

HANDHAVING BOUWREGELGEVING

AUGUSTUS 2010

INHOUD

1. Doel van het onderzoek	3
2. Normenkader en werkwijze	4
3. Vraagstelling	5
4. Ontwikkelingen	5
5. Bouwregelgeving	6
6. Handhavingsbeleid	8
7. Handhavingspraktijk	10
8. Conclusies en aanbevelingen	14
9. Bestuurlijk wederhoor	
10. Nawoord	

BIJLAGE

Prestaties handhaving bouwregelgeving 2009	[16]
--	------

1. DOEL VAN HET ONDERZOEK

Vooraf

In haar *Werkprogramma 2008-2010* (oktober 2008) stelde de rekenkamercommissie een vooronderzoek naar het handhavingsbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening, bouwen en brandveiligheid in het vooruitzicht. In januari 2009 informeerde de commissie de raad over de uitkomst van het uitgevoerde vooronderzoek. De rekenkamercommissie was tot de conclusie gekomen dat handhaving een onderwerp is dat, gelet op aspecten als actualiteit, effectiviteitsvragen, financieel belang en mogelijke leereffecten, in aanmerking komt voor een rekenkameronderzoek.

Geconstateerd moest echter worden dat de ervaringen van de gemeente met de uitvoering van de beleidsnota *Zichtbare Handhaving Bouwregelgeving* (november 2007) en met de voorgenomen 'integrale handhaving' - de coördinatie van het toezicht uit hoofde van bouwregelgeving, milieu, waternet en politie - begin 2009 nog beperkt van omvang waren. De uitvoering van het rekenkameronderzoek werd daarom uitgesteld naar de tweede helft van 2009.

Na het voor de eerste maal verschijnen van het wettelijk verplichte *Jaarverslag 2008 over de bestuursrechtelijke handhaving uit hoofde van de Woningwet en de Wet Ruimtelijke Ordening* (oktober 2009) achtte de rekenkamercommissie de tijd rijp voor het starten van haar onderzoek naar de handhaving van de bouwregelgeving in Wijdemeren. Besloten werd het onderwerp gebruiksvergunningen/ brandveiligheid in dit onderzoek buiten beschouwing te laten met het oog op de integratie van de brandweer van Wijdemeren in de Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek. De ingrijpende gevolgen van deze integratie voor de aansturing en de inrichting van de werkorganisatie maakten een onderzoek minder zinvol.

De rekenkamercommissie heeft haar projectbeschrijving van het *Onderzoek Handhaving Bouwregelgeving* in december 2009 aan de raad en het college gezonden. Met het onderzoekswerk werd in januari 2010 begonnen.

Onderzoeksdoelstelling

In december 2007 stemde de gemeenteraad in met de beleidsnota *Zichtbare Handhaving Bouwregelgeving*¹. In deze nota werd "een stringenter beleid" in de handhaving bestemmingsplannen en bouwregelgeving aangekondigd. Een breuk met de tot dan in sterke mate reactieve handhavingspraktijk - waarin vooral werd gewerkt in reactie op ontvangen klachten ('piepsysteem') - werd in het vooruitzicht gesteld.

De beoordeling van de resultaten van het nieuwe handhavingsbeleid stond centraal in het rekenkameronderzoek.

¹ Hoofdstuk 6 van dit rapport biedt een samenvatting van de voornemens uit de nota.

Het streven van de rekenkamercommissie was erop gericht te rapporteren op een tijdstip waarop haar inzichten nog een rol zouden kunnen spelen bij beslissingen over door de gemeente Wijdmeren bij de implementatie van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)² te treffen maatregelen. Overigens zij hierbij met nadruk aangetekend dat de beoordeling of Wijdmeren als 'Wabo-proof' kan worden, buiten het bestek van dit rekenkameronderzoek valt.

Uitgaande van invoering van de Wabo medio 2010 moest gekozen worden voor een kortlopend onderzoek met het karakter van een *quick scan*. De beschikbare korte tijdsspanne maakte het niet mogelijk uitvoering te geven aan het aanvankelijke voornemen om een (representatieve) groep vergunninghouders te interviewen.

Doel van het onderzoek van de rekenkamercommissie is vast te stellen hoe effectief en doelmatig uitvoering is gegeven aan de nota *Zichtbare Handhaving*, waarin beleidsvoornemens zijn geformuleerd voor de bestuursrechtelijke handhaving door de gemeente Wijdmeren op de gebieden ruimtelijke ordening (Wet Ruimtelijke Ordening) en bouwen en slopen (Woningwet).

2. NORMENKADER EN WERKWIJZE

Normenkader

De rekenkamercommissie heeft bij de uitvoering van haar onderzoek de volgende normen gehanteerd:

- Het gemeentelijk beleid inzake het toezicht op de naleving en de handhaving van de bouwregelgeving - met inbegrip van inrichtings- en gebruiksregels uit bestemmingsplannen - voldoet aan eisen van concreetheid, meetbaarheid en tijdgebondenheid.
- De gestelde beleidsdoelen worden gehaald.
- Aan de inrichting van de werkprocessen liggen doorzichtige kosten- en batenafwegingen ten grondslag.
- Er wordt voldaan aan de eisen van relevante wet- en regelgeving.

Werkwijze

Het onderzoek is verricht conform het Onderzoeksprotocol (april 2006) van de rekenkamercommissie. De werkwijze bestond uit het houden van gesprekken met de wnd. burgemeester als portefeuillehouder handhaving en het hoofd en de andere betrokken ambtenaren van de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO), alsmede het bestuderen van relevante documenten.

De onderzoeksbevindingen werden neergelegd in een concept-rapport dat in juni 2010 aan de gemeentesecretaris ter verificatie van feiten en cijfers is voorgelegd. Na verwerking van de op- en aanmerkingen uit dit technisch wederhoor is het rapport voorzien van conclusies en een aanbeveling.

Het volledige rapport is in juli 2010 voor bestuurlijk wederhoor aan het college

² Zie hoofdstuk 4 van dit rapport voor een schets van de ontwikkelingen inzake de Wabo.

van B&W voorgelegd. Het commentaar van het college werd in2010 ontvangen en is, vergezeld van een nawoord van de commissie, als apart hoofdstuk in dit rapport opgenomen.

Het onderzoek werd uitgevoerd door een projectgroep uit de rekenkamercommissie, bestaande uit C.H. Moen, projectleider, en M. Rabbae.

Wij danken al degenen die hun kennis en inzichten met de rekenkamercommissie hebben willen delen. In het bijzonder de senior medewerker Bouw- en Woningtoezicht (BWT)/Handhaving van de afdeling REO zijn wij erkentelijk voor zijn ruimhartige bijdragen aan onze informatievergaring.

3. VRAAGSTELLING

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek naar het beheer van de openbare ruimte verricht aan de hand van in ieder geval de volgende vragen:

- Is een passend beleid vastgesteld voor handhaving van de bouwregelgeving?
- Zijn organisatie en uitvoering van het toezicht en de handhaving doelmatig ingericht?
- Heeft de uitvoering tot de door het beleid beoogde resultaten geleid?
- Is er een productieve samenwerking met partijen uit andere handhavingsdisciplines?
- Is de voor toezicht en handhaving ingezette capaciteit in kwalitatief en kwantitatief opzicht toereikend?

4. ONTWIKKELINGEN

Rampen als in Enschede en Volendam, maar ook spectaculaire bouwkundige missers die zich in Tiel, Hoorn en Maastricht voordeden, hebben een eind gemaakt aan de heersende bestuurscultuur die door de Commissie-Oosting (vuurwerkcramp Enschede) als “afzien van handhaven” is getypeerd.

Nieuwe wetgeving is tot stand gekomen, waarin de gemeenten worden verplicht een handhavingsbeleid vast te stellen en hierover jaarlijks te rapporteren aan de gemeenteraad. Daarnaast kreeg de minister van VROM de bevoegdheid om van burgemeester en wethouders te vorderen handhavend op te treden. In hoofdstuk 5 wordt nader op de vigerende wetgeving ingegaan.

Andere belangrijke wetgeving is de **Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)**. Vijfentwintig vergunningstelsels, waaronder de bouw-, sloop-, kap-, milieu- en monumentenvergunning, gaan op in één nieuwe **omgevingsvergunning**, die overal in het land digitaal moet kunnen worden aangevraagd. De aanvankelijk

beoogde invoeringsdatum was 1 januari 2010. De minister van VROM heeft de Tweede Kamer in september 2009 moeten berichten over uitstel van de inwerkingtreding van de wet die toen nog bij de Eerste Kamer in behandeling was. Reden van het uitstel was dat de benodigde ICT nog niet gereed was en de betrokken overheden voldoende tijd moesten krijgen om te oefenen met de software voor het Omgevingsloket Online. De Eerste Kamer heeft in maart 2010 de Invoeringswet Wabo aanvaard.

Vlak voor de afsluiting van dit rapport heeft de demissionair minister van VROM, na overleg met IPO en VNG, besloten tot invoering van de Wabo op 1 oktober 2010.

Verder is van belang het plan van het kabinet om, overeenkomstig het advies van de Commissie-Mans (2008), regionale omgevingsdiensten tot stand te brengen teneinde de bestuurlijke en ambtelijke drukte rond vergunningverlening terug te dringen en een eind te maken aan de versnippering van het toezicht op het VROM-terrein. De omgevingsdiensten zouden tot taak moeten krijgen: het voorbereiden van omgevingsvergunningen, het toezicht op de naleving van VROM-regels (wonen, ruimte, milieu) en het voorbereiden van sancties op overtredingen van genoemde regels. De gedachten gaan uit naar ten hoogste vijftientig omgevingsdiensten, waarvan de werkgebieden zoveel mogelijk samenvallen met de veiligheids- en politieregio's. De minister van VROM heeft eind 2009 met de VNG en het IPO overeenstemming bereikt over de taken en bevoegdheden van wat inmiddels **regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)** zijn gaan heten. De provincies voeren de regie bij het per 1 januari 2012 realiseren van een "robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur". Naar aanleiding van de behandeling van de Invoeringswet Wabo in de Eerste Kamer is inmiddels besloten de koppeling Wabo/RUD los te laten. Tevens is het voornemen om de oprichting van een RUD wettelijk verplicht te stellen ingetrokken. Het is aan de provincies en gemeenten om gezamenlijk de inrichting van de regionale samenwerking ("regionaal maatwerk") te bepalen.

5. BOUWREGELGEVING

De voorschriften uit de Woningwet en de Wet Ruimtelijke Ordening vormen het wettelijk kader voor de handhavingstaken.

De bouwregelgeving³ bestaat uit een breed pakket aan voorschriften, opgenomen in de **Woningwet** en in de daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur, waaronder het Bouwbesluit 2003, alsmede in de gemeentelijke Bouwverordening. In de Woningwet stelt de overheid kwaliteitseisen aan het uiterlijk, de veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid van gebouwen en bouwwerken. De handhaving van de Woningwet en de regelgeving die hieruit voortvloeit berust bij het college van b&w. Het college beschikt hiertoe over twee categorieën bestuurlijke handhavingsbevoegdheden: toezichtbevoegdheden en sanctiebevoegdheden. Sanctiemiddelen zijn (a) bestuursdwang (fysiek ongedaan maken van de illegale toestand, op kosten van de overtreder), (b) het opleggen van een last onder dwangsom tot beëindiging van een illegale toestand, of (c) een vermaning tot het stoppen van bouw- of sloopwerkzaamheden.

Een belangrijk deel van het toezicht op de naleving en van de inzet van sanctiemiddelen vloeit voort uit de verbodsbepalingen van de Woningwet (artikel 40).

³ Bron: *Handreiking handhaven bouwregelgeving*, VROM 2007.

Op grond hiervan is het verboden:

- zonder of in afwijking van een bouwvergunning te bouwen;
- een bouwwerk in stand te houden dat zonder of in afwijking van een bouwvergunning is gebouwd.

Een uitzondering hierop vormt het bouwvergunningsvrij bouwen, zoals omschreven in de Woningwet (artikel 43).

De gemeente is verantwoordelijk voor het eerstelijns toezicht op de naleving van de bouwregelgeving. Indien zij hierbij ernstig in gebreke blijft, heeft de minister van VROM op grond van de Woningwet de bevoegdheid om te vorderen dat de gemeente handhavend gaat optreden. Bij het nalaten daarvan kan de minister zelf - op kosten van de gemeente - tot handhaving overgaan.

De **Wet Ruimtelijke Ordening** (WRO) is in 2008 geheel herzien. De nieuwe wetgeving stelt de gemeente in staat tot beter toezicht op de naleving van de inrichtings- en gebruiksregels uit bestemmingsplannen dankzij:

- betere toezicht- en handhavingsmogelijkheden;
- meer instrumenten voor handhaving;
- koppeling van de handhaving aan het strafrecht.

Daarnaast heeft de minister van VROM de mogelijkheid gekregen tot ingrijpen als de gemeente haar handhavende taak op het gebied van ruimtelijke ordening onvoldoende uitoefent.

Tenslotte verdient vermelding de uitbreiding van het hiervoor vermelde repertoire van sanctiemogelijkheden met de bestuurlijke strafbeschikking. De vierde tranche (2009) van de **Algemene Wet Bestuursrecht** maakt dit mogelijk. Anders dan de eerdergenoemde 'herstelsancties' (gericht op het herstellen van een illegale toestand) is de strafbeschikking gericht op het straffen van de overtreder ('punitieve sanctie'). De beschikking kan worden opgelegd door een door de gemeente aan te stellen Bijzondere Opsporingsambtenaar (BOA). Inmiddels is op regionaal niveau besloten gebruik te gaan maken van de bestuurlijke strafbeschikking. Het college van B& W van Wijdmeren heeft zich eind april 2010 hierbij aangesloten. Vanaf september 2010 vindt in de regio de zogenoemde "uitrol" plaats door het openbaar ministerie.

6. HANDHAVINGSBELEID

Met de eind 2007 door de raad aanvaarde **beleidsnota *Zichtbare Handhaving*** werd beoogd “een beleidsmatige impuls te geven voor stringenter beleid in de handhaving van de bouwregelgeving en bestemmingsplannen”. “Vaststelling van de nota is een signaal van doortastende en consequente handhaving”, dat - aldus het gemeentebestuur - “naar verwachting een positief effect zal hebben op het ‘naleefgedrag’, de bereidheid van burgers zich metterdaad te houden aan de vastgestelde regels en plannen”. Sleutelbegrippen van de nieuw gekozen aanpak zijn: ‘proactief’, ‘zichtbaar’ en ‘*zero tolerance*’.

In de nota is een en ander uitgewerkt in een beleid van ‘bestendig toezicht’ dat vanaf 1 januari 2008 zou worden ingevoerd. De geformuleerde voornemens ter zake worden hieronder puntsgewijs samengevat:

- Uitbreiding van de formatie van het cluster handhaving bouw- en woningtoezicht - bestaande uit een senior medewerker, een jurist en drie buiteninspecteurs - met structureel een jurist (0,5 fte.) en tijdelijk (3 maanden) een extra juridische kracht ten behoeve van de afdoening van ‘oude handhavingzaken’.
- De beschikbaarheid van de drie buiteninspecteurs voor 75% van hun tijd voor primaire inspectietaken: ‘afschouwen’, signaleren overtredingen, ‘veldcheck’ binnengekomen meldingen en periodieke controle grotere bouwprojecten.
- Iedere straat of weg wordt in principe eenmaal per week door een inspecteur aangedaan. Hiertoe worden de drie bestaande districten van de buiteninspecteurs verdeeld in vier rayons of ‘routes’ per district.
- Ter wille van de zichtbaarheid en herkenbaarheid worden de buiteninspecteurs voorzien van beletterde auto’s en dienstkleding, alsmede eigentijdse communicatiemiddelen en foto- en meetapparatuur.
- De buiteninspecteur zal volgens een vast rapportage-format - met foto’s en minimale tekst - geconstateerde overtredingen vastleggen. Bij het betrappen op heterdaad zal hij de overtreder aanspreken en zonodig de bouw stilleggen, gecombineerd met een last onder dwangsom; de ambtenaar is hiertoe bevoegd op grond van de Woningwet en de Algemene Wet Bestuursrecht.
- Een ‘communicatieoffensief’ zal worden ontplooid, teneinde de burger - mede omwille van de rechtszekerheid - goed voor te bereiden op het nieuwe handhavingsbeleid.
- Onder het motto ‘integrale handhaving’ zal goed worden samengewerkt met andere handhavingsdisciplines, zowel van binnen de gemeente als van andere overheden.
- Afstand wordt genomen van een verfijnde prioriteitsstelling omdat deze “in de praktijk complex en moeilijk uitvoerbaar” is en de gemeente juridisch kwetsbaar maakt.

- Van nieuwe bestemmingsplannen zal de eerste vijf jaar na vaststelling geen vrijstelling worden verleend, behalve bij kennelijke onjuistheid van het bestemmingsplan. Wel zijn er zogenaamde 'binnenplanse' vrijstellingsmogelijkheden.
- Er zal vanuit de ambtelijke organisatie regelmatig worden gerapporteerd aan de burgemeester als portefeuillehouder handhaving en met hem/haar worden overlegd over de "eventueel benodigde verdere fijnregeling van de beleidslijnen".
- Aan de raad wordt jaarlijks een beknopt verslag uitgebracht over de hoofdlijnen van uitvoering van de nota *Zichtbare Handhaving*. Over het totaal van de geïnde dwangsommen zal eveneens jaarlijks gerapporteerd worden.

7. HANDHAVINGSPRAKTIJK

Teneinde zicht te krijgen op de handhavingspraktijk heeft de rekenkamercommissie gesprekken gevoerd met de (wnd.) burgemeester, het hoofd REO en de medewerkers van het cluster handhaving Bouw- en Woningtoezicht (BWT). Voorts heeft zij kennis genomen van het Jaarverslag 2008 over Bestuursrechtelijke handhaving Woningwet en Wet Ruimtelijke Ordening, dat in oktober 2009 aan de raad werd aangeboden. Tenslotte heeft de commissie twaalf dossiers van lopende en afgesloten handhavingzaken bestudeerd, die te zamen een redelijk representatief beeld geven van de handhaving van de bouwregelgeving in de gemeente Wijdmeren.

Op grond van de verkregen informatie luiden de bevindingen van de rekenkamercommissie over de realisatie van de in hoofdstuk 6 geresumeerde voornemens uit de beleidsnota *Zichtbare Handhaving* als volgt.

Personeelsformatie

De formatie van het cluster handhaving bevindt zich op de voorziene sterkte van 5,5 fte. In het laatste kwartaal van 2008 werd een jurist ingehuurd ten behoeve van de afdoening van 160 'oude zaken'. De raad stelde € 35.000 beschikbaar voor de afhandeling van zogenoemde "burenruziedossiers", die een bovenmatig beslag legden op de organisatie. Vanaf het laatste kwartaal van 2008 tot heden wordt van dit budget op ad hoc basis extern juridische capaciteit ingehuurd.

De juristen van het cluster handhaving Bouw- en Woningtoezicht (BWT) treden in rechtsgedingen namens de gemeente op, behalve in geval van procureurstelling (wanneer voor het verrichten van proceshandelingen tussenkomst van een procureur verplicht is). Tot heden is er voor één dossier een uitzondering gemaakt, waarin de procesvoering door een advocatenkantoor - echter wel in samenwerking met de interne juristen - heeft plaatsgevonden.

Buiteninspecteurs

De voornemens inzake (a) de inzet van de inspecteurs voor primaire inspectietaken (b) de rayonindeling en (c) hun toerusting werden gerealiseerd. De mogelijkheid om de buiteninspecteurs elke straat eens per week aan te laten doen bleek echter te optimistisch ingeschat. De frequentie moest worden verlaagd naar eenmaal per twee à drie weken.

Uit de dossierstudie van de rekenkamercommissie is gebleken dat de voornemens betreffende de rapportagespelregels en het 'lik-op-stukbeleid' bij geconstateerde overtredingen zijn geëffectueerd. Illustratief voor het laatste is de verdubbeling van het aantal bouwstillleggingen in 2009 ten opzichte van 2008.

Communicatieoffensief

Het offensief is minder breed aangepakt dan de beleidsnota in het vooruitzicht stelde. Aan de aangekondigde intensivering van de voorlichting in de media is weinig gedaan. De voorgenomen gerichte mailing aan aannemers en architecten is achterwege gebleven.

Van ambtelijke zijde werd het nut van deze communicatieaanpak in twijfel getrokken en meer waarde gehecht aan directe voorlichting aan betrokkenen 'te velde'.

Automatisering

Het registratiesysteem waarmee vergunnings- en handhavingsprocessen worden vastgelegd komt niet aan bod in de beleidsnota *Zichtbare Handhaving*. Vanaf 1 januari 2009 wordt door de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling gebruik gemaakt van het softwareprogramma Squit XO ten behoeve van de registratie en afgifte van vergunningen, de registratie van handhavingszaken en het registreren van het inrichtingenbestand, alsmede ten behoeve van de handhaving en het plannen van controles van het cluster milieu. Squit XO, dat door meer dan de helft van de gemeenten in Nederland gebruikt wordt, is een programma in ontwikkeling. Kinderziektes zijn daarbij onvermijdelijk gebleken, maar er is zicht op genezing. Een nieuwe uitdaging voor de leverancier is het inbouwen van de Wabowerkprocessen, het implementeren van standaardbrieven en de standaard omgevingsvergunning. In de loop van 2010 zal een verdere implementatie in de gemeentelijke organisatie plaatsvinden.

Prioriteiten

De uit 2004 stammende nota *Handhaving* bevatte een gedetailleerd hoofdstuk "Risico-inschatting en prioriteitenstelling". Aanleiding daartoe vormden rechterlijke uitspraken, alsmede de destijds aanwezige werkvoorraad. In de nota *Zichtbare Handhaving* is - zoals in hoofdstuk 6 vermeld - van een expliciete prioriteitsstelling afgezien. In de praktijk wordt niettemin wel geprioriteerd aan de hand van thematische aandachtspunten, zoals asbestverwijdering en - naar aanleiding van de ondeugdelijke Maastrichtse balkons - betonwapening.

De rekenkamercommissie trof in bestudeerde dossiers bij de buiteninspecteurs in gebruik zijnde opnameformulieren aan met een verwijzing naar een prioriteitsstelling ('laag/midden/hoog'). Aangezien een dergelijke prioriteitsstelling achterhaald is, is dit item inmiddels uit het formulier verwijderd.

Prestaties

Het Jaarverslag Handhaving 2008 bevat een bijlage met een 'Kort cijfermatig overzicht' van geleverde handhavingsprestaties in geheel 2008 en de maanden januari t/m augustus 2009. In het overzicht zijn eveneens vermeld de vooraf in het Afdelingsplan REO vastgelegde streefwaarden.

De bijlage bij dit rekenkamerrapport bevat een overzicht van de in het gehele jaar 2009 geleverde prestaties op het gebied van handhaving van de bouwregelgeving, in vergelijking met de streefwaarden die vooraf voor dat jaar waren bepaald. Uit dit overzicht blijkt dat de vastgelegde prestatie-afspraken in bevredigende mate zijn nagekomen.

'Oude zaken'

De gemeente moet - aldus maakt de Raad van State duidelijk - handhavend optreden indien een verzoek tot handhaving wordt ingediend. Jaarlijks komen 90 à 120 van dergelijke verzoeken binnen. De verzoeken variëren van de hoogte van de schutting bij de burens en het gebruik van opstallen in strijd met de bestemming tot het bouwen zonder of in afwijking van de verleende bouwvergunning.

Het ruime aantal verzoeken (vergelijkingen met andere gemeenten zijn overigens niet beschikbaar) heeft vermoedelijk tenminste twee oorzaken. Uit de gevoerde gesprekken kwam naar voren dat Wijdemeren relatief rijk schijnt te zijn aan burenruzies en het in sommige delen van de gemeente een 'sport' lijkt te zijn om te trachten de gemeente te slim af te zijn.

Ten tijde van de beleidsnota *Zichtbare Handhaving* (eind 2007) was van de circa 800 vanaf 2003 bij de gemeente Wijdemeren en haar rechtsvoorgangers binnengekomen verzoeken een werkvoorraad van 165 handhavingsverzoeken ontstaan. Alle 165 verzoekers zijn in 2008 aangeschreven over al of niet handhaving van hun handhavingsverzoek. Opvallend genoeg bleven er, mede dankzij de extern ingehuurde capaciteit slechts 20 verzoeken over waarin verzoekers hun verzoek in stand hielden. Alle 'oude zaken' zijn in 2008 en 2009 afgedaan.

Mediation

Mediation is onder meer aan de orde bij een advies van de rechter om tijdens een lopende bestuursrechtelijke procedure met behulp van een mediator tot een oplossing te komen

Bij de afdeling STAF (Bestuurlijk juridische zaken) is een gemeentelijke mediator beschikbaar die in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij burenruzies over bouwkwesties, partijen kan bijstaan bij het bereiken van een oplossing.

Tenslotte bestaat de mogelijkheid externe buurtbemiddeling in te schakelen. In de regio Gooi en Vechtstreek biedt Versa Welzijn deze dienstverlening (kostenloos) aan.

Gedogen

Gedogen is slechts mogelijk op grond van een gedoogbeschikking van het college, voorzien van strikte voorwaarden. Met inbegrip van voorwaarden die uitsluiten dat anderen er rechten aan kunnen ontlenuen. Gelet op het feit dat gedogen geen wettelijke basis kent, kan de gemeente - bij klachten van burenen bijvoorbeeld – niet effectief optreden indien geen strikte condities in de beschikking zijn opgenomen.

Integrale handhaving

Belangrijke winst in effectiviteit en doelmatigheid kan worden geboekt door integrale handhaving, dat wil zeggen een intensieve samenwerking tussen de verschillende handhavingsdisciplines.

Bij de invoering van de Wabo (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) en van het daaraan gekoppelde **Besluit Omgevingsrecht (BOR)**, dat onder andere de aan de handhaving te stellen kwaliteitseisen definieert, moet de gemeentelijke organisatie op integrale handhaving ingericht zijn.

Tot nu toe is er slechts op beperkte schaal sprake van een integrale aanpak. Waar van integrale handhaving kan worden gesproken vindt dit vanuit het cluster bwt/handhaving plaats met het cluster milieu van de afdeling REO en met de brandweer. Indien het vermoeden bestaat dat op bepaalde percelen overtredingen van meerdere wetten plaatsvinden, wordt op hoc basis een integrale controle uitgevoerd door milieu, bouw- en woningtoezicht en brandweer.

Samenwerking met de politie is vastgelegd in de Bestuursovereenkomst. Voor integrale handhaving samen met Waternet (uitvoeringsorganisatie Waterschap Amstel, Gooi en Vecht - AGV) is zelden aanleiding.

Een maal per jaar vindt de zogenoemde "handhavingsestafette" plaats, waarbij door de handhavingpartners twee dagen lang, gericht op een bepaald project of thema (bijvoorbeeld een bedrijventerrein) , gezamenlijke controles worden uitgevoerd.

Zes tot negen maal per jaar vindt het Regionaal Milieuoverleg Handhaving plaats. Dit overleg richt zich steeds meer op integrale handhaving.

In februari 2009 is een *Integraal Handhavingsprogramma 2009 Wijdemeren* aan de raad gezonden. "Met dit handhavingsprogramma" - aldus het inleidende hoofdstuk - zet Wijdemeren een eerste stap naar programmatische integrale handhaving op het gebied van milieu, bouwen, wonen en ruimtelijke ordening". In het programma zijn de handhavingsactiviteiten van de clusters handhaving Milieu en handhaving BWT van de afdeling REO voor 2009 beschreven. Uit dit document blijkt impliciet dat de gemeente Wijdemeren kiest voor afstemming tussen de handhavingsdisciplines door middel van een toezichtprogramma en niet voor organisatorische integratie (bijvoorbeeld samenvoeging handhavingsclusters Milieu en BWT van afdeling REO).

In opdracht van het ministerie van VROM wordt op landelijk niveau een model van een integraal toezichtprotocol ontwikkeld, dat op het tijdstip van invoering van de Wabo gereed zou moeten zijn. Aan dit model-protocol wordt sinds 2004 gewerkt. Het tijdstip van oplevering is bij het afsluiten van dit rapport echter nog onduidelijk.

Zoals in hoofdstuk 1 is opgemerkt, valt de beoordeling of Wijdemeren als 'Waboproof' kan worden aangemerkt buiten het bestek van het onderhavige rekenkameronderzoek.

Portefeuillehouder handhaving

De burgemeester voert als portefeuillehouder handhaving periodiek overleg met de clusters handhaving BWT en Milieu. De handhavingsstrategie wordt met enige regelmaat geëvalueerd aan de hand van de casuïstiek die zich voordoet. In een beperkt aantal gevallen intervenueert de portefeuillehouder in lopende zaken teneinde vastgelopen situaties waar mogelijk vlot te trekken. Actueel onderwerp van aandacht vormt voorts de invoering van de Wabo.

De inzet van sanctiemiddelen (bestuursdwang of last onder dwangsom) vergt een besluit van het college. De portefeuillehouder legt het te nemen besluit - met inbegrip van het bepalen van de hoogte van de dwangsom - aan het college voor. Het opleggen van een last onder dwangsom bij stillegging van bouwwerkzaamheden is gemandateerd aan het hoofd REO.

Rapportage

Het college van b&w heeft in 2009 met het uitbrengen van het *Jaarverslag 2008* voldaan aan de wettelijke verplichting om jaarlijks aan de raad verslag uit te brengen over de bestuursrechtelijke handhaving in het voorgaande jaar. De in de nota *Zichtbare Handhaving* toegezegde jaarlijkse rapportage over het totaal van de geïnde dwangsommen ontbreekt echter. Uit van ambtelijke zijde verstrekte gegevens blijkt dat in 2008 geen dwangsommen zijn geïnd en in 2009 een bedrag van € 2.200 is geïnd

Opvallend is dat het Jaarverslag 2008, dat uitdrukkelijk ook in 2009 uitgevoerde werkzaamheden in de beschouwingen betreft, niet spreekt over ondernomen stappen op weg naar 'integrale handhaving' en over de voorbereidingen die zijn getroffen met het oog op de komst van de Wabo.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

Uit de toetsing van haar bevindingen aan het door haar in hoofdstuk 2 geformuleerde normenkader komt de rekenkamercommissie tot de volgende conclusies.

- ***Voldaan aan wettelijke verplichtingen***

De gemeente Wijdmeren voldoet op het gebied van het toezicht op de naleving en de handhaving van de bouwregelgeving aan de eisen van wet- en regelgeving. De wettelijke verplichting om jaarlijks aan de raad verslag uit te brengen over de bestuurlijke handhaving in het voorgaande jaar wordt nageleefd.

- ***Passend beleid***

In de beleidsnota *Zichtbare handhaving* (eind 2007) is een passend beleid vastgelegd, dat voldoet aan de eisen van concreetheid, meetbaarheid en tijdgebondenheid.

- ***Nakoming prestatie-afspraken***

De vooraf vastgelegde prestatie-afspraken zijn in bevredigende mate nagekomen. Het plan om de buiteninspecteurs elke straat eens per week aan te laten doen, bleek echter niet realiseerbaar. De voornemens betreffende het 'lik-op-stukbeleid' zijn geëffectueerd.

De eind 2007 aanwezige werkvoorraad van 'oude' handhavingsverzoeken is in 2008 en 2009 op adequate wijze afgehandeld.

- ***Werkprocessen doelmatig ingericht***

Voorzover de rekenkamercommissie heeft kunnen nagaan, zijn toezicht en handhaving op het gebied van bouwregelgeving doelmatig georganiseerd. De ingezette capaciteit is in kwalitatief en kwantitatief opzicht toereikend. Er zijn tijdig de nodige stappen gezet ter voorbereiding op de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo).

- ***Integrale handhaving nog in kinderschoenen***

Aanzetten voor integrale handhaving zijn duidelijk zichtbaar. De slag naar intensieve samenwerking tussen de verschillende handhavingsdisciplines - deels werkend onder verantwoordelijk van instanties die niet onder het gezag van de gemeente vallen - moet echter in belangrijke mate nog gemaakt worden.

De gemeente heeft binnen haar gezagsbereik impliciet gekozen voor afstemming tussen handhavingsdisciplines en niet voor organisatorische integratie.

Aanbeveling

De rekenkamercommissie beveelt aan om het per 1 oktober 2010 aanbrekende tijdperk van de omgevingsvergunning tegemoet te treden met een samenvoeging van de handhavingsclusters Milieu en Bouw- en Woningtoezicht van de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling. Uit een oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid kunnen hiermee belangrijke voordelen worden behaald.

9.BESTUURLIJK WEDERHOOR

Reactie d.d. 26 augustus 2010 College van Burgemeester en Wethouders

Met uw brief van 7 juli 2010 heeft u als voorzitter van de rekenkamercommissie ons het rapport "Handhaving Bouwregelgeving" toegezonden. Met de raadsgriffier en de gemeentesecretaris is afgesproken dat wij u - anders dan de door u in uw brief genoemde datum van 1 augustus - uiterlijk 1 september 2010 een reactie geven op het rapport. In deze brief gaan wij hier verder op in.

Reactie college

Het college kan zich vinden in de door u opgestelde rapportage en de door u gedane aanbeveling, met de kanttekening zoals hieronder vermeld.

Het college van burgemeester en wethouders heeft het rapport "Handhaving Bouwregelgeving" van juli 2010 ontvangen. In het rapport gaat u uitvoerig in op de effectiviteit en het doelmatig uitvoering geven aan de nota Zichtbare Handhaving waarin de beleidsvoornemens zijn geformuleerd voor de bestuursrechtelijke handhaving in de gemeente Wijdemeren op de gebieden van de ruimtelijke ordening en bouwen en slopen.

Wij vinden het plezierig te kunnen constateren dat uw commissie concludeert dat:

- Aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan;
- In De nota Zichtbare Handhaving passend beleid is vastgelegd, dat voldoet aan de eisen van concreetheid, meetbaarheid en tijdgebondenheid;
- De vastgelegde prestatie afspraken in bevredigende mate zijn nagekomen en dat de eind 2007 aanwezige werkvoorraad "oude" handhavingsverzoeken in 2008 en 2009 op adequate wijze zijn afgehandeld;
- De werkprocessen doelmatig zijn ingericht;
- Aanzetten voor integrale handhaving duidelijk zichtbaar zijn.

U beveelt het college aan: *"om het per 1 oktober 2010 aanbreekende tijdperk van de omgevingsvergunning tegemoet te treden met een samenvoeging van de handhavingsclusters Milieu en Bouw- en Woningtoezicht van de afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling. Uit oogpunt van effectiviteit en doelmatigheid kunnen hiermee belangrijke voordelen worden behaald."*

Wij beschouwen uw aanbeveling als steun voor de ontwikkelingen die in dit verband al in gang gezet zijn. Formeel uitvoering geven aan uw aanbeveling, te weten het feitelijk samenvoegen van de clusters voorzover het de toezichthouders betreft, laat echter nog even op zich wachten nu er in het algemeen in de organisatie gesproken wordt over voorgenomen ontwikkelingen op dit gebied, die ook in die richting leiden.

10.NAWOORD

Het college stemt in met de bevindingen van de rekenkamercommissie.
Het college onderschrijft de aanbeveling van de commissie tot samenvoeging van de handhavingsclusters Milieu en Bouw- en Woningtoezicht, met dien verstande dat over uitvoering daarvan zal worden beslist in het kader van de voorgenomen organisatieontwikkeling binnen het gemeentelijk apparaat.

BIJLAGE

PRESTATIES HANDHAVING BOUWREGELGEVING 2009

OMSCHRIJVING	STREEFWAARDEN 2009	RESULTATEN 2009
Afschouwen vergunningen	650	630
Handhaven bij bouwen in afwijking vergunning	50	45
Handhaven bij bouwen zonder vergunning	100	72
Opgelegde bouwstoppen	n.v.t.	11
Aantal handhavingsverzoeken	120	95
Controles n.a.v. handhavingsverzoeken	200	180
Toepassen bestuursrechtelijke sancties	75	100
Controles i.h.k.v. drank- en horecawet	25	15
Vooraankondigingen intrekking vergunning	n.v.t.	5
Definitief intrekken vergunning	n.v.t.	0
Controles permanente bewoning recreatiewoningen	n.v.t.	10
Juridische procedures	n.v.t.	35
Opbrengst geinde dwangsommen	p.m.	p.m.

Bron: Afdeling REO, Cluster BWT/Handhaving, april 2010.