

**Onderzoeksrapport
Handhaving
Rekenkamercommissie
van de gemeente Renkum**



Titel: Onderzoeksrapport Handhaving

Datum: 8 april 2013

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie gemeente Renkum

Auteur(s)

Roeland Kreeft

Projectnummer

274.111/g

Inhoud

Samenvatting	1
1	Inleiding 3
2	Onderzoeksvraag en opbouw van het onderzoek 4
2.1.....	De onderzoeksvraag 4
2.2.....	Vormgeving en uitvoering van de handhaving 4
2.3.....	Functioneren van de beleidscyclus 5
3	Organisatie en werkwijze toezicht en handhaving 7
3.1.....	De organisatie 7
3.2.....	Prioriteiten en strategieën 7
3.3.....	Kenbaarheid en duidelijkheid regels en voorschriften 13
3.4.....	De uitvoering van de handhaving 14
4	Het functioneren van de beleidscyclus 24
4.1.....	Prioriteiten en doelen; strategie 25
4.2.....	Programma en organisatie 26
4.3.....	Uitvoering 26
4.4.....	Monitoring en beleidsevaluatie 27
5	Conclusies 28
5.1.....	Uitvoering van het gemeentelijk beleid 28
5.2.....	Het functioneren van de beleidscyclus 30
Bijlage 1 - Juridisch kader handhaving	41
Bijlage 2 - Vereisten handhavingsbeleid in Bor en Mor	48
Bijlage 3 – Bestuurlijke reactie	51

Samenvatting

Aanleiding

De rekenkamercommissie wil inzicht geven in de wijze waarop de gemeente Renkum de handhaving heeft vormgegeven, hoe dat in de praktijk wordt ingevuld en wat eventueel verbetermogelijkheden zijn. Het onderzoek doet een uitspraak over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de handhaving door de gemeente. Specifiek richt het onderzoek zich op de handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening in de periode 2011-2012. Deze periode omvat de eerste twee volledige jaren dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht was.

De onderzoeksvragen die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd voor het onderzoek zijn:

1. Hoe heeft de gemeente Renkum de handhaving van ruimtelijke ordening vormgegeven?
2. Hoe geeft de gemeente hier in de praktijk uitvoering aan?
3. Hoe functioneert de beleidscyclus ten aanzien van het handhavingsbeleid?

Het onderzoek is uitgevoerd door de heer Roeland Kreeft van bureau Companen in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Renkum.

Aanpak onderzoek

We hebben het gemeentelijk beleid en de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving in beeld gebracht op basis van de nota Handhaving en interviews met medewerkers van de afdeling VTH (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving).

Vervolgens hebben we onderzocht in hoeverre de gemeente toezicht en handhaving uitvoert conform het eigen beleid. Hiertoe hebben we tien cases onderzocht waarbij handhaving heeft plaatsgevonden. We hebben de casusstudie beperkt tot twee soorten overtredingen. Acht cases hebben betrekking op situaties waarin sprake is geweest van (ver)bouw zonder omgevingsvergunning en twee cases waarbij sprake is geweest van (ver)bouw in afwijking van de omgevingsvergunning (of bouwvergunning indien deze is afgegeven voor oktober 2010). Van deze cases hebben we het dossier onderzocht en zijn we nagegaan of de stappen zijn doorlopen zoals die in het gemeentelijk beleid zijn vastgelegd.

Tenslotte hebben we gekeken of de beleidscyclus zoals die is beschreven in de nota Handhaving en waarover regels zijn opgenomen in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) in de praktijk op de juiste wijze wordt uitgevoerd.

Hoe geeft de gemeente in de praktijk uitvoering aan het handhavingsbeleid?

In de nota Handhaving staan prioriteiten benoemd voor toezicht en handhaving. In de praktijk wordt bij het bepalen van de prioriteit niet teruggegrepen op deze prioriteitsbepaling. Afwegingen worden in de praktijk meer intuïtief gemaakt. Gevaar voor mens (en dier) is het belangrijkste criterium. Is daarvan sprake dan wordt altijd handhavend opgetreden. Daarnaast wordt de ernst van de overtreding beoordeeld vanuit ruimtelijke optiek. Daarbij weegt zwaar mee of er door burgers klachten zijn ingediend over de overtreding. Is dat niet het geval, dan wordt in de praktijk ook het belang van de overtreder meegenomen in het besluit handhavend op te treden. Er doet zich spanning voor tussen de beleidsuitgangspunten voor gedogen en de wijze waarop de prioriteitsbepaling leidt tot het niet handhaven op overtredingen.

De cases laten zien dat de gemeente procedureel overwegend conform het handhavingsbeleid werkt. Wel hebben we geconstateerd dat veel van de door ons bestudeerde dossiers incompleet zijn. Wij constateren ook dat het handhavingsbeleid de toezichthouders een grote mate van 'speelruimte' geeft om op een minnelijke manier oplossingen te vinden voor geconstateerde overtredingen. In de meeste onderzochte cases leidt deze werkwijze tot oplossingen. De cases laten zien dat toezicht en handhaving in de praktijk maatwerk is.

De capaciteit van het team VTH is in vergelijking met andere gemeenten gering. Dat wordt geconstateerd in de nota Handhaving. Het team VTH is daarmee kwetsbaar voor uitval van medewerkers. Bij drukte of uitval van medewerkers werkt men met een (vaste) 'flexibele schil' ten behoeve van inzet van extra capaciteit.

Hoe functioneert de beleidscyclus ten aanzien van het handhavingsbeleid?

De Nota Handhaving voldoet inhoudelijk niet aan alle eisen die de Bor stelt. De nota bevat goede informatie over de organisatie van de handhaving en de wijze van rapporteren. Op de (methodiek van) prioriteitstelling gaat de nota zeer uitgebreid in, maar een duidelijk overzicht van prioriteiten op basis van de risicoanalyse ontbreekt.

De gemeente kiest er expliciet voor geen beleid te formuleren ten aanzien van sancties en termijnen terwijl de Bor dat voorschrijft. Ten aanzien van een aantal andere onderwerpen is de nota erg summier en bevat deze onvoldoende informatie voor de gemeenteraad om de uitvoering te kunnen controleren.

Het college heeft in de door ons onderzochte periode alleen in 2011 (gelijk met de Nota Handhaving) een uitvoeringsprogramma aan de gemeenteraad gestuurd. Evaluaties heeft de gemeenteraad niet ontvangen. Daarmee handelt het college in strijd met het Bor en is de gemeenteraad niet in de gelegenheid geweest zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Renkum heeft in het onderzoeksprogramma 2013 een onderzoek opgenomen naar handhaving in het fysieke domein. De politiek-bestuurlijke belangstelling voor toezicht en handhaving is toegenomen als gevolg van een aantal ernstige incidenten in verschillende Nederlandse gemeenten. De rekenkamercommissie wil inzicht geven in de wijze waarop de gemeente Renkum de handhaving heeft vormgegeven, hoe die in de praktijk wordt ingevuld en op basis daarvan bepalen wat eventueel verbetermogelijkheden zijn.

Specifiek richt het onderzoek zich op de handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening in de periode 2011-2012. Deze periode omvat de eerste twee volledige jaren dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht was.

Op dit moment vinden er (opnieuw) ontwikkelingen plaats in regelgeving en de organisatie van de handhaving. De ruimte om vergunningvrij te bouwen wordt flink uitgebreid¹. In regionaal niveau vindt discussie plaats over regionale samenwerking bij integrale handhaving (in de Omgevingsdienst). Deze ontwikkelingen laten we in het onderzoek buiten beschouwing.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heer Roeland Kreeft van bureau Companen in opdracht van de rekenkamercommissie van de gemeente Renkum.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de onderzoeksvragen en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 3 beschrijven we de organisatie van toezicht en handhaving en gaan we aan de hand van een beschrijving van tien cases na of de gemeente conform de Nota Handhaving handelt. In hoofdstuk 4 gaan we na in hoeverre er ten aanzien van het handhavingsbeleid sprake is van een goed functionerende beleidscyclus. In hoofdstuk 5 trekken we conclusies.

¹ Dat gebeurt middels het Besluit omgevingsrecht ofwel het permanent maken van de Crisis en Herstelwet.

2 Onderzoeksvraag en opbouw van het onderzoek

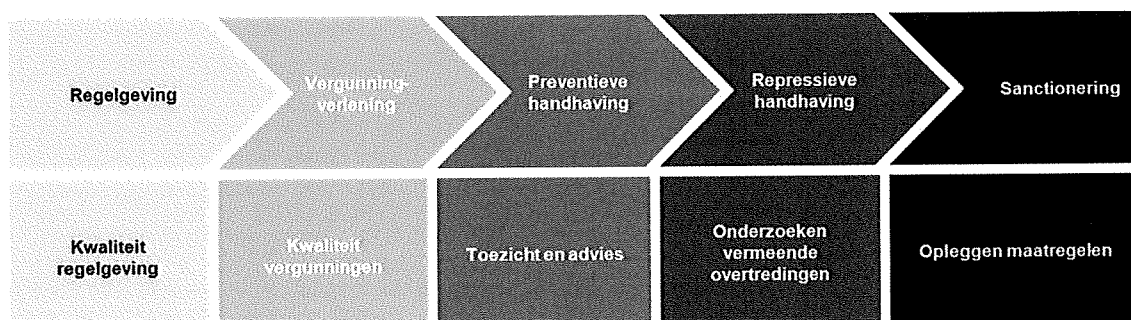
2.1 De onderzoeksvraag

De onderzoeksvragen die de rekenkamercommissie heeft geformuleerd voor het onderzoek zijn:

1. Hoe heeft de gemeente Renkum de handhaving van ruimtelijke ordening vormgegeven?
2. Hoe geeft de gemeente hier in de praktijk uitvoering aan?
3. Hoe functioneert de beleidscyclus ten aanzien van het handhavingsbeleid?

2.2 Vormgeving en uitvoering van de handhaving

De werkelijke handhaving van regels is maar een onderdeel van de totale *handhavingsketen*. De handhavingsketen begint bij het stellen van de regels. Op basis van die regels geeft de gemeente vergunningen af. Dan pas begint de feitelijke handhaving. Als de kwaliteit van de regels die gehandhaafd moeten worden onvoldoende is (niet duidelijk of eenduidig, onderling tegenstrijdig, onuitvoerbaar of oncontroleerbaar), zijn deze regels lastig te handhaven. Hetzelfde geldt als regels niet toegankelijk en vindbaar zijn voor inwoners, bedrijven en organisaties. Goede handhaving begint dus met duidelijke en vindbare regels. De feitelijke handhaving kent twee 'fasen'. Bij preventieve handhaving gaat het om reguliere controles waarbij wordt gekeken of vergunningen worden nageleefd en met eenvoudige aanwijzingen of adviezen wordt bijgestuurd als dat nodig is. Bij repressieve handhaving gaat het om situaties waarin het vermoeden bestaat van een overtreding en op basis hiervan wordt opgetreden. Het sluitstuk van de handhavingsketen vormt de sanctionering (het stilleggen van een bouwproject, het opleggen van een dwangsom, het toepassen van bestuursdwang). Ook sanctionering is een belangrijk onderdeel van de handhavingsketen. Als sanctionering bij overtreding van regels achterwege blijft, is handhaving nutteloos.



Figuur: De handhavingsketen

Als we de kwaliteit van de handhaving in de gemeente Renkum willen onderzoeken, moeten we dus kijken naar de volledige handhavingsketen. Eventuele problemen in de (kwaliteit van de) handhaving kunnen gelegen zijn in de handhaving zelf of hun basis vinden in andere delen van de keten.

In hoofdstuk 3 beschrijven we de organisatie en de procesgang zoals die in het lokale handhavingsbeleid is geformuleerd. Vervolgens beoordelen we of de handhaving conform dit beleid plaatsvindt aan de hand van tien cases. Gezien het grote aantal type overtredingen waarop de gemeente als bevoegd gezag handhavend optreedt, hebben we de casusstudie beperkt tot twee soorten overtredingen. Onderzocht is de handhaving in situaties waarin wordt:

- ver- of gebouwd zonder vergunning
- ver- of gebouwd in afwijking van een afgegeven vergunning.

Dat betekent dat niet specifiek onderzoek is gedaan naar de handhaving van een aantal andere overtredingen (zoals het illegaal plaatsen van reclame-uitingen in de openbare ruimte, gebruik van percelen in strijd met het bestemmingsplan, kappen zonder vergunning, afwijking van gebruiksmeldingen, milieuovertredingen, etc.).

Bij het onderzoeken van de uitvoering van de handhaving gaat het om twee deelvragen:

- In hoeverre heeft de gemeente het beleid in 2011 en 2012 uitgevoerd op de wijze zoals beschreven in de Nota Handhavingsbeleid?
- In hoeverre handhaaft de gemeente regels die zijn vastgelegd in bestemmingsplannen en andere lokale regelgeving?

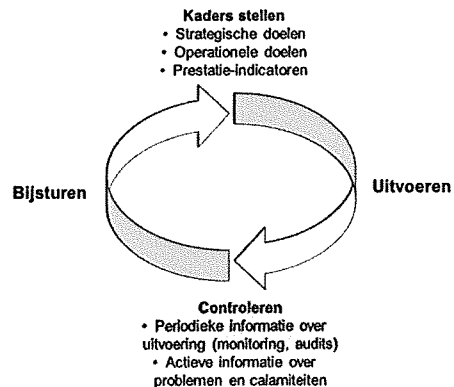
Om deze vragen te beantwoorden hebben we tien cases onderzocht waarbij handhaving heeft plaatsgevonden. Acht cases hebben betrekking op situaties waarin sprake is geweest van (ver)bouw zonder omgevingsvergunning (of bouwvergunning indien deze is afgegeven voor oktober 2010) en twee cases waarbij sprake is geweest van (ver)bouw in afwijking van de omgevingsvergunning (idem).² Van deze cases hebben we het dossier onderzocht en zijn we nagegaan of de stappen zijn doorlopen zoals die in het gemeentelijk beleid zijn vastgelegd. Tevens hebben we aan de hand van deze cases onderzocht of regels waaraan inwoners zich dienen te houden vindbaar en duidelijk zijn.

Onze bevindingen hebben we voorgelegd aan een handhaver en een jurist van de gemeente. Met hen hebben we ook de werkprocessen doorgenomen.

² Van alle handhavingdossiers over de jaren 2011 en 2012 hebben er slechts twee betrekking op het bouwen in afwijking van de vergunning. Er hebben zich in de betreffende jaren geen overtredingen voorgedaan waarbij monumenten waren betrokken.

2.3 Functioneren van de beleidscyclus

Het college van B&W is verantwoordelijk voor de handhaving van RO-regels. Het college dient beleid ten aanzien van de handhaving vast te leggen in een beleidsnota. De taak om handhavingsbeleid op te stellen, ligt bij het college. Het college dient de gemeenteraad hierover jaarlijks te informeren (in een Nota Handhaving en jaarprogramma's). Er bestaat geen wettelijke verplichting voor het college om de gemeenteraad om instemming te vragen met het handhavingsbeleid. Niettemin kan de gemeenteraad als hoogste orgaan binnen de gemeente kaders stellen aan het handhavingsbeleid. In ieder geval heeft de gemeenteraad de taak de uitvoering van het beleid te controleren. Het college dient de raad in de gelegenheid te stellen deze taak goed uit te voeren.



In het ideale geval stuurt het college de gemeenteraad de beleidsnota handhaving, met daarin de strategische doelen, de operationele doelen en de prestatie-indicatoren voor het handhavingsbeleid en krijgt de gemeenteraad de gelegenheid om zich hierover uit te spreken. De gemeenteraad wordt vervolgens periodiek geïnformeerd over de voortgang en wordt actief geïnformeerd over eventuele calamiteiten.

In beide gevallen geeft het college aan welke bijsturing van het beleid noodzakelijk wordt geacht en krijgt de gemeenteraad de gelegenheid zich hierover uit te spreken.

In hoofdstuk 4 beoordelen we de kwaliteit van de beleidscyclus rondom handhaving van RO-regels aan de hand van deze uitgangspunten.

3 Organisatie en werkwijze toezicht en handhaving

De werkwijze van het college ten aanzien van toezicht en handhaving in de onderzochte periode wordt beschreven in de Nota Handhaving (maart 2011). De informatie hierin hebben we aangevuld door middel van een interview met een van de toezichthouders. Hij heeft ons een uitgebreide toelichting gegeven op de werkprocessen en het geautomatiseerde systeem waarmee de gemeente vanaf medio 2011 werkt: het *Landelijk Digitaal Toezichtsprotocol*. De beschrijving in dit hoofdstuk is gebaseerd op beide bronnen.

3.1 De organisatie

De gemeente Renkum had in 2011 en 2012 een integraal team VTH voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. In dit team werkten drie juridisch medewerkers en twee toezichthouders. In de Nota Handhaving wordt aangegeven dat de gemeente Renkum hiermee minder capaciteit heeft dan landelijk gemiddeld. Dat betekent dat ook het 'toezichtniveau' in de gemeente Renkum onder het landelijke gemiddelde ligt. 'Met de huidige capaciteit is het mogelijk een toezichtniveau te halen waarbij er een zogenaamd restrisiko is van 65%, terwijl dat gemiddeld 38% is' (Nota Handhaving, pagina 5). Aangezien de handhavingzaken met de hoogste prioriteit zich volgens de nota bij de eerste 20% bevinden, wordt deze situatie door het college acceptabel gevonden.

In het interview dat wij hebben gehouden met een van de toezichthouders werd aangegeven dat op dit moment voldoende tijd is voor inspectie van bouwprojecten omdat er weinig wordt gebouwd. Er is de afgelopen jaren ruimte geweest om extra aandacht te besteden aan de inspectie van bijvoorbeeld zwembaden (zie hoofdstuk 4.3). Bij een aantrekkende markt voor woningbouw kan de beperkte formatie een knelpunt gaan vormen. De beperkte omvang van de formatie maakt de afdeling bovendien kwetsbaar bij uitval van medewerkers (bijvoorbeeld door ziekte). Er wordt in geval van drukte of uitval van medewerkers gewerkt met een (vaste) 'flexibele schil', zodat snel extra capaciteit kan worden ingezet als dat nodig is.

3.2 Prioriteiten en strategieën

Prioriteiten

De gemeente kan (zeker met de huidige formatie) niet op alle overtredingen handhaven en niet alle (ver)bouwprojecten met dezelfde intensiteit controleren.

De Nota Handhaving bevat daarom een prioriteitsbepaling. Ook beschrijft de nota in welke gevallen, welke strategieën worden gevolgd. De prioriteitstelling is als volgt:

- Er wordt altijd opgetreden indien er gevaar dreigt voor de veiligheid of gezondheid van mens of dier.

- Er wordt altijd opgetreden als er wordt gebouwd zonder of in afwijking van de vergunning en er dreigt een onherstelbare situatie te ontstaan (kappen of slopen).

De gemeente zal tevens handhavend optreden als er sprake is van:

- een overtreding die overlast veroorzaakt (stank, geluid, visueel)
- een situatie waarin niet optreden het imago van het bestuur/de overheid ernstig zou aantasten.

Naast deze expliciet genoemde prioriteiten wordt in de Nota Handhaving verwezen naar de prioriteitenmatrix die als bijlage bij de nota is gevoegd. In deze bijlage is echter geen expliciete prioriteitsbepaling te vinden. Weliswaar heeft bijlage 5 als titel 'Prioriteitenmatrixen', maar de tabellen die in deze bijlage worden gepresenteerd worden aangeduid als 'risicomatrixen'. Deze tabellen bevatten een weging van risico's.³ De bijlage bevat geen (samenvattend) overzicht van de prioriteiten die uit de risicomatrices naar voren komen en bevat dus - anders dan de titel suggereert - feitelijk geen 'prioriteitenmatrix'. Als we alle situaties met een hoog of zeer hoog risico als prioriteiten beschouwen, stelt de gemeente 17 aanvullende prioriteiten (op diverse handhavingsterreinen). Met betrekking tot het (ver)bouwen zonder of in afwijking van een vergunning zijn dit:

- Bouwen in afwijking van de vergunning van woningen die niet zichtbaar zijn vanaf de openbare weg.
- Bouwen zonder vergunning van bouwwerken niet zijnde woningen die niet zichtbaar zijn vanaf de openbare weg.

Niet op iedere overtreding wordt gehandhaafd. Dat zou (zeker gezien de beperkte capaciteit) ondoenlijk zijn. In de praktijk wordt bij het bepalen van de prioriteit niet teruggegrepen op de prioriteitsbepaling in de Handhavingsnota. Afwegingen worden blijkens onze gesprekken met medewerkers van de afdeling VTH meer intuïtief gemaakt. Gevaar voor mens (en dier) is het belangrijkste criterium. Is daarvan sprake dan wordt altijd handhavend opgetreden. Daarnaast wordt de ernst van de overtreding beoordeeld vanuit ruimtelijke optiek. Daarbij weegt zwaar mee of er door burgers klachten zijn ingediend over de overtreding. Is dat niet het geval, dan wordt in de praktijk ook het belang van de overtreder meegewogen in het besluit handhavend op te treden.

In de nota is als stelregel opgenomen dat als een zaak op basis van prioriteitstelling langer dan een jaar niet opgepakt kan worden, deze zonder verdere afdoening kan worden gearchiveerd. Het college neemt hierbij in de nota Handhaving expliciet afstand van de 'beginselflicht tot handhaving', het juridische beginsel dat voorschrijft 'dat de gemeenten gehouden zijn om bestuurlijke sanctiemiddelen in te zetten bij constatering

³ Hiervoor is de kans dat de overtreding zich voordoet en de potentiële impact van de overtreding beoordeeld. Het risico wordt gedefinieerd als kans x impact.

van een overtreding, zeker indien een belanghebbende hierom verzoekt'. Hierover schrijft het college in de nota: 'Een aantal onderwerpen krijgt [...] lage prioriteit, wat inhoudt dat hiertegen (in de regel) niet zal worden opgetreden. Dit staat op gespannen voet met de beginselplicht [...]' (Nota Handhaving, pagina 11-12).

Prioriteiten in de handhaving t.a.v. bouwen zonder of in afwijking van de vergunning

Expliciet in de nota genoemde prioriteiten:

1. Gevaar voor de veiligheid of gezondheid van mens of dier
2. Risico op onherstelbare schade bij bouwen zonder of in afwijking van de vergunning
3. Overtredingen die overlast veroorzaken
4. Risico op ernstige aantasting van het imago van het bestuur

Toevoeging op basis van de risicomatrices:

5. Afwijking van een omgevingsvergunning bij bouw van woningen, niet zichtbaar vanaf de openbare weg
6. Bouwen zonder vergunning van niet-woningen, niet zichtbaar vanaf de openbare weg

Strategieën

De gemeente kiest in alle gevallen in eerste instantie voor een **nalevings- en preventiestrategie**. Dat wil zeggen dat de eigen verantwoordelijkheid van personen, bedrijven en organisaties wordt bevorderd, bijvoorbeeld door middel van goede voorlichting, goede vindbaarheid van informatie over regels en het actief informeren van specifieke doelgroepen over (nieuwe) regels.

Bij de handhaving van overtredingen hanteert de gemeente een **toezichtsstrategie** die is gebaseerd op het proactieve nalevingsgedrag van personen, organisaties en bedrijven. De **sanctiestrategie** beschouwt de gemeente als maatwerk. In de Nota Handhaving zijn daarom geen dwangsomtermijnen en -bedragen vastgelegd. Per overtreding wordt gekeken naar de beste termijn en het beste bedrag.

Tenslotte kan de gemeente gebruikmaken van de **gedoogstrategie**. Hierover formuleert het college in de nota het uitgangspunt dat alleen wordt gedoogd in overmacht- en overgangssituaties. Gedogen geschiedt actief en met een gedoogbeschikking. In de nota wordt niet ingegaan op de discrepantie tussen deze

beleidsregel en de beleidsregel inzake het afsluiten van handhavingzaken zonder afdoening wegens capaciteitsgebrek.

Toezicht

Beleidsuitgangspunt is dat controles plaatsvinden op basis van de prioriteitstelling in de Nota Handhaving. Daarnaast vinden controles plaats naar aanleiding van klachten en steekproefsgewijs. Bij projecten waarop de gemeente actief toezicht houdt, is het van belang controles uit te voeren op de juiste momenten. De wapening van de fundering van een bouwwerk kan bijvoorbeeld niet meer worden gecontroleerd na het storten van het beton. Daarom wordt in beginsel bij de start van een bouwproject overlegd met de uitvoerder. De gemeente verzoekt de ontvangers van een vergunning een melding aan de gemeente te doen op het moment dat de werkzaamheden starten. In een 'Rapportage Startgesprek' worden afspraken vastgelegd die met de uitvoerder worden gemaakt en wordt een vooropname gemaakt van de openbare ruimte.

Het Landelijk Digitaal Toezichtsprotocol

Het Landelijk Digitaal Toezichtsprotocol is een computerprogramma waarmee de toezichtshouders per project bijhouden welke controles zijn uitgevoerd, welke acties zijn ondernomen, welke aanwijzingen zijn gegeven, etc. Het systeem werkt met een 'afvinklijst' van controlemomenten en controlepunten. Voor een klein project (bouw van een carport of een schutting) wordt een korte lijst gehanteerd. Voor een groot en complex project (zoals de bouw van een woning) de complete lijst. In de praktijk kan het voorkomen dat een geplande controle niet kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door ziekte van een van de toezichthouders. In dat geval is in het projectdossier in het Landelijk Digitaal Toezichtsprotocol te zien dat de betreffende controle niet is uitgevoerd.

Klachten en meldingen

Handhaving van overtredingen start op het moment dat een toezichthouder een overtreding signaleert of daarop wordt gewezen door een inwoner die een klacht indient of melding doet. Klachten en meldingen komen binnen langs verschillende wegen. Soms rechtstreeks bij een toezichthouder, soms bij de balie van het gemeentehuis, soms schriftelijk. In 2011 is het systeem van ontvangst en verwerking van klachten gestructureerd. Sindsdien worden alle klachten in het geautomatiseerde systeem *Melddesk* opgenomen voor afhandeling.

De toezichthouders voeren naar aanleiding van klachten een inspectie ter plekke uit. Doorgaans gebeurt dat dezelfde week. Als wordt geconstateerd dat er sprake is van een overtreding begint de handhaving. De toezichthouders koppelen hun bevindingen terug aan de persoon die de klacht heeft ingediend of de (vermeende) overtreding heeft gemeld.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat iemand die de gemeente verzoekt te handhaven als 'derde-belanghebbende' betrokken kan blijven bij de afhandeling. Een derde-belanghebbende kan eventueel bezwaar maken tegen een besluit van de gemeente om niet te handhaven, tegen een besluit dat er geen sprake is van een overtreding of tegen legalisering van de overtreding.

Handhaving

Als geconstateerd wordt dat er ergens wordt gebouwd zonder of in afwijking van een vergunning, dan is de eerste stap in het handhavingproces het versturen van een wrakingsbrief (een vooraankondiging van bestuurlijke handhaving). Voorafgaand aan het versturen van de wrakingsbrief wordt in de regel contact gezocht met de overtreder om hem of haar te wijzen op de overtreding en een beeld te krijgen van mogelijke oplossingen. In ernstige situaties heeft de gemeente de bevoegdheid om de bouw direct stil te leggen, een verleende vergunning in te trekken en zelfs de oude situatie op kosten van de overtreder te herstellen (als de overtreder daartoe zelf niet bereid is). In dat laatste geval kan het college gebruik maken van haar bevoegdheid 'last onder bestuursdwang' op te leggen (artikel 5:21 Awb). In de meeste gevallen wordt volstaan met (het aankondigen van een) 'last onder dwangsom' wat inhoudt dat de overtreder binnen een bepaalde termijn voorschriften van de gemeente dient op te volgen op straffe van een boete (artikel 5:32 Awb). Het voornemen last onder dwangsom op te leggen, wordt aangekondigd in de wrakingsbrief. In de wrakingsbrief wordt de overtreder voor de keuze gesteld: of de overtreding beëindigen of alsnog een omgevingsvergunning aanvragen. Als er in het persoonlijk contact al afspraken zijn gemaakt, worden die in de wrakingsbrief opgenomen. Een vergunninghouder die bouwt *in afwijking* van de vergunning kan alsnog een aangepast vergunningverzoek indienen, zodat de gemeente de aanpassingen kan toetsen. De wrakingsbrief bevat een termijn waarop afspraken of aanwijzingen dienen te zijn nagekomen of een (aangepaste) vergunningaanvraag bij de gemeente moet zijn ingediend. De gemeente hanteert hiervoor geen standaardtermijn. In de Nota Handhaving wordt gesteld dat dit *doorgaans* vier weken zal zijn. Als daarvoor aanleiding bestaat, kan - al dan niet in overleg met de overtreder - een andere termijn worden gekozen. Na het verlopen van de in de wrakingsbrief opgenomen termijn vindt hercontrole plaats.

Als een overtreder naar aanleiding van de wrakingsbrief de overtreding beëindigt, is daarmee ook de handhaving beëindigd. Vraagt de overtreder een (aangepaste) vergunning aan dan start een proces van vergunningverlening en zal de gemeente na het verlenen van de vergunning controleren of de overtreder conform de vergunning bouwt. Is de overtreder van mening dat de wrakingsbrief onterecht is verstuurd dan kan hij een zienswijze indienen (en bij volharding van de gemeente eventueel bezwaar maken en beroep aantekenen).

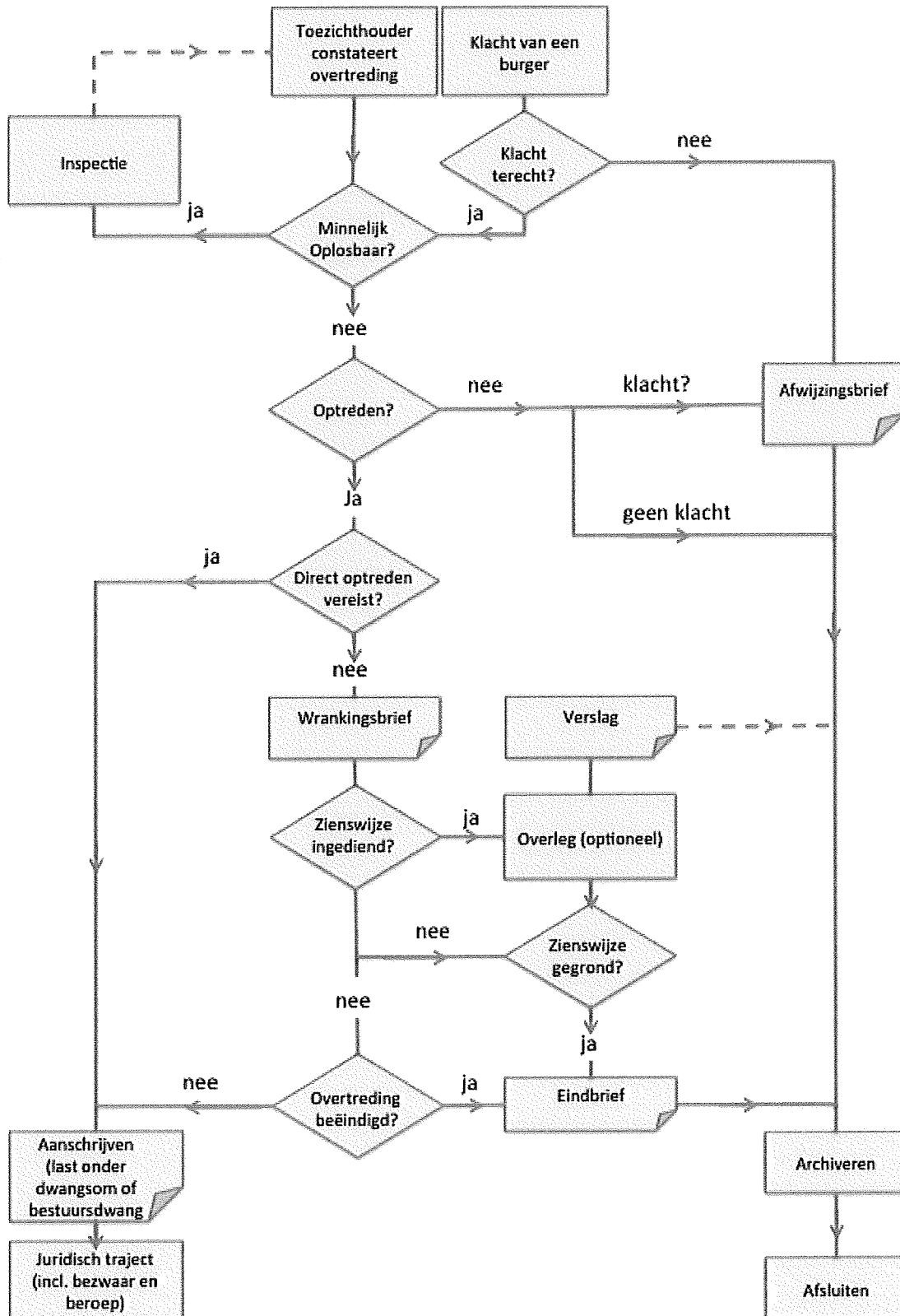
Wordt een vergunning afgewezen dan wordt gecontroleerd of al uitgevoerde werkzaamheden ongedaan zijn gemaakt. Daarvoor kan na afwijzing van de vergunning opnieuw een wrakingsbrief worden gestuurd of direct last onder dwangsom worden opgelegd.

Als de overtreder de overtreding niet beëindigt, geen zienswijze indient of deze ongegrond wordt verklaard en hij/zij geen vergunning aanvraagt, dan is de volgende stap in het proces om last onder dwangsom op te leggen. De overtreder krijgt een brief waarin hij/zij wordt gesommeerd om de overtreding te beëindigen vóór een in de brief vastgestelde datum. Doet de overtreder dat niet, dan is de dwangsom verbeurd. Bij last onder dwangsom kan het gaan om een eenmalig bedrag of een bedrag per tijdseenheid dat de overtreding niet is beëindigd. Als een overtreder ook na het verbeuren van de dwangsom de overtreding niet ongedaan maakt, kan de gemeente alsnog bestuursdwang toepassen. Vaak is het opleggen van last onder dwangsom voldoende om een overtreding te doen beëindigen.

Als sluitstuk van het toezichts- of handhavingsproces meldt de gemeente de vergunningontvanger of overtreder schriftelijk dat de vergunning of de handhaving is afgehandeld. Indien van toepassing worden de verbeurde dwangsommen geïnd. Mochten er bij de laatste inspectie nog (kleine) gebreken zijn geconstateerd, dan worden deze in beginsel in deze schriftelijke melding genoemd met het verzoek deze gebreken te herstellen. Hierop wordt dan niet opnieuw gecontroleerd.

Op handhavingsbesluiten zijn de regels van de Awb van toepassing. Overtreders moeten in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken over het handhavingsbesluit en dat zij daartegen bezwaar kunnen maken en beroep kunnen aantekenen. Dat betekent dat handhavingszaken in potentie een zeer lange procesgang kunnen hebben en navenante juridische kosten met zich mee kunnen brengen. Het streven van de toezichthouders en handhavers is daarom primair gericht op het vinden van een minnelijke oplossing door overleg en overreding eerder dan met juridische instrumenten.

Op de volgende pagina is het handhavingsproces schematisch weergegeven.



3.3 Kenbaarheid en duidelijkheid regels en voorschriften

'Goede en duidelijke voorlichting is erg belangrijk om illegale situaties te voorkomen', staat er in de Nota Handhaving van 2011. De kenbaarheid en duidelijkheid van regels en voorschriften vormen het begin van de handhavingsketen. Zeker op het gebied van ruimtelijke ordening moeten burgers, bedrijven en organisaties voldoen aan een groot aantal regels en voorschriften. De invoering van de Wabo heeft gezorgd voor een eenduidige en integrale procedure bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Er hoeven sinds de invoering van de Wabo voor een project geen afzonderlijke vergunningen meer te worden aangevraagd voor verschillende wettelijke regels. Elk project wordt integraal getoetst op alle wettelijke bepalingen.

Niettemin blijft van belang dat burgers, bedrijven en organisaties weten wanneer een vergunning is vereist en aan welke eisen een aanvraag voor een vergunning moet voldoen. Tevens is het van belang dat de regels waaraan de vergunningaanvraag wordt getoetst voor de aanvrager duidelijk zijn.

Informatie over vergunningprocedures

De website van de gemeente Renkum bevat duidelijke informatie over de vergunningprocedure. De gemeente biedt burgers, bedrijven en organisaties op de website bovendien expliciet de mogelijkheid een concept vergunningaanvraag te doen. Op die manier krijgt de vergunningaanvrager een indicatie van de haalbaarheid van het plan, zonder dat aan alle vereisten van een vergunningaanvraag voldaan hoeft te worden. Een vergunningaanvraag of concept vergunningaanvraag kan digitaal via de overheidswebsite www.omgevingsloket.nl. Op deze website staat helder uitgelegd hoe een vergunningaanvraag in zijn werk gaat. De website van de gemeente Renkum verwijst door naar deze website.

Kenbaarheid bestemmingsplannen en lokale regelgeving

De bestemmingsplannen van de gemeente Renkum zijn als PDF-bestanden te vinden op de website van de gemeente. Deels zijn ze ontsloten via de overheidswebsite www.ruimtelijkeplannen.nl. Het gebruik van deze website vraagt enige studie. De bestemmingsplannen in PDF-formaat op de gemeentelijke website, zijn makkelijk te 'lezen'. De bestemmingen zijn in kleuren en met specifieke aanduidingen aangegeven op de plankaart. De plankaarten zijn voorzien van een goede legenda. In de regels staat duidelijk wat wel en wat niet is toegestaan op de betreffende bestemming. Alle bestemmingsplannen zijn actueel (dat wil zeggen maximaal tien jaar geleden vastgesteld). Het is op de website van de gemeente niet mogelijk het betreffende bestemmingsplan bij een adres te zoeken. Op www.ruimtelijkeplannen.nl kan dat wel.

Ook de lokale regelgeving van de gemeente is zowel via de eigen website ontsloten als via een algemene overheidswebsite: www.overheid.nl. Op deze website kan worden gezocht op postcode, waarna alle vigerende lokale regelgeving voor dat postcodegebied wordt getoond.

De Beleidsregels voor planologische afwijkingmogelijkheden die op 1 november 2012 zijn vastgesteld door het college zijn noch via de website van de gemeente, noch via de overheidswebsite www.overheid.nl te vinden.

Duidelijkheid regels

Om een antwoord te geven op de vraag of de regels waaraan inwoners, bedrijven en organisaties moeten voldoen voor hen duidelijk zijn hebben we van de acht cases waarin werd gebouwd zonder vergunning (zie paragraaf 3.4) beoordeeld of de overtreders konden hebben geweten dat zij in overtreding waren.⁴ Bij de twee cases waar werd gebouwd in afwijking van de vergunning was dat evident. Wij konden in alle andere acht gevallen binnen tien minuten vaststellen of er sprake was van vergunningsplicht. In het vigerende bestemmingsplan kan worden vastgesteld of het betreffende bouwwerk past binnen het bestemmingsplan; met de vergunning check op www.omgevingsloket.nl kan snel worden vastgesteld of er een omgevingsvergunning nodig is.

Een uitzondering vormt het gemeentelijk beleid ten aanzien van planologische afwijkingmogelijkheden. Een bewoner die bijvoorbeeld wil weten hoe hoog een erfafscheiding mag zijn, vindt via de genoemde kanalen alleen de bepalingen in de Bouwverordening (en het Bor). De Beleidsregels voor planologische afwijkingmogelijkheden zijn voor een bewoner niet te vinden. Deze regels geven ruimte om hogere erfafscheidingen te realiseren dan op basis van de Bouwverordening is toegestaan. We hebben gekeken naar de regels voor erfafscheidingen, maar de Beleidsregels voor planologische afwijkingmogelijkheden hebben een veel breder bereik. Inwoners kunnen dus wel vinden aan welke regels zij moeten voldoen en wanneer zij een vergunning moeten aanvragen, maar zij kunnen niet achterhalen in welke gevallen de gemeente bereid is van de regels af te wijken.

3.4 De uitvoering van de handhaving

In de paragraaf 3.2 hebben we beschreven op welke wijze toezicht en handhaving in de gemeente Renkum zijn georganiseerd. Om inzicht te krijgen hoe de beschreven werkwijze in de praktijk wordt uitgevoerd, hebben we tien cases bestudeerd. Acht daarvan hebben betrekking op situaties waarin werd gebouwd zonder vergunning. In twee gevallen werd gebouwd in afwijking van een afgegeven vergunning. We beschrijven telkens de casus. In het kader onder iedere casus beoordelen we vervolgens of er is gewerkt conform het vastgestelde beleid.

⁴ We hebben hierbij gekeken naar de informatie die op dit moment beschikbaar is. Mogelijk was de digitale ontsluiting van informatie in 2011 en 2012 minder goed dan nu. We kunnen dat echter niet meer vaststellen.

Casus 1 - Tuinhuis op voorerf

Op 28 februari 2012 voert het college een controle uit naar aanleiding van een klacht van een buurtbewoner. Op het voorerf van een woning is een tuinhuis gebouwd zonder vergunning. De overtreder wordt door de toezichthouder aangesproken. De overtreder geeft aan dat het om een tijdelijke voorziening gaat in verband met een verbouwing. In het tuinhuis staan spullen opgeslagen. Op 7 maart 2012 vindt telefonisch overleg plaats met de overtreder. Deze belooft het tuinhuis af te breken voor 23 april 2012. De gemeente stuurt op 8 maart een brief waarin wordt aangegeven dat als het tuinhuis niet is verwijderd voor 23 april 2012 last onder dwangsom zal worden opgelegd. Tevens wordt in de brief gemeld dat het tuinhuis vergunningvrij mag worden verkleind tot maximaal 1 meter hoog en een oppervlak van maximaal 2 bij 2 meter of dat de overtreder een vergunning kan aanvragen. De aanvraag moet dan uiterlijk 26 maart bij de gemeente binnen zijn.

Op 24 april 2012 vindt controle plaats. Het tuinhuis is verwijderd. In het dossier is de aantekening opgenomen dat geen afdoeningsbrief is verstuurd 'om verdere discussie met de overtreder te voorkomen'. In het dossier is geen brief aangetroffen waarin de klager wordt geïnformeerd over de afhandeling van de klacht.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus geen sprake van een van de prioritaire situaties.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	Er heeft overleg plaatsgevonden, waarna een wrakingsbrief is verstuurd. Er is maatwerk geleverd ten aanzien van de termijn waarop de overtreding moest zijn beëindigd. Er is geen eindbrief verstuurd en de klager is niet geïnformeerd over de afhandeling. Dit is niet conform de gemeentelijke procedures. Uit het dossier kunnen wij niet afleiden waarom de klager niet is geïnformeerd.
Overige opmerkingen	Geen.

Casus 2 - Bergruimte met veranda op voorerf

Op 8 september 2011 constateert een toezichthouder dat er op het voorerf van een woning een bijgebouw is gerealiseerd zonder vergunning. Het gaat om een bergruimte met een veranda. In het verslag wordt aangegeven dat legalisering niet mogelijk is.

Op 21 februari 2013 wordt in het portefeuillehoudersoverleg VTH besloten deze casus van de handhavinglijst te schrappen. Het bijgebouw is illegaal (in strijd met het bestemmingsplan en gebouwd zonder vergunning) en legalisering wordt niet mogelijk geacht. Bij handhaving zou dit echter een 'grote zaak' worden 'omdat de overtreder zal wijzen naar (volgens hem) gelijke situaties. Wij zijn op grond van vaste jurisprudentie dan verplicht al deze situaties te onderzoeken, of deze gelijk zijn of niet. Andere

overtreders wijzen op hun beurt zeker naar nog weer andere situaties. [...] Prioriteit lager aangezien er geen extern handhavingsverzoek is'.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus geen sprake van een van de prioritaire situaties.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	Er is geen prioriteit gegeven aan de handhaving in deze zaak. Conform procedure is de zaak na een jaar zonder afdoening gearhiveerd. Deze wijze van afdoening is conform het beleid om zaken die geen prioriteit hebben en na een jaar nog niet zijn opgepakt zonder afdoening te archiveren.
Overige opmerkingen	De argumentatie om niet handhavend op te treden ('zou een grote zaak worden') is niet conform het handhavingsbeleid. Evenwel kon ook op andere gronden worden besloten de zaak te beëindigen zonder handhaving. Het ging in deze casus immers niet om een van de prioriteiten. Op grond van het beleid had om die reden geen prioriteit gegeven kunnen worden aan de casus, waarna deze (na een jaar) van de handhavingslijst kon worden geschrapt.

Casus 3 - Zwembad, sauna en vlonders

Op 22 augustus 2010 doet een eigenaar van een woning met een diepe tuin een aanvraag voor een bouwvergunning voor een zwembad in zijn tuin. Op 19 oktober 2010 meldt het college de bewoner per brief dat het zwembad met invoering van de Wabo op 1 oktober 2010 niet meer vergunning plichtig is.

In augustus 2011 vindt controle plaats (*exacte datum onbekend; het dossier bevat geen informatie over de controle zelf*). Bij de controle wordt geconstateerd dat naast het zwembad een bijgebouw is gerealiseerd en een pergola met een sauna.

Hiervoor is geen vergunning aangevraagd. Op 11 augustus 2011 vraagt de overtreder een vergunning aan voor het bijgebouw en de pergola met sauna.

Op 1 december 2011 stuurt de gemeente de aanvrager een mail dat voor het bijgebouw een vergunning kan worden verleend, maar voor de pergola met sauna niet. De pergola met sauna ligt in een ander bestemmingsplan dan de rest van de tuin. Dit bestemmingsplan (Buitengebied (correctieve) herziening 2008) is stringenter dan het bestemmingsplan waarin de rest van de tuin ligt. De aanvrager wordt geadviseerd de pergola met sauna uit de vergunningaanvraag te halen.

Op 5 december 2012 wordt een omgevingsvergunning verleend voor het bijgebouw zonder pergola met sauna (*kennelijk heeft de aanvrager het advies van de gemeente opgevolgd; hierover is geen documentatie te vinden in het dossier*).

Op 13 februari 2012 stuurt de gemeente een wrakingsbrief (*kennelijk heeft er controle plaatsgevonden; hierover is in het dossier geen documentatie aangetroffen*). De pergola met sauna moet voor 15 april zijn verwijderd om last onder dwangsom te voorkomen. Op 23 maart 2012 stuurt de advocaat van de eigenaar een brief met een zienswijze. De advocaat is van mening dat de gemeente ten onrechte geen vergunning heeft willen afgeven voor de pergola met sauna.

Op 16 mei 2012 stuurt de gemeente de eigenaar een brief (*kennelijk heeft er controle plaatsgevonden*). Inmiddels gaat het niet meer enkel om de pergola met sauna, maar ook om vlonders, een aarden wal en bestrating die in strijd zijn met het bestemmingsplan Buitengebied (correctieve) herziening 2008. De eigenaar krijgt tot 1 juli 2012 de tijd om pergola met sauna, aarden wal en bestrating te verwijderen (of hiervoor een vergunning aan te vragen). Ook hierop reageert de advocaat van de eigenaar met een zienswijze (per brief op 29 juni 2012).

Op 23 augustus 2012 legt de gemeente last onder dwangsom op. Uiterlijk 15 oktober moeten de pergola met sauna, de vlonders, de aarden wal en de bestrating zijn verwijderd. Op 25 september 2012 maakt de advocaat van de eigenaar bezwaar tegen het opleggen van de last onder dwangsom. De gemeente antwoordt op 27 september 2012 dat de gronden voor het bezwaar uiterlijk 13 oktober 2012 moeten zijn aangevuld.

Op 3 oktober 2012 stuurt de gemeente de eigenaar een brief dat de begunstigingstermijn in de last onder dwangsom op verzoek van de overtreder wordt verlengd van 15 oktober 2012 naar 15 december 2012. De gemeente geeft in deze brief aan dat de overtreder voor de aarden wal en de bestrating een vergunning kan aanvragen mits hij bereid is een aantal aanpassingen aan te brengen (het verlagen van de aarden wal en het uitgraven van de boomstammen).

Op 11 oktober 2012 stuurt de advocaat van de eigenaar een brief met aanvulling van de gronden voor het bezwaar. Het bezwaar wordt afgewezen. Op 14 november meldt de gemeente dit schriftelijk aan de eigenaar.

Op 15 november 2012 stuurt de advocaat van de eigenaar de gemeente een brief met de aankondiging dat de eigenaar in beroep zal gaan. Hij verzoekt de begunstigingstermijn nogmaals te verlengen en dreigt hiertoe anders een voorlopige voorziening aan te zullen vragen bij de rechtbank.

De gemeente is niet bereid de begunstigingstermijn te verlengen. Op 28 januari 2013 stelt de rechtbank de gemeente in het gelijk en wordt de voorlopige voorziening afgewezen. Op 11 april 2013 stelt ook de Raad van State de gemeente in het gelijk.

Op 27 mei 2013 voert de gemeente een controle uit. De pergola met sauna is afgebroken, maar de betonnen fundering ligt er nog, evenals de aarden wal, de vlonders en de bestrating. *De gemeente legt last onder dwangsom op. Deze brief ontbreekt in het dossier.*

Op 14 juni 2013 doet de advocaat van de eigenaar het voorstel aan de gemeente om niet over te gaan tot invordering van de dwangsom. De eigenaar zal dan de fundering

en de vlonders verwijderen, de aarden wal en bestrating aanpassen en hiervoor een vergunning aanvragen. In het dossier staat opgetekend dat de gemeente dit voorstel 'uit coulance' heeft geaccepteerd.

Op 8 augustus 2013 stuurt de gemeente de eigenaar een mail dat op 15 augustus 2013 de begunstigingstermijn afloopt. Alleen als alle afspraken zijn nagekomen, zal de gemeente afzien van invordering van de verschillende dwangsommen. Op 22 augustus 2013 laat de advocaat weten dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd behoudens het verwijderen van de vlonders.

Bij controle op 29 augustus 2013 constateert de gemeente dat de bestrating niet is verwijderd, maar is bedekt met een laag zand. Op 4 september 2013 stuurt de gemeente een brief aan de eigenaar dat de dwangsom voor de bestrating verbeurd is.

Op 5 september 2013 doet de gemeente de eigenaar een 'finaal voorstel': indien de vlonder tot aan de grens van het bestemmingsplan Buitengebied (correctieve) herziening 2008 wordt teruggebracht voor 16 september 2013, ziet de gemeente af van invordering van alle verbeurde dwangsommen (in totaal € 10.500). Op 16 september 2013 constateert de toezichthouder dat de vlonder maar beperkt is verwijderd.

Op 24 oktober 2013 stuurt de gemeente de eigenaar een brief met de invorderingsbeschikking van de dwangsommen. In de brief wordt de eigenaar erop gewezen dat de betonnen fundering en de bestrating nog altijd niet zijn verwijderd. De eigenaar betaalt op 5 december 2013 de dwangsommen.

Deze handhavingszaak was bij het uitvoeren van het dossieronderzoek nog niet afgerond.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus sprake van een van de prioritaire situaties: bouwen van een bouwwerk niet zijde een woning, niet zichtbaar vanaf de openbare weg.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	De zaak is conform procedure afgehandeld. Er is tot twee keer toe een wrakingsbrief gestuurd. In beide brieven is een termijn genoemd. Uit het dossier blijkt echter dat er veel tijd heeft gezeten tussen het verlopen van de termijnen en controle door de gemeente (resp. een maand en ruim anderhalve maand). Veel stukken in deze zaak zijn niet door de gemeente gearhiveerd. Kopieën van deze stukken zijn door de advocaat van de overtreder aan de gemeente gezonden als bijlage bij brieven en konden daarom toch worden geraadpleegd.
Overige opmerkingen	De gemeente ging in deze casus ver in het zoeken van een minnelijke oplossing. Zelfs na het verbeurd verklaren van dwangsommen, bleef de gemeente zoeken naar een compromis. In dit kader werd meermaals aangeboden de dwangsom niet te innen als aan voorwaarden zou worden voldaan. Hoewel dit in het handhavingsbeleid niet wordt

uitgesloten (ook niet beschreven), staat deze werkwijze op gespannen voet met het beginsel dat gelijke gevallen, gelijk dienen te worden behandeld met het prioriteitscriterium dat handhavend moet worden opgetreden als er risico bestaat voor beschadiging van het imago van het bestuur. Het bereiken van de gewenste situatie zonder nieuwe juridische procedures is hierbij volgens de betrokken ambtenaren de doorslaggevende overweging geweest.

Casus 4 - Illegale schuur op gemeentegrond

Deze casus heeft een voorgeschiedenis. In 2007 is een illegale schuur gebouwd achter een woonwagen. Deze schuur kan niet worden gelegaliseerd aangezien hij is gebouwd op gemeentegrond en in een brandgang. Na oplegging van last onder dwangsom is de schuur in 2009 verwijderd.

Op 11 september 2012 constateert het college dat er achter dezelfde woonwagen een grote schuur in aanbouw is (grotendeels is gerealiseerd). De constructie van de schuur is niet conform het Bouwbesluit. Bovendien is er naast de schuur een grote diepe kuil gegraven. De gemeente legt het werk stil. In de interne rapportage wordt gemeld dat de schuur niet legaliseerbaar is. Hij is gebouwd op gemeentegrond, in een brandgang en is bovendien te groot (meer dan 100 m²).

Op 18 september 2012 stuurt de gemeente de overtreder een brief. In de brief geeft de gemeente de overtreder tot 1 oktober 2012 de tijd om de schuur te verwijderen. Als de schuur na 1 oktober 2012 niet is verwijderd wordt last onder dwangsom opgelegd. Die kan vervolgens tot 6 november worden voldaan.

Op 26 september 2012 voert de gemeente een controle uit. De schuur wordt op dat moment afgebroken. Het bouw- en ander afval is in de kuil gestort. De overtreder wordt erop gewezen dat dit een milieudelict kan opleveren. De overtreder zegt het afval te zullen afvoeren. Op 1 oktober 2012 vindt opnieuw een controle plaats. De schuur is weg, maar het puin is nog niet opgeruimd en de kuil is nog niet gedicht. Op 4 oktober 2012 stuurt de gemeente de overtreder een brief waarin de overtreder wordt gesommeerd het bouw- en ander afval af te voeren en de kuil te dichten. Na 6 november 2012 zal wordt gecontroleerd of er geen materiaal in de grond is achtergebleven. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van een steekstok.

Op 15 november 2012 wordt bij controle een nieuwe overtreding geconstateerd. Een bestaande schuur achter de woonwagen is uitgebreid zonder vergunning. Op 21 november 2012 stuurt de gemeente de overtreder een wrakingsbrief. In deze brief wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld voor 5 januari 2013 een vergunning aan te vragen voor uitbreiding van de schuur.

Het dossier eindigt hier.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus sprake van een van de prioritaire situaties: bouwen van een bouwwerk niet zijde een woning, niet zichtbaar vanaf de openbare weg.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	<p>De gemeente heeft het werk stilgelegd. Dit is een zwaarder middel dan normaal wordt gehanteerd. Uit het dossier wordt niet duidelijk waarom in dit geval is gekozen voor het inzetten van dit instrument. Er was sprake van een herhaalde overtreding. Er wordt in het dossier gemeld dat het bouwwerk niet in overeenstemming is met de regels van het Bouwbesluit maar nergens staat expliciet dat er gevaar dreigt voor de veiligheid van personen of dieren. Een andere reden voor het stilleggen van de bouw kan gelegen zijn in het feit dat er werd gebouwd in een brandgang hetgeen gevaar met zich meebracht. Ook dit wordt echter niet expliciet in het dossier genoemd als reden om stringent op te treden.</p> <p>De gemeente heeft een wrakingsbrief gestuurd met daarin een termijn. Zowel vlak voor het verlopen van deze termijn als kort erna is gecontroleerd. Uit het dossier is echter niet op te maken of er uiteindelijk is gecontroleerd op achtergebleven materialen in de grond. Het controlerapport van 15 november 2012 gaat volledig over de nieuw geconstateerde overtreding.</p>
Overige opmerkingen	Het dossier eindigt met de wrakingsbrief van 21 november 2012. Het dossier bevat geen verdere informatie over handhavingsacties na deze datum. Het dossier is derhalve niet volledig. Uit navraag bij de afdeling VTH blijkt dat de aanbouw is vergund. Stukken omtrent deze vergunning zijn (nog) niet in het dossier opgenomen.

Casus 5 - Hek en poort zonder vergunning

Op 28 oktober 2011 stuurt het college een wrakingsbrief aan de aannemer die bij een woonhuis bezig is met de bouw van een hek rond de voortuin. In de brief geeft de gemeente aan dat het hek in strijd is met het bestemmingsplan (te hoog).

Op 29 december 2011 dient de aannemer namens de eigenaar een schetsplan in voor het plaatsen van een gemetselde poort en een hek van gaas en verzoekt om vooroverleg. Naar aanleiding van dit vooroverleg adviseert het team VTH (intern) een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan mogelijk te maken (op grond van de Wabo). Op 13 februari 2012 stuurt de gemeente de eigenaar een brief met daarin de afronding van het vooroverleg. Deze brief stelt: 'Op grond van de nog vast te stellen beleidsregels erf- en tuinafscheidingen, welke tot aan de inwerkingtreding wordt gebruikt als ruimtelijk kader waaraan aanvragen worden getoetst, is het plan als ruimtelijk acceptabel aan te merken. Het beleid wordt op percelen met overwegend

woonbestemming een terreinomheining toegestaan tot een hoogte van maximaal 1,5 meter, mits er sprake is van een overwegend open en doorzichtige constructie'.

Op 15 mei 2012 ontvangt de gemeente een verzoek voor een omgevingsvergunning voor de legalisering van de inmiddels gerealiseerde poort, hekwerk en geluidswand. Op 21 juni 2012 geeft de welstandscommissie groen licht voor de poort. Op 2 juli 2012 verleent de gemeente een vergunning voor de poort en het hekwerk. Voor de geluidswand wordt vergunning geweigerd.

Op 14 november 2012 vindt controle plaats. Geconstateerd wordt dat de geluidswand nog niet is verwijderd. Op 15 januari 2013 stuurt de gemeente een wrakingsbrief. Last onder dwangsom kan worden voorkomen door (1) de geluidswand terug te brengen tot een hoogte van maximaal 1 meter, eventueel voorzien van een geleidingsconstructie voor klimbeplanting tot maximaal 1,5 meter in welk geval kan worden gelegaliseerd; of (2) de geluidswand volledig te verwijderen. Uiterlijk 4 maart 2013 moet de geluidswand verwijderd of aangepast zijn.

Op 4 maart 2013 vindt controle plaats. De geluidswand is niet aangepast of verwijderd. Op 11 maart 2013 stuurt de gemeente een brief aan de eigenaar dat last onder dwangsom wordt opgelegd. Voor 20 mei 2013 moet de geluidswand zijn verwijderd op last van een dwangsom van € 3.000.

Op 15 maart 2013 wordt bij controle geconstateerd dat de geluidswand is verwijderd en vervangen door hardhouten palen met bouwstaalmatten ertussen en klimop. De constructie is deels tot 1,7 meter hoog.

Op 25 maart 2013 stuurt de gemeente de eigenaar een brief dat er voor het nieuwe hekwerk een omgevingsvergunning aangevraagd dient te worden. Alleen als de hoogte van het hek wordt teruggebracht van 1,7 tot 1,5 meter kan de gemeente mogelijk overgaan tot legalisering. Tot 22 april 2013 krijgt de eigenaar gelegenheid om een vergunning aan te vragen. Indien geen vergunning wordt aangevraagd, blijft de last onder dwangsom van kracht en moet de hele constructie voor 20 mei 2013 zijn verwijderd.

Op 10 juli 2013 maakt het dossier melding van een eindcontrole van de poort en het hekwerk en stuurt de gemeente een brief dat de vergunning is afgerond.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus geen sprake van een van de prioritaire situaties. Ook blijkt uit het dossier niet dat er een klacht is binnengekomen over de bouw van het hek en de poort.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	De zaak is afgehandeld conform de procedure.
Overige opmerkingen	Het handhavingproces heeft erg lang geduurd. Er zit bijna zeven maanden tussen de eerste wrakingsbrief en het aanvragen van een vergunning. Er zit vier maanden tussen het

verlenen van de vergunning en de eerst volgende controle. Pas twee maanden na deze controle stuurt de gemeente de tweede wrakingsbrief.

Er is in deze casus deels sprake van 'gedogen' op basis van een overgangssituatie. Vooruitlopend op nieuwe beleidsregels voor erf- en tuinafscheidingen, wordt aan de nieuwe regels getoetst. Dit is één van de omstandigheden waarin volgens de Nota Handhaving tijdelijk gedoogd mag worden.

Deze nieuwe regels zijn opgenomen in de Beleidsregels voor planologische afwijkingsmogelijkheden van 1 november 2012. In artikel 2.5.18 van de Bouwverordening 2013 wordt echter verwezen naar de tweede bijlage van het Bor, punt 12. De beleidsregels zijn daarmee strijdig met de Bouwverordening. De afwijkingsmogelijkheid die artikel 2.5.18 van de Bouwverordening biedt in het tweede lid, heeft betrekking op situaties waarin afwijking 'in het belang is voor het af te scheiden domein'. De verordening geeft daarmee niet zondermeer ruimte voor een generieke beleidsregel die afwijkt van punt 12 van de tweede bijlage van het Bor. Voor het hek had op basis van de Bouwverordening geen vergunning mogen worden verleend, tenzij het college daarvoor 'in het belang van het af te scheiden terrein' redenen voor zag. Dit blijkt niet uit het gedoogbesluit.

In het dossier bevindt zich een adviesformulier van de welstandscommissie met de datum 6 februari 2012. Dit formulier is echter niet ingevuld. De inhoud van het advies van welstand is daarom onbekend.

In maart/april 2013 is kennelijk de aanvraag van de vergunning voor het hekwerk gedaan. Deze is in het dossier niet aanwezig.

Casus 6 - Aanbouw zonder vergunning

Deze casus begint in september 2010 als Hulpverlening Gelderland Midden een controle uitvoert op meldingsplichtige kamerverhuur in een pand in Oosterbeek. HGM treft geen meldingsplichtige kamerverhuur aan, maar geeft wel aan de gemeente door dat er werkzaamheden zijn uitgevoerd aan de achterzijde van de woning die mogelijk gevaar opleveren voor de veiligheid. HGM overhandigt de gemeente foto's van een half voltooide houten aanbouw. Een week later stuurt het college een wrakingsbrief. Tot 29 oktober 2010 krijgt de eigenaar van het pand de gelegenheid een vergunning aan te vragen voor de aanbouw. Een aanvraagformulier is bijgevoegd. In de brief wordt gewezen op de door HGM geconstateerde gevaarlijke elementen (o.a. een trap van de bovenverdieping naar de tuin).

Op 6 januari 2011 meldt de eigenaar dat hij het pand verkoopt en dat de nieuwe eigenaar (die op dat moment al bekend is) een vergunning zal aanvragen. De nieuwe eigenaar dient 18 februari 2011 een vergunningaanvraag in bij de gemeente.

Op 14 april 2011 wordt een omgevingsvergunning verleend. Hierin wordt één onderdeel van het plan niet goedgekeurd. Het gaat om een 'ligger' onder het dak. In de vergunning wordt aangegeven dat deze over de gehele breedte van de aanbouw moet worden aangebracht en niet slechts over een deel.

Op 26 april vindt een controle plaats op locatie. Op 14 juni 2011 ontvangt de gemeente een melding dat de werkzaamheden zijn voltooid. Pas op 2 december 2011 vindt een eindcontrole plaats. In het verslag van deze controle wordt melding gemaakt van enkele aanpassingen die moeten worden gemaakt om 'de genoemde zaken in overeenstemming te brengen met de vergunning/voorschriften'. De vergunninghouder krijgt hiervoor de tijd tot 6 januari 2012.

Op 22 december 2011 vindt een tweede eindcontrole plaats op locatie. In de rapportage van de eindcontrole staan meerdere onderdelen die niet gecontroleerd konden worden (riool, constructies, isolatie en de brandwerendheid hoofdconstructie, waaronder de ligger onder het dak).

De vergunninghouder krijgt op 22 december 2011 een brief waarin wordt gemeld dat de aanpassingen die naar aanleiding van het bezoek op 2 december 2011 werden geëist, zijn aangebracht en dat de omgevingsvergunning is afgerond.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus sprake van een van de prioritaire situaties, namelijk gevaar voor mens of dier.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	<p>Er is een wrakingsbrief gestuurd, waarna een vergunning is aangevraagd. Wegens wisseling van eigenaar vond het aanvragen van de vergunning echter pas plaats drieënhalve maand na het verlopen van de termijn in de wrakingsbrief. Niet duidelijk is of er tussen 29 oktober 2010 en 6 januari 2011 controle heeft plaatsgevonden.</p> <p>Er zit vervolgens bijna zes maanden tussen de gereed melding van de werkzaamheden door de vergunningontvanger en de eindcontrole. Bij de eindcontrole worden nog verbeterpunten geconstateerd. De gemeente heeft verschillende punten van de bouw niet kunnen controleren omdat deze niet meer zichtbaar waren op het moment dat controle plaatsvond. In deze casus is niet gewerkt volgens het Landelijk Digitaal Toezichtsprotocol.</p>
Overige opmerkingen	Het dossier bevat geen rapportage van een controle na 29 oktober. Onduidelijk is of een controle heeft plaatsgevonden. Het verslag van de eerste eindcontrole zit in het papieren dossier, maar het digitale dossier maakt van deze controle geen

melding. Dit is niet conform het Landelijk Digitaal Toezichtsprotocol.

Casus 7 - Aanbouw zonder vergunning

Op 9 december 2010 vindt een controle plaats bij een hoekwoning. Geconstateerd wordt dat er naast het huis zonder vergunning een houten aanbouw is gerealiseerd. Er vindt intern vooroverleg plaats met de Welstandscommissie. Op 28 december 2010 stuurt het college de eigenaar van de woning een wrakingsbrief. De eigenaar krijgt tot 7 februari 2011 de tijd om een 'schetsplan' in te dienen. Op 8 maart 2011 stuurt de gemeente de eigenaar een tweede brief. Er is geen schetsplan ingediend.

De aanbouw is in strijd met het bestemmingsplan en met de redelijke eisen van welstand en dient derhalve te worden afgebroken. Als dat op 18 april 2011 niet is gebeurd, zal de gemeente last onder dwangsom opleggen.

Op 23 maart verschijnt de eigenaar van de woning aan de bouwbalie van het gemeentehuis. Hij stelt voor de aanbouw om te bouwen tot een schutting. Op 29 augustus 2011 stuurt de eigenaar een brief aan de gemeente. Hij geeft aan een klein deel van de aanbouw te willen laten staan om tuingereedschap en tuinspullen in te kunnen opbergen. Hij heeft hiervoor een tekening bijgevoegd.

Op 10 oktober 2011 vindt er telefonisch contact plaats tussen de eigenaar en de gemeente. De gemeente geeft aan af te zien van handhaving als de eigenaar de aanbouw verkleint tot maximaal 4,8 m² (2,4 meter breed en 2 meter diep). Op 13 oktober 2011 bevestigt de gemeente deze afspraak in een brief. De aanbouw moet uiterlijk 1 november 2011 zijn verkleind tot de afgesproken afmetingen. 'Deze termijn wordt niet verlengd', aldus de brief. Verder schrijft de gemeente: 'gelet op ons handhavingsbeleid en de daarin gestelde prioriteiten zijn wij van mening dat wij in dit geval in redelijkheid nog niet verder hoeven op te treden. De overtreding is, tenminste als u de berging verkleint [...] gering. Bovendien hebben wij nog steeds geen schriftelijke klacht of handhavingsverzoek van een belanghebbende ontvangen'.

Op 10 november 2011 vindt er een controle plaats. Tijdens deze controle blijkt dat de aanbouw is verkleind, maar dat de palen waarmee de aanbouw was opgebouwd nog niet zijn verwijderd. Op 16 november stuurt de gemeente een brief dat geconstateerd is dat de aanbouw is verwijderd, maar dat de verkleinde berging nog wel netjes moet worden afgewerkt. Hiermee is de handhavingszaak 'voorlopig afgesloten'.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus geen sprake van een van de prioritaire situaties. Handhaving vindt niet plaats naar aanleiding van een klacht. De gemeente geeft lopende de handhaving zelf aan dat het om een niet-prioritaire casus gaat en besluit overtreding (deels) te gedogen.
Is de zaak	Er wordt in de wrakingsbrief niet gesproken van een

afgehandeld conform de procedures?	vergunningaanvraag maar van een schetsplan. Kennelijk werden de kansen voor legalisering klein geacht. Waarom toch een schetsplan werd gevraagd, is niet duidelijk. De wrakingsbrief stelt een uiterlijke termijn, maar er heeft blijkens het dossier na het verlopen daarvan geen controle plaatsgevonden.
Overige opmerkingen	De gemeente besluit de overtreding deels te gedogen (een kleine aanbouw blijft staan in strijd met de regels). Hiervoor is geen grond. Er is geen sprake van overmacht of een overgangssituatie. Dit besluit is derhalve in strijd met het handhavingsbeleid. Tussen het verzoek van de overtreder een deel van de aanbouw te mogen laten staan en het antwoord van de gemeente zit anderhalve maand.

Casus 8 - Illegale carports

Op 19 april 2011 constateert een medewerker van de gemeente (niet zijnde een toezichthouder) dat er bij een woonhuis een carport is gebouwd. De medewerker stuurt een mail naar het team VTH waarin hij hiervan melding maakt. Op 10 mei vindt controle plaats en worden bij twee naast elkaar liggende huizen carports aangetroffen die zonder vergunning zijn gebouwd.

Uit het dossier blijkt dat de carports al langer geleden zijn gebouwd. In 2002 is door een buurtbewoner geklaagd over een illegaal geplaatste carport bij een van de twee huizen. Er is toen niet gehandhaafd. Op 22 juni 2011 wordt in de vergadering van het portefeuillehoudersoverleg Handhaving besloten niet te handhaven 'zolang er geen klachten komen'.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus geen sprake van een van de prioritaire situaties.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	Conform beleid kreeg deze casus geen prioriteit. De casus speelde al sinds 2002 en lag dus al langer dan een jaar 'op de plank'. Conform beleid kon deze casus dus zonder afdoening worden gearhiveerd.
Overige opmerkingen	We gaan ervan uit dat de melding geen klacht betrof omdat de melder een medewerker was van de gemeente en geen omwonende/belanghebbende.

Casus 9 - Aanbouw in afwijking van de vergunning

Deze casus heeft een lange voorgeschiedenis. Op 30 augustus 1999 is een vergunning verleend om een aanbouw te realiseren bij een hoekwoning. Bij controle in 2001 werd geconstateerd dat het gat dat was gegraven voor de aanbouw veel dieper was dan noodzakelijk en dat er kennelijk een kelder werd aangelegd, zowel onder de aanbouw als onder de bestaande woning. Het werk ligt een tijd stil en er wordt geen vergunning aangevraagd voor de onderkeldering. In 2003 constateren toezichthouders dat er weer wordt gebouwd. Het college legt het werk stil. De eigenaar dient nog altijd geen vergunningaanvraag in, maar bouwt sporadisch wel verder. Na correspondentie van de gemeente, dient de eigenaar een vergunningaanvraag in. Deze wordt in 2005 verleend.

Op 30 november 2011 stuurt een buurtbewoner een brief aan de gemeente met een klacht. De aanbouw is nog altijd niet af en er wordt weer gebouwd in afwijking van de vergunning. Er wordt een betonnen dak op de aanbouw gelegd in plaats van bitumen op hout. De klager vreest dat de eigenaar van plan is een dakterras aan te leggen op de aanbouw. Ook is er een groot kozijn geleverd dat niet in de bouwtekening is opgenomen. De klager vreest dat de aanbouw een kozijn krijgt aan de achterzijde.

Op 21 december 2011 is er blijkens een interne mail een controle uitgevoerd. *Het dossier bevat geen verslag of melding van de controle.* Op 17 januari 2012 vindt overleg plaats met de eigenaar. Deze zegt toe een nieuwe bouwtekening in te zullen dienen.

Op 11 januari 2012 stuurt de gemeente de klager een brief. Hierin wordt gemeld dat er controle heeft plaatsgevonden waarbij is geconstateerd dat er afwijkend van de vergunning wordt gebouwd. De gemeente informeert de klager dat de eigenaar van de woning in de gelegenheid is gesteld om nieuwe constructietekeningen te overleggen om de overtreding te legaliseren.

Het dossier bevat geen verdere stukken.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus sprake van een van de prioritaire situaties: afwijking van een omgevingsvergunning bij bouw van woningen, niet zichtbaar vanaf de openbare weg.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	Na een klacht van een omwonende voerde de gemeente conform procedure een controle uit. De overtreder is in de gelegenheid gesteld een nieuwe vergunning aan te vragen. De gemeente heeft echter geen wrakingsbrief gestuurd. Dit is niet conform procedure en gezien de voorgeschiedenis opmerkelijk. Een melding in het Landelijk Digitaal Toezichtsprotocol van de controle op 21 december 2011 ontbreekt.
Overige opmerkingen	Het dossier eindigt in januari 2012. In het dossier zijn geen stukken te vinden over verdere handhavingsacties. Navraag bij de afdeling VTH leert dat er een nieuwe vergunning is aangevraagd. Deze aanvraag is nog in behandeling. De

stukken met betrekking tot deze aanvraag zijn nog niet gearchiveerd.

Casus 10 - Afwijking van de vergunning

In 2010 heeft de eigenaar van een woning op een groot perceel een vergunning gekregen voor het realiseren van een ondergronds bijgebouw op zijn terrein. Het gaat om een groot bijgebouw van meerdere ondergrondse verdiepingen. Het bijgebouw huisvest ondermeer een zwembad, een bioscoop, een sportzaal en een wijnkelder.

Op 7 april 2010 vindt een startoverleg plaats met de aannemer. Er wordt een plan van aanpak opgesteld en afspraken gemaakt (o.a. over de bouwplaatsinrichting). Gedurende de bouw worden 19 controles uitgevoerd, onder andere voorafgaand aan alle betonstortingen. Bij een controle op 22 juni 2010 wordt geconstateerd dat de wapening van de vloer niet conform de bouwtekening wordt aangelegd. Deze afwijking wordt gelegaliseerd. Bij een controle op 21 maart 2011 wordt geconstateerd dat er een stuk wordt bijgebouwd waarvoor geen vergunning is verleend. De eigenaar ontvangt een wrakingsbrief en vraagt daarop wijziging aan van de vergunning. Deze wordt verstrekt. Op 13 december 2011 vindt de eindcontrole plaats. Op 20 december 2011 stuurt de gemeente een brief dat de vergunning is afgerond.

Is de zaak behandeld conform de prioriteitstelling?	Er is in deze casus sprake van een van de prioritaire situaties: bouwen van een bouwwerk niet zijnde een woning, niet zichtbaar vanaf de openbare weg.
Is de zaak afgehandeld conform de procedures?	Deze casus heeft vanwege de complexiteit van het plan zeer veel aandacht gekregen van de afdeling toezicht. Er hebben 19 controles plaatsgevonden. Bij de geconstateerde afwijking van de vergunning is conform procedure gehandeld.
Overige opmerkingen	Geen.

4 Het functioneren van de beleidscyclus

Artikel 7 van het Bor beschrijft uitgebreid aan welke eisen de beleidscyclus ten aanzien van de handhaving moet voldoen. De gemeente dient een Nota Handhaving op te stellen. De nota moet worden vertaald in jaarlijkse uitvoeringsplannen.⁵ Zowel de nota als het uitvoeringsprogramma moet het college ter kennisname aan de gemeenteraad sturen. De uitvoering van het beleid moet jaarlijks worden geëvalueerd. Hierover dient eveneens te worden gerapporteerd aan de gemeenteraad.

In de Nota Handhaving zelf wordt eveneens uitvoerig ingegaan op de gewenste werking van de beleidscyclus. Deze cyclus wordt in bijlage 9 beschreven aan de hand van de 'dubbele regelkring' of de 'big eight'. In hoofdlijnen doorloopt deze 'dubbele regelkring' de volgende vier stappen:

1. Prioriteiten en doelen; strategie (op basis van beleidsevaluatie)

Volgens de nota start de cyclus met een probleemanalyse 'om inzicht te krijgen in de grootste handavingsrisico's'. Op basis van deze analyse wordt een nalevingsstrategie opgesteld. 'Een nalevingsstrategie beschrijft op welke manier en met welke middelen en organisatie het gedrag van diverse doelgroepen wil beïnvloeden'.

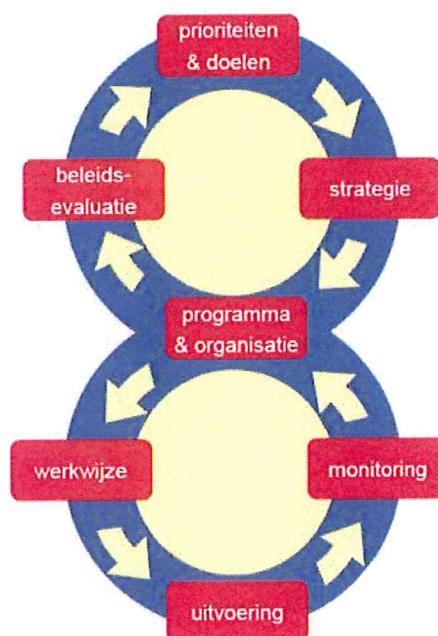
2. Programma & organisatie; werkwijze

'Probleemanalyses, prioriteiten, doelen en strategieën vormen samen een meerjarig handavingsbeleid. [...] Dit handavingsbeleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Dit uitvoeringsprogramma moet afgestemd worden met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met strafrechtelijke handhaving'.

3. Uitvoering

4. Monitoring; beleidsevaluatie

Vervolgens dient het college de uitvoering van het beleid te monitoren en evalueren. De uitkomsten hiervan moeten worden vastgelegd in een verslag. 'Het college moet minimaal een maal per jaar een rapportage maken voor de gemeenteraad. Een goed verslag laat



⁵ De Mor schrijft voor dat de uitvoeringsprogramma's worden vertaald in werkplannen voor de betrokken afdeling(en).

zien wat er met de inzet van de handhaving is bereikt'. Over de kwaliteit van de informatieverstrekking aan de gemeenteraad wordt verder gesteld: 'Veel handavingsverslagen blijven steken in een opsomming van aantallen controles en sancties en een beschrijving van projecten. Terwijl juist de resultaten van de handhaving centraal moeten staan. Daarom is een consistente opbouw van het verslag aan te bevelen: probleemanalyse, prioriteiten en doelen, strategie, programmering en uitvoering. [...] De verslagen zijn niet alleen van belang voor de gemeenteraad, maar ook voor beleidsmakers, vergunningverleners en andere handhavende instanties'.

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre het college de beleidscyclus in de jaren 2011 en 2012 heeft uitgevoerd.

4.1 Prioriteiten en doelen; strategie

Het Bor schrijft voor dat het college handavingsbeleid opstelt, dit per jaar vertaalt in uitvoeringsprogramma's en jaarlijks de resultaten evalueert. Beleidsnota, uitvoeringsprogramma's en evaluaties dienen ter informatie aan de gemeenteraad te worden gestuurd. In de Mor (Ministeriële regeling Omgevingsrecht) worden de vereisten aan het handavingsbeleid verder uitgewerkt (voor de exacte vereisten in Bor en Mor, zie bijlage 2).

De inwerkingtreding van de Wabo per 1 oktober 2010 was voor het college reden om nieuw handavingsbeleid op te stellen. De nieuwe Nota Handhaving is op 1 maart 2011 door het college vastgesteld en aan de gemeenteraad gestuurd.⁶

De Nota Handhaving van maart 2011 bevat een analyse van de handavingsopgave en gaat uitgebreid in op de prioritering van handavingsacties, de wijze van organiseren en uitvoeren van beleid en de interne rapportage over de uitvoering. Hiermee voldoet de nota aan de vereisten van hoofdstuk 7 van het Bor. Daarbij merken wij op dat wij hiervoor al vaststelden dat de uitvoerige beschrijving van de methode van prioriteitstelling niet leidt tot duidelijke prioriteiten.

De nota stelt dat handhaving altijd maatwerk is. Het vastleggen van termijnen en dwangsommen wordt onwenselijk geacht. Daarom heeft de afdeling VTH geen uitgebreid sanctiebeleid. Het college heeft er bewust voor gekozen om geen sanctioneringsbeleid te formuleren. Daarmee voldoet de nota niet aan de vereisten van het Bor.

'In de rechtspraak zijn reeds uitspraken te vinden die aangeven dat een afwijking van sanctiebeleid heel goed gemotiveerd moet worden. Dat is op zich begrijpelijk, maar naast de overtuiging dat ieder dossier uniek is, vormt dat voor ons een extra argument geen vast uitgewerkt sanctiebeleid op te stellen' (Nota Handhaving, pagina 15 en 16).

⁶ Dat beleid zou aanvankelijk gelijk met de inwerkingtreding van de Wabo van kracht worden. Deze termijn werd niet gehaald, mede omdat in dezelfde periode een organisatieverandering werd doorgevoerd die de nodige tijd en energie kostte van de organisatieonderdelen die het handavingsbeleid moesten vormgeven.

Hiermee gaat het college voorbij aan het feit dat de plicht om beleid te formuleren ten aanzien van de inzet van sancties (artikel 7.2, vierde lid, onder c.) ertoe strekt rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te garanderen aan inwoners, bedrijven en organisaties.

Ten aanzien van de overige vereisten die het Bor aan de nota stelt, is de inhoud van de nota summier. De nota geeft op deze onderdelen onvoldoende informatie.

Eisen in het Bor	Kwaliteit informatie
Doelen en activiteiten om die doelen te halen	Onvoldoende; er zijn geen doelen benoemd
De methodiek om te bepalen of doelen zijn gehaald (pag. 50-52)	Onvoldoende; de beleidscyclus wordt beschreven, maar dat geeft weinig inzicht in hoe de gemeente werkelijk wil monitoren
Analyse handhavingsopgave (pag. 7-8)	Voldoende; geeft inzicht in de meest voorkomende overtredingen, maar bevat geen complete analyse van opgaven op verschillende terreinen.
De prioritering die het college aanbrengt (pag. 13-14; pag. 29; pag. 32-45)	Uitgebreid, maar onvoldoende concreet. Er wordt een aantal specifieke prioriteiten genoemd. De verwijzing naar de prioriteitenmatrix in de bijlage wekt verwarring. Spanning tussen bepaalde overgedogen en over niet-handhaven.
De wijze waarop de handhaving wordt georganiseerd en uitgevoerd (pag. 9-12; 15-17; 46-47)	Goed
Strategie <ul style="list-style-type: none"> • toezicht (pag. 5-6; pag. 15) • interne rapportage en opvolging (pag. 5-6; 17; 46) • bestuurlijke sancties en termijnen (pag. 15-16) 	Redelijk; geeft inzicht in werking LDT
omgang met eigen overtredingen en overtredingen van andere overheden (pag. 19)	Voldoende; geeft inzicht in samenhang toezicht en handhaving
	Onvoldoende; college maakt bewust geen beleid
	Onvoldoende; erg summier

Eisen in het Bor	Kwaliteit informatie
De afspraken die zijn gemaakt met andere handhavende organen (pag. 21)	Onvoldoende; erg summier

4.2 Programma en organisatie

Het Bor schrijft voor dat het college jaarlijks een uitvoeringsprogramma aan de gemeenteraad stuurt waarin is aangegeven 'welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert' (Bor, artikel 7.3, eerste lid). Het college heeft alleen voor het jaar 2011 een uitvoeringsprogramma opgesteld. Voor 2012 ontbreekt een uitvoeringsprogramma.⁷ Het uitvoeringsprogramma 2011 bevat enkel een urenraming voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.



Het uitvoeringsprogramma 2011 geeft de gemeenteraad geen inzicht in de voorgenomen activiteiten van het college. Evenmin geeft het uitvoeringsprogramma inzicht in hoe het is afgestemd 'met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving' (Bor, artikel 7.3, tweede lid).

4.3 Uitvoering

Naast de specifieke informatieverplichting in het Bor bevat de Gemeentewet een actieve informatieplicht van het college jegens de gemeenteraad (artikel 169, lid 2; 180, lid 2). In bijzondere gevallen (bijvoorbeeld bij calamiteiten die aanleiding zijn voor heroverweging van de prioriteitsbepaling of de wijze van uitvoering van het handhavingsbeleid) dient het college de gemeenteraad op basis van zijn actieve informatieplicht separaat te informeren.

In 2011 deden zich twee incidenten voor die voor de gemeente aanleiding waren om extra controles uit te voeren: het afbreken van een deel van de galerij van de Antillenflat in Leeuwarden en het afbreken van een ketting waardoor een speakerbox in een zwembad viel in Tilburg.

Naar aanleiding van dit laatste incident heeft de gemeente de zwembaden in de gemeente gecontroleerd. Daarbij werd niet alleen gekeken naar de ophanging van

⁷ De onderzoeksperiode van dit onderzoek is beperkt tot de jaren 2011 en 2012. In november 2013 heeft het college gelijk met de nieuwe nota Handhaving een uitvoeringsprogramma voor de jaren 2013 en 2014 gepresenteerd.

speakers, maar breed naar eventuele gebreken. Naar aanleiding van deze controles zijn veel tekortkomingen opgelost. Bij het zwembad in Oosterbeek bleek de stalen dakconstructie zodanig door corrosie te zijn aangetast dat vervanging of versteviging noodzakelijk was.

Naar aanleiding van het afbreken van de galerij in Leeuwarden is bijzondere aandacht besteed aan de veiligheid van uitkragende betonelementen. Omdat het ondoenlijk was om alle galerijen van flats in de gemeente te inspecteren zijn de eigenaren of VVE's van de flats geïnformeerd en zijn zij gewezen op de mogelijke tekenen dat er bij de constructie van de elementen fouten zijn gemaakt.

Voor zover wij kunnen nagaan is de gemeenteraad niet over deze gevallen geïnformeerd. Hoewel de actieve informatieplicht op dat punt niet strikt is, had het – gezien de onrust door deze incidenten – niet misstaan de raad te informeren. Temeer daar het college adequaat op deze incidenten reageerde.

4.4 Monitoring en beleidsevaluatie

Het Bor schrijft voor dat de gemeente jaarlijks een evaluatie opstelt van het handhavingsbeleid en de gemeenteraad over de resultaten hiervan informeert. In de Nota Handhaving wordt het belang van een goede evaluatie nog eens benadrukt:

'Jaarlijks zal deze nota en de daarin opgenomen prioritering en speerpunten geëvalueerd en opnieuw vastgesteld worden. Onderdeel daarvan is dat er gekeken wordt of de gestelde doelen behaald zijn. Mocht de evaluatie daartoe aanleiding geven, dan zal het beleid worden aangepast. [...] Een vast onderdeel van de jaarlijkse evaluatie moet een rapportage zijn waarin de handhaving in het voorgaande jaar wordt beschreven en naast de gestelde doelen wordt gehouden. [...]

Het is de bedoeling de genoemde rapportage en de jaarlijks geactualiseerde handhavingsnota gelijktijdig met de aanvang van de begrotingscyclus aan de gemeenteraad toe te zenden' (Nota Handhaving, pagina 13 en 14). We constateren dat dit voornemen niet is uitgevoerd.

5 Conclusies

Voor dit onderzoek zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe heeft de gemeente Renkum de handhaving van ruimtelijke ordening vormgegeven?
2. Hoe geeft de gemeente hier in de praktijk uitvoering aan?
3. Hoe functioneert de beleidscyclus ten aanzien van het handhavingsbeleid?

In deze rapportage is uitgebreid aan de orde geweest hoe de gemeente de handhaving heeft vormgegeven. In dit hoofdstuk trekken we conclusies over onderzoeksvraag 2 en 3. Bij onderzoeksvraag 2 worden de deelvragen uit hoofdstuk 2.2 afzonderlijk beantwoord.

5.1 Uitvoering van het gemeentelijk beleid

Deelvraag 1: In hoeverre heeft de gemeente het beleid in 2011 en 2012 uitgevoerd op de wijze zoals beschreven in de Nota Handhavingsbeleid?

De cases laten zien dat de gemeente op hoofdlijnen werkt conform het handhavingsbeleid, maar meermaals afwijkt van specifieke bepalingen.

Het handhavingsbeleid geeft de toezichthouders een grote mate van 'speelruimte' om op een minnelijke manier oplossingen te vinden voor geconstateerde overtredingen. De gemeente streeft ernaar handhavingszaken zo veel mogelijk minnelijk op te lossen. Een reden hiervoor is dat de gemeente zo mogelijk wil voorkomen dat handhavingszaken eindigen in tijdrovende en kostbare juridische procedures. In de meeste onderzochte cases leidt deze werkwijze tot minnelijke oplossingen. De cases laten zien dat toezicht en handhaving in de praktijk maatwerk is. De nota Handhavingsbeleid biedt expliciet de ruimte om dit maatwerk te leveren.

De gemeente wijkt in de cases echter ook regelmatig af van in de nota Handhavingsbeleid beschreven procedures zonder dat dit duidelijk wordt gemotiveerd. Zo wordt in casus 1 geen eindbrief gestuurd. De reden die hiervoor wordt aangedragen, heeft geen basis in het handhavingsbeleid. Ook wordt de klager niet geïnformeerd over de afdoening van de klacht. In casus 3 wordt aangeboden verbeurd verklaarde dwangsommen niet te innen. Dit is in strijd met het handhavingsbeleid aangezien deze handelswijze de reputatie van de gemeente als handhaver kan schaden. In casus 7 wordt aan de overtreder een schetsplan gevraagd. Conform procedure zou de gemeente hebben verzocht om een vergunningaanvraag.

In dezelfde casus wordt besloten te gedogen, terwijl hiervoor op basis van het handhavingsbeleid geen grond bestaat.

In een aantal cases (casus 3, 5 en 6) worden termijnen overschreden of zit er erg veel tijd tussen de verschillende stappen in het handhavingproces wat afbreuk doet aan de effectiviteit van de handhaving.

Tenslotte hebben we geconstateerd dat veel van de door ons bestudeerde dossiers incompleet zijn. Hoewel de processtappen die niet (compleet) zijn gedocumenteerd zich wel laten reconstrueren uit de verschillende andere stukken die in de dossiers zijn opgenomen (verwijzingen in interne memo's, emails of brieven; processtukken; etc.).

In enkele bestudeerde dossiers eindigt het dossier bij de aanvraag van een nieuwe of gewijzigde vergunning. Stukken over de vergunningverlening zijn in meerdere gevallen niet aan het dossier toegevoegd. Hierdoor is moeilijk een compleet beeld te krijgen van de handhavingssacties die met betrekking tot deze cases zijn uitgevoerd.

Conclusie

We stellen vast dat de Nota Handhaving veel ruimte biedt voor het leveren van maatwerk door de toezichthouders en handhavers. Het primaire streven is om overtredingen minnelijk op te lossen. De ruimte die de Nota Handhaving aan de medewerkers biedt om per geval te bekijken welke inzet nodig is, wordt blijkens de casusstudies gebruikt. Dat neemt niet weg dat de Nota Handhaving een aantal uitgangspunten en procedures beschrijft die de handelingsvrijheid van de toezichthouders en handhavers inperken. In de praktijk blijkt dat deze uitgangspunten en procedures niet altijd in acht worden genomen. Daarbij gaat het om procedurele 'slordigheden', zoals het niet sturen van brieven, maar ook om meer principiële afwijkingen, zoals een ten onrechte genomen gedoogbesluit. Met betrekking tot dit laatste type afwijkingen zou de uitvoering in lijn moeten worden gebracht met het beleid of zou het beleid moeten worden afgestemd op de uitvoeringspraktijk.

Deelvraag 2: In hoeverre handhaaft de gemeente regels die zijn vastgelegd in bestemmingsplannen en andere lokale regelgeving?

In de Nota Handhaving gaat het college zeer uitgebreid in op de prioriteitstelling binnen de handhaving. De Nota Handhaving noemt vier prioriteiten. Daarnaast bevat de nota een uitgebreide beschrijving van de methodiek om risico's in specifieke cases te kwantificeren en op basis daarvan afwegingen te maken. Tot welke prioriteitstelling dit precies leidt, wordt echter nergens in de nota duidelijk. Wij hebben uit risicomatrices die als bijlage bij de nota zijn opgenomen twee aanvullende prioriteiten gedestilleerd voor handhaving bij bouwen zonder of in afwijking van de omgevingsvergunning. We kunnen echter niet met zekerheid zeggen of dit werkelijk de prioriteiten zijn die het college in de Nota Handhaving bedoelt. Het is daarom niet goed mogelijk conclusies te trekken over de mate waarin de handhavers werken conform de prioriteiten van het handhavingbeleid.

In geen van de dossiers van de onderzochte cases hebben we (verwijzing naar) een risicoanalyse aangetroffen zoals die in de Nota Handhaving wordt beschreven, noch wordt er in de dossiers naar de nota verwezen bij het bepalen of er sprake is van een

prioritaire casus. Onze indruk is dat de afweging of er met prioriteit moet worden gehandhaafd eerder intuïtief wordt gemaakt door de toezichtshouders, dan op basis van de geformuleerde beleidsuitgangspunten. Het voorkomen of beëindigen van gevaarlijke situaties krijgt de hoogste prioriteit. Daarnaast worden afwegingen gemaakt ten aanzien van de mate van aantasting van de ruimtelijke kwaliteit. Ook wordt zwaar meegewogen of er klachten over de overtreding zijn ingediend.

Het is onmogelijk om iedere overtreding van regels te constateren en daarop te handhaven. Dat is de reden waarom de gemeente prioriteiten bepaalt in het handhavingsbeleid. Dit betekent echter ook dat er overtredingen worden geconstateerd waaraan geen prioriteit wordt gegeven; lees: die niet worden gehandhaafd. In de Nota Handhaving wordt een onderscheid gemaakt tussen niet handhaven en gedogen. Niet handhaven betekent feitelijk dat er na constatering van een overtreding geen handhavingsacties worden ondernomen. Dit op basis van de prioriteitstelling binnen het handhavingsbeleid. Hebben toezichthouders onvoldoende tijd om ook niet-prioritaire handhavingszaken op te pakken dan worden deze zaken na een jaar gearchiveerd zonder afdoening. Is er echter sprake van gedogen dan gebeurt dit actief: de gemeente neemt een gedoogbesluit (eventueel met voorwaarden). Hieraan kunnen belanghebbenden rechten ontleen. Ook kunnen zij tegen een gedoogbesluit bezwaar en beroep aantekenen. Slechts in twee gevallen staat de Nota Handhaving gedogen toe: in geval van overmacht en in geval van een overgangssituatie. In casus 2 (bergruimte met veranda op voorerf) en casus 8 (illegale carports) is sprake van niet-handhaven. In casus 5 (hek en poort zonder vergunning) wordt gedoogd: de vergunningaanvraag wordt getoetst aan nog in werking te treden regels. De afhandeling van casus 7 (aanbouw zonder vergunning) is zondermeer strijdig met het handhavingsbeleid. Er wordt besloten niet verder te handhaven, maar feitelijk is er sprake van gedogen. De overtreder wordt immers expliciet schriftelijk meegedeeld dat de gemeente afziet van verdere handhaving. Als reden hiervoor wordt aangevoerd dat er geen klachten zijn binnengekomen en dat het een beperkte overtreding betreft. Op basis van de criteria voor gedogen zoals die zijn opgenomen in de Nota Handhaving kon deze beslissing echter niet worden genomen.

Er kan soms een dunne lijn zitten tussen niet-handhaven en gedogen. Als stelregel moet echter gelden dat als eenmaal een handhavingsproces is ingezet, niet-handhaven geen optie meer is. De handelswijze zoals die de gemeente heeft gekozen in casus 7 is pragmatisch, maar kan leiden tot ongewenste precedënten.

Conclusie

Op de vraag in hoeverre de gemeente regels in bestemmingsplannen en andere regelgeving handhaaft, kunnen we geen sluitend antwoord geven. We hebben immers geen zicht op overtredingen van de regels die niet door de gemeente worden vastgesteld. Op de vraag of de gemeente handhavend optreedt als een overtreding wordt vastgesteld, hebben we geconstateerd dat dit maar ten dele gebeurt. De gemeente kiest expliciet voor het inzetten van een beperkte handhavingscapaciteit, waardoor in de onderzochte periode handhavingszaken zijn blijven liggen. Deze keuze maakt het stellen van prioriteiten van des te groter belang. De prioriteitsbepaling in de

Nota Handhaving is niet duidelijk. Bovendien sluit de beschrijving van de prioriteiten in de nota niet goed aan bij de wijze waarop 'op de werkvloer' afwegingen worden gemaakt over wel of niet handhaven. Ook hierbij geldt dat de uitvoering in lijn moet worden gebracht met het beleid of het beleid beter moet worden afgestemd met de uitvoering.

Naast deze algemene conclusie zijn er twee specifieke onderwerpen die aandacht vragen. De eerste is de omgang met keuzes om te gedogen of om niet te handhaven. De beperkte omvang van de handhavingscapaciteit vraagt om meer duidelijke richtlijnen.

De tweede is de kenbaarheid van de planologische afwijkingsmogelijkheden die het college hanteert. Doordat deze beleidsregels niet goed vindbaar zijn, ontstaat rechtsongelijkheid tussen burgers die zich netjes aan de regels houden en burgers die de regels overtreden of expliciet vragen af te mogen wijken van die regels. Het beste zou zijn de structurele afwijkingsmogelijkheden zoveel mogelijk te verwerken in lokale regelgeving (bestemmingsplannen, Bouwverordening en andere lokale regelgeving). Waar dat niet mogelijk is, is het van belang dat de beleidsregels voor burgers vindbaar zijn.

5.2 Het functioneren van de beleidscyclus

In hoofdstuk 4 hebben we geconstateerd dat de Nota Handhaving inhoudelijk niet voldoet aan de eisen die de Bor stelt. De nota bevat goede informatie over de organisatie van de handhaving en de wijze van rapporteren. Op de (methodiek van) prioriteitstelling gaat de nota zeer uitgebreid in. Een duidelijk overzicht van prioriteiten op basis van de risicoanalyses ontbreekt echter. Ten aanzien van sancties en termijnen is de nota in strijd met de Bor (de gemeente kiest er expliciet voor op dit punt geen beleid te formuleren terwijl de Bor de gemeente voorschrijft hiervoor beleid te formuleren). Ten aanzien van een aantal andere onderwerpen is de nota erg summier en bevat deze onvoldoende informatie voor de gemeenteraad om de uitvoering te kunnen controleren.

Zowel in het Bor als in de Nota Handhaving staan duidelijke uitgangspunten ten aanzien van de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het handhavingsbeleid. Handhaving is weliswaar een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders en van de burgemeester, het college en de burgemeester dienen de gemeenteraad te informeren over het beleid en daarover verantwoording af te leggen.

Het Bor is duidelijk op het punt dat dit een *actieve* plicht betreft. Handhavingsnota, uitvoeringsprogramma's en evaluatie dienen (jaarlijks) aan de raad te worden gezonden. Op basis van de actieve informatieplicht die in de Gemeentewet is opgenomen, moet het college de gemeenteraad eveneens actief alle inlichtingen verstrekken 'die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft'. De reikwijdte van de actieve informatieplicht is wettelijk niet strikt gedefinieerd. Ten aanzien van het handhavingsbeleid in de jaren 2011 en 2012 had het college de gemeenteraad actief kunnen informeren over de redenen waarom geen evaluaties konden worden

uitgevoerd en er voor 2012 (en 2013) geen uitvoeringsprogramma kon worden opgesteld. Ook had het college de gemeenteraad kunnen informeren over de inzet van capaciteit van de afdeling VTH voor controles op zwembaden en uitkragende betonelementen.

Conclusie

De Nota Handhaving is op veel punten summier. Ook is de nota op verschillende punten niet in overeenstemming met de dagelijkse uitvoeringspraktijk (of vice versa).

Het college heeft geen uitvoeringsprogramma's en evaluaties opgesteld en aan de gemeenteraad gestuurd. Ook heeft het college de gemeenteraad niet actief geïnformeerd over haar inzet naar aanleiding van incidenten. Het college heeft de gemeenteraad in de jaren 2011 en 2012 daarmee niet in de gelegenheid gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de handhaving op adequate wijze uit te voeren.

5.3 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Beleidscyclus

Informeert de gemeenteraad periodiek én in specifieke gevallen.

Het Bor schrijft voor dat het college de gemeenteraad dient te informeren. Dat betekent dat het college:

- beleid formuleert ten aanzien van de handhaving (de Nota Handhaving) en dit beleid ter kennisname aan de gemeenteraad stuurt
- jaarlijks een uitvoeringsplan opstelt en ter kennisname aan de gemeenteraad stuurt
- de uitvoering van het handhavingsbeleid jaarlijks evalueert en de resultaten hiervan ter kennisname aan de gemeenteraad stuurt.

Procedures en uitgangspunten die in de beleidsnota worden beschreven, dienen in overeenstemming te zijn met de uitvoeringspraktijk. Dit geldt in het bijzonder voor de prioriteiten die worden gesteld en de afwegingen die worden gemaakt ten aanzien van gedogen en niet handhaven.

In specifieke gevallen doet het college er goed aan de gemeenteraad actief te informeren over zaken die zich voordoen op het vlak van de handhaving. Wij menen dat de uitkomsten van de inspecties van de zwembaden in de gemeente naar aanleiding van de calamiteit in Tilburg aanleiding had kunnen geven voor het informeren van de gemeenteraad.

Het college zou de gemeenteraad nog specifiek moeten informeren over de wijze waarop de handhavingsdoelen zoals die zijn geformuleerd in de nota Handhavingsbeleid 2013 worden geoperationaliseerd en bewaakt.

Aanbeveling 2: Dossiervorming

Verbeter het archiveringsproces met als doel complete dossiers te archiveren.

Goede archivering is nodig om het optreden van de gemeente in handhavingszaken te kunnen reconstrueren. Dat kan van belang zijn in juridische procedures, en voor de jaarlijkse evaluaties. Verschillende van de onderzochte handavingsdossiers zijn incompleet. Ook staan in schriftelijke dossierstukken verwijzingen naar inspecties die niet zijn opgenomen in het Digitaal Toezichtsprotocol. De dossiervorming (zowel schriftelijk als digitaal) is voor verbetering vatbaar.

Aanbeveling 3: Formatie

Versterk de toezichthoudende capaciteit

De afdeling VTH heeft twee toezichthouders. De gemeente heeft daarmee minder formatie dan een gemiddelde gemeente van dezelfde grootte. Dat betekent dat er in de gemeente Renkum relatief weinig toezicht wordt gehouden op (legale en illegale) bouwwerken. De afdeling is bovendien ook erg kwetsbaar in situaties waarin een van de toezichthouders uitvalt. Gezien het feit dat daarmee de helft van de toezichtcapaciteit (tijdelijk) verdwijnt, betekent het uitvallen van een van de toezichthouders al snel dat geplande controles (tijdelijk) niet kunnen worden uitgevoerd.

In de nota Handhavingsbeleid 2013 wordt de beperkte capaciteit aangeduid als de 'achilleshiel' van de handhaving in de gemeente Renkum. In deze nota wordt samenwerking in regionaal verband als kans benoemd: 'Regionalisering van de handhaving vormt een kans om de organisatie robuuster te maken en zo de kwetsbaarheid van de handhaving wat betreft de capaciteit te verminderen. Aansluiting bij de ODRA op termijn lijkt daarmee niet onlogisch' (pagina 7). Deze formulering is niet erg concreet. Mocht het college niet kiezen voor regionale samenwerking dan zou zij er gezien de kwetsbaarheid van de organisatie verstandig aan doen serieus te kijken naar de mogelijkheid de formatie uit te breiden.

Aanbeveling 4: Kenbaarheid regels

Verwerk de beleidsregels voor planologische afwijkingmogelijkheden in de lokale regelgeving

De regels die de gemeente hanteert bij het verlenen van vergunningen (bestemmingsplannen, Bouwverordening, etc.) zijn goed ontsloten via de website van de gemeente en algemene overheidswebsites. De regels die de gemeente hanteert bij het afwijken van die regels zijn voor burgers echter niet te vinden. Dat kan leiden tot rechtsongelijkheid. Alle regels moeten voor inwoners kenbaar zijn.

Aanbeveling 5: Gedogen en niet handhaven

Stel duidelijke richtlijnen op over gedogen en niet handhaven.

De nota Handhaving is duidelijk over de criteria voor gedogen. Dat gebeurt alleen als er sprake is van overmacht of vooruitlopend op nieuwe regelgeving. In de praktijk worden andere afwegingen gemaakt, waarbij de grens tussen gedogen en niet handhaven niet altijd duidelijk is. Bij een besluit om te gedogen/niet te handhaven wordt in de praktijk vooral gekeken of er een klacht is ingediend en of de overtreding vanuit planologisch perspectief geen ernstige aantasting oplevert van bijvoorbeeld het straatbeeld. Als hiervan geen sprake is, wordt ook het belang van de overtreder meegewogen. Deze praktijk is vriendelijk voor inwoners die kleine overtredingen begaan, maar brengt wel het risico met zich mee van rechtsongelijkheid.

Bijlage 1 - Juridisch kader handhaving

De Wro

De Wet ruimtelijke ordening regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd kunnen worden. De wet bevat regels over het opstellen en wijzigen van bestemmingsplannen, regelt de verdeling van bevoegdheden tussen bestuursorganen en bevat regels over toezicht, handhaving, beroep en bezwaar. De meeste bepalingen met betrekking tot de handhaving zijn sinds 1 oktober 2010 opgenomen in de Wabo.

Bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan bepaalt wat er in een gemeente met de ruimte mag gebeuren. Voor ieder perceel of gebied is de bestemming aangegeven. Dit bepaalt of en hoe er mag worden gebouwd. Er is een vaste procedure voor de totstandkoming van bestemmingsplannen. Bestemmingsplannen bepalen de mogelijkheid om te bouwen, de maximale afmetingen van een gebouw, maar ook het toegestane gebruik van een gebouw of perceel. Een gebouw of perceel kan ook een dubbelbestemming hebben zodat meerdere vormen van gebruik zijn toegestaan. Ook kan in een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid zijn opgenomen voor het college van burgemeester en wethouders. Met een bestemmingsplan kan de realisatie van de aan de gronden gegeven bestemming niet worden afgedwongen, maar realisatie van andere bestemmingen kan er wel mee worden tegengehouden.

Ieder bouwplan wordt door de gemeente getoetst aan het bestemmingsplan. Als het bouwplan niet in het bestemmingsplan past, zijn er verschillende mogelijkheden:

- het bouwplan wordt aangepast
- er wordt een nieuw bestemmingsplan gemaakt
- er wordt een ontheffing verleend

Bouwplannen moeten voldoen aan de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit, aan redelijke eisen van welstand, aan de geldende bouwverordening en aan het bestemmingsplan. Bij bouwplannen in of nabij natuurgebieden, moet nagegaan worden wat het effect is van uitvoering van het plan op de staat van flora en fauna ter plekke en de nabije omgeving. Ook moet archeologisch onderzoek worden uitgevoerd.

Vorbereidingsbesluit

Als de gemeente een bestemming van een stuk grond wil veranderen, kan de gemeente een *voorbereidingsbesluit* nemen. Met een voorbereidingsbesluit verklaart

de gemeente dat voor een bepaald gebied een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid. Het college heeft een aanhoudingsplicht. Dat wil zeggen dat vergunningsverzoeken voor bouwplannen die passen in het bestemmingsplan worden aangehouden zodat ze kunnen worden getoetst aan het nieuwe bestemmingsplan. Een voorbereidingsbesluit geldt maximaal twee jaar. Als er een nieuw bestemmingsplan in procedure is op het moment dat het voorbereidingsbesluit afloopt, kan de aanhoudingsplicht worden verlengd.

De Wabo

De Wabo (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) is van kracht vanaf 1 oktober 2010. Doel van de wet is het bundelen van de procedures voor vergunningaanvragen. Voor de Wabo kon het voorkomen dat voor een project meer dan twintig verschillende vergunningen vereist waren (zie kader). Met de komst van de Wabo zijn al deze vergunningen gebundeld in een nieuwe vergunning: de Omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning wordt verstrekt door het 'bevoegd gezag', doorgaans het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het project (in hoofdzaak) wordt uitgevoerd. In speciale gevallen wordt een Omgevingsvergunning niet door de gemeente verleend, maar door de provincie of zelfs het rijk. In dat geval zijn respectievelijk Gedeputeerde Staten en de verantwoordelijk minister bevoegd gezag.

De Wabo is uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor). Het Bor is een Algemene Maatregel van Bestuur en bevat nadere bepalingen over het bevoegd gezag, de kwaliteitseisen voor vergunningverlening en handhaving. Ook wordt in het Bor bepaald in welke gevallen Gedeputeerde Staten of de Minister bevoegd gezag zijn.

Fasereisen en opknippen

Alle onlosmakelijk met elkaar verbonden onderdelen van het plan moeten op hetzelfde moment worden aangevraagd (bij het verbouwen

Vergunningen die integraal worden verleend in een Omgevingsvergunning:

Aanlegvergunning
Besluit dat beheersverordening buiten toepassing blijft
Binnenplanse ontheffing bestemmingsplan of beheersverordening of exploitatieplan
Bouwvergunning
Gebruiksvergunning
Kapvergunning
8.40-Melding Activiteitenbesluit
Melding Gebruiksbesluit
8.19-Melding veranderen inrichting of werking
Mijnbouwmilieuvergunning
Milieuvergunning
Monumentenvergunning
Ontheffing Flora- en faunawet
Ontheffing bestemmingsplan of beheersverordening in bij Amvb aangegeven gevallen (kruimellijst)
Ontheffing Bouwbesluit 2003
Ontheffing gebruik gesloten stortplaatsen
Ontheffing gebruiksverbod in voorbereidingsbesluit
Ontheffing gedragingen in milieubeschermingsgebieden voor grondwater
Ontheffing provinciale verordening of Amvb (Wro)
Ontheffing regels provinciale milieuverordening
Ontheffing voorschrift Bouwverordening
Opslagvergunning roerende zaken
Projectbesluit
Reclamevergunning
Sloopvergunning
Tijdelijke ontheffing bestemmingsplan of beheersverordening
Toestemmingen uit Gemeentelijke, Provinciale en Waterschapsverordeningen, die via artikel 2.2, tweede lid, van de Wabo zijn aangewezen
Uitwegvergunning
Vergunning handelingen in beschermd natuurgebied
Vergunning handelingen met gevolgen voor habitats en soorten
Vergunning indirecte lozingen

van een monument moet het verzoek om het monument te mogen wijzigen gelijk worden aangevraagd met het verzoek te mogen bouwen; bij bouwen in afwijking van het bestemmingsplan, moet het verzoek om te mogen bouwen gelijk worden ingediend met het verzoek het bouwplan planologisch mogelijk te maken). Wel kan de aanvrager besluiten de *toetsing* in twee fasen te laten plaatsvinden. De aanvrager kan eerst een deel van het project laten toetsen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een toets of een plan dat in strijd is met het bestemmingsplan planologisch aanvaardbaar is. Pas na het vaststellen dat het plan planologisch aanvaardbaar is, laat de indiener de rest van de aanvraag toetsen. Een eerste-fasebeschikking is nog geen vergunning. Die wordt pas afgegeven na afronding van de eerste en tweede fase.

Zijn onderdelen van een plan niet onlosmakelijk met elkaar verbonden dan kan het project desgewenst worden opgeknipt en kunnen voor delen van het project afzonderlijke vergunningen worden aangevraagd.

De Wabo biedt ook de mogelijkheid om de omgevingsvergunning gedeeltelijk te verlenen als een onderdeel van de vergunningaanvraag dat niet onlosmakelijk verbonden is met de andere onderdelen, moet worden geweigerd. In dat geval hoeft niet de hele Omgevingsvergunning afgewezen te worden.

De aanvraagprocedure

De aanvraag van een omgevingsvergunning doorloopt één procedure. Dat kan een reguliere of een uitgebreide voorbereidingsprocedure zijn. Als dat mogelijk is, wordt de reguliere voorbereidingsprocedure gevolgd. Bij complexe projecten wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd. De uitgebreide procedure wordt onder andere gevolgd in geval van:

- tijdelijke ontheffing van een bestemmingsplan of beheersverordening;
- gebruiksvergunning (Besluit brandveilig gebruik bouwwerken);
- milieuvergunning;
- vergunning voor beschermde rijksmonumenten;
- buitenplanse afwijking van een bestemmingsplan (projectbesluit) of een beheersverordening (projectafwijkingsbesluit).

In geval een aanvraag activiteiten betreft waarvoor zowel de reguliere als de uitgebreide procedure

moet worden gevolgd, wordt voor de gehele aanvraag de uitgebreide procedure gevolgd.

De besluitvorming dient bij een reguliere vergunning binnen acht weken plaats te vinden, met een mogelijkheid tot verlenging van zes weken. Nieuw in de Wabo is de

introdactie van het beginsel *lex silencio positivo*, ofwel een vergunning is van rechtswege verleend als het bevoegd gezag niet op tijd een besluit neemt. Dit beginsel geldt alleen in reguliere voorbereidingsprocedures. Bij uitgebreide voorbereidingsprocedures wordt een vergunning niet automatisch verleend bij overschrijding van termijnen. Deze procedure kent een beslistermijn van zes maanden met een mogelijkheid tot verlengen met zes weken. Deze beslistermijn is geen fatale termijn.

Ook vergunningen en ontheffingen op basis van verordeningen zijn in de Wabo opgenomen, voor zover deze van toepassing zijn op plaatsgebonden activiteiten met invloed op de fysieke omgeving.

Dit is bijvoorbeeld het geval bij vergunningen op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening zoals een kapvergunning, een reclamevergunning, een vergunning voor het plaatsen van een bouwkeet of een steiger op de openbare weg.

Voorschriften

In de omgevingsvergunning worden voorschriften (waaronder beperkingen) opgenomen waaraan de indiener zich bij de uitvoering van zijn of haar project moet houden. De gemeente moet verschillende voorschriften op elkaar afstemmen. Dat wil zeggen dat de voorschriften voor het ene deel van de vergunning niet strijdig mogen zijn met de voorschriften voor een ander deel (zoals voor invoering van de Wabo geregeld voorkwam). Aan vergunningen om te bouwen worden doorgaans geen voorschriften verbonden. Deze voorschriften zijn immers al in het Bouwbesluit 2003 opgenomen.

Handhaving

Het bevoegd gezag dat de Omgevingsvergunning in het kader van de Wabo verleent, is ook verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze vergunning. Ook is het bevoegd gezag belast met de coördinatie van de verschillende toezichthouders. Bij handhaving moet de gemeente kijken naar de voorschriften in de vergunning, maar ook naar de regels in verschillende wetten.

Het betreft:

- de Flora- en faunawet
- de Monumentenwet 1988
- de Natuurbeschermingswet 1998
- de Ontgrondingswet
- de Wet Bodembescherming

- de Wet Geluidshinder
- de Wet inzake luchtverontreiniging
- de Wet Milieubeheer
- de Wet Ruimtelijke ordening
- de Woningwet

Verplichtingen van de gemeente

De gemeente heeft op basis van de Wabo en de daarop gebaseerde regelingen en besluiten een aantal verplichtingen.

- Het college moet handhavingsbeleid opstellen met daarin een beschrijving van de doelen en de activiteiten.
- Het college moet het handhavingsbeleid baseren op een analyse van problemen die zich kunnen voordoen. Daarbij moet worden bepaald wat de kans is dat overtredingen zich voordoen en hoe groot de gevolgen (kunnen) zijn van de overtreding.
- Het college moet het handhavingsbeleid regelmatig evalueren en zonodig bijstellen.
- Het college moet het handhavingsbeleid afstemmen met andere bestuursorganen die zich met handhaving bezighouden.

Het handhavingsbeleid zelf moet inzicht geven in:

- de prioritering die het college aanbrengt;
- de wijze waarop de handhaving wordt georganiseerd en uitgevoerd;
- de wijze waarop wordt beoordeeld of doelen zijn gehaald;
- de wijze waarop intern wordt gerapporteerd over de uitvoering van het beleid;
- de wijze waarop sancties worden ingezet;
- de wijze waarop wordt gehandhaafd op overtredingen van de gemeente zelf of van andere overheden;
- de afspraken die zijn gemaakt met andere handhavende organen;
- de wijze waarop de gemeente preventief werkt aan het bevorderen van de naleving van regels (w.o. de voorlichting over regels).

Het college dient de uitvoeringsorganisatie in te richten aan de hand van een aantal in het Besluit en de Regeling Omgevingsrecht opgenomen bepalingen (deze variëren van een adequate omvang van de personeelsformatie tot het regelmatig kalibreren van meetapparaten).

Het handhavingsbeleid dient jaarlijks te worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Het uitvoeringsprogramma moet worden afgestemd met andere handhavende organen. Zowel over het handhavingsbeleid (Nota Handhaving), de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's als de evaluaties dient het college de gemeenteraad (jaarlijks) te informeren.

Bij de monitoring van de uitvoering moet de gemeente registreren:

- de uitgevoerde controles
- de geconstateerde overtredingen
- opgelegde bestuurlijke sancties
- processen-verbaal
- klachten die zijn ontvangen over overtredingen

Bouwregels

Bouwbesluit

Het Bouwbesluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken in Nederland minimaal moeten voldoen. Verbouwingen vallen ook onder het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit zijn voorschriften opgenomen voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Het betreft technische voorschriften, grotendeels vastgelegd in normen van de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut (NEN-normen).

Bouwverordening

In de bouwverordening legt de gemeente regels vast, aanvullend op de technische regels van het bouwbesluit. Het gaat om niet-bouwtechnische eisen voor het bouwen zoals regels voor het uitvoeren van bodemonderzoek, voorschriften van stedenbouwkundige aard, regels voor overschrijding van rooilijnen, regels ten aanzien van erf- en terreinafscheidingen, regels voor het bouwen bij hoogspanningsmasten, voorschriften voor de wijze van het meten van de hoogte van bouwwerken, regels over het realiseren van parkeergelegenheid bij gebouwen en regels ten aanzien van de toetsing van bouwplannen door de welstandscommissie.

Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

De APV bevat regels op het gebied van openbare orde en veiligheid. Het gaat daarbij om de orde en veiligheid op de openbare weg, om toezicht op evenementen, om toezicht op openbare inrichtingen, om maatregelen tegen overlast en baldadigheid, om bescherming van het milieu en om stoken van vuur.

Het college van burgemeester en wethouders heeft een Algemeen Aanwijzingsbesluit APV vastgesteld. In dit besluit zijn onder andere de hondenlosloopgebieden aangewezen en parkeerplaatsen voor grote voertuigen. Ook stelt het college regels vast voor het gebruik van de openbare ruimte. Het gaat daarbij in algemene zin om de veiligheid van de openbare ruimte en bereikbaarheid voor hulpdiensten. Daarnaast heeft het college onder andere regels gesteld aan het plaatsen van specifieke voorwerpen, zoals uitstallingen, aankondigingsborden, spandoeken en versieringen, steigers en bouwmetaal.

Beleidsregels

Wettelijke regels, voorschriften en bevoegdheden zijn deels uitgewerkt in beleidsregels. Beleidsregels beschrijven hoe de gemeente regels, voorschriften en bevoegdheden toepast. De gemeente Renkum heeft bijvoorbeeld een Welstandsnota, een Standaard Programma van Eisen voor de Openbare Ruimte, een Beleidsnota Uitwegvergunningen en een Nota Handhavingsbeleid Kinderopvang. Ook de Nota Handhavingsbeleid valt onder de beleidsregels, evenals de Beleidsregels voor planologische afwijkingmogelijkheden.

Bijlage 2 - Vereisten handhavingsbeleid in Bor en Mor

Het Bor over de vereisten aan het handhavingsbeleid (Artikel 7.2):

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonedig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.
2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.
3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:
 - a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;
 - b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.
4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:
 - a. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend om de krachtens het eerste lid gestelde doelen te bereiken;
 - b. de rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;
 - c. de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
 - d. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.
5. Het handhavingsbeleid geeft tevens inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden.

6. Burgemeester en wethouders maken het handhavingsbeleid bekend aan de gemeenteraad. Gedeputeerde staten maken het handhavingsbeleid bekend aan provinciale staten.

Uitwerking artikel 7.2 Bor in de Mor (artikel 10.3):

1. De analyse van de problemen, bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van het besluit, geeft in ieder geval inzicht in:
 - a. de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde;
 - b. de kansen dat overtredingen als bedoeld onder a zullen plaatsvinden.
2. Tot de onderwerpen met betrekking waartoe de strategie, bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, van het besluit, inzicht geeft, behoren voorts:
 - a. de wijze waarop de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt bevorderd;
 - b. de voorlichting aan personen die een inrichting drijven, inzake de voor hen krachtens het bepaalde bij of krachtens de wet of de betrokken wetten geldende voorschriften.
3. Tot de in artikel 7.2, vierde lid, onder a, van het besluit bedoelde wijze waarop het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, wordt uitgeoefend, behoort in ieder geval:
 - α. de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend;
 - β. de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd, waarbij die frequentie voor IPPC-installaties, afhankelijk van de milieurisico's, het nalevingsgedrag en de aanwezigheid van een gecertificeerd milieuzorgsysteem, ten minste één controlebezoek per drie jaar bij beperkte milieurisico's en ten minste één controlebezoek per jaar bij grote milieurisico's is;
 - χ. de wijze waarop zakelijke gegevens en bescheiden worden gecontroleerd;
 - δ. de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde ten aanzien van stoffen, trillingen, en warmte die of geluid dat, direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem, worden onderscheidenlijk wordt gebracht;
 - ε. de wijze waarop de controle en verificatie plaatsvinden van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting drijven.

4. Tot de afspraken, bedoeld in artikel 7.2, vijfde lid, van het besluit, behoren in ieder geval de afspraken die zijn gemaakt over:
- α . de uitvoering van artikelen 18.2a, eerste lid, en 18.2b, eerste lid, van de Wet milieubeheer en artikel 95, derde lid, van de Wet bodembescherming;
 - β . de handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde omtrent handelingen met betrekking tot stoffen, preparaten of andere producten;
 - c. de uitwisseling van gegevens betreffende de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Bijlage 3 – Bestuurlijke reactie



Generaal Urquhartlaan 4
6861 GG Oosterbeek

Postbus 9100
6860 HA Oosterbeek
Telefoon (026) 33 48 111
Fax (026) 33 48 310

Internet www.renkum.nl

Bank BNG 28.50.07.076

Aan de voorzitter van de Rekenkamercommissie
Renkum
P/a griffie@renkum.nl

Datum	Onderwerp
3 september 2014	Onderzoeksrapport Handhavingsbeleid

Geachte heer Nijland,

Hartelijk dank voor de toezending van uw 'Onderzoeksrapport Handhavingsbeleid'. Vanzelfsprekend hebben wij het stuk met belangstelling gelezen en maken wij graag gebruik van de geboden mogelijkheid er een nadere duiding bij te geven. Vanwege de vakantieperiode heeft onze reactie langer op zich laten wachten dan gebruikelijk, onze excuses daarvoor.

Het onderzoeksrapport legt de nadruk op het te formuleren beleid en de controlerende rol van de raad. De rapportage schenkt minder aandacht aan de bereikte resultaten en de grote van de handhavingsformatie. Op die eerste twee onderwerpen reageren wij hieronder en tot slot gaan wij in op de laatste twee zaken.

Het beleid

Allereerst hechten wij er aan te beschrijven dat het juridisch kader van de verlening van vergunningen en het handhaven van niet-legale situaties vlak voor de periode van onderzoek (2011 - 2012) ingrijpend gewijzigd is.

Door de inwerkingtreding van de 'Wet algemene bepalingen omgevingsrecht' (afgekort Wabo), het 'Besluit omgevingsrecht' (afgekort Bor) en de 'Ministeriële regeling omgevingsrecht' (afgekort Mor) met daarin nieuw recht voor vergunningen en nieuwe eisen voor het gemeentelijke handhavingsbeleid zijn op 1 oktober 2010 en derhalve vlak voor de in uw rapportage aan de orde zijnde onderzoeksperiode, in werking getreden.

Deze omstandigheid achten wij van belang omdat wij menen dat het hierdoor voor de hand ligt het op 1 maart 2011 vastgestelde en nieuw ontwikkelde Handhavingsbeleid met enige mildheid te bezien. Anno 2014 is het inmiddels een stuk meer duidelijk waar Handhavingsbeleid aan moet voldoen; eind 2010 was dat nog niet of in ieder geval veel minder het geval.

Uw brief van
8 juli 2014

Uw kenmerk
13543

Behandeld door
Aart Blankert
(026) 33 48 217

Bijlagen
--

Verzenddatum deze brief

Ons kenmerk
130557

a.blankert@renkum.nl

VERZONDEN - 3 SEP. 2014

Gemeente Renkum bestaat uit de dorpen Doorwerth, Heelsum, Oosterbeek, Renkum, Heveadorp en Wolfheze

Gemeente Renkum

Datum
3 september 2014

Onderwerp
Onderzoeksrapport Handhavingsbeleid

Omdat het 'eerste generatie' handhavingsbeleid betrof, menen wij in tegenstelling tot uw commissie dat de opgenomen prioritering duidelijk genoeg was. Ter toelichting melden wij daarbij dat het Handhavingsbeleid van 1 maart 2011 bewust en weloverwogen als een enigszins 'open' en praktisch hanteerbaar stuk is vastgesteld. Juist het 'dichtregelen' met een woud aan beleidsregels maakt enerzijds handhaving complexer, maar maakt anderzijds veelal onwenselijke uitwassen ook mogelijk: "Er staat nergens dat het niet mag, dus mag het..." is in regeldrukland een veel gehoorde opmerking. Het gaat naar onze mening dan ook altijd om een goede balans en afweging tussen beleidsregels en beleidsruimte.

Voordat het Besluit omgevingsrecht dat ging elsen, had men geen matrix nodig om te bepalen dat het afwijken van een bouwvergunning voor een woning ernstigere gevolgen zou kunnen hebben dan een te hoge schutting. In het Handhavingsbeleid van 2011 is daarom getracht te voldoen aan de nieuwe wetgeving en tegelijkertijd een bruikbaar beleid te formuleren dat het gezonde verstand niet in de weg zou staan.

Deze praktische insteek van het Handhavingsbeleid 2011 heeft niet de goedkeuring van uw commissie kunnen verkrijgen omdat daarmee niet aan alle wettelijke vereisten zou zijn voldaan. De gevoerde praktijk van Renkum voldeed niet geheel aan de theorie van de wetgeving.

Deze 'botsing van werkelijkheden' wordt ons inziens goed geïllustreerd door de beoordeling van een van de casussen die in de rapportage beoordeeld zijn. Ten aanzien van een casus die een viervoudige indicatie tot handhaving geeft (strijdigheid bestemmingsplan, geen vergunning, gemeentelijke grond en waarschijnlijk criminele intenties), wordt opgemerkt dat 'niet duidelijk is waarom is gekozen voor het opleggen van een bouwstop'.

In de optiek van het college is het bij handhaving vooral van belang dat je dat in de daarom vragende situaties ook daadwerkelijk doet en daarbij de rug recht houdt. Daarbij willen wij vanzelfsprekend alle wettelijke voorschriften respecteren en mede op grond van de behaalde resultaten (het beleid heeft enkele rechtelijke toetsen doorstaan) menen wij dat het Handhavingsbeleid van 1 maart 2011 in voldoende mate aan de wet voldeed.

Dat wil overigens niet zeggen dat wij niet naar verdere verbetering van het Handhavingsbeleid streven of ons de door u getrokken conclusies niet aantrekken. Wij hebben ons de laatste jaren wellicht iets te veel op de inhoud van de dagelijkse uitvoering van de individuele dossiers gericht en te weinig op het beleid. Onder het kopje 'De toekomst' gaan wij daar nader op in.

De verantwoording

Pagina
2 van 3

Ons kenmerk
130557

Gemeente Renkum

Datum 3 september 2014
Onderwerp Onderzoeksrapport Handhavingsbeleid

Vanuit het perspectief van de raad heeft uw commissie geconcludeerd dat er onvoldoende controle kon worden uitgevoerd ten aanzien van het handhavingsbeleid. Wij menen dat een dergelijke conclusie te ver gaat op grond van de enkele vaststelling dat er enkele jaren geen verslag is uitgebracht.

Dit was immer vorig jaar reeds vastgesteld in de voorlegger van de griffie bij de toezending van de Handhavingsnota 2013. In de 'burgemeestersbrief' van 10 januari 2014 aan de leden van de commissie bedrijvigheid is er uitleg gegeven en toegezegd dat er dit jaar een verslag zou worden gemaakt. In aanvulling daarop concluderen wij dat de concrete resultaten – ook niet onbelangrijk – in lopende dossiers goed zijn en dat het vooral individuele zaken zijn die zo nu en dan op belangstelling van de raad kunnen rekenen.

Wij menen dat de raad relevante informatie altijd heeft verkregen en stellen vast dat bij de behandeling van de begroting meer dan eens is gedebatteerd over de mate van handhaving en de daarvoor benodigde formatie. Al met al vormt het aantal formatieplaatsen van toezicht-houders en handhavers het beginpunt en het sluitstuk van de handhaving. Daarmee wordt immers de intensiteit van het toezicht en, capaciteit aan uren voor de handhaving en beleidsvorming vastgesteld. Begin dit jaar heeft de commissie bedrijvigheid een deel van haar vergadering aan de beleidscyclus voor de handhaving en deze afwegingen gewijd.

De toekomst

Uit het verleden dienen lessen getrokken te worden voor de toekomst. Dit najaar worden de evaluatie van de voorgaande jaren en het uitvoeringsprogramma voor 2015 opgesteld. De conclusies en aanbevelingen uit uw onderzoek zullen meegenomen worden. Vanzelfsprekend kan daarna met de raad besproken worden in hoeverre de conclusies en aanbevelingen van uw commissie zijn opgevolgd.

Daarnaast schrijft de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) aan nieuw beleid voor de handhavingstaken die bij die organisatie belegd zijn. De colleges die aan de ODRA deelnemen zal gevraagd worden dat nieuwe beleid vast te stellen.

Gemeente Renkum

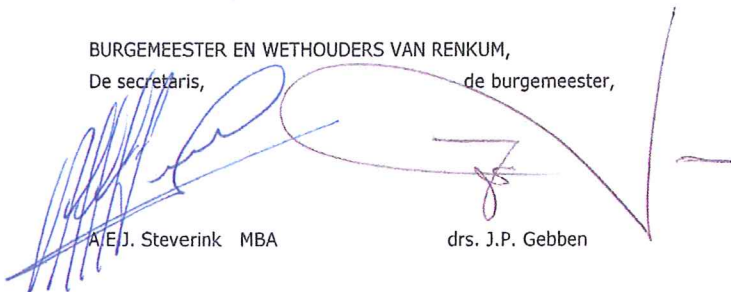
Datum
3 september 2014

Onderwerp
Onderzoeksrapport Handhavingsbeleid

Over de verdere ontwikkelingen op dit gebied zullen wij u blijven informeren.

Met vriendelijke groet,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN RENKUM,
De secretaris, de burgemeester,



A.E.J. Steverink MBA

drs. J.P. Gebben