



Gemeente
Elburg



GEMEENTE OLDEBROEK

Integrale handhaving



**gemeente
putten**



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Groningen, juni 2011





pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Gemeente Nunspeet

Integrale handhaving

Groningen, juni 2011

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Rekenkamercommissies Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten

Een van de taken die de rekenkamercommissies hebben, is het controleren of het college van burgemeester en wethouders de opgedragen taken op de juiste wijze uitvoert. Het gevoerde bestuur wordt op rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst. De rekenkamercommissies zijn speciaal voor die taak ingesteld. De commissies doen regelmatig onderzoek binnen de gemeentelijke organisaties.

Het is belangrijk dat de commissies onafhankelijk van iedereen hun werk kunnen doen. De commissies zelf wat zij gaan onderzoeken en hoe zij het onderzoek vervolgens uitvoeren.

Samenstelling

De afzonderlijke rekenkamercommissies bestaan uit externe leden. Elke commissie wordt ondersteund door een secretaris.

Leden: J. Bonhof
A.W.V. Banken

Voorzitter: drs. B. Steiner

Ambtelijk secretarissen: mr. ir. M.C. Luiting
dr. ir. M. Florijn
J. Tabak
mr. P.F.A. Klein

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

Onderzoekers: prof. dr. H.B. Winter
mr. drs. M. Batting
mr. J. Nagtegaal
S. Overkamp

Contact: Postbus 70
8080 AB Elburg

Inhoud

INLEIDING	2
1.1 AANLEIDING	2
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	3
1.3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	5
1.3.1. Beschrijving context en ontwikkeling normenkader	5
1.3.2. Documentonderzoek	5
1.3.3. Interviews	5
1.3.4. Dossieronderzoek	5
1.3.5. Benchmark	5
1.3.6. Normenkader	5
BEVINDINGEN	9
2.1 INLEIDING	9
2.2 HANDHAVINGSBELEID IN NUNSPEET	9
2.2.1. (Ontwikkelingen) Integraal handhavingsbeleid	10
2.2.2. (Ontwikkeling) specifiek handhavingsbeleid	12
2.3 UITVOERING VAN HANDHAVINGSBELEID	14
2.3.1. Organisatie van de handhavingspraktijk	14
2.3.2. Strategie en werkwijze	15
2.3.3. Interne en externe afstemming	17
2.4 STURING EN BEHEERSING	19
2.4.1. Monitoring en evaluatie	19
2.4.2. Communicatie met de gemeenteraad	20
BENCHMARK	21
3.1 INLEIDING	21
3.2 HANDHAVINGSBELEID	21
3.3 UITVOERING	22
3.4 STURING EN BEHEERSING	24
3.5 OVERZICHT	24
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	27
4.1 INLEIDING	27
4.2 CONCLUSIES	27
4.2.1. Beleid	27
4.2.2. Uitvoering	29
4.2.3. Sturing en beheersing	31
4.3 SLOTBESCHOUWING	32
4.4 AANBEVELINGEN	33
BIJLAGE I: THEORETISCH KADER	34
BIJLAGE II: NORMENKADER	40

Inleiding

1.1 Aanleiding

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het handhaven van verschillende regels. Gedacht kan worden aan gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en aan voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. Regels worden gesteld om bepaalde doelen te bereiken op bijvoorbeeld de gebieden leefbaarheid, veiligheid en gezondheid. Goede naleving is een – noodzakelijke, maar vaak nog niet voldoende – voorwaarde voor het bereiken van deze doelen.

Op basis van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt voor het bestuursorgaan een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt in dat bij overtreding van een voorschrift het bestuursorgaan handhavend moet optreden tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Een bijzondere omstandigheid zou bijvoorbeeld concreet zicht op legalisatie kunnen zijn. Over het algemeen geldt dat een bijzondere omstandigheid niet snel kan worden aangenomen. Verder geldt een sterkere plicht om te handhaven als een verzoek daartoe door een derde is gedaan.

Omdat het onmogelijk is alle regels op hetzelfde niveau te handhaven, moeten keuzes worden gemaakt. Wat gaan we handhaven, hoe doen we dat en wanneer? Het is verstandig en soms, bijvoorbeeld bij milieuhandhaving, zelfs voorgeschreven dat dergelijke zaken in plannen en beleid worden vastgelegd. Op die wijze wordt het heft in eigen hand genomen en regie gevoerd en zijn het niet de incidenten die bepalen wanneer het bestuur achteraf met handhavingsproblemen wordt geconfronteerd. Ook biedt handhavingsbeleid houvast bij gerechtelijke procedures. Idealiter worden handhavingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet, gericht op de bevordering van naleving van regelgeving en op het zo optimaal mogelijk beheersen van de risico's van niet-naleving. Om dat op een goede manier te kunnen doen moeten dus prioriteiten gesteld worden: het aantal normen waarop moet worden toegezien en de terreinen waarop dat het geval is, is zodanig omvangrijk dat in het handhavingsbeleid keuzes moeten worden gemaakt.

In de afgelopen jaren zijn veel handhavende organisaties hun handhavingsbeleid systematischer vorm gaan geven en professioneler gaan aanpakken. Aanleiding hiervoor zijn het verschijnen van het rapport van de commissie-Michiels in 1998, waarin een omvangrijk handhavingstekort werd geconstateerd, en de in het kielzog daarvan gestarte initiatieven om

handhaving(sbeleid) te verbeteren. De vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Vondelam onderstreepten nog eens het belang van goede handhaving.

In 2000 startte het ministerie van Justitie het landelijk project 'Handhaven op niveau', dat tot doel had handhaving te professionaliseren en betrokken organisaties beter te laten samenwerken. Inmiddels is dit project opgevolgd door 'Handhaven met effect', waarin de nadruk ligt op de effectiviteit van handhaving. Ook op andere terreinen werden initiatieven ondernomen tot professionalisering van de handhaving. Per 1 januari 2005 moesten alle gemeenten op het gebied van milieuwetgeving voldoen aan vastgestelde kwaliteitscriteria. Ook de wijzigingen van de Woningwet en de Wet Ruimtelijke Ordening zijn gericht op een betere inbedding van handhaving in de wetgeving.

Onder handhavers en hun bestuursorganen is in dit proces consensus ontstaan over wat een professionele manier van handhaven inhoudt.¹ Handhaving vereist tal van afwegingen die het beste in een cyclus gepland, uitgevoerd en geëvalueerd kunnen worden. Deze wijze van handhaving staat bekend als "programmatisch handhaven". Programmatisch handhaven is één van de ontwikkelingen die in gang is gezet om de handhaving in Nederland op kwalitatief hoger niveau te brengen. In dit kader hebben gemeenten handhaving veelal vorm gegeven door het opstellen van (integrale) beleidsplannen en door het invoeren van diverse overlegvormen gericht op samenwerking bij handhaving. Het doel daarvan is om de handhaving gestructureerd en integraler vorm te geven.

Ook bij de invoering van de Wabo is het belang van programmatisch en integraal handhaven gebleken. In de uitvoeringsregeling van de Wabo, het besluit Omgevingsrecht (Bor), zijn de kwaliteitseisen van handhaving opgenomen die voor een groot deel aansluiting vinden bij het programmatisch handhaven. De uitwerking van de kwaliteitseisen verloopt namelijk onder andere via het handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma, uitvoeringsorganisatie, monitoring en rapportage, gebaseerd op samenhangende processtappen waarop het concept van programmatisch handhaven tevens is gestoeld. Voor een nadere uitwerking van deze eisen zoals opgenomen in het Bor wordt verwezen naar het theoretisch kader in bijlage I.

Mede omdat het onderwerp integrale handhaving bij het merendeel van de gemeenteraden hoge prioriteit heeft, dit onder andere gezien de landelijke ontwikkelingen aangaande integrale handhaving, hebben de rekenkamercommissies van de gemeenten Elburg, Nunspeet, Oldebroek en Putten besloten onderzoek te doen naar dit onderwerp. Het concept van programmatisch handhaven is hierbij als uitgangspunt genomen. Daarover is in bijlage I nog verder uitgebreid. De resultaten van dit onderzoek, dat is uitgevoerd door Pro Facto, liggen ten grondslag aan dit rapport van de rekenkamercommissies.

1.2 Onderzoeksvragen

Aan het onderzoek ligt de volgende centrale onderzoeksvraag ten grondslag:

Wat is de kwaliteit en volledigheid van het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan en in hoeverre wordt hieraan sturing gegeven?

¹ Algemene Rekenkamer, "Handhaven en gedogen", 2005, www.rekenkamer.nl.

Deze vraag valt uiteen in verschillende onderdelen. In het kader van het onderzoek zal allereerst per gemeente worden ingegaan op het handhavingsbeleid. Voor alle gemeentelijke beleidsvelden wordt de kwaliteit en volledigheid van het handhavingsbeleid beschreven en beoordeeld. Vervolgens wordt onderzocht hoe dit beleid wordt uitgevoerd. Deze deelvraag wordt beantwoord voor de volgende drie beleidsvelden:

1. Bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening;
2. Milieu;
3. Brandveiligheid.

Gekozen is voor deze beleidsvelden omdat zich daar de grootste risico's (kans op niet-naleving en de ernst van de gevolgen daarvan) voordoen. Ten slotte zal ten aanzien van het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan worden nagegaan op welke wijze sturing en beheersing, door onder andere monitoring en evaluatie, plaatsvinden. Met betrekking tot deze drie deelonderzoeken zijn verschillende deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn hieronder per onderzoeksonderdeel weergegeven.

Deelonderzoek I - Beleid	
1	Welk algemeen en specifiek handhavingsbeleid is vastgesteld?
2	Hoe heeft de bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden?
3	Welke voornemens bestaan er ten aanzien van het handhavingsbeleid en de handhaving?
4	In hoeverre is sprake van programmatisch handhavingsbeleid?
5	In hoeverre is sprake van integraal handhavingsbeleid?
6	Hoe moet het handhavingsbeleid worden gekwalificeerd?

Deelonderzoek II - Uitvoering	
7	Zijn de uitgangspunten van de Integrale handhavingsnota, evaluaties en jaarverslagen adequaat verwerkt in de handhavingsprogramma's?
8	Zijn er concrete handhavingsacties bij de prioriteiten opgenomen in het handhavingsprogramma?
9	Wordt in de praktijk gewerkt conform de uitgangspunten van het beleid en de handhavingsprogramma's?
10	Zijn de personele, financiële en organisatorische aspecten van dien aard dat de gestelde handhavingsdoelen kunnen worden bereikt?
11	Zijn er achterstanden ontstaan en wat is de stand van zaken per 31 december 2009?
12	Welke risico's doen zich voor op het gebied van handhaving?
13	Wat zijn de belangrijkste knelpunten op het gebied van handhaving?
14	In hoeverre is in de uitvoeringspraktijk sprake van programmatische handhaving?
15	In hoeverre is in de uitvoeringspraktijk sprake van integrale handhaving?
16	Hoe moet de handhavingspraktijk worden gekwalificeerd?

Deelonderzoek III – Sturing en beheersing	
17	Op welke wijze geven de raad, het college en het ambtelijk apparaat invulling aan hun rollen met betrekking tot de handhaving?
18	Hoe vindt de informatievoorziening en –uitwisseling plaats tussen raad, college en ambtelijk apparaat?
19	Hoe moeten de sturing en beheersing van het handhavingsbeleid worden gekwalificeerd?

1.3 Methodologische verantwoording

1.3.1. Beschrijving context en ontwikkeling normenkader

In bijlage I is een beschrijving van het begrip handhaving opgenomen, zijn de handhavingsprocessen en de rol van programmatisch en integraal handhaven omschreven. De beschrijving van dit theoretisch kader is vooral bedoeld als achtergrond en context, maar heeft ook als functie het identificeren van de uitgangspunten van het programmatisch en integraal handhaven om dienst te kunnen doen als kader bij de ontwikkeling van het normenkader.

1.3.2. Documentonderzoek

Het tweede deel van het onderzoek bestond uit documentonderzoek. Dit deelonderzoek heeft tot doel het in kaart te brengen van het beleid en op welke manier uitvoering gegeven wordt aan dat beleid. Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van de personele en financiële middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van handhaving.

1.3.3. Interviews

De informatie verkregen uit het documentonderzoek heeft verdieping gekregen door middel van interviews. Ingegaan is op onder andere de voornemens ten aanzien van het handhavingsbeleid en de handhaving, op gehanteerde vaste gedragslijnen die niet geëxpliceerd zijn in beleid, op knelpunten en risico's.

Per gemeente zijn gesprekken gevoerd met afdelingshoofden op het gebied van bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening, milieu en brandveiligheid en met diverse medewerkers toezicht en handhaving. Tevens is een gesprek gevoerd met de portefeuillehouder. Naast deze gesprekken hebben telefonische interviews met een aantal gemeenteraadsleden plaatsgevonden.

1.3.4. Dossieronderzoek

Om de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk van de handhaving vast te stellen is een dossieronderzoek verricht. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om de dossierstudie te richten op het beleidsterrein milieu. De bevindingen die in het documentenonderzoek en de interviews naar voren zijn gekomen en die onder andere zien op het werken volgens stappenplannen, integraal werken en de afstemming met andere betrokken partijen, zijn op basis van het dossieronderzoek nader tegen het licht gehouden. In totaal zijn in Nunspeet vijf dossiers onderzocht.

1.3.5. Benchmark

De handhaving in de vier gemeenten is met elkaar vergeleken. De onderlinge verschillen en overeenkomsten ten aanzien van de drie deelonderzoeken (beleid, uitvoering, sturing en beheersing) worden in hoofdstuk 3 tegenover elkaar gezet.

1.3.6. Normenkader

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de rekenkamercommissie een normenkader vastgesteld. Deze normen dienen als maatstaf voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De normen zijn ingedeeld aan de hand van de drie gehanteerde deelonderzoeken van dit onderzoek. Niet bij elke deelvraag is een norm opgenomen omdat die betreffende deelvragen beschrijvend van aard zijn en er geen indicatoren nodig zijn om de vraag te kunnen beantwoorden. Dit betreft de deelvragen: 3, 11, 12 en 13. De deelvragen 6, 16 en 19 geven een overkoepelend beeld van de voorgaande vragen (en de daarbij behorende normen) in het betreffende deelonderzoek. Om die reden zijn voor die deelvragen ook geen aparte normen opgesteld.

Als bijlage II bij dit eindrapport is een uitvoerige beschrijving van dit normenkader opgenomen.

TABEL 1: NORMENKADER

NORM	CRITERIA	ONDERZOEKSVRAAG
BELEID		
De handhaving vindt plaats op grond van een probleemanalyse	Er is een analyse verricht van: De omvang van het handhavingsterrein De problemen De effecten van niet-naleving De kansen op overtreding	2 en 4
Er is algemeen, gemeentebreed geldend, handhavingsbeleid vastgesteld	Het gevoerde beleid is schriftelijk vastgelegd na een besluit van het bevoegde bestuursorgaan	1, 4 en 5
Het algemene beleid is per handhavingsterrein adequaat uitgewerkt	De doelstellingen en werkwijze van het algemene beleid zijn uitgewerkt in het specifieke beleid	5
In het algemene en specifieke handhavingsbeleid zijn doelstellingen (SMART) benoemd	Het specifieke beleid is niet in strijd met het algemene beleid De doelstellingen omvatten ten minste: Een omschrijving van het doel per beleidsterrein Meetbare indicatoren voor alle doelstellingen, inclusief afspraken over monitoring daarvan	4
In het algemene en specifieke handhavingsbeleid zijn prioriteiten gesteld	Rekening houdend met de probleemanalyse en evaluaties zijn prioriteiten gesteld	2 en 4
De prioriteiten en doelstellingen zijn samenhangend en consistent	De doelen en prioriteiten zijn afgestemd met andere interne en externe partijen De doelen en prioriteiten zijn eenduidig	4 en 5
UITVOERING		
De handhavingsorganisatie handelt op basis van een nalevingsstrategie	Vastgelegd is met welke instrumenten de organisatie naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbij speelt.	2 en 14
Er is sprake van interne afstemming tussen vergunningverlening en handhaving en externe afstemming met externe organisaties als het Openbaar Ministerie	De mate van interne afstemming met vergunningverlening en overige relevante organisatieonderdelen De mate van externe afstemming met bij handhaving betrokken organisaties	2 en 15

Er wordt gehandeld op basis van protocollen	Vastgelegd is hoe de toezicht- en handhavingsbevoegheden worden toegepast en hoe de afstemming met andere partijen plaatsvindt.	9 en 14
Er wordt gewerkt op basis van een uitvoeringsprogramma	Het beleid is vertaald in een uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma bevat een concrete werkplanning voor alle betrokken organisatieonderdelen met een weergave van de concrete handvingsactiviteiten en benodigde capaciteit	9, 14 en 15
Er zijn vastgestelde handhavingsprogramma's met conform het in beleid vastgestelde prioritering	De mate waarin de uitvoering plaatsvindt conform het beleid Prioriteiten zijn gekoppeld aan concrete handhavingsacties	7, 8 en 9
De minimaal benodigde personele en financiële mid- delen en organisatorische condities zijn geborgd	Is er sprake van een inzichtelijke systematiek waarbij de verbinding wordt gelegd tussen de vastgestelde handhavingsprioriteiten en doelstellingen en de daarvoor benodigde inzet van personeel en middelen (kosten van beleid in termen van mensen en middelen) De personele en financiële middelen zijn in de begroting vastgelegd Er wordt over voldoende deskundigheid (kennis, houding en vaardigheden) beschikt. Er is een opleidingsplan vastgesteld Scheiding vergunningverlening en handhaving Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden zijn schriftelijk vastgelegd Bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren	10
STURING EN BEHEERSING		
Er is sprake van monitoring	Er worden overzichten bijgehouden van het aantal uitgevoerde controles, de geconstateerde overtredingen en de opgelegde sancties	17 en 18
Er wordt verantwoording afgelegd	De mate waarin aan het college en de raad wordt gerapporteerd over de activiteiten, resultaten en effecten	17 en 18
Er is sprake van evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling van het beleid	De handhaving wordt periodiek geëvalueerd Resultaten en aanbevelingen worden teruggekoppeld Beleid wordt zo nodig aangepast	2, 7 en 18

Bevindingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van handhaving in de gemeente Nunspeet. In de eerste plaats wordt het vastgestelde beleid in paragraaf 2.2 beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen het integrale handhavingsbeleid en het handhavingbeleid gericht op een specifiek handhavingsterrein. Vervolgens wordt ingegaan op de praktijk van de handhaving op drie terreinen (paragraaf 2.3):

1. Bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening
2. Milieu
3. Brandveiligheid

Ten slotte worden in paragraaf 2.4 sturing en beheersing van het handhavingsbeleid aan de orde gesteld.

2.2 Handhavingsbeleid in Nunspeet

In deze paragraaf wordt zowel het integrale handhavingsbeleid als het handhavingsbeleid gericht op een bepaald handhavingsterrein beschreven zoals dat gemeentebreed gold in de periode 2008-2009 in de gemeente Nunspeet. Ook de ontwikkeling van integraal handhavingsbeleid komt aan de orde. Het specifieke handhavingsbeleid wordt in paragraaf 2.2.2 uiteengezet aan de hand van de (vastgestelde) handhavingsnota's voor een bepaald beleidssterrein.

Hieronder is een overzicht gegeven van het totale handhavingsbeleid in Nunspeet. Uit tabel 2 blijkt welke handhavingstaken zijn opgenomen in het integrale dan wel in een specifiek handhavingsbeleid.

TABEL 2: HANDHAVINGSBELEID IN NUNSPEET

HANDHAVINGSTAKEN	INTEGRALE NOTA	SPECIFIEK BELEID
Bouwvergunningsplichtige bouwwerken	x	
Brandveiligheid nieuwe gebouwen	x	
sloopvergunning	x	
welstand	x	
Milieu	x	x
APV	x	
Permanente bewoning recreatieobjecten	x	
Belastingwetgeving	x	
Wet op de Kansspelen	x	
Subsidies	x	
Leerplicht	x	x
Kinderopvang	x	x
Wet werk en bijstand		x
Gemeentelijke Basisadministratie	x	
Drank- en Horecawet	x	
Wet voorziening gehandicapten	x	

2.2.1. (Ontwikkelingen) Integraal handhavingsbeleid

In het collegeprogramma 2006-2010 is integrale handhaving van wet- en regelgeving als belangrijke prioriteit aangemerkt. In het verlengde daarvan heeft de gemeenteraad van de gemeente Nunspeet in maart 2007 de "Nota Integrale Handhaving, gemeente Nunspeet 2007-2010" vastgesteld. Het onderwerp integrale handhaving was bij de vaststelling van deze nota niet nieuw voor de gemeente. De jaren voorafgaand aan de vaststelling van deze nota heeft de gemeente op verschillende manieren vorm gegeven aan haar handhavingstaak. De nota Integrale handhaving uit 2003 is hiervoor onder andere een belangrijk vertrekpunt geweest. Voor het opstellen van de nota 2007-2010 zijn diverse inspraakbijeenkomsten georganiseerd. Door middel van een documentstudie en overleg heeft de gemeentelijke organisatie de handhavingstaken in beeld gebracht en beoordeeld.

De integrale handhavingsnota richt zich op het toezicht en de handhaving van de fysieke leefomgeving met als doel een bijdrage te leveren aan de naleving van gestelde normen en regels. De visie op handhaving voor de gemeente Nunspeet luidt daarbij als volgt:

De gemeente Nunspeet wil voor handhaving tot een structurele en integrale aanpak komen. De gemeente heeft hierbij de ambitie handhaving zichtbaar te maken, het vertrouwen in de gemeente te versterken en handhaving op een kwalitatief hoog niveau te brengen. Niet alleen het voorkomen van overtreding van regels, maar ook de (dreiging van) toepassing van

*bestuurs- of strafrechtelijke instrumenten maakt dat de gemeente in de volle breedte inzet op handhaving.*²

Belangrijk voor de gemeente is dat burgers en bedrijven eerst moeten weten wat er van ze verwacht wordt, waarom en hoe. Verder moeten burgers en bedrijven zo veel mogelijk gestimuleerd worden de regels ook juist toe te passen. Deze visie wordt in de nota vertaald naar een aantal concrete beleidsuitgangspunten. Deze beleidsuitgangspunten gelden als richtinggevend bij de uitvoering van de handhavingstaken.

1. Voorkomen is beter dan genezen. De gemeente Nunspeet geeft naast repressieve handhaving, structureel aandacht aan preventie en preventieve handhaving.
2. Handhavingsbeleidsvoornemens en handhavingsresultaten worden, met inachtneming van de wet openbaar bestuur, openbaar gemaakt.
3. Tegen alle illegale situaties wordt handhavend opgetreden.
4. In uitzonderlijke gevallen wordt gedoogd, in de vorm van een beschikking die openbaar wordt gemaakt.
5. Handhaving heeft een nalevingsdoel. Als de gestelde regel wordt nageleefd, is het doel van handhaving bereikt.
6. Om de samenwerking in de handhaving verder te bevorderen, moeten jaarlijks op te stellen handhavingsprogramma's worden opgenomen waar meerdere afdelingen, instanties en/of diensten bij betrokken zijn.
7. De uitvoering van de handhaving wordt uniform en gestandaardiseerd vastgesteld in handhavingsprotocollen.

De integrale handhavingsnota 2007-2010 moet een leidraad zijn voor verdere professionalisering van de wijze waarop de integrale handhavingsaanpak wordt aangepakt. In de nota zijn de bestaande handhavingstaken binnen de gemeente Nunspeet geïnventariseerd en is een zelfanalyse opgenomen waaruit het toenmalige niveau van handhaving blijkt. In een bijlage van de nota is een overzicht van de handhavingstaken weergegeven. Hierin is aangegeven op welke wijze deze taken zijn verdeeld over de verschillende afdelingen. Door de zelfanalyse ontstaat een beeld van de stand van zaken ten aanzien van handhaving binnen de verschillende beleidsvelden. De analyse laat verbeterpunten en aandachtsgebieden zien.

Op basis van de geformuleerde beleidsuitgangspunten en de zelfanalyse zijn de handhavingstaken geprioriteerd. Hierbij is een inschatting gemaakt van de risico's die aan de verschillende handhavingstaken zijn verbonden. Ten aanzien van deze risicoanalyse heeft de gemeente Nunspeet ervoor gekozen om gebruik te maken van de systematiek van het ministerie van Justitie. De risicoanalyse bestaat uit een aantal stappen. Allereerst is gekeken naar de belangen die gehecht worden aan de aspecten fysieke veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving, volksgezondheid, financiële gevolgen, natuur en imago. Vervolgens zijn de effecten van niet-naleving beoordeeld. Ten slotte is een inschatting gemaakt van de mate waarin verwacht kan worden dat de regels spontaan worden nageleefd wanneer de gemeente niet langer handhavend zou optreden. Onderstaande tabel geeft inzicht in de prioriteitstelling die op basis van de risicoanalyse tot stand is gekomen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de verschillende handhavingstaken zoveel mogelijk geclusterd zijn ten behoeve van het overzicht.

De nota moet resulteren in een denkkader en beleidsmatige onderlegger voor het jaarlijks op te stellen handhavingsprogramma (uitvoeringsdeel). In het uitvoeringsdeel wordt jaarlijks uiteengezet welke handhavingstaken de gemeente gaat uitvoeren met de daarvoor

² "Integrale handhaving gemeente Nunspeet", beleidsnota 2007-2010, 9.

beschikbare capaciteit. Het handhavingsprogramma komt nader aan de orde in paragraaf 2.3.

TABEL 3: RISICOINSCHATTING HANDHAVINGSOPGAVE

HOOG	MIDDELHOOG	LAAG
Brandveiligheid nieuwe gebouwen	Illegale stort	Luxe verzuim (verzuim rondom schoolvakanties)
Controle gebruiksvergunningen	Brandveiligheid evenementen	Naleving standplaatsvergunning algemeen
Naleving milieuvoorschriften	Slopen zonder sloopvergunning	Uithuiszetting
Klachten	Kinderdagverblijven en Peuterspeelzalen	Wet voorziening gehandicapten
Invordering van belastingen	Voortijdig schoolverlaten	Incidentele vergunning (onder meer APV)
Overlast jeugd (straathoekwerk)	Bodemverontreiniging	Bouwen in strijd met bouwverordening
Strijdig gebruik recreatieobjecten	Strijdig gebruik gebouwen/woningen	Bouwen in strijd met welstand
Controle handhaving toegangsregels natuurterreinen	Gemeentelijke basisadministratie	
Bouwen zonder bouwvergunning	Wet op de Kansspelen	
Zonder vergunning inrichting in werking	Parkeercontrole algemeen	
	APV	
	Afvalwater	
	Subsidieverstreking	
	drank- en horecavergunningen	
	Bouwen in strijd met Bouwbesluit	

2.2.2. (Ontwikkeling) specifiek handhavingsbeleid

In de gemeente Nunspeet is het handhavingsbeleid rond de beleidsthema's milieu, leerplicht, Wet werk en bijstand en kinderopvang in een specifiek handhavingsbeleid beschreven. In deze paragraaf wordt het desbetreffende handhavingsbeleid beschreven aan de hand van de bestaande handhavingsnota's.

Milieu

Naast het opnemen van milieuhandhaving in de integrale nota is in 2008 de handhaving op dit gebied in een specifieke nota "Milieuhandhaving 2008" vastgelegd. De betreffende nota dient in samenhang met de integrale nota te worden gelezen en dient tevens als input voor de integrale nota. Het document behelst een opsomming van uit te voeren controlebezoeken bij bedrijven waarvoor de gemeente het bevoegde gezag is. Hierbij is aangegeven in welke zwaartecategorie de te controleren bedrijven vallen en de soorten controles die plaatsvinden. Daarnaast vindt een opsomming plaats van gerichte controlebezoeken en bijzondere projecten. Aan de hand van al deze gegevens worden de controles toebedeeld en de (globaal) noodzakelijk capaciteit aangegeven. Ook zijn in het document "Milieuhandhaving 2008" de resultaten van de risicoanalyse voor milieuaspecten opgenomen. In de onderstaande tabel wordt dit weergegeven.

TABEL 4: PRIORITERING HANDHAVING MILIEU GEMEENTE NUNSPEET

HOOG	MIDDEL	LAAG
Zonder vergunning in werking	Bodemverontreiniging	-
Naleving voorschriften algemeen	Geluidsaspecten	
Klachten	Afvalwater	

Wet werk en bijstand

Het beleidsplan "Hoogwaardige handhaving" van de gemeente Nunspeet, vastgesteld in april 2004, is gericht op handhaving met betrekking tot de Wet werk en bijstand. Doordat bij de invoering van de WWB de kosten voor bijstandsuitkeringen geheel voor rekening van de gemeente komen loopt de gemeente daarmee ook grote risico's. Het beleidsplan speelt hierop in. Daarnaast verhoogt het de kwaliteit van de bedrijfsvoering waardoor er efficiënter en effectiever gewerkt kan worden.

De gemeente Nunspeet sluit zich in het beleidsplan aan bij de handhavingsdefinitie die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hanteert. De definitie luidt: *"een samenstel van activiteiten gericht op het voorkomen en bestrijden van fraude in het kader van de Wwb"*. Handhaving heeft als doel dat activiteiten worden ontwikkeld die ervoor zorgen dat mensen zich aan de wet- en regelgeving houden. Hierbij staat het bevorderen van de *spontane* nalevingsbereidheid van cliënten voorop. Als aanvulling daarop zijn repressieve maatregelen mogelijk: controle, opsporing en sanctionering. Hoewel de definitie enigszins afwijkt van de definitie van handhaving in de Nota "Integrale Handhaving gemeente Nunspeet" is de gehanteerde definitie niet strijdig met die van de Nota. De reden voor de in dit beleidsplan omschreven definitie houdt verband met de definitie welke het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hanteert in de tijdelijke stimuleringsregeling hoogwaardige handhaving. De aan de gemeente toegekende subsidie is op deze regeling gebaseerd.

Kinderopvang

Het handhavingsbeleid en sanctiebeleid van de gemeente Nunspeet ten aanzien van handhaving en kwaliteit van kinderopvang is neergelegd in het Afwegingsmodel Handhaving Kinderopvang. Dit handhavingsbeleid is door de gemeenteraad van de gemeente Nunspeet vastgesteld op 5 november 2009. De GGD houdt toezicht, de gemeente handhaaft op basis van de inspectierapporten van de GGD.

De eerste (juridische) stap is meestal het opleggen van een aanwijzing. Ingeval de GGD al een bevel heeft gegeven, dan kan dit worden beschouwd als fase 1. De gemeente kan dan direct overgaan naar fase 2: het opleggen van andere sancties. Het opleggen van een aanwijzing is dan niet nodig. De GGD geeft alleen een bevel als hij van mening is dat de kwaliteit bij een kindercentrum zodanig tekortschiet dat het nemen van maatregelen redelijkerwijs geen uitstel kan lijden. Ingeval van overtredingen met een lage of gemiddelde prioritering is hiervan niet snel sprake.

De zwaarte van de prioritering komt tot uiting in de hersteltermijn van de aanwijzing. De hersteltermijn in dit model wordt aangegeven in een bandbreedte. De handhaver moet per geval de exacte hersteltermijn aangeven. Na het verstrijken van een hersteltermijn moet de overtreding beëindigd zijn. Ter controle hiervan kan de handhaver schriftelijke bewijsstukken opvragen dan wel de GGD de opdracht geven voor een herinspectie. Hiervoor moeten afspraken worden gemaakt met de GGD.

Leerplicht

Per 1 november 2008 is de taak Regionaal Bureau Leerlingenzaken opgenomen in de Samenwerkingsregeling Noord-Veluwe. Het handhavingsbeleid ten aanzien van de leerplichtwet is daarmee in regionaal verband vastgelegd. Voor de handhaving op dit gebied geldt de Ambtsinstructie voor het Regionaal Bureau Leerlingenzaken Noord Veluwe. In de instructie staat geregeld dat de RBL-medewerkers (oftewel de ambtenaren die belast zijn met handhaving van de leerplichtwetgeving) een leerlingadministratie bijhouden.

2.3 Handhaving in de praktijk

In deze paragraaf staat de handhavingspraktijk in Nunspeet centraal op de beleidsvelden bouw- en woningtoezicht en ruimtelijke ordening, milieu en brandveiligheid. De manier van optreden wordt behandeld onder het kopje strategie en werkwijze (par. 2.3.2). Hierbij wordt onder meer gekeken naar de eventuele vertaling van de doelen in handhavingsuitvoeringsprogramma's en het vastleggen van de uitvoerig in protocollen. Vervolgens wordt de afstemming, zowel intern als extern, ten aanzien van de handhavingstaken beschreven (par. 2.3.3). Tot slot worden de resultaten van de studie van vijf handhavingsdossiers op milieuterrein belicht (par. 2.3.4). Allereerst wordt een beeld geschetst van de wijze waarop de handhaving in de gemeentelijke organisatie is ingebed (par. 2.3.1).

2.3.1. Organisatie van de handhavingspraktijk

In de gemeente Nunspeet is de integrale handhaving bij de afdeling Bestuur en Maatschappij ondergebracht. Binnen deze afdeling vindt de coördinatie van de beleidsmatige kant van handhaving plaats. Voor wat betreft de uitvoeringsaspecten van handhaving wordt een beroep gedaan op verschillende afdelingen. De handhavingsuitvoering ten aanzien van bouw- en woningtoezicht, ruimtelijke ordening en milieu zijn ondergebracht op de afdeling Bouw en Milieu. De afdeling Bouw en Milieu is een afdeling die bestaat uit twee teams, Bouw en Milieu. In 2008/2009 beschikte het team Bouwen over twee juridische medewerkers en een buitendienstmedewerker die belast waren met de handhavingstaken. Naast deze handhavingstaken ondersteunden de twee juridisch medewerkers de overige medewerkers van de afdeling bij juridische vraagstukken. De juridisch medewerkers gebruikten ongeveer zeven-tig procent van hun tijd voor handhavingstaken en dertig procent voor overige juridische werkzaamheden. Binnen het team Milieu waren 2 fte beschikbaar voor de feitelijke handhaving inclusief de juridische en administratieve afhandeling. De huidige capaciteit is niet veranderd ten opzichte van de periode 2008/2009. De capaciteit voor handhaving milieu wordt als voldoende ervaren binnen de organisatie. Ten aanzien van bouwen bestaat er enige spanning tussen de beschikbare en benodigde capaciteit.

Het aantal klachten over milieuhinder bedroeg in 2008 60 en in 2009 75. Cijfers over klachten rond bouwen zijn niet beschikbaar. In totaal worden jaarlijks slechts enkele formele handhavingsverzoeken gedaan.

Handhaving en vergunningverlening vinden op dezelfde afdeling plaats, maar normstelling en handhaving zijn in personele zin gescheiden. Functies zijn vastgelegd in functieprofielen. Er zijn dus functieomschrijvingen op personeelsniveau aanwezig, waaruit blijkt welke taken de betreffende persoon heeft.

De brandpreventist is sinds 1 januari 2010 in dienst van de regio Veluwe West. De juridische ondersteuning voor de brandveiligheid is ondergebracht bij het team bouwen. In de periode 2008/2009 maakte het toezicht ten aanzien van de brandveiligheid ook deel uit van dit cluster. Voor de brandpreventist is 1 fte beschikbaar. In tegenstelling tot de strikte scheiding van vergunningverlening en handhaving op het gebied van bouwen en milieu is de vergunningverlening en handhaving ten aanzien van brandveiligheid niet gescheiden. De toezichthouder brandpreventie houdt zich op bepaalde momenten tevens bezig met vergunningverlening. De reden hiervoor is dat de personele capaciteit en de benodigde specialistische kennis niet toestaat dat dit in twee functies gescheiden is. De betreffende brandpreventist stelde in het met hem gevoerde gesprek dat de capaciteit voor de handhaving van brandveiligheid niet voldoende is. Om deze reden worden momenteel enkel gebruiksvergunningen gecontroleerd. De controle op meldingen blijft achterwege.

In totaal waren in 2008/2009 ca. 7,5 fte beschikbaar voor handhavingstaken op het terrein bouwen en ruimtelijke ordening, milieu en brandveiligheid. In beide jaren werd voor in totaal 55.000 euro externe deskundigheid ingehuurd in verband met handhaving rond permanente bewoning van recreatiewoningen.

Kennis in de organisatie

Uit de interviews is gebleken dat er voldoende kennis over handhaving in de organisatie aanwezig is. Jaarlijks worden functioneringsgesprekken gehouden en persoonlijke ontwikkelingsplannen geschreven. Met iedere medewerker wordt nagedacht over het functioneren in relatie tot de functiebeschrijving. Verbeterpunten worden vastgelegd. Daar waar niet voldaan wordt aan een competentie en/of deskundigheid, worden concreet afspraken gemaakt daaraan binnen een nader te bepalen termijn alsnog te voldoen. Na afloop wordt getoetst of de afspraken zijn nagekomen en welk resultaat dat heeft. Het persoonlijk ontwikkelingsplan wordt op basis van de bevindingen bijgesteld. Voor zover daarvoor het volgen van een opleiding of training noodzakelijk is, worden deze mogelijkheden geboden. Er is geen structureel, organisatiebreed opleidingsplan.

2.3.2. Strategie en werkwijze

Strategie

De gemeente Nunspeet conformeert zich aan de provinciale handhavingsstrategie, zoals vastgelegd in de notitie "Handhavingsstrategie Gelderland", die uitgaat van een tweestap-aanpak. Deze aanpak houdt in dat indien bij een reguliere of periodieke controle een overtreding wordt geconstateerd allereerst een vooraankondiging- of waarschuwingsbrief volgt, waarin een hersteltermijn wordt opgenomen waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Er wordt in de brief ook aangekondigd dat bestuurlijke maatregelen worden toegepast als blijkt dat na het verstrijken van de termijn de overtreding nog steeds voortduurt en/of opnieuw wordt geconstateerd. Als vervolgens bij de hercontrole blijkt dat de overtreding nog steeds voortduurt en/of opnieuw wordt geconstateerd, volgt een dwangsom- of bestuursdwangbeschikking. De procedure conform de Awb (inbrengen zienswijze, horen en dergelijke) ter voorbereiding van deze handhavingsbeschikking, behoort tot deze stap. Nadat de handhavingsbeschikking in werking is getreden en de begunstigingstermijn is verstreken en bij controle blijkt dat de overtreding nog steeds voortduurt, volgt effectuering door

toepassing van bestuursdwang, dan wel verbeurdverklaring en inning van de opgelegde dwangsommen.

Deze handhavingsstrategie vormt voor elk beleidsveld binnen de gemeente Nunspeet het uitgangspunt. Wel kan in bijzondere situaties gemotiveerd afgeweken worden van deze strategie.

Ook ten aanzien van gedogen is één lijn getrokken in de gemeentelijke organisatie. Tegen alle illegale situaties wordt handhavend opgetreden. In uitzonderlijke gevallen wordt gedoogd in de vorm van een beschikking die openbaar wordt gemaakt. Gedogen moet uitzonderlijk zijn en mag uitsluitend actief (door het opstellen van een gedoogbeschikking) worden toegepast. Van gedogen kan alleen sprake zijn als er sprake is van uitzicht op legalisatie. De stappen die doorlopen moeten worden om te bepalen of gedogen in een bepaalde situatie conform de gedoogstrategie mogelijk is, zijn vastgelegd in een protocol. Dit protocol geeft, naast de gedoogstrategie, meer inzicht in de momenten en de wijze waarop gedogen aan de orde is.

In de integrale nota is de doelstelling opgenomen ten aanzien van de ontwikkeling van een gestandaardiseerd integraal handboek handhavingsprotocollen dat centraal en digitaal wordt geborgd in de organisatie. In de zomer van 2008 is een werkgroep gestart met de uitvoering van dit plan. Het is de bedoeling om een standaard hoofdproces voor toezicht en handhaving vast te stellen die door alle handhavende afdelingen gebruikt kan worden. Inmiddels zijn er enkele protocollen vastgesteld die gemeentebreed toegepast kunnen worden. In de periode 2008/2009 waren de meeste protocollen gericht op een bepaald beleidsveld. Zo beschikte zowel het team Milieu als het team Bouwen over diverse protocollen en standaardbrieven die ingezet kunnen worden voor de handhavingstaak.

Werkwijze

Op basis van de prioriteitstelling van de handhavingstaken zijn de taken uitgewerkt in een integraal handhavingsuitvoeringsprogramma. In het derde kwartaal van 2007 is een integraal uitvoeringsprogramma vastgesteld dat gold voor eind 2007 en heel 2008. In december 2008 is het uitvoeringsprogramma voor 2009 ontwikkeld en vastgesteld. Het programma omvat een planning welke handhavingstaken per afdeling worden uitgevoerd en welke middelen hiervoor worden ingezet en hoe afdelingen elkaar ondersteunen/aanvullen in de uitvoering van de taken. Ook wordt per handhavingstaak aangegeven wat de benodigde en beschikbare capaciteit betreft. Daarnaast is in het programma van 2009 per afdeling een toelichting/verantwoording van de prioritering en ureninzet beschreven, waarbij ook de handhavingstekorten zichtbaar worden. Het programma wordt jaarlijks door het college vastgesteld.

De prioriteitstelling wil niet zeggen dat alleen nog aandacht wordt besteed aan de beleidsvelden met een hoge prioriteit en niet langer gehandhaafd wordt op de beleidsvelden met een lage prioriteit; elk beleidsveld heeft zijn eigen specifieke taken en deze moeten uiteraard uitgevoerd worden. De prioriteitenstelling werkt vooral door in de manier waarop gehandhaafd wordt. Met andere woorden: bij beleidsvelden met een hogere prioriteit past een andere toezichtfrequentie en -intensiteit dan bij beleidsvelden met een lagere prioriteit. Daarnaast is in het handhavingsuitvoeringsprogramma ook ruimte gelaten voor legitieme verzoeken om handhaving die worden ingediend door derden en kan bij landelijke, regionale of gemeentelijke gebeurtenissen van het programma worden afgeweken. In het uitvoeringsprogramma is aangegeven voor welke handhavingstaken de prioriteiten afwijken vanwege bijzondere omstandigheden. Voor het team bouwen is er in 2009 aan één

handhavingstaak een afwijkende prioritering toegekend dan uit de uitslag van de risicomatrix blijkt, namelijk de handhaving met betrekking tot permanente bewoning recreatieobjecten. Voor het team milieu zijn geen afwijkingen in de prioritering gebleken.

Het uitvoeringsprogramma vormt voor alle beleidsvelden het uitgangspunt voor wat betreft de uitvoering. Op basis van dit programma vinden handhavingactiviteiten plaats. Voor milieuhandhaving is verder nog van belang dat bij de huidige handhavingsinspanning het accent ligt op de uitvoering van reguliere controles. Naast de gemeentelijke handhavingsacties wordt in regionaal verband jaarlijks een aantal handhavingsprojecten uitgevoerd. Vaak is er sprake van één bepaald onderwerp waarvoor een voorlichtende of controlerende actie op touw wordt gezet. Op jaarbasis worden twee tot drie van dergelijke projecten opgezet waarvoor de afdeling capaciteit moet leveren. Inmiddels heeft deze branchegerichte aanpak structurele vorm gekregen en is daarmee in het regulier werk van het team milieu ingedaald. Inzake handhaving bouwen wordt aan de feitelijke handhaving invulling gegeven op basis van geconstateerde overtredingen bij de uitvoering van de controles in het kader van het bouw- en woningtoezicht door de daarvoor bevoegde ambtenaar en op basis van ingediende handhavingsverzoeken en klachten. De brandpreventist maakt in de uitvoering van zijn werkzaamheden gebruik van een standaard werkwijze. Pas als bij de eindcontrole blijkt dat niet wordt voldaan aan brandveiligheidseisen wordt de zaak overgedragen aan de afdeling Bouw en Milieu. De te volgen procedure is niet op schrift gesteld in de vorm van een protocol.

2.3.3. Interne en externe afstemming

Interne afstemming

Binnen de gemeente Nunspeet is in januari 2007 door burgemeester en wethouders een overlegstructuur vastgesteld om handhavingszaken op beleidsniveau en uitvoeringsniveau met alle betrokkenen af te stemmen. Allereerst is in dit kader het afstemmingsoverleg integrale handhaving ingevoerd, waarin beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen beleidsmatige en uitvoeringszaken over integrale handhaving met elkaar afstemmen, waar draagvlak wordt gecreëerd voor nieuw beleid en beleidsevaluatie plaatsvindt. Daarnaast bestaat het lokaal handhavingsoverleg, dat tot doel heeft om tot afstemming te komen van de integrale handhaving. Deze afstemming vindt tevens plaats tijdens het portefeuillehoudersoverleg. Op bestuurlijk niveau is ten slotte het bestuurlijk handhavingsoverleg ingevoerd om zowel de ontwikkeling als uitvoering van integrale handhaving af te stemmen.

Ondanks de gegeven overlegstructuur vindt afstemming ten aanzien van integrale handhaving niet structureel plaats. Veel vertegenwoordigers van de handhavende afdelingen zijn niet bij elke bijeenkomst aanwezig. In de praktijk komt integrale handhaving in de gemeente Nunspeet tot uiting door de oor- en oogfunctie. Bij samenloop van beleidsvelden en constateringen van overtredingen wordt handhaving vaak gezamenlijk opgepakt door de medewerkers van de desbetreffende afdelingen. De gemeentelijke organisatie is dusdanig ingericht dat de afstemming tussen de verschillende afdelingen kan plaatsvinden door de korte lijnen. Vergunningverlening en handhaving ten aanzien van bouwen en milieu zijn op één afdeling ondergebracht, waardoor contacten snel zijn gelegd.

Externe afstemming

In het kader van het Samenwerkingsverband Regio Noordwest-Veluwe wordt het regionaal ambtelijk handhavingsoverleg (RAHO) en het regionaal bestuurlijk handhavingsoverleg (RBHO) georganiseerd. In dit verband vindt onder andere afstemming van de regionale aanpak van handhavingsthema's plaats. In het RBHO zijn naast de betrokken gemeenten de pro-

vincie, waterschappen, het OM en de politie vertegenwoordigd. De samenstelling van het RAHO is een afspiegeling van het RBHO. Naast het periodieke regionale handhavingsoverleg wordt op projectbasis samengewerkt tussen verschillende gemeenten. Als voorbeeld geldt daarbij de branchegerichte aanpak op het gebied van milieu dat in regioverband plaatsvindt, maar ook de jaarlijkse estafette die vanuit de provincie wordt gecoördineerd. De branchegerichte aanpak vindt momenteel niet meer op projectbasis plaats, maar is uitgegroeid tot een structurele handhavingsaanpak.

2.3.4. Handhavingsdossiers

In 2008 werd in opdracht van de provincie Gelderland de handhavingsorganisatie van de gemeente Nunspeet op milieuterrein doorgelicht door Oranjewoud. Daarbij is ook een aantal dossiers doorgelicht. Die dossierstudie leidde tot een aantal bevindingen:

- de aanwezigheid van een (ingevulde) checklist in een dossier is eerder uitzondering dan regel
- de dossiervorming is niet uniform en niet altijd duidelijk; dossiers zijn niet bijgewerkt en bevatten losbladige stukken; het chronologische overzicht van omvangrijke dossiers is gebrekkig; in een aantal gevallen is de termijn tussen fysieke controle en verzending van de controlebrief langer dan een kalendermaand
- in een enkel dossier is niet conform de handhavingsstrategie gewerkt
- een enkel dossier leidt tot vragen over de integraliteit van de aanpak

In het kader van het onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie zijn vijf milieu-dossiers onderzocht. In tabel 5 worden deze dossiers beschreven.

TABEL 5: VIJF MILIEUHANDHAVINGSDOSSIER BESCHREVEN

	Communicatie	Stappenplan	Integraliteit	Passend in HUP	Externe afstemming
1	+/-	-	-	klacht	-
2	+	-	-	+	+
3	+	-	+	klacht	+/-
4	+/-	-	+	+	+
5	+/-	-	-	klacht	-

Drie van de bestudeerde dossiers betreffen handhavingzaken die zijn gestart naar aanleiding van een klacht, in één geval is sprake van een formeel handhavingsverzoek. De communicatie met zowel de verzoeker om handhaving als met de direct belanghebbende is in dat dossier zorgvuldig en precies. Omdat het verzoek specifiek betrekking heeft op de milieuaspecten van een inrichting is de handhaving daarop geconcentreerd. Integraliteit is dan ook niet aan de orde. De integraliteit van drie van de vijf dossiers is gebrekkig. In twee dossier is naar aanleiding van controlebezoeken in het kader van de Wet milieubeheer ook sprake van een controle op planologische aspecten. In enkele dossiers valt op dat de gemeentelijke organisatie er betrekkelijk lang over doet voordat bestuurlijke dwangmiddelen worden ingezet. De twee stappen handhavingsstrategie blijkt uit geen enkel dossier. Verschillende zaken hebben een slepend karakter. Mogelijk is in 2008/2009 wel sprake van verbetering omdat in die jaren wel een last onder dwangsom in enkele dossiers wordt ingezet. Maar er kan sprake zijn van een vertekening omdat juist dossiers uit die jaren zijn geselecteerd. Niet in alle dossiers is sprake van een consequente chronologische ordening van de stukken.

2.4 Sturing en beheersing

Het handhavingsproces wordt afgesloten met rapportage en het afleggen van verantwoording over de uitgevoerde handhavingsactiviteiten. Idealiter wordt getoetst of de geleverde handhavingsinspanningen leiden tot het bereiken van de gestelde doelstellingen. Dit kan dan eventueel leiden tot conclusies en/of aanbevelingen over aanpassingen in zowel de beleidsfase als de uitvoeringsfase. Bij het afleggen van verantwoording is het van belang om de rol van de gemeenteraad en de communicatie met de gemeenteraad in beeld te brengen. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op monitoring en evaluatie (par. 2.4.1) en de communicatie met de gemeenteraad (par. 2.4.2.)

2.4.1. Monitoring en evaluatie

Op dit moment (en ook in 2008/2009) wordt er binnen de gemeentelijke organisatie op verschillende manieren gebruik gemaakt van ICT-toepassingen op het gebied van handhaving. Zo heeft elke afdeling haar eigen registratie van handhavingszaken. Op het gebied van brandveiligheid wordt het systeem “registar” gehanteerd en wordt inzake gebruiksvergunningen gewerkt met Excel-bestanden. Ook voor milieuhandhaving en handhaving bouwen worden aparte registratiesystemen gebruikt. De gegevens worden op elk van de bestudeerde terreinen goed bijgehouden. Om de resultaten van de handhaving zichtbaar te maken wordt gerapporteerd over het aantal uitgevoerde controles, hercontroles en bestuursrechtelijk optreden.

Momenteel wordt gewerkt aan het programma Squit XO, waarin gegevens over vergunningverlening en handhaving integraal worden opgeslagen. Met behulp van Squit XO wordt inzichtelijk op welk adres handhavingszaken lopen en kan worden afgelezen of in het verleden al meer handhavingsprocedures tegen een bepaald persoon en/of op een bepaald perceel zijn geweest.

De Wet milieubeheer en de Woningwet schrijven jaarverslaglegging over de handhaving richting college en raad verplicht voor. In het kader van de evaluatie wordt het handhavingsprogramma op basis van de prioriteitstelling periodiek opnieuw door het college vastgelegd. Door middel van een handhavingsevaluatie kunnen de prioriteiten jaarlijks opnieuw bepaald worden. Hierbij wordt bekeken of de risicoanalyse nog actueel is of dat aanpassingen noodzakelijk zijn. In 2009 is besloten om het aspect “politieke gevoeligheid” aan de analyse toe te voegen en de handhavingstaken op dit risico te beoordelen. Op het gebied van milieu wordt daarnaast jaarlijks een jaarverslag opgesteld. Ook wordt door de brandweer elk jaar een jaarverslag opgesteld in het kader van het afleggen van verantwoording aan het college en de gemeenteraad. Ten slotte wordt de integrale handhavingsnota en het daaraan gekoppelde handhavingsprogramma geëvalueerd door middel van een voortgangsrapportage. Hierin wordt ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de actiepunten die benoemd zijn in de integrale nota. Ook worden de behaalde resultaten ten aanzien van het handhavingsprogramma en de prioritering hierin meegenomen.

In de integrale handhavingsnota wordt gewezen op het tussentijds evalueren van lopende acties met behulp van de Plan-Do-Check-Act-cyclus. Uit de interviews is gebleken dat deze tussentijdse evaluaties niet worden uitgevoerd in de gemeente Nunspeet. Wel wordt tijdens de periodieke portefeuillehoudersoverleggen de voortgang van de handhavingsdossiers doorgenomen en besproken.

2.4.2. Communicatie met de gemeenteraad

Op basis van de interviews kan worden gesteld dat de raad over het algemeen weinig sturing geeft aan het handhavingsbeleid. In de raad wordt meestal in algemene termen gesproken over handhaving. Handhaving is geen veelbesproken thema in de raad.

Raadsleden van de gemeente Nunspeet stellen dat de raad hier ook niet de handvatten voor krijgt aangeboden vanuit het college. Naar het oordeel van een tweetal geïnterviewde raadsleden wordt de raad onvoldoende geïnformeerd over de uitvoering van de handhavingspraktijk. Door het aanbieden van de integrale handhavingsnota wordt de raad enkel geïnformeerd over het handhavingsbeleid inzake handhaving. Incidenteel wordt een bepaalde handhavingstaak of een specifieke handhavingszaak onder de aandacht gebracht van de raad. Zo'n incident kan aanleiding geven tot discussie in de raad. De informatie wordt echter meestal door burgers aangeleverd en niet vanuit de gemeentelijke organisatie.

Benchmark

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de vier gemeenten met elkaar vergeleken. De ontwikkelingen op het gebied van integrale handhaving in de verschillende gemeenten zijn in het vorige hoofdstuk beschreven voor de jaren 2008 en 2009. De vergelijkingen in dit hoofdstuk worden dan ook gebaseerd op de gegevens uit die jaren. De ontwikkelingen staan echter niet stil; enkele gemeenten hebben sindsdien stappen gezet bij de verdere vormgeving van integrale handhaving. Relevante ontwikkelingen worden dan ook meegenomen.

De vergelijking vindt plaats aan de hand van de indeling die ook hiervoor is gevolgd. Allereerst wordt het integrale handhavingsbeleid in de gemeenten tegenover elkaar gezet. Hierbij dienen de stappen van het programmatisch handhaven als kader. In paragraaf 3.3 staat de vergelijking op het gebied van de handhavingspraktijk centraal. Ten slotte worden de laatste stappen in het beleidsproces in perspectief geplaatst (paragraaf 3.4). Die paragraaf betreft verschillen en overeenkomsten op het gebied van monitoring, evaluatie, terugkoppeling van het beleid en de communicatie met de gemeenteraad.

3.2 Handhavingsbeleid

In de vier gemeenten is handhavingsbeleid opgesteld. In onderstaande tabel wordt een vergelijking gemaakt op verschillende aspecten die bijdragen aan een integraal en programmatisch handhavingsbeleid, te weten:

- Integraal handhavingsbeleidsplan
- Samenhangende risicoanalyse
- Samenhangende prioritering van handhavingstaken
- Integraal handhavingsuitvoeringsprogramma
- Integrale nalevingsstrategie

Indien ontbrekende elementen in 2010 zijn gerealiseerd of op de planning staan voor 2011 of later wordt dat aangegeven door middel van het jaartal tussen haakjes in plaats van een kruisje.

TABEL 5: ELEMENTEN VAN INTEGRAAL HANDHAVINGSBELEID GEREALISEERD TOT EN MET 2009

GEMEENTE	BELEIDSPLAN	RISICOANALYSE	PRIORITERING	HUP	STRATEGIE	TOTAAL
Elburg	x	x	x	x	-	4
Nunspeet	x	x	x	x	x	5
Oldebroek	x	x	x	(2010)	x	4
Putten	(2011)	-	-	-	-	0

Alle gemeenten hebben een handhavingsbeleidsplan opgesteld. In drie gevallen is dat beleidsplan tevens integraal. In de gemeente Putten is het beleidsplan echter een verzameling van afzonderlijk opgesteld handhavingsbeleid dat niet in onderlinge samenhang is opgenomen, maar gebundeld is in de nota.

In de integrale handhavingsplannen van de gemeenten Elburg, Nunspeet en Oldebroek heeft men de handhavingstaken van de gemeente samengevat en op basis van een risico-matrix geanalyseerd. In Putten is logischerwijs geen integrale risicoanalyse uitgevoerd, aangezien nog geen sprake is van een integraal beleidsplan.

De verzamelde handhavingstaken van de gemeenten Elburg, Nunspeet en Oldebroek hebben op basis van de risicoanalyse een prioriteit toegekend gekregen. Op die wijze is gevolg gegeven aan prioritering als onderdeel van programmatisch handhaven. Voor Putten dient wederom te worden opgemerkt dat het ontbreken van een samenhangende prioritering voortvloeit uit het gemis van een integraal beleidsplan.

Om uitvoering te geven aan het integrale handhavingsbeleid dient een integraal handhavingsprogramma te worden opgesteld. In Elburg en Nunspeet is daar in de onderzoeksperiode gevolg aan gegeven, Oldebroek heeft in 2010 voor het eerst een integraal HUP opgesteld en in Putten is nog geen sprake van een integraal HUP.

Het laatste punt betreft het hanteren van een integrale nalevingsstrategie. Dat betekent dat de gemeente op integrale wijze een preventiestrategie, een gedoogstrategie, een toezichtsstrategie en een sanctiestrategie heeft opgesteld. Die strategieën dragen bij aan het opstellen van de integrale uitvoeringsprogramma's. Nunspeet en Oldebroek hebben die onderdelen verwerkt in het integrale handhavingsbeleidsplan. Elburg heeft daar enkel voor de gedoogstrategie expliciet een integraal gevolg aan gegeven. In Putten ontbreekt wegens de eerder genoemde reden een integrale strategie.

3.3 Uitvoering

In de uitvoering van integrale handhavingstaken dient de gemeente te zorgen voor voldoende personele capaciteit en organisatorische inbedding van een integrale uitvoeringspraktijk. Dat laatste betekent dat de organisatie dusdanig is ingericht dat niet alleen het beleid, maar ook de uitvoering van handhavingstaken op integrale wijze geschiedt. De vier gemeenten worden op dat punt vergeleken op de volgende onderdelen:

- Personele capaciteit
- Personele kwaliteit (kennis)
- Organisatorische inbedding
- Interne en externe afstemming
- Protocollen

Indien ontbrekende elementen in 2010 zijn gerealiseerd of op de planning staan voor 2011 of later wordt dat aangegeven door middel van het jaartal tussen haakjes in plaats van een kruisje.

TABEL 6: ELEMENTEN VAN INTEGRALE HANDHAVING GEREALISEERD TOT EN MET 2009

GEMEENTE	CAPACITEIT	KWALITEIT	ORGANISATIE	AFSTEMMING	PROTOCOLLEN	TOTAAL
Elburg	x	x	x	-	(2011)	3
Nunspeet	x	x	-	x	(2011)	3
Oldebroek	x	x	x	x	x	5
Putten	x	x	-	x	-	3

Uit de interviews bleek dat alle gemeenten de personele capaciteit redelijk op orde hebben. Enkele gemeenten hebben in het verleden (voor 2008) tijdelijk kwantitatieve problemen gekend, maar die zijn voor of tijdens de periode 2008/2009 opgelost door het creëren van extra capaciteit.

TABEL 7: FORMATIE BWT, MILIEU EN BRANDVEILIGHEID IN 2008/2009

GEMEENTE	FTE
Elburg	8,2
Nunspeet	7,5 (+ € 55.000 inhuur)
Oldebroek	10,5
Putten	7,4

Ook kwalitatief werd de personele capaciteit als voldoende bestempeld. Er is sprake van aandacht voor scholing en ontwikkeling en daarnaast is niet gebleken van lacunes in kennis die de uitoefening van de handhavingstaken nadelig hebben beïnvloed.

In Elburg zijn nagenoeg alle handhavingstaken ondergebracht op één afdeling. Daarmee worden de afstemming en de uitvoering dusdanig gefaciliteerd dat de uitvoering van handhavingstaken in samenhang kan verlopen. In Nunspeet zijn de uitvoerende handhavingstaken verdeeld over verschillende afdelingen in de organisatie, de beleidsmatige kant is centraal belegd. In Oldebroek zijn alle objectgerichte handhavingstaken ondergebracht bij één afdeling; daarbinnen ligt de regie over alle handhaving bij een specifiek cluster. Tevens worden controles betreffende verschillende beleidsterreinen in Oldebroek geïntegreerd uitgevoerd door één controleur. In Putten is de handhaving ondergebracht bij verschillende clusters, er bestaat geen gemeentebrede handhavingsafdeling.

De mate van afstemming binnen de vier gemeenten verschilt. Qua overlegstructuren zijn de gemeenten vergelijkbaar. Daarbij gaat het om wekelijkse en maandelijkse interne overleggen op de afdelingen, clusters en met wethouders. De vier gemeenten kennen zowel lokale als regionale overlegstructuren zoals het Lokaal Handhavingsoverleg en het Regionaal Bestuurlijk- en Ambtelijk Handhavingsoverleg. Daarnaast gaat het bij afstemming om de afstemming in de uitvoering. In Elburg is die afstemming, ondanks één gemeentebrede handhavingsafdeling, niet optimaal. Oorzaak is daarbij een gemis aan hiërarchische sturing in de plat opgezette afdeling, waardoor actieve sturing bij gestarte handhavingssaken lastig is. In Nunspeet is een speciale overlegstructuur opgezet om beleid en uitvoering op elkaar af te stemmen. In de praktijk komt dat echter niet volledig uit de verf, aangezien niet alle betrokken medewerkers structureel aanwezig zijn. In Oldebroek vindt interne afstemming plaats binnen de integrale handhavingsafdeling, waar ook het regievoerende cluster onderdeel van uit maakt. In Putten vindt de afstemming, ondanks de verspreide opzet van de uitvoering,

plaats door middel van actief gebruik van korte lijnen en het gezamenlijk aanpakken van handhavingstaken door de verschillende clusters.

In Elburg zijn voldoende protocollen aanwezig, echter alleen voor het beleidsterrein milieu. Ondanks de wens om protocollen integraal vorm te geven, was daarvan in 2008/2009 nog geen sprake. In Nunspeet wordt gewerkt aan een integraal handboek voor protocollen. In de periode 2008/2009 was echter nog sprake van diverse protocollen voor de verschillende beleidsterreinen. In Oldebroek zijn de protocollen voor verschillende beleidsterreinen samengevoegd. In Putten zijn voldoende protocollen aanwezig, al zijn die nog niet op integrale wijze vorm gegeven.

3.4 Sturing en beheersing

Een integraal handhavingsbeleid en een integrale uitvoering behoeven ook een integrale evaluatie. Door middel van de onderstaande punten wordt in beeld gebracht in hoeverre de vier gemeenten gevolg geven aan een integrale wijze van evaluatie en eventuele bijstelling van beleid en uitvoering:

- Integraal (afgestemd) registratiesysteem
- Integrale evaluatie en rapportage
- Terugkoppeling van evaluatie (al dan niet integraal)
- Communicatie met de gemeenteraad

TABEL 8: ELEMENTEN VAN (INTEGRALE) STURING EN BEHEERSING GEREALISEERD T/M 2009

GEMEENTE	REGISTRATIE	RAPPORTAGE EN EVALUATIE	TERUGKOPPELING	COMMUNICATIE MET RAAD	TOTAAL
Elburg	(2010)	-	x (separaat)	x	2
Nunspeet	(2010)	x	x	-	2
Oldebroek	(2010)	(2011)	x (separaat)	x	1
Putten	(2010)	-	x (separaat)	x	1

In geen enkele gemeente was in de periode 2008/2009 sprake van een integrale registratie van handhavingzaken. Er werd gewerkt met een diversiteit aan systemen die al dan niet op elkaar werden afgestemd, zoals; Stramis, Provas, Milis, Globis, Microsoft Access en Microsoft Excel. Alle vier gemeenten zijn momenteel bezig met de invoering van het systeem Squit XO. Dat systeem biedt op basis van een verscheidenheid aan modules de mogelijkheid om het scala aan werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, handhaving en bezwaar en beroep op integrale wijze te registreren.

Rapportage en evaluatie vond in 2008/2009 in bijna alle gemeenten nog gedifferentieerd plaats op basis van jaarverslagen voor de verschillende handhavingsterreinen. Een integrale evaluatie of rapportage maakte daar geen onderdeel van uit. Uitzondering daarop is Nunspeet, waar men de integrale nota en het HUP door middel van een aparte voortgangsrapportage evalueert. In Elburg wordt beperkt geëvalueerd. Er wordt wel een jaarverslag opgesteld, maar de uitvoering wordt enkel tijdens de lopende ontwikkeling van het HUP geëvalueerd. Oldebroek evalueert in 2011 voor de eerste maal op integrale wijze de handhaving van het afgelopen jaar. In Putten vindt geen integrale evaluatie plaats. Op het gebied van milieu wordt daarentegen uitgebreid geëvalueerd.

In Elburg vindt ondanks de afwezigheid van een integrale evaluatie van het beleid wel een terugkoppeling plaats op de verschillende beleidsterreinen. Terugkoppeling binnen het in-

tegrale HUP vindt plaats voor de deelterreinen milieu en bouwen. Bijstelling op het gebied van APV wordt apart gerealiseerd. Nunspeet koppelt terug door middel van de bevindingen uit de voortgangsrapportage betreffende de integrale nota en het integrale HUP. Oldebroek stelt aan de hand van de verschillende jaarverslagen indien nodig haar beleid bij. Tevens verantwoordt men de voorgestelde ontwikkelingen aangaande handhaving in de programmabegroting. In Putten wordt op het beleidsterrein milieu actief teruggekoppeld, op het gebied van bouwen gebeurt dat in mindere mate.

Bij de opstelling, uitvoering en evaluatie van handhaving is het van belang dat de gemeenteraad, als controlerend en kaderstellend orgaan, adequaat wordt geïnformeerd. In het algemeen geldt voor de vier gemeenten dat handhaving in de gemeenteraad geen hoge prioriteit heeft; het wordt niet expliciet geagendeerd. Aandacht voor handhaving krijgt vooral vorm door middel van individuele vragen van raadsleden aan het college of de organisatie. Voor de gemeenten afzonderlijk kan het volgende geconstateerd worden: In Elburg werd de gemeenteraad in de periode 2008/2009 jaarlijks geïnformeerd over het handhavingsbeleid. Het jaarverslag 2009 is nog niet behandeld in de raad; tevens was de raad niet betrokken bij de prioritering van handhavingstaken. Sinds eind 2009 heeft de raad geen verdere informatie betreffende handhaving ontvangen. In Oldebroek verloopt de communicatie met de gemeenteraad doorgaans naar wens. Extra verantwoording wordt afgelegd indien nodig en in de programmabegrotingen van 2008 en 2009 is informatie over handhaving opgenomen. Raadsleden uit de gemeente Nunspeet en Putten stellen dat de raad niet voldoende vanuit de gemeentelijke organisatie wordt geïnformeerd over handhaving. De raad in Putten krijgt wel de verplichte informatie in jaarverslagen voorgelegd.

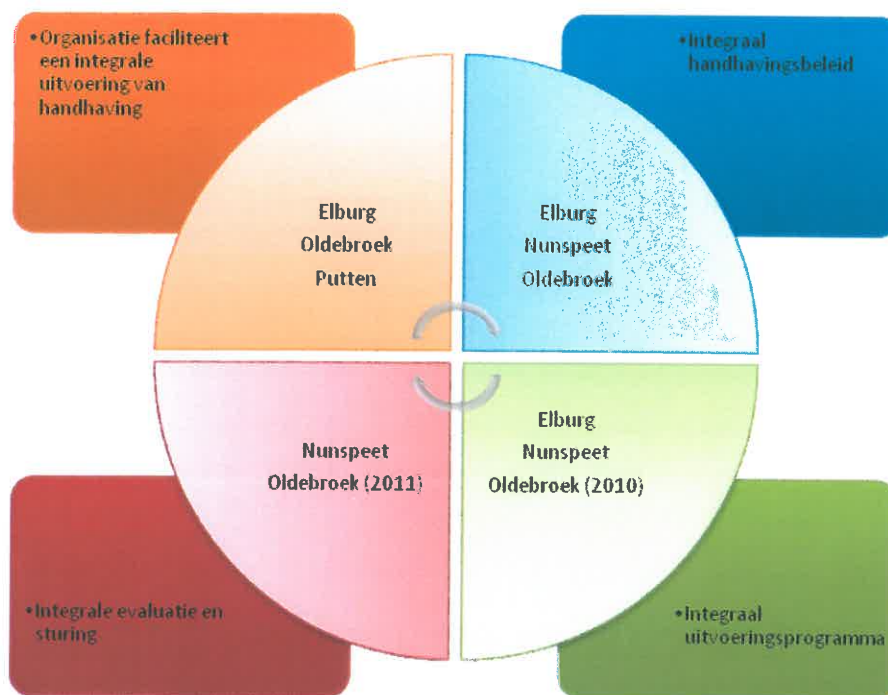
3.5 OVERZICHT

Tot slot van dit hoofdstuk wordt in de onderstaande figuur aangegeven welke van de vier gemeenten voldoen aan de basale onderdelen van een volledige integrale vormgeving van de handhaving. De matrix geeft op een versimpelde wijze de vier overkoepelende basisvereisten weer voor integrale en programmatische handhaving:

- Integraal handhavingsbeleid
- Integraal handhavingsuitvoeringsprogramma
- Integrale evaluatie
- Integrale organisatie van de uitvoering van handhavingstaken.

Het verdient opmerking dat de onderstaande figuur een inventariserend overzicht geeft. Dientengevolge geeft het een enigszins vertekend beeld. Aangezien Putten geen integraal handhavingsbeleid op schrift heeft gesteld ontbreken ook een integraal HUP en een integrale evaluatie. Dat wil niet zeggen dat Putten de organisatie niet op orde heeft. In de uitvoering van de handhavingstaken is wel degelijk sprake van integrale aanpak. Uit het overzicht blijkt dat Nunspeet het behoorlijk goed doet. Op drie van de vier meetpunten is sprake van integrale handhaving. Alleen de gefragmenteerde opbouw van de gemeentelijke organisatie faciliteert de uitvoering van integrale handhaving nog onvoldoende dat.

FIGUUR: DE VIER BASELEMENTEN VAN HANDHAVING IN DE VIER GEMEENTEN



4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoordt de rekenkamercommissie van Nunspeet de in hoofdstuk 1 geformuleerde vragen. Daarbij dient het normenkader als leidraad. Paragraaf 4.2 is ingedeeld aan de hand van de drie gehanteerde deelonderzoeken: *beleid*, *uitvoering* en *sturing en beheersing*. In paragraaf 4.3 volgt een slotbeschouwing van alle drie de deelonderzoeken. In deze paragraaf worden de overkoepelende deelvragen 6, 16 en 19 beantwoord. In paragraaf 4.4 volgen ten slotte enkele aanbevelingen.

4.2 Conclusies

Hieronder worden de deelvragen beantwoord. Op basis daarvan wordt in de slotbeschouwing ingegaan op de kwalificatie van het beleid, de uitvoering en sturing en beheersing. In dit kader komt tevens de invoering van de Wabo aan de orde. Zoals in de inleiding naar voren is gekomen sluiten de kwaliteitseisen van de Wabo voor een groot deel aan bij de principes van programmatisch en integraal handhaven. Op basis van de conclusies van dit onderzoek wordt de vraag beantwoord in hoeverre de gemeentelijke organisatie op het punt van de handhaving voldoet aan de eisen die de Wabo stelt.

4.2.1. **Beleid**

1. Welk algemeen en specifiek handhavingsbeleid is vastgesteld?

Met de nota "Integrale handhaving gemeente Nunspeet", vastgesteld door de gemeenteraad van Nunspeet in maart 2007, is een gemeentebreed geldend handhavingsbeleid vastgesteld. In deze nota zijn alle handhavingstaken toebehorend aan de verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie integraal opgenomen. Op basis hiervan kan in reactie op norm 1 worden geconcludeerd dat algemeen, gemeentebreed geldend, handhavingsbeleid is vastgesteld.

Het algemene handhavingsbeleid is voor de beleidsthema's milieu, leerplicht, Wet werk en bijstand en kinderopvang uitgewerkt in specifiek handhavingsbeleid.

2. Hoe heeft de bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden?

In de integrale handhavingsnota is allereerst de omvang van het totale handhavingsterrein van de gemeente Nunspeet uiteengezet. Om de risico's van overtredingen te kunnen inschatten zijn naast de verschillende beleidsvelden enkele criteria (o.a. fysieke veiligheid, volksgezondheid en financiële gevolgen) gelegd. Vervolgens zijn de gevolgen van niet naleving voor elke handhavingstaak bepaald en is een inschatting gemaakt van de kans dat de regels uit het desbetreffende beleidsveld spontaan worden nageleefd. Uiteindelijk is de totaalscore bepaald die het risico weergeeft dat aan het beleidsveld is verbonden. Op basis van deze risicoberekening zijn uiteindelijk voor alle beleidsvelden de prioriteiten voor integrale handhaving vastgesteld. Kortom, ten aanzien van het opstellen van de integrale nota is een probleemanalyse uitgevoerd. Bij het opstellen van integraal beleid zijn derhalve de uitgangspunten van programmatisch handhaven in acht genomen.

3. Welke voornemens bestaan er ten aanzien van het handhavingsbeleid en de handhaving?

De gemeente Nunspeet wil voor handhaving tot een structurele en integrale aanpak komen. De gemeente heeft hierbij de ambitie handhaving zichtbaar te maken, het vertrouwen in de gemeente te versterken en handhaving op een kwalitatief hoog niveau te brengen. Om de samenwerking aangaande handhaving verder te bevorderen zullen handhavingsprojecten worden gestart waarin meerdere afdelingen, instellingen en/of diensten bij betrokken zijn. Verder wordt gewerkt aan gestandaardiseerd en integrale protocollen voor de uitvoering van de handhaving, alsmede aan de invoering van een integraal systeem voor de vastlegging van relevante gegevens (Squit XO).

4. In hoeverre is sprake van programmatisch handhavingsbeleid?

Uit de beantwoording van deelvraag 2 blijkt dat aan het integrale handhavingsbeleid een risicoanalyse en een daaraan gekoppelde prioritering ten grondslag ligt. Voor wat betreft deze kenmerken is dus sprake van programmatisch handhavingbeleid in de gemeente Nunspeet.

Doordat aan het beleidsmatige deel van de integrale nota een uitvoeringsgedeelte (in de vorm van een handhavingsprogramma) is gekoppeld, is hiermee voor elk beleidsterrein de basis gelegd voor de uitvoeringsactiviteiten. Dit programma wordt elk jaar door burgemeester en wethouders vastgesteld. Per handhavingstaak is een overzicht gegeven van het aantal

controles of op te pakken handhavingszaken, gekoppeld aan de benodigde uren, voor hett desbetreffende jaar. Omdat de doelstellingen specifiek zijn kan eenvoudig worden vastgesteld of ze zijn behaald. Kortom, het handhavingsbeleid is vooraf en weloverwogen bepaald en daarmee is in ieder geval de nodige basis gelegd voor de vertaling van het strategische beleid naar de uitvoering. Een doeltreffende handhaving is op papier voldoende uitgewerkt volgens de principes van het programmatisch handhaven. Deelvraag 4 kan bevestigend worden beantwoord.

5. In hoeverre is sprake van integraal handhavingsbeleid?

In de integrale beleidsnota zijn alle gemeentelijke handhavingstaken meegenomen en in verhouding tot elkaar geprioriteerd. Om die reden zijn ook de daarop gebaseerde doelstellingen in samenhang tot stand gekomen. Het handhavingsbeleid van de gemeenten Nunspeet kan hiermee als integraal worden beschouwd.

4.2.2. Uitvoering

7. Zijn de uitgangspunten van de Integrale handhavingsnota, evaluaties en jaarverslagen adequaat verwerkt in de handhavingsprogramma's?

Zoals in paragraaf 4.2.1. reeds is geconstateerd is aan het beleidsgedeelte van de integrale handhavingsnota een handhavingsprogramma gekoppeld dat elk jaar door burgemeester en wethouders wordt vastgesteld. In dit handhavingsprogramma zijn voor elk beleidsterrein de handhavingsactiviteiten aangegeven. In één overzicht zijn alle gemeentelijke taken en projecten samengebracht met geclusterd daarbij de personele capaciteit. Kortom, deelvraag 7 kan bevestigend worden beantwoord.

8. Zijn er concrete handhavingsacties bij de prioriteiten opgenomen in het handhavingsprogramma?

De in het handhavingsuitvoeringsprogramma opgenomen handhavingsactiviteiten zijn in dit programma gekoppeld aan prioritering zoals op grond van de risicoanalyse is vastgesteld. Hierdoor bestaat er een samenhang tussen het vastgestelde handhavingsprogramma en de in het beleid vastgestelde prioriteiten. Wanneer door bijzondere omstandigheden wordt afgeweken van de prioritering wordt dit tevens aangegeven in het handhavingsuitvoeringsprogramma.

9. Wordt in de praktijk gewerkt conform de uitgangspunten van het beleid en de handhavingsprogramma's?

De vijf bestudeerde milieuhandavingsdossiers variëren sterk op enkele indicatoren. In twee van de vijf dossiers is sprake van een integrale aanpak in die zin dat behalve milieuaspecten, ook aandacht wordt besteed aan planologisch strijdig gebruik. Meest opvallend is dat in drie van de vijf dossiers sprake is van zeer langdurige en slepende kwesties. De indruk bestaat dat overtreders lange tijd veel ruimte krijgen; de handhavingsstrategie in twee stappen wordt dan ook in geen van de dossiers herkend.

10. Zijn de personele, financiële en organisatorische aspecten van dien aard dat de gestelde handhavingsdoelen kunnen worden bereikt?

Na prioriteitstelling in het beleid is over het algemeen voldoende capaciteit beschikbaar. Op het gebied van bouwen is echter wel een licht capaciteitstekort in kwantitatieve zin waarneembaar. In kwalitatieve zin kan de capaciteit op het gebied van handhaving als ruim voldoende worden aangemerkt. Over het algemeen is er voldoende kennis in de gemeentelijke organisatie aanwezig. Indien het noodzakelijk blijkt dat er aan kennis moet worden bijgespijkerd, bestaan hiervoor de mogelijkheden. Scholings- en opleidingsmogelijkheden worden op individueel niveau aangeboden, maar een structureel opleidingsplan is er niet.

De functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving wordt op het gebied van bouwen en milieu strikt gehandhaafd. Dit in tegenstelling tot het beleidsterrein brandveiligheid. Vanwege de personele capaciteit is dit op dat terrein niet mogelijk.

11. Zijn er achterstanden ontstaan en wat is de stand van zaken per 31 december 2009?

Op milieuterrein worden geen achterstanden gerapporteerd. Bij bouw- en woningtoezicht is er enige spanning tussen de beschikbare en de benodigde capaciteit. Op het terrein van brandveiligheid is het door capaciteitsgebrek structureel niet mogelijk meldingen te controleren.

12. Welke risico's doen zich voor op het gebied van handhaving?

Een belangrijk risico is het gebrek aan integraliteit in de praktijk van de handhaving. In de onderzochte dossiers komt een integrale aanpak niet in alle gevallen naar voren. Er wordt gewerkt aan de totstandkoming van een integraal handboek met handhavingsprotocollen, maar hoewel er enkele integrale protocollen gereed zijn gekomen, wordt afronding van het werk daaraan in 2011 voorzien. Protocollen worden – voor zover aanwezig – in de handhavingspraktijk ook niet altijd gehanteerd. Een ander risico is – zoals uit de dossierstudie blijkt – dat vaak wordt afgeweken van de aanpak in twee stappen.

13. Wat zijn de belangrijkste knelpunten op het gebied van handhaving?

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt verwezen naar het antwoord op deelvraag 12. De beschreven risico's kunnen tevens als knelpunten op het gebied van handhaving worden beschouwd.

14. In hoeverre is in de uitvoeringspraktijk sprake van programmatische handhaving?

Het vastgestelde handhavingsuitvoeringsprogramma vormt de basis voor de uitvoering van de handhaving in de gehele gemeentelijke organisatie van Nunspeet. Daarmee ligt aan de uitvoering een integraal programma ten grondslag en wordt voldaan aan één van de kenmerken van programmatische handhaving. De provincie geeft medio 2008 aan gematigd positief te zijn over de professionalisering van de handhaving.

De gemeente Nunspeet sluit voor wat betreft de handhavingsstrategie aan bij de "Handhavingsstrategie Gelderland", een aanpak in twee stappen. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de aanpak in twee stappen niet steeds wordt toegepast.

In de gemeente Nunspeet zijn diverse protocollen vastgesteld. In 2008 en 2009 waren de protocollen gericht op de uitvoering binnen een bepaald beleidsveld. Sinds 2008 is een werkgroep bezig met de totstandbrenging van een handboek integrale handhavingprotocollen. Momenteel zijn enkele integrale protocollen gemeentebreed toepasbaar; in 2011 zou sprake zijn van integrale protocollen op het gehele handhavingsterrein. Ten aanzien van dit punt kan de uitvoering op basis van de principes van programmatische handhaving dus worden verbeterd.

15. In hoeverre is in de uitvoeringspraktijk sprake van integrale handhaving?

Interne afstemming vindt met name plaats ad hoc plaats bij concrete handhavingszaken. De samenwerking wordt niet structureel opgepakt. Wel is het zo dat per 1 januari 2007 een overlegstructuur in de gemeente Nunspeet is ingevoerd om handhavingszaken op beleids- en uitvoeringsniveau met alle betrokkenen af te stemmen. Deze integrale afstemming vindt echter nog niet structureel plaats omdat vaak verschillende beleidsterreinen niet zijn vertegenwoordigd in de overleggen. Zo is het lokaal handhavingsoverleg voornamelijk gericht op milieuhandhaving. De interne afstemming kan derhalve worden verbeterd om daarmee de integrale handhaving verder te bevorderen.

Op regionaal niveau vindt afstemming plaats in het kader van het regionaal bestuurlijk en ambtelijk handhavingsoverleg. In dit kader vindt de externe afstemming structureel plaats.

4.2.3. Sturing en beheersing

17. Op welke wijze geven de raad, het college en het ambtelijk apparaat invulling aan hun rollen met betrekking tot de handhaving?

De raad heeft in zijn controlerende taak een betrekkelijk kleine rol op het gebied van handhaven. De raad heeft de mogelijkheid om vragen ten aanzien van handhaving te stellen. Dit gebeurt in de praktijk heel weinig. Incidenteel leidt een bepaalde handhavingstaak of handhavingszaak tot discussie in de raad. Vaak wordt een betreffende handhavingszaak door burgers onder de aandacht gebracht en niet vanuit de gemeentelijke organisatie.

Het college is nauw betrokken bij de handhaving op uitvoeringsniveau. Tijdens de periodieke portefeuillehoudersoverleggen wordt de voortgang van de handhavingspraktijk besproken. De indruk bestaat dat intensivering van de bestuurlijke bemoeienis de afgelopen jaren heeft geleid tot een striktere handhavingspraktijk, waarbij wordt aangetekend dat de vijf bestudeerde handavingsdossiers op milieuterrein daarvan nog niet direct getuigen.

18. Hoe vindt de informatievoorziening en -uitwisseling plaats tussen raad, college en ambtelijk apparaat?

Monitoring vindt in de gemeente Nunspeet structureel plaats. In 2008/2009 werd voor elk beleidsterrein een apart systeem gebruikt ter registratie van relevante gegevens. Sinds die tijd heeft de gemeentelijke organisatie een ontwikkeling doorgemaakt doordat in de afgelopen periode is geëxperimenteerd met de invoering van het programma Squit XO. Dit programma maakt het mogelijk dat de registratie van gegevens integraal aangepakt kan worden.

De resultaten van de integrale handhavingsinspanningen zijn gerapporteerd in de voortgangsrapportage van de nota integrale handhaving. De betreffende rapportage geeft inzicht in de voortgang van de actiepunten uit de nota en het uitvoeringsprogramma 2007-2008. Op deze wijze is voor wat betreft de integrale handhaving verantwoording afgelegd. Daarnaast wordt op het gebied van milieuhandhaving en brandveiligheid verantwoording afgelegd door de jaarlijkse verslagen. Ondanks het rapporteren over de handhavingsuitvoering wordt de informatievoorziening richting de raad als onvoldoende ervaren. Raadsleden zijn van oordeel dat er te weinig specifieke informatie en resultaten aan de raad bekend gemaakt wordt, waardoor handhaving enkel globaal wordt besproken in de raad. Incidenteel wordt een bepaalde handhavingszaak door de media of de burgers onder de aandacht gebracht van de raad.

4.3 Slotbeschouwing

In deze paragraaf volgt een samenvattende slotbeschouwing van bovenstaande bevindingen. De bevindingen van de drie verschillende deelonderzoeken passeren hieronder kort de revue aan de hand van de drie overkoepelende deelvragen. Daarbij komt de aansluiting op de kwaliteitseisen van de Wabo en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsregeling, het Besluit Omgevingsrecht (Bor), ook aan de orde.

Hoe moet het handhavingsbeleid worden gekwalificeerd? (deelvraag 6)

De gemeente Nunspeet heeft de afgelopen jaren een verbeterslag gemaakt op het gebied van integrale handhaving. Met het opstellen van de nota "Integrale handhaving gemeente Nunspeet" is integraal beleid op strategisch niveau tot stand gekomen. Bij het opstellen van deze nota is een probleemanalyse uitgevoerd. Hiermee wordt voldaan aan de uitgangspunten van programmatisch handhaven voor wat betreft de eerste stap in het cyclische beleidsproces en tevens aan het Besluit omgevingsrecht voor wat betreft de vereiste probleemanalyse. Tevens vindt een vertaling van het strategische beleid naar operationeel niveau plaats doordat het integrale beleid is uitgewerkt in een jaarlijks vast te stellen handhavingsprogramma. Hierdoor ligt er integraal beleid aan het uitvoeringsniveau ten grondslag.

Hoe moet de handhavingspraktijk worden gekwalificeerd? (deelvraag 16)

De daadwerkelijke uitvoering van handhavingsactiviteiten is bij diverse afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie ondergebracht. Er is geen afdeling die zich specifiek bezighoudt met handhaving. Wel wordt er ad hoc integraal gewerkt doordat de medewerkers van de verschillende afdelingen gezamenlijk handhavingsactiviteiten oppakken. Dit gebeurt echter nog niet structureel in de gemeente Nunspeet. Deze samenwerking zou meer vorm kunnen krijgen door integrale afstemming structureel te laten plaatsvinden in de reeds geïnstitutionaliseerde overlegstructuur. De totstandbrenging van een integraal handboek van handhavingsprotocollen zal eveneens bijdragen aan de verdere vormgeving van een integrale handhavingspraktijk. Ook zal de gemeente Nunspeet op deze wijze aansluiting kunnen vinden bij de desbetreffende eisen zoals opgenomen in het Besluit omgevingsrecht. De vijf bestudeerde milieuhandhavingsdossiers laten zien dat in de handhavingspraktijk nog steeds geen sprake is van voortvarende handhaving: de aanpak in twee stappen werd daarin niet gevolgd.

Hoe moeten de sturing en beheersing van het handhavingsbeleid worden gekwalificeerd? (deelvraag 19)

De monitoring van gegevens en resultaten vindt systematisch en structureel plaats in de gemeente Nunspeet. Op dit gebied wordt voldaan aan de eis inzake het bewaken van resultaten zoals het Besluit omgevingsrecht vereist. Door de invoering van het systeem Squit XO zal de integraliteit op dit gebied worden bevorderd. De evaluatie vindt regelmatig en integraal plaats door middel van een voortgangsrapportage. Doordat de betreffende rapportages worden gebruikt voor de prioritering van handhavingstaken en het handhavingsprogramma wordt de beleidscyclus gesloten volgens de uitgangspunten van programmatisch handhaven. De raad speelt in dit proces nog onvoldoende een rol. Gegevens en resultaten over de praktijk van de handhaving worden naar het oordeel van twee geïnterviewde raadsleden te weinig aan de raad verstrekt. De raad speelt om die reden een betrekkelijk kleine rol in de evaluatie en sturing van het handhavingsbeleid.

4.4 Aanbevelingen

De gemeente Nunspeet is op de goede weg met de aanpak van de handhavingstaken. Desalniettemin wil de rekenkamercommissie op basis van bovenstaande conclusies de volgende aanbevelingen doen:

Aan de Raad:

- Ga in overleg met het college na over welke informatie u wilt beschikken en wanneer, zodat uw kaderstellende en controlerende rol wordt versterkt (conclusies 17 en 18).

Aan het College:

- Intensiveer de handhavingspraktijk volgens het tweestappenmodel op uitvoeringsniveau en pak dit systematisch aan (conclusies 9, 12 en 14).
- Geef prioriteit geven aan integraliteit in de praktijk van de handhaving en geef de integrale afstemming van de handhaving op operationeel niveau structureel vorm (conclusies 12 en 15).
- Overweeg om de uitvoering van handhavingstaken bij één afdeling onder te brengen of neem zodanige organisatorische maatregelen dat de realisatie van integrale handhaving wordt gewaarborgd (conclusie 15 en deelvraag 16).
- Breng de personele capaciteit voor taken op het terrein van brandveiligheid op orde (conclusie 11).
- Voer een gemeentebreed registratie- en informatiesysteem in ter ondersteuning van de integrale aanpak van handhaving (conclusie 18).
- Ga verder met het ontwikkelen van een handboek met integrale handhavingsprotocollen en pas die, nadat deze zijn vastgesteld, in de handhavingspraktijk ook daadwerkelijk toe (conclusies 3, 12 en 14).

■
Bijlage I

Theoretisch kader

Het handhavingsproces

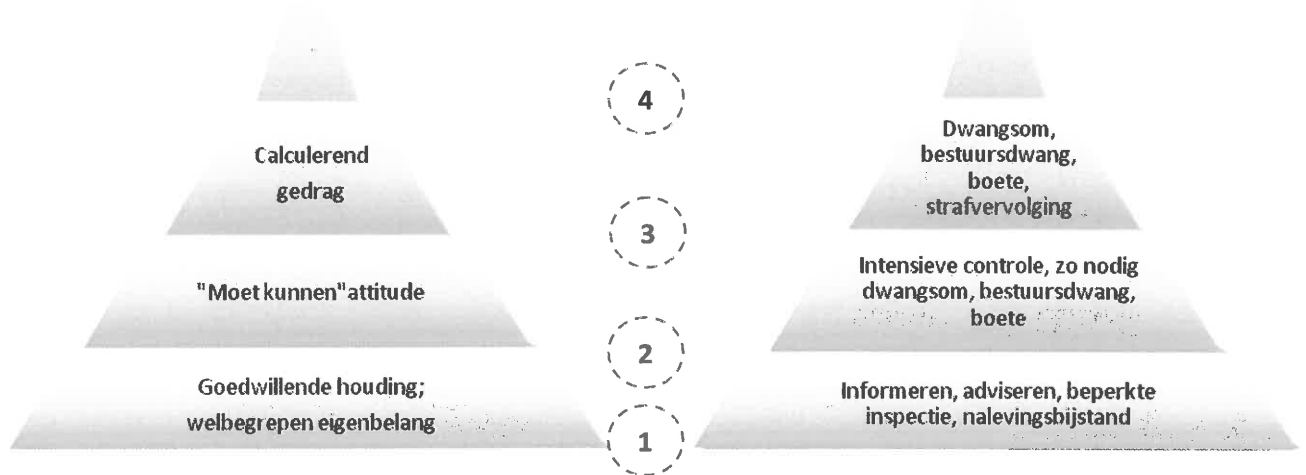
Handhaving kan worden omschreven als een keten van activiteiten die zijn gericht op het doen naleven van regels en voorschriften door burgers, bedrijven en instellingen. Alle activiteiten die zijn gericht op het bevorderen van naleefgedrag van de doelgroep worden bij deze ruime definitie als onderdeel van handhaving beschouwd. Hierbij kan het gaan om het verzamelen van informatie over de naleving (vaak als toezicht gedefinieerd), het geven van voorlichting over wet- en regelgeving of het opmaken van een proces verbaal bij overtreding en het vervolgens nemen van sanctiemaatregelen.

Naast deze ruime definitie wordt ook wel een enge definitie gehanteerd. Onder handhaving in 'enge zin' wordt begrepen het toepassen van sancties. Het gaat dan om repressief optreden. In het kader van onderhavig onderzoek wordt de ruime definitie gedefinieerd.

Om ervoor te zorgen dat regels worden nageleefd, heeft de overheid verschillende instrumenten tot haar beschikking. Welk instrument wordt ingezet is afhankelijk van het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. In onderstaande handhavingspiramide is dit weergegeven. Het betreft hier een bewerking van de piramide van Ayres en Braithwaite door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (commissie-Mans).³

De structuur van de piramide is een weergave van het ervaringsfeit dat de overtredingen die gering van aard zijn en slechts een kleine correctie vergen het meest voorkomen (de basis van de piramide) en dat de ernstige normschendingen die hard ingrijpen vragen relatief beperkt in getal zijn (de top van de piramide). Overigens verloopt de praktijk lang niet altijd volgens de opbouw van deze piramide. Bij de handhaving van verkeersvoorschriften, veelal relatief geringe overtredingen, wordt de normschending vaak geautomatiseerd afgedaan volgens de allerhoogste stap in de mogelijke interventies, de strafrechtelijke boete.

³ Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1992.

FIGUUR: HANDHAVINGSPIRAMIDE


Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld is geneigd om die regels ook te volgen, zo stelt de commissie. Men herkent het welbegrepen eigenbelang in het gezamenlijk bevorderen van het collectieve belang van veiligheid, gezondheid en orde. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, behalve gebrek aan kennis, onkunde en overmacht, de beeldvorming dat er in het algemeen weinig wordt nageleefd. Deze groep (met nummer 1 weergegeven) vormt de brede basis van de piramide. Een kleinere groep, nummer 2 in de piramide, heeft de houding van "moet kunnen", neemt het niet zo nauw met het collectieve belang en ziet er geen been in bijvoorbeeld vervuilde stoffen op het oppervlaktewater te lozen of gevaarlijke chemicaliën op onjuiste wijze te vervoeren. Een nog kleinere groep (nummer 3 in de piramide) is steeds geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. De regels en de daarachter liggende belangen hebben voor hen geen betekenis. Alleen de pak-kans en de daaropvolgende straf kunnen hen ervan weerhouden om in strijd met de regels te handelen. De top van de piramide ten slotte (nummer 4) wordt gevormd door de criminele organisaties en individuen. Hier vindt men de georganiseerde misdaad die vaak gepaard gaat met andere vormen van criminaliteit en geweld en die niet zelden grensoverschrijdend opereert.

Zoals in paragraaf 1.1 reeds genoemd zijn in het kader van professionalisering van de milieuhandhaving kwaliteitscriteria voor handhaving ontwikkeld. Deze kwaliteitscriteria zijn gebaseerd op een model met als uitgangspunt dat het niet mogelijk is om een adequaat handhavingsniveau te definiëren, maar dat het wel mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen, namelijk:

1. Doelen en condities
2. Strategie en werkwijze
3. Uitvoering
4. Evaluatie

Het handhavingsproces vangt volgens dit model aan met een vertaling van wet- en regelgeving in doelen en condities. Allereerst is het nodig om te bepalen wat de algemeen gestelde normen concreet betekenen voor de eigen organisatie en de fysieke leefomgeving: een probleemanalyse van het takenpakket, de omgeving en het naleefgedrag. Op basis hiervan

worden de prioriteiten en de concrete handhavingsdoelen vastgesteld. Ook worden in dit proces de personele, financiële middelen en organisatorische condities geborgd die nodig zijn om de vastgestelde doelen te kunnen bereiken. Vervolgens bepaalt de handhavingsorganisatie in de volgende procesfase de strategie en de werkwijze hoe zij de naleving van de gestelde doelen gaat bewerkstelligen. Het instrumentarium, waarmee de handhavingstaak wordt uitgevoerd en de rol van handhaving daarbinnen is beschreven in de nalevingsstrategie. De nalevingsstrategie kan worden onderverdeeld in de preventiestrategie en de handhavingsstrategie. De Preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij de burgers en bedrijven. Doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten.

De handhavingsstrategie is daarentegen vooral repressief van aard. Deze strategie is gericht op herstel, ontmoediging en/of op straf. De handhavingsstrategie bestaat uit een toezichtsstrategie, sanctiestrategie, en gedoogstrategie. In een toezichtsstrategie is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. De basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd in de sanctiestrategie. In een gedoogstrategie wordt vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.

De uitvoeringsfase begint met een vertaling van de handhavingsdoelen en de strategie en werkwijze in een concreet handhavings-uitvoeringsprogramma. Voor de uitvoering van dit programma is een benodigde hoeveelheid menskracht, deskundigheid en ondersteunende voorzieningen nodig. Het handhavingsproces wordt afgesloten met rapportage over en verantwoording van de uitgevoerde handhaving. Getoetst wordt of de geleverde handhavingsinspanningen ook het bereiken van de gestelde doelstellingen heeft opgeleverd. Indien de gestelde doelen zijn bereikt, zal dit in algemene zin leiden tot een beter naleefgedrag. Indien de gestelde doelen niet zijn bereikt, kan dit leiden tot conclusies en aanbevelingen over aanpassingen in zowel de beleids- en normeringsfase voorafgaand aan het handhavingsproces als in de diverse handhavingsfasen zelf.

Programmatisch handhaven

De landelijke noemer waaronder de professionalisering van handhaving vorm krijgt is 'programmatisch handhaven'. Programmatisch handhaven is een planmatige methode, waarbij met de inzet van handhavings- en nalevingsinstrumenten de handhaving efficiënt en effectief wordt vormgegeven. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat het niet de incidenten zijn die bepalen wanneer en waar men handhaaft, maar dat het handhavingsbeleid vooraf en weloverwogen bepaald wordt.

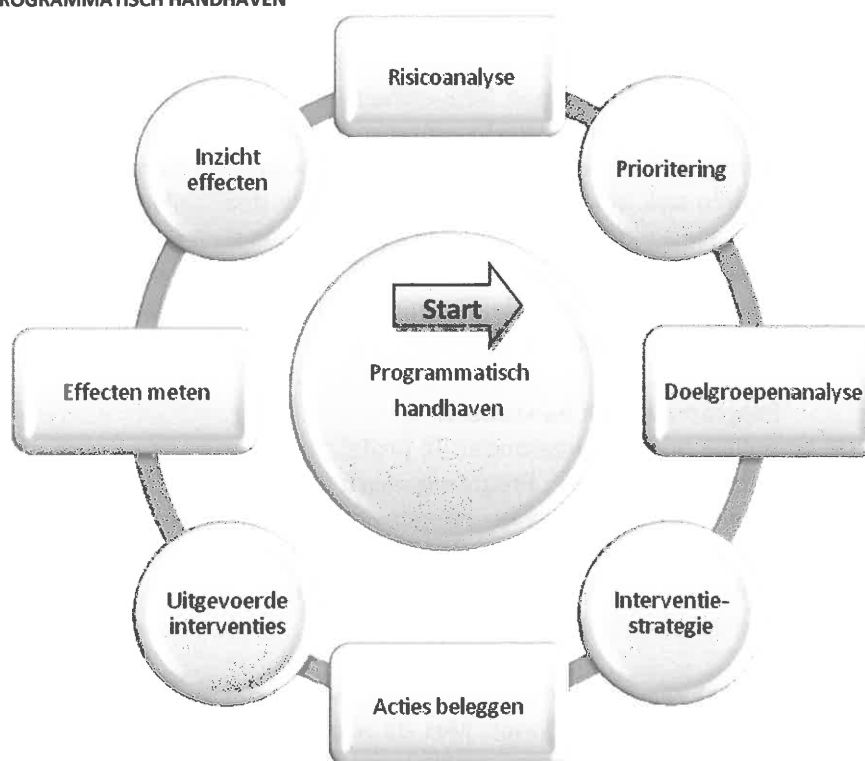
Uitgangspunt van programmatisch handhaven is dat goede handhaving planmatig in plaats van incidentgestuurd verloopt. Met de methode van programmatisch handhaven kan een handhavingsorganisatie door middel van een handhavingsprogramma een transparante afweging maken tussen de gewenste effecten, de daartoe benodigde naleving en de benodigde inzet van handhaving.

Programmatisch handhaven is een werkwijze met vier bijzondere eigenschappen. Het gaat in de eerste plaats om een integrale werkwijze. Dat geldt zowel voor de betrokkenen als voor de inhoud. Het is een zaak voor toezichthouders, handhavers, beleidsmakers en andere partijen die nalevingsgedrag kunnen beïnvloeden, zoals vertegenwoordigers van brancheorganisaties. Ook qua inhoud is de werkwijze integraal, omdat het hele domein of dossier vanuit meerdere perspectieven onder de loep wordt genomen. Ten tweede is de wijze

waarop de keuzes bij programmatisch handhaven worden gemaakt transparant. De betrokkenen baseren hun keuzes op de analyse van hun kennis en ervaring. De manier waarop zij tot bepaalde keuzes komen is zichtbaar te maken door deze vast te leggen in een plan of een programma. Daarnaast zijn de uitkomsten van het proces te onderbouwen. Het proces en gemaakte keuzes zijn helder en duidelijk. Programmatisch handhaven maakt verder duidelijk waaruit de handhaving bestaat en waarom voor een bepaalde strategie is gekozen. En de strategie wordt voorgelegd aan de volksvertegenwoordiging. Programmatisch handhaven is daarmee een democratische werkwijze. Tot slot is programmatisch handhaven een cyclisch geheel. Dat wil zeggen dat de gemaakte keuzes en de effectiviteit van de interventies steeds opnieuw worden geëvalueerd: zijn de gemaakte afwegingen nog steeds adequaat? Worden de doelen wel bereikt? Moeten we de strategie bijstellen? De evaluatie levert input voor de volgende cyclus van programmatisch handhaven.

De cyclus van programmatisch handhaven is hieronder schematisch weergegeven en vervolgens beschreven. Zoals uit de beschrijving blijkt komen de verschillende stappen volgens het programmatisch handhaven grotendeels overeen met het proces zoals beschreven in paragraaf 1.4.1. Ook hangen de verschillende stappen samen met de indeling van dit onderzoek: beleid, uitvoering en monitoring/evaluatie.

FIGUUR: PROGRAMMATISCH HANDHAVEN



Om de afweging te kunnen maken op welke terreinen handhaving het meest gewenst is, wordt in het kader van programmatisch handhaven een inventarisatie van handhavingstaken gemaakt en wordt vervolgens door middel van een risicoanalyse bepaald op welke terreinen de risico's bij overtreding van de regels het grootst zijn. Dit is de eerste stap in de cyclus. Het doel van de risicoanalyse is om gestructureerd en onderbouwd prioriteiten te stellen. De gedragingen van doelgroepen die het grootste negatieve effect op de rechtsbe-

langen die de wet- en regelgeving beoogt te beschermen wordt in beeld gebracht. Uit de risicoanalyse komen enkele doelgroepen en gedragingen naar voren waaraan prioriteit moet worden gegeven in de handhaving. Voor de prioriteiten wordt daarna bepaald welke handhavingsinstrumenten het meest bijdragen aan het vergroten van het naleefgedrag van de doelgroep. Een interventiestrategie wordt ontwikkeld met een serie acties die aansluit op de doelgroep en hun motieven om te overtreden dan wel na te leven. Bovenstaande stappen vallen allemaal onder de fase van de ontwikkeling van het beleid (het vaststellen van doelen en het bepalen van de strategie). De volgende stap is het realiseren van de interventiestrategie, oftewel de uitvoeringsfase. Dit is een proces waarbij de acties uit de interventiestrategie worden belegd bij de juiste interne en externe partijen. Hiertoe is een duidelijk overzicht nodig van de betreffende acties en partijen. Door de acties uit de interventiestrategie uit te voeren, worden ervaringen opgedaan. Deze ervaringen bieden de mogelijkheid te ontdekken welke interventies meer of juist minder effectief zijn. Dit gebeurt onder andere door het proces van monitoring en evaluatie. Getoetst wordt of de beoogde prestaties zijn geleverd en of de inspanningen het gewenste effect opleveren, hetgeen tot bijstelling kan leiden van de gestelde prioriteiten. Door relevante kwalitatieve en kwantitatieve gegevens te verzamelen en te analyseren wordt nieuwe informatie verkregen die in een nieuwe cyclus van programmatisch handhaven te gebruiken is. Zo wordt de effectiviteit van de interventies vergroot.

Het maken van keuzes in handhaving volgens de methode van programmatisch handhaven staat niet op zichzelf. Het is geen autonoom proces dat steeds weer leidt tot dezelfde uitkomsten. Het proces van programmatisch handhaven vindt plaats in een complexe, steeds wisselende omgeving. Extern doen zich allerlei politieke, economische, sociale en technologische ontwikkelingen voor, die van invloed zijn op de effectiviteit van de handhaving. Dergelijke ontwikkelingen werken op hun beurt weer door in de wijze waarop organisaties tegen naleving en handhaving aankijken en de rol zij daarin willen en kunnen spelen. De externe en interne factoren zijn van invloed op het gehele proces van programmatisch handhaven, met name in de fase waarin prioriteiten worden gesteld en op het moment dat interventies worden gekozen.

Integraal handhaven

Integraal handhaven wordt veelal in één adem genoemd met programmatisch handhaven, omdat integraal handhaven tot gevolg heeft dat middelen efficiënter worden ingezet. In de meest gevorderde vorm van integrale handhaving wordt een persoon (of bedrijf), zoveel als praktisch mogelijk, gelijktijdig gecontroleerd op relevante regelgeving die voor die persoon van toepassing is en niet op slechts één onderdeel. Integrale handhaving is efficiënter, doordat in één keer meerdere aspecten van een afgebakend gebied kunnen worden aangepakt. Een gecombineerde actie is bovendien doeltreffender doordat meerder handhavingsdisciplines tegelijk optreden (synergie).

Aan het begrip integrale handhaving worden in de beleidspraktijk verschillende betekenissen gegeven. Het kan staan voor de handhaving van alle regelgeving ('zero tolerance'), de integratie van de regels die gehandhaafd worden, de reductie van verspreide verantwoordelijkheden tot één verantwoordelijkheid, of voor het oprichten van een handhavingsorganisatie.⁴

Bij integratie gaat het om het afstemmen van de handelingsplannen van twee of meer actoren zodat er een eenheid of samenhangend geheel ontstaat. De oorspronkelijke afzonderlij-

⁴ Integrale handhaving. Een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen, Erasmus universiteit 2002, p. 20.

ke doelen van de actoren zijn hierin niet meer te herkennen. Daadwerkelijk integrale vormen van handhaving komen in de praktijk nog nauwelijks voor. Meestal is sprake van coördinatie of samenwerking. Coördinatie kan worden omschreven als het op elkaar afstemmen door twee of meer actoren van hun individuele handelingsplannen (activiteiten, middelen, doelen, tijdskeuzen). De actoren blijven dus autonoom in het opstellen van hun handelingsplannen. Samenwerking is een bijzondere vorm van coördinatie, en kan worden gedefinieerd als het tot stand brengen van gemeenschappelijke handelingsplannen van twee of meer actoren. Bij coördinatie kan de afstemming tussen de actoren beperkt blijven tot hun individuele handelingsplannen, terwijl bij samenwerking ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt.

Handhaving en de Wabo

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wabo, in werking getreden. Met de Wabo wordt de omgevingsvergunning ingevoerd. Een logisch gevolg van de omgevingsvergunning is, dat er ook meer samenhang wenselijk is in toezicht en handhaving door het bevoegd gezag. Handhaving was voorheen gewoonlijk georganiseerd rondom disciplines en werkprocessen ten aanzien van verschillende toestemmingen die worden geïntegreerd in of aanhaken bij de omgevingsvergunning, zoals de bouwvergunning, de milieuvergunning en de monumentenvergunning. De filosofie achter de omgevingsvergunning vraagt echter om een heel andere benadering: een samenhangende aanpak van handhaving.

In het besluit Omgevingsrecht (Bor), een uitvoeringsregeling van de Wabo, zijn de kwaliteitseisen handhaving geformuleerd. Hiermee zijn verplichte criteria gegeven waaraan integrale handhaving moet voldoen. De betreffende criteria komen voor een groot deel overeen met het concept van programmatisch handhaven. In de artikelen 7.2 tot en met 7.7 van de Bor worden achtereenvolgens de eisen opgesomd. Zo dient het college handhavingsbeleid vast te stellen in één of meerdere documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten 't daartoe zal uitvoeren. Daarnaast dient het handhavingsbeleid gebaseerd te zijn op een analyse van problemen en dient het inzicht te geven in prioriteitstelling. De strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot de wijze waarop het toezicht op naleving van de gestelde doelen moet verder inzichtelijk worden gemaakt. Op grond van artikel 7.3 van de Bor wordt het handhavingsbeleid uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, die tevens ingevolge de Bor geëvalueerd dient te worden. Ten slotte worden eisen gesteld aan de beschrijving van werkprocessen en het bewaken van de resultaten en voortgang van de handhaving via een geautomatiseerd systeem.

Met de komst van de Wabo neemt dus het belang van programmatisch handhaven toe. Het onderhavig onderzoek geeft daarmee indirect antwoord op de vraag in hoeverre de gemeentelijke organisaties voldoen aan de proceseisen die voortkomen uit de Wabo en biedt het tevens aanknopingspunten om de invoering van de Wabo (indien nodig) te kunnen verbeteren.

Bijlage II

Normenkader

Beleid

1. Er is een algemeen, gemeentebreed geldend, handhavingsbeleid vastgesteld.

Een integraal en programmatisch handhavingsbeleid kenmerkt zich door een cyclisch proces. Aan het begin van dit proces dient de visie van de organisatie op handhaving vastgesteld te worden, zodat deze visie gemeentebreed uitgedragen kan worden. Handhaving begint namelijk op strategisch niveau bij het formuleren van handhavingsbeleid op lange termijn. Criterium bij deze norm is dat er sprake is van het door het bestuursorgaan schriftelijk vastgelegde handhavingsdoelstellingen. Het vastleggen van het beleid door de daartoe bevoegde bestuursorganen betreft tevens een indicator ten behoeve van de beantwoording van deelvraag 1.

2. De handhaving vindt plaats op grond van een probleemanalyse.

Het bepalen van de langetermijnvisie en doelstellingen gaan samen met een probleemanalyse. Deze analyse bestaat bijvoorbeeld uit een probleemverkenning en/of een omgevingsverkenning. Daarnaast dient een duidelijke koppeling gemaakt te worden tussen de handhaving en het inhoudelijke beleid van de gemeente. Hierbij wordt aangegeven welke effecten door middel van handhaving moeten worden bereikt. De probleemanalyse is één van de stappen in het proces van programmatisch handhaven en deze norm heeft derhalve betrekking op deelvraag 4. Omdat de probleemanalyse één van de stappen is in het opzetten van handhavingsbeleid, is de aanwezigheid of afwezigheid van deze analyse in het besluitvormingsproces tevens bruikbaar voor de beantwoording van deelvraag 2.

3. Het algemene beleid is per beleidsterrein adequaat uitgewerkt.

Het algemene handhavingsbeleid dient te worden uitgewerkt in beleid gericht op verschillende beleidsterreinen. Hierbij is het van belang dat het beleid niet met elkaar conflicteert. De toetsing van deze norm draagt bij aan de beantwoording van deelvraag 5 die ziet op integrale handhaving. Integrale handhaving ziet op gecoördineerd beleid, waarbij het algemene beleid en specifieke beleid met elkaar in overeenstemming dienen te zijn.

4. In het algemene en specifieke beleid zijn doelstellingen (SMART) benoemd.

SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

Handhavingsbeleid dient transparant te zijn in de zin dat doelstellingen specifiek benoemd worden. Ook is het hierbij van belang dat duidelijk is welke methoden gehanteerd worden om de vastgestelde doelen te kunnen bereiken (meetbaar). De overige aspecten van het SMART model zijn niet van belang in het kader van programmatisch handhaven en worden om die reden niet meegenomen in dit onderzoek.

5. In het algemene en specifieke beleid zijn prioriteiten gesteld.

Het handhavingsbeleid dat op strategische niveau is geformuleerd moet vertaald worden naar tactisch niveau. Op basis van de probleemanalyse bepaalt het bestuursorgaan welke

activiteiten nodig zijn om de in kaart gebrachte handhavingsdoelen te bereiken en welke prioriteiten het daarbij stelt. De keuze van prioriteiten baseert men op een risicoanalyse en het inzicht in de mate van naleving. Na de prioritering van handhaving wordt bepaald op welke wijze men gaat handhaven. Het stellen van prioriteiten is hiermee een belangrijke stap in het handhavingproces en is gekoppeld aan deelvraag 4. Omdat prioritering één van de stappen is in het opzetten van handhavingsbeleid, is de aanwezigheid of afwezigheid van het stellen van prioriteiten in het besluitvormingsproces tevens bruikbaar voor de beantwoording van deelvraag 2.

6. De prioriteiten en doelstellingen zijn samenhangend en consistent.

Om van integraal handhaven te kunnen spreken dienen de prioriteiten in samenhang bepaald te worden. Daarnaast dienen doelen op verschillende beleidsterreinen niet tegenstrijdig met elkaar te zijn. Hiermee staat onderhavige norm in een zekere relatie met norm 3. Om te kunnen komen tot samenhangende en consistente doelstellingen en prioriteiten is de samenwerking en betrokkenheid van verschillende beleidsterreinen essentieel.

Uitvoering

7. De handhavingsorganisatie handelt op basis van een nalevingsstrategie

In het kader van programmatisch handhaven wordt op grond van een strategie gehandeld. In deze strategie is het instrumentarium opgenomen waarmee het handhavingsbeleid wordt uitgevoerd. De toetsing van deze norm draagt bij aan de beantwoording van deelvraag 14. Voordat op basis van een bepaalde nalevingsstrategie gehandeld kan worden, dient de betreffende strategie ontwikkeld te worden. Aangezien het bepalen van een nalevingsstrategie een essentiële stap is in het beleidsproces (en daarmee tevens leidt tot de beantwoording van deelvraag 4 en deels tot deelvraag 2), valt deze norm ook onder het eerste deelonderzoek, dat ziet op de volledigheid en de kwaliteit van het handhavingsbeleid.

8. Er is sprake van een interne afstemming tussen vergunningverlening en handhaving en externe afstemming met externe organisaties als het Openbaar Ministerie.

De norm voor interne en externe afstemming is weliswaar onder de uitvoering opgenomen, maar geldt uitdrukkelijk voor alle fasen van het handhavingproces. Een goede interne afstemming tussen de vergunningverlener en een handhaver is voor een goede handhavingsorganisatie van wezenlijk belang voor een eensluidend en uniform optreden naar buiten toe. Ook de afstemming met externe partijen draagt bij aan een efficiënt integraal handhavingsbeleid. De mate van interne en externe afstemming is tevens een indicator voor de beschrijving van het proces van bestuurlijke besluitvorming.

9. Er wordt gehandeld op basis van protocollen

Met het oog op uniformiteit, transparantie en continuïteit van het handhavingsbeleid is de uitwerking van de beleidsdoelstellingen in protocollen die op de uitvoering zijn gericht, formats, procedurebeschrijvingen en/of werkinstructies essentieel. Verder kan gedacht worden aan een protocol voor communicatie met andere handhavingsorganisaties, de gecontroleerde, en derde-belanghebbende of een protocol voor de wijze waarop handhavingsinformatie intern en extern wordt uitgewisseld.

10. De handhavingsorganisatie werkt op basis van een uitvoeringsprogramma

In het handhavingsuitvoeringsprogramma legt de handhavingsorganisatie voor een bepaalde periode concreet vast hoe uitvoering wordt gegeven aan de handhavingsactiviteiten. Op deze manier maakt het handhavingsuitvoeringsprogramma inzichtelijk wat het verband is

tussen de vastgestelde doelstellingen/prioriteiten en het programma. Hierbij wordt concreet weergegeven welke capaciteit voor de handhavingsactiviteiten wordt ingezet. Het handhavingsbeleid wordt uitgewerkt in een werkplanning, waarin duidelijk wordt gemaakt welke organisatie-onderdelen zijn betrokken bij de uitvoering van het programma. Het uitvoeringsprogramma duidt zoals gezegd de concrete activiteiten op uitvoeringsniveau aan. Daarmee geeft het inzicht in deelvraag 9. Daarnaast duidt een uitvoeringsprogramma op inzichtelijkheid en transparantie en sluit het derhalve aan bij deelvraag aangaan programmatisch handhaven. Ten slotte komt de coördinatie tussen verschillende organisatieonderdelen in deze normstelling tot uiting en draagt het om die reden tevens bij aan de beantwoording van de vraag omtrent integrale handhaving.

11. Er zijn vastgestelde handhavingsprogramma's met conform het integrale beleid vastgestelde prioritering

De uitvoering dient overeen te komen met de beleidsdoelstellingen en de prioriteiten die in het (integrale) beleid tot uiting komen. Op deze wijze vindt er een efficiënte vertaling van het beleid in de uitvoering plaats. De mate waarin de uitvoering conform het beleid plaatsvindt en de uitvoeringsactiviteiten gekoppeld zijn aan de vastgestelde prioriteiten vormen hiermee de criteria waaraan deze norm getoetst wordt. Het sluit aan bij de deelvragen die zien op de vraag in hoeverre een vertaalslag gemaakt is tussen het beleid en de uitvoering, oftewel deelvraag 7, 8 en 9.

12. De minimaal benodigde personele, financiële middelen en organisatorische condities zijn geborgd.

Om de handhavingsdoelstellingen te kunnen realiseren is het belangrijk om inzicht te geven in de benodigde capaciteit (door bijvoorbeeld ontwikkeling van interne kengetallen). De handhavingsorganisatie dient derhalve te zorgen voor afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde handhavingsdoelen en inzet van de personele en financiële middelen en te zorgen voor borging hiervan. Hierbij is het tevens van belang dat de personele en financiële middelen in de begroting zijn vastgelegd. De borging is in ieder geval zodanig geregeld dat financiële en personele middelen geen belemmering vormen voor daadwerkelijk optreden. De organisatorische condities zien op de opbouw van de organisatie en regelingen die nodig zijn om de gestelde handhavingsdoelen te kunnen bereiken. Criteria voor de betreffende norm zijn onder andere een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving en het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden.

Sturing en beheersing

13. Er is sprake van monitoring

Een goede monitoring draagt bij aan het transparant kunnen maken van de resultaten en de effecten van de handhavingsinspanningen. Het bijhouden van het aantal uitgevoerde controles, de geconstateerde overtredingen en de opgelegde sancties zijn criteria bij deze norm.

14. Er wordt verantwoording afgelegd

Zowel voor de eigen organisatie als voor externen is een kwalitatief goede verantwoording een middel bij uitstek om de effectiviteit en efficiëntie van de uitgevoerde handhaving te kunnen beoordelen (transparantie). Het college en de raad dienen geïnformeerd te worden over het gevoerde beleid, de effecten en resultaten. Ook de raad kan de kwaliteit van de beleidsvorming en uitvoering borgen door de desbetreffende informatie op te vragen. De

mate waarin deze informatie-uitwisseling plaatsvindt, draagt bij aan de beantwoording van zowel deelvraag 17 als deelvraag 18.

15. Er is sprake van evaluatie, terugkoppeling, en (eventuele) bijstelling van het beleid

Om de kwaliteit van het handhavingsproces te kunnen borgen is het van belang dat het bereikte handhavingsresultaat wordt beoordeeld, resulterend in conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de handhavings-(beleids) cyclus. De resultaten dienen vervolgens te worden teruggekoppeld en het handhavingsbeleid indien nodig te worden aangepast. Om dat de mate van evaluatie en terugkoppeling om die reden invloed kan hebben op het startpunt van het beleidsproces, draagt de toetsing van deze norm tevens bij aan de vraag hoe het bestuurlijke besluitvormingsproces heeft plaatsgevonden.

Bestuurlijke reactie gemeente Nunspeet



Rekenkamercommissie
De heer mr. P.F.A. Klein
Postbus 79
8070 AB NUNSPEET

datum	ons kenmerk	collegebesluit	behandeld door	bijlage(n)
5 juli 2011		28 juni 2011	de heer A. Arends (0341) 25 93 60	

onderwerp:
onderzoek integrale handhaving

Geachte commissie,

Overeenkomstig uw verzoek reageren wij met deze brief op het rapport met de uitkomst van het onderzoek naar de integrale handhaving in onze gemeente.

Het rapport schetst in het algemeen een voor ons herkenbaar beeld van de situatie. De afgelopen jaren hebben wij in een verbeterslag de handhaving aangepakt en zien daar in toenemende mate de vruchten van. Desalniettemin blijven er verbeterpunten voor een verdergaande optimalisatie. In die lijn volgen wij de aan ons gedane aanbevelingen in het rapport. Het effect van het recent in gebruik genomen informatiesysteem Squit XO kon in uw onderzoek nog niet worden meegenomen. Behalve het afronden van het handboek met handhavingprotocollen en het gebruik daarvan in de organisatie verwachten wij van dit nieuwe systeem een belangrijke ondersteuning. Overigens wordt de vorming van de regionale uitvoeringsdienst (RUD) afgewacht, aangezien deze van invloed is op het proces.

Voor het overige hebben wij uw rapport op dit moment voor kennisgeving aangenomen in afwachting van de presentatie en de daaropvolgende bestuurlijke behandeling.

Burgemeester en wethouders van Nunspeet,
de secretaris, de burgemeester,

J.J. Kerkhof

ir. D.H.A. van Hemmen

Nawoord rekenkamercommissie Nunspeet

Wij danken het college voor zijn reactie op onze conclusies en aanbevelingen bij het rapport over “Integrale Handhaving”.

Met tevredenheid stellen wij vast dat recent het informatiesysteem SquitXO in gebruik is genomen, een belangrijk instrument bij de ondersteuning in de praktijk van de integrale handhaving.

Met genoegen stellen wij vast dat het college de aanbevelingen van het rapport wilt volgen.

De reactie van het college geeft ons geen aanleiding tot het maken van verdere opmerkingen.

De Rekenkamercommissie.

