

Handhaving en legalisering in de gemeente Bunnik

Rekenkameronderzoek naar de handhaving en legalisering
op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwregelgeving



COLOFON

De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is een gemeenschappelijke onafhankelijke rekenkamercommissie van de gemeenten Barneveld, Bunnik, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg en Zeewolde.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer M.G. Visser. De commissie heeft twee ambtelijke onderzoekers / secretarissen: mevrouw B. Meijboom en mevrouw I. Spoor.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| Bestuurlijke samenvatting | 7 |
| Hoofdstuk 1 Inleiding | 9 |
| 1.1 Aanleiding onderzoek..... | 9 |
| 1.2 Achtergrond handhaving en legalisering..... | 9 |
| 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen | 11 |
| 1.4 Afbakening..... | 13 |
| 1.5 Onderzoeksaanpak | 13 |
| 1.6. Normenkader | 14 |
| 1.7 Leeswijzer | 15 |
| Hoofdstuk 2 Handhavingsbeleid in Bunnik | 16 |
| Hoofdstuk 3 Bevindingen | 19 |
| 3.1 Opsporen en voorkomen van illegale situaties | 19 |
| 3.2 Tot stand komen van advies..... | 23 |
| 3.3 Besluitvorming..... | 27 |
| 3.4 Communicatie | 28 |
| 3.5 Rol van de raad..... | 29 |
| 3.6 Samenvatting bevindingen | 30 |
| Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen | 32 |
| 4.1 Conclusies | 32 |
| 4.2 Aanbevelingen..... | 33 |
| Bestuurlijke reactie van het college van B&W | 34 |
| Nawoord van de rekenkamercommissie | 35 |
| Bijlage 1 Selectiecriteria onderzoeksonderwerpen rekenkamercommissie | 36 |
| Bijlage 2 Bestudeerde documenten | 37 |
| Bijlage 3 Respondenten | 38 |
| Bijlage 4 Toezichtvormen in de gemeente Bunnik | 39 |
| Bijlage 5 Proces handhaving omgevingsrecht | 40 |
| Bijlage 6 Handhavingsinstrumenten van de gemeente Bunnik | 41 |

Voorwoord

Het onderzoek naar handhaving en legalisering in de gemeente Bunnik hebben wij uitgevoerd in de periode maart t/m augustus 2014. De interviews hebben wij gehouden in april voordat het nieuwe college is aangetreden.

Het onderzoek is uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand, nadat de keuze voor het onderwerp en het onderzoeksvorstel zijn afgestemd met de auditcommissie. De bevindingen van het onderzoek zijn voor een technische reactie verstuurd naar de respondenten. Na verwerking van de technische reactie zijn de bevindingen definitief geworden. Vervolgens hebben wij het onderzoeksrapport afgerond met conclusies en aanbevelingen. Het rapport hebben wij naar het college van burgemeester en wethouders gestuurd voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamercommissie hierop zijn opgenomen aan het einde van de rapportage.

Het onderzoek is uitgevoerd door de heer J.G.W. Scheltinga (onderzoekcoördinator en lid van de rekenkamercommissie), de heer J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie) en mevrouw I. Spoor (secretaris/onderzoeker rekenkamercommissie). De overige leden van de rekenkamercommissie zijn tussentijds geraadpleegd.

Wij danken de ambtenaren en de bestuurders van de gemeente Bunnik hartelijk voor hun medewerking aan het onderzoek.



Drs. J.P.P. van Dort
Voorzitter rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

November 2014

Bestuurlijke samenvatting

Aanleiding, doel en vraagstelling

Het onderzoek naar handhaving en legalisering is door de rekenkamercommissie uitgevoerd op verzoek van de auditcommissie in de gemeente Bunnik. Een vergelijkbaar onderzoek is eerder uitgevoerd in de gemeente Barneveld (zie ook www.rkvalleienveluwerand.nl). De opzet van het onderzoek in de gemeente Bunnik is toegesneden op de situatie in Bunnik. Het onderzoek heeft betrekking op handhaving en legalisering op het gebied van bouwen en bestemmingsplannen.

Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie inzicht geven in de wijze waarop in de gemeente Bunnik het handhavingsbeleid is uitgevoerd in de jaren 2012 en 2013. Daarvoor is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

“Handelde het college in de onderzoeksperiode volgens de wet- en regelgeving en het vastgestelde beleid bij handhaving en legalisering en is het onderliggende proces duidelijk, onpartijdig en transparant?”

Handhaving en legalisering

Onder handhaving worden alle activiteiten van de overheid verstaan die bevorderen dat regels en voorschriften worden nageleefd. Dit kunnen activiteiten zijn die bevorderen dat naleving plaatsvindt nadat een overtreding is geconstateerd of dat een overtreding klaarblijkelijk dreigt. Maar betreft ook alle inspanningen die worden verricht ter bevorderen van naleving van regels en voorschriften, zoals het voorkomen van overtredingen en het controleren op naleving.

Het college van B&W heeft bij het constateren van een overtreding de plicht om handhavend op te treden. Voordat het college besluit tot handhaven, moet het college nagaan welke belangen daarbij zijn betrokken. Daarbij hoort onder andere ook het onderzoeken van legaliseringsmogelijkheden en de bereidheid van betrokkenen om daaraan mee te werken.

Regelgeving

Bij handhaving op het gebied van bouwen en bestemmingsplannen zijn diverse wetten en regelgeving aan de orde. De gemeentelijke regelgeving ligt vast in het handhavingsbeleid en de bestemmingsplannen. Het handhavingsbeleid moet o.a. voldoen aan de “Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (afgekort Wabo)” en het besluit omgevingsrecht (Bor). De bestemmingsplannen moeten voldoen aan de “Wet ruimtelijke ordening (Wro)”.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie concludeert dat het college van de gemeente Bunnik in de onderzoeksperiode (2012-2013) handelde volgens het vastgestelde handhavingsbeleid en volgens wet- en regelgeving. Het handhavingsproces verliep naar de mening van de rekenkamercommissie in deze periode duidelijk, transparant en onpartijdig. Het beleid wordt strikt en consequent toegepast waardoor er weinig discussie is over de uitvoering en geen sprake is van precedentwerking.

Het vigerende handhavingsbeleid in de gemeente Bunnik dateert uit 2011 en is in 2013 op kleine onderdelen aangepast. In het beleid is duidelijk vastgelegd hoe illegale situaties moeten worden opgespoord en hoe de handhaving dient plaats te vinden.

Uit de bestudeerde cases blijkt dat de uitvoering plaatsvindt conform het op dat moment vigerende handhavingsbeleid. In het beleid staat ook dat de gemeente illegale situaties met name wil voorkomen door actieve communicatie naar de burgers. Hiervoor zou een communicatiestrategie worden opgesteld maar deze strategie is er tot op heden (medio 2014) nog niet. De rekenkamercommissie is van mening dat een dergelijke strategie een positieve bijdrage kan leveren aan het bevorderen van de spontane naleving en het vergroten van draagvlak door burgers. De rekenkamercommissie beveelt het college aan om, in overeenstemming met haar eigen beleid, een dergelijke communicatiestrategie op te stellen.

Hoewel de rekenkamercommissie concludeert dat het handhavingsbeleid in de onderzoeksperiode op de onderzochte punten goed voldoet in de gemeente Bunnik is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat het college het huidige handhavingsbeleid wil aanpassen omdat de regelgeving in de huidige bestemmingsplannen maatschappelijk niet gewenst zou zijn. Dit heeft het college opgenomen in het nieuwe coalitieakkoord 2014. De rekenkamercommissie vraagt zich af of aanpassing van het huidige handhavingsbeleid vanwege niet gewenste regelgeving in bestemmingsplannen de juiste weg is. De rekenkamercommissie beveelt aan om het huidige handhavingsbeleid en de uitvoering ervan te evalueren op de punten waarvan in het coalitie-akkoord aangegeven wordt dat het beleid niet voldoet. Op basis van deze evaluatie kunnen dan besluiten worden genomen over aanpassing van het beleid dan wel regelgeving in bestemmingsplannen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

In het najaar van 2013 heeft de rekenkamercommissie de auditcommissie van Bunnik gevraagd om onderwerpen aan te dragen voor onderzoek in de gemeente Bunnik door de rekenkamercommissie in 2014. In deze periode was de rekenkamercommissie ook een onderzoek gestart naar handhaving en legalisering in de gemeente Barneveld. De opzet van dit onderzoek is als een suggestie voor een mogelijk rekenkameronderzoek in Bunnik voorgelegd aan de auditcommissie en in november 2013 ontving de rekenkamercommissie vanuit de auditcommissie het verzoek om een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren in Bunnik. Vervolgens is de onderzoeksopzet uit Barneveld aangepast en toegesneden op de situatie in Bunnik.

1.2 Achtergrond handhaving en legalisering

Handhaving en legalisering

Onder handhaving worden alle activiteiten van de overheid verstaan die bevorderen dat regels en voorschriften worden nageleefd. In dit onderzoek beperken wij ons tot regelgeving en praktijk met betrekking tot handhaving en legalisering op het gebied van bouwen en bestemmingsplannen. Handhaving kan op verschillende manieren worden opgevat. Enerzijds kan handhaving in enge zin opgevat worden als het bevorderen dat naleving plaatsvindt nadat een overtreding is geconstateerd of dat een overtreding klaarblijkelijk dreigt. Anderzijds wordt onder handhaving in ruime zin verstaan alle inspanningen die worden verricht ter bevorderen van naleving van regels en voorschriften. Dit betreft het voorkomen van overtredingen, het controleren op naleving en het reageren op overtredingen.

Het college van B&W heeft de wettelijke plicht om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving (art. 5.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)). Deze zorgplicht vereist een doelmatige handhaving. Daarvoor kent de wetgeving strategische, programmatische en uitvoeringsgerichte kwaliteitseisen die vastgelegd zijn in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht. Het college moet onder andere over de uitvoering van het handhavingbeleid jaarlijks verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

Handhaving is aan de orde als er een overtreding heeft plaatsgevonden, maar ook als er een klaarblijkelijk gevaar voor een overtreding dreigt. Deze overtredingen kunnen opgespoord worden door de gemeente doordat er toezicht wordt gehouden, maar deze overtredingen kunnen ook gemeld worden door burgers. Het college van B&W heeft bij het constateren van een overtreding de plicht om handhavend op te treden. Voordat het college besluit tot handhaven, moet het college nagaan welke belangen daarbij zijn betrokken. Daarbij hoort onder andere ook het onderzoeken van legaliseringsmogelijkheden en de bereidheid van betrokkenen om daaraan mee te werken. In principe

gaat het dan om het verlenen van vergunningen of het toestaan van afwijkingen opgenomen in een bestemmingsplan. In uitzonderingsgevallen kan de gemeenteraad worden gevraagd om projectafwijkingen toe te staan of het bestemmingsplan (deels) te wijzigen. Bij een opgelegde bouwstop of in andere situaties waarbij onmiddellijke handhaving is vereist, hoeft geen legalisatieverzoek vooraf plaats te vinden.

Bouwregelgeving

De naleving van de gemeentelijke bouwregelgeving ligt vast in het handhavingsbeleid van de gemeente. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op dit beleid in de gemeente Bunnik. De wettelijke landelijke kaders voor het gemeentelijke beleid op het gebied van bouwen liggen vast in het Bouwbesluit 2012, de Regeling Bouwbesluit 2012 en de Woningwet (laatstelijk herzien in 1991). Het college van B&W is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de bouwregelgeving.

Bestemmingsplannen

In bestemmingsplannen ligt vast wat de bestemming, ofwel functie van de grond is in de gemeente. In een bestemmingsplan staan ook regels over het gebruik van de grond en hetgeen daarop gebouwd is. Een bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het is een algemeen verbindend voorschrift. Dit houdt in dat het juridisch bindend is voor burgers, bedrijven en overheid. Bij het tot stand komen van een bestemmingsplan hebben burgers de mogelijkheid tot een inspraak-, en beroepsprocedure.

Omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten moeten o.a. worden getoetst aan het bestemmingsplan. Het wettelijke landelijke kader voor bestemmingsplannen ligt vast in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Volgens de Wro is de gemeenteraad verplicht om voor het hele gemeentelijke grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen. In de gemeente Bunnik gelden in de onderzoeksperiode de volgende bestemmingsplannen: bestemmingsplan buitengebied Bunnik 2011 d.d. 24 nov 2011 en , bestemmingsplan dorp Bunnik 2012 d.d. 27 juni 2013.

Naast het wettelijke kader moet de gemeente bij bestemmingsplannen o.a. rekening houden met provinciale belangen op het gebied van ruimtelijke ordening. Het provinciale beleid daaromtrent is opgenomen in de ruimtelijke structuurvisie, die wordt vastgesteld door de provinciale staten¹.

Wabo

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (afgekort Wabo) ingevoerd. De wet regelt de omgevingsvergunning. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één omgevingsvergunning. Doel van de Wabo is een eenvoudiger en snellere vergunningverlening en een betere dienstverlening door de overheid op het terrein van bouwen, ruimte en milieu. De Wabo stelt kwaliteitseisen aan de organisatie en uitvoering van de

¹ *Structuurvisie Utrecht 2005-2015, 13 dec 2014*

handhaving. Deze kwaliteitseisen zijn opgenomen in de uitvoeringsregeling van de Wabo, het zogeheten Besluit omgevingsrecht (Bor, hoofdstuk 7)².

In onderstaande tabel zijn de kaders van het handhavingsbeleid schematisch weergegeven.

| Nationaal wettelijk kader | Toelichting | Gemeentelijk kader³ | Gemeentelijke uitvoering door College B&W |
|--|---|--|--|
| Woningwet (1991), Bouwbesluit 2012, Regeling Bouwbesluit 2012 | De Woningwet vormt de basis voor het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012. Bouwbesluit 2012 bevat voorschriften voor veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. De Regeling Bouwbesluit bevat voorschriften voor ondermeer CE markeringen (Europese kwaliteitseis), en de aansluiting van gas, elektriciteit en water. | Handhavingsbeleid, hierin is de naleving van de gemeentelijke bouwregelgeving vastgelegd. Vastgesteld door college van B&W | Toezicht houden en handhaven |
| Wet ruimtelijke ordening (Wro) | De Wet ruimtelijke ordening regelt hoe de ruimtelijke plannen van Rijk, provincies en gemeenten tot stand komen. | In bestemmingsplan ligt vast waar iemand mag bouwen. Bestemmingsplannen worden vastgesteld door de gemeenteraad. | Toezicht houden en handhaven. |
| Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) | Met ingang van 1 okt 2010 is deze wet van toepassing. De wet regelt de aanvraag van verschillende vergunningen in één omgevingsvergunning | | Verlenen van vergunningen, o.a. toetsen aan bouwregelgeving en bestemmingsplannen. |

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeente Bunnik het handhavingsbeleid uitvoert in de jaren 2012 en 2013.

Sub-doelstellingen zijn:

- Inzicht krijgen in de manier waarop de gemeente Bunnik illegale situaties opspoot;

² www.wetten.overheid.nl

³ In Bunnik: Toezichts- en handhavingsbeleid 2012-2015, eerste herziening, 28 mei 2013. Bestemmingsplan buitengebied Bunnik 2011 d.d. 24 nov 2011 en Bestemmingsplan dorp Bunnik 2012 d.d. 27 juni 2013.

- Inzicht krijgen in het proces dat leidt tot de besluitvorming van de gemeente betreffende handhaving en legalisering;
- vaststellen in hoeverre de handelingsvrijheid van het college daarbij duidelijk vastligt en in hoeverre het college zich houdt aan de geldende wet – en regelgeving;
- vaststellen op basis van welke argumenten besluitvorming hierbij plaatsvindt.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Handelde het college in de onderzoeksperiode volgens de wet- en regelgeving en het vastgestelde beleid bij handhaving en legalisering en is het onderliggende proces duidelijk, onpartijdig en transparant?”

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld:

Opsporen en voorkomen van illegale situaties

- 1) Ligt in het gemeentelijk beleid vast hoe de opsporing van illegale situaties plaats moet vinden?
- 2) Hoe houdt de gemeente in de gaten of er illegale situaties zijn? Hoe spoort zij illegale situaties op?
- 3) Als derden illegale situaties aandragen bij de gemeente, hoe komt het dan dat de gemeente deze illegale situatie niet zelf al opgepakt heeft in een handhavingstraject?

Tot stand komen van advies

- 4) Hoe verloopt het interne proces van het tot stand komen van een ambtelijk advies betreffende handhaving en legalisering tot en met de besluitvorming? Hoe is dit intern georganiseerd? Welke handelingsvrijheid heeft het college? Waar is dit vastgelegd?
- 5) Zijn er beleidskaders op basis waarvan het college hierbij besluiten kan nemen? En zo ja, welke?
- 6) Met welke argumenten worden college en/of raadsadviezen hieromtrent onderbouwd en zijn die openbaar?
- 7) Is er bij het verloop van het interne proces verschil tussen illegale situaties die de gemeente opgespoord heeft en illegale situaties die derden aangedragen hebben?

Besluitvorming

- 8) Op basis van welke argumenten vindt besluitvorming betreffende handhaving en legalisering plaats? Is de argumentatie consequent, transparant en onpartijdig?
- 9) Is er onderscheid in de besluitvorming tussen illegale situaties die de gemeente opgespoord heeft en illegale situaties die derden aangedragen hebben?

Communicatie

- 10) Communiqueert de gemeente bij handhaving en legaliseringstrajecten richting betrokkenen de argumenten voor een toe- of afwijzing. En zo ja hoe?

Rol van de raad

- 11) Wat is de rol van de raad bij handhaving en legalisering?
- 12) Hoe informeert het college de raad inzake handhaving en legalisering, zodat de raad haar rol kan uitoefenen?

1.4 Afbakening

Zoals reeds eerder vermeld beperken we ons in het huidige onderzoek tot regelgeving op het gebied van bouwen en bestemmingsplannen in de jaren 2012 en 2013. Handhaving op het gebied van milieu wordt buiten beschouwing gelaten. Deze taak wordt niet door de gemeente Bunnik zelf uitgevoerd, maar door de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU).

1.5 Onderzoeksanpak

Methode van onderzoek

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie diverse documenten bestudeerd. Het gaat hierbij om documenten over het gemeentelijke beleid en over de cases die onderzocht zijn (zie bijlage 2). Aanvullend heeft de rekenkamercommissie een aantal interviews gehouden met bestuurders en ambtenaren (zie bijlage 3).

Keuze van cases

Op verzoek van de rekenkamercommissie heeft de gemeentelijke organisatie een lijst aangeleverd met alle cases, die voldoen aan de volgende criteria:

- De cases zijn opgepakt en afgerond in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2013;
- Er is sprake van een overtreding op het gebied van bouw- en bestemmingsplanregelgeving;
- De zaak is afgehandeld door een bestemmingsplanwijziging, vergunning, gedoogbeschikking of doordat de overtreding is beëindigd.

De door de gemeente aangeleverde lijst bevat in totaal 40 cases die voldoen aan de criteria. 35 cases betreffen zaken waarbij de overtreder, een overtreding heeft beëindigd, al dan niet na het opleggen van een sanctiebesluit. De overige cases zijn afgehandeld door een bestemmingsplanwijziging, vergunningverlening of gedoogbeschikking.

De rekenkamercommissie heeft voor het aantal te onderzoeken cases de vuistregel gehanteerd om ruim 20% van de cases nader te onderzoeken. Hierbij is gestreefd naar een zo groot mogelijke spreiding qua gebied en type afhandeling. Uiteindelijk heeft de rekenkamercommissie 9 cases onderzocht, dit is 22% van het totaal aantal cases. Om de anonimiteit van de individuele cases te garanderen gaat het rapport niet in op afzonderlijke cases. De cases zijn onderzocht om het ontstane beeld naar aanleiding van de documentenstudie te toetsen bij een aantal praktijkgevallen.

1.6. Normenkader

De rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek een normenkader opgesteld en heeft hierbij gebruik gemaakt van de spelregels van helder handhaven die de Nationale Ombudsman hanteert in haar rapport Helder Handhaven (2010)⁴. Ook is gebruik gemaakt van andere onderzoeksrapporten van rekenkamers over toezicht- en handhavingsbeleid. Daarnaast is gebruik gemaakt van onze eigen ervaringen met het vergelijkbare onderzoek dat wij in Barneveld gedaan hebben.

| Onderdeel | Normen |
|--|---|
| Opsporen en voorkomen van illegale situatie | <ul style="list-style-type: none">a) In het beleid ligt vast hoe de gemeente illegale situaties voorkomt, hoe zij illegale situaties opspoot en welke prioriteiten hierbij gesteld worden.b) De gemeente houdt zich bij het voorkomen en opsporen van illegale situaties aan het vastgestelde beleid en de geldende regels. |
| Tot stand komen van advies | <ul style="list-style-type: none">c) De dossiers van handhaving- en legaliseringstrajecten zijn compleet en hierdoor is het verloop van het interne proces van totstandkoming van een ambtelijk advies tot en met de besluitvorming op papier volgbaar en zijn genomen stappen, overwegingen en argumenten helder.d) Beleidskaders liggen vast op papier, zodat duidelijk is binnen welke kaders (wet en regelgeving) besluiten genomen moeten worden. |
| Besluitvorming | <ul style="list-style-type: none">e) De besluitvorming voldoet aan wet- en regelgeving (beleid en kaders)f) De besluitvorming is consequentg) De gemeente maakt bij de besluitvorming een onpartijdige afweging van alle belangen.h) De gemeente motiveert haar besluiten helder en duidelijk. |
| Communicatie | <ul style="list-style-type: none">i) De gemeente informeert actief alle belanghebbenden bij de afhandeling van handhaving- en legaliseringstrajecten. Hierbij motiveert de gemeente haar besluiten duidelijk en begrijpelijk. |
| Rol van de raad | <ul style="list-style-type: none">j) De rol van de raad bij handhaving en legalisering is duidelijk vastgelegd.k) De raad wordt zodanig geïnformeerd dat hij zijn rol kan vervullen. |

⁴ Onderzoeksrapport "Helder Handhaven, hoe gemeenten behoorlijk omgaan met handhavingsverzoeken van burgers", Nationale Ombudsman, 14 september 2010.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op recente beleidsontwikkelingen in de gemeente Bunnik ten aanzien van handhaving. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen weergegeven. Per paragraaf wordt ingegaan op de hoofditems en de deelvragen. In paragraaf 3.6 staat een samenvatting van de bevindingen. In hoofdstuk 4 staan de conclusies en aanbevelingen. Het rapport sluit af met de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamercommissie.

Hoofdstuk 2 Handhavingsbeleid in Bunnik

Handhavingsbeleid in de periode 2011-2013

In de periode 2011-2013 heeft de gemeente Bunnik een nieuw integraal handhavingsbeleid ontwikkeld. De aanleiding voor deze beleidsontwikkeling was het in werking treden van de Wabo.

In 2011 is de Strategienota Integraal handhavingsbeleid vastgesteld. Deze beleidsnota verving de beleidsnota handhaving uit 2004. In 2013 is het beleid op kleine onderdelen aangepast en is de Strategienota Toezichts- en handhavingsbeleid 2012-2015 (eerste herziening) door het college vastgesteld⁵. De belangrijkste aanpassing in de beleidsnota (2013) betreft het verwijderen van het milieuonderdeel. Dit is ondergebracht in een regionaal document van de Omgevingsdienst, omdat de vergunningverlening, handhaving en toezicht op het gebied van milieu niet door de gemeente Bunnik zelf wordt uitgevoerd maar door de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU).⁶

Binnen de gemeente Bunnik voert het cluster Backoffice Omgeving (onderdeel van de afdeling Dienstverlening), zowel de taken ten aanzien van vergunningverlening als de taken ten aanzien van handhaving uit. Volgens de beleidsnota's is de gemeente zich er wel van bewust dat het aan burgers moeilijk uit te leggen is dat de afdeling die de vergunningen verleent ook de handhaving voor zijn rekening neemt. In beide beleidsnota's staat dat de vergunningverlening en handhaving op proces/dossierniveau gescheiden is er dat er sprake is van strikte functiescheiding tussen vergunningverleners en toezichthouders/handhavers. Respondenten bevestigen dat dit in de praktijk inderdaad zo werkt. Vanwege de geringe omvang van de gemeente Bunnik en het aantal medewerkers werkzaam op dit werkterrein zijn gescheiden afdelingen voor vergunningverlening en handhaving niet aan de orde. De afdeling Beleid en Strategie houdt zich bezig met de bestemmingsplannen.

Het cluster Backoffice Omgeving heeft twee fulltime toezichthouders. De ene toezichthouder is met name bezig met bouwtoezicht (in zowel buitengebied als centrumgebied) en de ander houdt zich vooral bezig met het algemene toezicht in de buitengebieden. Daarnaast heeft het cluster Backoffice Omgeving drie juristen. Twee juristen houden zich met name bezig met handhaving op het gebied van RO, bouw- en regelgeving en de bezwaar- en beroepsprocedures die daarop betrekking hebben. De derde jurist houdt zich met name bezig met de APV, Drank- en Horecawet, huisvestingszaken en snippergroen. Eén van de juristen heeft een coördinerende functie en is verantwoordelijk voor de werkverdeling. Het hoofd van de afdeling Dienstverlening, waar het cluster Backoffice Omgeving toe behoort, is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van het cluster Backoffice Omgeving.

⁵ *Strategienota Integraal handhavingsbeleid, gemeente Bunnik, versie 27 jun 2011 en Strategienota Toezichts- en handhavingsbeleid 2012-2015, eerste herziening, gemeente Bunnik, versie 28 mei 2013, ter informatie naar raad op 3 jun 2013.*

⁶ *Binnen de ODRU wordt samen gewerkt met 13 andere gemeenten in de provincie Utrecht. Op termijn is het de bedoeling dat de ODRU omgevormd wordt tot de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht, waarin 26 gemeenten gaan samenwerken.*

Op bestuurlijk niveau is in de onderzoeksperiode (2012-2013) één portefeuillehouder verantwoordelijk voor zowel vergunningverlening als handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwregelgeving. Vanwege praktische redenen is aan het eind van deze periode besloten om het onderdeel handhaving onder te brengen bij een andere portefeuillehouder. Met ingang van de nieuwe collegeperiode (vanaf 2014) is er voor gekozen om deze taakverdeling te continueren. Dus één portefeuillehouder is verantwoordelijk voor de vergunningverlening (op gebied van RO en bouwregelgeving) en de andere portefeuillehouder voor de handhaving. De burgemeester is zowel in de onderzoeksperiode als de huidige periode verantwoordelijk voor vergunningen en handhaving APV en bijzondere wetten.

De onderzoeksperiode van de rekenkamercommissie betreft de periode 1 jan 2012 t/m 31 dec 2013. Dat betekent dat zowel de beleidsnota uit 2011 als die uit 2013 van toepassing zijn. In de beleidsnota's staat beschreven dat het handhavingsbeleid in Bunnik een beslissingsondersteunend model is en tot doel heeft de gemeentelijke handhaver sturing te geven in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop in principe op een overtreding moet worden gereageerd.

In het beleid van de gemeente Bunnik staat dat het college van B&W diverse instrumenten ter beschikking heeft om te handhaven, waarbij preventieve en repressieve instrumenten zijn te onderscheiden. Preventieve instrumenten betreffen communicatie en voorlichting en hebben tot doel om het gedrag en de naleving van de regels door burgers en bedrijven op een positieve manier te beïnvloeden. Repressieve instrumenten bestaan uit het opleggen van sancties, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke strafbeschikking. Daarnaast bestaat er volgens de strategienota Toezicht- en handhavingsbeleid van Bunnik ook nog de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen te gedogen. Respondenten noemen het overgangsrecht een uitzonderlijke situatie. Volgens deze respondenten is er in de onderzoeksperiode 2012-2013 overigens nauwelijks sprake geweest van uitzonderlijke situaties.

Ambtelijke respondenten zijn zonder uitzondering positief over het huidige geformuleerde beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze. De regels, richtlijnen en randvoorwaarden zijn volgens hen duidelijk. Tot 2011 was het beleid volgens deze respondenten niet op orde, het was ingewikkeld en niet goed uit te voeren. Het huidige beleid daarentegen is volgens hen wel duidelijk, wordt strikt en consequent toegepast en heeft in de jaren 2012-2013 weinig discussie opgeleverd over de uitvoering.

Handhavingsbeleid vanaf 2014

Hoewel de rekenkamercommissie zich in het onderzoek richt op de periode 2012-2013 willen wij toch een opmerking plaatsen over de periode vanaf 2014 en verder. Naar aanleiding van het nieuwe coalitieakkoord uit april 2014 heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat het college het handhavingsbeleid wil wijzigen.

In het coalitieakkoord uit april 2014 staat letterlijk het volgende:

De regelgeving in de huidige bestemmingsplannen frustrleert soms bepaalde ontwikkelingen die vanuit maatschappelijk of landschappelijk oogpunt juist wel gewenst zijn. In het kader van het faciliteren van mantelzorg bijvoorbeeld, is het wenselijk dat de mogelijkheden voor het gezamenlijk wonen in een (grote) woning van zorgbehoevende ouderen samen met hun kinderen en/of bevriende kennissen worden verruimd. Ook is het in het belang van een vitaal platteland dat in bestaande en voormalige boerderijen bijvoorbeeld niet-agrarische activiteiten kunnen plaatsvinden, onder de voorwaarde dat deze activiteiten passen in het landschap en de naburige agrarische bedrijfsvoering niet belemmeren.

De coalitie wil dat de gemeente meer mee gaat denken met de burger en dat het handhavingsbeleid daarop aangepast wordt. Vooralsnog is het handhavingsbeleid niet geëvalueerd en niet aangepast en zou het huidige handhavingsbeleid moeten gelden. De door de coalitie gewenste kaders zijn dus niet formeel vastgelegd en vastgesteld. Ambtelijke respondenten vinden dat de uitvoering van het handhavingsbeleid hierdoor wordt bemoeilijkt. Het is voor hen niet duidelijk welke kaders en regels nu gelden.

Hoofdstuk 3 Bevindingen

3.1 Opsporen en voorkomen van illegale situaties

Deze paragraaf gaat in op de onderzoeksvragen betreffende het opsporen en voorkomen van illegale situaties.

| Onderzoeksvragen | Normen |
|---|--|
| <u>Vraag 1</u> Ligt in het gemeentelijk beleid vast hoe de opsporing van illegale situaties plaats moet vinden? | <u>Norm a</u> In het beleid ligt vast hoe de gemeente illegale situaties voorkomt, hoe zij illegale situaties opspoot en welke prioriteiten hierbij gesteld worden. |
| <u>Vraag 2</u> Hoe houdt de gemeente in de gaten of er illegale situaties zijn? Hoe spoort zij illegale situaties op? | <u>Norm b</u> De gemeente houdt zich bij het voorkomen en opsporen van illegale situaties aan het vastgestelde beleid en de geldende regels. |
| <u>Vraag 3</u> Als derden illegale situaties aandragen bij de gemeente, hoe komt het dan dat de gemeente deze illegale situatie niet zelf al opgepakt heeft in een handhavingstraject? | |

In de geldende beleidsnota's van de gemeente Bunnik wordt ingegaan op het voorkomen van illegale situaties. Daarnaast ligt in de beleidsnota's vast hoe de opsporing van illegale situaties plaats moet vinden en wordt ingegaan op het stellen van prioriteiten. Hieronder gaan we daar nader op in.

Voorkomen van illegale situaties

De gemeente stelt in de beleidsnota's dat voorkomen beter is dan genezen. Het doel van de gemeente Bunnik is om zoveel mogelijk preventieve handhavingsinstrumenten te gebruiken, zoals communicatie en voorlichting. Hiermee wil de gemeente het gedrag en de naleving van burgers en bedrijven op een positieve manier beïnvloeden. De gemeente wil actief communiceren en de communicatie zo gericht mogelijk laten plaatsvinden door gebruik te maken van de gemeentelijke website en/of lokale media, door doelgroepgerichte/gebiedsgerichte communicatie en door persoonlijke voorlichting aan een burger of bedrijf over de regels en de handhaving ervan. De gemeente wil hiervoor volgens de beleidsnota een communicatiestrategie opstellen. Een dergelijke strategie kan volgens respondenten een positieve bijdrage leveren aan het bevorderen van de spontane naleving en het vergroten van draagvlak door burgers. Tot op heden (juli 2014) is deze communicatiestrategie niet opgesteld.

Verder geven respondenten aan dat bovenstaande preventieve handhavingsinstrumenten standaard zijn. Volgens hen gaat een preventieve werking vooral uit van de wijze waarop vanaf 2012 in Bunnik gehandhaafd is. Er was sprake van consequent en strikt handhaven en de besluitvorming was transparant en open. Voor een deel worden illegale situaties hierdoor voorkomen.

Opsporen illegale situaties

Volgens de geldende beleidsnota's houdt de gemeente (college B&W) toezicht en voert controles uit om illegale situaties te signaleren. De gemeente Bunnik kent verschillende vormen van toezicht (zie ook bijlage 4).

- 1) Vergunningsgericht toezicht is gericht op reeds verleende vergunningen en vindt plaats gedurende de periode waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de vergunning, bijvoorbeeld gedurende bouw-, sloop- of aanlegwerkzaamheden.
- 2) Objectgericht toezicht richt zich op het toezicht tijdens de gebruiksfase van objecten, bijvoorbeeld het periodiek controleren van horecagelegenheden op het gebied van brandveiligheid door de brandweer.
- 3) Gebiedsgericht toezicht is gerelateerd aan geografische gebieden. Dit betreft bijvoorbeeld een "toevallig" ontdekken van activiteiten en/of overtredingen zonder dat hier een vergunning aan ten grondslag ligt. Toezichthouders maken voor deze vorm van toezicht o.a. gebruik van luchtfotovergelijking en kunnen hiermee veranderingen in de ruimtelijke omgeving waarnemen. Voor de registratie van het gebiedsgerichte toezicht gebruiken de toezichthouders een excel-lijst. Hierin worden alle overtredingen (met lage, gemiddelde en hoge prioriteit) per maand vastgelegd met adres en soort overtreding. Zaken met gemiddelde en hoge prioriteit, die werkelijk gehandhaafd worden, worden door de toezichthouder gemeld door registratie in een apart informatiesysteem (AVR). De toezichthouder informeert daarnaast de handhavingsjuristen. Respondenten geven aan dat de lijnen tussen de toezichthouders en de juristen kort zijn en dat de benodigde informatie-uitwisseling tussen de betreffende ambtenaren in de praktijk goed verloopt.
- 4) Thematisch toezicht en handhaving⁷ wordt ingezet voor bepaalde handhavingstaken of gebieden die door bepaalde specifieke kenmerken of problemen een andere aanpak vereisen. In 2013 betrof dit in de gemeente Bunnik bijvoorbeeld de handhaving van het bestemmingsplan buitengebied. Dit is een nieuw plan, waarin duidelijk is afgebakend wat de bouw- en gebruiksmogelijkheden zijn in het buitengebied.
- 5) Toezicht op basis van meldingen en klachten vindt plaats naar aanleiding van een melding of klacht van externen (burgers/bedrijven) of van internen (andere afdelingen/collega's/bestuur). De meldingen kunnen per telefoon, schriftelijk of per e-mail binnenkomen. Op klachten en meldingen wordt altijd actie ondernomen. De soort actie is afhankelijk van de bestuurlijke prioriteiten per handhavingstaak. Bij een hoge prioriteit vindt actie plaats binnen 2 dagen, bij gemiddelde prioriteit wordt binnen één week gecontroleerd en bij lage prioriteit wordt de controle meegenomen bij het reguliere toezicht (vergunninggericht, objectgericht of gebiedsgericht), ook als dit pas na een week plaatsvindt.
- 6) Signaal toezicht. Toezichthouders in de gemeente Bunnik gebruiken signaalkaarten. Deze kaarten moeten ervoor zorgen dat in de gemeente Bunnik door verschillende toezichthouders op dezelfde integrale wijze wordt gecontroleerd. De signaalkaarten geven een korte procesbeschrijving van de stappen die moeten worden ondernomen als een overtreding is

⁷ *Uitvoeringsprogramma 2012 en uitvoeringsprogramma 2013.*

geconstateerd die buiten de expertise van de betreffende toezichthouder valt. De kaarten maken ook duidelijk aan wie een overtreding moet worden gemeld (bijvoorbeeld de ODRU, de VRU of de afdeling Backoffice Omgeving van de gemeente Bunnik).

De praktische uitvoering van het handhavingsbeleid in de gemeente Bunnik staat beschreven in de uitvoeringsprogramma's⁸. Deze programma's zijn opgesteld door de afdeling Backoffice Omgeving en vastgesteld door het College van B&W. Respondenten bevestigen dat de uitvoering van het beleid plaats vindt conform de uitvoeringsprogramma's.

De geplande urenraming in 2013 in de gemeente Bunnik voor de verschillende vormen van toezicht en de praktische en juridische handhaving is opgenomen in het uitvoeringsprogramma⁹ en is in onderstaande tabel weergegeven.

| | Uren inzet ¹² | Aandeel van totaal beschikbare toezichts- en handhavingscapaciteit | Gerealiseerde inzet aantal uren in 2013 |
|---|--------------------------|--|---|
| Vergunningsgericht toezicht | 1723 | 31% | 1749 |
| Objectgericht toezicht | 103 | 2% | 45 |
| Gebiedsgericht toezicht ¹⁾ | 579 | 10% | 539 |
| Thematisch toezicht en handhaving ²⁾ | - | - | - |
| Klachten en meldingen toezicht ¹⁾ | 70 | 1% | 175 |
| Signaal toezicht ²⁾ | - | - | - |
| Praktische handhavingscapaciteit (aanschrijvingen). | 2192 | 39% | 2625 |
| Juridische procedures | 950 | 17 % | 898 |
| Totaal | 5617 | 100% | 6031 |

- 1) Betreft uren BOA, exclusief uren bouwtoezicht. Deze uren zijn gepland en geschreven bij de praktische handhavingscapaciteit (2192/2625)
- 2) Deze uren zijn gepland en geschreven bij de praktische handhavingscapaciteit.

⁸ Uitvoeringsprogramma 2012, 24 jan 2012 en Uitvoeringsprogramma 2013, 28 mei 2013

⁹ Pag. 30 Uitvoeringsprogramma 2013 Handhaving Bunnik.

Prioritering

Omdat het voor de gemeente vanwege financiële middelen en capaciteit niet mogelijk is om elke regel voor 100% te handhaven, moeten er keuzes gemaakt worden en prioriteiten gesteld worden. De wijze waarop de prioritering in de gemeente Bunnik plaatsvindt, staat uitgebreid beschreven in de geldende beleidsnota's. De keuzes worden gemaakt aan de hand van een zogeheten prioriteitenmatrix. In deze matrix zijn 67 verschillende handhavingstaken opgenomen. De raad is betrokken geweest bij het participatietraject van de totstandkoming van het beleid en is op deze wijze dus betrokken bij de prioriteringen van het handhavingsbeleid. Het definitieve beleid met prioriteringen is door het college vastgesteld en heeft de raad ter kennisname ontvangen.

Per handhavingstaak is beoordeeld welke prioriteit de handhaving heeft. De prioriteit wordt onderverdeeld in drie niveaus (hoog, gemiddeld en laag) en wordt bepaald door twee factoren: 1) het risico en 2) het naleeftekort.

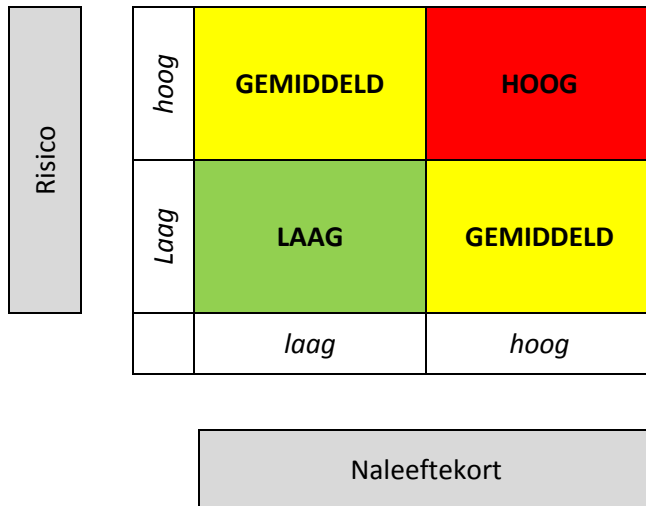
Het risico wordt bepaald aan de hand van de negatieve effecten die optreden als de regels worden overtreden. De effecten betreffen veiligheid, volksgezondheid, natuur/milieu, financieel/economisch, leefbaarheid en imago.

Het naleeftekort wordt bepaald door het naleefgedrag van de regels en de overtredingskans. Voor het bepalen van het naleefgedrag maakt de gemeente Bunnik gebruik van een analysemodel aangedragen door het ministerie van Veiligheid en Justitie, de zogeheten "Tafel van Elf". Dit analysemodel bepaald aan de hand van 11 dimensies de spontane naleving en de geforceerde naleving. Met spontane naleving wordt bedoeld in hoeverre een burger of bedrijf zich uit eigen overweging houdt aan de wet- en regelgeving. Met geforceerde naleving wordt bedoeld in welke mate wet- en regelgeving wordt nageleefd door ingrijpen van de overheid.

De overtredingskans (hoe vaak komt een overtreding daadwerkelijk voor) wordt bepaald op basis van beschikbare ervaringscijfers. Praktijkcijfers geven bijvoorbeeld aan dat de kans op de bouw van een illegaal schuurtje achter de woning groter is dan de kans dat dit in de voortuin gedaan wordt.

De spontane naleving, de geforceerde naleving en de overtredingskans leveren ieder een getal op. De optelsom van deze drie getallen samen bepalen het naleeftekort. Hoe hoger het getal van het naleeftekort, hoe slechter de onder een handhavingstaak liggende regels worden nageleefd.

Onderstaande figuur geeft schematisch de manier van prioriteren weer.



De hoogte van de prioriteit geeft aan in hoeverre de handhaving voor het bestuur belangrijk is. Bij een hoge prioriteit wordt actief gehandhaafd. Dit betekent dat er zo snel mogelijk wordt gecontroleerd en waar nodig direct wordt opgetreden. Bij een gemiddelde prioriteit hoeft niet direct opgetreden te worden. Dit betekent niet dat er helemaal niet wordt opgetreden, maar wel zo efficiënt en effectief mogelijk. Bij zaken met een lage prioriteit wordt alleen opgetreden op basis van externe signalen (formele klachten).

Respondenten geven aan dat alle zaken (met lage, gemiddelde en hoge prioriteit) door de toezichthouders geregistreerd worden in een zogeheten turflijst in excel. In deze lijst wordt per maand bijgehouden hoeveel zaken gezien zijn, opgelost zijn en gehandhaafd worden.

Zo blijven alle zaken in beeld en kunnen zo nodig later opgepakt worden. Ten aanzien van het gebiedsgericht toezicht op het terrein van bouwen en wonen hebben in de gemeente Bunnik in 2013 bijvoorbeeld overtredingen m.b.t. illegale woonruimte, woningsplitsing en kamerbewoning hoge prioriteit.

3.2 Tot stand komen van advies

Deze paragraaf gaat in op de bevindingen betreffende het tot stand komen van het advies. De volgende onderzoeksvragen en normen komen hierbij aan de orde.

| Onderzoeksvragen | Normen |
|---|---|
| <u>Vraag 4</u> Hoe verloopt het interne proces van het tot stand komen van een ambtelijk advies tot en met de besluitvorming betreffende handhaving en legalisering? Welke handelingsvrijheid heeft het college hierbij? Waar is dit vastgelegd? | <u>Norm c</u> De dossiers van handavings- en legaliseringstrajecten zijn compleet en hierdoor is het verloop van het interne proces van totstandkoming van een ambtelijk advies tot en |

| | |
|---|---|
| <p><u>Vraag 5</u> Zijn er beleidskaders op basis waarvan de gemeente hierbij besluiten kan nemen? En zo ja, welke?</p> <p><u>Vraag 6</u> Met welke argumenten worden collegeadviezen hieromtrent onderbouwd en zijn die openbaar?</p> <p><u>Vraag 7</u> Is er bij het verloop van het interne proces verschil tussen illegale situaties die de gemeente opgespoord heeft en illegale situaties die derden aangedragen hebben?</p> | <p>met de besluitvorming op papier volgbaar en zijn genomen stappen, overwegingen en argumenten helder.</p> <p><u>Norm d</u> Beleidskaders liggen vast op papier, zodat duidelijk is binnen welke kaders (wet- en regelgeving) besluiten genomen moeten worden.</p> |
|---|---|

Melden illegale situatie

Indien bij het toezicht een illegale situatie is gebleken, zal de toezichthouder door middel van een waarschuwing proberen de situatie te corrigeren. Als de overtreding zodanig is dat er sancties opgelegd moeten worden, dan zal de toezichthouder proberen om met de overtreder te zoeken naar oplossingen. De toezichthouder koppelt vergunningverleners aan de overtreder om dit samen te onderzoeken. Zo staat het in de uitvoeringsprogramma's.

Respondenten bevestigen in de interviews dat in een vroeg stadium naar oplossingen wordt gezocht. De toezichthouder gaat meestal eerst in overleg met een overtreder voordat een zaak een formele handhavingszaak wordt. Indien een zaak vanwege de prioriteit of klacht van derden opgepakt moet worden, dan wordt standaard een constateringsbrief gestuurd. Deze brief beschrijft de consequenties van een formeel handhavingstraject en stuurt aan op een oplossing in een informeel voortraject. Op deze wijze wordt een overtreding vaak in een voortijdig stadium beëindigd, voordat het een formele handhavingszaak wordt, aldus respondenten.

De toezichthouders melden een geconstateerde illegale situatie met gemiddelde en hoge prioriteit aan de handhavingsjuristen van de afdeling Backoffice Omgeving. De toezichthouder legt de illegale situatie vast in een digitaal registratiesysteem (AVR). Door de juristen worden zaken met hoge prioriteit, zoals vastgelegd in de beleidsnota's, het eerst afgehandeld. Als er geen zaken zijn met hoge prioriteit, dan worden zaken met gemiddelde prioriteit opgepakt.

Intern proces

Het melden van een illegale situatie (met hoge en gemiddelde prioriteit) door de toezichthouder aan de handhavingsjuristen is de start van een handhavingstraject. De door de toezichthouders en de juristen te volgen vervolgstappen van dit traject staan uitgebreid beschreven in een procesbeschrijving (zie bijlage 5). Alle processtappen zijn uitgewerkt en bevatten een werkinstructie met tekstuele toelichting.

De rekenkamercommissie heeft de dossiers van 9 handhavings- en legaliseringstrajecten bestudeerd en heeft geconstateerd dat de papieren dossiers compleet zijn en dat het verloop van het interne proces van constatering tot besluit goed te volgen zijn. De handhavingsdossiers hebben een standaard indeling. Daarnaast worden de stappen in het proces vastgelegd in het digitale registratiesysteem.

Sanctiestrategie

Indien er maatregelen nodig zijn heeft de gemeente Bunnik verschillende sanctiemaatregelen. Deze maatregelen zijn beschreven in de sanctiestrategie die opgenomen is in de geldende beleidsnota's. De sanctiestrategie beschrijft overeenkomstig hoofdstuk 5 van de Wabo en de kwaliteitscriteria uit het Bor de verschillende mogelijk in te zetten instrumenten en op welke wijze ze worden toegepast. Daarnaast wordt aangegeven met welke (dwangsom-)hoogte bepaalde overtredingen worden bestraft. In bijlage 6 wordt in detail op de verschillende instrumenten ingegaan.

Gedogen

Naast de sanctiemaatregelen wordt in de beleidsnota's ook uitgebreid weergegeven in welke situaties de gemeente Bunnik niet handhavend optreedt en de situatie gedoogd. Van gedogen kan volgens de beleidsnota's alleen sprake zijn in bijzondere omstandigheden en indien de belangen van betrokkenen zorgvuldig zijn afgewogen. In de nota's worden potentiële gedoogsituaties genoemd (zie kader) en voorwaarden waaronder gedogen kan plaatsvinden.

Voor de respondenten is het in de praktijk duidelijk in welke uitzonderlijke situaties gedoogd kan worden. Respondenten noemen o.a. persoonlijke situaties waarin mantelzorg een rol speelt. Bij de bestudeerde cases was bij één case sprake van een gedoogsituatie. De situatie werd gedoogd omdat het overgangsrecht van toepassing is.

Als er sprake is van gedogen wordt dit besluit volgens de beleidsnota altijd schriftelijk vastgelegd in een gedoogbeschikking. Een dergelijk gedoogbeschikking moet volgens de gemeente Bunnik aan een aantal eisen voldoen. In paragraaf 3.3. wordt hier verder op ingegaan.

Mandaatregeling

In de gemeente Bunnik zijn diverse bevoegdheden op het gebied van handhaving door het college van B&W gemandateerd, conform de mandaatregeling 2012. In principe worden in de gemeente Bunnik mandaten verleend op het niveau van afdelingshoofd, maar als gevolg van de Wabo zijn enkele besluiten gemandateerd aan de clustercoördinator Backoffice Omgeving. Dit betreft o.a. het toetsen van een aanvraag omgevingsvergunning, het beslissen op een aanvraag, het wijzigen van een omgevingsvergunning en het verdagen, verlengen en opschorten van beslistermijnen voor aanvragen van *reguliere* omgevingsvergunningen. Het verlenen van omgevingsvergunningen en het verdagen, verlengen en opschorten van beslistermijnen op aanvragen van *uitgebreide* omgevingsvergunningen is gemandateerd aan het afdelingshoofd. De gemandateerde bevoegdheden gebeuren namens het college van B&W en dat betekent dat het college politiek en juridisch volledig verantwoordelijke is voor de in mandaat genomen besluiten. In de mandaatregeling is opgenomen dat het soms raadzaam is dat de gemandateerde bij politiek gevoelige kwesties vooraf overleg heeft met de portefeuillehouder. Of een zaak voorgelegd wordt is de verantwoordelijkheid van de gemandateerde zelf. De juristen en de toezichthouders overleggen hierover met de coördinator van het cluster Backoffice Omgeving. Bovendien wordt de voortgang van alle lopende handhavingszaken periodiek besproken in het teamoverleg. In het registratiesysteem wordt vastgelegd of een zaak in mandaat is afgehandeld. Van de door de rekenkamercommissie onderzochte cases zijn er 7 van de 9 in mandaat afgehandeld.

Betrokkenheid college

De portefeuillehouder kan betrokken raken doordat een gemandateerde de portefeuillehouder bij de procedure betreft, maar ook doordat een betrokken inwoner contact opneemt met de portefeuillehouder. Bij de onderzochte cases is het college in vier gevallen betrokken. Twee cases zijn niet in mandaat afgehandeld en bij twee cases hebben de inwoners verzocht om een gesprek met de portefeuillehouder. Ambtelijke respondenten geven aan dat in de onderzoeksperiode een ambtenaar altijd aanwezig was bij het gesprek tussen de inwoner en de portefeuillehouder. Deze gesprekken werden altijd voorbesproken tussen portefeuillehouder en de betrokken ambtenaar. De portefeuillehouder is naar eigen zeggen in de gesprekken met de burgers duidelijk over de regels en hij loopt niet vooruit op de besluitvorming. De ambtelijke respondenten bevestigen deze aanpak en zijn tevreden over de werkwijze.

De handelingsvrijheid van het college ligt vast in het handhavingsbeleid. Hierin is namelijk opgenomen in welke gevallen afgezien kan worden van handhaving (p.35-36 integraal toezicht en handhavingsbeleid). Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb, art. 4:84) mag het college overigens alleen afwijken van geldende beleidsregels, indien de beleidsregel voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere -niet in het beleid verdisconteerde- omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De rekenkamercommissie heeft bij de bestudering van de dossiers niet waargenomen dat het college in de onderzoeksperiode gebruik heeft gemaakt van eventuele handelingsvrijheid.

Argumenten voor niet handhaven, gedogen, vergunningverlenen

De rekenkamercommissie heeft bij de 9 onderzochte cases gekeken welke argumenten genoemd werden als reden om af te zien van handhaven, te gedogen of een vergunning te verlenen. Vijf cases zijn afgehandeld doordat de overtreder de overtreding heeft beëindigd. Bij de overige vier cases heeft de rekenkamercommissie de volgende redenen aangetroffen:

- De situatie kan worden gelegaliseerd door de activiteiten te scharen onder zakelijke dienstverlening en een vergunning te verlenen onder bepaalde voorwaarden, waardoor het past binnen het bestemmingsplan;
- Geen prioriteit (geen veiligheidsrisico en/of gezondheidsrisico);
- Er is sprake van overgangsrecht, d.w.z. dat de situatie reeds bestond op het moment dat het betreffende bestemmingsplan van kracht werd; er worden geen belangen van derden geschaad;
- De reeds verleende bouwvergunning wordt deels ingetrokken. Hierdoor hoeft er geen sprake meer te zijn van toezicht c.q. controle of de verbouwing wel volgens de regels plaatsvindt.

De argumenten liggen vast in het college-advies (bij twee cases) of in de ambtelijke brieven die in mandaat verstuurd zijn aan de overtreders (bij twee cases).

Onderscheid in verloop intern proces tussen illegale situaties die de gemeente opgespoord heeft en illegale situaties die derden aangedragen hebben

Bij het verloop van het interne proces maakt het niet uit of een zaak is aangedragen door de gemeente of dat het gaat om een formeel verzoek tot handhaving van een derde belanghebbende. Er wordt

gewerkt volgens een standaard werkwijze en de diverse stappen worden vastgelegd in het digitale systeem (zie voor processtappen bijlage 5), zo geven respondenten aan. Wel is het zo dat zaken, die formeel door derden gemeld worden, altijd opgepakt worden, ongeacht de prioriteit. Zaken die geen grondslag hebben in een handhavingsverzoek, worden opgepakt al naar gelang de prioriteit daarvan. In concreto komt dit er op neer dat eerst de zaken met hogere prioriteit worden opgepakt en vervolgens zaken met een lagere prioriteit.

3.3 Besluitvorming

Deze paragraaf gaat in op de bevindingen betreffende de besluitvorming. De volgende onderzoeksvragen en normen komen hierbij aan de orde.

| Onderzoeksvragen | Normen |
|--|--|
| <p><u>Vraag 8</u> Op basis van welke argumenten vindt besluitvorming betreffende handhaving en legalisering plaats? Is de argumentatie consequent, transparant en onpartijdig?</p> | <p><u>Norm e</u> De besluitvorming voldoet aan wet en regelgeving (beleid en kaders).</p> <p><u>Norm f</u> De besluitvorming is consequent</p> |
| <p><u>vraag 9</u> Is er onderscheid in de besluitvorming tussen illegale situaties die de gemeente opgespoord heeft en illegale situaties die derden aangedragen hebben?</p> | <p><u>Norm g</u> De gemeente maakt bij de besluitvorming een onpartijdige afweging van alle belangen.</p> <p><u>Norm h</u> De gemeente motiveert haar besluiten helder en duidelijk.</p> |

Besluitvorming door college

Indien een gemandateerde het college bij de procedure betreft, dan worden besluiten voorgelegd aan het college van B&W. Ambtelijk brengt men advies uit aan het college. Dit advies wordt opgesteld door de handhavingsjuristen in overleg met het afdelingshoofd. Twee van de negen bestudeerde cases zijn niet in mandaat afgehandeld en is een collegeadvies opgesteld. Dergelijke adviezen worden door de ambtenaren voorbesproken met de portefeuillehouder. De portefeuillehouder laat zich, naar eigen zeggen, leiden door de juridische deskundigheid van de ambtenaren. Als de portefeuillehouder het niet eens is met het collegeadvies, dan geeft hij dat aan in het collegeoverleg, waar de discussie plaats vindt. Ambtelijke respondenten bevestigen deze werkwijze.

De twee cases, waar het college een besluit heeft genomen zijn beide conform het advies van de ambtenaren afgehandeld. De besluiten zijn genomen op basis van de argumenten zoals deze in het ambtelijke collegeadvies zijn opgenomen (zie ook paragraaf 3.2) en voldoen aan wet- en regelgeving. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de besluiten helder en duidelijk zijn. Tevens heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat de gemeente bij deze cases verschillende belangen zorgvuldig en onpartijdig heeft afgewogen. Daarbij willen wij overigens wel de kanttekening plaatsen dat het aantal onderzochte cases te beperkt is om een algemeen geldend oordeel te geven.

Gedoogbeschikking

Als er sprake is van een gedoogsituatie dan dient dit volgens de beleidsnota schriftelijk vastgelegd te worden in een gedoogbeschikking. Deze beschikking dient vastgesteld te worden door het college volgens het beleid. De gemeente Bunnik heeft ten aanzien van een gedoogbeschikking letterlijk de volgende eisen geformuleerd:

- *het besluit moet inzicht geven in de overwegingen die tot het gedogen hebben geleid. Uit die overwegingen dient de belangenafweging te blijken;*
- *aan het besluit dienen voorschriften te worden verbonden in het belang van de bescherming van alle bij de zaak betrokken belangen;*
- *het besluit moet uitdrukkelijk de periode vermelden waarvoor het besluit geldt;*
- *het besluit moet worden gepubliceerd en aan belanghebbenden medegedeeld onder vermelding van de mogelijkheid van bezwaar en beroep en het vragen van een voorlopige voorziening;*
- *in het besluit moet een risicoparaaf opgenomen zijn. Het besluit dient uitdrukkelijk te vermelden, dat de gedoogde handelt op eigen risico en dat het besluit de vervolgingsbevoegdheid van het Openbaar Ministerie onverlet laat.*

Van de 9 bestudeerde cases is bij één case sprake van een gedoogbeschikking. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de betreffende gedoogbeschikking voldoet aan bovenstaande eisen.

Net als bij het verloop van het interne proces maakt het bij de besluitvorming niet uit of een zaak is aangedragen door de gemeente of dat het gaat om een formeel verzoek tot handhaving van een derde belanghebbende.

3.4 Communicatie

Deze paragraaf gaat in op de bevindingen betreffende de communicatie over argumenten bij de besluitvorming bij handhaving en legalisering. De volgende onderzoeksvraag en norm komen hierbij aan de orde.

| Onderzoeksvragen | Normen |
|---|---|
| <u>Vraag 10</u> Communiqueert de gemeente bij handavings- en legaliseringstrajecten richting betrokkenen de argumenten voor een toe- of afwijzing. En zo ja hoe? | <u>Norm i</u> De gemeente informeert actief alle belanghebbenden bij de afhandeling van handavings- en legaliseringstrajecten. Hierbij motiveert de gemeente haar besluiten duidelijk en begrijpelijk. |

Uit de documentenstudie van de onderzochte cases blijkt dat de gemeente belanghebbenden d.m.v. een brief informeert over de argumenten voor de toe- of afwijzing. In betreffende brieven staan helder en duidelijk de argumenten opgenomen. Als bijlage bij deze brieven wordt o.a. de constateringsbrief gevoegd, eventuele van toepassing zijn de wet- en regelgeving en het collegebesluit (indien van toepassing).

Als er geen formeel besluit genomen hoeft te worden, bijvoorbeeld omdat de overtreder de overtreding heeft beëindigd, communiceren de ambtenaren via de mail of per telefoon met de belanghebbenden. De rekenkamercommissie heeft in de onderzochte dossiers diverse mailberichten en notities van dergelijke telefoongesprekken aangetroffen.

3.5 Rol van de raad

Deze paragraaf gaat in op de bevindingen betreffende de rol van de raad. De volgende onderzoeksvragen en normen komen hierbij aan de orde.

| Onderzoeksvragen | Normen |
|---|---|
| <u>vraag 11</u> Wat is de rol van de raad bij handhaving en legalisering? | <u>Norm j</u> De rol van de raad bij handhaving en legalisering is duidelijk vastgelegd. |
| <u>Vraag 12</u> Hoe informeert het college de raad, zodat de raad haar rol kan uitoefenen? | <u>Norm k</u> De raad wordt zodanig geïnformeerd dat hij zijn rol kan vervullen. |

Handhaven is de bevoegdheid van het college en besluiten worden in al dan niet in mandaat door het college genomen. Het college stelt beleidsregels vast betreffende toezicht, handhaving en bestemmingsplanregelgeving. De raad stelt de bestemmingsplannen vast. De bestemmingsplannen vormen vervolgens - samen met vergunningsvoorschriften – het kader voor de handhaving.

Bij de totstandkoming van het handhavingsbeleid in 2011 is de raad betrokken geweest. Het beleid is tot stand gekomen met burgerparticipatie. Er is een bijeenkomst georganiseerd waar inwoners, belangenorganisaties, betrokken ambtenaren en raadsleden konden aangeven welke taken zij belangrijk vonden. De resultaten uit dit participatietraject zijn door de ambtenaren verwerkt in een conceptbeleidsnota handhavingsbeleid. In september 2011 heeft de raad de conceptbeleidsnota in het Open Huis opiniërend behandeld. Tijdens deze behandeling zijn suggesties gegeven voor tekstuele aanpassingen, maar geen suggesties voor inhoudelijke aanpassingen van de nota. De opmerkingen en suggesties zijn door de ambtenaren verwerkt in de definitieve nota Handhavingsbeleid 2012 – 2015, zo staat te lezen in de aanbiedingsbrief van de beleidsnota aan de raad.

In 2013 is het beleid op een aantal kleine onderdelen aangepast (zie ook hoofdstuk 2) en is een eerste herziening van het toezicht en handhavingsbeleid opgesteld. Deze nota is vastgesteld door het college en ter informatie toegestuurd aan de raad. Het college van B&W is vanuit de Wabo verplicht om te werken aan de hand van een handhavingsbeleid en een uitvoeringsprogramma. Ook heeft het college vanuit de Wabo de wettelijke plicht om periodiek te rapporteren over de uitvoering van voorgenomen activiteiten uit het uitvoeringsprogramma. In de onderzoeksperiode heeft het college van de gemeente Bunnik medio 2013 gerapporteerd over de activiteiten uit het uitvoeringsprogramma 2012. Deze evaluatie is ter

informatie toegestuurd aan de raad. Hierbij heeft de raad ook een overzicht ontvangen van het aantal zaken (met lage, gemiddelde en hoge prioriteit) die door de toezichthouders bij het toezicht zijn aangetroffen. Ambtelijke respondenten geven aan dat de raad jaarlijks aan de hand van het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma kan controleren en bijsturen. De ambtenaren hebben geen reacties ontvangen naar aanleiding van het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma. De ambtelijke respondenten hebben ook geen directe signalen ontvangen dat de raad ontevreden is over het huidige beleid. Mede hierdoor kwam het voor deze respondenten als een verrassing dat uit het nieuwe collegeakkoord blijkt dat het handhavingsbeleid aangepast moet worden.

3.6 Samenvatting bevindingen

| Onderzoeksvragen | Normen | Samenvatting bevindingen en oordeel (+ = goed, +/- = voldoende, maar kan worden verbeterd, -= matig) |
|---|---|---|
| <p><i>Opsporen en voorkomen van illegale situaties</i></p> <p>1) Ligt in het gemeentelijk beleid vast hoe de opsporing van illegale situaties plaats moet vinden?</p> <p>2) Hoe houdt de gemeente in de gaten of er illegale situaties zijn? Hoe spoort zij illegale situaties op?</p> <p>3) Als derden illegale situaties aandragen bij de gemeente, hoe komt het dan dat de gemeente deze illegale situatie niet zelf al opgepakt heeft in een handhavingstraject?</p> | <p>a) In het beleid ligt vast hoe de gemeente illegale situaties voorkomt, hoe zij illegale situaties opspoort en welke prioriteiten hierbij gesteld worden.</p> <p>b) De gemeente houdt zich bij het voorkomen en opsporen van illegale situaties aan het vastgestelde beleid en de geldende regels.</p> | <p>In het handhavingsbeleid ligt vast hoe illegale situaties voorkomen worden, hoe illegale situaties worden opgespoord (door verschillende vormen van toezicht) en de prioritering van de handhaving. De praktische uitvoering staat in de uitvoeringsprogramma's. De uitvoering is conform het beleid en regelgeving.</p> <p>+</p> |
| <p><i>Tot stand komen van advies</i></p> <p>4) Hoe verloopt het interne proces van het tot stand komen van een ambtelijk advies betreffende handhaving en legalisering tot en met de besluitvorming? Hoe is dit intern georganiseerd? Welke handelingsvrijheid heeft het college? Waar is dit vastgelegd?</p> <p>5) Zijn er beleidskaders op basis waarvan het college hierbij besluiten kan nemen? En zo ja, welke?</p> <p>6) Met welke argumenten worden college en/of raadsadviezen hieromtrent onderbouwd en zijn die openbaar?</p> <p>7) Is er bij het verloop van het interne proces verschil tussen illegale situaties die de gemeente opgespoord heeft en illegale situaties die derden aangedragen hebben?</p> | <p>c) De dossiers van handhaving- en legaliseringstrajecten zijn compleet en hierdoor is het verloop van het interne proces van totstandkoming van een ambtelijk advies tot en met de besluitvorming op papier volgbaar en zijn genomen stappen, overwegingen en argumenten helder.</p> <p>d) Beleidskaders liggen vast op papier, zodat duidelijk is binnen welke kaders (wet en regelgeving) besluiten genomen moeten worden.</p> | <p>Het handhavingsproces staat beschreven en de processtappen zijn uitgewerkt. De stappen worden vastgelegd in een registratiesysteem. De meeste handhavingzaken worden door ambtenaren in mandaat afgehandeld. College kan betrokken worden door ambtenaren maar ook door burgers. De handelingsvrijheid van het college is vastgelegd in het beleid. De argumenten bij de besluitvorming liggen vast in college-adviezen en in de brieven aan inwoners. Bij het verloop van een handhavingstraject maakt het niet uit door wie de illegale situatie is opgespoord/aangedragen.</p> <p>+</p> |

| | | |
|--|---|--|
| <p><i>Besluitvorming</i></p> <p>8) Op basis van welke argumenten vindt besluitvorming betreffende handhaving en legalisering plaats? Is de argumentatie consequent, transparant en onpartijdig?</p> <p>9) Is er onderscheid in de besluitvorming tussen illegale situaties die de gemeente opgespoord heeft en illegale situaties die derden aangedragen hebben?</p> | <p>e) De besluitvorming voldoet aan wet- en regelgeving (beleid en kaders)</p> <p>f) De besluitvorming is consequent</p> <p>g) De gemeente maakt bij de besluitvorming een onpartijdige afweging van alle belangen.</p> <p>h) De gemeente motiveert haar besluiten helder en duidelijk.</p> | <p>Bij twee van de bestudeerde (9) cases is het college betrokken en heeft B&W een besluit genomen. Deze besluiten waren conform het advies van de ambtenaren.</p> <p>Bij de onderzochte cases zijn de besluiten helder en duidelijk gemotiveerd en voldoen aan wet- en regelgeving. Belangen zijn zorgvuldig afgewogen.</p> <p>Bij de besluitvorming maakt het niet uit door wie de illegale situatie is opgespoord/aangedragen.</p> <p>+</p> |
| <p><i>Communicatie</i></p> <p>10) Communiqueert de gemeente bij handhaving en legaliseringstrajecten richting betrokkenen de argumenten voor een toe- of afwijzing. En zo ja hoe?</p> | <p>i) De gemeente informeert actief alle belanghebbenden bij de afhandeling van handhaving- en legaliseringstrajecten. Hierbij motiveert de gemeente haar besluiten duidelijk en begrijpelijk.</p> | <p>De communicatie tussen de ambtenaren en belanghebbenden vindt informeel plaats via mail en telefoon. Formele besluiten met argumenten worden per brief gecommuniceerd en duidelijk gemotiveerd.</p> <p>De gemeente heeft geen communicatiestrategie, terwijl dit wel in het beleidsplan opgenomen is.</p> <p>+/-</p> |
| <p><i>Rol van de raad</i></p> <p>11) Wat is de rol van de raad bij handhaving en legalisering?</p> <p>12) Hoe informeert het college de raad inzake handhaving en legalisering, zodat de raad haar rol kan uitoefenen?</p> | <p>j) De rol van de raad bij handhaving en legalisering is duidelijk vastgelegd.</p> <p>k) De raad wordt zodanig geïnformeerd dat hij zijn rol kan vervullen.</p> | <p>De raad is betrokken geweest bij het tot stand komen van het beleid. De vaststelling van het beleid is de bevoegdheid van het college. De raad heeft het beleid ter informatie ontvangen.</p> <p>De raad ontvangt jaarlijks het uitvoeringsprogramma en jaarverslag en kan op deze wijze controleren en bijsturen.</p> <p>+</p> |

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Op basis van de bevindingen die beschreven zijn in hoofdstuk 3 concludeert de rekenkamercommissie dat het college van de gemeente Bunnik in de onderzoeksperiode (2012-2013) handelde volgens het vastgestelde handhavingsbeleid en volgens wet- en regelgeving. Het handhavingsproces verliep naar de mening van de rekenkamercommissie in deze periode duidelijk, transparant en onpartijdig. Het beleid wordt strikt en consequent toegepast en hierdoor is er in tegenstelling tot een verder verleden weinig discussie over de uitvoering en geen sprake van precedentwerking.

Het vigerende handhavingsbeleid in de gemeente Bunnik dateert van 2011 en is in 2013 op kleine onderdelen aangepast. In dit beleid is duidelijk vastgelegd hoe illegale situaties moeten worden opgespoord, welke prioritering geldt en hoe de handhaving moet plaats vinden. In de praktijk vindt dit ook zo plaats. Ook staat in het beleid hoe de gemeente illegale situaties wil voorkomen, met name door actieve communicatie naar de burgers. Een communicatiestrategie zou hiervoor opgesteld worden, maar deze strategie is er tot op heden (medio 2014) nog niet gekomen. De rekenkamercommissie deelt hierover de mening van de respondenten dat een dergelijke strategie een positieve bijdrage kan leveren aan het bevorderen van de spontane naleving en het vergroten van draagvlak door burgers.

Hoewel de rekenkamercommissie concludeert dat het handhavingsbeleid en de uitvoering ervan in de onderzoeksperiode goed voldoet in de gemeente Bunnik, is tijdens het onderzoek naar voren gekomen dat het college het huidige handhavingsbeleid wil aanpassen omdat de regelgeving in de huidige bestemmingsplannen maatschappelijk niet gewenst zou zijn en mogelijk te strikt en te belemmerend. Zo staat in het nieuwe coalitie akkoord (2014) dat facilitering van mantelzorg bijvoorbeeld met de huidige regelgeving en handhaving belemmerd wordt. Van omliggende gemeenten is echter bekend dat daar sprake is van een zgn. 'paraplubepaling mantelzorg' die van toepassing is op alle bestemmingsplannen, waardoor dergelijke steeds essentiëlere zorg direct gefaciliteerd kan worden. Voordeel van een dergelijke regel-aanpak is ook dat het voor alle burgers transparant is hoe de regels zijn. Minder strikte handhaving leidt naar de mening van de rekenkamercommissie tot minder transparantie en eenduidigheid. Aanpassen van het handhavingsbeleid vanwege niet gewenste regelgeving in bestemmingsplannen is naar onze mening dan ook niet gewenst. Handhaving dient ons inziens enerzijds om de door de raad aangegeven kaders (vastgelegd in de bestemmingsplannen) te beschermen en anderzijds als input voor de raad om bestemmingsplannen te wijzigen/actualiseren.

4.2 Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies heeft de rekenkamercommissie voor het college van B&W twee aanbevelingen geformuleerd:

- 1) Evalueer het huidige handhavingsbeleid en de uitvoering ervan op de punten waarvan in het coalitieakkoord aangegeven wordt dat het beleid niet voldoet. Besluit op basis van de evaluatie of het handhavingsbeleid dan wel de regelgeving in de bestemmingsplannen aangepast moet worden. Op die manier kan naar de toekomst toe op basis van een duidelijk RO-beleid een duidelijk handhavingsbeleid vorm krijgen.
- 2) Stel op korte termijn een communicatiestrategie op, waarin met name aandacht is voor de communicatie naar burgers. Hierdoor kan de spontane naleving door burgers en het draagvlak worden vergroot. Stel deze strategie vast.

Bestuurlijke reactie van het college van B&W

De rekenkamercommissie Vallei- en Veluwerand heeft een onderzoek uitgevoerd naar handhaving en legalisering op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwregelgeving in de gemeente Bunnik. Op 2 oktober 2014 hebben wij de eindrapportage van het onderzoek ontvangen, met het verzoek om daarop een bestuurlijke reactie te geven.

Allereerst willen wij onze dank uitspreken aan de rekenkamercommissie voor het voorliggende rapport. Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de resultaten. Het rapport geeft duidelijk inzicht in de wijze waarop in de gemeente Bunnik het handhavingsbeleid is uitgevoerd in de jaren 2012 en 2013 en geeft een aantal richtlijnen waarmee we kunnen werken aan verbetering van deze taken. Op 1 september 2014 is op ambtelijk niveau al een technische reactie op het rapport gegeven. Deze reactie is verwerkt in voorliggende rapportage. Wij zien geen aanleiding om op dit moment een verdere reactie te geven op de tekst van het rapport.

Het college is verheugd te kunnen constateren dat de gemeente Bunnik in de onderzoeksperiode handelde volgens het vastgestelde handhavingsbeleid en volgens alle geldende wet- en regelgeving. Ook zijn wij blij dat het handhavingsproces duidelijk, transparant en onpartijdig is verlopen. Terecht wordt in het rapport opgemerkt dat het college van plan is het huidige handhavingsbeleid aan te passen omdat de huidige regelgeving in bestemmingsplannen soms ontwikkelingen frustreert die vanuit maatschappelijk of landschappelijk oogpunt juist wel gewenst zijn. Komende periode willen wij verder uitwerken wat de mogelijkheden zijn om als gemeente méér met inwoners van Bunnik mee te denken en te belemmerende regelgeving te versoepelen. Daarbij zullen we de aanbevelingen die door de rekenkamercommissie zijn gedaan uiteraard ter harte nemen.

De rekenkamercommissie doet in haar rapport een tweetal aanbevelingen. Wij geven per aanbeveling een korte reactie.

1. Evalueer het huidige handhavingsbeleid en de uitvoering ervan op de punten waarvan in het coalitieakkoord aangegeven wordt dat het beleid niet voldoet. Besluit op basis van de evaluatie of het handhavingsbeleid dan wel de regelgeving in de bestemmingsplannen aangepast moet worden. Op die manier kan naar de toekomst toe op basis van een duidelijk RO-beleid een duidelijk handhavingsbeleid vorm krijgen.

Wij onderschrijven deze aanbeveling om het huidige handhavingsbeleid in relatie tot de ruimtelijke regelgeving te evalueren. Deze evaluatie en eventuele herijking van het handhavingsbeleid hebben wij opgenomen in de planning voor 2015.

2. Stel op korte termijn een communicatiestrategie op, waarin met name aandacht is voor de communicatie naar burgers. Hierdoor kan de spontane naleving door burgers en het draagvlak worden vergroot. Stel deze strategie vast.

Wij delen de opmerking van de rekenkamercommissie dat preventieve handhavingsinstrumenten zoals communicatie en voorlichting, een positieve bijdrage kunnen leveren aan de spontane naleving van inwoners en bedrijven. Wij zullen dit punt dan ook bij de in 2015 geplande evaluatie en eventuele herziening van het handhavingsbeleid betrekken.

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie is verheugd met de positieve reactie van het college van B&W op het onderzoeksrapport. Het stemt ons tevreden dat het college de aanbevelingen ter harte neemt en er in 2015 een vervolg aan wil geven. Over twee tot drie jaar zullen wij een doorwerkingsonderzoek uitvoeren om te kijken hoe de aanbevelingen- als deze ook door de raad worden overgenomen- zijn opgevolgd.

Bijlage 1 Selectiecriteria onderzoeksonderwerpen rekenkamercommissie

| Handhaving en legalisering getoetst aan selectiecriteria voor onderzoek | |
|---|--|
| Relevantie: Is er sprake van een groot maatschappelijk, organisatorisch, bestuurlijk en/of financieel belang? | Het onderwerp is aangedragen door de auditcommissie van Bunnik. Het onderzoek richt zich op handhaving en legalisering. Het gaat hierbij om grote en kleine zaken. Met enige regelmaat dienen inwoners verzoeken voor bestemmingsplanwijzigingen in, om daarmee illegale situaties te legaliseren. Het onderzoek dient hiermee een maatschappelijk belang. |
| Risico's: Is er sprake van risico's voor de doelmatigheid, rechtmatigheid of doeltreffendheid? | In het onderzoek kan gekeken worden of handhaving- en legaliseringstrajecten consequent verlopen. Het risico is aanwezig dat het beleid niet consequent uitgevoerd wordt. Hiermee is het onderzoek gericht op de rechtmatigheid van de uitvoering van het beleid. |
| Toegevoegde waarde: Is het onderwerp niet onlangs onderzocht door anderen? En worden er structurele leereffecten verwacht? | In Bunnik is dit onderwerp nog niet door anderen onderzocht. Het onderzoek is gericht op het formuleren van structurele leereffecten. |
| Capaciteit: Is de rekenkamercommissie in het bijzonder geschikt om onderzoek te doen naar het onderwerp op basis van haar bevoegdheden, kennis of vaardigheden? | De rekenkamercommissie beschikt over de capaciteit om dit onderzoek te doen: benodigde kennis, bevoegdheden en vaardigheden zijn aanwezig. Een extern bureau kan indien nodig ingeschakeld worden voor een second opinion. |
| Subsidiariteit: Kan de onderzoeksvraag op een andere, meer eenvoudige manier worden beantwoord? | Waar mogelijk zal de rekenkamercommissie bij dit onderzoek gebruik maken van aanwezige gegevens bij de gemeente Bunnik beschikbare documenten en rapportages. |
| Variatie: Is er voldoende variatie in de onderwerpen die de rekenkamercommissie in één jaar en over de jaren heen onderzoekt? Ook dient er onderscheid te worden gemaakt in onderzoek naar de bedrijfsvoering en beleidsonderzoek. | De rekenkamercommissie heeft nog geen onderzoek gedaan naar handhaving en legalisering in Bunnik. |

Bijlage 2 Bestudeerde documenten

Gemeente Bunnik, Beleidsnota handhaving 2004, 31 aug 2004

Gemeente Bunnik, Integraal handhavingsbeleid, versie 27 jun 2011

Gemeente Bunnik, besluitenlijst Voorronde Open Huis, discussienota integraal handhavingsbeleid, 22 sep 2011

Gemeente Bunnik, Integraal handhavingsbeleid Uitvoeringsprogramma 2012, 24 jan 2012

Gemeente Bunnik, besluitenlijst Voorronde Open Huis, discussienota handhavingsbeleid, 22 mrt 2012

Gemeente Bunnik, mandaatregeling 2012, vastgesteld op 25 sep 2012

Gemeente Bunnik, Strategienota Toezichts- en handhavingsbeleid 2012-2015, eerste herziening, 28 mei 2013

Gemeente Bunnik, afd. Backoffice Omgeving, Uitvoeringsprogramma 2013 Handhaving, 28 mei 2013

Gemeente Bunnik, afd. Backoffice Omgeving, Evaluatie uitvoeringsprogramma & rapportage vergunningen 2012, 28 mei 2013

Gemeente Bunnik, Informatienota aan raad "handhavingsbeleid en uitvoeringsrapportage Wabo", 3 jun 2013

Gemeente Bunnik, Bestemmingsplan buitengebied Bunnik 2011, 24 nov 2011

Gemeente Bunnik, Bestemmingsplan dorp Bunnik 2012, 27 juni 2013

Zorgzekerheid en Realisme, coalitieakkoord Bunnik 2014-2018, 22 april 2014

Procesbeschrijving handhaving omgevingsrecht (Sensus), versie 26 mei 2014

Gemeentelijke dossiers van 9 handhavingszaken

Bijlage 3 Respondenten

Portefeuillehouder

Portefeuillehouder

Tijdelijk Hoofd Backoffice omgeving / Hoofd projectmanagementbureau

Coördinator Cluster Backoffice Omgeving

Handhavingsjurist

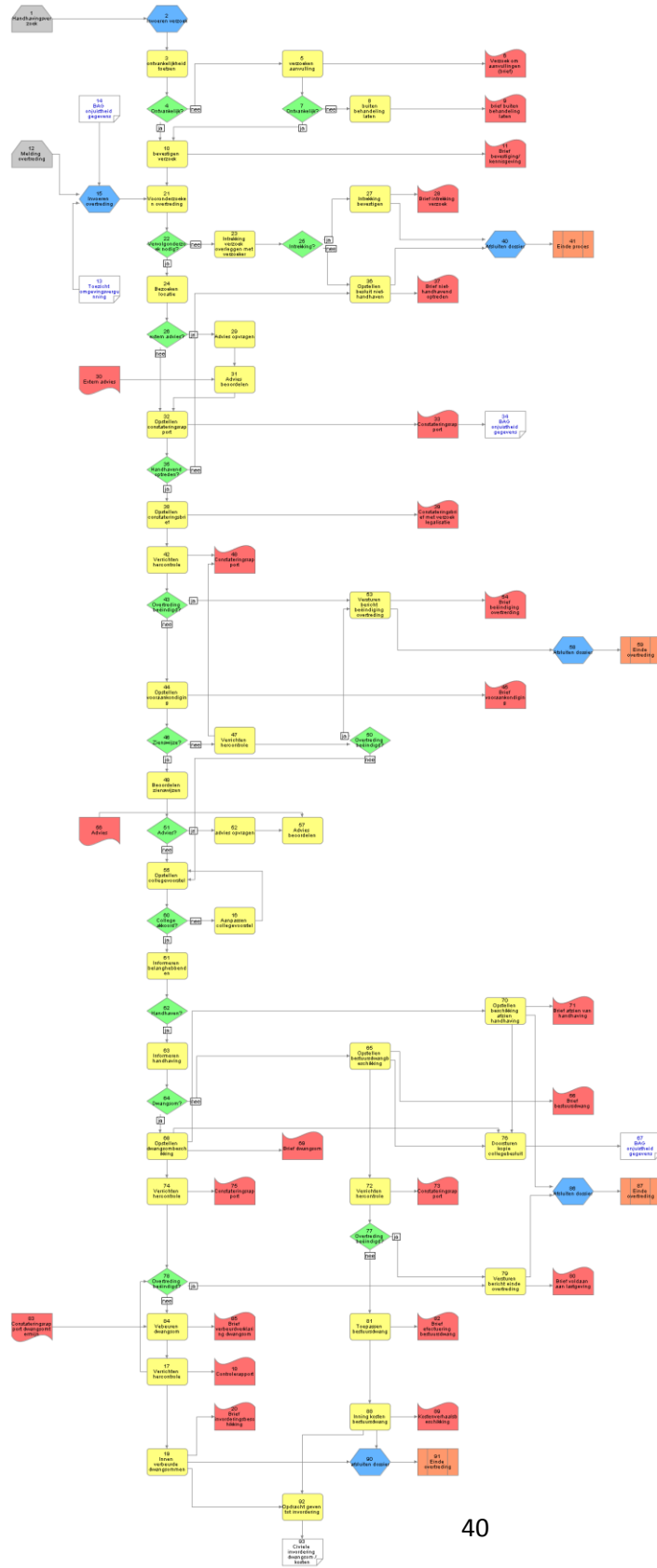
Handhavingsjurist

Toezichthouder

Bijlage 4 Toezichtvormen in de gemeente Bunnik

| <i>Toezicht-vorm</i> | <i>Activiteiten</i> | <i>Toelichting toezicht</i> |
|----------------------|---|---|
| Vegunnings-gericht | Toezicht op bouwen | Het gaat hier om toezicht na het verlenen van omgevingsvergunning voor bouwactiviteit. Diverse bouwwerken zijn geclusterd naar categorieën, op basis van fysieke kenmerken. Per cluster is het risico, het naleeftekort en de prioriteit bepaald. Deze zijn weergegeven in een bouwtoezichtmatrix. In de matrix is aangegeven op welke momenten tijdens de realisatie van een bouwwerk inspectie dient plaats te vinden door de toezichthouders/inspecteurs. Daarnaast is ook de diepgang van de inspectie aangegeven. In de praktijk is het de verantwoordelijkheid van de toezichthouder om te bepalen wanneer en met welke intensiteit er tijdens de uitvoering van een project moet worden gecontroleerd. |
| | Toezicht op slopen | Het gaat hier om toezicht na het verlenen van een omgevingsvergunning voor sloopactiviteit. Het toezicht wordt gehouden op de wijze van slopen, de veiligheid van het sloopterrein en de directe omgeving, het omgaan, verwerken en afvoeren van diverse soorten sloopafval, waaronder asbest. De activiteit Sloop is gemiddeld geprioriteerd, het toezicht op het verwijderen van asbest is hoog geprioriteerd. Bij een sloop vindt in principe 1x controle plaats, bij grote slopen met veel risico wordt gemiddeld 2x gecontroleerd. |
| | Toezicht op aanleggen | Dit toezicht heeft betrekking op uitvoering van een werk (geen bouwwerk) of werkzaamheden, bijvoorbeeld het afgraven van grond of het rooien van een houtwal. Een bestemmingsplan, een beheersverordening of een voorbereidingsbesluit bepalen of een vergunning nodig is. Controle wordt uitgevoerd voor aanvang van het werk en na afloop. |
| | Toezicht op wijzigen monumenten | Toezicht heeft betrekking op een vergunning verleend voor wijzigen (slopen, herstel, restauratie) van (aangewezen) monumenten. Dit toezicht heeft een gemiddelde prioriteit. |
| | Toezicht op omgevingsvergunning en met een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van het ministerie van Economische Zaken. | Tijdens reguliere controles wordt toegezien op het naleven van de voorschriften uit de vvgb. Het ministerie kan een handhavingverzoek indienen, bijvoorbeeld als er activiteiten in de gemeente plaatsvinden die strijdig zijn met de Flora- en faunawet. |
| Object-gericht | Brandveiligheid en milieu in de gebruiksfase. | Deze activiteit wordt door de ODRU uitgevoerd d.m.v. een dienstverleningsovereenkomst en valt daarmee buiten het rekenkameronderzoek. |
| | Toezicht op evenementen. | Deze activiteit heeft niet te maken met bouwregelgeving en bestemmingsplanregels en valt daarom buiten het rekenkameronderzoek. |
| Gebieds-gericht | Regulier gebiedstoezicht openbare ruimte | Dit toezicht wordt uitgevoerd door generalistische toezichthouders. Het toezicht vindt plaats naar aanleiding van klacht of melding maar betreft ook regulier toezicht binnen een bepaald gebied. De verdeling van de capaciteit per gebied wordt o.a. bepaald door daadwerkelijk voorkomende overtredingen. |
| | Toezicht bodemsanering en Besluit bodemkwaliteit | Dit betreft een uitvoeringstaak van de ODRU en valt buiten het rekenkameronderzoek. |

Bijlage 5 Procees handhaving omgevingsrecht



Bijlage 6 Handhavingsinstrumenten van de gemeente Bunnik

Constateringsbrief

Bij het constateren van een illegale activiteit of overtreding zal er altijd een constateringsbrief worden verstuurd. Hierin wordt afhankelijk van de zaak en activiteit een redelijke hersteltermijn opgenomen om de illegale situatie of overtreding ongedaan te maken.

Voornemen

Na de hersteltermijn uit de constateringsbrief vindt een tweede controle plaats (dit is de eerste hercontrole). Als opnieuw een (zelfde) overtreding wordt geconstateerd wordt een tweede brief (voornemen) gestuurd. In het voornemen wordt aan de overtreder medegedeeld dat het betreffende bestuursorgaan van plan is om handhavend op te treden tegen de illegale situatie (dan wel met een last onder dwangsom of door het opleggen van bestuursdwang). De overtreder krijgt hierbij de kans om de illegale situatie eerst zelf binnen een bepaalde termijn te beëindigen. De overtreder heeft de mogelijkheid om mondeling of schriftelijk te reageren op de vooraanschrijving (zienswijze). Het bestuursorgaan neemt deze zienswijze mee bij de uiteindelijke besluitvorming.

Definitieve aanschrijving

Als het bestuursorgaan daadwerkelijk handhavend wil optreden zal de overtreder daarvan door middel van een officieel besluit in kennis worden gesteld. Het bestuursorgaan staat een aantal instrumenten ter beschikking om handhavend op te treden. Die instrumenten worden hieronder beschreven.

Last onder bestuursdwang

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn bestuursorganen bevoegd tot het opleggen van bestuursdwang. In dit geval moet de overtreder binnen een bepaalde termijn aan een last voldoen (bijvoorbeeld het beëindigen en beëindigd houden van een illegale situatie). Als dit niet of niet tijdig gebeurt zal het bestuursorgaan zélf de last ten uitvoer brengen. De kosten hiervan kunnen op de overtreder worden verhaald. Te denken valt bijvoorbeeld aan het afbreken van een illegaal bouwwerk, maar ook aan de sluiting van een café wegens het voortdurend overtreden van de sluitingstijden. Bestuursdwang is een herstelsanctie, dat wil zeggen dat de sanctie gericht is op het herstellen van de rechtsorde en dus niet op het bestraffen van de overtreder. Het opleggen van bestuursdwang is een besluit in de zin van de Awb en is vatbaar voor bezwaar en beroep door belanghebbenden.

Last onder dwangsom

Een bestuursorgaan dat bevoegd is om bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan ook een last onder dwangsom opleggen. In dit geval moet de overtreder binnen een bepaalde termijn uitvoering geven aan de last (bijvoorbeeld het beëindigen en beëindigd houden van een illegale situatie). Als dit niet of niet op tijd gebeurt, moet de overtreder de dwangsom betalen aan het bestuursorgaan. De dwangsom kan worden vastgesteld op een bedrag ineens, per tijdseenheid of per overtreding. De last onder dwangsom is weliswaar een pressiemiddel, maar net als bestuursdwang een herstelsanctie. Een last onder dwangsom is een besluit in de zin van de Awb en is vatbaar voor bezwaar en beroep door belanghebbenden.

Proces-verbaal

Overtredingen van de Wabo en de APV zijn strafbaar gesteld. De Wabo is gekoppeld aan de

Wet Economische Delicten (WED). Hieruit volgt de strafbaarheidstelling en de hoogte van de boete. Een proces-verbaal kan worden opgemaakt door de BOA of de politie.

Bestuurlijke boete

De 'bestuurlijke boete' staat buiten het handhaven in het kader van de Wabo. Het is voor gemeenten een instrument om zelfstandig op te treden tegen overtredingen van de APV. Deze overtredingen komen veel voor en veroorzaken overlast. Hierbij kan gedacht worden aan overlast en uitstallingen. De bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte is gebaseerd op artikel 154b Gemeentewet. De gemeenteraad kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtredingen van voorschriften uit zijn verordeningen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die tevens krachtens artikel 154 strafbaar zijn gesteld. (In de praktijk wordt hier geen gebruik van gemaakt ook niet door andere gemeenten).

Bestuurlijke strafbeschikking

Ook de bestuurlijke strafbeschikking staat buiten het handhaven in het kader van de Wabo. Het kan als instrument worden gebruikt tegen overlastgevend overtredingen in de openbare ruimte. De bestuurlijke strafbeschikking is een strafrechtelijke procedure en is onderdeel van de Wet OM-afdoening. De gemeente-BOA (buitengewoon opsporingsambtenaar) kan zo'n bestuurlijke strafbeschikking opleggen. Hij/zij mag enkel een bestuurlijke strafbeschikking opleggen voor strafbare feiten die staan opgenomen in de feitenlijst in de bijlage bij het Besluit OM-afdoening. Hij/zij stuurt het proces-verbaal door naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) te Leeuwarden. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het OM zijn verantwoordelijk voor de verwerking, inning en rechtsbescherming. De gemeente mag overigens een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking niet beide naast elkaar toepassen.

Intrekken van de vergunning

Als een vergunninghouder de voorschriften uit een vergunning niet naleeft, dan is het intrekken van deze vergunning in beginsel geoorloofd. Als er sprake is van een gebonden beschikking (het bestuur heeft geen beleids- of beoordelingsvrijheid om de vergunning te weigeren), dan moet de betreffende onderliggende wet wel de mogelijkheid bieden om de vergunning in te trekken. De omgevingsvergunning kan op grond van de artikelen 2.33 en 5.19 van de Wabo in een aantal gevallen worden ingetrokken. Bij zogenaamde vrije beschikkingen kan in het algemeen sneller tot intrekking worden overgegaan. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.