



Handhaving in Raalte

Onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie

Handhaving in Raalte

Onderzoeksrapport van de rekenkamercommissie

Inhoud	Pagina
Voorwoord	1
1. Aanleiding en opdracht	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Doelstelling	2
1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen	2
1.4 Afbakening	3
1.5 Begripsomschrijving	3
1.6 Onderzoeksterrein en context	4
1.7 Normenkader	6
1.8 Praktijkvoorbeeld	7
1.9 Leeswijzer	7
2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen	8
2.1 Oordeel	8
2.2 Bevindingen	8
2.3 Conclusies	12
2.4 Aanbevelingen	14
3. Onderbouwing	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Kaders en strategie	15
3.3 Beleid	17
3.4 Organisatie en aansturing	23
3.5 Uitvoering	26
3.6 Beleidsprestaties en effecten	28
3.7 Monitoring, evaluatie en aanpassing	28
3.8 Quick scan handhaving recreatieparken	31
4. Reactie van het College Burgemeester en Wethouders	32
5. Nawoord	35

Bijlagen:

1. Normenkader
2. Overzicht van ontvangen documenten
3. Overzicht gesprekspartners
4. a. Vragenlijst quick scan recreatieparken
b. Resultaten quick scan

Voorwoord

Voor u ligt het rapport onderzoek 2010 van de rekenkamercommissie Raalte. Voor 2010 heeft de rekenkamercommissie gekozen voor het onderwerp: het handhavingsbeleid.

Sinds een aantal calamiteiten in Nederland is handhaving voor gemeenten een actueel thema. Handhaving en handhavingsbeleid zijn brede begrippen die ingrijpen op vrijwel alle beleidsterreinen. Overall waar regels gemaakt worden is er controle op de naleving ervan nodig.

Een definitie geven van het begrip handhaving is niet moeilijk. De kern is, ervoor zorgen dat regels worden nageleefd. Daarvoor zijn nodig: duidelijke regels, die handhaafbaar zijn, een uitvoeringsorganisatie en middelen om de naleving zo nodig af te dwingen. Handhaven is ook simpel: er mag bijvoorbeeld zonder vergunning geen feesttent geplaatst worden tijdens een dorpsfeest. De gemeente kan een vergunningaanvraag voor het plaatsen ervan wel of niet honoreren en aangeven hoeveel personen er maximaal in de tent aanwezig mogen zijn. Als er een tent zonder vergunning staat of er meer mensen in deze tent zijn dan toegestaan moet de gemeente optreden. Ervoor zorgen dat hij verdwijnt of de tent sluiten, zo nodig door hem zelf weg te halen op kosten van degene die hem zonder vergunning heeft neergezet. Zo te bezien komt handhaving neer op een betrekkelijk eenvoudige activiteit. Het moge duidelijk zijn dat deze weergave een simplificatie van de werkelijkheid is. Er zijn doorgaans onvoldoende capaciteit en middelen beschikbaar om altijd en overal te kunnen handhaven. Daarom moeten er keuzen worden gemaakt hoe en wanneer de beschikbare handhavingcapaciteit het meest doeltreffend kan worden ingezet. Het is daarbij van belang dat bij het vaststellen van wetten en regels wordt uitgewerkt wat precies de doelen zijn en welk nalevingniveau wordt beoogd. Aan de hand hiervan kan worden vastgesteld welke handhavingactiviteiten verricht moeten worden om dit te bereiken en met welke controlefrequentie. Dit alles afgewogen tegenover de beschikbare middelen.

In mei 2010 startte de rekenkamercommissie een vooronderzoek naar het gemeentelijk handhavingsbeleid. Doel van het vooronderzoek was het bepalen van de precieze focus van het onderzoek. Bureau Berenschot is gevraagd de rekenkamercommissie te assisteren bij het onderzoek. De maanden juni en juli zijn gebruikt voor de documentanalyse. De analyse liet nog vele vragen onbeantwoord. Deze vragen zijn na de zomervakantie via interviews zoveel mogelijk beantwoord. In december is het conceptrapport aangeboden voor ambtelijk hoor en wederhoor. Het rapport inclusief conclusies en aanbevelingen is voor een bestuurlijke reactie in januari 2011 naar het college gestuurd. De reactie van het college is opgenomen in dit rapport.

Het rapport geeft naar de mening van de rekenkamercommissie een goed inzicht in de wijze waarop het handhavingsbeleid in de gemeente is vormgegeven. De conclusies en aanbevelingen zijn niet alleen geformuleerd op grond van de bevindingen uit het onderzoek, maar ook geformuleerd richting de toekomst met het doel te komen tot een optimalisering van de uitvoering van het handhavingsbeleid in de gemeente Raalte.

De rekenkamercommissie bedankt alle betrokkenen voor hun inzet en betrokkenheid bij dit onderzoek, de aanlevering van gevraagde informatie en de aandacht en tijd die een dergelijk onderzoek met zich mee brengt.

Februari 2011.

R. R. Malag
Voorzitter rekenkamercommissie

1. Aanleiding en opdracht

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie heeft, conform de gemeentewet, als taak het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid. De commissie wil door middel van haar onderzoeken inzicht bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig aanbevelingen voor de toekomst formuleren. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie in Raalte bestaat uit twee externe leden, met voor dit onderzoek toevoeging van een externe deskundige.

De rekenkamercommissie heeft zich voor het uitvoeren van het onderzoek als doel gesteld dat op een constructieve wijze wordt bijgedragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur, de transparantie van het gemeentelijk handelen en de versterking van de publieke verantwoording daarover.

De rekenkamercommissie bepaalt jaarlijks een onderzoeksplan. In de afgelopen jaren kende de gemeente verschillende onderzoeksgebieden, bijvoorbeeld leerplicht of juridische control. Voor het onderzoeksjaar 2010 heeft de rekenkamercommissie Raalte gekozen voor het onderwerp Handhaving.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in het integrale handhavingsbeleid van de gemeente Raalte. Het onderzoek zal inzicht geven in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het handhavingsbeleid en de uitvoering ervan.

Het onderzoek zal onder meer gericht zijn op het vormen van een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handhavingsbeleid met betrekking tot bewoning van recreatiewoning in het algemeen en één of twee, nader te bepalen, vakantieparken in het bijzonder.

1.3 Vraagstelling en onderzoeksvragen

Op basis van voorgaande heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale vraagstelling opgesteld:

Is binnen de gemeente Raalte het handhavingsbeleid inzichtelijk geformuleerd, is de uitvoering doelmatig en doeltreffend georganiseerd en op welke wijze vinden de besluitvorming door en het informeren van de raad over het beleid plaats?

Op basis van deze vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe is het integrale handhavingsbeleid vormgegeven en hoe heeft de raad hierover besloten?

2. Hoe is de interne samenhang tussen de beleidsterreinen waar gemeentelijke handhaving op van toepassing is geborgd en hoe is de afstemming met de activiteiten van de belangrijkste externe partners in de keten geborgd?
3. Welke externe ontwikkelingen hebben zich vanaf 2006 op dit beleidsterrein voorgedaan?
4. Hoe is de uitvoering van het integrale handhavingsbeleid vormgegeven en hoe verloopt dit in de praktijk in het algemeen
5. Hoe verloopt de uitvoering van het integrale handhavingsbeleid met betrekking tot de bewoning van recreatiewoningen in het algemeen en één of twee recreatieparken in het bijzonder (nader te bepalen)?
6. In hoeverre worden de resultaten van het integrale handhavingsbeleid en de uitvoering ervan tussentijds gevolgd en geëvalueerd?
7. Op welke wijze wordt de raad op dit moment geïnformeerd over de integrale handhaving en over de resultaten hiervan?
8. Welke informatie over integrale handhaving is nodig voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen vervullen?

1.4 Afbakening

Om bovenstaande centrale vraagstelling en de daarvan afgeleide deelvragen te beantwoorden, is een nadere afbakening noodzakelijk. In dit geval handelt het om een afbakening in de gehanteerde begrippen, de te onderzoeken periode en de mogelijkerwijs te onderzoeken instellingen en organisaties.

De rekenkamercommissie zal het onderzoek richten op de uitvoering van het beleid voor de periode vanaf 1 januari 2007 tot 1 januari 2010. De landelijke ontwikkelingen na deze periode worden, indien relevant voor het onderzoek, globaal meegenomen.

1.5 Begripsomschrijving

De volgende begrippen worden in dit onderzoek gehanteerd:

1.5.1 Doeltreffendheid, effectiviteit

Zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald? Doeltreffendheid met als equivalent de term effectiviteit behelst in essentie de vraag of de doelen van beleid en instellingen/voorzieningen worden gerealiseerd en wat de relatie is met de daarvoor gebruikte middelen. Het heeft te maken met de mate waarin iets resultaat heeft, tot effecten leidt en nuttig is, met andere woorden of in bestaande behoeften wordt voorzien en of de beoogde maatschappelijke (collectief of individueel) effecten worden bereikt.

1.5.2 Doelmatigheid, efficiëntie

Deze termen staan voor de vraag in welke mate een doel bereikt wordt. Daarbij wordt verwacht dat de relatie tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde uitkomsten of prestaties optimaal is.

Doelmatigheid is een relatief begrip en veronderstelt dan ook altijd een vergelijking, op basis waarvan inzicht wordt verkregen in de mate van doelmatigheid. De bedoeling van doelmatigheidsonderzoek is antwoord te krijgen op de vraag of de beleidsuitkomsten of prestaties van de uitvoering tegen de laagste kosten zijn geleverd en/of tegen de geringste kosten in bestaande behoeften hebben voorzien.

1.6 Onderzoeksterrein en context

In algemene zin kan gesteld worden dat handhaving in Nederland geïntensiveerd is na de rampen in Enschede en Volendam en de strandrellen in Hoek van Holland. Diverse inspecties richten zich sinds die tijd explicieter op handhaving, regulering en inrichting van de processen van controle en handhaving. Het Ministerie van Justitie heeft in 2000 het project "Handhaven op niveau" gelanceerd, dat inmiddels is opgevolgd door het project "Handhaven met effect". In de praktijk gaat het in de regel om het zogenaamde programmatisch handhaven dat tot uitdrukking komt in de vorm van een handhavingprogramma.

Het uitgangspunt bij dit programma is dat het beleid niet achteraf door incidenten wordt bepaald, maar dat vooraf is vastgesteld wat het beleid moet zijn.

De programma's en jaarverslagen worden eveneens getoetst door de provincie. In 2009 is een project samen met politie en brandweer uitgevoerd in het kader van toetsing van de integrale aanpak volgens het programma van uitvoering¹. In de gemeenteraad zijn onlangs vragen gesteld over de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen in het algemeen en in het bijzonder in het recreatiepark de Luttenberg.

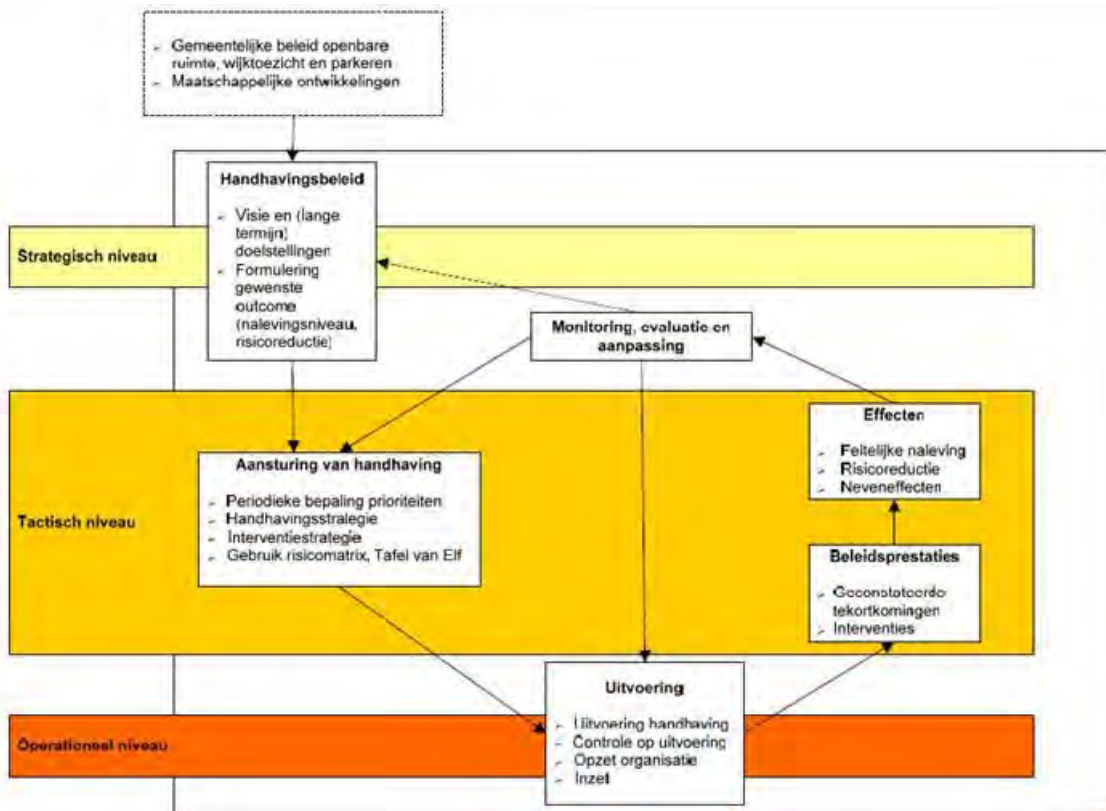
De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek dan ook inzicht krijgen in de verbeteringen die op het gebied van handhaving vanaf 2007 zijn doorgevoerd en in de wijze waarop dit is gebeurd.

1.6.1 Het begrip Handhaving

Het cyclische element is te herkennen in het (landelijk gewenste) handhavingsprogramma. Dit gebeurt doordat er sprake is van het maken van beleid, het uitvoeren van beleid, het in kaart brengen van beleidsprestaties en effecten, het evalueren en daarop bijstellen van beleid. Dit is weergegeven in de volgende figuur².

¹ Handhaven voor elkaar - Plan van Aanpak, gemeente Raalte, september 2009

² Eindrapport rekenkameronderzoek Gemeentelijk Handhavingsbeleid, gemeente Arnhem, 2007.



In de figuur is per aspect/fase weergegeven welke zaken hierbij aan bod dienen te komen. Zo dient het handhavingsbeleid te bestaan uit een visie en formulering van de gewenste outcome. Bij de aansturing komen de strategie van handhaving en interventie aan de orde. De uitvoering gaat met name in op de organisatie die is gecreëerd en de feitelijke capaciteit die beschikbaar is.

Volgend op de uitvoering komen de beleidsprestaties en effecten aan de orde, waarbij het erom gaat of er sprake is van (on)gewenste neveneffecten en de vraag of de gewenste risicoreductie ook behaald wordt. Na een fase van monitoring en evaluatie kan beleid en/of aansturing van de handhaving worden bijgesteld.

1.6.2 Integraal handhaven

Integrale handhaving past binnen de beschreven cyclus. Bij integrale handhaving gaat het er met name om dat handhaving zo efficiënt mogelijk wordt vormgegeven. In de praktijk komt dit bijvoorbeeld neer op één controlemoment waarbij verschillende controles (op verschillende wetten en/of regels) worden uitgevoerd. Zowel voor de controleur als voor de gecontroleerde is dit efficiënt. Een voorbeeld van toenemende integraliteit is de invoering van de Wet algemeen besluit omgevingsrecht (Wabo) waarin circa 25 bestaande vergunningen geïntegreerd worden.

1.6.3 Handhaving in Raalte

Het is van belang in het normenkader niet alleen uit te gaan van landelijke richtlijnen. De lokale kaders vormen een belangrijk uitgangspunt voor de feitelijke handhaving. Hierbij gaat het om priori-

teitstelling, strategie, randvoorwaarden en verwachtingen. Belangrijk is hoe alle actoren in de gemeente Raalte hierin (kunnen) functioneren. Het gaat dan om ambtenaren, maar ook om het college en raadsleden. Het gaat er nadrukkelijk ook om te kunnen beoordelen wat er *vooraf* is afgesproken en wat er *na uitvoering* is gerealiseerd, de wijze waarop dit wordt geëvalueerd en hierover wordt gecommuniceerd.

1.7 Normenkader

Het in de bijlage gepresenteerde normenkader is opgesteld aan de hand van de onderzoeksvraag, landelijke richtlijnen en de lokale kaders. De documentenstudie die heeft plaatsgevonden heeft hier eveneens nog invloed op gehad, aangezien hieruit specifiek de lokale kaders en afspraken zijn gebleken. Tevens is hierbij geput uit de richtlijnen van de provincie Overijssel (actief op het gebied van handhaving van permanente bewoning van recreatiewoningen) en de brieven die de minister over dit onderwerp aan de Tweede Kamer heeft gestuurd.

Het normenkader is hiermee afgeleid van de volgende bronnen:

- De wet- en regelgeving op het gebied van handhaving.
- De richtlijnen die centraal zijn vastgelegd binnen de gemeente omtrent handhaving.
- De informatievoorziening die noodzakelijk is om de kaderstellende en controlerende rol van de raad in te vullen.
- De praktijk – op hoofdlijnen - bij vergelijkbare gemeenten.

Het normenkader maakte het mogelijk een oordeel te geven over doelmatigheid (efficiëntie, het bereiken van het doel met een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen) en doeltreffendheid (het bereiken van een voorafgesteld doel). Het richtte zich hierbij op de voorwaarden en uitvoering.

Bij het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de handhaving in de gemeente Raalte wordt in het normenkader onderscheid gemaakt in het programmatisch handhaven en integraal handhaven. Onder het programmatisch handhaven wordt verstaan het cyclisch, democratisch, integraal en transparant handhaven van ordeningswetgeving. Inherent aan het programmatisch handhaven is dat men van tevoren risico's inschat, prioriteiten stelt, bepaalt welk nalevingniveau men nastreeft en nagaat of dit succesvol is. Onder integraal handhaven wordt het handhaven van de regelgeving in samenwerking met betrokken, externe partijen verstaan.

De weging van de normen heeft plaats gevonden door de rekenkamercommissie, gelet op diens verantwoordelijkheid. Hierbij is de volgende indeling gehanteerd:

- Kaders en strategie
- Beleid
- Organisatie en aansturing
- Uitvoering
- Beleidsprestaties en effecten
- Monitoring, evaluatie en aanpassing

1.8 Praktijkvoorbeeld

Het beleid rondom evaluatie wordt nader ingekleurd aan de hand van het handhaven van permanente bewoning van recreatiewoningen. De gemeente Raalte kent acht parken waarop permanente bewoning mogelijk is. De hoofdlijnen van handhaving voor deze acht parken is onderzocht.

1.8.1 De quick scan

Voor het onderzoeken van de hoofdlijnen is voor dit onderzoek een vragenlijst („quick scan“) opgesteld, waarin de handhaving ten aanzien van onrechtmatige permanente bewoning in kaart wordt gebracht. De vragen in de quick scan zijn gebaseerd op de hoofdlijnen van het normenkader, aangevuld met de wijze waarop de uitvoering van de handhaving (zoals die is beschreven in het handhavingsplan van de gemeente Raalte) is beschreven.

Hierbij kan (bijvoorbeeld) worden gedacht aan de kaders waar binnen wordt gehandhaafd, de controlefrequentie, het gewenste nalevingsniveau en de aanwezige handhavingscapaciteit. Aan de hand van het documentenonderzoek is de quick scan uitgebreid. De quick scan is vervolgens ingevuld op basis van het documentenonderzoek en aangevuld door de betreffende handhavingsambtenaar. De hanteerde vragenlijst is te vinden in bijlage 4a. De uitkomst van de quick scan is te vinden in bijlage 4b.

1.9 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u het oordeel, de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan. De beantwoording van de onderzoeksvragen en een onderbouwing voor de conclusies en aanbevelingen treft u aan in hoofdstuk 3.

In bijlage 1 is het normenkader weergegeven. In bijlage 2 treft u tevens een overzicht aan van de gehanteerde documenten en in bijlage 3 van de gesprekspartners. In bijlage 4 vindt u de uitwerking van de quick scan.

2. Oordeel, bevindingen en aanbevelingen

2.1 Oordeel

Algemeen oordeel

De gemeente Raalte heeft geen expliciete (of SMART) doelstelling opgesteld voor het handhavingsbeleid. Hierdoor is het niet mogelijk om te bepalen in hoeverre dit beleid doeltreffend is.

De doelstelling, ofwel handhavingsambitie, van de gemeente is louter kwalitatief omschreven als „voldoende“. Deze kwalificatie is niet nader gespecificeerd. Op dit moment heeft de gemeente naar eigen zeggen, met uitzondering van de milieuhandhaving, geen inzicht in de mate van naleving van de regelgeving.

De daadwerkelijke uitvoering van het handhavingsbeleid is binnen de gemeente echter goed vormgegeven. De bestuurders en de ambtelijke organisatie hebben, kennen en nemen hun rol. De afstemming met gerelateerde beleidsvelden, partners in de keten en organisaties in de regio is solide vormgegeven. De gemeente slaagt erin om met de beschikbare middelen afdoende inhoud (of uitvoering) aan de ambities te geven. Dit geldt tevens voor het tegengaan van onrechtmatige permanente bewoning van recreatieverblijven.

De gemeente is (nog) niet in staat gebleken door evaluatie het beleid of de werkwijze bij te stellen of aan te passen aan voortschrijdend inzicht. Van aantoonbaar „lerend vermogen“ is ten aanzien van de handhavingstaak, wederom met uitzondering van milieuhandhaving, binnen de organisatie vooralsnog geen sprake. De toenemende beschikbaarheid van en interesse voor cijfers over het effect van handhaving, biedt een positief toekomstperspectief.

2.2 Bevindingen

Het oordeel dat wij hiervoor geformuleerd hebben, stellen wij vast op basis van 22 apart te formuleren bevindingen. De onderzoeksvragen en het normenkader zijn het uitgangspunt geweest voor de bevindingen.

2.2.1 Kaders en strategie

1. De nota Integrale Handhaving dateert van september 2005. De nota gaat in op het begrip handhaving, de noodzaak ertoe, het risico bij niet-handhaving, de beschikbaar (te stellen) middelen, de verschillende beleidsterreinen (thema's) waar handhaving (met name) een belangrijk instrument is en de plaats binnen de organisatie waar de handhavingstaak (-taken) dient te worden belegd.

In de nota is, gezien het tijdstip van publicatie, geen aandacht geschonken aan de Wabo. De invoering hiervan is landelijk vastgesteld op 1 oktober 2010. In dat licht is de nota niet langer actueel³.

2. De gemeente heeft zich voorbereid op de invoering van de Wabo, door medewerkers te (laten) trainen, raadsleden te informeren en overige stakeholders en burgers over de invoering in te lichten en voorlichting te geven.
3. In de Nota staat de handhavingsambitie geformuleerd. Niet alle taken worden echter uitvoerbaar geacht met de binnen de gemeente beschikbare middelen, hetgeen betekent dat in de verschillende handhavingsprogramma's keuzes gemaakt dienden te worden. Men kiest daarbij voor een „voldoende“ handhavingsniveau. Het begrip „voldoende“ wordt niet helder en eenduidig geformuleerd.
4. Op basis van de Nota Integrale Handhaving is in september 2006 het Beheersplan Integrale Handhaving opgesteld. Hierin zijn alle handhavingsthema's en -taken uitputtend beschreven, onder meer wat onder de verschillende handhavingstaken wordt verstaan en wat de omvang van de taken is.

2.2.2 Beleid

5. In het beheersplan is een risicoanalyse opgenomen voor alle handhavingstaken. Bij de risicoanalyse zijn de (negatieve) effecten bij niet handhaving en de kans op overtreding ingeschat door een team van ter zake deskundigen van de gemeentelijke organisatie en de brandweer. De uitkomst van de risicoanalyse is omgezet in een prioritering op basis van de berekening $\text{risico} = \text{kans} \times \text{effect}$. Indien de score boven een bepaald niveau komt, krijgt het risico prioriteit en wordt gehandhaafd. Handhavingstaken zonder prioriteit worden niet gehandhaafd, terwijl handhavingstaken die wel prioriteit hebben, wel gehandhaafd zullen worden. Ook is het de basis voor de allocatie van mensen en middelen in de begroting. De gemeente geeft aan dat deze (naar eigen zeggen) rigide methode een bewuste keuze is geweest.

Los van deze methode kan er, volgens de respondenten, door bijvoorbeeld het college een afweging gemaakt kan worden om hiervan af te wijken en jaarlijks bestuurlijke speerpunten te bepalen. Dit kan bijvoorbeeld na een incident (de excessenregeling), of door toegenomen aandacht onder de bevolking.

6. Specifiek beleid is verwoord in diverse separate beleidsnota's: De Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Handboek Milieuhandhaving, Beleidsplan Handhaving Bouw en RO, Beleidsplan Permanente Bewoning Recreatiewoningen en het Integraal Veiligheidsbeleid.
7. Het gemeentelijke beleid is volgens de respondenten niet op een dusdanige manier geformuleerd dat er op basis van feitelijke metingen uitspraken zijn te doen over de effectiviteit ervan. Waarnemingen op het gebied van de (mate van) naleving van wet- en regelgeving bij controle,

³ Hierbij past de nuancering dat alle handhavingstaken die onder de Wabo staan wel in de nota worden genoemd.

toezicht en opsporingsactiviteiten worden wel gedaan en gedocumenteerd, maar niet op een dusdanige wijze geregistreerd dat ze voor nadere analyse bruikbaar zijn⁴. Een positieve uitzondering hierop is de milieuhandhaving waar dergelijke cijfers wel voorhanden zijn.

8. Het gemeentelijk handhavingsprogramma (GHP) heeft tot doel vast te leggen hoe de uren worden ingezet gedurende de looptijd van het GHP. Waar mogelijk worden deze uren vertaald in aantallen uit te voeren controles. De GHP's worden voor aanvang van het betreffende kalenderjaar vastgesteld door het college en zijn ter inzage voor raadsleden.

In deze GHP's is niet opgenomen welke specifieke gemeentelijke doelstelling men met het handhavingsprogramma tracht te behalen. Men plant en raamt in dit document alleen in het aantal controles, die passen binnen de beschikbare capaciteit.

9. Zowel in het Handboek Milieuhandhaving als het Beleidsplan Handhaving Bouw en RO wordt aandacht geschonken aan het cyclische karakter van zowel de totstandkoming van beleid als de handhaving zelf. De PCDA-cyclus (Plan - Do - Check - Act) wordt hierbij beschreven.

In de praktijk is de werking van deze cyclus volgens de gesprekspartners niet optimaal. Het beleid wordt opgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd (plan - do - check), maar er wordt volgens de respondenten niet „doorgepakt“, door uitkomsten van evaluaties en (externe) toetsmomenten aan te grijpen om punten van verbetering door te voeren (act).

De gemeente is voornemens na de invoering van de Wabo en de op handen zijnde reorganisatie de nota aan te passen, op basis van gedane aanbevelingen en evaluaties.

10. De handhavingstaak is in beginsel centraal belegd bij het cluster Handhaving en wordt, indien noodzakelijk, op onderdelen bij meerdere afdelingen uitgevoerd. Daartoe wordt in het Beheersplan Integrale Handhaving, de verschillende beleidsdocumenten en het GHP stilgestaan bij de noodzaak tot interne en externe afstemming met betrekking tot een effectieve uitvoering van de handhavingstaak. In de ambtelijke organisatie is om die reden aandacht voor de bestuurlijke inbedding, rolverdeling, afstemming en coördinatie. Ook de Belastingdienst, de brandweer en de politie zijn hierin opgenomen. Daarnaast is de gemeente vertegenwoordigd in regionaal overleg, door aansluiting bij het Servicepunt Handhaving Overijssel (Seph) en het Regionaal Interbestuurlijk Overleg.

2.2.3 Organisatie en aansturing

11. In het GHP en het Beheersplan is benoemd welke handhavingstaak door welke afdeling wordt uitgevoerd en welke prioriteit deze heeft. Vanwege het gegeven dat de afdeling BMJZ in om-

⁴ In de ambtelijke reactie op de bevindingen van de rekenkamercommissie (ontvangen 23 december 2010) is aangegeven dat dit vanaf oktober 2010 ook mogelijk is voor alle overige handhavingstaken op het gebied van de Wabo

vang de meeste handhavingstaken voor zijn rekening neemt, is bij de senior van het cluster Handhaving ook de coördinatie tussen deze afdelingen belegd.

12. Voor de besluitvorming op strategisch (bestuurlijk) niveau is de burgemeester de verantwoordelijke portefeuillehouder in het college. Op tactisch (management) niveau is de besluitvorming verspreid over de betreffende afdelingshoofden. Prioriteitstelling, coördinatie van en tussen handhavingstaken en capaciteitsafweging vinden op basis van periodiek overleg tussen college en ambtelijke organisatie plaats. De onafhankelijke positie die de burgemeester kan innemen (door benoeming door de Kroon) draagt hier volgens de burgemeester positief aan bij.
13. In de documenten wordt niet expliciet gesproken over een „interventiestrategie“. Niettemin zijn verschillende vormen van interventie (communicatie, ondersteuning en handhaving) wel herkenbaar in het opgestelde beleid. De gemeente geeft hierbij aan vooral ook preventief te werk te gaan. Een goede communicatie, toezicht en controle voorkomen volgens de gemeente dat er gehandhaafd hoeft te worden.
14. In de beleidsnota's wordt stilgestaan bij de integriteitsproblematiek en functiescheiding. In de nota's wordt de toepassing van het „vier ogen principe“ benadrukt en wordt aangegeven dat functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving hierbij een belangrijk aspect vormt.

De respondenten geven aan bij dilemma's het juiste (bestuurlijke) niveau te kunnen vinden, waar dan ook de respons wordt afgewogen. De mogelijkheid elkaar aan te spreken op beleidsmatige of inhoudelijke zaken (los van het integriteitsvraagstuk) is volgens de gesprekspartners op het wenselijke niveau.

2.2.4 Uitvoering

15. Het college wordt in staat gesteld om themagerichte prioritering aan te geven door middel van vooraf samengestelde keuzepakketten. In het GHP staat aangegeven welke handhavingsthema's en -taken voor het betreffende jaar centraal staan.
16. De inzet die binnen de betreffende afdeling(en) beschikbaar is voor de handhavingstaak zou op basis van een eigen analyse door de gemeente genoeg moeten zijn om het ambitieniveau „voldoende“ te behalen. Dit kan tevens gezegd worden van het tegengaan van onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen. Daar waar specifieke kennis nodig is, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheidskwesties, kan deze worden „ingebracht“ in de regio of bij grote(re) gemeenten.
17. De GHP's worden door het college vastgesteld en zijn ter inzage beschikbaar voor de raad. De raad geeft aan dit op zich voldoende te vinden voor wat betreft de gestelde kaders. Dit geldt evenzeer voor het gegeven dat de regie door het college wordt gevoerd.
18. De raad is in staat kennis te nemen van de uitvoering van het beleid en kan uit eigen beweging prioriteiten aangeven, zoals in het geval van het tegengaan van onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen. De gemeente geeft hier vervolgens invulling aan. Toch verwacht de raad van het college ook op het brede beleidsterrein Handhaving betrokken te worden bij strategische afweging en kaderstelling.

De raad zou volgens de aanwezige raadsleden zelf beter aan kunnen geven wanneer ze van een evaluatie of terugkoppeling zou willen ontvangen met betrekking tot dit beleidsterrein. Tegelijkertijd kan het college proactiever zijn, door actuele zaken onder de aandacht te brengen en bespreekbaar te maken.

2.2.5 Beleidsprestaties en effecten

19. Op dit moment heeft de gemeente naar eigen zeggen geen inzicht in de mate van naleving van de regelgeving. Ook zijn door de gemeente ten aanzien van de effectiviteit van het handhavingsbeleid geen SMART geformuleerde doelstelling geformuleerd.

2.2.6 Monitoring, evaluatie en aanpassing

20. In 2009 is door een student (en tevens medewerker van de gemeente) in het kader van zijn afstuderen een evaluatie uitgevoerd van het handhavingsgebied Milieu. Hierin wordt een zestal aanbevelingen gedaan ter verbetering van de handhaving op milieugebied binnen de gemeente. Deze aanbevelingen zijn (nog) niet doorgevoerd.

De uitvoering van de handhavingstaak wordt jaarlijks eveneens geëvalueerd door de afdeling BMJZ. De resultaten van deze evaluatie zijn vastgelegd in een evaluatiedocument. Op hoofdlijnen worden eventueel ondervonden knelpunten benoemd, evenals de wijze waarop men hiermee is omgegaan. Tot bijstelling van het beleid hebben de evaluaties niet geleid.

21. De provincie geeft aan dat er verbeteringen moeten worden doorgevoerd op het achter het handhavingsbeleid liggende kwaliteitssysteem. De gemeente onderschrijft dit, maar wacht met de aanpassing van beleid tot ná de reorganisatie. Ook de invoering van de RUD brengt onzekerheden met zich mee, die men eerst wil afwachten.
22. De raad is na vaststelling van de Nota Integrale handhaving en de toekenning van de benodigde middelen niet meer expliciet gevraagd om kaders bij te stellen of accenten in de handhaving te wijzigen. Uitzondering hierop vormt de handhaving van illegale permanente bewoning van recreatieverblijven.

2.3 Conclusies

Uit bovenstaande bevindingen trekken wij de volgende conclusies:

2.3.1 Kaders en strategie

1. De gemeente heeft zich goed voorbereid op de invoering van de Wabo, door medewerkers te (laten) trainen, raadsleden te informeren en overige stakeholders en burgers over de invoering in te lichten en voorlichting te geven. De ambtelijke organisatie heeft alleen geen kans gezien het vastgestelde beleid aan te passen aan de reeds geldende realiteit. Dat is enerzijds begrijpelijk, want rondom de handhavingstaak van de gemeente is momenteel veel te doen en er zijn nog veel onbekenden, zoals de invoering van de RUD en de reorganisatie binnen de gemeente. Anderzijds is het naar de mening van de rekenkamercommissie verstandig om met de actualisatie van het beleid niet lang te wachten en in 2011 de nota actualiseren.

2. De formulering van de handhavingsambitie is kwalitatief, door het ontbreken van een scherpe definitie ervan. Dit maakt het niet mogelijk achteraf vast te stellen of de ambitie daadwerkelijk is gehaald. Hier komt bij dat de mate waarin men succesvol is in het handhaven, door het aantal geconstateerde overtredingen of incidenten te registreren en analyseren, tot op heden geen of slechts beperkt vorm is gegeven.
3. Het hebben van een Nota Integrale Handhaving, welke is vertaald naar het Beheersplan Integrale Handhaving en de jaarlijkse doorvertaling hiervan naar het Gemeentelijk Handhavingsplan (GHP) geeft aan dat de gemeente de handhavingstaak goed beleidsmatig heeft „opgebouwd“. Dit stelt de gemeente in staat de handhaving op strategisch, tactisch en operationeel niveau goed op elkaar te laten aansluiten.

2.3.2 Beleid, beleidsprestaties en effecten

4. Bij de bepaling van de prioriteit van de handhavingstaak hanteert de gemeente een rigide instrument. Dit leidt tot een zwart-wit benadering ten aanzien van het a priori wel of niet uitvoeren van een handhavingstaak. Deze rigide methode leidt tot schijn nauwkeurigheid en schijnwerkelijkheid. Het college stuurt achteraf slechts beperkt en op hoofdlijnen bij en is daarin reactief (bijvoorbeeld na klachten of incidenten).
5. Door niet de laatste stap te zetten in de PDCA-cyclus (de „check“) en op voorhand ook geen SMART doel te formuleren is de gemeente niet in staat de doorwerking van het beleid, casu quo de doeltreffendheid, in kaart te brengen.
6. De gemeente richt de handhavingstaak in vanuit de beschikbare middelen en capaciteit en niet op basis van een handhavingsambitie of gewenst handhavingsniveau.
7. De gemeente werkt goed samen met gemeenten in de regio, partners in het veld (politie, brandweer, Belastingdienst) en betreft ook overige stakeholders zoals het bedrijfsleven (o.a. horeca, maar ook aannemers en architecten). Dit maakt dat zij in staat is op actuele gebeurtenissen te reageren en te zorgen voor de benodigde specialistische kennis in het voorkomende geval dat deze niet binnen de gemeente aanwezig is.

2.3.3 Organisatie, aansturing en uitvoering

8. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (de verschillende rollen en functies) zijn binnen de gemeente omschreven en bekend. Men handelt hier ook naar en doet dit op een integrale wijze. Er heerst volgens de gesprekspartners een cultuur waarin op het juiste niveau aandacht voor de zaak is. Ook is men voor wat betreft kennis en kunde goed geëquipeerd. Dit maakt dat de handhavingstaak binnen de gemeente Raalte, indien het effect gemeten zou worden, in potentie zeer doeltreffend is.
9. De binnen de gemeente voor de handhavingstaak beschikbare capaciteit wordt ingezet volgens de planning die daaraan ten grondslag ligt. Dit maakt dat men de handhavingstaak conform de gestelde ambitie (ook al is deze abstract geformuleerd) uit kan voeren.
10. De raad wil actiever worden betrokken bij de strategische keuzes die het college maakt ten aanzien van handhaving.

2.3.4 Monitoring, evaluatie en aanpassing

11. De gemeente blijkt goed in staat de uitvoering van het beleid te monitoren en periodiek (intern en extern) te (laten) evalueren. Dit leidt tot waardevolle aanbevelingen, welke de basis kunnen zijn van een verbeterslag. De gemeente weet de laatste stap, het doorvoeren van verbeteringen op basis van de aanbevelingen, niet te zetten. De gemeente „pakt niet door“.
12. Naar de mening van de rekenkamercommissie is binnen de gemeente voldoende kennis, kunde en professionaliteit aanwezig om de in dit rapport gedane aanbevelingen adequaat op te volgen.

2.4 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

1. Formuleer als college een algemene handhavingsambitie en laat deze vaststellen door de raad. Geef hierbij de raad de keuze uit verschillende „handhavingsniveaus“ en/of „„handhavingsthema’s“, inclusief de daarvoor benodigde middelen. Spreek hierbij met de raad af op welke wijze en wanneer men terugkoppeling wenst over de bewerkstelligde effecten.
2. Vertaal als ambtelijke organisatie de gemeentelijke ambitie op een dusdanige manier naar beleid, dat er op basis van gemeten uitkomsten uitspraken zijn te doen over de effectiviteit ervan. Maak het beleid concreet per handhavingsdomein en stel meetbare doelen. Documenteer en registreer waarnemingen op het gebied van de (mate van) naleving van wet- en regelgeving bij controle, toezicht en opsporingsactiviteiten op een dusdanige wijze, dat ze voor nadere analyse bruikbaar zijn.
3. Mede op basis hiervan kunnen ambtelijke organisatie en college reflecteren op de effecten van het beleid en de uitvoering ervan. Maak hiermee de PDCA-cyclus af, door uitkomsten van evaluaties en aanbevelingen te verwerken in herijkt beleid en herziene plannen.
4. Door een calculatie methode te gebruiken bij de prioriteitstelling en deze rigide toe te passen creëert men een schijnnaauwkeurigheid ten aanzien van het wel of niet handhaven en de wenselijkheid daarvan. De berekening kan naar de mening van de rekenkamercommissie louter dienen als grondslag voor een kwalitatieve discussie over de wenselijkheid of noodzaak van de uitvoering van een handhavingstaak. Voer als raad deze discussie en betrek hierin de „Tafel van elf“, aangevuld met de uitkomsten van evaluaties en effectmetingen.

3. Onderbouwing

3.1 Inleiding

Het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handhavingsbeleid heeft plaatsgevonden op basis van onderzoeksvragen en het normenkader, die rond de volgende thema's gegroepeerd kunnen worden.

- Kaders en strategie
- Beleid
- Organisatie en aansturing
- Uitvoering
- Beleidsprestaties en effecten
- Monitoring, evaluatie en aanpassing

Ter onderbouwing van het oordeel uit het vorige hoofdstuk worden hierna de onderzoeksvragen per thema beantwoord. Per vraag worden kort de resultaten weergegeven.

3.2 Kaders en strategie

Zijn er gemeentelijke kaders ten aanzien van handhaving beschikbaar? Zijn ze actueel in het licht van landelijke ontwikkelingen (Wabo⁵/RUD⁶ en verder)?

De nota Integrale Handhaving dateert van september 2005. Hierin staat beschreven dat in de Strategische Beleidsvisie Gemeente Raalte 2003-2013 als speerpunt is opgenomen dat de gemeente Raalte in 2007 een daadkrachtig handhavingsbeleid met realistische en meetbare doelen heeft. De nota is daar een eerste aanzet toe. Men gaat in op het begrip handhaving, de noodzaak ertoe, het risico bij niet-handhaving, de beschikbaar (te stellen) middelen, de verschillende beleidsterreinen (thema's) waar handhaving (met name) een belangrijk instrument is en de plaats binnen de organisatie waar de handhavingstaak (-taken) dient te worden belegd. In de nota gaat het "...om de wijze waarop binnen de gemeente thans wordt toegezien op naleving van gedragsregels en de daarvoor benodigde tijd, alsmede de wenselijk geachte handhaving van de gedragsregels met de daarvoor benodigde capaciteit."⁷

⁵ De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) brengt circa 25 regelingen samen die de fysieke leefomgeving betreffen. Het gaat hierbij om bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen, die opgaan in één vergunning, de zogenaamde omgevingsvergunning. Zo hebben burgers en ondernemers nog maar te maken met één loket, één beschikking en één procedure. De Wabo wordt van kracht op 1 oktober 2010.

⁶ De Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) zal zich bezig houden met de uitvoering van complexe en bovengemeentelijke milieutaken en heeft tot doel de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren. Op 1 januari 2012 gaan de RUD's van start.

⁷ Nota Integrale handhaving, „Inventarisatie van handhavingstaken en capaciteit“, gemeente Raalte, vastgesteld op 27 september 2005.

In de nota is, gezien het tijdstip van publicatie, geen aandacht geschonken aan de Wabo. De invoering hiervan is landelijk vastgesteld op 1 oktober 2010⁸. In dat licht is de nota niet langer actueel⁹.

De gemeente geeft aan de invoering van de Wabo goed te hebben voorbereid. Zo is een aantal medewerkers op ver gevorderd niveau getraind inzake de nieuwe wetgeving. Zij hebben hun kennis op verschillende niveaus verder verspreid binnen de gemeente. Daarbij hadden ook raadsleden de mogelijkheid een instructie te volgen en is ingespeeld op de informatiebehoefte van andere stakeholders, zoals aannemers en architecten. De hiertoe belegde informatieavond was goed bezocht. Voor de burgers is een speciale informatiekraant verschenen. Ook op ICT-gebied geeft de gemeente aan alle mogelijke voorbereidingen te hebben getroffen.

Heeft de raad deze kaders duidelijk vastgesteld en zijn hierin de keuzes gemaakt en prioriteiten aangegeven? Liggen aan de kaders van de gemeente een probleemanalyse en een doelgroepenanalyse ten grondslag? Stelt de raad een toereikend budget beschikbaar in het licht van haar ambitie? Is de raad ten behoeve van het opstellen van de kaders geadviseerd door de ambtenaren?

In de Nota staat de handhavingsambitie geformuleerd. Niet alle taken worden echter uitvoerbaar geacht met de voor de gemeente beschikbare middelen, hetgeen betekent dat in de verschillende handhavingsprogramma's (toentertijd nog op te stellen) keuzes gemaakt dienden te worden ten aanzien van de te besteden tijd per taakonderdeel. Men kiest daarbij voor een „voldoende“ handhavingsniveau, waarbij op basis van risico's een prioriteitstelling plaats vindt (p.22).

Van het begrip „voldoende“ hanteert de gemeente niet een scherp afgetekende definitie. Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente, met de beschikbare middelen, in ieder geval in staat is onwenselijke situaties (bijvoorbeeld met betrekking tot brandveiligheid of milieuschade) te voorkomen. De gemeente heeft hiermee de ambitie om kwalijke en schadelijke zaken te voorkomen en de overheidsregels te respecteren.

Op basis van een inventarisatie van taken en benodigde capaciteit komt men op een benodigde formatie-uitbreiding van 8 Fte. Op basis van de afweging noodzaak versus middelen komt men in de aanbevelingen tot een aanbeveling (zie p. 22) die neer komt op een gewenste uitbreiding van 3 Fte, waartoe ook wordt besloten bij de behandeling voor de nota¹⁰. De raad heeft hiervoor vervolgens de benodigde middelen beschikbaar gesteld (€ 204.000 structureel)¹¹.

De prioritering die wordt voorgestaan is gebaseerd op een inventarisatie binnen de verschillende handhavingsthema's, waarbij is gekeken naar de (toentertijd) aanwezige capaciteit, de benodigde

⁸ <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=47931>

⁹ Hierbij past de nuancering dat alle handhavingstaken die onder de Wabo staan wel in de nota worden genoemd.

¹⁰ Collegebesluit de dato 20 september 2005

¹¹ Raadsbesluit de dato 24 november 2005

capaciteit voor een „goede“ handhaving, de benodigde capaciteit voor een „voldoende“ handhaving en daaruit volgende kostenberekening.

De twintig thema's zijn (in willekeurige volgorde):

1. Brandveiligheid gebouwen, gebruiksvergunning
2. Openbare orde en veiligheid
3. Bouw, ruimtelijke ordening en sloop
4. Milieu
5. Belastingen
6. Leerplicht en Onderwijs
7. Kinderopvang
8. Horeca
9. Dieren
10. Reclame
11. Evenementen, markten
12. Kansspelen
13. Overlast
14. Overig
15. Gebruik openbare ruimte
16. Sociale zaken
17. Openbaar groen
18. Kabels en leidingen
19. Natuur en landschap
20. Wegen en verkeer

Is een duidelijke afbakening van handhavingsgebieden (deelgebieden) opgenomen?

Op basis van de Nota Integrale Handhaving is in september 2006 het Beheersplan Integrale Handhaving¹² opgesteld. Hierin zijn alle handhavingsthema's en -taken uitputtend beschreven, onder meer wat onder de verschillende handhavingstaken wordt verstaan en wat de omvang van de taken is. Ook is een relatie gelegd met de gemeentelijke afdeling, die verantwoordelijk is voor de uitoefening van de handhavingstaak.

3.3 Beleid

Is het beleid vastgesteld door de raad en sluit het beleid aan op de kaders, zoals die door de raad zijn gesteld? Bevat het een prioriteitsstelling door de raad en zijn relevante wet- en regelgeving (indicatoren) herleidbaar opgenomen?

¹² Beheersplan Integrale Handhaving, „Inzet van uren voor alle handhavingstaken van de gemeente Raalte“, gemeente Raalte, vastgesteld op 10 oktober 2006.

In het beheersplan is een risicoanalyse opgenomen voor alle handhavingstaken. Bij de risicoanalyse zijn de (negatieve) effecten bij **niet** handhaving en de kans op overtreding ingeschat. De uitkomst van de risicoanalyse is omgezet in een prioritering. Volgens de berekening ...

$$\text{risico} = \text{effect} \times \text{kans}$$

... wordt een score berekend. Indien de score boven een bepaald niveau komt (≥ 25), krijgt het risico prioriteit en wordt gehandhaafd. Er is door de gemeente gekozen om een (naar eigen zeggen) rigide methode te hanteren: Handhavingstaken zonder prioriteit worden **niet** gehandhaafd, terwijl handhavingstaken die wel prioriteit hebben, programmatisch gehandhaafd zullen worden. Indien er sprake is eventuele (en onverwachte) excessen worden ook handhavingstaken opgepakt die geen prioriteit hebben. In de bijlagen bij het beheersplan is een overzicht gegeven van handhavingstaken die wel en niet uitgevoerd worden.

Voor de bepaling van het effect van niet-naleving worden de volgende facetten in ogenschouw genomen, vanuit het perspectief van de gemeente:

- Fysieke schade: Dit is alle schade die aan mens of dier wordt toegebracht. Bijvoorbeeld slachtoffers die bij een calamiteit kunnen vallen. Dit onderdeel zal bijvoorbeeld bij het handhavingsthema openbare orde en veiligheid hoger scoren dan het thema belastingen.
- Schade voor de omgeving: Hiermee wordt bedoeld de schade die aangericht kan worden aan fysieke omgeving. Van schade aan gebouwen of voorwerpen tot aan milieuschade als gevolg van bijvoorbeeld een lekkende tank.
- Maatschappelijke schade: In welke mate brengt het niet naleven van de voorschriften schade toe aan de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven. Hoe veilig voelt een burger zich in de gemeente en waar ergert de burger zich het snelst aan. Bij dit criterium scoort bijvoorbeeld de handhavingstaak op gebied van hondenpoep hoog, evenals brandveiligheid van gebouwen.
- Financiële schade: Hoe groot is de schade als er voorschriften worden overtreden. Kan de gemeente bijvoorbeeld aansprakelijk worden gesteld voor schade als gevolg van de overtreding, of moet de gemeente een inspanning verrichten om de overtreding te beëindigen.
- Imago schade: Welke schade loopt het imago van de gemeente als de overtreding niet bestraft wordt?

De mate waarin het effect zich voordoet zal aangeduid worden middels een vijfpuntsschaal:

- 0 = n.v.t. (het effect doet zich niet voor);
- 1 = het effect doet zich niet of nauwelijks voor;
- 2 = het effect doet zich in kleine mate voor;
- 3 = het effect doet zich in gemiddelde mate voor;
- 4 = het effect doet zich in grote mate voor;
- 5 = het effect doet zich in zeer grote mate voor;

Op dezelfde manier als de negatieve effecten vastgesteld zijn, wordt ook de kans op overtreding van de regels bepaald. Bij deze kansbepaling schat de gemeente in wat de kans op zogenaamde

spontane naleving is. Met andere woorden; hoe groot is de kans dat een regel of voorschrift overtreden wordt als de gemeente niet handhaaft. Hierbij spelen verschillende aspecten een rol:

- Financieel gewin: In veel situaties levert niet naleven geld op. Dit financieel gewin wordt veroorzaakt door vermindering van kosten (bijvoorbeeld het niet uitvoeren van keuringen) of vermeerdering van baten (clandestiene activiteiten die geld opleveren);
- Overig: Naast financieel gewin zijn er andere zaken die meespelen bij het al dan niet spontaan naleven. Dit zijn onbekendheid met regels (hoeveel en hoe ingewikkeld zijn de regels); weinig acceptatie van de regelgeving en sociale controle.

De kans op overtreding wordt via dezelfde vijfpuntsschaal uitgedrukt, als gemiddelde van de twee facetten.

Een rekenvoorbeeld:

Aan elk van de facetten van het effect (zie boven) wordt voor de handhavingstaak „brandveiligheid gebouwen en inrichting“ (bestaande gebouwen), een verantwoordelijkheid van de afdeling B&V (onderdeel van handhavingsthema 1.), een totale score toegekend van 9:

- Fysieke schade: 2
- Schade voor de omgeving: 2
- Maatschappelijke schade: 2
- Financiële schade: 1
- Imagoschade: 2

Voor wat betreft de kans komt men tot de inschatting (score)

- Financieel: 2
- Overige: 1

Het gemiddelde is 1,5, dus de totale score voor de taak „brandveiligheid gebouwen en inrichting“ is $1,5 \times 9 = 13,5$. Dit betekent dat deze specifieke handhavingstaak **niet** wordt uitgevoerd.

De toekenning van de score voor de vijf facetten van het effect en de kans op een incident, heeft in de praktijk plaatsgevonden in een gremium waar de verschillende relevante specialismen met betrekking tot handhaving en brandveiligheid samen kwamen. Dit leidt volgens de betrokken ambtenaren tot een weloverwogen score.

De score wordt in de praktijk daadwerkelijk gebruikt voor de afweging of een bepaalde handhavingstaak wel of niet wordt uitgevoerd. Ook is het de basis voor de allocatie van mensen en middelen in de begroting.

Voor wat betreft de koppeling naar de betreffende wet- en regelgeving kan worden verwezen naar Bijlage 1 van de Nota Integrale Handhaving, waar per handhavingsthema en handhavingstaak de relevante wet- en regelgeving wordt genoemd.

Is er sprake van heldere doelstellingen, die zijn vertaald naar gewenste (meetbare) outcome (nalevingsniveau, risicoreductie)?

Het gemeentelijke beleid is volgens de respondenten niet op een dusdanige manier geformuleerd dat er op basis van gemeten uitkomsten uitspraken zijn te doen over de effectiviteit ervan. Waarnemingen op het gebied van de (mate van) naleving van wet- en regelgeving bij controle, toezicht en opsporingsactiviteiten worden wel gedaan en gedocumenteerd, maar niet op een dusdanige wijze geregistreerd dat ze voor nadere analyse bruikbaar zijn, zo blijkt uit de gesprekken. Uitzondering hierop is de milieuhandhaving. Op dit punt zijn cijfers bekend waarmee het naleefgedrag kan worden gevolgd. Door de invoering van (aanvullende) ICT zal dit in de toekomst wel mogelijk zijn.

Is op basis van de kaders van de raad door de ambtelijke organisatie een strategie bepaald? Is er een duidelijke koppeling gemaakt tussen het beleid en de handhaving?

Binnen de door de raad bepaalde kwalificatie „voldoende handhaving“ en de vervolgens vrijgegeven/beschikbaar gestelde middelen heeft de gemeente in de Nota Integrale Handhaving een vertaling gemaakt naar expliciete en impliciete keuzes met betrekking tot de uitvoering van het beleid. De regie over deze uitvoering is een taak die volgens de gesprekspartners duidelijk bij het college hoort te liggen. Juist vanwege de controlerende rol is terughoudendheid volgens bestuur en ambtelijke organisatie op zijn plaats. In informeel overleg worden de fracties door de burgemeester periodiek bijgepraat over prangende of in het oog springende zaken.

De handhavingstaak is binnen de gemeente gecentreerd bij het cluster handhaving en vindt daarnaast op onderdelen plaats bij verschillende afdelingen. Hiertoe is besloten op basis van een argumentatie, zoals die reeds uiteen is gezet in de Nota Integrale Handhaving (hoofdstuk 5). Om toch een hulpmiddel te hebben om verschillende handhavingstaken op elkaar af te stemmen, wordt jaarlijks een gemeentelijk handhavingsprogramma vastgesteld.

Een gemeentelijk handhavingsprogramma (GHP) heeft tot doel vast te leggen hoe de uren worden ingezet gedurende de looptijd van het GHP. Waar mogelijk worden deze uren vertaald worden in aantallen uit te voeren controles. De GHP's worden voor aanvang van het betreffende kalenderjaar vastgesteld door het college en zijn ter inzage voor raadsleden. In deze GHP's is niet opgenomen welke specifieke gemeentelijke doelstelling men met het handhavingsprogramma tracht te behalen. Men plant en raamt in dit document alleen in het aantal controles, die passen binnen de beschikbare capaciteit.

Specifiek beleid is verwoord in diverse separate beleidsnota's: De Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Handboek Milieuhandhaving¹³, Beleidsplan Handhaving Bouw en RO¹⁴, Beleidsplan Permanente Bewoning Recreatiewoningen¹⁵ en het Integraal Veiligheidsbeleid¹⁶.

¹³ Handboek Handhaving, „Milieuhandhaving in de gemeente Raalte conform de kwaliteitseisen“, gemeente Raalte, februari 2005.

¹⁴ Beleidsplan Handhaving Bouw en Ruimtelijke Ordening, Gemeente Raalte, maart 2008.

¹⁵ Beleidsplan Permanente Bewoning Recreatiewoningen, Gemeente Raalte, juni 2004

In de betreffende beleidsdocumentatie is, in ieder geval voor wat betreft het Handboek Milieuhandhaving en het Beleidsplan Handhaving Bouw en RO (beide onder de verantwoordelijkheid van de afdeling BMJZ) per beleidsterrein een aanvullende prioriteitsstelling opgenomen.

Deze is niet zozeer bepalend voor *of* een handhavingstaak wordt uitgevoerd (dit vloeit immers voort uit het beheersplan), maar *op welke* manier en *met welke intensiteit*. Zo behoren doorlopende controles, steekproefsgewijze controles, of controles naar aanleiding van een melding of exces tot de mogelijkheden.

In het Handboek Milieuhandhaving en het Beleidsplan Handhaving Bouw en RO gaat men verder in op de aspecten Strategie en Werkwijze. Hier staat men stil bij de nalevingsstrategie, waaronder de de handhavingsstrategie (toezicht, sanctie en gedogen) en een strategie voor de inzet van overige instrumenten.

Ten aanzien van het tegengaan van permanente bewoning is in de Nota Integrale Handhaving het volgende opgenomen (p.9):

“Het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen is op 16 november 2004 in de vergadering van burgemeester en wethouders aan de orde geweest aan de hand van een notitie waarin een drietal handhavingsvarianten aan de orde is gesteld. Deze drie handhavingsvarianten zijn kort samengevat:

1. de intensieve wijze, waarbij met een zeer hoge frequentie alle daarvoor in aanmerking komende locaties worden gecontroleerd op bewoning; benodigde menskracht wordt geschat op 2 Fte;
2. de extensieve wijze, waarbij uitsluitend wordt gelet op de aanwezigheid van bijgebouwen en de inschrijving in het bevolkingsregister; deze methode kan binnen de huidige formatie worden uitgevoerd;
3. een methode, die is aangemerkt als een soort gemiddelde tussen beide hiervoor omschreven manieren, waarbij eens per maand alle locaties worden gecontroleerd; bij verdachte locaties wordt omgeschakeld naar de intensieve methode; om op deze wijze toezicht te kunnen uitoefenen is circa 1 Fte nodig.

In afwachting van de Nota Integrale Handhaving, is op 16 november 2004 voornamelijk gekozen voor de extensieve variant, onder nummer 2. Dit collegevoorstel is ter kennisname aan de raad aangeboden. Op basis van het collegevoorstel is een uitvoeringsplan opgesteld voor de handhaving van permanente bewoning, welke ook ter inzage is gelegd voor de gemeenteraad. Momenteel wordt aan deze variant uitvoering gegeven. De daarvoor bestede uren zijn zeer gering. De pakkans is ook zeer gering. Destijds is opgemerkt dat variant 3 een methode is waarvan wordt ingeschat dat die methode in redelijke mate het permanent bewonen van recreatiewoningen tegen gaat en waarvoor 1 Fte oftewel 1350 uur is benodigd (inclusief juridische uren). Deze gemiddelde variant is in deze nota als uitgangspunt genomen.”

¹⁶ Integraal Veiligheidsbeleid gemeente Raalte 2008-2011, Gemeente Raalte, vastgesteld 25 oktober 2007

Daarnaast is het beleid ten aanzien van de permanente bewoning van recreatiewoningen vastgelegd in de Beleidsnota handhaving recreatiewoningen¹⁷. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op de materie (wetgeving en jurisprudentie, het gemeentelijke beleid en de uitvoering ervan).

Is het beleid cyclisch en wordt voor een bepaalde periode vastgelegd (meerjarig).

Zowel in het Handboek Milieuhandhaving (p.22) als het Beleidsplan Handhaving Bouw en RO (p.22) wordt aandacht geschonken aan het cyclische karakter van zowel de totstandkoming van beleid als de handhaving zelf. De PDCA-cyclus (Plan - Do - Check - Act), danwel de „dubbele regelkring“ van het ministerie van VROM¹⁸ worden hierbij gehanteerd.

In de praktijk is de werking van deze cyclus niet optimaal. De gemeente volgens de gesprekspartners is (nog) niet in staat gebleken door evaluatie het beleid of werkwijze bij te stellen en zo continu te verbeteren of aan te passen aan voortschrijdend inzicht. Afgelopen jaar heeft de gemeente hier ook expliciet van afgezien, doordat de Wabo werd ingevoerd en er ook een reorganisatie op handen is. Het voornemen wordt uitgesproken dat er daarna een aanpassing komt van de nota op basis van gedane aanbevelingen en evaluaties.

Is het beleid integraal en betreft het alle relevante beleidsdocumenten?

In het beleid wordt een link gelegd met bovenliggende wetgeving (Wabo), maar vooral ook de handreiking van het ministerie van VROM¹⁹ (in het geval van Bouw en RO), de Woningwet (Ww) en de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro). Het beleid wordt voor meerdere jaren vastgesteld.

Wordt de omvang van de handhavingstaak in beeld gebracht? Bevat het beleid een eenduidige beschrijving van de methoden die gevolgd worden om het doel te bereiken en wordt deze vergezeld door een inschatting van de kosten in termen van mensen en middelen?

In beide beleidsdocumenten (§ 2.3) schenkt men aandacht aan de omvang in uren die benodigd is voor handhaving en het aantal daarvoor beschikbare Fte in relatie met de handhavingsambitie van de gemeente en de middelen die daarvoor door de raad in de begroting zijn opgenomen. Ook in het Beheersplan Integrale Handhaving is hier aandacht voor (p. 51).

Als bijlagen bij de beleidsdocumenten worden (beknopte) handhavingsprotocollen, de sanctiestrategie, de bepaling van de hoogte van dwangsommen en de inzet van (overige) sanctiemiddelen gegeven.

Op welke manier krijgt binnen het beleid de wijze van samenhang en samenwerking met (interne en externe) partners vorm? Bevat het een communicatiestrategie?

¹⁷ Beleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen, gemeente Raalte, juni 2004

¹⁸ <http://omgevingsvergunning.vrom.nl/index.cfm/t/Handhaving/vid/9D72C95A-3FFA-497D-9B4D9DB69298D0A8>

¹⁹ Wegwijzer omgevingsvergunning, Module Handhaving, ministerie van VROM, december 2007

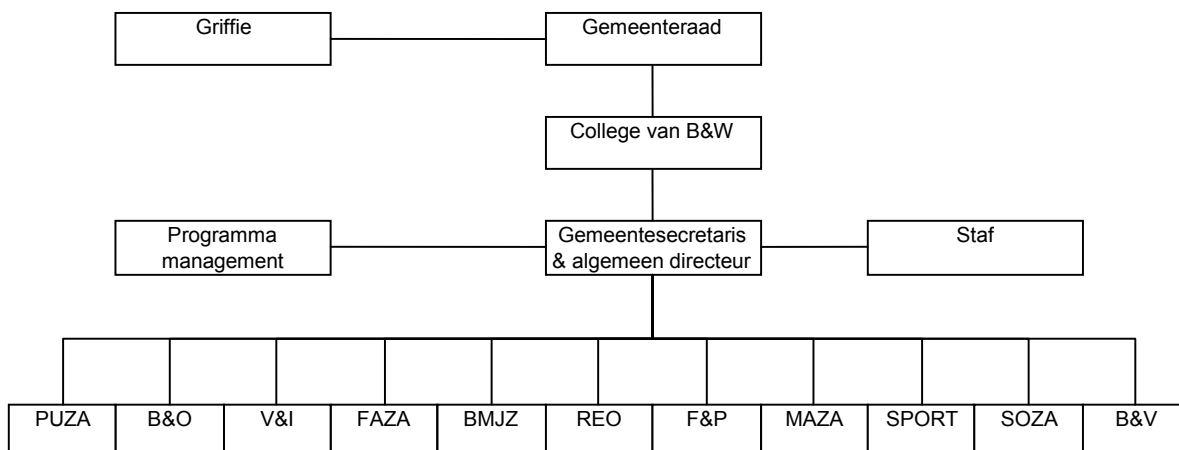
Omdat de handhavingstaak decentraal is belegd (bij meerdere afdelingen) wordt in het Beheersplan Integrale Handhaving, de verschillende beleidsdocumenten en het GHP stilgestaan bij de noodzaak tot interne en externe afstemming met betrekking tot een effectieve uitvoering van de handhavingstaak. In de Nota Integrale handhaving (§ 5.2) is aandacht voor de bestuurlijke inbedding, rolverdeling en afstemming coördinatie. Ook de samenwerking met andere partijen (Belastingdienst, Brandweer, Politie) komt op meerdere plaatsen in de documenten terug. Een uitputtend overzicht hiervan is om die reden niet te geven. Het document Handhaven voor elkaar²⁰ is een concreet voorbeeld hiervan. Daarin wordt de samenwerking geschetst tussen diverse betrokken partijen in een gezamenlijk handhavingproject, gericht op (onder meer):

- Permanente bewoning/GBA
- (Brand)veiligheid
- Illegale bebouwing
- Bezit 2^e woning
- Belastingenschuld
- Aanwezigheid illegale personen
- Aanwezigheid illegale bedrijvigheid

In dit plan is tevens aandacht voor de onderlinge en externe communicatie (p.4).

Daarnaast is de gemeente vertegenwoordigd in regionaal overleg, door aansluiting bij het Servicepunt Handhaving Overijssel (Seph) en het regionaal interbestuurlijk overleg²¹.

3.4 Organisatie en aansturing



²⁰ Handhaven voor elkaar - Plan van Aanpak, gemeente Raalte, september 2009

²¹ Bestuursvereenkomst „Samenwerking Handhaving Overijssel 2010-2012“, 6 oktober 2009

Is er afstemming met en samenhang tussen het handhavingsbeleid en uitvoering van de handhaving?

In het Beheersplan Integrale Handhaving wordt aandacht besteed aan de genoemde relatie. Op basis van een risicoanalyse op strategisch niveau wordt bepaald welke handhavingstaken men uitvoert en welke niet. In het jaarlijkse GHP wordt per uitvoerende afdeling stil gestaan bij de uitvoering van de handhavingstaak gedurende het jaar.

Voor wat betreft het tegengaan van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen is de aanpak beschreven in een separaat Plan van Aanpak²².

Zijn de taken en verantwoordelijkheden in het handhavingsdomein binnen de gemeente eenduidig belegd (binnen en tussen afdelingen)? Is de besluitvorming inzake handhaving (strategisch, tactisch en operationeel) eenduidig belegd? Worden de prioriteiten periodiek bepaald?

In het GHP en het Beheersplan is benoemd welke handhavingstaak door welke afdeling wordt uitgevoerd en welke prioriteit deze hebben. In principe is elke afdeling ook verantwoordelijk voor de planning van de handhavingswerkzaamheden. Vanwege het gegeven dat de afdeling BMJZ in omvang de meeste handhavingstaken voor zijn rekening neemt, is bij de senior van het cluster Handhaving ook de coördinatie tussen deze afdelingen belegd²³.

Voor de besluitvorming op strategisch (bestuurlijk) niveau is de burgemeester de verantwoordelijke portefeuillehouder in het college. Op tactisch (management) niveau is deze verspreid over de betreffende afdelingshoofden. Uitvoerend geldt dit eveneens, waarbij de coördinatie is ondergebracht bij één persoon (zie boven). Daarnaast vindt er maandelijks een clusteroverleg handhaving plaats om de uitvoering en voortgang van handhavingstaken te bespreken.

In de praktijk is er volgens de respondenten sprake van een goede en nauwe relatie tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. Prioriteitstelling, coördinatie van en tussen handhavingstaken en capaciteitsafweging vinden op basis van goed periodiek overleg plaats. Elke 4 weken voeren het hoofd van de afdeling BMJZ en de senior medewerker integrale handhaving portefeuillehouder-overleg met de burgemeester. De onafhankelijke positie die de burgemeester kan innemen (door benoeming door de Kroon) draagt hier volgens de burgemeester positief aan bij.

Wordt er gebruik gemaakt van de risicomatrix en Tafel van Elf (of soortgelijke instrumenten)?

De Tafel van Elf is ontwikkeld door het Ministerie van Justitie, als onderdeel van het zogenoemde Programmatisch handhaven. De VROM-Inspectie bekijkt met behulp van de 11 dimensies uit het model waarom regels niet worden nageleefd.

²² Plan van aanpak: Handhaving onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, gemeente Raalte, augustus 2007

²³ Organogram gemeente Raalte (met toelichting), gemeente Raalte

De basisgedachte bij de Tafel van Elf is dat regels voordat ze kunnen worden nageleefd allereerst bekend moeten zijn bij degenen van wie naleving wordt verwacht. Daarnaast is het nodig dat de doelgroep in staat is om het gewenste gedrag te vertonen en hiertoe ook de wil heeft.

Allerlei barrières en mechanismen kunnen verhinderen dat regels worden nageleefd. Bijvoorbeeld als de doelgroep vindt dat de kosten niet in verhouding staan tot de baten van naleving. Hiertegenover staat dat de overheid druk kan uitoefenen in de vorm van controle en handhaving, om zo het gewenste gedrag desnoods af te dwingen.

De Tafel van Elf kent de volgende 11 dimensies²⁴:

1. Niveau van kennis van de regels;
2. Kosten-batenafweging;
3. Mate van acceptatie van de regels (begrip);
4. Normgetrouwheid van de doelgroep;
5. Mate van informele controle;
6. Kans op een informele melding;
7. Kans op controle door de overheid;
8. Kans dat de overtreding bij controle aan het licht komt;
9. Selectiviteit (worden overtreders eerder gecontroleerd dan degenen die de regels wel naleven?);
10. Kans op een sanctie;
11. Ernst van een sanctie.

Bovenstaande dimensies spelen een rol in de bepaling van de risico's bij niet-handhaving en de nalevingsstrategie. Ze zijn geen expliciet onderdeel van de afweging tot wel of niet handhaven, daarvoor dient immers de genoemde calculatiemethode. Tegelijkertijd spelen deze dimensies wel een rol bij de afweging in de praktijk en de vorm/variant van handhaving die per handhavingstaak wordt ingezet. In feitelijke zin wordt er geen gebruik gemaakt van de risicomatrix en de Tafel van Elf.

Beschikt men over een interventiestrategie?

Op basis van een analyse met behulp van de Tafel van Elf is het mogelijk 3 soorten interventies in te zetten:

- Communicatief: dit soort interventies is vooral gericht op informatie geven en kennis overdragen. Daardoor is de doelgroep beter in staat zich aan de regels te houden.
- Ondersteunend: dit zijn interventies die erop gericht zijn barrières weg te nemen, waardoor een deel van degenen die bewust regels overtreden gemakkelijker overgaat tot naleving van de regels.

²⁴ <http://www.vrominspectie.nl/organisatie/jaarcontract-en-prioriteiten/interventiestrategie/tafel-van-elf/>

- Handhavend: deze interventies zijn gericht op degenen ondanks voldoende kennis, kunde en ondersteuning niet tot naleving zijn te brengen.

In de documenten wordt niet expliciet gesproken over „interventiestrategie“. Niettemin zijn de interventies wel herkenbaar in het opgestelde beleid; onder meer in het Handboek Milieuhandhaving is hier aandacht voor in H3 (p. 6).

De gemeente geeft hierbij aan vooral ook preventief te werk te gaan. Een goede communicatie, toezicht en controle voorkomen dat er gehandhaafd hoeft te worden. Als voorbeeld worden door de respondenten genoemd: de goede contacten die er zijn met de plaatselijke horeca ondernemers en organisatoren van evenementen. Door goed te communiceren en verwachtingen vooraf te delen is het aantal incidenten laag. Daarnaast maakt deze werkwijze het makkelijker om bij daadwerkelijke overtreding tot handhaving over te gaan.

Besteedt de leidinggevende aandacht aan integriteitsaspecten (creëert een cultuur waarin melding gemaakt kan worden van dilemma's)?

In de beleidsnota's wordt stilgestaan bij de integriteitsproblematiek en functiescheiding. Op bestuurlijk niveau is dit onderwerp in de Nota Integrale Handhaving (§5.1, p. 20 punt 9). In de beleidsnota's wordt dit geadresseerd onder „Organisatorische condities“ (§ 2.4). Men benadrukt de toepassing van het „vier ogen principe“ en geeft aan dat functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving hierbij een belangrijk aspect vormt.

Men geeft aan dat dit in de praktijk ook zo werkt. Er is een open cultuur. Bij dilemma's weet men het juiste (bestuurlijke) niveau te vinden, waar dan ook de respons wordt afgewogen. De mogelijkheid elkaar aan te spreken op beleidsmatige of inhoudelijke zaken (los van het integriteitsvraagstuk) is de laatste jaren volgens de respondenten zienderogen verbeterd. Beleidsafdelingen leggen hun oor goed bij elkaar te luister. Dit maakt een integrale afweging mogelijk.

3.5 Uitvoering

Is er een uitvoeringsprogramma aanwezig en is hierin de wijze van kwaliteitsborging vastgelegd?

In het GHP staat aangegeven welke handhavingsthema's en -taken voor het betreffende jaar centraal staan. Meer dan in voorafgaande jaren wordt in het GHP 2010 het bestuur in staat gesteld om, naast de prioritering die voortvloeide uit de risicoanalyse van 2006, themagerichte prioritering aan te geven, door middel van vooraf samengestelde keuzepakketten²⁵. De senior medewerker integrale handhaving werkt hiertoe, op basis van een aantal mogelijk te leggen accenten in de handhavingstaak, een aantal keuzes uit. Het college neemt uiteindelijk een beslissing tot het leggen van bepaalde accenten voor dat jaar. De raad wordt hier niet bij betrokken.

Kwaliteitsborging vindt op verschillende manieren plaats. Ten eerste heeft de senior medewerker integrale handhaving de taak om alle handhavingstaken binnen de gemeente op elkaar af te stemmen en de kwaliteitsbewaking te verzorgen. Dit gebeurt onder andere in het clusteroverleg handha-

²⁵ GHP 2010, p.5

ving. Hierin worden handhavingzaken inhoudelijk besproken. Ook fungeert hij als aanspreekpunt voor de medewerkers uit het cluster. Op het moment dat er een sanctie wordt opgelegd, wordt het werk door de juridisch medewerker overgenomen. Hierdoor is het 4-ogen principe (interne controle) binnen het handhavingsproces van toepassing²⁶.

De individuele afdelingen kennen een afdelingsplan, ook ingegaan wordt op scholing en individuele ontwikkeling van medewerkers. De senior medewerker integrale handhaving kan adviseren over het vergroten van kennis en competenties op handhavingsgebied. Dit is individueel bepaald, maar een en ander wordt volgens de respondenten ook vastgelegd in een gemeentebreed cursusprogramma, dat in het cluster Handhaving wordt besproken. Er is geen meerjarenbeleid ten aanzien van de vergroting of ontwikkeling van kennis en/of competenties ten aanzien van handhaving.

De mogelijke kwetsbaarheid door de coördinatie en inhoudelijke expertise onder te brengen bij één functionaris, wordt volgens het hoofd van de afdeling BMJZ ondervangen door een voordurende terugkoppeling (inhoudelijk en met betrekking tot de uitvoering) aan hemzelf door de senior medewerker integrale handhaving. Hoewel deze de „spin in het web“ is, is deze niet de enige met de specifieke kennis en kunde.

Is er voldoende capaciteit (kwantitatief en kwalitatief) en inzet beschikbaar? Gaat deze in de praktijk gepaard met een goede aansturing van de uitvoering van en afstemming over de handhaving?

De inzet die binnen de betreffende afdeling(en) beschikbaar is voor de handhavingstaak zou op basis van een eigen analyse door de gemeente (zie de Nota Integrale Handhaving) genoeg moeten zijn om het ambitieniveau „voldoende“ te behalen. Daar waar specifieke kennis nodig is, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheidskwesaties, kan deze worden „ingekocht“ in de regio of bij grote(re) gemeenten.

Ten aanzien van het tegengaan van de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven wordt vanaf 2007 ca. 0,5 Fte geraamd en ingezet voor de handhaving hieromtrent (exclusief juridische ondersteuning). De gemeente vindt dit „aanzienlijk“, maar geeft in gesprekken en in de quick scan aan dat door de grote hoeveelheid recreatieverblijven binnen de gemeentegrenzen toch een fasering plaats vindt.

Is er een goede informatievoorziening (kwalitatief en kwantitatief) aan relevante actoren over de wijze van uitvoering (waaronder de raad)?

De GHP's worden door het college vastgesteld en zijn ter inzage beschikbaar voor de raad. De raad geeft aan dit op zich voldoende te vinden voor wat betreft de gestelde kaders. Dit geldt evenzeer voor het gegeven dat de regie door het college wordt gevoerd. De raad zou volgens de aanwezige leden zelf beter aan kunnen geven wanneer ze van een evaluatie of terugkoppeling zou willen ontvangen met betrekking tot dit beleidsterrein. Tegelijkertijd kan het college best proactiever zijn, door bijvoorbeeld de brieven van de provincie (zie § 3.7, voetnoten 25, 26 en 27) onder de aandacht te brengen en bespreekbaar te maken.

²⁶ Beleidsplan Handhaving Bouw en RO, p.22

Is er een procesbeschrijving? Is deze actueel en wordt deze gevolgd?

In bijlage 1 van de Nota Integrale Handhaving is per handhavingsthema en -taak aangegeven of de werkwijze is vastgelegd. Hieruit blijkt ten eerste dat deze gegevens niet voor elke taak beschikbaar zijn en ten tweede dat de werkwijze niet voor elke taak is vastgelegd. Voor zover de werkwijze niet is vastgelegd, wordt door de respondenten verwezen naar landelijk vastgelegde werkwijzen (zoals bij brandveiligheid).

De wijze waarop procedurematig invulling wordt gegeven aan het tegengaan van onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen staat beschreven in het betreffende Plan van aanpak.

3.6 Beleidsprestaties en effecten

Is er een goede registratie van activiteiten en geconstateerde tekortkomingen in naleving en bijbehorende interventies (zie informatievoorziening)? Worden het inzicht in feitelijke naleving, de risicoreductie en eventuele neveneffecten gemeten?

Voor de beantwoording van deze vraag grijpen wij terug op een citaat uit het Beleidsplan Handhaving Bouw en RO (p. 8):

“De gemeente heeft als doel om van overtredders zoveel mogelijk spontane nalevers te maken. Dit zal natuurlijk nooit helemaal worden bereikt. Op dit moment hebben wij **geen** inzicht in de mate van naleving van de regelgeving. Er kan dus nog geen SMART geformuleerde doelstelling worden gegeven. Wel hebben wij tot doelstelling om dit beleidsplan in de praktijk toe te passen. Door handhaving proberen wij om bij te dragen aan een duurzame leefomgeving voor de burgers”.

Ook ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen heeft de gemeente geen integraal beeld van de mate waarin regelgeving wordt overtreden. Wel geeft de gemeente aan tot op heden geen juridische procedure heeft „verloren”. Het antwoord op de vraag is daarmee dat er geen metingen zijn van de feitelijke naleving, de risicoreductie en de eventuele neveneffecten.²⁷

Daarentegen heeft de gemeente op het vlak van milieuhandhaving wel de beschikking over cijfers die inzicht geven in het naleefgedrag.

3.7 Monitoring, evaluatie en aanpassing

Worden het beleid en de uitvoering geëvalueerd en vindt op basis van de evaluatie, indien wenselijk, bijstelling van het beleid en de uitvoering plaats? En de inzet van mensen en middelen?

Zowel in het Handboek Milieuhandhaving (p.22) als het Beleidsplan Handhaving Bouw en RO (p.22) wordt aandacht geschonken aan het cyclische karakter van zowel de totstandkoming van beleid als de handhaving zelf (zie boven). Onderdeel van deze cyclus is de evaluatie en mogelijke bijstelling van beleid.

²⁷ In de ambtelijke reactie op de bevindingen van de rekenkamercommissie (ontvangen 23 december 2010) is aangegeven dat het onderzoeken van naleefgedrag voor de thema's bouw en brandveiligheid ook reeds is opgepakt.

In de praktijk werkt deze cyclus volgens de respondenten matig. Het beleid wordt opgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd (plan - do - check), maar er wordt volgens de respondenten niet „doorgepakt“, door uitkomsten van evaluaties en (externe) toetsmomenten aan te grijpen om punten van verbetering door te voeren (act). Het uitblijven van een beleidsevaluatie kan verklaard worden door de inzet die gemoeid gaat met (de wettelijke verplichting tot) het opzetten van Regionale Uitvoeringsdiensten.

In 2009 is door een student (tevens medewerker van de gemeente) in het kader van zijn afstuderen²⁸ een evaluatie uitgevoerd van het handhavingsgebied Milieu²⁹. Hierin wordt een zestal aanbevelingen gedaan ter verbetering van de handhaving op milieugebied binnen de gemeente:

- Borg de werkwijze van handhavers en controles in protocollen
- Maak het Handboek handhaving minder statisch
- Vul het handboek aan met procedureprotocollen
- Scheidt bevoegdheden ten aanzien van vergunningverlening en handhaving
- Verbeter de bereikbaarheid van de gemeente in geval van klachten of incidenten
- Breng meer uniformiteit in de handhaving door het (verder) stimuleren van samenwerking

Deze aanbevelingen zijn niet doorgevoerd, er zijn wel plannen om dit te gaan doen.

De uitvoering van de handhavingstaak wordt jaarlijks eveneens geëvalueerd door de afdeling BMJZ. De resultaten van deze evaluatie zijn vastgelegd in een evaluatiedocument³⁰. Hierin is per uitvoerende afdeling aandacht voor de geplande en gerealiseerde inzet per handhavingstaak. Op hoofdlijnen worden eventueel ondervonden knelpunten benoemd, evenals de wijze waarop men hiermee is omgegaan. Tot bijstelling van het beleid hebben de evaluaties niet geleid.

Wordt de naleving van wet- en regelgeving expliciet gemonitord?

De gemeente geeft aan „analoog“ te registreren wat de bevindingen bij uitgevoerde controles waren³¹. Uitzondering hierop is de milieuhandhaving waar al meer dan tien jaar indicatoren in een geautomatiseerd systeem worden bijgehouden.

Is de informatievoorziening over de resultaten aan relevante actoren (waaronder de raad) goed, in termen van vorm, inhoud en frequentie? Gaat deze in op de voortgang van beleid en uitvoering, de inzet van middelen en te maken keuzes?

²⁸ Associate Degree Integrale handhaving omgevingsrecht, Saxion Hogeschool

²⁹ Evaluatie van het Handboek Handhaving van de gemeente Raalte, *Ronald van Rossum*, Gemeente Raalte/Saxion, augustus 2009

³⁰ Evaluatie Gemeentelijk Handhavingsprogramma 2007, 2008 en 2009, Gemeente Raalte, afdeling BMJZ

³¹ In de ambtelijke reactie op de bevindingen van de rekenkamercommissie (ontvangen 23 december 2010) is aangegeven dat dit vanaf oktober 2010 ook mogelijk is voor alle overige handhavingstaken op het gebied van de Wabo

Vanuit de verantwoordelijkheid op grond van de Wet milieubeheer en het „Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer“ bewaakt de provincie de kwaliteit van de uitvoering van de handhavings- gtaak. Zo ook in Overijssel. Hiertoe beoordeelt de provincie jaarlijks de GHP's en ontvangt zij de evaluaties hieromtrent.

In een brief³² van de provincie Overijssel aan de gemeente Raalte worden bevindingen gedaan ten aanzien van de (kwaliteit van) de handhavingscyclus binnen de gemeente Raalte en de informatie-voorziening die daaruit voortvloeit. Hierin wordt de opmerking gemaakt dat in het jaarverslag milieu- handhaving onvoldoende terugkoppeling wordt gegeven over de te behalen doelen en behaalde resultaten. In een gesprek, waar in de brief naar wordt verwezen, zijn de opmerkingen van de pro- vincie op een dusdanige wijze geadresseerd, dat de provincie een goede en positieve indruk heeft van de werking van de handhavingscyclus van de gemeente Raalte, maar verzoekt tevens een verbetertraject in te zetten.

In een (vervolg)brief³³ van de provincie Overijssel aan de gemeente Raalte wordt aan de hand van het bestudeerde handhavingprogramma 2009 aangegeven dat dit programma voldoet aan de ei- sen, wensen en verwachtingen van de provincie.

In de brief³⁴ waarin wordt gereageerd op het GHP 2010 verwijst de provincie naar de toets die zij heeft uitgevoerd op de tijdigheid, volledigheid en bruikbaarheid van het GHP. In de brief worden de volgende bevindingen weergegeven:

- de monitoring van de handhavingresultaten is niet gericht op resultaten en/of effecten van de handhavingssacties;
- het is onvoldoende duidelijk welke gestelde doelen worden nagestreefd met de handha- vingsacties;
- de operationele doelen zijn nog onvoldoende specifiek gesteld;
- er wordt nog onvoldoende onderscheid gemaakt tussen monitoring en evaluatie van de handhaving.

De provincie leidt hieruit af dat er verbeteringen moeten worden doorgevoerd op het achterliggende kwaliteitssysteem. De gemeente onderschrijft dit, maar wacht met de aanpassing van beleid to ná de reorganisatie. Ook de invoering van de RUD brengt onzekerheden met zich mee, die men eerst wil afwachten. „Voor welke taken ben je straks als gemeente nog verantwoordelijk en welke kennis heb je dan nog nodig?“. Deze vraag leeft bij de gemeente.

Vindt op aangeven van de raad bijstelling plaats van de kaders (cyclisch)?

De raad is na vaststelling van de Nota Integrale handhaving en de toekenning van de benodigde middelen niet meer expliciet gevraagd om kaders bij te stellen of accenten in de handhaving te wij-

³² Kenmerk binnengekomen stukken: 0804659 d.d. 18 november 2008

³³ Kenmerk binnengekomen stukken: 0901344 d.d. 6 april 2009

³⁴ Kenmerk binnengekomen stukken: 1001948 d.d. 19 april 2010

zigen. Het GHP (en de evaluatie daarvan) worden elk jaar ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad, waarna de raad de mogelijkheid heeft dit onderwerp te agenderen. Dit is het geval geweest bij de handhaving van illegale permanente bewoning van recreatieverblijven. Hierbij heeft de raad nadrukkelijk aangegeven dit onwenselijk te vinden. Het college pakt deze „instructie“ goed op. De raad is in algemene zin „niet bang voor verrassingen“.

De delegatie van raadsleden geeft aan graag een aantal mogelijkheden (in de vorm van scenario's) voorgelegd te willen krijgen, waaruit gekozen kan worden. Op basis van de verschillende hierin geschetste handhavingsniveaus of themagerichte accenten geeft de raad dan richting aan de handhavingsambitie.

3.8 Quick scan handhaving recreatieparken

In het kader van dit onderzoek is er een quick scan uitgevoerd naar de handhaving van onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen. De belangrijkste uitkomsten van deze quick scan worden beknopt weergegeven. De volledige quick scan is opgenomen in bijlage 4a.

Er zijn vier parken die systematisch worden gecontroleerd (Parc Salland, Sallandshoeve, Old Heino en Camping De Luttenbeg). Voor deze controle is een capaciteit van een 0,5 fte beschikbaar; de ambtelijk verantwoordelijke kwalificeert deze formatie als „aanzienlijk“ terwijl de omvangrijke werkvoorraad tegelijkertijd om een fasering in werkzaamheden vraagt. De handhavingsmethodiek is vastgelegd in het „Plan van aanpak permanente bewoning 2007“. In dit Plan van Aanpak is eveneens het nalevingsniveau vastgelegd.

Bij de uitvoering, conform het Plan van Aanpak Permanente Bewoning, wordt niet (of nauwelijks) gelijktijdig gehandhaafd op andere aspecten (bijvoorbeeld brandveiligheid). Uit de handhaving voortvloeiende (door bewoners aangespannen) procedures zijn nooit door de gemeente verloren. De handhaving heeft in 2009 geleid tot het opleggen van 18 dwangsommen.

4. Reactie van het College Burgemeester en Wethouders

Op de volgende bladzijde treft u de bestuurlijke reactie aan zoals wij deze op 17 februari 2011 hebben ontvangen.

Voorzitter Rekenkamercommissie
dhr. R.R. Malag

Uw kenmerk: rkc11/10	Uw brief van: 14 januari 2011	Ons kenmerk: 1100221	Datum: 15 februari 2011
Onderwerp:	Bijlagen:	Voor informatie: Henri Lantink, Tel.: (0572) 347 660	

Geachte heer Malag,

Op 18 januari 2011 hebben wij het rapport 2010 'Handhaving in Raalte' ontvangen en in het begeleidend schrijven heeft u ons gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven. De reactie wordt gegeven in het kader van de bestuurlijke hoor en wederhoor ter voorbereiding op het eindrapport dat uiteindelijk aan de raad wordt aangeboden.

Allereerst willen wij u bedanken voor het gedegen onderzoek dat uw rekenkamer heeft uitgevoerd. Wij zijn tevreden met algemeen oordeel in uw onderzoek en onderschrijven uw aanbevelingen van harte. In deze bestuurlijke reactie richten wij ons op de hoofdlijn in uw conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

In uw algemeen oordeel komt u tot de conclusie dat de daadwerkelijke uitvoering van het handhavingsbeleid goed is vormgegeven. Dit specificeert u als volgt:

- bestuurders en ambtelijke organisatie hebben, kennen en nemen hun rol;
- de afstemming met de verschillende handhavingspartners is solide vormgegeven;
- met de beschikbare middelen slagen we er in om afdoende inhoud te geven aan de uitvoering.

Er zijn er door uw commissie ook aandachts- en verbeterpunten geconstateerd. Samenvattend concluderen wij dat we ons beleid meer SMART moeten formuleren. Ook acht u het wenselijk om een evoluerende systematiek te implementeren om de juiste prioriteiten te blijven stellen. Alleen op het onderdeel 'Milieu' wordt grotendeels hieraan beantwoord.

Reactie op conclusies

In ons handhavingsbeleid zijn geen expliciete doelstellingen (SMART) opgenomen. In ons jaarlijkse uitvoeringsprogramma geven wij aan wat wij gaan handhaven om uitvoering te geven aan onze ambitie, zijnde: 'de gemeentelijke handhavingstaak op 'voldoende niveau' uitvoeren'. Dit is de ambitie die bestuurlijk is vastgesteld in het raadsbesluit van 24 november 2005 en ook kwantitatief vertaald is door daarvoor de benodigde middelen beschikbaar te stellen. Hieruit blijkt dat er door ons (in tegenstelling tot conclusie 6) wel degelijk een verbinding is gemaakt tussen ambitieniveau en beschikbare middelen en capaciteit. In paragraaf 3.2 van uw rapportage heeft u dit ook opgenomen.

Bewust hebben we de afgelopen jaren ingezet op de daadwerkelijke uitvoering van de handhaving en hebben we onze focus minder gericht op c.q. onze capaciteit minder ingezet op beleidsontwikkeling; dit conform de insteek bij de bestuurlijke besluitvorming door de gemeenteraad.

We onderschrijven uw constatering dat we op deze onderdelen een kwaliteitsslag moeten maken. Het onderdeel 'Milieu' is hierin al wat verder omdat dit in het verleden vanuit landelijke initiatieven is gestimuleerd. Op de andere taakvelden werken we aan een vergelijkbare ontwikkeling zoals u ook heeft geconstateerd.

Aanbevelingen

U doet in het rapport op pagina 14 enkele aanbevelingen. Deze vatten wij als volgt samen:

Formuleer een algemene handhavingsambitie en betrek de gemeenteraad hierbij (niveaukeuze). Maak effecten van de handhaving meetbaar en verwerk evaluatiegegevens tot een nieuw, integraal handhavingsbeleid, waarbij de Tafel van Elf wordt betrokken.

Reactie op aanbevelingen

In het kader van handhavingsbeleid is het relevant om te vermelden dat er landelijk en ook in de provincie Overijssel, hard gewerkt wordt aan de vorming van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Het taakveld handhaving is 'aanjager' voor deze ontwikkeling geweest. Regionaal handhavingsbeleid maakt onderdeel uit van dit proces.

Uw aanbevelingen worden binnen dit RUD-proces geëffectueerd. De raad wordt bij de besluitvorming in dit proces betrokken.

Mocht u naar aanleiding van deze bestuurlijke reactie nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met de heer H. Lantink (telefoon 0572-347660).

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Raalte,
de secretaris,

de burgemeester,

5. Nawoord

Het stemt de rekenkamercommissie tot tevredenheid dat het college het predicaat „gedegen“ aan het onderzoek geeft. Met de toezegging dat de aanbevelingen worden geëffectueerd in verdere processen en dat de gemeenteraad wordt betrokken bij de besluitvorming in deze processen, bevestigt voor de rekenkamercommissie dat dit onderzoek een toegevoegde waarde heeft voor de gemeente Raalte.

De rekenkamercommissie is van plan na een jaar te onderzoeken op welke wijze de aanbevelingen in uitvoering zijn gebracht.

De rekenkamercommissie wil nogmaals haar waardering uitspreken voor de constructieve opstelling en de verleende medewerking door het college en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van het onderzoek.

Bijlage 1

Normenkader

Normenkader

„Fase“ handhavingscyclus	Beoordelingscriteria
Kaders en strategie	Gemeentelijke kaders ten aanzien van handhaving zijn beschikbaar
	De gemeentelijke kaders zijn actueel in het licht van landelijke ontwikkelingen (wabo/rud en verder)
	De raad heeft de kaders duidelijk vastgesteld (hierin de keuzes gemaakt en prioriteiten aangegeven)
	De raad stelt een toereikend budget beschikbaar in het licht van haar ambitie
	Aan de kaders van de gemeente ligt een probleemanalyse ten grondslag
	Aan de kaders van de gemeente ligt een doelgroepenanalyse ten grondslag
	Op basis van de kaders van de raad is door de ambtelijke organisatie een strategie bepaald
	Er is een duidelijke afbakening van handhavinggebieden (deelgebieden) opgenomen
	De raad is ten behoeve van het opstellen van de kaders geadviseerd door de ambtenaren
Beleid	Het beleid sluit aan op de kaders
	Uitwerking doelstellingen in gewenste (meetbare) outcome (nalevingsniveau, risicoreductie)
	Er is een duidelijke koppeling gemaakt tussen het beleid en de handhaving
	Relevante wet- en regelgeving (indicatoren) zijn herleidbaar opgenomen
	Het beleid is cyclisch en wordt voor een bepaalde periode vastgelegd (meerjarig)
	In het beleid is de wijze van evaluatie opgenomen
	Het beleid wordt vastgesteld door de gemeenteraad
	Het beleid is integraal (betreft alle relevante beleidsdocumenten)
	Het beleid bevat een inventarisatie van de omvang van de handhavingstaken
	Het beleid omvat een prioriteitstelling van de raad
	Het beleid bevat een eenduidige beschrijving van de methoden die gevolgd worden om het doel te bereiken
	Het beleid bevat een inschatting van de kosten in termen van mensen en middelen
	Het beleid maakt duidelijk op welke wijze samenhang en samenwerking met (interne en externe) partners vorm krijgt
	Het beleid is informatie gestuurd (kennis van domein en doelgroep)
	Het beleid omvat een communicatiestrategie
Organisatie en aansturing	De verantwoordelijkheden in het handhavingdomein binnen de gemeente zijn eenduidig belegd
	De taken in het handhavingdomein zijn binnen de gemeente eenduidig belegd (binnen en tussen afdelingen)
	Besluitvorming inzake handhaving (strategisch, tactisch en operationeel) is eenduidig belegd
	Periodiek worden prioriteiten bepaald

„Fase“ handhavingscyclus	Beoordelingscriteria
	Er wordt gebruik gemaakt van de risicomatrix en Tafel van Elf ³⁵ (of soortgelijke instrumenten)
	Er is afstemming met en samenhang tussen het handhavingsbeleid en uitvoering van de handhaving
	In de sturing is expliciet aandacht voor relevante wet- en regelgeving
	Beschikbaarheid interventiestrategie
	Processen zijn vastgelegd en actueel
	De leidinggevende besteedt aandacht aan integriteitsaspecten (creëert ook zo'n cultuur dat melding gemaakt wordt van dilemma's)
Uitvoering	Er is een uitvoeringsprogramma aanwezig
	De wijze van kwaliteitsborging is vastgelegd
	Aanwezigheid (en inzet) voldoende capaciteit (kwantitatief en kwalitatief)
	Aansturing van de uitvoering van de handhaving en afstemming over de handhaving in de praktijk is goed
	Informatievoorziening aan relevante actoren over de wijze van uitvoering (waaronder raad) is goed (kwalitatief en kwantitatief)
	Processen zijn actueel en worden gevolgd
Beleidsprestaties	Er is een goede registratie van activiteiten (zie informatievoorziening)
	Er is een registratie van geconstateerde tekortkomingen in naleving en bijbehorende interventies (zie informatievoorziening)
Effecten	Meting van en inzicht in feitelijke naleving, risicoreductie en neveneffecten
Monitoring, evaluatie en aanpassing	Het beleid en de uitvoering worden geëvalueerd
	Op basis van de evaluatie vindt, indien wenselijk, bijstelling van het beleid en de uitvoering plaats
	Er vindt expliciet monitoring plaats van de naleving van wet- en regelgeving
	Er vindt expliciet monitoring plaats van de inzet van middelen
	Informatievoorziening over resultaat aan relevante actoren (waaronder de raad) is goed in termen van vorm, inhoud en frequentie.
	De informatievoorziening gaat expliciet in op de voortgang van beleid en uitvoering, de inzet van middelen en te maken keuzes.
	Op aangeven van de raad vindt bijstelling plaats van de kaders (cyclisch)

³⁵ De 'Tafel van elf' is een model voor gedragsanalyse bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Hiermee kan de wetgever, beleidsmaker en handhaver zich een beeld vormen van de nalevings- en overtredingsmotieven van een bepaalde regeling door een bepaalde doelgroep. De 'Tafel van elf' bestaat uit elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de naleving van een regel. Het model wordt onder meer gebruikt voor de beoordeling van de naleving van een regel en voor de ontwikkeling van handhavingsbeleid. (zie voor meer informatie www.justitie.nl).

Bijlage 2

Overzicht van ontvangen documenten

Overzicht van ontvangen documenten

Ten behoeve van het onderzoek hebben wij van de gemeente de volgende documentatie ontvangen:

- Nota integrale handhaving
- Gemeentelijk Handhavingsprogramma 2007, 2008, 2009 en 2010
- Beheersplan Integrale Handhaving
- Draaiboek Handhaven voor Elkaar 2009
- Bouwverordening
- APV
- Begroting 2007, 2008, 2009 en 2010
- Jaarrekening 2007, 2008 en 2009
- Najaarsnota 2009 en voorjaarsnota 2010
- Perspectiefnota 2009
- Perspectiefnota 2011
- Organogram Gemeentelijk Raalte
- Handboek Handhaving Milieu
- Beleidsplan Handhaving Bouw en RO
- Diverse collegebesluiten en brieven ter kennisname aan de gemeenteraad en het college:
 - Adviesnota College „Permanente bewoning van recreatiewoningen“ de dato 8 november 2004
 - Raadsvoorstel „Integrale Handhaving“ de dato 20 september 2005
 - Adviesnota College „Beheerplan Integrale Handhaving“ de dato 26 september 2006
 - Adviesnota College „Plan van Aanpak Permanente bewoning van recreatiewoningen“ de dato 12 juli 2007
 - E-mail aan het college van Mw. Hoge „Inzake recreatiewoningen“ de dato 14 januari 2008, inclusief het antwoord van B&W de dato 28 januari 2008
 - Adviesnota College, Collegevoorstel en informatienotitie voor de Raad inzake de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (exclusief bijlagen) de dato 14 juli 2008
 - Adviesnota College „GHP 2007“ de dato 8 december 2006
 - Adviesnota College „GHP 2008“ de dato 3 december 2007
 - Collegevoorstel „GHP 2010“ de dato 22 december 2009
 - Adviesnota College „Evaluatie GHP 2007“ de dato 11 maart 2008
 - Collegevoorstel „Evaluatie GHP 2008“ de dato 24 maart 2009
 - Collegevoorstel „Evaluatie GHP 2009“ de dato 8 april 2010
 - Collegevoorstel „Ledenraadpleging VNG inzake uitvoering Wabo“ de dato 30 juni 2009
- Evaluatie GHP 2007, 2008 en 2009
- Evaluatie Handboek Handhaving (ambtelijke status)
- Beleidsplan permanente bewoning
- Plan van aanpak handhaving permanente bewoning
- Brief diepteonderzoek Provincie Overijssel

- Overige brieven Provincie Overijssel:
 - Reactie op jaarverslag 2007 en handhavingsuitvoeringsprogramma 2008 de dato 3 november 2008
 - Reactie op GHP 2010 de dato 12 april 2010
- Integraal Veiligheidsbeleid 2008-2011

Bijlage 3

Overzicht gesprekspartners

Overzicht gesprekspartners

Naam	Functie
Dhr. Zoon	Burgemeester en portefeuillehouder Handhaving
Dhr. Lantink	Hoofd afdeling BMJZ (Bouw, Milieu en Juridische Zaken).
Dhr. Euverman	Hoofd afdeling brandweer en veiligheid.
Dhr. Luikens	Senior medewerker integrale handhaving
Dhr. Godeschalk	Raadslid
Dhr. Bennink	Raadslid
Dhr. Lourenssen (telefonisch)	Raadslid

Bijlage 4a

Vragenlijst Quick Scan

Rekenkamercommissie Raalte – Onderzoek 2010

Quick-scan handhaving permanente bewoning recreatieparken

Toelichting: De rekenkamercommissie van de gemeente Raalte voert onderzoek uit naar beleid en uitvoering van handhaving. De commissie wil dit onderzoek illustreren aan de hand van de praktijk van handhaving op recreatieparken. Om hierin een eerste inzicht te krijgen wil zij per park inzicht in de handhaving. Aan de hand van de resultaten van deze quick scan kan voor één of twee parken een verdieping wordt aangebracht. De vragenlijst kan worden ingevuld door de ambtenaar verantwoordelijk voor het desbetreffende park. De rekenkamercommissie wordt bij dit onderzoek ondersteund door Berenschot. Bij eventuele vragen kunt u contact opnemen met de heer Bas Meijer (030 2 916 847).

Naam invuller...

Functie...

Betreft:

	Landgoed De Stoevinghe
	Landgoed Old Heino
	Camping Heino
	Camping Krieghuusbelten
	Camping De Luttenberg
	Bungalowpark Schoolbosweg 6 Heino
	Sallandshoeve
	Parc Salland

Capaciteit

1. Hoeveel capaciteit is er beschikbaar voor handhaving voor dit park (in fte of uren per jaar)?
2. Hoeveel controles kunnen er per jaar worden uitgevoerd op dit park?
3. Is dit voldoende capaciteit om onrechtmatige bewoning te voorkomen? Zo nee, hoeveel capaciteit is nodig?

Nalevingsniveau

4. Is het nalevingsniveau vastgelegd? Zo ja, hoe luidt dit?
5. Wordt er tegelijkertijd op andere aspecten gehandhaafd (bijvoorbeeld brandveiligheid van gebouwen)?

Interventiestrategie

6. Is de interventiestrategie beschreven?
7. Hoe luidt deze?
8. Zo ja, is deze werkbaar?
9. Op welke wijze wordt gecontroleerd (bijvoorbeeld visueel, aanbellen, rondvragen, nachtgister)?
10. Wat zijn de uitkomsten van de controles in 2009?
11. Welke procedure wordt op dit park gevolgd bij een vermoeden van onrechtmatige bewoning?
12. Hoeveel controles worden uitgevoerd voordat een aanmaning volgt?

Resultaten

13. Hoeveel ontwerpbesluiten ten aanzien van onrechtmatige bewoning zijn in 2009 aan bewoners van dit park opgestuurd?
14. Zijn in 2009 dwangsommen aan bewoners opgelegd? Zo ja, hoeveel en van welke omvang?

Bijlage 4b

Uitkomsten Quick scan

Uitkomsten Quick scan

Rekenkamercommissie Raalte – Onderzoek 2010

Quick-scan handhaving permanente bewoning recreatieparken

Naam invuller: **Martijn Luikens / Marco Nicolaas**

Functie: **senior medewerker integrale handhaver/ inspecteur bouwen en milieu**

Betreft:

	De Stoevinghe
X	Recreatiepark Old Heino
	Camping Heino
	Camping Krieghuusbelten
X	Camping De Luttenberg
X	Bungalowpark Schoolbosweg 6 Heino
X	Recreatiepark Sallandshoeve
X	Parc Salland

Capaciteit

1. Hoeveel capaciteit is er beschikbaar voor handhaving voor dit park (in fte of uren per jaar)?

In 2007 is een halve Fte geraamd voor handhaving van permanente bewoning (nota integrale handhaving). In het GHP worden deze uren per jaar ingezet. In het GHP 2009 zijn 675 uur geraamd, uit de evaluatie blijkt dat we 634 uur hebben besteed. Daar komen nog honderden uren aan juridische ondersteuning bij. Deze uren zijn niet specifiek op deze handhavingstaak geschreven. We schatten de inzet op ongeveer 400 uren op jaarbasis.

2. Hoeveel controles kunnen er per jaar worden uitgevoerd op dit park?

Aantallen controles zijn lastig om exact uit te drukken. Er zijn in 2009 4 parken systematisch gecontroleerd. Dit zijn Parc Salland, Sallandshoeve, Old Heino en Camping de Luttenberg. Het gaat om tientallen woningen die wekelijks zijn gecontroleerd. Een overzicht van de uitgevoerde controles kunnen wij in verband met de privacy gevoe-

ligheid niet mee sturen. Wel kunnen deze overzichten tijdens het interview worden ingezien.

3. Is dit voldoende capaciteit om onrechtmatige bewoning te voorkomen? Zo nee, hoeveel capaciteit is nodig?

100% sluitend is per definitie onmogelijk en of het voldoende is, is een politieke vraag die de gemeenteraad zichzelf moet stellen en heeft gesteld. De gemeenteraad heeft aangegeven een halve formatieplaats beschikbaar te stellen voor permanente bewoning, binnen de nota integrale handhaving. Daarnaast is juridische ondersteuning beschikbaar gesteld.

Ik vind wel dat de capaciteit aanzienlijk is, maar door de grote werkvoorraad is een fasering wel nodig. Dit is ook aangegeven in het 'Plan van aanpak permanente bewoning 2007'.

Nalevingsniveau

4. Is het nalevingsniveau vastgelegd? Zo ja, hoe luidt dit?

In het plan van aanpak is de naleving c.q. het aantal (vermoedelijk) illegale situaties vastgelegd. Ook is vastgelegd hoe wij de handhaving oppakken en tot welk niveau van research we gaan om deze situaties aan te pakken.

5. Wordt er tegelijkertijd op andere aspecten gehandhaafd (bijvoorbeeld brandveiligheid van gebouwen)?

Andere handhavingaspecten spelen maar zeer beperkt. Op projectbasis is in 2009 op Old Heino samen met politie gecontroleerd op veiligheid en illegale bouw.

Methode

6. Is de controlemethodiek beschreven?

Ja, zie 'Plan van aanpak permanente bewoning 2007'.

7. Hoe luidt deze?

Zie 'Plan van aanpak permanente bewoning 2007'.

8. Zo ja, is deze werkbaar?

Ja, in de praktijk werkt deze goed. Dit blijkt ook uit het feit dat we in procedures rondom permanente bewoning nog niet hebben verloren bij de talrijk gevoerde rechtszaken.

9. Op welke wijze wordt gecontroleerd (bijvoorbeeld visueel, aanbellen, rondvragen, nachtgister)?

Zie 'Plan van aanpak permanente bewoning 2007'.

10. Wat zijn de uitkomsten van de controles in 2009?

Zie vraag 13 en 14.

11. Welke procedure wordt op dit park gevolgd bij een vermoeden van onrechtmatige bewoning?

Zie 'Plan van aanpak permanente bewoning 2007'.

12. Hoeveel controles worden uitgevoerd voordat een aanmaning volgt?

Zie 'Plan van aanpak permanente bewoning 2007'.

Resultaten

13. Hoeveel ontwerpbesluiten ten aanzien van onrechtmatige bewoning zijn in 2009 aan bewoners van dit park opgestuurd?

1 op Stoevinghe, 1 aan de Schoolbosweg 6 en 16 op Parc Salland.

14. Zijn in 2009 dwangsommen aan bewoners opgelegd? Zo ja, hoeveel en van welke omvang?

Alle ontwerpbesluiten hebben geleid tot dwangsommen. 1 op Stoevinghe, 1 aan de Schoolbosweg 6 en 16 op Parc Salland. De hoogte van de last onder dwangsom is €3.000,- per maand met een maximum van €30.000,-.