gemeente wettelijk verplicht is uit te voeren. Voor wat betreft de verantwoordelijkheden van de burgers, wordt in de nota met name op de eigen verantwoordelijkheid van de burger gewezen.

Een tweede concreet omschreven functie van de nota is het bieden van intern inzicht in de handhaving van bouwregelgeving. Het begrip 'intern inzicht' is niet omschreven of uitgewerkt. De vraag of de nota dit inzicht kan bieden blijft daardoor onbeantwoord.

### *Handhavingsactiviteiten*

De nota geeft een overzicht van de handhavingsactiviteiten. Er wordt hierbij een aantal uitgangspunten genoemd die niet nader zijn omschreven. De strategieën waarbij slecht gedrag van de burger of ondernemer niet moet worden beloond en dat de gemeente het goede voorbeeld moet geven, worden niet concreet gemaakt. De begrippen repressieve en preventieve handhaving worden wel helder uiteengezet.

### *Rol en plaats handhavingsteam*

De verantwoordelijkheden van het handhavingsteam worden in de nota genoemd. Een uitwerking van deze verantwoordelijkheden ontbreekt echter. Wel wordt in het algemeen verwezen naar de Integrale Handhavingsnota voor een toelichting van middelen en processen.

Een duidelijk tijdspad wordt genoemd voor het 'op de kaart zetten' van het handhavingsteam, namelijk drie jaar. Er wordt in de nota geen indicatie gegeven van het huidige niveau van het handhavingsteam. Ook wordt niet aangegeven hoe hoog het niveau moet zijn om de doelstelling 'herkenbaarheid en transparantie' binnen drie jaar te bereiken.

### *Instrumenten, werkwijze en randvoorwaarden handhavingsteam*

In de nota wordt een aantal randvoorwaarden opgesomd zoals 'een goede integrale samenwerking' en 'een 'goede organisatie'. Ze worden niet toegelicht omdat ze voor zichzelf zouden spreken. Een toelichting van de begrippen zou echter wel bijdragen aan de duidelijkheid. Daarnaast is onduidelijk of al aan de randvoorwaarden is voldaan, of dat er nog gewerkt wordt aan het scheppen van de randvoorwaarden. Als dat laatste het geval is dan zou een tijdspad (of een verwijzing naar een tijdspad, bijvoorbeeld in het programma) toegevoegd moeten worden.

### *Rol en samenwerking andere actoren*

Er wordt in de nota verwezen naar de Integrale Handhavingsnota voor een beschrijving van werkprocessen, handhavingsmiddelen en communicatie.

#### *Informatievoorziening raad*

De nota verwijst naar het Handhavingsprogramma als document voor de raad om de voortgang van het handhavingsbeleid te volgen en te sturen.

#### *Communicatie*

Voor communicatie als handhavingsinstrument wordt verwezen naar de jaarlijkse handhavingsprogramma's. De nota geeft wel alvast een concrete richting aan het inzetten van dit instrument: bij repressieve handhavingsacties dienen persberichten uitgebracht te worden.

## **2.7 2.7 Handhavingsprogramma 2005**

#### *Functie*

Het Handhavingsprogramma dient om de uitvoering van handhaving te evalueren en te verantwoorden en daarnaast om handhavingsprioriteiten vast te leggen (en in toekomstige programma's bij te stellen).

#### *Handhavingsactiviteiten: terugblik*

In het Handhavingsprogramma wordt teruggeblikt op de voorgaande jaren en vooruitgeblikt op het komende jaar. Hierin somt men het aantal handhavingsactiviteiten op dat op de peildatum is afgehandeld en het aantal dat nog in behandeling is. Er wordt verder per handhavingsactiviteit beschreven hoe de afhandeling heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld: "na waarschuwing is de overtreding beëindigd". Naast de beschrijving van individuele activiteiten, wordt in het programma een handhavingsproject beschreven.

#### *Handhavingsactiviteiten: vooruitblik*

In het verlengde van de terugblik wordt in het programma een aantal verbeterpunten voor 2005 beschreven. Het programma geeft een overzicht van handhavingsprioriteiten. Hieraan zijn handhavingsactiviteiten gekoppeld. Er worden twee projecten voor 2005 aangekondigd: een project waarbij het inzichtelijk maken van de kwaliteit van de bestaande gebouwen voorraad, open erven en terreinen centraal staat en een project dat betrekking heeft op het inventariseren van dakterrassen. Het handhavingsteam zal volgens het programma een adviserende en/of ondersteunende rol spelen bij het Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw, het Dakkapellenbeleid en het Reclamebeleid voor driehoeksborden.

#### *Communicatie*

In het programma wordt beschreven welk communicatietraject is gevolgd bij het vaststellen van de Integrale Handhavingsnota en welk traject gevolgd gaat worden bij het vaststellen van de Handhavingsnota Bouwregelgeving en het Handhavingsprogramma. Daarnaast worden voorlichting, informatieverstrek-

king en een-op-eengesprekken genoemd als instrument bij handhaving. Er worden twee voorbeelden gegeven van het positieve resultaat van communicatie als handhavingsinstrument.

## **2.8 2.8 Handhavingsprogramma 2005 langs de meetlat**

### *Functie*

Het Handhavingsprogramma geeft aan de hand van cijfers over het jaar 2003 en 2004 duidelijk weer wat het resultaat is geweest van handhaving. Op dat punt dient het document goed het doel, namelijk terugblikken op het voorgaande jaar. Wat echter ontbreekt, is een terugblik op de handhavingsactiviteiten die niet geleid hebben tot zaken, maar wel gerekend moeten worden tot handhaving. Hier wordt bijvoorbeeld bedoeld het aantal controles op bouwvergunningen en/of het aantal uur dat is besteed aan controles die zijn uitgevoerd in het kader van verleende bouwvergunningen. Een dergelijke terugblik kan gebruikt worden ter verbetering van de programmering van handhaving en biedt de raad ook de mogelijkheid accenten in het handhavingsbeleid te verleggen.

### *Handhavingsactiviteiten: terugblik*

De terugblik op de handhavingsactiviteiten in het voorgaande jaar is duidelijk. Er wordt een duidelijk beeld gegeven van het aantal zaken dat in behandeling is, en het aantal dat afgehandeld is. Ook wordt de wijze van afhandeling duidelijk beschreven. De terugblik geeft vooral inzicht in de resultaten van de handhavingsactiviteiten. Er blijkt echter niet hoeveel objecten er zijn gecontroleerd en of dit in het kader van preventieve of respresieve handhaving is gebeurd. De beschrijving van het in 2004 lopende handhavingsproject Binnenstad van Woerden is concreet: reclames, objecten boven gemeentegrond (zoals airco's), en gevelkleuren worden geïnventariseerd en er wordt nagegaan of er precariorechten worden betaald. Een verwachte einddatum ontbreekt echter.

### *Handhavingsactiviteiten: vooruitblik*

De verbeterpunten die in het programma worden beschreven zijn concreet en bevatten een tijdsplan. Bijvoorbeeld: "de kennis voor de asbesttoets kan worden verbeterd door de opleiding Deskundig technisch adviseur asbest. ... Waarschijnlijk kan deze opleiding in de periode 2005-2006 worden gevolgd." Uitzondering hierop is het voorstel om handhaving meer gebiedsgericht en/of wijkgericht uit te voeren. Een concrete aanpak, een tijdsplan en doelstelling hiervoor ontbreken in het programma.

De handhavingsprioriteiten en de activiteiten die hieraan zijn gekoppeld (inclusief de verantwoordelijke medewerkers en afdelingen) zijn in het programma benoemd. De intensiteit en frequentie van enkele activiteiten ontbreekt op sommige punten. Bij de omschrijving: "toezichthouders volgen de

ontwikkelingen ten aanzien van overige reclame nauwlettend"; wordt het begrip 'nauwlettend volgen' niet vertaald in aantallen uren toezicht of aantallen controles. Het inzicht in de handhavingsprioriteiten wordt vergroot, als er wordt aangegeven of er andere prioriteiten zijn dan in het voorgaande jaar en zo ja, welke dit zijn en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

Er worden twee projecten voor 2005 aangekondigd. Een nadere invulling hiervan wordt gegeven in projectplannen. Wel mag getwijfeld worden aan de realiseerbaarheid van het project dat de kwaliteit van de bestaande gebouwenvoorraad, open erven en terreinen inzichtelijk moet maken. Gezien de uitgestrektheid van het landelijk gebied van Woerden zal deze actie een grote tijdsinvestering vragen en vermoedelijk een aantal jaren in beslag nemen.

Het handhavingsteam gaat een ondersteunende en/of adviserende rol spelen bij het opstellen van drie beleidsnota's, namelijk het Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw, het Dakkapellenbeleid en het Reclamebeleid Driehoeks-borden. In het programma wordt niet aangegeven wat deze rol inhoudt en welk tijdsbeslag dit op het team heeft.

#### *Communicatie*

Het communicatietraject bij de vaststelling van beleidsdocumenten met betrekking tot handhaving wordt duidelijk beschreven. Daarnaast wordt het instrument communicatie op een aantal andere manieren ingezet voor handhaving. Hoe dit precies gebeurt en hoe vaak wordt niet beschreven. Wel worden twee uitgewerkte voorbeelden gegeven van de preventieve werking van communicatie. Een van de voorbeelden betreft het aantal zaken dat zonder optreden is beëindigd.

## **2.1122.9 Overige 'handhavingsnota's'**

#### *Horecabeleid*

In het Horecabeleid van Woerden wordt de huidige handhavingssituatie op het gebied van horeca geschetst. Er wordt voornamelijk gehandeld volgens het zogenaamde 'piepsysteem': het reageren naar aanleiding van klachten. Daarnaast wordt geschetst hoe in de toekomst moet worden gehandhaafd. De rollen en verantwoordelijkheden van het handhavingsteam en de afdeling BSO voor handhaving van het Horecabeleid zijn beschreven. Voor een uitwerking van de uitvoering van het beleid wordt verwezen naar de Integrale Handhavingsnota.

#### *Eventementen- en festiviteitenbeleid*

Het Evenementen- en festiviteitenbeleid beschrijft de rol, de verantwoordelijkheden en de randvoorwaarden van het handhavingsteam met



betrekking tot de handhaving van vergunningsvoorwaarden voor evenementen.

#### *Plan van aanpak controle illegale bewoning buitengebied*

Het Plan van aanpak controle illegale bewoning in het buitengebied beschrijft de inhoud, het tijdstip, de locatie(s), de rollen en verantwoordelijkheden, de metingen en de communicatie van de handhavingsacties.

### **2.2.10 Overige ‘handhavingsnota’s’ langs de meetlat**

#### *Horecabeleid*

Het Horecabeleid kondigt een verschuiving aan van een vooral passief naar een actief handhavingsbeleid. Dit strookt met de Handhavingsnota waarin de handhaving van de horeca-exploatievergunning en inrichtingseisen Drank- en horecawet de prioriteit ‘hoog’ hebben. Er wordt toegelicht wat onder actieve handhaving wordt verstaan. In het beleid zijn noch de doelen (bijvoorbeeld ‘we willen dat jaarlijks alle inrichtingen worden gecontroleerd op de voorschriften in de horeca-exploatievergunning’) noch de inzet van instrumenten (bijvoorbeeld ‘we willen dat het handhavingsteam een bepaald aantal uur per jaar besteed aan controlebezoeken’) gekwantificeerd. Hoewel in de Integrale Handhavingsnota naar de nota Horecabeleid wordt verwezen, lijkt Dde nota Horecabeleid is op dit punt derhalve onvoldoende doelgericht meer beleidsmatig van aard. In de nota Horecabeleid wordt weer verwezen naar de . Wel wordt er verwezen naar Integrale Handhavingsnota voor de *uitvoering* van het beleid. De concrete handhavingsactiviteiten zijn echter niet in de Integrale Handhavingsnota, maar in het Handhavingsprogramma 2005 te vinden. Een nalevingsniveau en een uitwerking van de inzet van handhavingsmiddelen zijn echter noch in de nota Horecabeleid, noch in het Handhavingsprogramma 2005 te vinden. Op dit punt is het horecabeleid onvoldoende doelgericht ingericht. In het Horecabeleid worden wel op een duidelijke manier de rollen en verantwoordelijkheden van het Handhavingsteam enerzijds en de afdeling BSO anderzijds beschreven.

#### *Evenementen- en festiviteitenbeleid*

De rol en werkwijze van het handhavingsteam bij repressief handhaven (‘handhaving naar aanleiding van klachten’) is duidelijk uitgewerkt in een stroomschema. Ook de randvoorwaarden worden benoemd: het handhavingsteam moet op de hoogte worden gesteld, toezichthouders moeten opgeleid worden voor het uitvoeren van geluidsmetingen en zij dienen te beschikken over meetapparatuur. De uren die door toezichthouders worden besteed aan reactief handhaven, komen voor rekening van de afdeling Bouwzaken. Het preventief handhaven is echter minder ver uitgewerkt. Uit het beleidsstuk

wordt niet duidelijk hoeveel tijd zal worden besteed aan preventieve handhaving of hoeveel projecten er zullen worden uitgevoerd. Net als bij het horecabeleid wordt in het evenementen- en festiviteitenbeleid verwezen naar de Handhavingsnota en andersom. De werkelijk handhavingsactiviteiten zijn wederom te vinden in het Handhavingsprogramma 2005. Maar ook hier ontbreken het nalevingsniveau en een concretisering van de inzet van handhavingsmiddelen. Ook ontbreekt duidelijkheid over de bekostiging van preventieve handhaving. Er wordt gesteld dat de ingezette uren voor preventieve handhaving worden verdeeld over de voor handhaving gereserveerde uren van de relevante afdelingen, maar er wordt niet vermeld hoe deze verdeling zal zijn.

#### *Plan van aanpak controle illegale bewoning buitengebied*

De inhoud van het plan van aanpak volgt op alle punten die in de Handhavingsprogramma aangekondigde opzet van projecten.

## **2.11 2.Conclusies**

Voor een adequate handhaving is werkbaar (realistisch, concreet) en controleerbaar (transparant en meetbaar) beleid cruciaal. Het Ministerie van Justitie heeft een leidraad ontwikkeld voor een integraal en programmatisch handhavingsbeleid, waarin bovenstaande voorwaarden zijn verwerkt. Ook de SMART-criteria die wij hierboven hanteren, zijn in deze leidraad verwerkt. Handhavingsbeleid dient volgens de leidraad te bestaan uit de volgende elementen:

1. *Aanpak en samenwerking*: een communicatieplan en samenwerking met handhavingspartners;
2. *Beleidsinhoudelijk*: een overzicht van de beleidsdoelen met prioriteiten per domein; vaststelling van een bestuurlijk acceptabel nalevingsniveau per domein en een strategie om het naleven van de regels te bevorderen.
3. *Operationeel*: afspraken over toezicht op de naleving van regelgeving en heldere criteria voor sancties via een stappenplan.

Als we de beleidsdocumenten van de gemeente naast deze criteria leggen, ontstaat het volgende beeld:

#### 1. *Aanpak en samenwerking*

In de beleidsdocumenten wordt uitgebreid aandacht besteed aan externe communicatie (met burgers en ondernemers) als instrument in handhaving. De interne communicatie (informatiestromen tussen handhavingsteam en andere afdelingen, brandweer en milieudienst) is eveneens toegelicht. Wat ontbreekt

is een (aanzet tot een) overlegstructuur tussen de handhavingspartners. Evenmin wordt verwezen naar of een aanzet gegeven tot (afdelingsoverschrijdende) werkprocesbeschrijvingen. Daarmee is geen goede basis gelegd voor een optimale samenwerking.

### 2. *Beleidsinhoudelijk*

In de beleidsdocumenten worden handhavingsactiviteiten geprioriteerd. Deze prioriteiten zijn goed onderbouwd op basis van een zogenaamde risicomatrix. De strategie om naleving te bevorderen komt terug in de aanpak ten aanzien van de handhaving van de prioriteiten. De prioriteiten en hierbij behorende activiteiten zijn echter niet vertaald in uren. Hierdoor blijft onduidelijk of de handhavingsstrategie haalbaar is, gegeven de capaciteit. Een onderbouwde bijstelling van prioriteiten is op deze manier evenmin mogelijk. Er is niet vastgelegd wat een acceptabele nalevingsniveau is. Voor het volgen van het nalevingsniveau (de mate waarin burgers en ondernemers zich aan wet- en regelgeving houden), moeten indicatoren worden vastgesteld en doelen of streefcijfers worden geformuleerd. Deze ontbreken vooralsnog in de beleidsdocumenten. Dit komt de doelgerichtheid van de handhaving niet ten goede.

### 3. *Operationeel*

De Integrale Handhavingsnota geeft een uitgebreide beschrijving van in te zetten handhavingsinstrumenten om bij een overtreding de naleving van wet- en regelgeving af te dwingen (sanctionering). De afspraken over toezicht zijn van wisselende kwaliteit. De 'klassieke bouw- en woningtoezichttaken', namelijk het toezicht houden op bouwwerken en het reageren op meldingen en klachten, zijn duidelijk beschreven. Toezicht waarbij het accent op preventie ligt, zoals bijvoorbeeld het opsporen van illegale bouwwerken, zonder dat hier een melding of klacht aan vooraf is gegaan, is niet concreet gemaakt. Een frequentie van (preventieve) handhavingsacties of het aantal uren dat hier aan besteed gaat worden, worden in de beleidsdocumenten niet vermeld. Ook dit komt de doelgerichtheid niet ten goede.

Het volgende overzicht vat de sterkte punten en zwakte punten van het handhavingsbeleid samen:

#### **Sterke punten**

algemene visie op nalevingsniveau  
rollen handhavingspartners omschreven  
prioriteiten beschreven en onderbouwd  
Concrete instructies voor projectmatig werken  
uitgebreide (externe) communicatieparagraaf

#### **Zwakke punten**

ontbreken concreet nalevingsniveau (geen meetbare doelen, geen nulsituatie, geen tijdspad)

niet geheel integraal (sociale zaken, verkeer en leerplicht ontbreekt)  
ambitie is hoog, middelen beperkt (ontbreken van risicoparagraaf)  
geen vertaling van prioriteiten in uren handhaving  
geen verdeling handhavingscapaciteit in repressief/preventief  
ontbreken (aanzet tot) interne communicatie  
ontbreken (aanzet tot) integrale werkprocessen  
de doelgerichtheid is beperkt

## 3 INTEGRALE HANDHAVING: DE UITVOERING

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk was de kwaliteit van het formele, op papier neergelegde, beleid onderwerp van onderzoek. In de praktijk moet blijken of dit beleid uitvoerbaar en adequaat is. In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van het handhavingsbeleid (het materiële beleid) behandeld. Aangezien het handhavingsteam de spil in de uitvoering van het handhavingsbeleid moet zijn, richten we ons in het bijzonder op de rol en het functioneren van het handhavingsteam. In paragraaf 3.2 kijken we hoe de handhaving in de gemeentelijke organisatie is vormgegeven en georganiseerd. De uitvoering van het beleid komt aan de orde in paragraaf 3.3, waarna we in 3.4 ingaan op de concrete resultaten van deze uitvoering. In paragraaf 3.5 belichten we de projectmatige uitvoering van handhaving. Paragraaf 3.6 gaat in op de integraliteit van de handhaving: de samenwerking tussen verschillende afdelingen, de brandweer en de milieudienst. In paragraaf 3.7 komen aan de hand van gesprekken met Woerdense burgers en ondernemers een aantal suggesties voor verbetering van de uitvoering van handhaving aan de orde. In paragraaf 3.8 bekijken we de rol van de raad bij de uitvoering van het handhavingsbeleid. In paragraaf 3.9 trekken we onze conclusies over de uitvoering van het beleid.

### 3.2 Handhaving: de vormgeving

#### *Omvang*

De Integrale Handhavingsnota gaat uit van de volgende bezetting van het handhavingsteam: een handhavingscoördinator; een medewerker handhaving (een administratief juridisch medewerker) en een (onbekend) aantal toezicht houdende ambtenaren (buitendienstinspecteurs). In de praktijk is het team als volgt samengesteld: één handhavingscoördinator (1 fte); één administratief juridisch medewerker (1 fte) en vier buitendienstinspecteurs (3,5 fte).<sup>5</sup>

De bezetting van het team heeft met name in 2005 problemen gekend. Het team heeft van februari tot september van dat jaar geen coördinator gehad. Een voldoende ervaren en gekwalificeerde coördinator bleek binnen de functiewaardering niet te vinden. De functie wordt op dithet moment van het onderzoek door een externe, tijdelijke medewerker ingevuld. Daarnaast heeft het team een deel van het afgelopen jaar, na vertrek van twee buitendienstinspecteurs, een aantal maanden uit slechts één buitendienstmedewerker en een ondersteunende medewerker (0,5 fte) bestaan. De handhaving heeft in deze periode op minimale capaciteit gedraaid. Hierdoor zijn achterstanden in de afhandeling van

---

<sup>5</sup> Die ook nog andere dan handhavingstaken uitvoeren, zoals bouwcontroles.

handhavingzaken ontstaan. Het niet tijdig laten volgen van een controle of sanctie op een vooraankondiging of aanschrijving komt de geloofwaardigheid en effectiviteit van het handhavingsbeleid niet ten goede. Inmiddels bestaat het aantal buitendienstinspecteurs uit drie medewerkers en een ondersteunende buitendienstmedewerker. Volgens de betrokkenen is de bezetting van het handhavingsteam op dit moment weer op peil. Aangezien kengetallen en kwantitatieve doelen voor het te bereiken handhavingsniveau ontbreken, is echter niet te beoordelen of deze bezetting afdoende is voor het uitvoeren van de vastgestelde handhavingsactiviteiten.

Voor privaatrechtelijke handhaving is geen extra formatie vrijgemaakt. Dit en valt buiten de taken van het Hhandhavingsteam. In de beschrijving van de Integrale Handhavingsnota liggen die taken bij de vakafdelingen.

#### *Plek in de organisatie*

De plek van het handhavingsteam binnen de afdeling Bouwzaken is niet duidelijk. Het handhavingsteam zou gezien de Integrale Handhavingsnota deel uitmaken van en aangestuurd worden door het juridische cluster. In de praktijk blijkt een deel van het team, namelijk de handhavingscoördinator en de juridisch administratief medewerker, inderdaad deel uit te maken van het juridische cluster. De buitendienstinspecteurs zien zichzelf echter niet als onderdeel van het juridische cluster. Dit komt doordat zij op substantiële basis werkzaamheden uitvoeren voor zowel het Juridische cluster als voor het cluster Bouwplantoetsing (zie paragraaf 3.3). De inspecteurs geven er blijk van meer affiniteit te hebben met bouwplantoetsing en aanpalende activiteiten dan met de handhavingsactiviteiten die binnen het werkveld van het Juridische cluster vallen. Daarnaast zien de leidinggevenden van het cluster Bouwplantoetsing en Juridische cluster de inspecteurs niet als medewerker van hun cluster. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de inspecteurs bij geen van de clusters deelnemen aan overleggen. Ook ontbreekt het aan structurele aansturing van de buitendienstmedewerkers door de leidinggevende van het Juridische cluster. Een duidelijke aansturing van het dagelijkse werk van de buitendienstinspecteurs ontbreekt derhalve. De directe leidinggevende van de buitendienstinspecteurs blijkt in de praktijk het hoofd van de afdeling Bouwzaken te zijn.

Deze situatie is deels gegroeid door de langdurige afwezigheid van een leidinggevende van het Juridische cluster.

#### *Niveau uitvoerders*

Naast een voldoende bezetting van het handhavingsteam is van belang dat de medewerkers van het team goed genoeg zijn toegerust hun handhavingstaken te vervullen. Het kennisniveau en de competenties van medewerkers moeten op peil zijn. De handhaving lijkt gezien de toegenomen vraag hiernaar en het grote aantal instrumenten dat voor opsporing en handhaving kan worden gebruikt (zoals bijvoorbeeld luchtfoto's en apparatuur voor geluidsmetingen) steeds meer van het niveau en competenties van uitvoerders te vragen. Er is op een aantal manieren geïnvesteerd in opleidingen. De inspecteurs hebben een communicatietraining gehad. Eén van de inspecteurs heeft een

opleiding gevolgd voor het uitvoeren van geluidsmetingen. Ook de inmiddels vertrokken coördinator heeft een opleiding gevolgd, namelijk de opleiding 'handhaving bouwregelgeving'. Er kan in het kader van dit onderzoek geen oordeel worden gegeven over het opleidingsprogramma voor de medewerkers van het handhavingsteam. Wel laten enkele betrokkenen weten dat handhaving een kwaliteit van medewerkers vraagt, die niet volledig met opleidingen is te waarborgen. Handhaving vraagt een bepaalde instelling van de medewerker. Bij een overtreding van de regelgeving moet de burger of ondernemer slecht nieuws worden gebracht en moet adequaat worden opgetreden. Daarnaast moet de medewerker over een 'antenne' voor het signaleren van overtredingen beschikken. Een toets van deze kwaliteiten zal vooral bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers van het team moeten plaatsvinden. Daarnaast kan wellicht het opleiden van de huidige buitendienstinspecteurs tot buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) bijdragen aan het adequaat optreden tegen overtredingen. De BOA-opleiding richt zich onder andere op handhavend optreden in het kader van bouw- en woningtoezicht. Een BOA-bevoegdheid heeft als bijkomend voordeel dat indien nodig strafrechtelijk kan worden opgetreden door de buitendienst-medewerkers. De medewerker kan in dit geval zelf een proces-verbaal opmaken.

De eisen die aan de handhavingscoördinator worden gesteld, bleken volgens betrokkenen onvoldoende tot uitdrukking te komen in de functiewaardering. Dit is gebleken uit de problemen die de afdeling Bouwzaken heeft bij het werven van een geschikte kandidaat voor de functie. Er wordt gepleit voor het opwaarderen van de functie. Men hoopt hiermee een geschikte kandidaat voor de functie van handhavingscoördinator te vinden.

#### *Randvoorwaarden en ondersteuning*

Naast een hoog genoeg kennisniveau dient het handhavingsteam te beschikken over voldoende (technische) ondersteuning. Duidelijke beschrijvingen van werkprocessen zijn belangrijk bij een effectieve uitvoering van handhavingsactiviteiten. Deze blijken onvoldoende aanwezig te zijn. Een ondersteunend instrument is een systeem dat gebruikt kan worden voor het documenteren en volgen van handhavingszaken. BWT4all is een applicatie die deze mogelijkheden heeft. Het systeem kan worden gebruikt voor het documenteren van vergunningaanvragen en handhavingszaken, het opstellen van standaardbrieven (vooraankondigingen) en het volgen en bewaken van termijnen. Als het door alle bij handhaving betrokken afdelingen wordt gebruikt kan het bijdragen aan de integraliteit van het beleid. In 2001 is BWT4all aangeschaft. Kosten voor aanschaf en installatie waren destijds € 35.789. Kosten voor onderhoud (licentie en updates) bedragen € 4.672 per jaar. Technische problemen en onvoldoende communicatie tussen de afdelingen Bouwzaken en Personeel, Organisatie en Automatisering zorgden ervoor dat BWT4all nog niet gebruikt kan worden. Ondanks een aankondiging in het Handhavingsprogramma 2005 dat in 2005 gewerkt zou gaan worden met het programma, draait het op ook dit moment niet. Wel verwachten de betrokkenen dat medio 2006 gebruikgemaakt kan worden van de applicatie.

Ook is er een functie geformeerd voor het beheer van de applicatie. De betrokkenen verwachten dat het aanstellen van een applicatiebeheerder voor een adequaat gebruik van BWT4all zal zorgen en dat dit zal bijdragen aan integrale handhaving.

#### *Bestuur*

Het adequaat uitvoeren van handhavingsbeleid vraagt om een goede afstemming tussen het ambtelijk apparaat en het college. Het college en het handhavingsteam dienen zoveel mogelijk op één lijn te zitten in gevallen waarbij handhavend wordt opgetreden. Tegenstrijdig optreden van het ambtelijk apparaat en college ondermijnt het handhavingsbeleid. De betrokkenen zijn goed te spreken over deze afstemming. Het overleg tussen de verantwoordelijke wethouder en de coördinator vervult hierbij een belangrijke functie. In het overleg worden gevoelige zaken en zaken die om een bestuurlijke keuze vragen besproken.

### **3.3 Handhaving: de uitvoering**

De buitendienstinspecteurs vormen een belangrijke schakel bij de uitvoering van het handhavingsbeleid. Buitendienstinspecteurs houden toezicht en voeren controles op locatie uit. In de opzet van het handhavingsteam is ervoor gekozen bouwinspecteurs van de afdeling Bouwzaken voor deze taken aan te wijzen. De inspecteurs moeten de handhavingstaken uitvoeren naast de taken die horen bij het 'klassieke' bouw- en woningtoezichtwerk, zoals bijvoorbeeld het uitvoeren van bouwcontroles bij nieuwbouwprojecten. De buitendienstinspecteurs spelen dus ook een rol bij de vergunningverlening. Van een strikte scheiding van vergunningverlening en toezicht/handhaving is derhalve geen sprake. Daarnaast hebben de inspecteurs een rol gekregen in de handhavingsactiviteiten van andere afdelingen. Zo worden de inspecteurs betrokken bij controles in het kader van de Drank- en Horecawet.

De inspecteurs hebben dus een aantal functies (en loyaliteiten) en zijn niet volledig voor de handhaving van de bouwregelgeving inzetbaar. Zowel het cluster van bouwplantoetsers als het (eigen) handhavingsteam als andere afdelingen doen een beroep op de inspecteurs. Het is onduidelijk hoe de inspecteurs hun tijd moeten verdelen over handhavingsactiviteiten van de eigen afdeling, handhavingsactiviteiten van andere afdelingen en activiteiten in het kader van bouwplantoetsing. In het handhavingsprogramma is dit niet vastgelegd. Een vertaling van prioriteiten in uren en verantwoordelijke medewerkers ontbreekt. In het Handhavingsprogramma 2005 wordt de ontwikkeling van kengetallen (onder andere aan de hand van tijdschrijven) aangekondigd. Tot op heden is dit niet gebeurd. De werkverdeling van de inspecteurs wordt evenmin voldoende aangestuurd door de leidinggevende van het juridische cluster of door het afdelingshoofd. In de praktijk blijken de inspecteurs zelf hun prioriteiten te stellen en hun tijd te verdelen over de



handhaving van de afdeling Bouwzaken, bouwplantoetsing en de handhaving voor andere afdelingen.

Het werk van de buitendienstinspecteurs wordt niet gestuurd langs lijnen van een gestructureerd werkplan.<sup>6</sup> Het werk wordt voornamelijk ad hoc gepland en gestuurd door de vraag die er uit de eigen afdeling en uit andere afdelingen komt (een hoofdzakelijk reactieve werkwijze dus). De voornaamste uitvoerders van het handhavingsbeleid, de buitendienstinspecteurs, bepalen voor een groot deel zelf hoe de prioriteiten in de dagelijkse uitvoering liggen. Het nadeel van deze werkwijze is dat hierdoor de kans bestaat dat de prioriteiten die in het beleid worden gesteld, onvoldoende aan bod komen in de uitvoering. Daarnaast is het voor andere afdelingen en binnen de eigen afdeling onduidelijk in hoeverre er een beroep gedaan kan worden op de inspecteurs.

### 3.4 Handhavingsactiviteiten

Na het vaststellen van de Integrale Handhavingsnota in het najaar van 2004 is zowel het aantal zaken<sup>7</sup> dat het handhavingsteam in behandeling heeft genomen, als het aantal zaken dat is afgehandeld, sterk toegenomen (zie tabel 3.1).<sup>8</sup> Dit mag beschouwd worden als een positief resultaat van de intensivering van handhaving. In 2005 is het aantal zaken echter gestabiliseerd (zie tabel 3.1). Een aantal zaken dat in behandeling was, heeft in dat jaar tijdelijk stilgelegen. Er is tot de komst van de interim handhavingscoördinator een achterstand opgebouwd van zaken in behandeling.<sup>9</sup> Ook het aantal nieuwe zaken dat in behandeling is genomen, is in 2005 afgenomen. De beperkte bezetting van het handhavingsteam in 2005 zal voor een groot deel debet zijn aan de stagnatie van zowel de afhandeling als het in behandeling nemen van zaken (zie paragraaf 3.3). Het team heeft zich in 2005 beperkt tot de door hen als noodzakelijk en urgent geachte werkzaamheden. Gezien de personele problemen in dat jaar heeft het handhavingsteam volgens de betrokkenen een goede prestatie geleverd door toch de strikt noodzakelijke activiteiten uit te voeren.

---

<sup>6</sup> Wel heeft elke inspecteur een eigen wijk en zijn grote bouwprojecten aan één inspecteur toegewezen.

<sup>7</sup> Onder zaken wordt verstaan de overtredingen van wet- en regelgeving waartegen de gemeente optreedt. In eerste instantie bestaat dit optreden uit een zogenaamde 'voorwaarschuwing'. Het hierop volgende traject van afhandeling hangt onder andere af van de reactie van de burger of ondernemer en de ernst van de overtreding. Een zaak wordt als afgehandeld beschouwd als de overtreding uit eigen beweging of onder dwang is beëindigd of als de overtreding bij gemeentelijk besluit is gedoogd.

<sup>8</sup> Het in behandeling nemen van zaken is het resultaat van toezicht- en controle-activiteiten van de buitendienstmedewerkers. Zaken worden, afhankelijk van de aard en het verloop van de zaak, afgehandeld door buitendienstmedewerkers en/of andere medewerkers van de afdeling Bouwzaken (handhavingscoördinator of juridisch medewerkers).

Opvallend is de stijging van het aantal zaken 'gebruik in strijd met het bestemmingsplan' in 2005. Daarnaast valt in 2005 een daling op ten opzichte van 2004 van het aantal zaken: 'bouwen zonder vergunning'. De elf privaatrechtelijke zaken waren overigens voornamelijk de verantwoordelijkheid van de (voormalige) afdeling Beheer en Onderhoud. Bestuursondersteuning heeft daarbij een coördinerende en begeleidende rol.

Tabel 3.1: Aantal handhavingsactiviteiten handhavingsteam

Handhavingsactiviteit	2003		2004		2005	
	In behandeling	Afgehandeld	In behandeling	Afgehandeld	In behandeling	Afgehandeld
Inspectie bouwvergunning/bouwen in afwijking van vergunning	14	3	34	22	28	17
Bouwen zonder vergunning	41	12	58	23	41	12
Slopen in afwijking van de vergunning	0	0	3	1	0	0
Brandveiligheidsvoorschriften	5	0	7	5	3	1
Gebruik in strijd met bestemmingsplan	19	2	43	14	60	32
Reclame	7	3	10	6	13	3
Drank- en Horeca	0	0	2	0	0	0
Privaatrechtelijke handhaving	2	2	3	0	7	4
Overig	2	0	2	0	8	4
<b>Totaal</b>	90	22	162	71	160	75

Bron: afdeling Bouwzaken 2006

De cijfers geven geen inzicht in preventief handhavingswerk, dat 'onzichtbaar' is. Betrouwbare kengetallen (tijdschrijven) zijn afwezig en bieden dus ook geen inzicht in preventieve handhavingsactiviteiten. Evenmin kan op basis van bovenstaande gegevens een onderscheid gemaakt worden tussen de zaken die zijn voortgekomen uit preventief dan wel repressief toezicht. De betrokkenen laten echter weten dat het grootste deel van het handhavingswerk en de hieruit voortkomende zaken voornamelijk het resultaat zijn van repressief toezicht: het reageren op concrete aanwijzingen (bijvoorbeeld klachten) van regelovertreding. Handhaving is volgens hen ook maar voor een beperkt deel programmatisch en preventief uit te voeren. Een duidelijk voorbeeld van resultaten van preventief handhaven zijn echter de twee handhavingsprojecten die in 2004-2005 zijn gestart (zie verder paragraaf 3.5).

### Communicatie

Op het terrein van de communicatie over handhaven is een aantal activiteiten ondernomen. Op het internet, de gemeentesite, is uitgebreid aandacht voor

<sup>9</sup> Overigens is er in handhaving altijd een 'buffer' van handhavingszaken. Het in behandeling nemen van zaken (het opnemen) kost minder tijd dan het afhandelen van zaken (vanwege administratie, procedures, doorlooptijden e.d.).

alle aspecten rond bouwen en verbouwen. Ook is daar in digitale vorm de publieksfolder Bouwen aan te treffen. Periodiek wordt eveneens via de Woerdense Courant melding gemaakt van bouwzaken.

In 2005 is specifiek ten behoeve van het handhaven van de Drank en Horecawet een aantal activiteiten ondernomen. BSO heeft over de verplichtingen die voortvloeien uit die wet een voorlichtingsbijeenkomst gehouden en een mailing rondgestuurd. Daarin werden ook reeds controles in het vooruitzicht gesteld. Dergelijke preventieve voorlichtingsacties zijn er op het gebied van bouwen en wonen niet geweest.

Ten behoeve van de zogenaamde één op één communicatie zijn de inspecteurs op een cursus geweest.

### **3.5 Projectmatig werken**

Er zijn in 2004-2005 twee handhavingsprojecten gestart. Het eerste project betrof balkonhekken van woningen. Dit project is aangekondigd in het Handhavingsprogramma 2005. Door de gemeente werd geconstateerd dat een groot aantal woningen met een uitbouw onvoldoende veilig waren door het ontbreken van een balkonhek. Bewoners werden geïnformeerd over het risico en de verplichting tot het nemen van veiligheidsmaatregelen en kregen de gelegenheid om deze maatregelen te treffen. Indien niet werd voldaan aan de regelgeving, werd handhavend opgetreden. Het project is een duidelijk voorbeeld van preventief handhaven.

Het tweede project betrof illegale bewoning in het landelijke gebied van de gemeente. Dit project is geïnitieerd door de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en was niet in het Handhavingsprogramma 2005 aangekondigd. De vernieuwing van bestemmingsplannen en een landelijke discussie omtrent permanente bewoning van vakantiewoningen waren aanleiding voor het project. Het project is in nauwe samenwerking met de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling uitgevoerd. Hiervoor is een duidelijk projectplan opgesteld (zie hoofdstuk 2). Het project is een goed voorbeeld van integraal en projectmatig werken. Het project heeft negentien overtredingen en/of zaken opgeleverd. Dit verklaart voor een deel de stijging van het aantal zaken: "gebruik in strijd met het bestemmingsplan" in 2005 (zie tabel 3.1).

Het project waarbij de kwaliteit van de bestaande gebouwenvoorraad, open erven en terreinen wordt geïnventariseerd, is niet gestart, ondanks dat het wel was aangekondigd in het Handhavingsprogramma 2005. Met het vertrek van de handhavingscoördinator is het project Binnenstad van Woerden, dat in 2004 was gestart, stil komen te liggen. Dit project was gericht op de aanpak van reclames in strijd met het reclamebeleid, objecten boven gemeentegrond, gevelkleuren en precario. Wel heeft een inventarisatie van de reclames in de binnenstad plaatsgevonden.

### 3.6 Integraal werken

Integrale handhaving betekent afstemming en samenwerking van het handhavingsteam met:

- de brandweer;
- de milieudienst;
- andere afdelingen van de gemeente.

De buitendienstinspecteurs en preventiemedewerkers van de brandweer voeren gezamenlijk controles uit bij (nieuwbouw)projecten. Als een controle van gebruiksvergunningen gecombineerd kan worden met een controle van bouwregelgeving, werken ook hier de brandweer en de medewerkers van het handhavingsteam samen. De gezamenlijke controle verloopt volgens de brandweer en het handhavingsteam naar tevredenheid. Wel constateert de brandweer in sommige gevallen van handhavend optreden een trage afhandeling door het team. Er vindt geen periodiek structureel overleg plaats tussen de brandweer en het handhavingsteam. De brandweer zou hier voorstander van zijn om zo beter op de hoogte te blijven van activiteiten.

De milieudienst speelt een autonome rol in de handhaving. De milieudienst is regionaal georganiseerd en gemandateerd tot het uitvoeren van controles voor de gemeente. Ze is gebaseerd op een gemeenschappelijke regeling. Het beleid ten aanzien van handhaving is vastgelegd in de (landelijke) notitie Strategie en Prioritering. Hierin zijn de uitgangspunten voor een handhavingsstrategie neergelegd.

De deelnemende gemeenten, waaronder Woerden, maken deel uit van het Algemeen Bestuur (AB) van de dienst. Elk jaar stelt het AB de begroting op. Hierin zijn, taakstellend, de activiteiten voor de dienst in het begrotingsjaar opgenomen, inclusief de kostencomponent. Gemeenten hebben vooral via de inspraakreacties op de concept begroting de mogelijkheid de activiteiten van de dienst te sturen in de lijn van haar eigen prioriteiten.

Elk kwartaal ontvangt de gemeente een gespecificeerde factuur van de dienst voor de uitgevoerde werkzaamheden en elk half jaar wordt de inzet van dienst uitgebreider verantwoord in de "Marap". Na het verslagjaar ontvangt de gemeente het jaarverslag.

Los van deze formele contacten, is er elke zes weken een overleg met de portefeuillehouder in de gemeente. Hierin wordt de dagelijkse praktijk besproken. Daarenboven is er geregeld overleg met Bouwzaken en RO over bijvoorbeeld nieuwe bouwinitiatieven of uitbreidingen. Het handhavingsteam is hierbij niet betrokken.

In de praktijk doen de milieu-inspecteurs voornamelijk controles bij bedrijven, soms samen met preventiemedewerkers van de brandweer. Er zijn twee milieu-inspecteurs die zich voor de gemeente bezighouden met milieuzaken. Van een intensieve samenwerking met het handhavingsteam is geen sprake.

Evenmin is er een periodiek overleg tussen de handhavers van het team en de milieudienst.

De samenwerking tussen het handhavingsteam en de andere afdelingen kent in veel gevallen niet het gewenste integrale karakter. Het handhavingsteam merkt dat niet alle medewerkers van andere afdelingen even goed op de hoogte zijn van de rol en de verantwoordelijkheden van het team. Het handhavingsteam signaleert dat er soms zaken blijven liggen omdat een andere afdeling ten onrechte veronderstelt dat het werk de verantwoordelijkheid is van het handhavingsteam. Als voorbeeld wordt genoemd het gebruik ('in pikken') van gemeentegrond door particulieren. Volgens het handhavingsteam heeft de afdeling Realisatie en Beheer (voorheen Beheer en Onderhoud) in dit geval de verantwoordelijkheid om handhavend op te treden.

Een gebrek aan integraliteit blijkt volgens het handhavingsteam ook uit het feit dat er door medewerkers van andere afdelingen ten onrechte een beroep wordt gedaan op hun inzet of dat aangenomen wordt dat het handhavingsteam alle handhaving in de gemeente doet. Een voorbeeld hiervan is dat burgers zich soms een stuk gemeentegrond toe-eigenen en dit bij hun tuin of erf voegen. Een dergelijke overtreding dient privaatrechtelijk te worden gehandhaafd. In de Handhavingsnota is vastgelegd dat de afdeling die de grond beheert, bijvoorbeeld de afdeling Onderwijs en Welzijn of de afdeling Realisatie en Beheer (voorheen Beheer en Onderhoud), de handhaving in gang zet door middel van een voorwaarschuwing. Een medewerker van het handhavingsteam constateert dat er door medewerkers van andere afdelingen vanuit wordt gegaan dat het handhavingsteam tegen dergelijke overtredingen optreedt. Een gevolg hiervan is dat handhaving soms helemaal uitblijft. Ook blijken inspecteurs niet altijd op de hoogte te zijn van afspraken die zijn gemaakt tussen andere afdelingen en de afdeling Bouwzaken over de inzet van het handhavingsteam. Dit kan de uitvoering van beleid van andere afdelingen frustreren. Zo komt het voor dat een afdeling bij burgers en/of ondernemers een handhavingsactie aankondigt die niet (of pas op langere termijn) door het handhavingsteam wordt uitgevoerd. Dit kan het effect en de geloofwaardigheid van het beleid schaden. De communicatie tussen andere afdelingen en het handhavingsteam verloopt ook in een later stadium van het handhavingstraject niet altijd adequaat. Als een handhavingsactie tot handhavend ingrijpen heeft geleid, wordt de afdeling niet altijd door het team van de voortgang of afloop op de hoogte gebracht. Dit geldt ook andersom. Als er gelden in het kader van een dwangsom of bestuursdwang moeten worden geïnd, dan doet de afdeling Financieel Beleid en Beheer dit. Het handhavingsteam wordt niet altijd op de hoogte gebracht van de inning hiervan, maar deze informatie kan wel van belang zijn in het juridische vervolgtraject.

Het project 'illegale bewoning' is een positief voorbeeld van integrale handhaving waarbij twee afdelingen zijn betrokken. Een projectplan waarin de rollen en verantwoordelijkheden van beide afdelingen zijn vastgelegd heeft bijgedragen aan een goede samenwerking en informatie-uitwisseling. Bij de samenwerking tussen het handhavingsteam en andere afdelingen is de

onbekendheid van één of beide partners met de verantwoordelijkheden en de rollen een tekortkoming. Dit kan verbeterd worden door afspraken hierover vast te leggen in werkprocessen die afdelingsoverschrijdend zijn.

Ook bij beleidsvorming moeten het handhavingsteam en andere afdelingen met elkaar samenwerken. Zo kondigt het Handhavingsprogramma 2005 aan dat het handhavingsteam een adviserende/ondersteunende rol gaat spelen in het opstellen van het Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw, het Dakkapellenbeleid en het Reclamebeleid voor driehoeksborden. De afdeling Bouwzaken ontwikkelt een Dakkapellenbeleid en betreft hierbij ook de ervaringen van de buitendienstinspecteurs. Het team vervult hier de rol van adviseur. Onduidelijk is wat de adviserende rol van het team is bij het Reclamebeleid voor driehoeksborden. Het Brandpreventiebeleid is op dit moment in ontwikkeling. Ook hierbij speelt het handhavingsteam een adviserende rol.

### **3.7 Burgers en ondernemers**

Een van de gedachten achter integraal en programmatisch handhaven is dat er een preventieve werking vanuit gaat. Door adequaat, consequent en voorspelbaar te handhaven zou de gemeente gedrag van burgers en ondernemers stimuleren dat overeenstemt met wet- en regelgeving. Een hoger nalevingsniveau maakt handhavend optreden door de gemeente uiteindelijk minder nodig.

De rekenkamercommissie heeft een aantal Woerdense burgers en ondernemers geïnterviewd over de uitvoering van het handhavingsbeleid. Aan de hand van een aantal praktijkervaringen van burgers en ondernemers schetsen we punten waaraan de gemeente aandacht dient te schenken bij de uitvoering van haar handhavingsbeleid:

- *Integraal en eenduidig*

Een ondernemer heeft de ervaring dat tegen de uitstalling van zijn goederen door de afdeling Bouwzaken handhavend werd opgetreden, terwijl door de afdeling Financieel Beleid en Beheer precario werd geïnd. Behalve het feit dat de ondernemer apart met twee afdelingen is geconfronteerd, rijst de vraag of de gemeente juridisch sterk staat.

- *Transparant en voorspelbaar*

Een burger die een bouwvergunning heeft aangevraagd, legt zich neer bij de naar zijn mening lange doorlooptijd van de vergunningaanvraag. Wel zou hij beter op de hoogte moeten worden gehouden van de voortgang van de procedure.

Een andere burger die ook een bouwvergunning had aangevraagd, meldde zich in het kader van dit onderzoek bij de rekenkamercommissie.<sup>10</sup> Zelf heeft

---

<sup>10</sup> De betreffende burger wist van het voornemen van de rekenkamercommissie om de handhaving in Woerden te onderzoeken en schreef haar een brief over zijn ervaringen met de gemeente.

hij een aantal malen contact gezocht met de gemeente voor melding van de start en afronding van het bouwwerk. Hierop is niet gereageerd in de vorm van een controle. Geruime tijd na afronding van het bouwwerk heeft een medewerker een controle gedaan. Onduidelijk was en is nog steeds of het bouwwerk in afwijking van de vergunning is gebouwd. De burger heeft dit als onprofessioneel ervaren en vindt dat de ervaring niet bijdraagt aan zijn vertrouwen in de overheid.

- *Consequent*

Als voorbeeld noemt een ondernemer dat hij zijn gevelreclame op last van een dwangsom heeft moeten wijzigen. De gemeente heeft handhavend opgetreden naar aanleiding van een klacht van een burger. De ondernemer vindt dat hij in goed overleg met de gemeente tot een oplossing is gekomen (de reclame is verwijderd, de dwangsom is ingetrokken en er is een vergunning aangevraagd en verleend voor een reclame-uiting die wel aan het beleid voldoet). De ondernemer ziet echter in hetzelfde winkelgebied een aantal overtredingen die de gemeente niet handhaaft. Hij ervaart het als pech dat een buurman heeft geklaagd bij de gemeente. Consequent optreden waarbij vergelijkbare overtredingen ook worden aangepakt, zou het gevoel van willekeur bij hem wegnemen.

- *Communicatie*

Bij handhavend optreden blijkt communicatie van groot belang. Handhaving betekent veelal, net als bij verkeersboetes, het brengen van slecht nieuws. We hebben zowel positieve als minder positieve ervaringen van burgers en ondernemers opgetekend die contact hadden met buitendienstinspecteurs en/of andere bij handhaving betrokken medewerkers .

### **3.8 Informatievoorziening raad**

De Integrale Handhavingsnota, de Handhavingsnota Bouwregelgeving en het Handhavingsprogramma 2005 hebben het bestuurlijk traject van voorbespreking in de commissie Ruimte en vaststelling in de raad doorlopen. De eerste twee nota's kunnen worden beschouwd als kaderstellend voor het handhavingsbeleid. Het handhavingsprogramma biedt de raad de mogelijkheid de uitvoering op hoofdlijnen te controleren en desgewenst bij te sturen voor het aankomende jaar. Deze opzet van informatievoorziening van het college aan de raad biedt de raad voldoende mogelijkheden haar controlerende en kaderstellende functie uit te oefenen (op de kwaliteit van de stukken is in hoofdstuk 2 uitvoerig ingegaan). Agendering van de handhavingsnota's heeft echter noch in de commissie Ruimte noch in de raad tot uitvoerige behandeling geleid. Met name het Handhavingsprogramma biedt de raad en/of de commissie de mogelijkheid het beleid te volgen en waar nodig bij te sturen of aan te scherpen (bijvoorbeeld door het 'SMART' te maken). Van deze mogelijkheid is afgelopen jaren in zeer beperkte mate gebruik gemaakt.

Een beperkte personele bezetting in 2005 (en dus een beperkte uitvoering van het handhavingsprogramma) en een beperkte capaciteit om het programma op te stellen, maken dat de ambtelijke organisatie verwacht dat er voor 2006 geen handhavingsprogramma zal komen. Als het Handhavingsprogramma 2006 niet wordt opgesteld, schiet het college tekort in het adequaat informeren van de raad. In de Handhavingsnota is immers vastgelegd dat de voortgang van het handhavingsbeleid jaarlijks wordt geëvalueerd en verantwoord. Wel heeft het college de raad tussentijds, in oktober 2005, geïnformeerd over de personele problemen die de uitvoering van het handhavingsprogramma ophouden. Volgens de voortgangsrapportage heeft de problematiek de aandacht van het college en is geen actie van de raad nodig. De voortgangsrapportage is door de raad vastgesteld.

### **3.9 Conclusies**

Het doel van handhaving is geformuleerd in de Integrale Handhavingsnota. Het luidt als volgt: "het beschermen en bevorderen van zowel de kwaliteit van de bebouwde omgeving, het (leef)milieu en de openbare ruimte van de gemeente Woerden". Repressieve en preventieve handhaving moeten aan dit gewenste niveau bijdragen. Om de mate waarin (de uitvoering van) handhaving aan deze doelstelling bijdraagt te volgen, moeten doelen meetbaar worden gemaakt. In het beleid is geen sprake van een vertaling van doelen in indicatoren (zie hoofdstuk 2). Er kan dus geen beoordeling van het effect van de uitvoering worden gemaakt.

De beoordeling van de uitvoering aan de hand van de prioriteiten die in het beleid zijn vastgesteld, is ook problematisch. Het aantal handhavingszaken is wel gerapporteerd, maar ook hier ontbreekt een doelstelling, in de vorm van een nalevingsniveau, en een nulsituatie om de prestaties in perspectief te kunnen plaatsen. Daarnaast maken de cijfers niet duidelijk hoe de controles zijn uitgevoerd (preventief of repressief). Evenmin geven de cijfers inzicht in de activiteiten die niet hebben geresulteerd in een zaak, maar wel tot handhaving kunnen worden gerekend. Een totaalbeeld van de zogenaamde 'output' ontbreekt hierdoor.

Gezien de stijging van het aantal zaken na 2003, heeft handhaving een impuls gekregen. Betrokkenen geven echter aan dat handhaving vooral ad hoc gebeurt. Uit het onderzoek blijkt niet dat structureel integraal en programmatisch wordt gehandhaafd.

De voorwaarden voor programmatisch en integraal handhaven zijn ook niet ideaal. Het handhavingsteam blijkt een onduidelijke plek in de organisatie te hebben, waardoor een adequate aansturing ontbreekt. Ook aansturing vanuit een programma en een werkplan waarin de tijdsbesteding aan bepaalde handhavingstaken wordt gekoppeld, ontbreekt. Het systeem BWT4all dat de



uitvoering van de handhaving kan ondersteunen, is in 2001 aangeschaft. Jaarlijks zijn licentiekosten betaald. Het systeem werkt echter nog niet. In 2005 hebben personele problemen de uitvoering van handhaving gefrustreerd. Een groot aantal maanden is het handhavingsteam zonder coördinator en met slechts één fulltime buitendienstmedewerker actief geweest.

Het college was van mening dat de gemeentelijke organisatie het capaciteitsprobleem adequaat aanpakte, onder andere door het inhuren van een tijdelijk handavingscoördinator. De raad is door het college over de personele problemen geïnformeerd in de voortgangsrapportage van de programmabegroting. De capaciteitsproblemen worden door het college echter ook aangevoerd als argument om voor 2006 geen Handavingsprogramma op te stellen. Als de raad niet wordt geïnformeerd middels een Handavingsprogramma 2006, dan schiet het college op dit punt tekort. De raad op haar beurt heeft in een eerder stadium, bij vaststelling van onder andere de Handavingsnota en het Handavingsprogramma, beperkt gebruik gemaakt van haar mogelijkheden het handavingsbeleid bij te sturen.

Hieronder geven we de sterke en zwakke punten van (de uitvoering van) het handavingsbeleid weer:

**sterke punten**

groei aantal handavingszaken  
twee geslaagde handavingsprojecten  
goede afstemming apparaat en college

**zwakke punten**

handavingsteam heeft geen duidelijke plek binnen organisatie  
beperkte aansturing handavingsteam binnen afdeling Bouwzaken  
beperkte aansturing handavingsteam vanuit programma/werkplanning  
beperkte sturing in hoofdlijnen vanuit de raad  
beperkte integrale handaving  
handaving hoofdzakelijk ad hoc uitgevoerd

## 4 NAAR EFFECTIEVE HANDHAVING

### 4.1 Inleiding

Handhaving op een programmatische en integrale manier vraagt om nieuw beleid en een nieuwe manier van (samen)werken. De introductie van deze nieuwe manier van werken is in Woerden duidelijk benaderd vanuit een 'groeigedachte'. In de Integrale Handhavingsnota 2004 is de doelstelling vastgelegd binnen drie jaar handhaving in het algemeen en het handhavingsteam in het bijzonder 'op de kaart te hebben staan'. Gedurende het onderzoek van de rekenkamercommissie zijn echter tal van tekortkomingen aan het licht gekomen. Gegeven de huidige stand van zaken blijkt de doelstelling uit 2004 te optimistisch.

In dit afsluitende hoofdstuk blikt de rekenkamercommissie terug op de belangrijkste bevindingen van haar onderzoek binnen de gemeente Woerden (paragraaf 4.2) en komt zij, op basis van ervaringen met handhaving van andere gemeenten (paragraaf 4.3) tot een aantal aanbevelingen (paragraaf 4.4) die dienen bij te dragen aan een effectievere handhaving in de gemeente Woerden.

### 4.2 Lessen

In de beleidsdocumenten kwamen we de volgende *aanknopingspunten* tegen:

1. Er wordt een algemene visie geschetst voor het te behalen handhavingsniveau;
2. Prioriteiten worden genoemd en keuzes zijn onderbouwd;
3. De rollen van de verschillende handhavingpartners binnen de gemeente zijn omschreven;
4. Er is aandacht voor communicatie als preventief handhavingsinstrument;
5. De aanpak bij handhavingprojecten wordt omschreven.

In de beleidsdocumenten stuiten we echter ook op de volgende *knelpunten*:

1. Meetbare doelen (inclusief nulsituatie en tijdspad) ontbreken;
2. De prioriteiten zijn niet vertaald in aantallen uren die het toezicht op deze prioriteiten vraagt;
3. (Een verwijzing naar of initiatief tot) concrete integrale werkprocessen ontbreken;
4. (Een verwijzing naar of initiatief tot) integrale overlegstructuur ontbreekt;
5. De doelgerichtheid is (te) beperkt.

Bij de uitvoering constateerden we de volgende *knelpunten*<sup>11</sup>:

1. Het handhavingsteam heeft geen duidelijke plek binnen de afdeling Bouwzaken;
2. Het programma noch de werkplannen geven sturing aan handhavingsactiviteiten;
3. Er is slechts beperkt communicatie tussen afdelingen
4. Er is slechts in beperkte mate met de bevolking gecommuniceerd met als doel voorlichting en preventie.

Bovenstaande knelpunten hebben geleid tot de volgende *werkwijze/resultaten*:

1. Handhaving wordt hoofdzakelijk ad hoc uitgevoerd;
2. Uitvoerders van het beleid plannen hun eigen werk, waardoor de prioriteiten van het beleid uit het oog worden verloren;
3. Handhavingsactiviteiten ten behoeve van andere beleidsterreinen dan bouwregelgeving worden beperkt of met een vertraging uitgevoerd.

### 4.3 Good practices andere gemeenten

In het hele land zijn gemeenten en hogere overheden bezig met het ontwikkelen en implementeren van handhavingsbeleid. De ene gemeente is hiermee verder gevorderd dan de andere. Op verschillende manieren worden ervaringen en andere informatie uitgewisseld. Er is dan ook een schat aan informatie te vinden bij gemeenten, het Ministerie van VROM en informatiepunten als het steunpunt Handhavingsbeleid en het projectbureau Handhaven op Niveau. In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie een korte blik geworpen in de keuken van drie gemeenten en gezocht naar bruikbare lessen voor de gemeente Woerden. De commissie heeft de gemeenten Zaanstad, Venray en Moerdijk in dit onderzoek betrokken: de meest relevante documenten zijn bestudeerd en gesproken is met sleutelpersonen van de handhaving. Het strekt zeker tot de aanbeveling uitgebreider gebruik te maken van ervaringen van andere gemeenten in de verdere ontwikkeling van het Woerdense handhavingsbeleid. Bijlage 5 geeft een uitgebreider overzicht van relevante ervaringen in de onderzochte gemeenten. Hieronder presenteert de rekenkamercommissie de voor Woerden meest in het oog springende aanknopingspunten:

#### *Moerdijk*

- In Moerdijk is gekozen voor het inrichten van een afdeling Vergunningen en Handhaving. De afdeling bestaat uit de clusters Vergunningen, Handhaving en Juridisch-administratief. Vergunningverlening en toezicht/controle zijn zo gescheiden. De toezichthouders zijn gespecialiseerd op een eigen beleidsveld (bijvoorbeeld brandpreventie) en worden intern opgeleid om ook op andere beleidsvelden adequaat toezicht te kunnen houden.

---

<sup>11</sup> We laten de personele problemen die het handhavingsteam in 2005 heeft gekend hier buiten beschouwing.

- Opvallend is dat in het handhavingsprogramma van Moerdijk een verdeling van capaciteit over ad hoc en programmatisch handhaven wordt gemaakt van 20-80 procent. In de praktijk blijkt deze verdeling volgens betrokkenen hanteerbaar.
- De gemeente Moerdijk werkt met een registratie van het nalevingsniveau. Op basis hiervan worden accenten in handhaving verlegd als hier aanleiding toe is. Als een frequente controle van een bepaalde bedrijfstak er bijvoorbeeld toe leidt dat er minder overtredingen worden geconstateerd, dan kan men er voor kiezen de controlefrequentie voor deze bedrijfstak terug te brengen. De capaciteit kan dan ingezet worden voor een frequentere controle van een andere bedrijfstak waarvan men een laag nalevingsniveau vermoedt.

#### *Venray*

- In Venray streeft men naar gebiedsgericht werken: elke buitendienstmedewerker heeft een 'wijk' waar hij/zij toezicht houdt. Men is van mening dat adequaat en integraal handhaven het best is gewaarborgd als buitendienstmedewerkers het gebied goed kennen. Dit wordt beter mogelijk als medewerkers een eigen 'wijk' hebben, zo is de gedachte.
- Opvallend is dat de gemeente Venray niet alleen in de uitvoering maar ook bestuurlijk de vergunningverlening en handhaving heeft gescheiden: de burgemeester heeft handhaving in zijn portefeuille en een wethouder is verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en bouwen. Kritisch handelen, zonder dat de vergunningverlener ook toetst, is zo ook op bestuurlijk niveau beter gewaarborgd.

#### *Zaanstad*

- Handhaving van milieu, ruimtelijke ordening, woningwet, drank en horeca, APV, gebruiksvergunningen en bouwregelgeving (exclusief nieuwbouw) is in de gemeente Zaanstad ondergebracht bij één afdeling. Ook hier is gekozen voor het onderbrengen van handhaving bij een andere afdeling dan de afdeling waar vergunningverlening plaatsvindt.
- Zaanstad is voor wat betreft handhaving opgedeeld in een aantal geografische gebieden. Binnen deze gebieden houdt één medewerker toezicht (op straat) op alle bovengenoemde beleidsvelden en houdt één medewerker zich bezig met reactieve handhaving (op basis van klachten). Deze functionarissen worden ondersteund door een aantal specialisten op beleidsvelden als geluid en constructie. Per 'spoor' is een jurist aangewezen. Er is dus een duidelijke scheiding tussen preventief en repressief toezicht gemaakt. De uitvoerende medewerkers zijn gericht op signaleren ten behoeve van alle beleidsvelden.
- In Zaanstad stuit men soms op een 'stuwmeer' aan regelovertredingen. De handhavingsketen is niet altijd berekend op een zeer grote hoeveelheid overtredingen die uit het verleden stammen. Als een groot aantal oude 'zaken' wordt ontdekt, moet er een keuze gemaakt worden: handhaven of gedogen. Deze keuze en de consequenties ervan worden, net als in Woerden, aan het college voorgelegd. Een hanteerbare uitvoering vraagt

soms om een generaal pardon. In Zaanstad hecht men bij dergelijke besluiten aan een degelijk vrijstellingenbeleid. Een dergelijk beleid moet de financiële risico's voor de gemeente afdekken.

#### 4.4 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie concludeert dat de handhaving in de gemeente Woerden onvoldoende doelgericht is opgezet. De uitvoering van de handhaving geschiedt hoofdzakelijk ad hoc.

De rekenkamercommissie meent dat voor een adequate handhaving zowel beleidsmatige als organisatorische veranderingen nodig zijn. De gemeente Woerden kan zich hiermee voorbereiden op een aanstaande professionaliseringslag van handhaving die in het kader van de introductie van de omgevingsvergunning in 2007 verplicht zal zijn.<sup>12</sup>

Op basis van ons onderzoek in de gemeente zelf en de ervaringen die we hebben opgedaan in andere gemeenten komen we tot de volgende aanbevelingen:

##### *Aansturing*

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. Doelen dienen concreet te worden gemaakt. Per beleidsterrein of regeling moet dus een nalevingsniveau worden gespecificeerd. Aan elk doel moeten één of meer indicatoren worden gekoppeld. Uitgaande van een nulsituatie moet per indicator een streefwaarde met een tijdspad worden geformuleerd.
2. De prioriteiten die in het beleid zijn vastgelegd dienen samen te hangen met de doelstellingen die in het beleid zijn vastgelegd en dienen vertaald te worden in concrete handelingen en aantallen uren die dit kost. Aan de hand van deze kengetallen kan geschat worden of de prioriteiten gezien de capaciteit realistisch zijn. Ook kunnen ze dienen als richtlijn voor de programmering van de handhavingsactiviteiten. De kengetallen dienen (jaarlijks) vergeleken te worden met de werkelijk bestede uren. Op basis hiervan kunnen kengetallen bijgesteld worden en een realistischere waarde krijgen. Realistische kengetallen, gecombineerd met de streefwaarden van de indicatoren, kunnen gebruikt worden 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

---

<sup>12</sup> Volgens het Wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zal het 'Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer' voor de (gehele) omgevingsvergunning gaan gelden, dus ook voor handhaving van bouwregelgeving.

voorkomen. Naar aanleiding hiervan kan besloten worden handhaving capaciteit gedeeltelijk te verschuiven naar een andere bedrijfstak om daar het nalevingsniveau te verhogen.

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.

#### *Plaats handhavingsteam in de organisatie*

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 gekozen worden het team naast de andere clusters van de afdeling Bouwzaken als cluster te positioneren en organiseren (zie figuur 4.1). 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. Los van de plek van handhaving in de organisatie, adviseren wij vergunningverlening en toezicht zoveel mogelijk organisatorisch te scheiden. Dit kan bijvoorbeeld door binnen een afdeling een cluster vergunningen naast een cluster toezicht of handhaving op te zetten.<sup>13</sup>

#### *Werkwijze*

1. Handhaving dient beter geprogrammeerd te worden. 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 genomen worden aan de Milieudienst Noord-West Utrecht.<sup>14</sup>
2. Aangezien het handhavingsteam een rol speelt bij de handhaving van beleidsterreinen die primair tot andere afdelingen behoren, dienen werkprocessen zoveel mogelijk te worden vastgelegd. Handelingen

---

<sup>13</sup> In de handhaving van milieuregelgeving heeft ingevolge het 'Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer' tussen 2002 en 2005 een (verplichte) professionaliseringsslag plaatsgevonden.

<sup>14</sup> In de handhaving van milieuregelgeving heeft ingevolge het 'Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer' tussen 2002 en 2005 een (verplichte) professionaliseringsslag plaatsgevonden.

van de samenwerkende afdelingen dienen hierin concreet gemaakt te worden.

3. In het verlengde van het voorgaande zouden rollen, taken en verantwoordelijkheden van het handhavingsteam en andere betrokken afdelingen bij afdelingshoofden duidelijk moeten worden.
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.
5. Een vakinhoudelijke specialisering van de medewerkers die betrokken zijn bij handhaving, kan de efficiency vergroten.
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 neergelegd zijn hoe de voornemens van de gemeente naar buiten gebracht kunnen worden, teneinde gewenst gedrag van burgers te stimuleren.

#### *Faciliteiten*

1. Het handhavingsteam wordt ingezet voor de handhaving van beleids-terreinen 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 uitgewisseld moeten worden. Zo kan gedacht worden aan interne scholing, waarbij medewerkers van het handhavingsteam bijvoorbeeld worden bijgeschoold over evenementenbeleid door een beleidsmedewerker van de afdeling BSO.
2. Waar nodig moeten medewerkers van het handhavingsteam extern worden opgeleid voor hun taken. Onder andere kan gedacht worden aan BOA-opleidingen<sup>15</sup>. 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.
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.

---

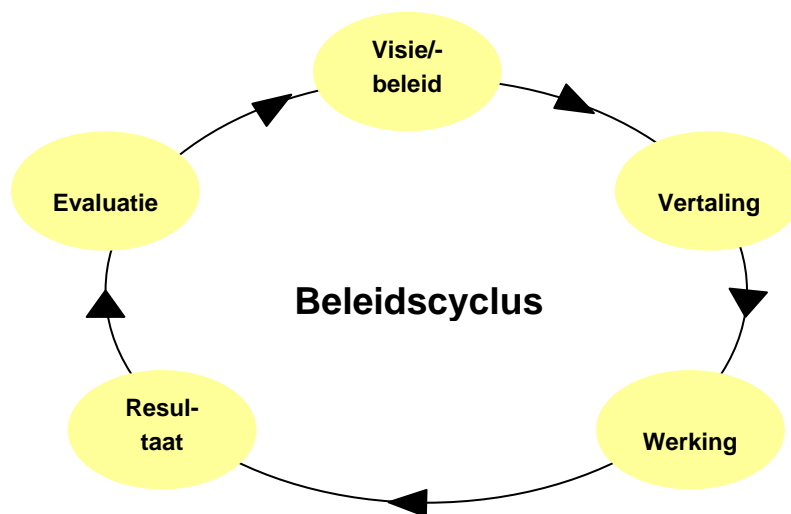
<sup>15</sup> Ook al aangekondigd in de Integrale Handhavingsnota, p.11

## ANALYSEKADER EN SUBVRAGEN

Om een scherpe analyse te kunnen maken van de uitvoering van het handhavingsbeleid en de positie van de raad, plaatsen wij de probleemstelling in een analysekader. Dit analysekader heeft als uitgangspunt de *beleidscyclus*.

De beleidscyclus is gebaseerd op de gedachte dat beleid pas doeltreffend (lees effectief) kan zijn wanneer:

- het consequent wordt ingevoerd in een organisatie;
- de toepassing en effecten ervan worden gemeten;
- de resultaten vervolgens worden beoordeeld mede in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen;
- doelstellingen en oorspronkelijk beleid worden bijgesteld wanneer uit de evaluatie blijkt dat dat noodzakelijk is.



Toezicht en handhaving zijn als activiteiten sluitstuk in de beleidscyclus. Voor de organisatie en uitvoering van de handhaving is echter ook de beleidscyclus op zich van toepassing. Ook het handhavingsbeleid kent een visie, een vertaling, enzovoorts.

Bij de verschillende stadia van die cyclus formuleren we daarom de volgende deelonderzoeksvragen:

### Visie/Beleid

- Is er sprake van een adequaat beleidsplan, dat wil zeggen, zijn er plannen voor handhaving en zijn deze als SMART<sup>16</sup> te kenmerken.
- Is het beleid uitwerkt in een concreet handhavingsprogramma?

<sup>16</sup> SMART wil zeggen: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.



### Vertaling

- Hoe is de organisatie van de handhaving vormgegeven? (plaats in de organisatie, formatie, bezetting)
- Op welke wijze is in een geregelde informatievoorziening voorzien? (informatiearchitectuur)
- Hoe is de samenwerking tussen organisatieonderdelen in theorie neergelegd?
- Welke borgingsmechanismen zijn er om de samenwerking tot stand te laten komen?
- Is sprake van een projectmatige aanpak? Zo ja, welke projecten zijn gestart?
- Welke prioriteiten zijn op basis van het beleidskader geformuleerd? Waarom is dit gebeurd en worden zij ook nageleefd?
- Wat is de mate van integraliteit bij zowel repressie als preventie?
- In hoeverre wordt de raad in zijn rol als politiek leider die kaders stelt voor handhaving, geïnformeerd door het college over de handhaving?

### Werking

- Wat is de feitelijke inzet van repressie- en preventie-instrumenten (aandacht voor de bestuurs- straf- en privaatrechtelijke weg, maar ook voor andere instrumenten zoals communicatie)
- Hoe is de (kwaliteit van) informatie-uitwisseling tussen de organisatieonderdelen?
- In hoeverre wordt gedogen als handhavingsstrategie gehanteerd? In welke gevallen gebeurt dit en wat is daarvan de reden?
- Op welke wijze is de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het handhavingsbeleid?

### Resultaat

- In hoeverre is er sprake van doelbereik in het handhavingsbeleid?
- Hoe wordt dit gemeten? Is er een evaluatie en verantwoording?

### Evaluatie

- Zijn er verbeterpunten geïdentificeerd en, zo ja, zijn er plannen voor het doorvoeren van verbeteringen?

## BIJLAGE 2

### RESPONDENTEN

Afdeling Bouwzaken	<ul style="list-style-type: none"><li>- Afdelingshoofd</li><li>- Handhavingscoördinator (ad interim)</li><li>- Voormalig handhavingscoördinator</li><li>- Administratief juridisch medewerker (handhavingsteam)</li><li>- Buitendienstinspecteur (handhavingsteam)</li></ul>
Afdeling Bestuursondersteuning	Juridisch beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid
Afdeling Personeel, Organisatie en Automatisering	Hoofd cluster Automatisering
Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"><li>- Afdelingshoofd</li><li>- Coördinator Grondzaken</li></ul>
Milieudienst Noord-West Utrecht	Afdelingshoofd
Brandweer	<ul style="list-style-type: none"><li>- Medewerker brandpreventie</li><li>- Senior medewerker brandpreventie</li></ul>
College van burgemeester en wethouders	Wethouder openbare ruimte, gemeentelijke eigendommen, verkeer en vervoer, milieu en landelijk gebied
Adressanten	<ul style="list-style-type: none"><li>- 4 burgers uit Woerden</li><li>- 4 ondernemers uit Woerden</li></ul>

**TOELICHTING BEGRIPPEN***Kengetal*

Een kengetal is iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidshandelen met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot ingezette middelen.

*Nalevingsniveau*

In de context van 'handhaving' wordt met de term nalevingsniveau veelal een streefwaarde bedoeld. Met handhavingsbeleid kan de gemeente zich ten doel stellen dat een bepaald percentage van de inrichtingen of gebouwen voldoet aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld een nalevingsniveau van 95 procent ten aanzien van reclame nastreven. De gemeente streeft er in dat geval door middel van handhaving naar dat 95 procent van de reclame-uitingen in een bepaald gebied binnen een bepaalde tijd voldoen aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

*Preventief toezicht*

Er vindt controle plaats wanneer nog geen concreet vermoeden bestaat van een overtreding of een ongewenste situatie; het doel van preventief toezicht is te bewerkstelligen dat de gestelde regels worden nageleefd door:

- controle op de aanwezigheid van de vereiste vergunning(en) en na te gaan of de verstrekte vergunningen nog adequaat zijn;
- controle op de naleving van de verleende vergunningen en de daaraan verbonden voorschriften;
- controle op de algemene regelgeving.

*Repressief toezicht*

Er vindt controle plaats naar aanleiding van een concreet vermoeden dat er in strijd met de regelgeving is of wordt gehandeld en/of er sprake is van een ongewenste situatie. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar:

- controles naar aanleiding van onvoorziene bijzondere voorvallen (incidenten);
- nacontroles naar aanleiding van geconstateerde overtredingen bij een eerdere controle en nadat de eerste controle schriftelijk is bevestigd;
- controles in het kader van het toepassen van bestuursrechtelijke sancties.

*Toetsing/controle*

Met de term toetsing/controle wordt bedoeld op het inspecteren van inrichtingen om te kijken of de betrokken personen conform de vergunning handelen. Bij het uitoefenen van toezicht gaat het erom dat bij burgers, particulieren, bedrijven en instellingen wordt nagegaan of de publiekrechtelijke voorschriften die van toepassing zijn, worden nageleefd.

## HANDHAVINGSACTIVITEITEN NAAR ORGANISATIEONDERDELEN

### *Beheer en Onderhoud*

- eigendom van gronden met een publieke bestemming, zoals openbare wegen en paden, groenstroken, parken en dergelijke (het zogenaamde publieke domein). Hier is medegebruik door het publiek vanzelfsprekend mits dat gebeurt binnen de bestemming. In het publieke domein doen zich situaties voor die knellen of in strijd zijn met het normale publieke gebruik. Voorbeelden hiervan zijn het plaatsen van reclameborden of aanhangers in groenstroken, het aanbrengen van steigers in of boven water of het zich toe-eigenen van openbaar groen om de privé-tuin uit te breiden;
- kapvergunningen;
- inritvergunningen;
- vergunningen voor het oprichten van gedenktekens;
- vergunningen voor rioolaansluitingen;
- (grof)huisvuil en zwerfafval;
- dieren: hondenpoep;
- driehoeksreclameborden;
- overhangend groen;
- ligplaatsvergunningen.

### *Bestuursondersteuning (BSO)*

- Algemene Plaatselijke Verordening;
- Drank- en Horecawet;
- Wet op de Kansspelen;
- Wet op de openlucht recreatie;
- Marktverordening;
- reclame.

### *Bouwzaken*

- bouwen in afwijking van de verleende vergunning;
- bouwen zonder vergunning;
- tijdelijke bouwvergunning;
- welstandseisen;
- sloopvergunningen;
- vereisten bestaande bouw en nieuwbouw;
- gebruik in strijd met het bestemmingsplan;
- gevelreclame en niet-tijdelijke reclameborden;

- aanvragen drank- en horecaverunningen, controleren op inrichtingseisen en kansspelautomaten;
- brandweer;
- gebruiksvergunningen;
- brandveiligheidsvoorschriften.

#### *Burgerzaken*

- controle van de gemeentelijke Basisadministratie;
- illegale onderverhuur/kamerbewoning.

#### *Financieel Beheer en Beleid*

- controle van tijdelijke reclameborden;
- marktzaken.

#### *Ruimtelijke Ontwikkeling*

- eigendom van gronden en panden die (her)ontwikkeld worden. Het kan dan gaan om zowel de ontwikkeling van uitbreidingslocaties voor woningbouw (Snel en Polanen), de uitgifte van bedrijventerreinen (Putkop, Breeveld) als de herontwikkeling van gebieden (Kerkplein, Oranjestraat). Deze (her)ontwikkelingslocaties zijn ondergebracht in het grondbedrijf. De verantwoordelijkheid voor het beheer – en daarmee ook de handhaving – ligt primair bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling.
- advisering bij gebruik in strijd met het bestemmingsplan;
- Huisvestingswet.

#### *Verskillende organisatieonderdelen*

- de gemeente realiseert beleid ook door het aangaan van overeenkomsten. Deze variëren van inkoopactiviteiten tot aanbestedingen en grondverkopen. In de overeenkomsten zijn veelal bepalingen opgenomen die voor de andere partij verplichtingen scheppen. Dan gaat het om het leveren van prestaties (de bouw van een school, het voorzien in leerlingenvervoer) of de betaling van een geldsom (bij een grondtransactie). Soms zijn ook aanvullende voorwaarden overeengekomen. Verrekenbedingen boven op de grondprijs, het binnen een bepaalde termijn indienen van certificaten over de kwaliteit van woningen, het binnen een bepaalde termijn afleggen van verantwoording over de besteding van subsidies.
- Elk gemeentelijk organisatie-onderdeel heeft in de dagelijkse praktijk te maken met het aangaan van overeenkomsten. Hetzelfde organisatieonderdeel is vervolgens ook verantwoordelijk voor het bewaken hiervan, waarbij de vraag belangrijk is of de contractpartij de verplichtingen nakomt. Binnen de organisatieonderdelen zullen dus methoden moeten worden ontwikkeld om de lopende overeenkomsten te 'bewaken'.

#### *Milieudienst*

- beperkt aantal artikelen van Bestrijdingsmiddelenwet;
- Wet ammoniak en veehouderij; toetsing en handhaving bij het opstellen van Wet milieubeheer- vergunningen en het Besluit huisvesting veehouderijen;
- Wet bodembescherming; handhaving Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen, Besluit overige organische meststoffen en Bouwstoffenbesluit;
- Wet luchtverontreiniging; handhaving Besluit luchtkwaliteit;
- Wet milieubeheer; controle vergunningplichtige en niet-vergunningplichtige bedrijven over het in werking zijn conform de vergunning dan wel conform het van toepassing zijnde Besluit ex artikel 8.40 van de Wet milieubeheer; handhaving diverse besluiten, zoals onder andere Oplosmiddelenbesluit, Besluit opslag in ondergrondse tanks en Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval;
- Wet milieugevaarlijke stoffen; toetsing en handhaving Besluit vluchtige organische stoffen.

Bron: Integrale Handhavingsnota gemeente Woerden.

## GOOD PRACTICES ANDERE GEMEENTEN

### Aanpak

In het hele land zijn gemeenten en hogere overheden bezig met het ontwikkelen en implementeren van handhavingsbeleid. De ene gemeente is hiermee verder gevorderd dan de andere. Op verschillende manieren worden ervaringen en andere informatie uitgewisseld. Er is dan ook een schat aan informatie te vinden bij gemeenten, het ministerie van VROM en informatiepunten als het steunpunt Handhavingsbeleid en het projectbureau Handhaven op Niveau. In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie een blik geworpen in de keuken van drie gemeenten en gezocht naar bruikbare lessen voor de gemeente Woerden. De gemeenten Zaanstad, Venray en Moerdijk hebben we bij dit onderzoek betrokken. We hebben de meest relevante documenten van de gemeente bestudeerd en gesproken met de betrokkenen. In onderstaand overzicht beperken we ons tot enkele bruikbare *highlights*. Het strekt zeker tot de aanbeveling uitgebreider gebruik te maken van ervaringen van andere gemeenten in de verdere ontwikkeling van het Woerdense handhavingsbeleid.

#### *Moerdijk*

De gemeente Moerdijk heeft het veel gebruikte Moerdijkse afwegingsmodel ontwikkeld. Dit model kan gebruikt worden om binnen de gemeentelijke handhavingstaken prioriteiten vast te stellen. De gemeente Woerden lijkt ook gebruikgemaakt te hebben van dit model. Verder heeft de gemeente Moerdijk gekozen voor het inrichten van een afdeling Vergunningen en Handhaving. Deze opzet past binnen de 1-loketgedachte. De afdeling bestaat uit de clusters Vergunningen, Handhaving en Juridisch-administratief. Vergunningverlening en toezicht/controlen zijn zo gescheiden. De toezichthouders zijn gespecialiseerd op een eigen beleidsveld (bijvoorbeeld brandpreventie) en worden intern opgeleid om ook op andere beleidsvelden adequaat toezicht te kunnen houden.

Een gedetailleerd tijdschrijfsysteem moet de kengetallen die in 'Correct en Consequent' (het handhavingsprogramma van de gemeente voor 2003-2006) zijn vastgelegd, aanscherpen en een steeds realistischere waarde geven. Opvallend is dat in het programma een verdeling van capaciteit over ad hoc en programmatisch handhaven wordt gemaakt van 20-80 procent. In de praktijk blijkt deze verdeling hanteerbaar.

De gemeente werkt met een registratie van het nalevingsniveau. Op basis hiervan worden accenten in handhaving verlegd als hier aanleiding toe is. Als een frequente controle van een bepaalde bedrijfstak er bijvoorbeeld toe leidt dat er minder overtredingen worden geconstateerd, dan kan men er voor kiezen de controlefrequentie voor deze bedrijfstak terug te brengen. De

capaciteit kan dan worden ingezet voor een frequentere controle van een andere bedrijfstak waarvan men een laag nalevingsniveau vermoedt.

'Correct en Consequent', het handhavingsprogramma van de gemeente Moerdijk voor 2003-2006, is te vinden op: [www.handhavingsbeleid.nl](http://www.handhavingsbeleid.nl)

#### *Venray*

De gemeente Venray heeft in 2002 een Nota Programmatisch Handhaven vastgesteld. De gemeente heeft de handhavingsactiviteiten geïnventariseerd. Per beleidsveld zijn er aan de activiteiten doelen en geambieerde nalevingsniveaus gekoppeld (zie kader). In het verlengde hiervan heeft men een schatting gemaakt van de capaciteit die voor dit nalevingsniveau nodig en beschikbaar is.

In de uitvoering van het handhavingsbeleid streeft men in de gemeente zoveel mogelijk naar gebiedsgericht werken: elke buitendienstmedewerker heeft een 'wijk' waar hij/zij toezicht houdt. Men is van mening dat adequaat en integraal handhaven het best is gewaarborgd als buitendienstmedewerkers het gebied goed kennen. Dit wordt beter mogelijk als medewerkers een eigen wijk hebben.

Venray hecht belang aan een scheiding van vergunningverlening en handhaving, niet alleen op het uitvoerende maar ook op het bestuurlijke vlak. Om deze reden heeft de burgemeester handhaving in zijn portefeuille en is een wethouder verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en bouwen. Kritisch handelen is zo ook op bestuurlijk niveau beter gewaarborgd.

De Nota Programmatisch Handhaven van de gemeente Venray is te vinden op: [www.handhavingsbeleid.nl](http://www.handhavingsbeleid.nl)



Kader B5-1: beleidsveld bouw- en woningtoezicht gemeente Venray

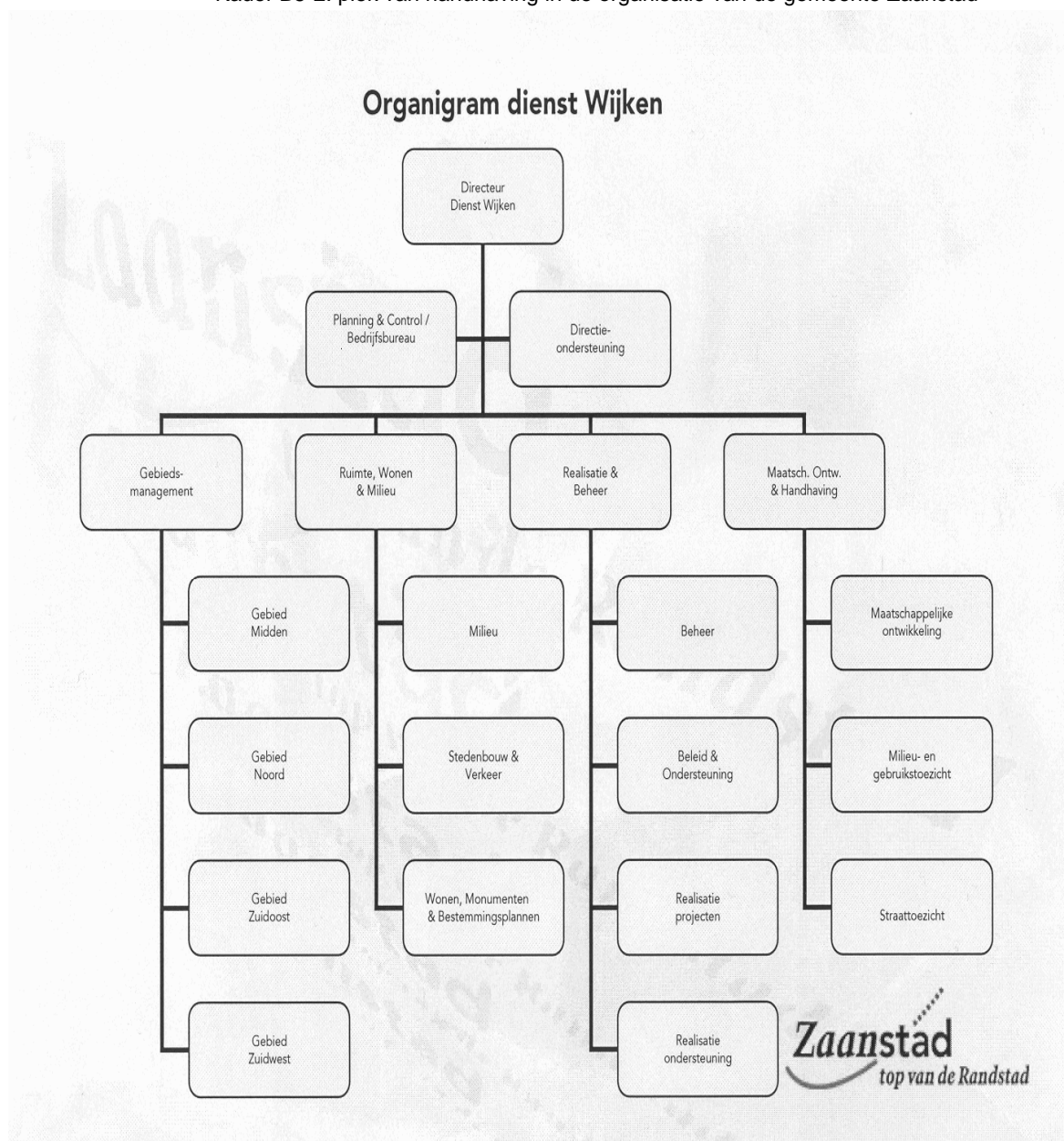
<b>Beleidsveld</b>	<b>Bouw- en woningtoezicht incl. brandveiligheid en monumenten</b>
<b>Afdeling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Bouwen en Milieu en Openbare Orde en Veiligheid</li> </ul>
<b>Handhavingsdoel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Waarborgen constructieve veiligheid en brandveiligheid</li> </ul>
<b>Kernbepalingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Regelgeving Bouwbesluit m.b.t.</li> <li>□ Veiligheid; brand-, gebruiks- en constructieve veiligheid</li> <li>□ Gezondheid; lucht, licht en wering van vocht en geluid</li> </ul>
<b>Ambitie/-Nalevingsniveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ M.b.t. nieuwbouw: 100% naleving van de kernbepalingen</li> <li>□ M.b.t. bestaande bouw: te bepalen na vaststelling basisniveau</li> </ul>
<b>Werkwijze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ <u>Nieuwbouw:</u></li> <li>□ Klein tot € 25.000 afhandeling meldingen</li> <li>□ Middelgroot € 25.000 tot € 250.000 steekproefsgewijs. 80% controle van alle aanvragen op veiligheid en gezondheid en 60% controle van de aanvragen op overige regelgeving Bouwbesluit</li> <li>□ Groot v.a. € 250.000 100% controle van alle aanvragen en naleving alle onderdelen Bouwbesluit</li> <li>□ De bestaande bouw is niet goed in beeld. Alleen afhandeling meldingen. Er is verkrotting in bepaalde gebieden van Venray, de brandveiligheid is niet zichtbaar en er vindt illegale bouw plaats. Ook wijzigingen in gebruik, die van invloed kunnen zijn op de brandveiligheid, zijn niet in beeld. Basisniveau voor bestaande bouw moet worden vastgesteld alvorens projectmatig verdere actie kan worden ondernomen. Inventarisatie middels langsrijden.</li> <li>□ Kamerverhuurverordening moet in procedure, zicht op kamerverhuur is er juridisch instrument ontbreekt.</li> <li>□ Integrale handhavingsaanpak met o.m. politie, bouw- en woningtoezicht en brandweer in het kader van project huisvesting buitenlandse werknemers.</li> <li>□ Jaarlijks rijks- en gemeentelijke monumenten digitaal vastleggen</li> </ul>
<b>Sanctiebeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ M.b.t. nieuwbouw:</li> <li>□ Stilleggen bouw, bestuursdwang</li> <li>□ M.b.t. bestaande bouw:</li> <li>□ Bij signalering onder basisniveau: opname maken gehele pand. Brief aan eigenaren ter informatie, met verzoek opknappen.</li> <li>□ Bij niet opknappen vooraanschrijving, zienswijze, aanschrijving met bestuursdwang.</li> </ul>
<b>Raming capaciteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ M.b.t. nieuwbouw:</li> <li>□ 4.202 uur</li> <li>□ M.b.t. bestaande bouw:</li> <li>□ Afhandeling meldingen 500 uur</li> <li>□ 5 procedures per jaar niet voldoen aan basisniveau; totale procedure incl. bezwaar beroep per pand 100 uur = 500 uur</li> <li>□ Digitaal vastleggen monumenten 100 uur</li> <li>□ Totaal 5.302 uur</li> </ul>
<b>Randvoorwaarden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Kamerverhuurverordening maken en vaststellen</li> <li>□ Vaststelling basisniveau bestaande bouw</li> </ul>
<b>Partner(s)</b>	

Bron: Nota Programmatisch Handhaven, Sector Stedelijk Beheer gemeente Venray, oktober 2002

### *Zaanstad*

De gemeente Zaanstad heeft handhaving op het terrein van milieu, ruimtelijke ordening, woningwet, drank en horeca, APV, gebruiksvergunningen en bouwregelgeving (exclusief nieuwbouw, afdeling Ruimte, Wonen en Milieu) ondergebracht bij één afdeling, de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling en Handhaving (zie kader B5-2). De vergunningverlening vindt plaats op een andere afdeling. De gemeente is voor wat betreft handhaving opgedeeld in een aantal geografische gebieden. Binnen deze gebieden houdt één medewerker (op straat) toezicht op alle bovengenoemde beleidsvelden en houdt één medewerker zich bezig met reactieve handhaving (op basis van klachten). Deze functionarissen worden ondersteund door een aantal specialisten op beleidsvelden als geluid en constructie. Per 'spoor' is een jurist aangewezen. Er is dus een duidelijke scheiding tussen preventief en repressief toezicht gemaakt. De uitvoerende medewerkers zijn gericht op signaleren ten behoeve van alle beleidsvelden.

De praktijk blijkt in Zaanstad ook uit te wijzen dat er uit het verleden een 'stuwmeer' aan onontdekte regelovertredingen bestaat. De handhavingssketen is niet berekend op een dergelijke hoeveelheid overtredingen die uit het verleden stammen. Als een groot aantal oude 'zaken' wordt ontdekt, moet er een keuze gemaakt worden: handhaven of gedogen. Deze keuze en consequenties worden aan het college voorgelegd. Een hanteerbare uitvoering vraagt soms om een generaal pardon. Wel is er een degelijk vrijstellingenbeleid nodig dat financiële risico's voor de gemeente afdekt.



### Hoogwaardig Handhaven in de Sociale Zekerheid

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in de jaren '90 samen met een aantal gemeenten en adviesbureau Radar het gedachtegoed 'Hoogwaardig Handhaven' ontwikkeld. Dit gedachtegoed gaat ervan uit dat wanneer sociale diensten zowel preventieve als repressieve aanpassingen in hun uitvoeringspraktijk doorvoeren, de spontane naleving van regels door bijstandsccliënten toeneemt. De preventieve en repressieve maatregelen zijn te verdelen in vier zogenaamde 'visievelden', te weten:

1. Informeren op maat: de cliënt wordt gericht geïnformeerd over de regels waar hij zich aan moet houden. Dit betekent dat hij alleen die informatie krijgt die ook op zijn situatie van toepassing is.
2. Optimaliseren dienstverlening: de cliënt mag geen onnodige (administratieve) drempels in de dienstverlening tegenkomen: dit zorgt ervoor dat de cliënt zich gemakkelijk aan de regels kan houden en accepteert dat de regels er zijn.
3. Controle op maat: controles worden signaalgestuurd of risicogestuurd uitgevoerd: in plaats van periodieke heronderzoeken vinden de controles meer gericht plaats: als daar een aanleiding toe is of als een cliënt voldoet aan een bepaald risicoprofiel. Hierdoor zullen de cliënten de pakkans na regelovertrading hoger achten.
4. Daadwerkelijk sanctioneren: na constatering van regelovertrading volgt daadwerkelijk een sanctie: lik-op-stuk beleid met passende sancties moet ertoe leiden dat potentiële fraudeurs zich bedenken omdat ze de kans op een sanctie reëel en afschrikwekkend vinden.

Het gedachtegoed is gebaseerd op de veronderstelling dat aanpassingen op de vier visievelden ertoe leiden dat de cliënt eerder bereid zal zijn zich aan de regels te houden en deze bereidheid ook (uiteindelijk) vertaald in feitelijk gedrag.

Om wijzigingen op de vier visievelden door te voeren, is het van belang dat gemeenten de beleidscyclus volgen: na het formuleren van een plan wordt het plan in de praktijk toegepast. Vervolgens wordt gemeten wat de resultaten van de nieuwe werkwijze zijn en wordt gekeken of het nodig is om het oorspronkelijke plan aan te passen.

Ook de gemeente Woerden, afdeling Sociale Zaken, heeft Hoogwaardig Handhaven als werkwijze omarmd. In haar nieuwsbrief van januari 2005 worden de uitgangspunten hiervan aan de burger uitgelegd.

Er is geen relatie met de Integrale Handhavingsnota; deze richt zich op “de bebouwde omgeving, het (leef)milieu en de openbare ruimte”, zo staat op pagina 1 van de Nota te lezen.

## BIJLAGE 7



Aan de Rekenkamercommissie  
van de gemeente Woerden  
T.a.v. de heer N. Persoon  
Postbus 45  
3440 AA Woerden

Onderwerp:  
Onderzoek Handhaving

Uw Kenmerk:	Uw brief van: 12 juli 2006 geregistreerd onder nr.: 6973	Datum: 31-8-2006
Ons Kenmerk:	Doorkiesnummer/Behandeld door: 428615 / M. van Kuijk	Verz.

U-

Geachte heer Persoon,

In juli hebben wij het rapport van uw commissie omtrent het onderzoek naar de handhaving bij de gemeente Woerden ontvangen.

Allereerst willen wij onze waardering uitspreken over het rapport. In grote lijnen onderschrijven wij de bevindingen uit het rapport.  
Het rapport geeft een duidelijke analyse van de knelpunten en problemen.

Bij de aanbevelingen wordt aangegeven dat voor een adequate handhaving zowel beleidsmatige als organisatorische veranderingen nodig kunnen zijn.  
Wij zullen de voorgestelde veranderingen meenemen met de voorbereidingen die in september 2006 in gang worden gezet voor de introductie van de omgevingsvergunning.

Heeft u nog vragen over deze brief dan kunt u contact opnemen met mevrouw M.A. van Kuijk, hoofd van de afdeling Bouwzaken. Zij is telefonisch bereikbaar op nummer 428615 en via e-mail [kuijk.m@woerden.nl](mailto:kuijk.m@woerden.nl).

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Woerden

A.C.J. Kwakkernaat      mr. H.W. Schmidt  
Secretaris                      burgemeester

Postadres: Postbus 45 3440 AA Woerden	Bezoekadres: Blekerijlaan 14 Woerden Telefoon: 0348 428 911 Telefax: 0348 424 108	Telefoon: 03480 428 911 Telefax: 03480 424 108 Bank: BNG 28.50.09.672 BTW-nummer: NL0017.21.860.B.02 Banknummer: 28 50 09 672
Postadres: Postbus 45, 3440 AA Woerden	Bezoekadres: Blekerijlaan 14, Woerden	E-mail: <a href="mailto:stadhuis@woerden.nl">stadhuis@woerden.nl</a> Website: <a href="http://www.woerden.nl">www.woerden.nl</a>