



# Het effect van Toezicht & Handhaving



# **Het effect van Toezicht & Handhaving**

# Colofon

## Rekenkamercommissie

Leden:

P.A.B. Sertons (vz.)

J. Jonker

O. Melikoglu

H.A.M. ten Have

P.J. Hollemans

A. Krahl

R.P. Rosenkamp

S. v.d. Graaf

M.R.G. v.d. Horst

O. Bulthuis

P. Wolbert

J.E. Nijkamp (secr.)

Het onderzoek is uitgevoerd door KplusV in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer.

## Auteurs:

Martijn Dekker

Louis Rings

# Inhoudsopgave

<b>Deel I: Bestuurlijke Samenvatting</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding	7
1.1.1 Aanleiding	7
1.1.2 Afbakening	7
1.1.3 Doel en vraagstelling	7
1.1.4 Uitvoering van het onderzoek	8
1.1.5 Leeswijzer	9
1.2 Conclusies en aanbevelingen	9
<b>Deel II: Verslag van Bevindingen</b>	<b>15</b>
2.1 Beleid en uitvoeringsprogramma's	16
2.1.1 De beleidskaders	16
2.1.2 Uitwerking van beleidskaders in uitvoeringsprogramma's	21
2.2 Uitvoering Toezicht en Handhaving	27
2.3 Monitoring en verantwoording	34
2.4 Resultaten	37
2.5 Rol van de raad	38

## Bijlagen

1	Normenkader
2	Bestudeerde documenten
3	Geïnterviewde personen
4	Bestudeerde dossiers
5	Landelijke ontwikkelingen
6	Reactie van College van B&W



# Deel I: Bestuurlijke Samenvatting



# 1.1 Inleiding

## 1.1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Deventer heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van het ruimtelijk/fysiek toezicht- en handavingsbeleid van de gemeente Deventer. De aanleiding voor dit onderzoek is dat:

- a) er regelmatig een maatschappelijke discussie bestaat over toezicht en handhaving en de gehanteerde prioriteitstelling daarbij;
- b) toezicht en handhaving een wezenlijke gemeentelijke uitvoeringstaak is waar een substantieel deel van de uitvoeringscapaciteit aan besteed wordt;
- c) de impact van toezicht en handhaving voor individuen en bedrijven groot kan zijn.

Ook het risico dat de legitimiteit van het beleid wegvalt, indien er sprake is van een onjuiste prioriteitstelling bij toezicht- en handhavingstaken, is volgens de rekenkamercommissie belangrijk. Prioriteitstelling lijkt extra van belang gelet op de bezuinigingen op onder meer toezicht en handhaving. Dit heeft als consequentie dat toezicht en handhaving op onderdelen niet of in mindere mate kan plaatsvinden.

## 1.1.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op toezicht en handhaving van wet- en regelgeving in het ruimtelijk/fysiek domein. Het gaat dan om de volgende wet- en regelgeving:

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gemeente Deventer:
  - Ruimtelijk relevante onderdelen (o.a. reclame, afval, hondenpoep);
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
  - Bouwvergunningen (o.a. brandveiligheid en constructieve veiligheid);
  - Ruimtelijke regelgeving: ruimtelijke ordening / bestemmingsplannen;
- Wet milieubeheer (Wm):
  - Wm-vergunningen;
  - Activiteitenbesluit (algemene regels).

Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2010 tot en met 2014. De rekenkamercommissie heeft deze periode gekozen om een goed vergelijk te kunnen maken tussen de situatie voor en na de bezuinigingen en om de trends in regeldruk (eventueel schrappen van regels) in kaart te brengen.

## 1.1.3 Doel en vraagstelling

De rekenkamercommissie wil, ten behoeve van de gemeenteraad, inzicht krijgen in:

1. of en zo ja, welke doelen zijn gesteld voor toezicht en handhaving?
2. in hoeverre de gestelde doelen bereikt worden en - als een of meerdere doelen niet gehaald worden - wat hiervan de oorzaken zijn?

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*"Zijn toezicht en handhaving op geldende regels, eisen en voorwaarden in het ruimtelijke domein van de gemeente Deventer doeltreffend?"*



Op basis van de doelstelling en centrale vraagstelling van het onderzoek is een uitwerking gemaakt van de centrale onderzoeksvraag in twaalf deelvragen, verdeeld over vijf onderdelen:

- A. Beleid en uitvoeringsprogramma's:
  - 1. wat zijn de gemeentelijke beleidskaders voor toezicht en handhaving voor het ruimtelijk/fysiek domein voor de periode 2010-2014?
  - 2. hoe zijn de beleidskaders uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?
- B. Uitvoering Toezicht en Handhaving:
  - 3. welke middelen (mensen, tijd en geld) waren in de periode 2010-2014 in het ruimtelijk/fysiek domein beschikbaar voor toezicht en handhaving en wat is de invloed van de verschuiving van taken naar de RUD?
  - 4. welke toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn in de periode 2010-2014 binnen het ruimtelijk/fysiek domein uitgevoerd en hoe verhouden deze activiteiten zich tot het uitvoeringsprogramma?
  - 5. hoe wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving geborgd?
  - 6. heeft de gemeente inzicht in de risico's die zij loopt op het vlak van toezicht en handhaving (gelet op de keuzes om taken niet of minder uit te voeren)?
- C. Monitoring en verantwoording:
  - 7. hoe worden de resultaten van het toezicht- en handhavingsbeleid bijgehouden en hoe worden beleid en uitvoering geëvalueerd?
  - 8. op welke wijze worden directie, burgemeester en college geïnformeerd over de voortgang van het toezicht en handhaving?
- D. Resultaten
  - 9. in hoeverre worden de doelstellingen voor toezicht en handhaving behaald en wat zijn de oorzaken hiervan?
- E. Rol van de raad:
  - 10. op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over toezicht en handhaving?
  - 11. op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?
  - 12. op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?

#### 1.1.4 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei tot en met juni 2015. Het onderzoek is gestart met het vaststellen van een normenkader (bijlage 1), waaraan de bevindingen zouden worden getoetst. Dit normenkader is gekoppeld aan de indeling van de onderzoeksvragen.

De onderzoeksvragen zijn onderzocht door middel van het bestuderen van diverse beleid- en uitvoeringsdocumenten (bijlage 2), door middel van interviews met bij de uitvoering van het beleid betrokken portefeuillehouders en medewerkers - leidinggevendenden, toezichthouders, BOA's en handhavingsjuristen - (bijlage 3), door participerende observatie van de uitvoering van toezicht en handhaving en door middel van het bestuderen van een aantal handhavingsdossiers van casus (bijlage 4).

Bij dit laatste ging het niet om het onderwerp van de casus als zodanig, maar als praktijktoets of hetgeen in het beleid- en de uitvoeringsdocumenten ook daadwerkelijk aantoonbaar is toegepast.

## 1.1.5 Leeswijzer

Na de inleiding in paragraaf 1.1 volgen de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie in paragraaf 1.2.

Hoofdstuk 2 bevat de bevindingen uit het onderzoek. Dit hoofdstuk is gestructureerd naar de onderzoeksvragen. Iedere paragraaf wordt afgesloten met een antwoord op de vragen, gebaseerd op het normenkader dat voor dit onderzoek is vastgesteld door de rekenkamercommissie.

In de bijlagen treft u het normenkader (bijlage 1), de bestudeerde documenten (bijlage 2), de geïnterviewde bestuurders en medewerkers (bijlage 3) en de bestudeerde cases (bijlage 4).

## 1.2 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderdeel zetten we de conclusies per onderzoeksvraag op een rij en doen we aanbevelingen. We beginnen met het antwoord op de centrale onderzoeksvraag en hebben naar aanleiding daarvan drie kernaanbevelingen geformuleerd.

### **Centrale onderzoeksvraag:**

*Zijn toezicht en handhaving op geldende regels, eisen en voorwaarden in het ruimtelijke domein van de gemeente Deventer doeltreffend?*

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag is tweeledig.

Ten eerste moet worden geconstateerd dat een conclusie ten aanzien van het maatschappelijk effect van toezicht en handhaving niet mogelijk is. Toezicht en handhaving wordt namelijk zeer beperkt gemonitord en geëvalueerd, waardoor geen representatief beeld ontstaat van de omvang van de maatschappelijke problemen waarop toezicht en handhaving plaats vindt en van de (vermeden) risico's die daarmee zijn verbonden. Ook is er geen sprake van registratie van de effecten van handhaving en toezicht.

Ten tweede kan geconcludeerd worden dat het proces van toezicht en handhaving op orde is. Medewerkers werken professioneel en houden zich aan wettelijke bevoegdheden en termijnen. Het onderzoek toont dat de onderzochte gevallen van handhaving procedureel correct zijn verlopen en dat toezicht en handhaving in deze gevallen ook effectief is geweest en hebben geleid tot het beëindigen van de overtredingen.

Voorts is tijdens de uitvoering van het onderzoek gebleken dat, door een toename van de vraaggestuurde handhavingsverzoeken, de capaciteit niet voldoende is voor alle prioriteiten.

Op basis van de conclusies (zie hieronder) hebben we drie kernaanbevelingen geformuleerd. Deze luiden als volgt:

1. Ontwikkel een aantal maatschappelijke effectindicatoren, gerelateerd aan prioriteitstelling in beleid, en meet jaarlijks de bereikte effecten van deze indicatoren.
2. Stel overkoepelend handhavingsbeleid op. Voer daarnaast periodiek een probleem- en risicoanalyse uit en gebruik die analyse voor de actualisatie van dit nog op te stellen overkoepelende handhavingsbeleid.
3. Stem ambities en capaciteit beter op elkaar af, zodat adequaat kan worden omgegaan met de toename van het aantal handhavingsverzoeken vanuit burgers of bedrijven.

Hierna volgt per deelvraag een conclusie met (in de meeste gevallen) een aanbeveling.

## Deelvragen Beleid en uitvoeringsprogramma's

1. *Wat zijn de gemeentelijke beleidskaders voor toezicht en handhaving voor het ruimtelijk/fysiek domein voor de periode 2010-2014?*

**Conclusie:** Er zijn verschillende, naast elkaar bestaande en veelal afzonderlijk vastgestelde gemeentelijke en regionale beleidskaders die richting geven aan het toezicht en handhaving in de gemeente. Een deel van deze kaders dateert van meer dan 10 jaar geleden. Deze kaders zijn later aangevuld met deels overlappende nieuwe beleidskaders. Door het naast elkaar bestaan van verschillende deels overlappende kaders is het voor de raad, college en ambtelijke organisatie lastig om de risicogerichte aanpak, die in het handhavingsbeleid wordt nagestreefd, goed integraal af te wegen.

**Aanbeveling:** Verzoek het college om een duidelijk overkoepelend handhavingsbeleid op te stellen waaraan de beleidsnota's, op verschillende inhoudelijke onderwerpen waarbij handhaving een rol speelt, kunnen worden getoetst. Zorg voor een regelmatige herziening van het overkoepelende handhavingsbeleid en de daaraan ten grondslag liggende probleem- en risicoanalyse.

2. *Hoe zijn de beleidskaders uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?*

**Conclusie:** De beleidskaders zijn uitgewerkt in een Handhavings Uitvoerings Programma (HUP) dat tezamen met de gemeenten Raalte en Olst-Wijhe is opgesteld. De inhoud van het HUP is in de afgelopen jaren gegroeid en omvat een steeds groter deel van de geldende regels, eisen en voorwaarden van de gemeente Deventer. Het HUP is de basis voor het teamplan Toezicht. Het HUP is het enige gemeentelijke document waarin al het toezicht en handhaving van verschillende beleidsvelden integraal bij elkaar komt. Hoewel het HUP een uitvoeringsdocument moet zijn, bestaat hierdoor de neiging om ook beleidsaspecten in het stuk op te nemen.

**Aanbeveling:** Draag het college op, er op toe te zien dat het HUP een uitvoeringsplan blijft en dat er geen beleidsmatige aspecten worden opgenomen in het HUP, maar in het integrale handhavingsbeleid.

## Deelvragen Uitvoering Toezicht en Handhaving

3. *Welke middelen (mensen, tijd en geld) waren in de periode 2010-2014 in het ruimtelijk/fysiek domein beschikbaar voor toezicht en handhaving en wat is de invloed van de verschuiving van taken naar de RUD?*

**Conclusie:** Over de jaren 2010 tot en met 2014 werden globaal 6 fte's ingezet voor milieu, 6,5 fte's voor bouwen en ruim 20 BOA's voor APV toezicht en handhaving alsmede parkeren. Voor toezicht op brandveiligheid werd tot en met 2013 door de brandweer bijna 2 fte's ingezet. Deze inzet van de brandweer voor toezicht is weggevallen en opvallend genoeg heeft dit niet geleid tot aanpassingen in de gemeentelijke capaciteit of ambities. De huidige capaciteit is niet toereikend voor toezicht en handhaving van alle prioriteiten, zoals deze in het HUP worden genoemd. Dit heeft onder andere te maken met een grotere toename van vraag gestuurde handhavingsverzoeken dan werd verwacht. De verschuiving van taken naar de RUD heeft in capaciteit geen gevolgen voor de totale capaciteit van toezicht en handhaving. Wel zal een verschuiving van taken naar de RUD naar verwachting leiden tot een positief effect op de deskundigheid en ook een reductie van de kwetsbaarheid.

**Aanbeveling:** Verzoek het college om met een voorstel te komen waarin de ambities worden herijkt en waar met name de vraag gestuurde handhaving een plaats krijgt die recht doet aan de ervaringen tot nu toe. Maak daarbij ook een aangepaste en realistische jaarplanning voor de uitvoering van de toezicht en handhavingstaken en laat zien dat er een goede balans is gevonden tussen reactieve handhaving en programmatische handhaving waarbij de beschikbare capaciteit in overeenstemming is met de ambities (of vice versa).

4. *Welke toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn in de periode 2010-2014 binnen het ruimtelijk/fysiek domein uitgevoerd en hoe verhouden deze activiteiten zich tot het uitvoeringsprogramma?*

**Conclusie:** De handhavingsactiviteiten in het HUP worden grotendeels uitgevoerd, hoewel er in de praktijk kleine afwijkingen plaatsvinden. Het is onduidelijk in welke mate de gemeente thans capaciteit inzet voor het toezicht op de brandveiligheid van bestaande gebouwen.

**Aanbeveling:** Verzoek het college te rapporteren in welke mate er capaciteit wordt ingezet voor toezicht op de brandveiligheid van bestaande gebouwen en draag het college op dat ook bestaande gebouwen in het kader van toezicht op de brandveiligheid periodiek worden gecontroleerd. Baseer de frequentie van dit periodiek toezicht op de probleem- en risicoanalyse.

5. *Hoe wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving geborgd?*

**Conclusie:** Toezicht en handhaving voldoen aan de belangrijkste voorwaarden die daarvoor tot dit jaar in de kwaliteitscriteria werden genoemd. Er wordt een INK-kwaliteitszorgsysteem gebruikt. De medewerkers geven blijk van taakvolwassenheid en worden daarop gestuurd. Dit betekent tevens dat er veel waarde wordt gehecht aan professionele afweging, werkinstructies zijn er alleen op hoofdlijnen en voor enkele belangrijke werkprocessen (soms wettelijk vereist). De handhavingstaken worden zorgvuldig uitgevoerd.

**Aanbeveling:** Verzoek het college, op basis van de nieuwe afspraken over de kwaliteitscriteria, een verordening op te stellen waarin deze worden vastgelegd. Betrek daarbij ook een set van werkinstructies die, waar nodig, wordt aangevuld.

6. *Heeft de gemeente inzicht in de risico's die zij loopt op het vlak van toezicht en handhaving (gelet op de keuzes om taken niet of minder uit te voeren)?*

**Conclusie:** Door de veelheid van verschillende beleidsnota's, die toezicht en handhaving richting geven, inclusief verschillende risicoanalyses en het door capaciteitsgebrek niet representatieve beeld van de terreinen waarop toezicht wordt gehouden, heeft de gemeente geen adequaat beeld van de risico's en van maatschappelijke problemen/ergernissen.

**Aanbeveling:** Verzoek het college een probleem- en risicoanalyse voor toezicht en handhaving uit te voeren. Zie verder de aanbeveling bij deelvraag 1.

#### **Deelvragen Monitoring en verantwoording**

7. *Hoe worden de resultaten van het toezicht- en handhavingsbeleid bijgehouden en hoe worden beleid en uitvoering geëvalueerd?*

**Conclusie:** De resultaten van toezicht en handhaving worden per dossier bijgehouden. Evaluatie van de resultaten binnen een gesteld maatschappelijk effectdoel

vindt zelden plaats. De prestatie-indicatoren zijn gebaseerd op inzet. Deze wordt jaarlijks gerapporteerd.

**Aanbeveling:** Verzoek het college om een periodieke evaluatie van de toezichtresultaten die niet alleen gericht is op inzet-indicatoren, maar ook op effect indicatoren. Gebruik daarbij de effectindicatoren:

- (i) een afname van het aantal overtredingen die bij hercontrole na een vastgestelde overtreding worden geconstateerd;
- (ii) een jaarlijkse afname van het aantal overtredingen die bij een eerste controle worden geconstateerd (bij gelijkblijvende controlefrequentie, zodat de afname van het aantal geconstateerde overtredingen niet het gevolg is van een verminderd toezicht).
- (iii) een periodieke (meerjaarlijkse) afname van het risico zoals geconstateerd in de risicoanalyse, bij een gelijkblijvende uitgangssituatie in de probleemanalyse (dus een gelijk aantal inrichtingen of potentiële overtreders (zodat gesteld kan worden dat de afname het gevolg is van verbeterd naleefgedrag, en niet van een afname aan potentiële overtreders). De meerjaarlijkse afname van het risico kan worden gebaseerd op de jaarlijkse afname van het aantal overtredingen (bij gelijke controlefrequentie), en/of op een toenemende burgers tevredenheid en veiligheidsgevoel blijkend uit burgers tevredenheidsonderzoek, en/of op beeldschouwen van het straatbeeld, aangevuld met statistieken van het aantal ernstige incidenten / overtredingen.

8. Op welke wijze worden directie, burgemeester en college geïnformeerd over de voortgang van het toezicht en handhaving?

**Conclusie:** Het college, de portefeuillehouders en de burgemeester worden in overleggen op de hoogte gehouden van de bijzondere individuele toezicht- en handhavingzaken. Het HUP wordt vastgesteld door het college. Bij het opstellen van het HUP in het management worden de teamplannen met de daarbij gemaakte evaluatie van inzet gebruikt.

#### **Deelvragen Resultaten**

9. In hoeverre worden de doelstellingen voor toezicht en handhaving behaald en wat zijn de oorzaken hiervan?

**Conclusie:** Doordat niet wordt geëvalueerd op inhoudelijke effectindicatoren van de achterliggende maatschappelijk doelstelling, kan uitsluitend in individuele gevallen worden vastgesteld dat de doelstelling, naleving van regelgeving, is behaald. Omdat tevens een significant deel van de tijd wordt besteed aan handavingsverzoeken, staat de toch al krappe capaciteit voor de programmatisch toezicht en handhaving verder onder druk.

**Aanbeveling:** Verzoek het college om een periodieke evaluatie van de toezichtresultaten in de termen die ook in de te bereiken maatschappelijke effecten zijn gesteld (zie de aanbeveling bij vraag 7). Ruim in het programma op basis van de ervaringen tot nu toe voldoende tijd in voor toezicht en handhaving op basis van handavingsverzoeken van burgers.

#### **Deelvragen Rol van de raad**

10. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over toezicht en handhaving?

**Conclusie:** De raad heeft op een aantal momenten informatie gekregen over toezicht en handhaving door middel van raadsmededelingen en de daarbij behorende stukken, zoals onderzoeken en beleidsnota's. Jaarlijks krijgt de raad het HUP ter informatie.

**Aanbeveling:** Verzoek het college om ieder jaar gezamenlijk met het HUP voor het komende jaar ook de rapportage met de resultaten van het afgelopen jaar ter informatie aan te bieden aan de raad, zodat de raad de inzet voor het nieuwe jaar kan relateren aan de inzet en resultaten over het afgelopen jaar. Zorg ervoor dat beleidsstukken betreffende het handhavingsbeleid (zoals een nieuw op te stellen integraal handhavingsbeleid) en de probleem- en risicoanalyse voorafgaand aan of gelijktijdig met het HUP aan de raad worden aangeboden, zodat de raad een goed totaalbeeld heeft van het relevante beleid en de herijkte probleem- en risicoanalyse voordat het HUP in de raad wordt behandeld. Ook wordt verwezen naar de aanbevelingen bij de deelvragen 1 en 7.

11. Op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?

**Conclusie:** Het Wabo-beleidsplan is in de raad vastgesteld. Ook in de bespreking van het HUP 2013 heeft de raad randvoorwaarden gesteld. Daarnaast zijn in de begrotingsbehandelingen van de P&C cyclus besluiten genomen over de financiële randvoorwaarden voor toezicht en handhaving.

**Aanbeveling:** Verwezen wordt naar de aanbevelingen bij de deelvragen 1 en 7.

12. Op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?

**Conclusie:** Raadsleden informeren zich op verschillende wijze over toezicht en handhaving en gebruiken daarvoor ook bronnen van buiten het college. Door de raad zijn de afgelopen jaren op verschillende momenten en op basis van verschillende aanleidingen vragen gesteld over toezicht en handhaving.



## **Deel II: Verslag van Bevindingen**



## 2.1 Beleid en uitvoeringsprogramma's

In deze paragraaf worden de eerste deelvragen van het onderzoek behandeld:

1. Wat zijn de gemeentelijke beleidskaders voor toezicht en handhaving voor het ruimtelijk/fysiek domein voor de periode 2010-2014?
2. Hoe zijn de beleidskaders uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?

### 2.1.1 De beleidskaders

In het toezicht en de handhaving op het ruimtelijk terrein, zoals dit voor dit onderzoek is afgebakend, hebben de afgelopen jaren een paar landelijke ontwikkelingen gespeeld die van invloed zijn op de uitvoering in Deventer. Deze zijn opgenomen in bijlage 5.

Het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Deventer is vastgelegd in verschillende nota's. In de onderzoeksperiode zijn in de achtereenvolgende jaren de volgende beleidsdocumenten van kracht. Het gaat hier om een chronologisch overzicht van beleidsdocumenten die in het betreffende jaar van de onderzoeksperiode van kracht zijn of worden. Indien niet expliciet wordt vermeld dat een nieuw beleidsdocument in plaats van een eerder document komt, blijven de hieronder genoemde documenten ook in de navolgende jaren van kracht.

#### **2010:**

*Handhavingsnota bouwen en wonen, milieu, ruimtelijke ordening en (brand)veiligheid, hoofdrapport, 2 september 2003*

Deze nota van de gemeente Deventer beschrijft de handhaving binnen de werkvelden bouw- en woningtoezicht (BWT), ruimtelijke ordening (RO), brandveiligheid (BV) en milieu (M). Het ambitieniveau van de gemeente op het gebied van handhaving komt aan de orde en de noodzakelijke middelen worden beschreven. In de nota wordt handhaving gepositioneerd, als een van de instrumenten om naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen<sup>1</sup>.

Naleefgedrag is derhalve ook de doelstelling voor de uitvoering van de handhaving. Deze doelstelling doortrekkend stelt de nota dat vooral overtreders gecontroleerd moeten worden en goede nalevers zo min mogelijk lastig gevallen worden, een bonus/malussysteem. Het B/M-systeem is gericht op een optimaal rendement van de handhavingsinspanning<sup>2</sup>. In de nota wordt de handhavingsstrategie sectorgewijs uitgewerkt, waarbij ernstige overtredingen in één stap en minder ernstige overtredingen in twee stappen worden gehandhaafd. In de nota wordt de capaciteit voor milieucontroles onvoldoende geacht om te kunnen voldoen aan de ambitie.

*Algemene Plaatselijke Verordening (APV) gemeente Deventer, 1 januari 2010*

Deze APV is in de raad vastgesteld in november 2009 en betreft, zowel de APV als de Afvalstoffenverordening. De APV stelt regels over gedragingen in de openbare ruimte.

Voor dit onderzoek zijn interessant:

- reclame (artikel 2:10 a);
- omgevingsvergunning aanleggen (artikel 2:11);
- omgevingsvergunning maken of veranderen van een uitweg (artikel 2:12);
- terrassen (artikel 2:28a);
- omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden (artikel 4.11).

<sup>1</sup> Handhavingsnota bouwen en wonen, milieu, ruimtelijke ordening en (brand)veiligheid, 2 september 2003, § 3.1.

<sup>2</sup> Handhavingsnota bouwen en wonen, milieu, ruimtelijke ordening en (brand)veiligheid, 2 september 2003, § 4.3.

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn de toezichthouders van het team Toezicht van de gemeente Deventer belast. Voorts zijn, met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening, belast de bij besluit van het college dan wel de burgemeester aan te wijzen personen (artikel 6:2).

*Gezamenlijke Handhaving- en gedoogstrategie Fysieke leefomgeving Provincie Overijssel, 17 december 2009*

Deze handhaving- en gedoogstrategie legt vast hoe alle samenwerkende overheden in Overijssel zullen reageren op een geconstateerde overtreding. Uitgangspunt is bestuursrechtelijke handhaving. Voor eenmalige, kortdurende overtredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen kan er voor gekozen worden om de overtreding alleen strafrechtelijk te handhaven. Uitgangspunt is dat alleen bij spoedeisende zaken direct bestuurlijk wordt opgetreden. In alle andere gevallen wordt de overtreder in een waarschuwingsbrief in de gelegenheid gesteld om de overtreding te herstellen. Indien geen gevolg wordt gegeven, wordt een sanctie in het vooruitzicht gesteld. Indien dan nog geen overeenstemming is met de regels volgt een beschikking. Ook daarin staat een begunstigingstermijn<sup>3</sup>. Bij bepaalde overtredingen is een gedoogbeschikking van het bevoegd gezag mogelijk. De procedurele eisen daarvoor zijn in de bijlagen van de Gezamenlijke Handhaving- en gedoogstrategie Fysieke leefomgeving Provincie Overijssel opgenomen.

*Nota horecabeleid 2009 - 2014, 'Ruimte voor kwaliteit', mei 2009*

Deze nota beschrijft de handhaving van het horecabeleid in hoofdstuk 7. Hierin stelt de gemeente te vertrouwen op verantwoordelijkheid van de markt, maar zwaarder te zullen straffen bij overtreding<sup>4</sup>. Voorts zegt de gemeente het accent te leggen op overtredingen die direct of indirect een impact hebben op de veiligheid van de bezoeker van de inrichting of op de openbare orde of ernstige overlast betekenen<sup>5</sup>. De handhaving wordt in de nota ook gekwantificeerd<sup>6</sup>.

De nota bevat een handhavingsprotocol, waarin wordt aangegeven wat de beleidsregels van de burgemeester en het college zijn, voor de handhaving van de regels met betrekking tot de horeca, zodat de bedrijven en organisaties weten wat ze kunnen verwachten<sup>7</sup>.

*Erfgoedverordening 2010 gemeente Deventer, 24 augustus 2010*

De erfgoedverordening bevat de regels voor aanwijzing en instandhouding van beschermde rijksmonumenten, gemeentelijk monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologische terreinen. In de verordening is een strafbepaling opgenomen en worden bij besluit van het college dan wel de burgemeester aan te wijzen personen belast met het toezicht<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Handhaving- en Gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving provincie Overijssel, 17 december 2009, § 6.1 Uitgangspunten.

<sup>4</sup> Nota horecabeleid definitief mei 2009, pag. 45.

<sup>5</sup> Nota horecabeleid definitief mei 2009, pag. 46.

<sup>6</sup> Nota horecabeleid definitief mei 2009, pag. 48.

<sup>7</sup> Nota horecabeleid definitief mei 2009, § 7.3, pag. 51 t/m 54.

<sup>8</sup> Erfgoedverordening 2010 gemeente Deventer, artikel 23 en 24.

**2011:***Welstandsnota gemeente Deventer, 10 mei 2011*

Met deze nieuwe nota<sup>9</sup> wordt het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit van de gemeente Deventer beoogd. Toezicht en handhaving in de zin van dit onderzoek komen in de nota niet als zodanig voor. Bouw en reclame vallen evenwel onder de onderwerpen waarop de Wabo van toepassing is, het Wabo toezicht gaat daarover. Voor reclame is ook de APV van toepassing, zodat ook het APV toezicht van toepassing is. Bijzonder in de handhaving van de welstandsnota is de excessenregeling, waarbij het college iemand die een buitensporige bouwwerk<sup>10</sup> heeft gemaakt, kan verplichten dit teniet te doen en te herstellen.

*Voorjaarsnota 2011*

In de voorjaarsnota wordt de afschaffing van de handhaving hondenpoep opgenomen, als bezuiniging van € 76.000<sup>11</sup>. Ook op stadstoezicht wordt € 60.000 bezuinigd<sup>12</sup>. Dit wordt in de voorjaarsnota niet verder beargumenteerd.

**2012:***B&W-nota inzake deelname aan Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland (RUD), B&W-besluit d.d. 24 april 2012*

Het college heeft een voorgenomen besluit genomen tot deelname aan een netwerk RUD van de regio IJsselland, die formeel van start gaat per 1 januari 2013. Het werkterrein van de RUD zal in het aanvangsjaar slechts de basis milieutaken omvatten, te weten: verlening van milieu vergunningen voor de zwaardere categorie bedrijven, alsmede toezicht en handhaving daarvan. In het jaar daarop zal de RUD zich ook gaan bezighouden met milieutaken voor de lichtere categorie bedrijven, inclusief toezicht en handhaving, alsmede uitbreiding naar overige taken in het kader van de WABO.

De RUD IJsselland is een netwerk RUD. De deelnemers kiezen er gezamenlijk voor om de medewerkers in te zetten voor bundeling van deskundigheid op regionale en soms provinciale schaal en tegelijkertijd te zorgen dat deze medewerkers binding houden met de lokale situatie en de integrale aanpak die de Wabo vraagt. Hierbij blijven medewerkers voor toezicht, handhaving en vergunningverlening in dienst bij de eigen organisatie, maar zij worden in de uitvoering aangestuurd door de regionale uitvoeringsdienst, de RUD.

Elk bevoegd gezag, dus het college van de gemeente Deventer, beslist, binnen de door de raad gestelde kaders, over de activiteiten, het programma dat in het kader van het omgevingsrecht moet worden uitgevoerd. Op 1 oktober 2012 is door de deelnemende partners waaronder ook de bestuurlijke vertegenwoordigers van Deventer de Bestuursovereenkomst RUD IJsselland ondertekend.

**2013:***Wabo-beleidsplan*

Dit document vormt, wat betreft de Wabo taken, een aanvulling op de handhavingsnota uit 2003. In dit document wordt de uitvoering van VTH Wabo-taken gekoppeld aan de herbezinning en bezuinigingsdoelstelling van de gemeente. Het hoofdrapport is ter besluitvorming aangeboden. Het bevat de koers voor de toekomst die verder zal moeten worden uitgewerkt in het kader van de egalisatie-opgave.<sup>13</sup> In het Wabo-beleidsplan stelt de gemeente dat het tot

---

<sup>9</sup> Zoals hierboven aangegeven, vormt deze nieuwe nota van 2011 een aanvulling op het beleid dat in 2010 reeds gold.

<sup>10</sup> 'in ernstige mate is strijd is met redelijke eisen van welstand', Welstandsnota hoofdstuk 7, pag. 91.

<sup>11</sup> Voorjaarsnota 2011, Programma Openbare Ruimte, pag. 30.

<sup>12</sup> Voorjaarsnota 2011, Programma Openbare Orde en Veiligheid, pag. 28.

<sup>13</sup> Wabo-beleidsplan, hoofdrapport, 05.11.2013, pag. 3.

doel heeft een bijdrage te leveren aan het in stand houden en versterken van een duurzame leefomgeving.

Dit wordt benaderd vanuit vijf kernbegrippen: fysieke veiligheid, sociale veiligheid, gezondheid, ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit.



Uitgangspunt in het Wabo-beleidsplan is dat de verantwoordelijkheid meer bij de initiatiefnemers behoort te liggen.

De volgende activiteiten hebben in het Wabo-beleidsplan een plek gekregen:

- het (ver)bouwen van een bouwwerk;
- het slopen van een bouwwerk;
- het uitvoeren van een werk;
- het wijzigen van een monument;
- het vellen van houtopstand;
- het exploiteren van een milieu-inrichting.

Over toetsing, toezicht en handhaving meldt het Wabo-beleidsplan:

- Naar verwachting zal in 2015 private bouwtoetsing als keuze mogelijk zijn voor de aanvrager van een bouwvergunning. De gemeente Deventer wil daarop inspelen door in 2014 in een pilot het private spoor mogelijk te maken voor eenvoudige/kleine bouwwerken. Hiervoor zal samen met private partijen een kwaliteitsrichtlijn worden ontwikkeld<sup>14</sup>.
- Geen inhoudelijke toetsing van eenvoudige bouwwerken, integrale toetsing van (onderdelen van) complexe bouwwerken. Constructieve toets van aan- en verbouwen van woningen wordt niet meer uitgevoerd.
- Uitsluitend administratieve bemoeienis met asbestsloopwerken van particulieren en bedrijven, alsmede niet risicovolle sloopwerkzaamheden.
- Een betere afstemming tussen restauratiebegeleiding (van monumenten) en toezicht.
- Een uitbreiding van het HUP (handavingsuitvoeringsprogramma) met input en realisatie-doelstellingen voor vergunningverlening.
- De kaders voor milieu-inrichtingen voor de gemeente zijn vastgelegd binnen de afspraken van de Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland (RUD). Binnen deze kaders is ruimte voor een eigen "couleur locale". Deze "couleur locale" is in het Wabo-beleidsplan vorm en inhoud gegeven. De risicoanalyse van de RUD is gekoppeld aan een eigen risicoanalyse. Op basis daarvan is een nadere prioritering geformuleerd<sup>15</sup>.

Met het Wabo-beleidsplan speelt de gemeente ook in op de kwaliteitscriteria die landelijk zijn geformuleerd: enerzijds de criteria genoemd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

<sup>14</sup> Wabo-beleidsplan, hoofdrapport, 05.11.2013, pag. 20.

<sup>15</sup> Wabo-beleidsplan, hoofdrapport, 05.11.2013, pag. 35.

(Wabo) en anderzijds de criteria genoemd in het landelijke transitieprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>16</sup>.

Het Wabo-beleidsplan wordt vergezeld door een deelrapport Uitvoeringsrichtlijnen waarin handhavingsstrategieën zijn opgenomen voor overtredingen binnen de taakgebieden bouwen<sup>17</sup>, monumenten, alsmede beschermde dorps- en stadsgezichten<sup>18</sup>. In hoofdstuk 8 van dit deelrapport worden de uitvoeringskaders van de Regionale UitvoeringsDienst (RUD) IJsselland op een rij gezet. Tevens worden de handhavingsactiviteiten die bij milieu-inrichtingen worden uitgevoerd door de RUD in een tweetal overzichten duidelijk gemaakt: een tabel met de uren per product uit de "Producten en Dienstencatalogus" van de RUD<sup>19</sup> en de planningstool aantallen per jaar<sup>20</sup> gemeente Deventer. Het deelrapport concludeert hierbij echter dat "couleur locale" op zijn plaats is, deze moet ingaan op de volgende onderwerpen:

- a) taken zijn gebaseerd op de kengetallen die de RUD hanteert. Uit verschillende doorrekeningen blijkt dat er te weinig uren beschikbaar zijn om de werkzaamheden op basis van de uitgangspunten van de RUD uit te voeren.
- b) er is in RUD-verband geen duidelijke relatie gelegd tussen alle aanwezige kaders: PDC, planningstool en risicoanalyse.
- c) de gemeente beschikt over relatief weinig uitvoeringscapaciteit in vergelijking met andere gemeenten<sup>21</sup>.

De "couleur locale" resulteert in de risicoanalyse<sup>22</sup>:

Rood = Hoog risico	Oranje	Geel	Groen = Laag risico
Opslag gevaarlijke stoffen (inclusief propaantanks)	Autoherstelbedrijven	Horeca	Detailhandel
Zwembaden	Grafische industrie	Veehouderij	Jachthavens
IJsbaan	Metaalindustrie	Sport en recreatie	Voorzieningen en installaties
LPG stations en benzinetankstations	Fabricage voedingsmiddelen	Vuurwerkverkooppunten	(Glas)tuinbouw
	Loonbedrijven / landbouw-mechanisatie	Overheidsdiensten	Zakelijke en maatschappelijke dienstverlening
	Textielverwerkingsbedrijven	Groothandel	Woon- en verblijfsgebouwen
	Bouw-, hout- en doe-het-zelfbedrijven		
	Overige industrie		

(Tabel 41 lokale risicoanalyse)

<sup>16</sup> Wabo-beleidsplan, hoofdrapport, 05.11.2013, pag. 36.

<sup>17</sup> Wabo-deelrapport Uitvoeringsrichtlijnen, pag. 21 - 23.

<sup>18</sup> Wabo-deelrapport Uitvoeringsrichtlijnen, pag. 46-47.

<sup>19</sup> Wabo-deelrapport Uitvoeringsrichtlijnen, tabel 34, pag. 100.

<sup>20</sup> Wabo-deelrapport Uitvoeringsrichtlijnen, tabel 35, pag. 100.

<sup>21</sup> Wabo-deelrapport Uitvoeringsrichtlijnen, pag. 101.

<sup>22</sup> Wabo-deelrapport Uitvoeringsrichtlijnen, tabel 41, pag. 167.

De uitgangspunten voor toezicht per categorie zijn in tabel 42 voor de gebruiksfase uitgewerkt:

Rood = Hoog risico	Oranje	Geel	Groen = Laag risico
Deze inrichtingen worden 1x per jaar gecontroleerd. De controles zijn aspectcontroles. Zij richten zich op specifieke onderwerpen die in direct verband staan met de categorie milieuwinst. In het algemeen betreft het de categorie lokale calamiteiten.	Deze inrichtingen worden 1x per 2-5 jaar gecontroleerd. De controles zijn aspectcontroles. Zij richten zich op specifieke onderwerpen, die in direct verband staan met de categorie milieuwinst. In het algemeen betreft het de categorie lokale hindereffecten. Binnen deze risicogroep is een nadere prioritering aanwezig: Cluster 1: autoherstelbedrijven, grafische industrie, metaalinstructie. Cluster 2: alle overige genoemde type inrichtingen.	De vuurwerkverkooppunten worden jaarlijks bezocht, i.s.m. politie en brandweer. Veehouderijen worden 1x per 2-5 jaar gecontroleerd. De controles zijn aspectcontroles. Zij richten zich op specifieke onderwerpen, die in direct verband staan met de categorie milieuwinst. In het algemeen betreft het de categorie lokale hindereffecten en landelijke effecten. Bij de overige inrichtingen in deze categorie vindt geen programmatisch toezicht plaats. Er wordt alleen toezicht gehouden op basis van klachten.	Er vindt geen programmatisch toezicht plaats. Er wordt alleen toezicht gehouden op basis van klachten.

In tegenstelling tot de frequenties, die de RUD hanteert, heeft de gemeente geen frequenties lager dan 1 x per 5 jaar.

Het Wabo-deelrapport Uitvoeringsrichtlijnen omvat ook een bijlagenrapport met een aantal toets- en toezichtprotocollen bouw en slopen, waarin per categorie bouwwerk/sloopwerk wordt aangegeven welke toetsing en welk toezicht plaatsvindt, alsmede de frequentie van het toezicht.

#### 2014:

##### *Wabo-beleidsplan*

Op 12 februari 2014 is het Wabo-beleidsplan met een aantal uitwerkingen in de raad behandeld en is de begroting gewijzigd. De aangepaste versie vervangt de eerdere versie van het Wabo beleidsplan uit 2013.

### 2.1.2 Uitwerking van beleidskaders in uitvoeringsprogramma's

Naast de beleidsnota's over toezicht en handhaving stelt de gemeente Deventer sedert 2003 jaarlijks een handavingsuitvoeringsprogramma (HUP) op. Het HUP is in de eerste jaren vooral gericht op de milieuhandhaving van de gemeente. Kort daarna komt daar verandering in en worden ook de bouwtoezichttaken opgenomen. In 2012 worden ook de BOA-taken opgenomen in het HUP.

Overeenkomstig het Wabo-beleidsplan zal vanaf 2015 ook de vergunningverlening in het HUP een plaats vinden, waardoor het meer een karakter krijgt van een Wabo-uitvoeringsplan. Het HUP 2015 valt formeel buiten het onderzoek (2010 -2014), maar is toch opgenomen.

Het HUP is een integraal werkprogramma. De inwerkingtreding van de Wabo op 1 oktober 2010 brengt daarin voor Deventer geen verandering. In Deventer wordt al in 2010 gewerkt aan gecombineerd toezicht. Wel moet er in 2011 nog een aantal aspecten worden uitgewerkt die op dat moment wel onder de Wabo vallen, maar niet onder team toezicht, zoals: inritten en kap<sup>23</sup>. In het HUP vindt de vertaling plaats van de beleidsvoornemens uit de verschillende nota's naar de uitvoering. De productbladen, die voor de handhavingsprioriteiten zijn opgesteld, geven kort weer welke beleidsdoelen worden gediend met de uitvoering, hoeveel uur aan de taak besteed wordt volgens planning en wat de resultaten van de uitvoering dienen te zijn. Als voorbeeld is hieronder een productblad opgenomen<sup>24</sup>.

---

#### **Taakveld Bouwen Woonfunctie**

---

Omschrijving	<p>Toezicht op verleende omgevingsvergunningen, activiteit bouwen en geldend voor zowel woningen, als appartementengebouwen.</p> <p>Bij woningen wordt alleen toezicht gehouden op het oprichten van de woningen. Bij verbouw en/of uitbreiding van een woning wordt geen toezicht gehouden. Op de bouw van aan- en bijgebouwen bij woningen wordt geen toezicht gehouden.</p> <p>Speerpunten zijn aspecten veiligheid en gezondheid.</p> <p>Bij appartementen wordt zowel toezicht gehouden op het oprichten, als ook verbouw en/of uitbreiding in ruime zin.</p>
Prioritering	<p>ROOD (appartementen)</p> <p>ORANJE (woningen)</p>
Maatschappelijk effect	Deventer heeft veilige en duurzame gebouwen en bouwwerken
Doelstellingen	<p>Het realiseren van veilige gebouwen en bouwwerken voor bewoners en gebruikers.</p> <p>Het realiseren van een doelmatig en efficiënt gebouwenbestand.</p> <p>Het leveren van een bijdrage aan een hoge ruimtelijke kwaliteit (welstand).</p> <p>Het voorkomen van onnodig hoge kosten van herstel van fouten die pas in de gebruiksfase geconstateerd worden.</p>
Adequaat hand- havingsniveau	<p>Alle verleende vergunningen worden gecontroleerd (100%).</p> <p>Gemiddeld wordt gestreefd naar 5 controles per bouwwerk. Maar in ieder geval wordt toezicht gehouden bij de start van de bouw en oplevering van het bouwwerk.</p> <p>Oplevercontroles bij appartementengebouwen worden samen met de brandweer uitgevoerd.</p>
Capaciteit	2300 uren.
Autonoom naleef- gedrag	<p>Vaak staan kosten niet in verhouding tot de baten van naleving.</p> <p>Daarnaast is de regelgeving (bouwbesluit) complex en aan veranderingen onderhevig. Toezicht is dan ook heel belangrijk om naleving af te dwingen.</p>
Strategie	Handhavings- en Gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving provincie Overijssel.
Effectindicatoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toename aantal gebouwen dat voldoet aan eisen van bruikbaarheid en energiezuinigheid conform Bouwbesluit.</li> <li>• Afname aantal gebouwen in strijd met redelijke eisen van welstand.</li> <li>• Afname aantal projecten dat niet aan constructieve eisen voldoet.</li> </ul>

---

<sup>23</sup> Handhavingsuitvoeringsprogramma 2011, pag. 8.

<sup>24</sup> Handhavingsuitvoeringsprogramma 2014, pag. 17.

---

**Taakveld Bouwen Woonfunctie**

---

Monitoring	Gegevensregistraties team Ondernemen en Vergunningen, team Toezicht, Brandweer.
Randvoorwaarden	Het toetsen van de handhaafbaarheid van de vergunningen door het tegenlezen door een toezichthouder.

---

*Het HUP 2010* is het eerste HUP waarbij de prioritering van de uitvoering van toezicht en handhaving is gebaseerd op de risicoanalyse die in 2009 is opgesteld. Dit is een omslag in het bepalen van de prioriteiten van de handhaving. De risicoanalyse is uitgevoerd voor de handhavingsdomeinen Milieu, Bouwen, Ruimtelijke Ordening en Brandveiligheid. De risico's worden per handhavingsdomein ingedeeld in vier categorieën, rood (hoog risico), oranje, geel, groen (weinig risico).

Los van het HUP worden in 2010 de werkprocesbeschrijvingen, procedures en de bijbehorende informatievoorziening opgesteld voor toezicht en handhaving<sup>25</sup>. Dit sluit aan op de kwaliteitseisen van het Besluit Omgevingsrecht (Bor). De beschrijvingen zijn in 2010 bij de inwerkingtreding van de Wabo geïmplementeerd.

*Het HUP 2011* richt zich primair op milieu, bouwen en brandveiligheid. Het programma is integraal: de relevante disciplines zijn opgenomen. De handhaving is niet integraal, maar vindt wel gecoördineerd plaats, waarbij handhavers met elkaar (gezamenlijk), voor elkaar (signalering in het veld), en achter elkaar (opeenvolgend) toezichthouden. De risicoanalyse wordt aangepast op basis van de handhavingsgegevens 2010. Van de prioriteiten worden productbladen opgesteld om het toezicht te structureren. Uitgangspunt is dat de prioriteiten 100% worden gecontroleerd:

- alle geprioriteerde milieu-inrichtingen worden bezocht;
- alle bouwvergunningen voor een geprioriteerde categorie minimaal 2 maal gecontroleerd.

*Het HUP 2011* geeft verder aan dat er wordt gewerkt aan een RUD IJsselland en dat de gemeente Deventer gesprekken voort met de gemeenten Raalte en Olst-Wijhe over specifiekere samenwerking (de product bladen en de verdeling van prioriteiten en inzet ontbreken).

*Het HUP 2012* gaat op dezelfde voet verder. Het is wel het eerste HUP dat voor de gemeenten Deventer, Raalte en Olst-Wijhe tezamen wordt gepresenteerd. De samenwerking met deze gemeenten betreft met name het ruimtelijk toezicht in het buitengebied. In het HUP wordt de rol van communicatie voor het bereiken van naleven van de regelgeving genoemd. Het HUP kondigt aan dat hiervoor in 2012 gezamenlijke communicatie-instrumenten zullen worden ontwikkeld.

*Het HUP 2013* is het tweede HUP waarbij voor de gemeenten Deventer, Olst-wijhe en Raalte (DOWR) gezamenlijk de uitvoering wordt geschetst. "De drie gemeenten zijn steeds intensiever gaan samenwerken. Ook op het gebied van toezicht en handhaving. Dit is een continue proces. Waar mogelijkheden zijn om de samenwerking te verbeteren, dan wel uit te breiden zullen deze worden benut<sup>26</sup>."

Ook is 2013 het eerste jaar van de RUD. De RUD beperkt zich in dit jaar tot de milieutaken.

---

<sup>25</sup> Handhavingsuitvoeringsprogramma 2011, pag. 8.

<sup>26</sup> Handhavingsuitvoeringsprogramma 2013, pag. 3.



De verplichte deelname aan de RUD heeft als consequentie dat capaciteit en werkvoorraad voor milieuhandhaving eerst op regionaal niveau moet worden afgestemd. Indien daarna nog capaciteit beschikbaar is, zal deze in DOWR-verband worden ingezet.<sup>27</sup> De RUD gebruikt daarvoor de in provinciaal verband opgestelde risicoanalyse en prioritering.

Voor de overige Wabo-taken, zoals bouwcontroles, worden deze uitgevoerd op basis van prioriteiten, zoals vastgesteld door de gemeente Deventer.

Voor de bouwtaken wordt de door de gemeente in 2009 uitgevoerde risicoanalyse nog voldoende actueel gevonden. De prioriteiten in bouwtaken zijn de risico's in de hoogste categorieën (rood en oranje). Voor de overige categorieën zal alleen bij uitzondering toezicht worden gehouden.

De bezuinigingen hebben in 2013 een belangrijke rol in het HUP. Taken zijn heroverwogen en het HUP stelt onomwonden: "Heroverweging van taken en het stellen van scherpe prioriteiten betekenen niets meer en niets minder dan dat een aantal toezichtstaken niet worden uitgevoerd"<sup>28</sup>.

Er wordt in 2013 geen planmatig toezicht meer gehouden op:

- de IJsselstrandjes;
- veilig winkelen;
- spoorbruggen;
- wijkrondes.

Een aantal handhavingstaken wordt niet uitgevoerd in 2013:

- prostitutie-/sexinrichtingen, toezicht op de exploitatievergunningen (geschiktheidsverklaring);
- toezicht en handhaving op illegale reclame-uitingen buiten het centrum;
- toezicht op kinderopvang voor zover het strijdigheid met de bestemming betreft;
- evenementen voor zover het bouwtechnische controles betreft (bijv. Deventer op Stelten); voor dergelijke evenementen wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van organisatoren.
- bij verbouw en/of uitbreiding van een woning wordt geen toezicht gehouden.
- bij het oprichten van recreatiewoningen wordt geen toezicht gehouden.
- er vindt beperkte controle plaats op slopen met asbest.

Toezichttaken uit gemeentelijke beleidsvisies of beleidsnota's, waarvoor geen inzet van toezichthouders is gereserveerd in de begroting van het betreffende project of programma, worden ook niet opgepakt.

*Het HUP 2014* is op eenzelfde wijze gestructureerd als dat van 2013. Er wordt ingegaan op de recente wijzigingen in wetgeving en de landelijke ontwikkelingen, zoals de kwaliteitscriteria. Het HUP staat verder stil bij de regionalisering van de brandweer en de afspraken die gemaakt zijn met de veiligheidsregio over advies en toezicht brandveiligheid. Wat dit voor de capaciteit gaat betekenen, is nog niet helder. Tevens wordt gemeld dat het de bedoeling is dat de RUD IJsselland medio 2014 Wabo breed taken gaat uitvoeren, dus ook voor bouw.

In het HUP 2014 wordt de doorvertaling gemaakt van het Wabo-beleidsplan met betrekking tot de pilot privaat toezicht in de bouw. De uit te voeren taken en activiteiten staan in de product-

---

<sup>27</sup> In DOWR verband is sprake van samenwerking tussen de drie gemeenten Deventer, Olst-Wijhe, en Raalte. Binnen de Netwerk RUD IJsselland is sprake van samenwerking tussen de 11 IJssellandse gemeenten en de provincie.

<sup>28</sup> Handhavingssuitvoeringsprogramma 2013, pag. 15.

bladen van het HUP. In het HUP wordt aangegeven dat de gemeente voor de overige wettelijke bepalingen, die niet in de productbladen zijn opgenomen, slechts optreedt in het geval van calamiteiten/excessen of op grond van verzoeken tot handhaving. Het HUP 2014 is op de website van de gemeente gepubliceerd.

*Het HUP 2015* valt formeel buiten het onderzoek. Ook dit HUP is op de website van de gemeente gepubliceerd. De prioriteiten in het HUP 2015 zijn gebaseerd op verschillende risicoanalyses uit het recente verleden, waaronder het Bouwbeleidsplan en het uitvoering-programma 2014.

Er bestond behoefte aan extra capaciteit binnen het programma ruimtelijke ontwikkeling en voor toezicht en handhaving op woonwagenlocaties. Deze extra uren worden gecompenseerd door minder uren in te zetten binnen het taakveld bouwen, activiteit woonfunctie (nieuwbouw), mede omdat er voor 2015 minder aanvragen voor omgevingsvergunningen bouw verwacht werden. Alleen binnen het samenwerkingsverband DOWR is er capaciteit gereserveerd voor handhaving van bestemmingsplan buitengebied.

### Samenvatting aan de hand van de deelvragen en het normenkader

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
1. Wat zijn de gemeentelijke beleidskaders voor toezicht en handhaving voor het ruimtelijk/fysiek domein voor de periode 2010-2014?		
a) Er is sinds 2010 een vastgesteld integraal toezicht- en handhavingsbeleid voor de Wabo-taken	Ja	Er is sinds 2010 een vastgesteld integraal toezicht- en handhavingsbeleid voor de Wabo-taken (milieu, brandveiligheid, RO, APV (kappen, reclame e.d.) opgenomen. Daarnaast zijn er diverse andere beleidsnota's waarin toezicht en handhaving zijn opgenomen en is er tenminste één HUP waarin beleidsmatige uitspraken staan.
b) Het handhavingsbeleid omvat een sanctiestrategie waarin eenduidig en transparant is gemaakt in welke gevallen er op welke wijze wordt opgetreden.	Ja	De procedurele eisen voor handhaving zijn opgenomen in de bijlagen van de Gezamenlijke Handhaving- en Gedoogstrategie fysieke leefomgeving Overijssel.
c) Het handhavingsbeleid voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit omgevingsrecht (Bor).	Ja	Het handhavingsbeleid voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving. Het handhavingsbeleid is risicogestuurd op basis van een risicoanalyse. Er zijn prioriteiten gesteld en er is een uitvoeringsprogramma.
d) Er is sprake van samenhang van de onder c) genoemde procescriteria. Zo zijn de prioriteiten gebaseerd op de omgevings- en risico-	Ja	De risicoanalyse is gekoppeld. Wel is er sprake van twee risicoanalyses, één van de gemeente Deventer een één van de RUD IJsselland.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
analyse en zijn de prioriteiten gekoppeld aan de doelen en de toezichtstrategie.		
e) Alle bij handhaving (van het fysiek domein) betrokken actoren binnen en buiten de gemeente zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid.	Nee	De actoren (toezichthouders, leidinggevend en toezicht-houders BOA's) zijn niet allen rechtstreeks betrokken geweest bij het opstellen van het beleid.
f) De in het beleid opgenomen toezicht- en sanctiestrategie zijn eenduidig geformuleerd en uitgewerkt in protocollen.	Ja	De voorwaarden voor T&H en de procedure rondom sancties zijn vastgelegd in de handhaving en gedoog strategie fysieke leef-omgeving provincie Overijssel. Dit is niet verder uitgewerkt in protocollen. De uitwerking is al zeer gedetailleerd.
g) De gemeente beschikt over een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.	Ja	In de gezamenlijke handhaaf- en gedoogstrategie staat dat het uitgangspunt bestuursrechtelijke handhaving is. Voor eenmalige kortdurende overtredingen met onomkeerbare gevolgen kan er gekozen worden voor strafrechtelijke handhaving. Alleen in spoedeisende gevallen wordt er direct bestuurlijk gehandhaafd, anders wordt de overtreder middels een waarschuwingsbrief in staat gesteld om de overtreding te herstellen. In bepaalde gevallen is een gedoogbeschikking mogelijk. Verder is er in de Welstandsnota gemeente Deventer een excessenregeling opgenomen voor het herstellen van buitensporige bouwwerken.
h) Het handhavingsbeleid bevat een communicatiestrategie om het naleefgedrag bij de doelgroepen in de lokale samenleving te vergroten. De communicatiemethoden sluiten aan bij een analyse van factoren die naleefgedrag van de doelgroepen vergroten.	Nee	In het overkoepelende Wabo-beleid wordt het belang van communicatie erkend. In het HUP 2012 wordt het opstellen van communicatie instrumenten voor handhaving aangekondigd. In 2012 is een publieksvriendelijke versie van het HUP 2012 opgesteld en verspreid. Hoewel het handhavingsbeleid geen communicatiestrategie bevat, wordt er dus wel over handhaving

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
		gecommuniceerd.
i) Het handhavingsbeleid is gecommuniceerd naar de lokale samenleving.	Ja	Het HUP wordt jaarlijks gepubliceerd op de website van de gemeente.
j) Het handhavingsbeleid is vastgesteld door het college en is bekend gemaakt aan de gemeenteraad.	Ja	Het HUP wordt jaarlijks vastgesteld door het college van B&W en ter informatie aan de raad aangeboden.
<b>2. Hoe zijn de beleidskaders uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?</b>		
k) Er is sprake van een jaarlijks uitvoeringsprogramma waarin de toezicht- en handhavingsactiviteiten en beoogde prestaties een directe relatie hebben met de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen.	Ja	De beleidskaders zijn uitgewerkt in een Hndhavings- Uitvoeringsprogramma (HUP) waarin de prioriteiten, doelen en inzet zijn uitgewerkt. Het HUP gaat sedert 2012 ook over de inzet van de BOA's van de gemeente. Het HUP wordt verder in detail uitgewerkt in jaarlijkse teamprogramma's.

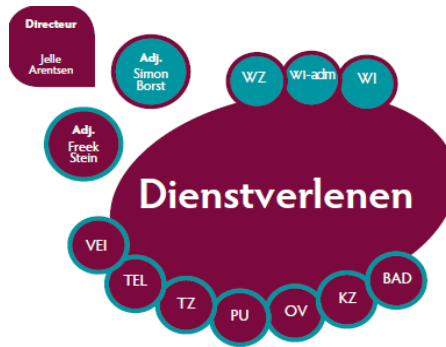
## 2.2 Uitvoering Toezicht en Handhaving

In deze paragraaf worden de deelvragen 3 tot en met 6 van het onderzoek behandeld:

- 3) welke middelen (mensen, tijd en geld) waren in de periode 2010-2014 in het ruimtelijk/fysiek domein beschikbaar voor toezicht en handhaving en wat is de invloed van de verschuiving van taken naar de RUD?
- 4) welke toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn in de periode 2010-2014 binnen het ruimtelijk/fysiek domein uitgevoerd en hoe verhouden deze activiteiten zich tot het uitvoeringsprogramma?
- 5) hoe wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving geborgd?
- 6) heeft de gemeente inzicht in de risico's die zij loopt op het vlak van toezicht en handhaving (gelet op de keuzes om taken niet of minder uit te voeren)?

Het toezicht- en handhavingsbeleid wordt uitgevoerd binnen de directie dienstverlening door het Team Toezicht (TZ). Hierin zijn alle toezichthouders opgenomen die het ruimtelijk toezicht uitvoeren in Deventer<sup>29</sup>. De juridische ondersteuning van het ruimtelijk toezicht is ondergebracht in de afdeling Ondernemen en Vergunningen, waar de twee handhavingsjuristen samenwerken met de andere juristen op gebied van bouwen, milieu en ruimtelijke ordening (OV).

<sup>29</sup> De gemeente heeft daarnaast ook toezichtstaken op sociaal terrein (sociale recherche) en op maatschappelijk terrein, bijvoorbeeld leerplicht en kwaliteit kinderopvang.



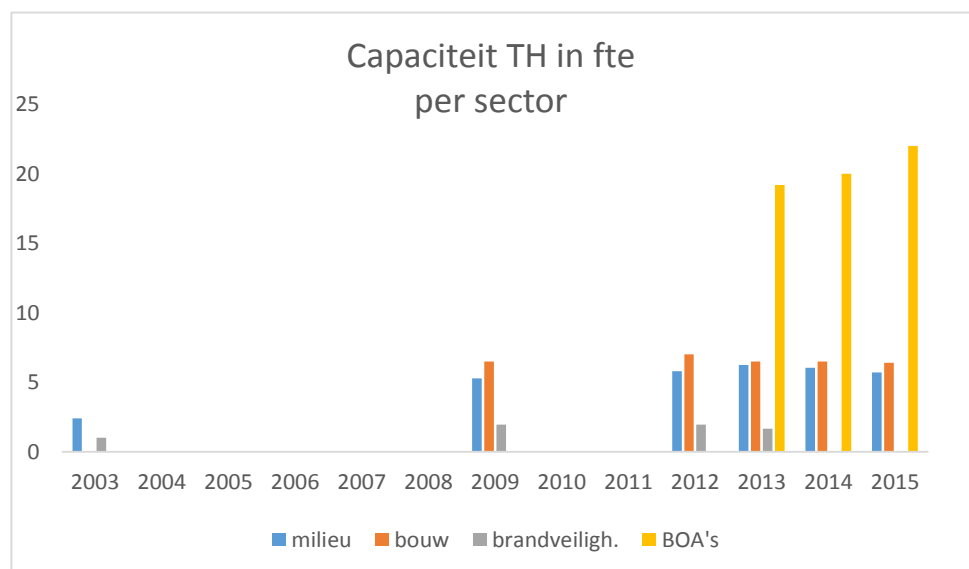
### Capaciteit

Op basis van onderzoeken heeft de gemeente in diverse jaren de benodigde capaciteit voor de toezicht- en handhavingstaken in de Wabo berekend. In 2003 wordt vastgesteld dat voor milieu circa 2,4 fte wordt besteed aan toezicht door de milieuambtenaren, die dan nog geen functiescheiding kennen. Het onderzoek stelt dat zeker 4,9 fte's nodig is voor adequaat toezicht. In 2007 bedraagt de capaciteit voor milieutoezicht 5 fte.

Onder meer in 2012 wordt de capaciteit in verband gebracht met de ambities van de gemeente. Daarbij wordt geconstateerd dat er een disbalans is tussen de aanwezige capaciteit voor Wabo toezicht en handhaving en de door de gemeente gestelde ambities (dit verschil is bij vergunningverlening groter dan bij toezicht en handhaving). Met name door de 'adviestaken' te heroverwegen en efficiëntiemaatregelen te nemen, zou evenwicht kunnen ontstaan.

In 2013 wordt in de toezicht- en handhavingcapaciteit ingegrepen voor de afgesproken bezuinigingen. Het HUP vermeldt dan een aantal taken die niet meer zullen worden uitgevoerd. De hoog risico onderwerpen (rood) en een deel van de oranje onderwerpen uit de risicomatrix worden uitgevoerd, op de gele en groene onderwerpen vindt geen regulier preventief toezicht plaats.

Op basis van de beleidsnota uit 2003, de capaciteitsonderzoeken en de HUP's van de afgelopen jaren is het volgende grafische overzicht gemaakt van de capaciteit in de sectoren van het huidige team toezicht. Hiervoor zijn de in de HUP opgenomen uren omgerekend naar fte's (1350 uur (netto inzetbaar) = 1 fte).



Bij de grafiek is het volgende op te merken:

1. In de jaren 2003 tot en met 2012 zijn geen gegevens aangetroffen over de formatiesterkte van de BOA's, anders dan '13 koppels', wat zou neerkomen op 26 fte's.
2. De gegevens uit 2012 komen uit het onderzoek 'Uitvoering Wabo in balans' en zijn gelijk aan de dan beschikbare capaciteit.
3. De gegevens 'milieu' van 2013, 2014 en 2015 zijn de gegevens van de RUD voor de uitvoering van de taken in Deventer. Deventer specialistische medewerkers worden evenwel ook elders ingezet, terwijl de RUD voor sommige taken in Deventer expertise uit andere organisaties inzet in Deventer (bijvoorbeeld bij 'provinciale' inrichtingen).
4. In 2015 is voor het parkeertoezicht 2 fte extra opgenomen in verband met uitbreiding van het areaal vergunning parkeren en uitbreiding van de betaaltijden.
5. In 2014 en 2015 ziet de brandweer niet meer toe op de brandveiligheid. Dit moet worden opgenomen in de reguliere taken van bouwtoezicht en milieutoezicht, een taakverzwaring ter omvang van ongeveer 1,7 fte's (deze is in de bovenstaande grafiek terug te zien door het wegvallen van het grijze balkje).

Het HUP wordt verder jaarlijks uitgewerkt in teamplannen. Hierin worden de uren die in het HUP aan een prioriteit worden toegekend planmatig uitgewerkt. De teamplannen worden tevens gebruikt om de uitvoeringscapaciteit (uren) van het voorgaande jaar te vergelijken met de geplande capaciteit in het HUP. Hieruit komen in het algemeen geen grote verschillen naar voren voor de toezichthouders. Dit betekent blijkens de interviews niet dat alle onderwerpen ook zo uitgevoerd kunnen worden als in de HUP wordt aangegeven. Voor bouwtoezicht is het bijvoorbeeld niet altijd mogelijk om de grote bouwprojecten vijf keer te controleren tijdens de bouw.

Voor de handhavingsjuristen wordt in het HUP niet afzonderlijk aangegeven welke inzet verwacht wordt binnen de prioriteiten.

In de verschillende interviews is over de capaciteit gesproken. Zowel leidinggevend als medewerkers zeggen dat met de aanwezige capaciteit de werklust (op de risicogestuurde prioritaire onderwerpen) net wel/net niet kan worden uitgevoerd. Er staat veel spanning op de medewerkers. Dit geldt voor zowel de toezichthouders en BOA's als voor de handhavingsjuristen. Deze laatsten hebben de laatste jaren het werk zien toenemen; er komen meer handhavingsverzoeken binnen. Een van de oorzaken, die daarvoor wordt genoemd, is het feit dat de toezichthouders zich op de prioriteiten richten die in het HUP zijn opgenomen. Toezicht op 'kleinere' onderwerpen blijft achterwege, waardoor de burgers die daarvan hinder ondervinden een handhavingsverzoek indienen. In 2013 hebben zij 3x zoveel handhavingsverzoeken gekregen als in 2012; in 2014 zien zij wederom een stijging. Met name voor bouwtoezicht geldt dat op klachten niet wordt ingegaan. Voor bouw geldt dat, omdat er niet op klachten wordt gereageerd, de grip op de gebouwde omgeving voor een deel verloren is. Verbouwingen worden niet gecontroleerd. Ook daar kunnen naar mening van de toezichthouders echter grote risico's ontstaan. Toezichthouders milieu en de BOA's onderzoeken bij klachten wel wat er aan de hand is en treden zo nodig handhavend op.

Het toezicht op de brandveiligheid werd, tot de oprichting en inwerkintreding van de veiligheidsregio, door de brandweer programmatisch gedaan op basis van een risicoanalyse die landelijk door Brandweer Nederland was vastgesteld. Dit toezicht betrof zowel nieuwbouw als bestaande bouw. Dit toezicht moet nu door de bouwinspecteurs 'erbij' worden gedaan. Echter, bouwtoezicht komt nauwelijks voor bij bestaande bouw.

De uitvoering van het toezicht en de handhaving is overeenkomstig de daarvoor opgestelde kwaliteitseisen en de werkprocesbeschrijvingen (zoals de handhaving- en gedoogstrategie). Er wordt bij een overtreding eerst een waarschuwing gegeven, waarbij een hersteltermijn wordt

genoemd. Is het herstel niet binnen die termijn geregeld, dan wordt de handhaving juridisch verder afgewikkeld. Hiervoor worden de instrumenten “dwangsom” en “bestuursdwang” ingezet. Ook binnen deze bestuursrechtelijke juridische procedure zijn er begunstigingstermijnen waarbinnen de overtreder alsnog de overtreding kan herstellen. Dit beeld komt naar voren uit de gesprekken met de toezichthouders en handhavingsjuristen en wordt ondersteund door de (gedetailleerd bestudeerde) handhavingsdossiers. Voor de BOA's geldt dat zij eveneens vaak de overtreder de kans geven om de overtreding ongedaan te maken (bijvoorbeeld door het opruimen van de clandestiene stort) en pas als dat niet is gebeurd overgaan tot handhaving. Zij hebben daarbij de keuze uit bestuurlijke boete (bevindingenrapport), dit loopt via Ondernemen en Vergunningen (OV), strafrecht (PV), dit loopt via de officier van justitie, of belastingheffing (parkeren).

In het onderzoek is gebleken dat de handhavingsjuristen nauwgezet hun werk uitvoeren. Ze betrekken daarbij aanwezige jurisprudentie en ervaringen van collega's, ook van de andere juristen van OV. Er wordt veel tijd besteed aan een goede juridische onderbouwing van de door de gemeente te nemen stappen. Deze werkwijze leidt er toe dat de gemeente in beroepszaken over de handhaving in het gelijk wordt gesteld. Ten tijde van het onderzoek was de handhavingsjurist bezig met een zaak die niet direct uit de Wabo voortkomt. Er is door de plaatsing binnen OV ook ruimte voor wederzijdse achtervang.

De BOA's worden, alvorens ze op pad<sup>30</sup> gaan, gebriefd door een van de senior toezichthouders. In de briefing wordt het programma voor de dag besproken, komen de meldingen aan de orde en worden de taken verdeeld. De opgedragen taken worden daarna uitgevoerd, het nalopen van de verschillende meldingen. De melding wordt onderzocht, waarna de overtreder wordt gezocht. Indien deze wordt gevonden, wordt eerst in een gesprek uitleg gegeven waarom de overtreding een overtreding is. Daarna wordt met de overtreder een termijn afgesproken waarbinnen de overtreding ongedaan kan worden gemaakt, meestal het opruimen van het gestorte afval of het herstellen in de oude staat. Ook wordt de overtreder duidelijk gewezen op de gevolgen indien deze dit niet doet. De gesprekken zijn respectvol en professioneel. Tijdens het onderzoek bleek wel dat de meldingen soms twee keer langs komen. Meldingen die eerder waren afgedaan (omdat de overtreder niet gevonden kan worden) en die van gemeentewege opgeruimd moeten worden, worden soms opnieuw door de uitvoerende afdeling als overtreding gemeld.

De kwaliteit van de uitvoering wordt geborgd door middel van een “vier-ogen principe”. Alle uitgaande correspondentie wordt door een collega Milieu of door een leidinggevende/groepsleider gecheckt (bouw, BOA's en handhavingsjuristen). Voorts nemen de toezichthouders en juristen deel aan trainingen of cursussen om de vaardigheden en kennis op peil te houden.

Alle toezichthouders werken risicogestuurd. Voor bouw en milieu was dat op basis van de risicoanalyse uit het HUP (2008). Na de komst van de RUD is die risicoanalyse voor milieutoezicht vervangen door de risicoanalyse van de RUD. Bouw werkt nog op basis van de risicoanalyse 2008. Deze risicoanalyse leidt tot de onderverdeling van activiteiten die in het beleid is opgenomen: rood (hoog risico), oranje, geel en groen (weinig risico). De basis hiervoor is het gevaar voor mens en omgeving dat een activiteit (potentieel) oplevert.

---

<sup>30</sup> De BOA's die de Diftar-controles uitvoeren zijn niet bij de briefing. Zij moeten op controle voordat de inzamelvoertuigen hun route afleggen.

### Samenvatting aan de hand van deelvragen en normenkader

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
3. Welke middelen (mensen, tijd en geld) waren in de periode 2010-2014 beschikbaar voor toezicht en handhaving in het ruimtelijk/fysiek domein en wat is de invloed van de verschuiving van taken naar de RUD?		
l) De beschikbare middelen staan in verhouding tot de doelen zoals vastgelegd in de beleidskaders en uitvoeringsprogramma's.	Gedeeltelijk	De capaciteit is niet voldoende voor het uitvoeren van de prioriteiten. Als voorbeeld de grote bouwprojecten. De inzet van de brandweer (1,7 fte's) is weggevallen bij het ontstaan van de veiligheidsregio en vervanging is nog niet programmatisch ingevuld.
4. Welke toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn in de periode 2010-2014 binnen het ruimtelijk/fysiek domein uitgevoerd en hoe verhouden deze activiteiten zich tot de beleidsprioriteiten en het uitvoeringsprogramma?		
m) De uitgevoerde toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn in overeenstemming met de beleidskaders en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's.	Nee	Voor bouwtoezicht wordt niet voldaan aan de eis van 5 controles tijdens de bouw. Verder is de invulling op het gebied van brandveiligheid een verzwarende, waarvoor geen extra capaciteit beschikbaar is.
n) De toezichts- en handhavingsactiviteiten komen overeen met de geplande activiteiten zoals vastgelegd in het uitvoeringsprogramma.	Gedeeltelijk	Hoewel er afwijkingen plaatsvinden wordt het handhavingsuitvoeringsprogramma grotendeels uitgevoerd.
o) Op basis van de uitgevoerde toezichts- en handhavingsactiviteiten is het plausibel dat de beleidsdoelstellingen gehaald worden.	Onbekend	De inzetdoelstellingen worden gehaald. Over de achterliggende maatschappelijke doelstellingen ontbreekt evaluatie. In individuele gevallen van overtreding van de regelgeving wordt deze door (dreigen met) handhaven in de meeste gevallen door de overtreder opgeheven.
Hoe wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving geborgd?		
p) Er is samenhang tussen het beleid, de organisatie en de uitvoering.	Ja	De beleidsuitgangspunten uit de verschillende nota's worden in het HUP vertaald. Er worden op basis van risicoanalyse en capaciteit organisatorische werkprogramma's gemaakt die in balans zijn met de ambitie.



Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
q) De in het beleid opgenomen toezicht- en sanctiestrategie zijn eenduidig geformuleerd en uitgewerkt in duidelijke en eenduidige protocollen of werkinstructies (geen interpretatieruimte).	Nee	Uit de documentenstudie en de interviews blijkt dat er slechts een gering aantal werkinstructies beschikbaar is.
r) Bevoegdheden van toezichthouders en handhavers zijn eenduidig vastgelegd.	Ja	De bevoegdheden zijn wettelijk geregeld na aanwijzing van de ambtenaren door het college.
s) Er wordt door de toezicht- en handhavingsmedewerkers in de praktijk gewerkt volgens de protocollen, werkinstructies, procedures en vastgelegde bevoegdheden.	Ja	Indien beschikbaar wordt er gewerkt volgens de protocollen (voorbeeld Asbest).
t) Er wordt vanuit de leiding gestuurd op toepassing van de procedures, protocollen en vastgelegde bevoegdheden.	Ja	Voor zover aanwezig wordt er gewezen op de protocollen/ werkinstructies. De handhavers hebben een redelijk ruime discretionaire bevoegdheid.
u) Conceptsanctiebeschikkingen worden getoetst aan de sanctiestrategie uit het handhavingsbeleid.	Ja	Er wordt zeer zorgvuldig gewerkt en getoetst aan strategieën en jurisprudentie.
v) Conceptgedoogbeschikkingen worden getoetst aan de gedoogstrategie uit het handhavingsbeleid.	Ja	Er wordt zeer zorgvuldig gewerkt en getoetst aan strategieën en jurisprudentie.
w) Er vindt minimaal een keer per jaar een audit plaats waarbij wordt gecontroleerd of er volgens het handhavingsbeleid, protocollen en werkinstructies wordt gehandeld. De resultaten van de audit worden zo nodig omgezet in acties om onvolkomenheden te herstellen of in de toekomst te voorkomen.	Ja	Er vinden met enige regelmaat audits plaats bij het team toezicht overeenkomstig het INK-model voor kwaliteitszorg.
x) Burgers en bedrijven die een verzoek tot handhaving indienen of die mogelijk een	Ja	De toezichthouders en handhavers zijn professioneel in hun benadering van burgers.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
overtreding hebben begaan, worden door de betrokken gemeentelijke medewerkers professioneel en kundig benaderd en te woord gestaan.		
y) De schriftelijke communicatie over toezicht en handhaving van de gemeente naar burgers en bedrijven is begrijpelijk en duidelijk. Gemeentelijke beslissingen worden helder onderbouwd.	Ja	Er wordt helder gerapporteerd aan overtreders welke overtreding ze hebben begaan en welke acties ze dienen te ondernemen. Gemeentelijke handhavingsbeslissingen doorstaan de rechterlijke toets.
6. Heeft de gemeente inzicht in de risico's die zij loopt op het vlak van toezicht en handhaving (gelet op de keuzes om taken niet of minder uit te voeren)?		
z) De gemeente heeft goed zicht op de aard en omvang van de risico's die zij loopt op het vlak van toezicht en handhaving en neemt beheersmaatregelen om de risico's te verminderen.	Nee	Voor de komst van de RUD werd er gewerkt met één gemeentelijke risicoanalyse, na de komst van de RUD wordt er voor milieu gewerkt met een de risicoanalyse van de RUD. Deze verschillen op onderdelen, de uitwerking daarvan moet nog worden onderzocht. Ook het wegvallen van het toezicht door de brandweer op de brandveiligheid is nog niet uitgekristalliseerd. In het algemeen ontbreekt zicht op mogelijke risico's in/van bestaande gebouwen.

## 2.3 Monitoring en verantwoording

In deze paragraaf worden de deelvragen 7 en 8 van het onderzoek behandeld:

7. hoe worden de resultaten van het toezicht- en handavingsbeleid bijgehouden en hoe worden beleid en uitvoering geëvalueerd?
8. op welke wijze worden directie, burgemeester en college geïnformeerd over de voortgang van het toezicht en handhaving?

De resultaten van het uitgevoerde toezicht worden in digitale dossiers bijgehouden. In de systemen worden per dossier de toezichtdatum en de constatering opgeslagen. Hiervoor zijn verschillende systemen in gebruik. Voor het bouwtoezicht wordt een melding gemaakt van de geconstateerde afwijking in Centric. Milieuovertredingen worden in het milieudossier opgeslagen (Meridio, MpM en Bissforall) terwijl ook alle bevindingenrapporten en PV's van de BOA's digitaal worden opgeslagen.

Indien het tot daadwerkelijke bestuurlijke handhaving komt, worden alle gegevens die volgen op een geconstateerde overtreding in het systeem van OV (Meridio) opgeslagen. Uit deze gegevensverwerking per dossier kunnen van de prioriteiten uit het HUP, overzichten worden gemaakt die tot bijstelling van de prioriteiten kunnen leiden.

Naast deze inhoudelijke gegevensopslag wordt door de toezichthouders de inzet op de prioriteiten bijgehouden.

In het jaar volgend op het jaar waarin de prioriteit was opgenomen, wordt deze taak geëvalueerd (in het teamplan). Hiervoor wordt dezelfde lay-out gebruikt als voor de prioriteit in het HUP, gevolgd door een resultaat over de inzet. Als voorbeeld toezicht op de gebouwen met een woonfunctie (Taakveld bouwen):

<b>Bouwen</b>	<b>Woonfunctie</b>
Doelstelling	Het realiseren van veilige gebouwen en bouwwerken voor bewoners en gebruikers. Het realiseren van een doelmatig en efficiënt gebouwenbestand. Het leveren van een bijdrage aan een hoge ruimtelijke kwaliteit (welstand). Het voorkomen van onnodig hoge kosten van herstel van fouten die pas in de gebruiksfase geconstateerd worden.
Adequaat hand- havingsniveau	Alle verleende vergunningen worden gecontroleerd (100%). Gemiddeld wordt gestreefd naar 5 controles per bouwwerk. Maar in ieder geval wordt toezicht gehouden bij de start van de bouw en oplevering van het bouwwerk. Oplever- controles bij appartementengebouwen worden samen met de brandweer uitgevoerd.
Capaciteit	2300 uur toezicht.
Effectindicatoren	Toename aantal gebouwen dat voldoet aan eisen van bruikbaarheid en energie- zuinigheid conform Bouwbesluit. Afname aantal gebouwen in strijd met redelijke eisen van welstand. Afname aantal projecten dat niet aan constructieve eisen voldoet.
Realisatie 2014	
Evaluatie	Op dit aspect is in 2014 voor ca. 2400 uur toezicht gehouden. In overeenstemming met de planning.

Dit gebeurt consequent: bij de realisatie en in de evaluatie wordt alleen teruggekeken naar de bestede capaciteit versus de geplande capaciteit. Over de effectindicatoren staat niets. Deze zouden uit de inhoudelijke toezicht- en handavingsdossiers gehaald moeten worden. De datasystemen zijn daarvoor echter niet ingericht. Het zou handmatig moeten worden gedaan, waarvoor echter de tijd ontbreekt.

In het gemeentelijk jaarverslag wordt alleen op een zeer hoog abstractieniveau iets gemeld over handhaving. Zo meldt het jaarverslag 2010 en 2011: "Er heeft adequaat toezicht, handhaving en vergunningverlening plaatsgevonden. De algemene insteek was steeds om escalatie van tegenstrijdige belangen zoveel mogelijk te voorkomen door actieve communicatie met ondernemers en inwoners. Illegale zaken zijn opgelost door constructief overleg tussen team Toezicht, politie IJsselland en bedrijven."

In de in de jaarverslagen gepresenteerde prestatie-indicatoren wordt de prestatie van de handhaving in stoplichtkleuren aangegeven. De kleur is rood (prestatie is niet gerealiseerd), oranje (minder dan 75% gerealiseerd), geel (tenminste 75% gerealiseerd) of groen (100% gerealiseerd). De uitvoering van het handavingsprogramma scoort groen in 2010 en 2011. Dit, ondanks het feit dat de prestatie voor brandveiligheid (onderdeel uit het HUP) in 2011 geel scoort. Dus niet 100% is gehaald.

Het opstellen van het HUP gebeurt in de staf. Het Team Toezicht draagt informatie aan. Die wordt eerst met de groepsmanagers besproken, vervolgens wordt het HUP ook met de programmamanagers van de gemeente besproken. Daarna gaat het HUP naar het college voor vaststelling en naar de raad ter kennisname. De laatste jaren is het HUP overigens in de raad ook besproken. Op deze wijze is zowel de directie als het college op de hoogte van de geplande uitvoering van toezicht en handhaving en de prioriteiten.

Over de gang van zaken is er vervolgens portefeuillehoudersoverleg met verschillende portefeuillehouders. Maar veel toezicht en handhaving is gewoon 'productie'. Daar wordt met de portefeuillehouders niet over gesproken. Het gaat vooral over de bijzondere zaken en de zaken waarvoor politieke en/of publieke belangstelling is.

- Voor milieu is het overleg beperkt, daar zijn toezicht en handhaving vaak langere trajecten. Alleen de bijzondere zaken komen aan de orde.
- Voor bouwen, wonen en RO is vaker overleg, maar kort.
- Met de burgemeester is overleg over de BOA's in OOV-zaken, maar alleen als er aanleiding is. Wel wordt iedere 4 weken de voortgang besproken.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
7. Hoe worden de resultaten van het toezicht- en handhavingsbeleid bijgehouden en hoe worden beleid en uitvoering geëvalueerd?		
aa) Er is per doelstelling tenminste één prestatie-indicator, naleefindicator en/of effectindicator gedefinieerd en deze is begrensd in de tijd.	Ja	In de jaarlijkse teamplannen wordt de voortgang bijgehouden. Per functie is er een doelstelling, adequaat handhavingsniveau, gereserveerde capaciteit, effectindicatoren, tijdspanne aangegeven. Dit gebeurt consequent.
bb) Er vindt meting of registratie plaats van prestaties, naleefgedrag en effecten.	Ja	Per dossier wordt de toezichtdatum en constatering bijgehouden. Hiervoor zijn verschillende systemen in gebruik (Squit XO, Meridio, Centric, etc.).
cc) Het handhavingsbeleid en de uitvoering op grond van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd.	Ja	In de teamplannen is een evaluatie opgenomen van de realisatie van inzet op toezicht en handhavings-taken in het voorafgaande jaar.
8. Op welke wijze worden directie, burgemeester en college geïnformeerd over de voortgang van het toezicht en handhaving?		
dd. De resultaten van de jaarlijkse evaluatie worden verwerkt in het jaarverslag handhaving en worden meegenomen bij bijstelling van beleid, organisatie en uitvoering voor het komende jaar. In het verslag wordt verantwoording afgelegd over de ingezette personele capaciteit en financiële middelen.	Gedeeltelijk	De jaarlijkse evaluatie is opgenomen in het teamplan. Dit plan wordt niet als zodanig in het college besproken. Het jaarlijkse HUP wordt in het college vastgesteld. In de jaarverslagen van 2010 en 2011 is op zeer hoog abstractie-niveau iets gezegd over handhaving en de prestaties.
ee. Het jaarverslag handhaving wordt voorgelegd aan de directie, het college en de gemeenteraad.	Nee	Het teamplan wordt niet omgezet in een formeel jaarverslag over uitsluitend toezicht en handhaving.
ff. Tussentijdse bijzonderheden en/of afwijkingen worden kenbaar gemaakt aan het college en de gemeenteraad.	Ja	De portefeuillehouders worden zo nodig over bijzondere handhavingsactiviteiten binnen hun portefeuille ingelicht tijdens het portefeuillehoudersoverleg.

## 2.4 Resultaten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de behaalde resultaten, deelvraag 9:

9. In hoeverre worden de doelstellingen voor toezicht en handhaving behaald en wat zijn de oorzaken hiervan?

Zoals eerder al vastgesteld, wordt er op de inhoudelijke effectindicatoren niet geëvalueerd. Dit betekent dat er over de het behalen van de effectdoelen alleen op basis van de interviews en de dossieranalyse iets gezegd kan worden. In de gesprekken en in de dossiers gaat het over de individuele gevallen.

In de individuele gevallen wordt altijd het beoogde doel - naleving van regelgeving - behaald. De weg naar naleving is soms snel: een gesprek met de overtreder en eventueel de dreiging van bestuurs- of strafrechtelijk gevolg voor de overtreder indien deze niet de overtreding beëindigd, kan al genoeg zijn. Voor sommige overtredingen moet echter daadwerkelijk het handavingsinstrumentarium worden gebruikt. Ook binnen die zaken zijn echter verschillen. Sommige zaken zijn na de eerste formele handavingsbrief geregeld, voor andere zaken wordt de gemeente tot aan de hoogste rechter gedaagd. Er zijn (spraakmakende) zaken die op die wijze al enkele jaren duren en waarbij de overtreding nog altijd niet is opgeheven. Van alle zaken waarbij de rechter is ingeschakeld, heeft de gemeente echter in geen enkele zaak ongelijk gekregen: de uitgevoerde handhaving kon de toets van de rechter doorstaan.

Omdat de gemeente risicogericht toezicht uitvoert, kan over het behalen van de effecten zoals deze in de indicatoren worden genoemd ook niets worden gezegd. Hiervoor zou minimaal sprake moeten zijn van een toezichtactiviteit die een representatieve steekproef omvat. Daarnaast is er een aantal effectindicatoren opgenomen die door de gewijzigde prioriteitstelling niet langer prioriteit zijn.

### Samenvatting aan de hand van de deelvragen en het normenkader

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
9. In hoeverre worden de doelstellingen voor toezicht en handhaving behaald en wat zijn de oorzaken hiervan?		
gg) De gestelde doelen worden behaald conform planning en binnen de gestelde financiële kaders.	Onbekend	Er wordt niet geëvalueerd op inhoudelijke effect indicatoren, maar op inzet van uren. De beoogde operationele doelstelling m.b.t. de inzet van uren wordt gehaald. De achterliggende maatschappelijk doelstelling, de naleving van regelgeving, wordt niet geëvalueerd. Hierover kan daarom geen oordeel worden geveld.

## 2.5 Rol van de raad

In deze paragraaf worden de laatste 3 deelvragen behandeld:

10. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over toezicht en handhaving?
11. Op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?
12. Op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?

De raad krijgt jaarlijks het HUP van het college ter kennisname aangeboden. De laatste jaren is het HUP ook daadwerkelijk onderwerp van discussie geweest in de raad. Ook de diverse onderzoeken die door de gemeente zijn uitgevoerd naar de uitvoeringscapaciteit voor toezicht en handhaving zijn aan de raad aangeboden. In de onderzochte jaren is de raad 21 keer door het college ingelicht over toezicht en handhaving, door middel van raadsmededelingen en bijbehorende stukken, zoals: de HUP's, onderzoeken of beleidsnota's. In enkele gevallen beperkt de raadsmededeling zich niet tot het aanbieden van de stukken, maar is het een nadrukkelijke uitnodiging van het college aan de raad om mee te denken over toezicht en handhaving. Een voorbeeld is de raadsmededeling over het onderzoek naar de capaciteit en de kosten voor de uitvoering van de Wabo in 2012.

Ook in moties van de raad wordt (indirect) aandacht gevraagd of worden kaders gegeven voor de handhaving, bijvoorbeeld de motie voor alternatief graffiti-beleid in de gemeente uit 2014. Algemeen is echter de opinie dat de uitvoering van toezicht en handhaving een zaak voor het college is en de raad zich op afstand houdt.

In de begrotingsbehandeling heeft de raad eveneens besluiten genomen die ook toezicht en handhaving raken, met name in 2013. Daar is in de bezuinigingen ook toezicht en handhaving specifiek aan de orde geweest en is de capaciteit verminderd.

Over individuele gevallen van handhaving wordt de raad niet actief geïnformeerd door het college. Toch wordt een enkele keer echter wel in de raad over individuele handhavingstrajecten gesproken. Aanleiding zijn veelal stukken in de pers, insprekers tijdens de vergaderingen of individuele benadering van raadsleden door burgers of bedrijven waartegen een toezicht- of handhavingzaak loopt. Uit de interviews ontstaat het beeld dat de raad (of raadsleden) daarbij om meer aandacht voor de positie van de overtreder vraagt. In de ogen van de toezichthouders is dat echter onterecht.

### Samenvatting aan de hand van de deelvragen en het normenkader

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
10. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over toezicht en handhaving?		
hh) De informatievoorziening over het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan aan de gemeenteraad is transparant, compleet en tijdig.	Ja	De raad krijgt jaarlijks het HUP ter kennisname aangeboden. Daarnaast zijn er diverse raadsmededelingen toegezonden. De raad wordt niet actief geïnformeerd over individuele gevallen.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
ii) Het college heeft de raad minimaal jaarlijks geïnformeerd over de resultaten van het uitgevoerde handhavingsbeleid.	Nee	Naast toezending van het HUP heeft het college de raad meerdere keren ingelicht over toezicht en handhaving door middel van een raadsmededeling. De raad wordt door het college echter niet geïnformeerd over de resultaten van het beleid (omdat deze gegevens niet beschikbaar zijn).
11. Op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?		
jj) De raad is voorafgaand aan de totstandkoming van het plan door het college geconsulteerd over de mogelijke (bestuurlijke) uitgangspunten	Ja	Naast toezending van het HUP heeft het college de raad meerdere keren ingelicht over toezicht en handhaving door middel van een raadsmededeling. Daarbij werd in een aantal brieven de raad uitgenodigd een mening te vormen over de gewenste richting.
kk) De gemeenteraad heeft de randvoorwaarden en uitgangspunten van het beleid ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgesteld.	Ja	Het Wabo-beleidsplan is in de raad vastgesteld. Ook in de bespreking van het HUP 2013 heeft de raad randvoorwaarden gesteld. Daarnaast zijn in de begrotingsbehandelingen in de P&C cyclus besluiten genomen over de financiële randvoorwaarden voor toezicht en handhaving.
ll) Het uiteindelijke handhavingsbeleid is door de gemeenteraad vastgesteld.	Ja	Alle beleidsnota's en verordeningen waar toezicht en handhaving in zijn geregeld, zijn door de raad vastgesteld.
12. Op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?		
mm) Raadsleden volgen het toezicht- en handhavingsbeleid actief en stellen vragen over eventuele afwijkingen van de beleidskaders.	Ja	Er zijn door raadsleden verschillende keren vragen gesteld over de uitvoering van toezicht en handhaving. Ook hebben een aantal raadsleden een dag stage gelopen bij de BOA's om zo inzicht te krijgen.
nn) Raadsleden hebben geen andere invulling aan hun taak ten aanzien van toezicht en handhaving gegeven dan het stellen en controleren van de beleidskaders.	Nee	Een aantal keren hebben raadsleden in de raad een mening gegeven over het verloop van een individueel geval van toezicht en handhaving.



# Bijlage 1

## Normenkader

De deelvragen en de daarbij door de rekenkamercommissie toepasbaar verklaarde normen voor beoordeling zijn hieronder weergegeven.

Onderdeel/vraag	Norm
<b>Beleid- en Uitvoeringsprogramma's</b>	
1. Wat zijn de gemeentelijke beleidskaders voor toezicht en handhaving voor het ruimtelijk/fysiek domein voor de periode 2010-2014?	<ol style="list-style-type: none"><li>a. Er is sinds 2010 een vastgesteld integraal toezicht- en handhavingsbeleid voor de Wabotaken (milieu, bouwen, brandveiligheid, RO, APV (kappen, reclame e.d.) (wettelijke verplichting).</li><li>b. Het handhavingsbeleid omvat een sanctiestrategie waarin eenduidig en transparant is gemaakt in welke gevallen er op welke wijze wordt opgetreden.</li><li>c. Het handhavingsbeleid voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit omgevingsrecht (Bor), te weten:<ul style="list-style-type: none"><li>– omgevings-/problemanalyse;</li><li>– risicoanalyse;</li><li>– prioriteiten;</li><li>– doelen (SMART geformuleerd en gericht op prestaties, naleefgedrag en zo mogelijk effecten) en indicatoren;</li><li>– naleefstrategie (strategie inzet instrumenten, toezichtstrategie (gebaseerd op een doelgroep analyse), sanctie- en gedoogstrategie);</li><li>– afspraken met handhavingspartners;</li><li>– uitvoeringsprogramma en -organisatie;</li><li>– procesbeschrijvingen;</li><li>– borging van voldoende middelen en capaciteit;</li><li>– monitoring en evaluatie.</li></ul></li><li>d. Er is sprake van samenhang van de onder b. genoemde procescriteria. Zo zijn de prioriteiten gebaseerd op de omgevings- en risicoanalyse en zijn de prioriteiten gekoppeld aan de doelen en de toezichtstrategie.</li><li>e. Alle bij handhaving (van het fysiek domein) betrokken actoren binnen en buiten de gemeente zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid (zoals brandweer, politie en RUD).</li><li>f. De in het beleid opgenomen toezicht- en sanctiestrategie zijn eenduidig geformuleerd en uitgewerkt in protocollen.</li><li>g. De gemeente beschikt over een gedoog-</li></ol>

Onderdeel/vraag	Norm
	<p>strategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.</p> <p>h. Het handhavingsbeleid bevat een communicatiestrategie om het naleefgedrag bij de doelgroepen in de lokale samenleving te vergroten. De communicatiemethoden sluiten aan bij een analyse van factoren die naleefgedrag van de doelgroepen vergroten.</p> <p>i. Het handhavingsbeleid is gecommuniceerd naar de lokale samenleving.</p> <p>j. Het handhavingsbeleid is vastgesteld door het college en is bekend gemaakt aan de gemeenteraad.</p>
<p>2. Hoe zijn de beleidskaders uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?</p>	<p>k. Er is sprake van een jaarlijks uitvoeringsprogramma waarin de toezicht- en handhavingsactiviteiten en beoogde prestaties een directe relatie hebben met de in het handhavingsbeleid geformuleerde prioriteiten en handhavingsdoelen.</p>
<p><b>Uitvoering Toezicht en Handhaving</b></p>	
<p>3. Welke middelen (mensen, tijd en geld) waren in de periode 2010-2014 beschikbaar voor toezicht en handhaving in het ruimtelijk/fysiek domein en wat is de invloed van de verschuiving van taken naar de RUD?</p>	<p>l. De beschikbare middelen staan in verhouding tot de doelen zoals vastgelegd in de beleidskaders en uitvoeringsprogramma's.</p>
<p>4. Welke toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn in de periode 2010-2014 binnen het ruimtelijk fysiek domein uitgevoerd en hoe verhouden deze activiteiten zich tot de beleidsprioriteiten en het uitvoeringsprogramma?</p>	<p>m. De uitgevoerde toezicht- en handhavingsactiviteiten zijn in overeenstemming met de beleidskaders en de daarbij behorende uitvoeringsprogramma's.</p> <p>n. De toezichts- en handhavingsactiviteiten komen overeen met de geplande activiteiten zoals vastgelegd in het uitvoeringsprogramma.</p> <p>o. Op basis van de uitgevoerde toezichts- en handhavingsactiviteiten is het plausibel dat de beleidsdoelstellingen gehaald worden.</p>
<p>5. Hoe wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving geborgd?</p>	<p>p. Er is samenhang tussen het beleid, de organisatie en de uitvoering.</p> <p>q. De in het beleid opgenomen toezicht- en sanctiestrategie zijn eenduidig geformuleerd en uitgewerkt in duidelijke en eenduidige protocollen of werkinstructies (geen interpretatieruimte).</p> <p>r. Bevoegdheden van toezichthouders en handhavers zijn eenduidig vastgelegd.</p> <p>s. Er wordt door de toezicht- en handhavingsmedewerkers in de praktijk gewerkt volgens de protocollen, werkinstructies, procedures en</p>

Onderdeel/vraag	Norm
	<p>vastgelegde bevoegdheden.</p> <p>t. Er wordt vanuit de leiding gestuurd op toepassing van de procedures, protocollen en vastgelegde bevoegdheden.</p> <p>u. Conceptsanctiebeschikkingen worden getoetst aan de sanctiestrategie uit het handhavingsbeleid.</p> <p>v. Conceptgedoogbeschikkingen worden getoetst aan de gedoogstrategie uit het handhavingsbeleid.</p> <p>w. Er vindt minimaal een keer per jaar een audit plaats waarbij wordt gecontroleerd of er volgens het handhavingsbeleid, protocollen en werk-instructies wordt gehandeld. De resultaten van de audit worden zo nodig omgezet in acties om onvolkomenheden te herstellen of in de toekomst te voorkomen.</p> <p>x. Burgers en bedrijven die een verzoek tot handhaving indienen of die mogelijk een overtreding hebben begaan, worden door de betrokken gemeentelijke medewerkers professioneel en kundig benaderd en te woord gestaan.</p> <p>y. De schriftelijke communicatie over toezicht en handhaving van de gemeente naar burgers en bedrijven is begrijpelijk en duidelijk. Gemeentelijke beslissingen worden helder onderbouwd.</p>
6. Heeft de gemeente inzicht in de risico's die zij loopt op het vlak van toezicht en handhaving (gelet op de keuzes om taken niet of minder uit te voeren)?	z. De gemeente heeft goed zicht op de aard en omvang van de risico's die zij loopt op het vlak van toezicht en handhaving en neemt beheersmaatregelen om de risico's te verminderen.
<b>Monitoring en verantwoording</b>	
7. Hoe worden de resultaten van het toezicht- en handhavingsbeleid bijgehouden en hoe worden beleid en uitvoering geëvalueerd?	<p>aa. Er is per doelstelling tenminste één prestatie-indicator, naleefindicator en/of effectindicator gedefinieerd en deze is begrensd in de tijd.</p> <p>bb. Er vindt meting of registratie plaats van prestaties, naleefgedrag en effecten.</p> <p>cc. Het handhavingsbeleid en de uitvoering op grond van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd.</p>
8. Op welke wijze worden directie, burgemeester, en college geïnformeerd over de voortgang van het toezicht en handhaving?	<p>dd. De resultaten van de jaarlijkse evaluatie worden verwerkt in het jaarverslag handhaving en worden meegenomen bij bijstelling van beleid, organisatie en uitvoering voor het komende jaar. In het verslag wordt verantwoording afgelegd over de ingezette personele capaciteit en financiële middelen.</p> <p>ee. Het jaarverslag handhaving wordt voorgelegd aan de directie, het college en de gemeenteraad.</p>

<b>Onderdeel/vraag</b>	<b>Norm</b>
	ff. Tussentijdse bijzonderheden en/of afwijkingen worden kenbaar gemaakt aan het college en de gemeenteraad.
<b>Resultaten</b>	
9. In hoeverre worden de doelstellingen voor toezicht en handhaving behaald en wat zijn de oorzaken hiervan?	gg. De gestelde doelen worden behaald conform planning en binnen de gestelde financiële kaders.
<b>Rol van de Raad</b>	
10. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over toezicht en handhaving?	<p>hh. De informatievoorziening over het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan aan de gemeenteraad is transparant, compleet en tijdig.</p> <p>ii. Het college heeft de raad minimaal jaarlijks geïnformeerd over de resultaten van het uitgevoerde handhavingsbeleid.</p>
11. Op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?	<p>jj. De raad is voorafgaand aan de totstandkoming van het plan door het college geconsulteerd over de mogelijke (bestuurlijke) uitgangspunten.</p> <p>kk. De gemeenteraad heeft de randvoorwaarden en uitgangspunten van het beleid ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgesteld.</p> <p>ll. Het uiteindelijke handhavingsbeleid is door de gemeenteraad vastgesteld.</p>
12. Op welke wijze heeft de raad in de periode 2010-2014 invulling gegeven aan zijn controlerende rol met betrekking tot toezicht en handhaving?	<p>mm. Raadsleden volgen het toezicht- en handhavingsbeleid actief en stellen vragen over eventuele afwijkingen van de beleidskaders.</p> <p>nn. Raadsleden hebben geen andere invulling aan hun taak ten aanzien van toezicht en handhaving gegeven dan het stellen en controleren van de beleidskaders.</p>

# Bijlage 2

## Bestudeerde documenten

De in de analyse meegenomen documenten betreffen de volgende:

<b>Beleidsdocumenten</b>	<b>Jaar publ.</b>
RMW Handhavingsnota bouwen-wonen-milieu-RO-Brandveiligheid	2003
Horecabeleid 2009-2014	2009
Welstandsnota (alle stukken van de Raadsvergadering 2011-12-07)	2011
Wabo-beleidsplan (alle stukken Raadsvergadering 2014-02-12)	2013
<b>Verordeningen</b>	
Erfgoedverordening	2010
Algemene plaatselijke verordening Deventer, vs. 04062015	2011
<b>Uitvoeringsprogramma's</b>	
Handhavingsuitvoeringsprogramma 2011	2011
Handhavingsuitvoeringsprogramma 2012	2012
Handhavingsuitvoeringsprogramma 2013	2013
Handhavingsuitvoeringsprogramma 2014 incl. bijlagen	2014
<b>Team- en werkplannen afdeling Toezicht en Handhaving</b>	
Teamplan 2010	2009
Teamplan 2011	2010
Teamplan 2012 (concept)	2011
Concept teamplan 2013 team toezicht 27-12-2012	2012
Concept werkplan 2011 team toezicht dec 2010	2012
Teamplan 2014 VERDIEPING	2013
Teamplan 2014	2013
Werkplan 2013 team toezicht versie 08-03-13	2013
<b>Jaarverslagen en rapportages</b>	
Jaarverslag toezicht en handhaving 2010-Deventer	2010
Jaarverslag toezicht en handhaving 2011-Deventer	2011
Jaarverslag Handhavingsuitvoeringsprogramma HUP 2012	2012
Jaarverslag Handhavingsuitvoeringsprogramma HUP 2013	2013
Jaarverslag Handhavingsuitvoeringsprogramma HUP 2014	2014
Voortgangsrapportage Veiligheid 2010	2010
Voortgangsrapportage Veiligheid 2013	2013
Voortgangsrapportage veiligheid 2014	2014

### **Raadsmededelingen**

Raadsmededeling alternatief graffiti-beleid	2014
Raadsmededeling tussenevaluatie Diftar jan-juni 2013	2013
Raadsmededeling stand van zaken ontwikkeling uitvoeringsdienst IJsselland	2012
Raadsmededeling JOP Oostrikslaan	2012
Raadsmededeling deelname RUD regionale uitvoeringsdienst IJsselland	2012
Raadsmededeling Evaluatie Handhavingsuitvoeringsprogramma 2012	2013
Raadsmededeling Handhavingsuitvoeringsprogramma 2014	2015
Raadsmededeling Jaarverslag HUP 2013	.
Raadsmededeling wietpas en herijking drugsbeleid	2012
Raadsmededeling beleidsregel Bibop	
Raadsmededeling Uitvoering Wabo-taken ontvangen 2-10-2012	2013
Raadsmededeling kosten uitvoering Wabo	
Raadsmededeling Noorderbergpoortgarage	
Raadsmededeling regulering Hennepteelt	.
Raadsmededeling beëindigen mediation mayhil-meibergen	

# Bijlage 3

## Geïnterviewde personen

Dhr. A. Heidema (Burgemeester Deventer)  
Dhr. F. Rorink (Wethouder Milieu)  
Mw. L. Grijsen (Wethouder Ruimtelijke Ordening)  
Mw. M. Rijnveld (Sr. Adviseur Openbare Orde en Veiligheid)  
Mw. A. Hoogeboom (Handhavingsjurist)  
Mw. S. Dul (Handhavingsjurist)  
Dhr. M. Orsel (Toezichthouder Wabo Milieu)  
Dhr. H. Broeze (Toezichthouder Bouwen en Wonen)  
Dhr. E. van Zuiden (Sr. Toezichthouder Team Toezicht)  
Dhr. W. Beauveser (Teammanager Toezicht)  
Dhr. A. de Boer (Teammanager Ondernemen en Vergunningen)  
Mw. S. van Hoorn (Teammanager Ondernemen en Vergunningen)

# Bijlage 4

## Bestudeerde dossiers

### **Casus Houtmarkt**

In deze casus wordt door omwonenden van een te vestigen horecabedrijf op de begane grond van een nieuw appartementencomplex een klacht ingediend. De klacht is enerzijds bestemmingsplan technisch, anderzijds vrezen zij overlast door geluid- en geurhinder en door het verkeer dat bij het type horeca behoort (bezorgbrommers), waarna een handhavingsverzoek wordt ingediend.

Een week na de opening wordt door de gemeentelijke milieutoezichthouder een controlebezoek afgelegd. Daarna volgen nog enkele onderzoeken. De gemeente wijst na deze onderzoeken de klachten af, met uitzondering van geurhinder. Er is inderdaad sprake van geuroverlast, de in het activiteitenbesluit opgenomen voorziening voor dit type inrichting om dit te voorkomen is niet aanwezig. De gemeente gaat kort hierna over tot handhaving en stuurt een voorgenomen besluit voor een last onder dwangsom. De ondernemer neemt echter geen actie maar maakt bezwaar tegen de dwangsom. Dit wordt door de gemeente afgewezen, na nog enkele aanmaningen en controlebezoeken wordt bijna een jaar later de dwangsom opgeëist door de gemeente.

De ondernemer brengt hierop in dat hij verschillende keren de afzuiging heeft verbeterd, maar de oplossing zoals het activiteitenbesluit voorschrijft niet kan aanleggen wegens tegenwerking van de appartementenbewoners.

Er volgen gesprekken tussen bewoners en ondernemer (bij de gemeente), maar zonder resultaat. De ondernemer start een civiele procedure.

De ondernemer legt ook het verwerpen van zijn bezwaar en de dwangsom voor aan de bestuursrechter, met de vraag om een voorlopige voorziening.

In juli 2015 zijn er twee uitspraken van de bestuursrechter; gemeente was gerechtigd handhavend op te treden, de begunstigingstermijn was voldoende lang en de motivering van de besluiten goed. Een voorlopige voorziening is niet nodig.

Inmiddels is er overeenstemming tussen bewoners en bedrijf over een afvoerleiding tot boven het dak, zoals het activiteitenbesluit voorschrijft.

### **Casus Brands Buyspark**

Deze casus heeft betrekking op illegale kamerverhuur, niet voldoen aan Huisvestingwet en Huisvesting verordening.

Aan de hand van een inspectie is geconstateerd dat er sprake is van illegale kamerverhuur op een adres aan het Brands Buyspark. Hierover heeft de gemeente op 9 mei 2012 een brief gestuurd naar de eigenaar van het pand. Daarbij heeft de gemeente gewezen op de geconstateerde overtreding en op de mogelijkheid om over te gaan tot legalisatie.



Begin 2013 heeft een vervolgininspectie plaatsgevonden. Hierbij is geconstateerd dat de overtrekking nog niet ongedaan is gemaakt. De eigenaar is schriftelijk op de hoogte gesteld en is in de gelegenheid gesteld om binnen 4 weken de overtrekking ongedaan te maken of een aanvraag in te dienen voor een omzettingsvergunning om de situatie te legaliseren.

op 18 april 2013 heeft de gemeente de eigenaar per brief geïnformeerd over het voornemen tot handhavend optreden. Daarbij vermeldt de gemeente het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom van € 3.000 per maand met een maximum voor € 15.000. De eigenaar moet binnen drie maanden na verzenddatum van de definitieve last de onzelfstandige bewoning terugbrengen naar 2 bewoners.

Op 14 mei 2013 is de eigenaar geïnformeerd over de opgelegde last onder dwangsom. De last is hetzelfde als in de eerdere brief. Alleen is de situatie van zicht op legalisatie veranderd, omdat inmiddels reeds 7,5% (= 3 vergunningen) binnen de buurt zijn aangevraagd. Hierdoor is het voor de eigenaar niet meer mogelijk om een vergunning aan te vragen.

Bij vervolgininspectie is geconstateerd dat de overtrekking ongedaan is gemaakt. De eigenaar is hiervan op 18 september 2013 op de hoogte gesteld. Er is daarom geen dwangsom verbeurd.

Deze casus toont dat de gemeente correct de procedures heeft gevolgd en telkens helder per brief heeft uitgelegd wat er aan de hand was, wat de mogelijkheden voor legalisatie waren en wat de consequenties waren indien de overtrekking niet zou worden beëindigd. Alleen tussen mei 2012 en begin 2013 lijkt handhaving tijdelijk stil te hebben gelegen. Uit de casusdocumenten wordt niet duidelijk waarom dit het geval is geweest. Ook ontbreekt er één proces verbaal in het dossier.

### **Grote Overstraat**

Deze casus heeft betrekking op een illegale reclame uiting in strijd met redelijke eisen van welstand aan de Grote Overstraat. Op 3 maart 2014 heeft een gemeentelijke toezichthouder geconstateerd dat de reclame uiting op het pand niet voldoet aan de regels die in Deventer gelden.

Op 18 maart 2014 heeft de gemeentelijke toezichthouder de eigenaar van het bedrijf per brief verzocht het reclamebord te verwijderen. In de brief geeft de gemeente aan dat de situatie niet gelegaliseerd kan worden door het aanvragen van een vergunning omdat de Welstandscommissie heeft geadviseerd geen vergunning te verlenen. De gemeente draagt de eigenaar daarom op het reclamebord binnen vier weken te verwijderen.

Op 30 april heeft de gemeente de eigenaar per brief geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom voor het verwijderen van het reclamebord onder dwangsom van € 2.000.

Op 15 mei is er een gesprek gevoerd tussen de handhaver van de gemeente en de eigenaar. Daarbij is afgesproken dat de eigenaar het reclamebord nog even kan laten hangen en dat de last onder dwangsom voor 2 augustus moet zijn uitgevoerd. De eigenaar heeft dan in de tussentijd gelegenheid een vergunning aan te vragen voor een reclamebord dat wel voldoet aan de eisen van de welstandscommissie. Deze afspraken zijn 28 mei schriftelijk door de gemeente bevestigd.

Op 26 juni is door de gemeentelijke toezichthouder geconstateerd dat de reclame is verwijderd.

Deze casus toont dat de gemeente de procedure goed volgt en schriftelijk duidelijk aan overtreder aangeeft waarom niet kan worden overgegaan tot legalisatie en wanneer de last onder dwangsom moet zijn uitgevoerd. Tevens toont de casus dat de gemeente in alle redelijkheid de eigenaar heeft gewezen op de mogelijkheid om een passende alternatieve reclame-uiting te installeren. Wel ontbreekt er één proces verbaal in het dossier.

### **Casus Koningin Wilhelminalaan**

In deze casus gaat het om een tuinhuis dat als kookstudio wordt gebruikt en daarmee in strijd is met het bestemmingplan (zowel het gebouw als het gebruik/de functie). De casus komt bij de gemeente binnen in de vorm van klachten van omwonenden op 27 april 2011 en op 15 mei 2011. Op 20 mei 2011 stelt de gemeente de eigenaar van de kookstudio op de hoogte van deze klachten en het voornemen van de gemeente om een onderzoek in te stellen. Op 17 juni stuurt de eigenaar van de kookstudie een zienswijze naar de gemeente. Op 31 oktober stelt de gemeente de indieners van de klacht en de eigenaar op de hoogte van het indienen van deze zienswijze en dat de handhavingprocedure hierdoor tijdelijk was opgeschort maar inmiddels weer loopt.

Op 23 november 2012 heeft college twee brieven verzonden. In één brief wordt een last onder dwangsom opgelegd, in de andere brief wordt aangegeven dat een tuinhuis mogelijk is, maar dat dit aan bepaalde voorwaarden moet voldoen.

Op 29 november heeft gemeente laten weten dat de termijn voor indienen van de zienswijze vanwege persoonlijke omstandigheden van de eigenaren is opgeschort tot 31 januari 2013.

Op 3 december verzoekt de eigenaar de termijn voor het indienen van een zienswijze vanwege persoonlijke omstandigheden op te schorten tot 1 juli 2013. De gemeente geeft aan dit verzoek geen gehoor en legt op 5 maart per brief een last onder dwangsom op van € 25.000. In de brief geeft de gemeente aan dat tegen de vergunning van het tuinhuis bezwaar is aangetekend. Bij heroverweging van de vergunning is deze geweigerd omdat het daadwerkelijk gebruik (kookstudio) afwijkt van vergunde gebruik (tuinhuis). Hierover is een procedure bij de Rechtbank gevoerd. De Rechtbank heeft het beroep van de eigenaar ongegrond verklaard. De vergunning is dus geweigerd. Op 14 oktober 2011 is ook een aanvraag voor de vergunning van de kookstudio geweigerd. Hiertegen is bewaar aangetekend, dit is ongegrond verklaard. Desondanks heeft de eigenaar toch het tuinhuis gerealiseerd met daarin een kookstudio. Dit is voor de gemeente reden te besluiten tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Op 7 maart 2013 heeft de eigenaar een gesprek gevoerd met de wethouder. Op 29 juli 2013 heeft de eigenaar per brief aangegeven te willen voldoen aan de last onder dwangsom; hij wil het tuinhuis laten staan, maar het keukenblok van het gebouw verkleinen. Hij is van mening dat het dan als bijgebouw geclassificeerd kan worden.

Op 17 juli 2013 informeert de gemeente de eigenaar per brief dat de last onder dwangsom onherroepelijk is geworden. De eigenaar heeft niet binnen de gestelde termijn bezwaar aangetekend. Ook beschikt de gemeente niet over een volmacht voor de adviseur/ingenieur die namens de eigenaar heeft verzocht om intrekken van de dwangsom. Op 18 juni 2013 heeft de gemeente de eigenaar laten weten dat de dwangsom is verbeurd.

Op 26 juli heeft een medewerker van de gemeente de eigenaar per e-mail geïnformeerd over de mogelijkheden voor het tuinhuis: 40 m<sup>2</sup> is toegestaan, voor 8 m<sup>2</sup> moet de eigenaar toestemming aan de burens vragen, daarnaast mag in het tuinhuis geen keukenblok en toilet aanwezig zijn.

Op 31 juli 2013 is er een gesprek gevoerd tussen de eigenaar en de gemeente, waarvan een verslag is opgeteld dat als zienswijze dienst doet. Inmiddels heeft de eigenaar een nieuwe omgevingsvergunning aangevraagd.

op 14 augustus 2013 heeft de gemeente een invorderingsbeschikking verstuurd. Hierin geeft de gemeente aan dat de dwangsom van € 25.000 is verbeurd en dat de eigenaar deze som nu moet betalen. De gemeente geeft tevens aan dat de vergunning nog in behandeling is.

De eigenaar heeft geen bezwaar ingediend tegen het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom. De eigenaar heeft wel bezwaar aangetekend tegen het besluit tot invordering van de dwangsom. Op 18 november 2013 is het bezwaar van de eigenaar behandeld bij de bezwaarschriftencommissie. De uitspraak van de bezwaarschriftencommissie: de dwangsom mag ingevorderd worden, het besluit de dwangsom in te vorderen blijft staan.

Het betreft een complexe casus met een uitgebreid dossier. Juridisch gezien heeft de gemeente de procedure correct gevolgd. Ook heeft de gemeente redelijkheid en flexibiliteit getoond door het verruimen van de termijn voor het indienen van bezwaarschriften en door ook persoonlijk meermaals het gesprek met eigenaar aan te gaan. Vanwege de persoonlijke omstandigheden van de eigenaar had de gemeente de eigenaar wellicht tussentijds nogmaals kunnen wijzen op de opgelegde last onder dwangsom en de naderende deadline hiervoor. Juridisch gezien is dit echter niet noodzakelijk. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat dergelijke tussentijdse gesprekken er zijn geweest tussen de eigenaar en de wethouder en tussen de eigenaar en de burgemeester. Hiervan zijn echter geen verslagen gemaakt.

#### **Casus Oudendijk**

Deze casus betreft een bedrijf dat in strijd is met het bestemmingsplan; detailhandel in mode-artikelen vanuit een boerderij.

Op 15 november is er door een burger een klacht ingediend over een bedrijf dat in strijd met het bestemmingsplan handelt. De gemeente heeft de indiener van de klacht op 21 november een ontvangstbevestiging van de klacht gestuurd. Daarin geeft de gemeente aan dat de klager een economische belang aantoonbaar moet maken door aan te tonen dat het bedrijf van de klager hetzelfde assortiment kent en het bedrijf dat in strijd met het bestemmingsplan zou handelen op hetzelfde verzorgingsgebied en dezelfde klantenkring zijn gericht.

Op 23 november heeft de gemeente de eigenaar van het bedrijf in overtreding per brief op de hoogte gesteld van het verzoek om handhaving en in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

Op 19 december 2012 heeft een gemeentelijke toezichthouder ter plekke een onderzoek ingesteld en foto's van de situatie gemaakt. Het proces-verbaal hiervan ontbreekt in het dossier. De constatering is via interne mail / rapportage in het gemeentelijk informatiesysteem Meridio vastgelegd. De toezichthouder constateert dat kleding wordt verkocht en dat dit volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan.

Op 28 december 2012 heeft de eigenaar schriftelijk gereageerd op de inspectie door de gemeente. In haar brief geeft ze aan wat haar plannen zijn met het bedrijf en dat ze er graag mee door wil gaan.

Op 31 januari 2013 heeft de gemeente per brief laten weten aan de eigenaar dat ze het voornemen heeft om handhavend op te treden. Daarbij geeft de gemeente duidelijk aan waarom

ze dit voornemen heeft. Ook geeft de gemeente aan dat er geen zicht op legalisatie bestaat. De gemeente geeft vervolgens aan dat ze het voornemen heeft een dwangsom op te leggen ter hoogte van € 5.000 per (deel van de) week met een maximum van € 20.000.

Op 6 maart 2013 heeft de gemeente een brief verstuurd waarin een last onder dwangsom is opgelegd. De begunstigingstermijn is op 18 april 2013 verstreken. Gekozen is voor een last onder dwangsom van € 5.000 per (deel van de) week met een maximum van € 20.000.

Op 26 april 2013 is er een hercontrole geweest. Hierbij is geconstateerd dat:

- de (handels)reclame nabij de ingang van het perceel is verwijderd;
- de kledingverkoop ter plekke is beëindigd en verplaatst naar een nieuw adres;
- het achterste deel van de bestaande boerderij gebruikt wordt om de inkomende voorraad op te slaan en af te prijzen. De bedoelde opslagruimte is 60 m<sup>2</sup>.

Van de constatering zijn door de toezichthouder foto's gemaakt. De conclusie is dat er wat betreft de inpandige (kleding)opslag onduidelijkheid heerst. Dit onderwerp wordt door de gemeente nog uitgezocht. Van de constatering is proces verbaal opgemaakt.

Op 29 mei 2013 heeft de gemeente per brief aan de eigenaar laten weten dat ze heeft voldaan aan de last onder dwangsom en dat er daarom geen dwangsom is opgelegd.

In deze casus is de procedure goed door de gemeente gevolgd. De klager en de eigenaar van het bedrijf zijn telkens helder en tijdig op de hoogte gesteld van de constatering en beslissingen van de gemeente. Ook is de overtreder een redelijke termijn gegeven voor het ongedaan maken van de overtreding. De overtreding is door overtreder ook tijdig ongedaan gemaakt.

### **Casus Stationsplein**

De casus heeft betrekking op een openbare inrichting zonder de benodigde vergunning en daarmee in strijd met de Algemene Plaatselijke Verordening.

Op 3 december 2014 heeft een medewerker van de gemeente gezien tijdens zijn lunchpauze dat er op het station een snackbar geopend was. De vestiging hiervan was bij de gemeente onbekend. Vervolgens zijn er op 3 december 's middags twee toezichthouders van de gemeente op het betreffende adres langs geweest om de situatie te beoordelen. Zij hebben hiervan proces verbaal opgemaakt. Ze hebben gesproken met de manager en ook met zijn leidinggevende en hebben geconstateerd dat het filiaal niet over de benodigde vergunning beschikte. De aanwezige manager is gelast het pand direct voor het publiek te sluiten.

Op 4 december is tijdens een hercontrole door toezichthouders geconstateerd dat het filiaal nog steeds open was. Zij hebben daarop het pand gesloten (bestuursdwang toegepast). Hiervan is proces verbaal opgemaakt.

Er zijn verklaringen opgetekend van medewerkers van de gemeente betreffende het in bedrijf zijn van de snackbar op 4 december. Dit besluit is op 5 december door de gemeente per brief bekrachtigd.

Op 13 april 2015 geeft de gemeente per brief aan het pand weer vrij te geven omdat er inmiddels een vergunning is verstrekt voor de betreffende horeca-inrichting.

Op 20 april 2015 heeft de gemeente per brief laten weten welke kosten gepaard gaan met het uitoefenen van bestuursdwang door de gemeente. Deze kosten komen voor rekening van het moederbedrijf van de snackbar.

Het verloop van de casus toont dat de gemeente de procedure goed heeft gevolgd en ook direct daadkrachtig actie heeft ondernomen door het pand onder bestuursdwang te sluiten en dit vervolgens ook schriftelijk met terugwerkende kracht heeft bevestigd.

# Bijlage 5

## Landelijke ontwikkelingen

Voor het goede begrip van de uitvoering zetten we de belangrijkste landelijke ontwikkelingen voor het toezicht en de handhaving op het ruimtelijk terrein hier even kort neer:

- In 2010 is ter verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de Wabo een packagedeal afgesproken tussen Rijk en provincies en gemeenten over de uitvoering van VTH taken. De uitvoering wordt geconcentreerd in een aantal regionale uitvoeringsdiensten. Gemeenten en provincies dragen aan deze diensten in ieder geval de zogenoemde basistaken (vooral milieu gerelateerde VTH uitvoering) over, maar kunnen voor een breder pakket kiezen. De gemeente Deventer neemt deel in de RUD IJsselland, een zogenaamd netwerk-RUD en heeft daaraan naast de uitvoering van milieutaken ook bouwtaken overgedragen. De RUD IJsselland is sedert 2013 operationeel. De gemeente is en blijft echter het bevoegd gezag en derhalve verantwoordelijk.
- Het wetsvoorstel VTH vult de kwaliteit van de uitvoering van de Wabo verder in. In de aanloop naar dit wetsvoorstel zijn kwaliteitscriteria opgesteld voor de uitvoering van de VTH taken. Deze hebben tot hevige discussie geleid tussen het ministerie van IenM enerzijds en de provincies en gemeenten anderzijds. Uitkomst van de discussie is dat gemeenten en provincies zelf in een verordening de kwaliteitscriteria dienen vast te leggen.
- Een discussierapport, over afbakening tussen overheid en private verantwoordelijkheden in de bouw, leidt (sedert 2011) tot de mogelijkheid om een private bouwplantoets te doen. De overheid doet dan vrijwillig een stapje terug in de omvang van de bouwplan beoordeling, dit is echter geen verplichting. De gemeente Deventer neemt deel aan een pilot.
- Het landelijke BOA beleid is door verschillende circulaire vormgegeven. Het beleid stuurde vooral op een verder professionalisering van de BOA's. De laatste gewijzigde circulaire is vanaf 1 juli 2015 van kracht. Onder meer is de aanvraagprocedure gewijzigd en is het mogelijkheid voor BOA's om in bepaalde gevallen en na goedkeurig geweldsmiddelen te dragen, zoals handboeien. De BOA's van de gemeente Deventer hebben deze al in het kader van een proef.

# Bijlage 6

Reactie College van B&W

Grote Kerkhof 1  
Postbus 5000  
7400 GC Deventer

14 0570  
telefoon

0570 - 693239 / 06-51457062  
direct telefoonnummer

gemeente@deventer.nl  
e-mail

Aan de Gemeenteraad  
t.a.v. dhr H. Peet, griffie

Via Interne post

2016-000525  
kenmerk

uw referentie

29 maart 2016  
datum

M. Rijnveld  
contactpersoon

Reactie op Onderzoeksrapport "Het effect van Toezicht & Handhaving"  
van de rekenkamercommissie  
onderwerp

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Met genoegen hebben wij kennis genomen van het rapport 'Het effect van toezicht en handhaving' van 29 januari 2016. De rapportage is aan ons voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Deze brief vormt de reactie.

### **Uw conclusies en aanbevelingen**

Voordat wij ingaan op de conclusies en aanbevelingen in uw rapport constateren met gepaste tevredenheid dat het proces van toezicht en handhaving op orde is. Hier is in de afgelopen jaren veel tijd en energie in gestoken. Wij herkennen ons in het beeld dat medewerkers professioneel werken, zich aan wettelijke bevoegdheden en termijnen houden en dat toezicht en handhaving in de door u onderzochte gevallen effectief is gebleken en hebben geleid tot het beëindigen van de overtredingen.

U concludeert verder dat niet is aan te geven wat de doeltreffendheid is van het maatschappelijk effect van toezicht en handhaving omdat er beperkt wordt gemonitord en geëvalueerd en er geen registratie is van effecten van toezicht en handhaving. Wij herkennen ons ten dele in deze conclusie en zullen hier in onze reactie op de door u geformuleerde kernaanbevelingen op in gaan.

#### *Aanbeveling 1*

*Ontwikkel een aantal maatschappelijke effectindicatoren, gerelateerde aan de prioriteitstelling in beleid, en meet jaarlijks de bereikte effecten van deze indicatoren*

In het handhavingssuitvoeringsprogramma is per productblad en toezichtstaak een maatschappelijk effect geformuleerd. Hierbij zijn tevens effectindicatoren vastgesteld. De mate waarin het naleefgedrag van een ondernemer/burger wordt bepaald door de kans op toezicht is evenwel buitengewoon moeilijk te monitoren. Als het gewenst maatschappelijk effect zou zijn dat iedere burger/ondernemer zich te allen tijde aan de regels houdt, vraagt dat om een enorme kwantitatieve impuls van de formatie van toezicht en handhaving en systemen van monitoring. En blijft de vraag of en zo in welke mate je het naleefgedrag kunt meten. Wel inzichtelijk is te maken aan hoeveel en welke wettelijke regels bij een controle door toezicht niet is voldaan. De afgelopen jaren hebben wij via de risico analyse de prioriteit gelegd bij die zaken waar de veiligheid van burgers het grootste gevaar loopt. Kortom bij een controle wordt geen toezicht gehouden op alle regels, slechts een beperkt gedeelte.



Daarnaast zien wij in de praktijk in enkele situaties dat ondernemers zich weigeren neer te leggen bij ons handhavend optreden waardoor er sprake is van een disbalans tussen inzet en beoogd maatschappelijk effect. Zoals het rapport terecht stelt zien wij een forse toename van het aantal handhavingsverzoeken. Dergelijke verzoeken impliceren dat capaciteit wordt besteed aan zaken die mogelijk niet bijdragen aan het gewenste maatschappelijk effect, gegeven de capaciteitsbelasting. Bovengenoemde factoren dragen er toe bij dat een effectmeting buitengewoon complex is. Zoals u in uw onderzoek heeft geconstateerd zijn onze datasystemen ook niet ingericht om behaalde effecten te monitoren.

Een en ander neemt niet weg dat wij het belang van monitoring van het bereikte effect van gepleegde inzet van toezicht onderkennen. Het rapport is voor ons aanleiding om de komende periode op specifieke terreinen na te gaan of een dergelijke monitoring mogelijk is, waarbij uitdrukkelijk ook relevantie en kosten betrokken worden afgezet tegen de opbrengst. Daar waar dat kan zullen wij in het HUP 2017 de gewenste maatschappelijke effecten op de productbladen nader definiëren. Ook zullen wij korte termijn in overleg treden met het bedrijfsleven om na te gaan of zij concrete voorstellen hebben of de effectsturing te vergroten.

#### *Aanbeveling 2*

*Stel overkoepelend handhavingsbeleid op. Voer daarnaast periodiek een probleem- en risicoanalyse uit en gebruik de analyse voor de actualisatie van dit nog op te stellen overkoepelende handhavingsbeleid*

De gemeentelijke handhavingstaken beslaan een groot aantal onvergelykbare terreinen, van prostitutie tot zwerfvuil. De taken laten zich moeilijk tegen elkaar afwegen en vragen steeds om een andere, weloverwogen aanpak. Daarnaast zijn de spelers en samenwerkingsverbanden de laatste jaren sterk veranderd o.a. door de vorming van de RUD, het functioneren van het RIEC, de komst van de landelijke politie en de regionalisering van de brandweer. Als gevolg hiervan worden de taken steeds meer in een groter verband afgesproken en is lokaal maatwerk niet langer op alle onderdelen mogelijk. Daarnaast werken wij gegeven de complexiteit van onderwerpen als prostitutie met specifieke handhavingsarrangementen. Om deze reden zien wij het opstellen van een overkoepelend handhavingsbeleid niet als een ontwikkeling die bijdraagt aan een effectiever of efficiënter handhavingsbeleid.

#### *Aanbeveling 3*

*Stem ambities en capaciteit beter op elkaar af, zodat adequaat kan worden omgegaan met de toename van het aantal handhavingsverzoeken vanuit burgers en bedrijven.*

Verzoeken tot handhaving laten zich moeilijk sturen en voorspellen. De ambities in ons handhavingsbeleid en het HUP zijn vastgesteld op basis van de beschikbare capaciteit in combinatie met de door ons gehanteerde risicoanalyses. Aan de hand van deze uitkomsten hebben wij daardoor de conclusie getrokken dat wij slechts capaciteit beschikbaar hebben voor de meest risicovolle toezichtstaken, de zogezegde donkerrode items. Aan de overige, minder risicovolle taken komen wij derhalve niet toe tenzij uw raad dit expliciet heeft vastgesteld middels beleidsregels of verordeningen. Uit onderzoek blijkt dat de capaciteit voor bouw- en milieutoezicht in Deventer lager zit dan de norm vergeleken met andere gemeenten.

Ook moeten wij ons goed realiseren dat er veel taken zijn waarop wij in het geheel niet toezien onder andere als gevolg van deregulering, bezuinigingen of een terugtrekkende beweging van politie en brandweer in de afgelopen jaren. De toename van het aantal handhavingsverzoeken zien wij als een gevolg hiervan. Het is juist dat onvoldoende beeld bestaat over wat de effecten van dergelijke handhavingsverzoeken zijn op de geprioriteerde toezichtstaken. Met andere woorden: wanneer merkt

VEI/  
kenmerk

de burger iets van het gebrek aan toezicht? Indien bij de bouw van een huis verkeerd materiaal wordt gebruikt is het mogelijk dat het gevolg hiervan pas na jaren merkbaar is indien het gebouw instort.

Daarnaast merken wij op dat nog winst te halen valt door nog consequenter en beter bij de vaststelling van beleidsnotities de paragraaf toezicht en handhaving te integreren.

Daarnaast geeft het rapport een aantal aanbevelingen op de deelvragen  
Met bovenstaande antwoorden hebben wij deelvragen 1, 2, 3, 4, 6, 7 en 11 meegenomen. Bij de deelvragen 8 en 12 zijn geen aanbevelingen gedaan.

Ten aanzien van deelvraag 5.

Naar aanleiding van rampen als in Enschede en Volendam zijn landelijk kwaliteitscriteria op het gebied van toezicht en handhaving opgesteld. De invulling van deze criteria worden in het kader van de Regionale UitvoeringsDienst uitgevoerd. Een van de consequenties is dat toezichthouders een specifiek aantal uren aan een onderwerp moeten besteden om hierop nog toezicht te mogen houden (de zogenaamde vlieguren). Daarnaast gelden kwaliteitseisen. Met deze eisen is een ontwikkeling tot een meer specialistische benadering ingezet. In die zin wordt deze aanbeveling reeds vorm en inhoud gegeven en behoeft ons inziens geen nadere actie.

Deelvraag 9

Zoals boven reeds gesteld is het buitengewoon complex vooraf de tijd te reserveren die benodigd is voor handavingsverzoeken. Op basis van ervaringscijfers doen wij hiertoe in het HUP reeds een voorzet maar wij merken wel op dat deze zeer speculatief is.

Deelvraag 10

In het HUP worden na te streven effecten, concrete doelstellingen en inzet op de specifieke deelterreinen gecombineerd. Gegeven de bestuurlijk-maatschappelijke aandacht die bestaat voor toezicht en handhaving zijn wij bereid het HUP u jaarlijks voor bespreking aan te bieden.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zijn bereid om onze reactie nader toe te lichten.

Een afschrift van deze brief is naar de raad gezonden.

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

drs. A.L.C.S. Lantain

ir. A.P. Heidema

## Colofon

Druk : Repro Xerox QSP gemeente Deventer  
Productie : team Communicatie gemeente Deventer  
Lay-out : Xerox QSP

Datum : januari 2016