



Handhaving op orde

Een onderzoek naar het handhavingsbeleid van de gemeente Noordoostpolder en de uitvoering daarvan

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

Dit rapport is een product van de rekenkamercommissie Noordoostpolder. De commissie kent de volgende samenstelling:

- Dhr. Dr. G.H. Hagelstein (extern voorzitter)
- Mevr. Dr. E. Fogl (extern lid)
- Dhr. G.J. Put (extern lid)
- Mevr. M.T.B. Droog – Smit (intern lid)
- Mevr. Drs. S. Werkman (intern lid)
- Mevr. S.J. Schrijver (intern lid)

De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris via het bureau Necker van Naem, mevr. B. Duvivier.

Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met het bureau KplusV.

Onderzoekers:

- Henry Potman
- Annette Prent

Eerder verschenen de onderzoeken:

- Op goede grond(en). Een onderzoek naar het grondbeleid van de gemeente Noordoostpolder .(april 2012)
- Quickscan Doorwerking doordacht. Een onderzoek naar de doorwerking van rekenkameraanbevelingen in de gemeente Noordoostpolder. (september 2011)
- Juridische kwaliteit gewogen. Een onderzoek naar de juridische kwaliteitszorg in de gemeente Noordoostpolder. (september 2010)
- Emmeloord Centrum centraal. Onderzoek naar de financiële beheersing van het centrumplan Emmeloord. (september 2009)
- Beheer op (polder)peil. Een onderzoek naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Noordoostpolder. (augustus 2009)
- Groot worden in Noordoostpolder. Evaluatie van het jeugdbeleid. (oktober 2008)
- De onderzoeker onderzocht. Vier jaar rekenkamercommissie Noordoostpolder (juni 2008).
- In goede banen geleid? Onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Noordoostpolder.(december 2007)
- Van goed naar beter: onderzoek naar de stand van zaken van de kwaliteit van dienstverlening.(mei 2007)
- Projectmatig werken in Noordoostpolder: In control? (december 2006)
- Inkoopbeleid van de gemeente Noordoostpolder doorgelicht: Vasthouden en doorpakken voor een goed inkoopresultaat. (september 2006)
- Niet voor NOP: een onderzoek naar de kostendekkendheid van leges in Noordoostpolder.(september 2005)

Handhaving op orde

Een onderzoek naar het handhavingsbeleid van de gemeente Noordoostpolder en de uitvoering daarvan

Rekenkamercommissie Noordoostpolder

Voorwoord

De meeste mensen in Nederland vinden dat wij met elkaar regels nodig hebben om in goede harmonie met elkaar te kunnen samenleven. De meeste mensen vinden ook dat wij ons aan die gestelde regels moeten houden en dat de naleving van die regels gewaarborgd moet zijn, veelal door de overheid. De handhaving van onze gemeenschapsregels zijn zo gericht op het creëren en in stand houden van veiligheid, leefbaarheid, gezondheid, welzijn, goede sociale verhoudingen en dergelijke. Wanneer de overheid de handhaving sterk verwaarloost, wordt de kans groter dat burgers in probleemsituaties eigen rechter gaan spelen of zich gedwongen voelen anderen op hun eventuele ongewenste gedrag aan te spreken, met soms fatale gevolgen. Wanneer mensen of bedrijven persoonlijk geconfronteerd worden met de handhaving van regels, dan willen ze hun mening over nut en noodzaak van handhaving wel eens (tijdelijk) aanpassen. Of vindt er een incident plaats met verstrekende gevolgen (vuurwerkcramp Enschede, cafébrand Volendam, bedrijfsongeval Moerdijk), dan wordt de focus weer vol op de naleving van de regels gelegd en worden de teugels aangetrokken. Handhaving is daarmee nodig, maar vaak ook lastig zeker voor de mensen die dit in de praktijk uitvoeren. Niet voor niets wordt in de literatuur gesproken over 'stijlen van handhaving'. Handhaving (van regels) is geen doel in zichzelf, maar dient bij te dragen aan de realisatie van beleidsinhoudelijke doelen.

Aanleiding voor dit rekenkameronderzoek naar handhaving is de wens van diverse raadsfracties om zicht te krijgen op handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan. Uit ons onderzoek blijkt dat zowel beleid als uitvoering in de gemeente Noordoostpolder goed op orde zijn. Natuurlijk zijn er nog wel verbeterpunten, maar daar wordt deels al aan gewerkt. Van belang is ook de (toekomstige) organisatie van de handhaving te duiden. De vorming van regionale handhavingsorganisaties, de zogenaamde rud's (regionale uitvoeringsdiensten), zal voor de betrokken handhavingsonderdelen naar verwachting een belangrijke kwaliteitsimpuls zijn. Anderzijds kan het ook de lokale zeggenschap over en inbedding van handhaving doen veranderen. Of de in gang gezette veranderingen op deze punten daadwerkelijk een verbetering zijn, zal nog moeten blijken. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft vooralsnog volledig bij het gemeentebestuur. Een punt van aandacht is hoe de legitimiteit van handhaving en concrete handhavingsbesluiten zich in de nieuwe organisatievorm zal gaan ontwikkelen. Wij raden de gemeenteraad aan dit goed te volgen en de sturingsmogelijkheden goed te benutten. Wij hebben in dit onderzoek ons voordeel gedaan met de kennis en medewerking van diverse personen en organisaties. Graag wil ik alle betrokkenen hartelijk danken voor hun bijdrage, in welke vorm dan ook, aan dit onderzoek.

Namens de rekenkamercommissie,

Dr. Gerrit H. Hagelstein

voorzitter

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	1
1 Conclusies en aanbevelingen	3
1.1 Aanleiding en vraag	3
1.2 Conclusies	3
1.3 Aanbevelingen	5
1.4 Leeswijzer	6
2 Het onderzoek	7
2.1 Doel en onderzoeksvragen	7
2.2 Afbakening en aanpak	8
2.3 Kader	8
2.3.1 Begrippen	8
2.3.2 Normenkader	10
3 Toezicht en handhaving	13
3.1 Beleid en regelgeving	13
3.2 Organisatie	14
3.3 Uitvoering	15
3.4 Uitvoering nader onderzocht	15
4 Bevindingen	21
5 Analyse	25
5.1 Effectiviteit	25
5.2 Efficiency	30
5.3 Gevolgen van komst van de RUD	32
Bestuurlijke reactie	37
Nawoord	39

Bijlagen

1	Bevindingen
1	Beleid
2	Monitoring en effectief
3	Organisatie en uitvoering
4	Ontwikkelingen
2	Geïnterviewde personen
3	Documenten
4	Basispakket voor RUD
5	Lijst met afkortingen

Samenvatting

De rekenkamercommissie Noordoostpolder heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit en integraliteit van handhavingsbeleid. Het gemeentelijke handhavingsbeleid is daarnaast in het perspectief geplaatst van (toekomstige) regionale ontwikkelingen.

Verantwoording onderwerpkeuze

De gemeentelijke taken toezicht en handhaving zijn volop in beweging. De komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is voor veel gemeenten aanleiding om zich te richten op een meer integrale uitvoering van toezicht en handhaving. Bovendien gaan gemeenten in samenwerking met andere bestuursorganen vergunningverlening, toezicht en handhaving van complexe en bovenlokale uitvoeringstaken verbeteren. Deze samenwerking krijgt vorm in Regionale Uitvoerings Diensten (RUD), die op 1 januari 2013 van start moeten gaan.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Noordoostpolder heeft tegen die achtergrond besloten een onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit en doelmatigheid van het handhavingsbeleid van de gemeente Noordoostpolder in verhouding tot de regionale ontwikkelingen. Daarnaast is het onderwerp door nagenoeg alle raadsfracties aangedragen als onderwerp voor een rekenkameronderzoek.

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd van december 2011 tot en met april 2012 op basis van een documentenanalyse en interviews. Het onderzoek heeft de algemene praktijk van handhaving in de gemeente Noordoostpolder in beeld gebracht. De reconstructie van vijf cases geeft inzicht in het gemeentelijke handhavingsbeleid, mede in relatie tot regionale ontwikkelingen.

Hoofdconclusie

Het onderzoek wijst uit dat het cluster handhaving van de gemeente Noordoostpolder erin slaagt de handhavingstaak redelijk integraal en effectief uit te voeren. Kanttekening hierbij is allereerst dat de rol van de gemeenteraad beperkt is. Handhaving van regels voor de fysieke leefomgeving is een van de gemeentelijke taken. De Gemeentewet en de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) stellen dat handhaving een bevoegdheid van het college is. In dit onderzoek komt naar voren dat een sterkere rol van de gemeenteraad weliswaar niet verplicht is, maar wel een bijdrage kan leveren aan een meer effectieve handhavingpraktijk. Een tweede kanttekening is dat de handhavingpraktijk in de gemeente Noordoostpolder niet altijd gebaseerd is op een integraal en strategisch beleidskader. Enerzijds omdat handhaving beleidsmatig als een op zichzelf staande gemeentelijke taak wordt gezien, in plaats van als onderdeel van inhoudelijke beleidsdoelen op terreinen als ruimtelijke ordening, openbare ruimte, milieukwaliteit en leefbaarheid. Anderzijds omdat in het beleid niet altijd een duidelijke samenhang bestaat tussen doelstellingen, instrumenten, prestaties en (naleving)effecten. Op operationeel niveau worden werkprocessen wel integraal benaderd en uitgevoerd.

In het volgende hoofdstuk leest u de belangrijkste conclusies van de rekenkamercommissie, en de aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college die daaruit volgen.

Conclusies en aanbevelingen

1.1 Aanleiding en vraag

De doelstelling die de Rekenkamercommissie met dit onderzoek voor ogen heeft luidt:
"De gemeenteraad inzicht bieden in de effectiviteit en doelmatigheid van het handhavingsbeleid en de verhouding tussen het huidige gemeentelijke beleid en de regionale ontwikkelingen ten aanzien van handhaving."

Het onderzoek richt zich allereerst op het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan in de afgelopen jaren. Het werpt daarnaast een blik op de toekomstige ontwikkelingen. In dit toekomstperspectief is de vorming van de Regionale Uitvoeringsdienst voor Flevoland en Gooi en Vechtstreek een belangrijk component.

1.2 Conclusies

In deze paragraaf leest u de belangrijkste conclusies die uit het onderzoek naar voren komen. De conclusies zijn gegroepeerd naar de vier thema's van dit onderzoek: kaders & beleid, organisatie & uitvoering, monitoring & effecten en tot slot ontwikkelingen.

Kaders en beleid

1.

Het ontbreekt in de gemeente Noordoostpolder aan een (lange termijn) strategisch en integraal handhavingskader.

In de gemeente Noordoostpolder is een integraal handhavingsbeleidsplan opgesteld met een looptijd van vier jaar. De looptijd van dit beleidsplan loopt gelijk op met de zittingsperiode van het college van burgemeester en wethouders. Bij de totstandkoming van het beleidsplan was meer overleg met betrokkenen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie mogelijk geweest. In de praktijk blijkt het handhavingsbeleidsplan daarnaast onvoldoende strategisch en integraal richtinggevend te zijn voor de uitvoering.

2.

De raad van de gemeente Noordoostpolder is in beperkte mate betrokken bij het handhavingsbeleid.

Op basis van specifieke casuïstiek wordt de gemeenteraad geïnformeerd over beleid en uitvoering van handhaving. Dit gebeurt zowel op initiatief van het college als op verzoek van de gemeenteraad. Wat betreft de algemene kaders voor beleid en uitvoering van handhaving is de rol van de gemeenteraad beperkt. Een actievere rol van de raad is niet wettelijk verplicht. Uit de interviews met raadsleden blijkt dat de gemeenteraad ook geen behoefte heeft aan een grotere rol. Handhaving wordt gezien als een collegebevoegdheid.

Interne organisatie en uitvoering

3.

Het cluster handhaving van de gemeente Noordoostpolder slaagt er in om integraal in programmering en in uitvoering handhaving en toezicht vorm te geven.

In het cluster handhaving vindt afstemming van de handhavingsactiviteiten plaats. In de uitvoering werken de toezicht- en handhavingsdisciplines samen. Binnen het cluster handhaving

is voldoende capaciteit en middelen beschikbaar om de activiteiten die worden genoemd in de uitvoeringsprogramma's ook daadwerkelijk uit te voeren. Als het gaat om het beschreven beleid is er een integraal kader voor handhaving. Op welke wijze de ambities met betrekking tot het instrument handhaving een bijdrage leveren aan de inhoudelijke doelen in het fysieke en sociale domein is echter niet expliciet geformuleerd. Dat geldt tevens voor de visie die de gemeente heeft op handhaving. Hierdoor lijkt een verbinding tussen ambitie en instrument te ontbreken.

4.

Handhavingstrajecten kosten veel tijd en lopen vertraging op in die gevallen waarin inhoudelijke kaders op een beleidsterrein ontbreken.

Door het ontbreken van inhoudelijk actuele en politiek-bestuurlijk gedragen beleidskaders vinden er in de handhavingstrajecten overleggen en terugkoppelingsmomenten plaats die leiden tot verlenging van de duur van de trajecten en tot meer inzet van uren en middelen dan vooraf in de planning en programmering was voorzien. Op basis van dit onderzoek is niet vast te stellen of de meerdere inzet van uren en middelen uiteindelijk tot een meer doelmatig en doeltreffend handhavingresultaat heeft geleid.

Monitoring en effecten

5.

Het handhavingsinstrumentarium van de gemeente Noordoostpolder sluit nauw aan bij actuele kennis, inzichten en methoden die op landelijk niveau zijn ontwikkeld.

Bij het samenstellen en inzetten van het handhavingsinstrumentarium maakt de gemeente gebruik van actuele kennis, inzichten en methoden die op landelijk niveau zijn ontwikkeld. De handhaving uitvoeringsprogramma's (HUP's) fungeren als complete sturingsdocumenten en bevatten concrete sturingsinformatie die onderbouwd is met risicoanalyses en (ten dele) probleemanalyses. Kanttekening is wel dat risicoanalyses niet in de volle breedte beschikbaar zijn en worden ingezet voor beleidskeuzes. Zo zijn bijvoorbeeld voor ruimtelijke ordening, slopen, clandestien handelen en bijzondere wetten nog geen risicoanalyses beschikbaar.

6.

In de gemeente Noordoostpolder vindt wel verantwoording plaats over handhavingstaken en – inspanningen, maar geen monitoring en evaluatie op basis van heldere criteria.

De gemeente Noordoostpolder legt in algemene termen verantwoording af over de belangrijkste prestaties van de gemeente als het gaat om handhaving. Daarbij ontbreken echter normen of criteria op basis waarvan activiteiten, prestaties en effecten beoordeeld kunnen worden.

7.

De gemeente pakt de belangrijkste handhavingsvraagstukken effectief op.

Geconstateerde overtredingen worden beëindigd. In vrijwel alle gevallen beëindigen burgers of bedrijven overtredingen nog voordat de gemeente het naleven van regels middels bestuursdwang of dwangsommen moet afdwingen.

Ontwikkelingen

8.

De gemeenteraad heeft zich voor toezicht en handhaving nog niet gebogen over de vorming van de RUD OFGV en heeft daarmee ook geen kaders, geen randvoorwaarden en geen uitgangspunten geformuleerd.

De gemeente heeft besloten om alleen de basistaken over te dragen aan de RUD OFGV. Daardoor zijn de consequenties van de vorming van de RUD OFGV op korte termijn beperkt. Dit

neemt niet weg dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor handhavingsbeleid bij de gemeente blijft.

1.3 Aanbevelingen

Op grond van de conclusies uit dit onderzoek doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad en het college van de gemeente Noordoostpolder.

Kaders en beleid

1.

Handhaving meer beschouwen als een instrument voor het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen.

College:

Beschouw handhaving meer als een instrument voor het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen. Nu is handhaving beleidsmatig nog voornamelijk een op zichzelf staande gemeentelijke taak. Indien een beleidsterrein naleving van regels door burgers en bedrijven vereist, dient een handhavingsparagraaf geformuleerd te worden. In die paragraaf wordt ingegaan op het beoogde effect van handhaving bij de realisatie van beleidsdoelen. Bij beleidsvorming die gemeente-overschrijdend is moeten handhavingspartners (politie, waterschap, provincie) beter betrokken worden.

Resultaat:

Met het toevoegen van een handhavingsparagraaf in het betreffende inhoudelijke beleidsdocument wordt de verbinding tussen handhaving en de realisatie van beleidsdoelen transparanter.

2.

Versterk de strategische rol van de raad

Raad:

Verkrijg meer inzicht in het doorwerken van handhavingskaders door het strategisch handhavingsbeleidsplan vast te stellen (geen wettelijke verplichting).

College:

Betrek de raad meer bij het algemene handhavingskader van de gemeente Noordoostpolder.

Resultaat:

De afweging van risico's en het systematisch en transparant neerleggen van keuzes in handhavingsdoelen is een belangrijke voorwaarde voor doeltreffend en doelmatig handhaven in de praktijk. Een inhoudelijk kader draagt bij aan het verbeteren van de doelmatigheid omdat bij handhavingstrajecten minder overleggen en terugkoppelingsmomenten nodig zijn.

Monitoring en effecten

3.

Benut periodieke risicoanalyses en leg keuzes hieruit neer.

College:

Blijf risicoanalyses periodiek herhalen en bied de resultaten daarvan transparant voor aan de raad.

Resultaat:

De afweging van risico's en het systematisch en transparant voorleggen van keuzes in handhavingsdoelen is een belangrijke voorwaarde voor doeltreffend en doelmatig handhaven in de praktijk.

Ontwikkelingen

4.

Vul de rol van de gemeente als opdrachtgever richting RUD OFGV scherp in.

College:

Maak inzichtelijk welke kwaliteit van producten en competenties van medewerkers nodig zijn om de opdrachtgeverrol richting de RUD OFGV goed in te vullen.

Resultaat:

De vermindering van formatie van de gemeente kan goed worden ondervangen met eenduidige afspraken. Dit is belangrijk omdat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor handhaving onverkort bij de gemeente blijft.

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat de onderzoeksvragen en het kader dat is gebruikt voor dit onderzoek. In hoofdstuk 3 schetsen we het beleid, de organisatie en de uitvoering van de gemeente Noordoostpolder op hoofdlijnen. Het dient onder meer als achtergrond voor de bevindingen in dit onderzoek. In dat hoofdstuk doen we ook kort verslag van de cases die we hebben bestudeerd. In hoofdstuk 4 presenteren we een korte weergave van de beoordeling van de gang van zaken in de gemeente Noordoostpolder aan de hand van de normen uit hoofdstuk 2. Het vierde hoofdstuk is gebaseerd op Bijlage 1 waarin alle normen worden gebruikt om de gang van zaken te beschrijven en te beoordelen. In het vijfde hoofdstuk analyseren we de bevindingen expliciet in termen van de kernbegrippen effectiviteit (en integraliteit) en doelmatigheid en het analysemodel uit hoofdstuk 2.

Het onderzoek

2.1 Doel en onderzoeksvragen

Het **doel** van het Rekenkameronderzoek is:

"De gemeenteraad inzicht bieden in de effectiviteit en doelmatigheid van het handhavingsbeleid en de verhouding tussen het huidige gemeentelijke beleid en de regionale ontwikkelingen ten aanzien van handhaving."

Hiervan zijn **onderzoeksvragen** afgeleid die door de Rekenkamercommissie zijn geclusterd rond vier thema's.

- beleid;
- interne organisatie en uitvoering;
- monitoring en effecten;
- ontwikkelingen en bewegingsruimte voor de gemeente Noordoostpolder (in het licht van de vorming van de RUD).

Beleid

1. Op welke wijze is het huidige handhavingsbeleid, tot stand gekomen? Is sprake van een integraal handhavingsbeleid?
2. Op welke wijze heeft de gemeenteraad zijn kaderstellende rol uitgevoerd bij de totstandkoming van het handhavingsbeleid? Hoe was het samenspel met het college?
3. Hoe moet de kwaliteit van het geformuleerde beleid worden beoordeeld? (onder meer welke veronderstellingen liggen ten grondslag aan het geformuleerde beleid, op welke documenten en analyses is het beleid gebaseerd, welke fasen zijn doorlopen, wie zijn daarbij betrokken, hoe is de relatie tussen beleid en uitvoering)?
4. In hoeverre is het geformuleerde handhavingsbeleid toegespitst op vraagstukken binnen de gemeente en op ander relevant beleid van de gemeente?
5. Welke rol speelt communicatie in het handhavingsbeleid?

Monitoring en effecten

1. Is er een risicoanalyse uitgevoerd en wat is met de resultaten gedaan?
2. In hoeverre zijn er indicatoren voor monitoring van prestaties en effecten gedefinieerd en worden deze gemeten?
3. Welke resultaten komen uit de monitoring naar voren en op welke wijze werken die door in het handhavingsbeleid en de handhavingactiviteiten?
4. Welk oordeel kan worden gevormd over de eventuele verschillen tussen de beoogde prestaties en effecten en de resultaten die uit de monitoring van de praktijk naar voren komen?
5. Op welke wijze is deze informatie aan het college en aan de raad meegedeeld?

Organisatie en uitvoering

1. Op welke wijze is het cluster handhaving tot stand gekomen en ingericht en welke keuzes zijn daarbij gemaakt?
2. Op welke wijze is de integrale werkwijze voor toezicht en handhaving organisatorisch en procesmatig vorm gegeven?

Ontwikkelingen

1. Wat zijn de ontwikkelingen in de vorming van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD), met name de ontwikkeling van de RUD Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek (OFGV)?
2. Hoe verhoudt het gemeentelijk handhavingsbeleid van gemeente Noordoostpolder zich tot de vorming van de RUD?
3. Wat zijn de kaders vanuit de gemeenteraad en het college ten aanzien van handhaving door de RUD? Bijv. is er een visie op welke taken wel/niet door de RUD worden uitgevoerd: alleen uitvoeringstaken of ook beleid? Hoe ziet de ambtelijke organisatie de samenwerking op toezicht en handhaving in de RUD?

2.2 Afbakening en aanpak

Het onderzoek richt zich op de handhavingstaken van het cluster Handhaving van de gemeente Noordoostpolder. Het gaat om toezicht en handhaving op het vlak van de fysieke leefomgeving. Het toezicht op de kinderopvang, waar het cluster ook een taak op heeft maar dat vooral wordt uitgevoerd door de GGD Flevoland, komt zijdelings aan de orde.

Daarnaast richt het onderzoek op de periode vanaf 2009. Deze periode kenmerkt zich door de aanloop van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010, waarin de integrale handhaving is geformaliseerd. In 2009 is ook de vorming van regionale uitvoeringsdiensten in Nederland in gang gezet.

In het onderzoek zijn documenten van de gemeente bestudeerd om een beeld te krijgen van het handhavingsbeleid en de uitvoeringsuitvoering in Noordoostpolder. In Bijlage 3 zijn de bestudeerde documenten opgenomen. Voorts zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie van de gemeente en met een vertegenwoordiger van de provincie Flevoland in verband met de vorming van de RUD (zie Bijlage 2). Daarnaast zijn vijf handhavingdossiers bestudeerd. De dossiers zijn geselecteerd op basis van inzichten in het samengaan van verschillende invalshoeken voor handhaving en de mate waarin sprake was van succes of knelpunten in het handhavingstraject. De resultaten van de interviews en documentstudie zijn geconfronteerd met de normen uit het normenkader dat in de volgende paragraaf is weergegeven.

2.3 Kader

2.3.1 Begrippen

De volgende begrippen staan centraal in dit onderzoek: integrale handhaving, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Integrale handhaving

Met 'handhaving' wordt zowel bedoeld op toezicht als handhaving. Het gaat om integrale handhaving op de terreinen die aan het cluster Handhaving van de gemeente zijn toegewezen. Dat betekent in elk geval integratie van toezicht en handhaving op het terrein van de fysieke leefomgeving. Concreet: toezicht en handhaving op de Wabo, de Bijzondere Wetten en activiteiten in de Openbare Ruimte.

Integraal handhavingsbeleid is idealiter te definiëren als één beleidslijn (visie, prioriteiten, strategieën, protocollen) en één uitvoeringsprogramma voor alle genoemde domeinen.

Effectiviteit of doeltreffendheid van handhaving(beleid)

Wij definiëren effectieve handhaving als volgt:

Handhaving is effectief als zij optimaal bijdraagt aan het doel van handhaving te weten: het naleven van regels door burgers en bedrijfsleven (normadressanten) waardoor het normconform gedrag ontstaat of dit in stand blijft.¹

Wij vertalen dit voor de gemeente Noordoostpolder als volgt:

Het handhavingsbeleid is effectief als de geformuleerde handhavingdoelen zijn gerealiseerd, dat wil zeggen;

- de uitvoering van toezicht en handhaving verloopt conform het beschreven beleid en proces;
- overtredingen van wet- en regelgeving worden in het handhavingstraject beëindigd.

Vanwege de korte tijdspanne sinds 2009 zijn geen goed onderbouwde uitspraken te doen over de effectiviteit van het handhavingsbeleid. Wij richten het onderzoek daarom vooral op de vraag in hoeverre de voorwaarden voor een effectieve integrale handhaving aanwezig zijn. Deze voorwaarden komen in de verschillende onderzoeksvragen ook aan de orde:

- de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen;
- voorwaarden op het vlak van de organisatie, de werkprocessen, de beschikbare capaciteit en middelen en de aansturing.

Voorts relateren wij de effectiviteit in het licht van de vraagstelling van de rekenkamercommissie aan de rol van de gemeenteraad als kaderstellend orgaan van de gemeente (op grond van de Gemeentewet). De informatievoorziening bevordert de betrokkenheid van de raad en kan een positieve invloed hebben op de effectiviteit van de handhaving. Betrokkenheid van de raad kan draagvlak in de samenleving voor het handhavingsbeleid bevorderen en daarmee de acceptatie van het beleid als voorwaarde voor effectiviteit:

- de informatievoorziening richting raad is transparant, tijdig en juist;
- de raad is bij de opstelling van het handhavingsbeleid betrokken geweest met het oog op kaderstelling (handhavingsthema's, bestuurlijke randvoorwaarden, in te zetten middelen).

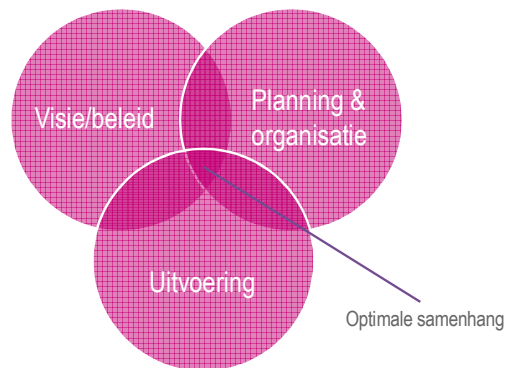
Wij merken op dat de gemeenteraad in bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) niet wordt genoemd als een orgaan dat de (inhoudelijke) kaders moet vaststellen voor uitvoering van toezicht en handhaving. De Gemeentewet noemt generiek de kaderstellende rol van de raad. Het is aan de raad om te bepalen op welke terreinen hij die rol wil oppakken, als de sectorale wetgeving hem daartoe niet verplicht. In de landelijke kwaliteitscriteria voor uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (de KPMG-criteria) wordt de gemeenteraad nadrukkelijk opgevoerd als controlerend en toezichthoudend orgaan bij het zogenaamde horizontale toezicht. Voorts veronderstellen we, zoals hierboven is aangegeven, dus een bijdrage aan bevordering van effectiviteit van beleid en uitvoering door betrokkenheid van de gemeenteraad.

Doelmatigheid van het handhaving(beleid)

¹ N. Struiksma e.a. De effectiviteit van bestuurlijk en strafrechtelijke milieuhandhaving, Boom Meppel, 2007. p. 29.

Wij definiëren een doelmatige of efficiënte handhaving als:

- de uitvoering van handhavingstaak tegen zo laag mogelijke kosten (qua tijd en capaciteit) zonder dat het kwaliteitsniveau in het geding is;
- adequate samenhang tussen beleid, organisatie en uitvoering. Aan de hand van het volgende model met toelichting wordt dit duidelijk.



Figuur 1: Bollenmodel KplusV

Wanneer beleid, planning en uitvoering niet goed op elkaar zijn afgestemd, ontstaan tekorten in efficiency van beleid en mogelijk ook in effectiviteit. Afhankelijk van hetgeen ontbreekt, blijft beleid steken in voornemens en aanzetten (indien sprake is van te weinig afstemming met planning respectievelijk uitvoering), ontbeert de uitvoering een adequate sturing vanuit beleid (is ad hoc en is daarmee vatbaar voor willekeur), of vindt de uitvoering te weinig systematisch plaats (bij het ontbreken van goede planning).

In feite hebben de drie bollen betrekking op het strategisch (visie en beleid), tactisch (planning of programmering en organisatie) en operationeel niveau (uitvoering).

2.3.2 Normenkader

Voor de beoordeling van de bevindingen heeft KplusV een voorzet voor een normenkader gedaan. De rekenkamercommissie heeft die overgenomen en het normenkader vastgesteld. De normen zijn samengevoegd in de clusters die ook bij de onderzoeksvragen zijn onderscheiden. De normen die betrekking hebben op beleid en effecten geven tezamen inzicht in de effectiviteit van toezicht en handhaving in Noordoostpolder. De normen die betrekking hebben op organisatie en uitvoering geven inzicht in de doelmatigheid.

De normen zijn mede gebaseerd op het Besluit Omgevingsrecht (BOR) en de eerder genoemde landelijk kwaliteitscriteria die in 2009 zijn ontwikkeld, uitspraken van de VNG uit januari 2010 over politieke aansturing van de gemeentelijke organisatie met behulp van outputcriteria en op de hiervoor aangeduide redeneringen rond de kernbegrippen van het onderzoek.²

² Zie onder meer: KPMG, Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma, versie 2.0, delen A en B, december 2009 en VNG/VROM/IPO, Eindrapport output en outcome gerichte kwaliteitscriteria, november 2010

Vraag	Norm
<i>Beleid</i>	
1.	<p>1.1 Er is sinds 2009 een vastgesteld handhavingbeleid dat tenminste het hele fysiek domein omvat (integraal van opzet is)</p> <p>1.2 Alle bij handhaving (van het fysieke domein) betrokken actoren binnen en buiten de gemeente zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid.</p> <p>1.3 Het handhavingbeleid is voor een bepaalde periode vastgesteld (cyclisch)</p>
2.	<p>2.1 De gemeenteraad is voorafgaand aan de totstandkoming door het College geconsulteerd over de mogelijke (bestuurlijke) uitgangspunten</p> <p>2.2 Het beleid is vastgesteld door de gemeenteraad</p>
3.	<p>3.1 Het handhavingbeleid voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit Omgevingsrecht (BOR), te weten: omgevings/probleemanalyse, risicoanalyse, prioriteiten, doelen, monitoring, strategieën, afspraken met handhavingpartners, uitvoeringsprogramma en –organisatie, procesbeschrijvingen, borging van voldoende middelen en capaciteit en evaluatie.</p> <p>3.2 Het handhavingbeleid is gebaseerd op veronderstellingen over de relaties tussen beoogde beleidseffecten, naleefgedrag en calculaties van doelgroepen en de invloed daarop van handhavingactiviteiten (de beleidstheorie).</p> <p>3.3 De doelstellingen van het handhavingbeleid zijn SMART geformuleerd en gericht op prestaties, naleefgedrag en effecten.</p> <p>3.4 Het handhavinginstrumentarium dat is opgenomen in het beleid sluit aan op de te bereiken doelen.</p>
4.	<p>4.1 Het geformuleerde handhavingbeleid beschrijft de lokale situatie (in de vorm van een omgevingsanalyse) en vertaalt dit naar handhavingproblemen en –doelen.</p> <p>4.2 In het handhavingbeleid is de samenhang met de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente en andere relevante partijen (op het fysieke domein) aangegeven.</p>
5.	<p>5.1 Het handhavingbeleid 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>5.2 Het handhavingbeleid is gecommuniceerd naar de lokale samenleving</p> <p>5.3 Informatievoorziening over het handhavingbeleid en de uitvoering aan de gemeenteraad is transparant, compleet en tijdig</p>
<i>Monitoring & Effecten</i>	
1.	1.1 Er is sprake van een kwantitatieve risicoanalyse, integraal dan wel per betrokken handhavingdomein
2.	<p>2.1 Er is per doelstelling tenminste één prestatie-indicator, naleefindicator en/of effectindicator gedefinieerd.</p> <p>2.2 Er vindt meting of registratie plaats van prestaties, naleefgedrag en effecten.</p>
3.	<p>3.1 Het handhavingbeleid en de uitvoering op grond van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd</p> <p>3.2 De resultaten van de jaarlijkse evaluatie worden verwerkt in het handhavingprogramma en worden meegenomen bij bijstelling van beleid, organisatie en uitvoering voor het komende jaar</p>
4.	<p>4.1 De uitvoering vindt plaats conform het beleid</p> <p>4.2 Afwijkingen van beleid worden geregistreerd en gecommuniceerd naar het college van B&W</p>
5.	5.1 Het College heeft de raad geïnformeerd over de resultaten van het uitgevoerde handhavingbeleid.

<i>Organisatie & Uitvoering</i>	
1.	<p>1.1 De organisatorische inrichting en uitvoering sluiten aan bij het beleid. Er is, met andere woorden, sprake van samenhang tussen visie, planning & organisatie en uitvoering.</p> <p>1.2 Voor de uitvoering beschikt de gemeente over voldoende capaciteit en middelen; de handhavers³ beschikken over voldoende kennis, deskundigheid en middelen voor de uitvoering van de handhavingstaken</p> <p>1.3 De geleverde prestaties sluiten aan bij de geformuleerde doelstellingen</p>
2.	<p>2.1 De handhavers werken volgens procedures die aansluiten bij het beleid (doen de dingen goed)</p> <p>2.2 De handhavers werken prioriteit-gestuurd (doen de juiste dingen)</p> <p>2.3 De handhavers werken integraal, hetzij in groepen hetzij dat zij oor en oog zijn voor de collega-handhavers</p> <p>2.4 De samenwerking tussen handhavers/handhavingpartners vindt plaats conform het geformuleerde beleid</p> <p>2.5 Het in de praktijk ingezette instrumentarium is conform de beschreven strategie</p>

<i>Ontwikkelingen</i>	
1.	Geen norm: beschrijving ontwikkeling RUD-vorming
2.	Geen norm: bezien wat de reikwijdte van de te vormen RUD maximaal is en hoe dit zich verhoudt tot het gemeentelijke handhavingbeleid, -organisatie en uitvoering
3.	De gemeenteraad heeft de randvoorwaarden en uitgangspunten (met name financieel en personeel) in verband met de te vormen RUD Flevoland vastgesteld.

Tabel 1: Normenkader

³ Hierbij wordt niet alleen bedoeld op handhavers, maar ook op toezichhouders en (bouw) inspecteurs.

Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk geven we een korte beschrijving van het beleid, de organisatie en de uitvoering van toezicht en handhaving in Noordoostpolder. Dit hoofdstuk bevat achtergrondinformatie voor de bevindingen in bijlage 1 en het volgende hoofdstuk.

3.1 Beleid en regelgeving

De beleidskaders voor handhaving in Noordoostpolder zijn de volgende. Het handhavingsbeleid heeft recent vorm gekregen in de B&W-nota 'Integraal Handhavingbeleidsplan' (juli 2011). Een notitie over integrale handhaving dateert van ruim drie jaar daarvoor: 'Een integrale benadering van Integrale handhaving' (januari 2008). In de Programmabegroting van 2011 is een paragraaf Handhaving opgenomen (paragraaf 4.8). De reden van opname van een aparte paragraaf was dat in de programma's handhaving op diverse plekken is ondergebracht. De aparte paragraaf zet al die onderdelen op een rij en geeft ze een eigen (integraal) kader.

Naast deze algemene kaders zijn er specifieke recente documenten die de uitvoering van toezicht en handhaving een kader meegeven. Het zijn vrijwel alle nota's van het college van burgemeester en wethouders. Alleen de informatienota inzake de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuterspeelzalen is een raadsnota (zie Bijlage 3).

Naast deze gemeentelijke kaders is er natuurlijk wet- en regelgeving. Op gemeentelijk niveau zijn dat:

- Algemene Plaatselijke Verordening (APV).
- Afvalstoffenverordening.
- Bouwverordening.
- Verordening op het bewaren van structuurbepalende houtopstanden vallende buiten de bebouwde kom van Noordoostpolder ('Bomenverordening').

Voorts zijn de gemeentelijke bestemmingsplannen het inhoudelijk kader voor toezicht en handhaving op het vlak van de ruimtelijke ordening.

Tenslotte is er regelgeving op landelijk niveau:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
- Bouwbesluit.
- Sectorale milieuregelgeving.
- Besluit Glastuinbouw.
- Besluit Bodemkwaliteit.
- Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).
- Woningwet.
- Wegenverkeerswet (Wvw).

3.2 Organisatie

In 2006 is het cluster Handhaving als onderdeel van de toenmalige Eenheid Realisatie en Beheer⁴ van de gemeentelijke organisatie Noordoostpolder ingericht. In het cluster werden de toezichts- en handhavingactiviteiten op het vlak van bouwen, ruimtelijke ordening en milieu en de openbare ruimte ondergebracht. Daaraan is toegevoegd de formele handhaving op het vlak van toezicht op kinderopvang en peuterspeelzalen. Het toezicht op leerplicht en het toezicht op sociale zekerheid vallen niet binnen het cluster. De operationele toezichtactiviteiten op het vlak van milieu zijn ondergebracht bij de Milieu Samenwerking Flevoland (MSF) in Lelystad. De gemeente neemt op jaarbasis 3000 uur (dit is het equivalent van 2,65 fte) toezicht af van de MSF (stand van zaken 2011). Het operationele toezicht voor de kinderopvang en peuterspeelzalen wordt verzorgd door de GGD Flevoland. Voor alle genoemde terreinen verzorgt het cluster Handhaving de juridisch-administratieve afhandeling.

Het cluster had bij de start in 2006 een omvang van 4,5 fte. Nadat de VROM-inspectie in 2005 had geconstateerd dat de gemeente tekortschoot op de uitvoering van een aantal wettelijke handhavingstaken, namelijk die op het vlak van aanpak illegale bouw, toezicht op sloopwerken en asbestregelgeving, bestemmingsplannen en het Besluit Bodemkwaliteit en het toezicht op de kwaliteit van de bestaande woningruimte voorraad (VROM-rapportage in 2006), is vanaf 2008 structureel € 100.000 toegevoegd aan het cluster. Daarvoor zijn *allround* toezichthouders aangesteld. Daarnaast is in het kader van het vergunningvrij worden van inrichtingen in het kader van de Wet milieubeheer 0,5 fte overgekomen van het cluster Vergunningen van de gemeente. Ook is 1,0 fte formatie toegevoegd aan het cluster vanwege de uitvoering van het toezicht op de brandveiligheid.

Het cluster is per 31 december 2011 als volgt formatief opgebouwd.

Functie	Formatie in fte
3 Bouwinspecteurs	3,0
4 Allround toezichthouders (1 fte wordt voor 50% gefinancierd uit de afvalstoffenheffing en 50% uit vrijkomende vergunninggelden in verband met afname aantal vergunningaanvragen)	3,8
4 Juridisch medewerkers:	
- bouwen en wonen	1,0
- milieu	1,0
- brandveiligheid en APV	1,0
- administratief-juridisch: KOV	0,4
- administratief-juridisch: milieu	0,4
1 Beleidsmedewerker	1,0
1 BOA	1,0
Vacatureruimte (voor BOA)	1,0
Totaal	14,6

Tabel 2: Formatie cluster handhaving

⁴ Thans: Eenheid Ontwikkeling, Realisatie en Beheer.

Het cluster kent daarnaast een preventieteam van drie personen. Vanaf 1 oktober 2010 zijn, via Lavora, deze personen door de gemeente ingehuurd om preventief toezicht te houden binnen de kern Emmeloord.

De toezichthouders houden o.a. toezicht op:

- geparkeerde voertuigen;
- uitstallingen in de Lange Nering;
- zwerfafval (snoeproute);
- de wijze van aanbidding van huishoudelijk afval;
- de start van bouw- en sloopactiviteiten.

De betreffende personen zijn thans binnen het cluster aangesteld als toezichthouder maar hebben geen handhavende bevoegdheden met uitzondering van het toepassen van bestuursdwang bij parkeerexcessen (uitdelen boetes) en bij aanhangwagens die onrechtmatig op parkeerplaatsen zijn neergezet (in beslagname en verwijderen). De aanstelling van de medewerkers is nog niet structureel in de begroting gedekt.

Het cluster maakt voor expertise op het vlak van geluid, bodem en energie gebruik van de specialisten van het cluster Vergunningen. Deze adviseren de toezichthouders. Daarnaast is er nog € 10.000 beschikbaar voor het inhuren van specialistische kennis op het vlak van het toezicht bouwen en slopen.

3.3 Uitvoering

Voor de uitvoering zijn in de gemeente verschillende planning- en programmeringdocumenten beschikbaar en ook beschrijvingen van werkprocessen. Het gaat hierbij onder meer om de jaarlijkse Handhaving Uitvoeringsprogramma's (HUP's) – zie Bijlage 3.

De afgelopen jaren is op verschillende wijzen getracht om de uitvoering een meer integrale invulling te geven. Van de extra gelden die vanaf 2008 beschikbaar zijn gesteld, zijn drie *allround* toezichthouders aangesteld. Deze hadden aanvankelijk alle drie dezelfde brede toezichthoudende taak. In 2010 is dit toezichtmodel geëvalueerd. Dit heeft er in geresulteerd dat het model is bijgesteld om meer verdieping aan het werk te geven. De *allround* toezichthouders hebben nu drie rollen: (1) signaaltoezicht (ze nemen voor elkaar waar), (2) meewerker (voor de taakaccenthouder) voor een bepaalde taak en (3) taakaccenthouder (de medewerker is het inhoudelijk aanspreekpunt voor een taak uit het HUP).

De milieutoezichthouders van de MSF geven ook waarnemingen op het vlak van bouwen en wonen door aan het cluster. De bouwinspecteurs en *allround* toezichthouders geven op hun beurt waarnemingen op het vlak van milieuregelgeving via de juridische medewerker handhaving door aan de MSF.

3.4 Uitvoering nader onderzocht

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn vijf handhavingdossiers nader onderzocht. De dossiers zijn zoveel mogelijk geanonimiseerd beschreven.

- Huisvesting buitenlandse werknemers in een pand binnen de bebouwde kom.
- Vestiging van islamitische gebedsruimte en aanpalende voorzieningen op een bedrijventerrein.
- Illegale bouwwerken op perceel.
- Handhaving brandveiligheid in een publiek gebouw.
- Geuroverlast vanwege bedrijf

Handhavingstrategie

De handhavingstrategie van de gemeente verloopt in stappen. Het blijkt dat de gemeente daar goed de hand aan kan houden:

- Controlebezoek door toezichthouder. Bij constatering overtreding regels: vervolgstappen.
- Brief naar aanleiding van controlebezoek met geconstateerde overtredingen en verzoek tot herstel (ambtelijk mandaat).
- Hercontrole door toezichthouder.
- Brief met voornemen tot dwangsom/bestuursdwang (via het college).
- Gelegenheid voor 'overtreder' tot indienen van zienswijze op voornemen.
- Reactie op zienswijzen (intern voor college).
- Nota voor college met voorbereiding tot besluit over aankondiging bestuursrechtelijke maatregel (intern voor college).
- Brief met aankondiging van last onder dwangsom / bestuursdwang met begunstigingstermijn (via het college).
- Indien overtreding niet ongedaan is gemaakt: Inning dwangsom / uitvoering bestuursdwang.

Huisvesting buitenlandse werknemers in pand binnen bebouwde kom.

Overtreding regelgeving:

- *Strijd met bestemmingsplan*
- *Niet voldoen aan brandveiligheidsvoorschriften*

Vraagstuk: Handhavingverzoek in januari. Vanwege strijd met bestemmingsplan is er noodzaak tot het opheffen van de illegale woonsituatie. De verhuurder heeft behoefte aan voortduring van de situatie tot eind van het seizoen (mei).

Handhavingstraject wordt conform de beschreven strategie uitgevoerd: controles en brieven met daarin opgenomen termijnen.

Benadering vanuit zowel het perspectief van strijd met bestemmingsplan als van het perspectief strijd met regels brandveiligheid.

Er volgt overleg tussen wethouders om tot oplossing te komen; er is behoefte om zowel tegemoet te komen aan het verzoek tot voortduring situatie tot mei als aan handhaving. De vraag is, hoe moet worden omgegaan met strijd met regels?

Oplossing die wordt gevonden is: Naar aanleiding van de brief met aankondiging van last onder dwangsom met begunstigingstermijn voor beëindiging strijd met bestemmingsplan, volgt na zienswijze van de verhuurder/eigenaar inwilliging van het verzoek tot verlenging van begunstigingstermijn omdat de eigenaar maatregelen heeft genomen ter verbetering van situatie van brandveiligheid. Doorzetten van de handhaving brandveiligheidsmaatregelen geeft in dit geval ruimte aan optreden op vlak van ruimtelijke regelgeving.

Uit deze casus vloeit voort dat integrale benadering van een vraagstuk leidt tot het oplossen van een dilemma. Sectorale benadering vanuit ruimtelijke regelgeving respectievelijk brandveiligheidsregelgeving had mogelijk tot een maatschappelijk suboptimale situatie geleid:

beëindiging van acceptabele tijdelijke huisvesting werknemers. Door de integrale benadering werd een tijdelijke uitweg gevonden van het beleidsmatige vraagstuk van wel of niet huisvesten van groepen buitenlandse werknemers binnen de bebouwde kommen.

De aanpak is effectief in de zin dat de brandgevaarlijke situatie wordt beëindigd. De aanpak is ook effectief omdat kan worden voldaan aan de maatschappelijke wens om buitenlandse werknemers tijdelijk te huisvesten.

Gebedsruimte en aanpalende functies in pand op bedrijventerrein.

Strijd met bestemmingsplan.

De gebruiker heeft het initiatief genomen om een ontheffing van het vigerende bestemmingsplan aan te vragen voor gebruik als gebedsruimte en detailhandelfuncties binnen een pand op een bedrijventerrein.

Het vraagstuk is hier: de ontheffing kon niet worden toegestaan vanwege strijd met regelgeving en precedentwerking. Er waren andere locaties beschikbaar, dus er was een mogelijkheid tot vestiging op een andere plaats. Er was geen sprake van een overmachtsituatie of een onmogelijk opgave tot oplossing. Binnen de ambtelijke organisatie en met een welzijnsinstelling is gezocht naar alternatieve locaties. Er zijn geen locaties gevonden die voor de aanvrager acceptabel waren.

Het zoeken naar mogelijkheden voor verlenen van ontheffing of het vinden van andere locatie is op verschillende momenten gebeurd. Na afwijzing van het verzoek om ontheffing is in de loop van het traject, nadat al een voornemen tot dwangsom was verzonden, verder gezocht naar mogelijkheden om medewerking aan het verlenen van een ontheffing of het vinden van een andere locatie.

Nadat duidelijk was dat juridisch die medewerking niet kon worden verleend is het handhavingstraject doorgezet met aankondiging van last onder dwangsom.

De handhavingstrategie is doorgezet. De begunstigingstermijn is op twee maanden gezet. Voor het verstrijken van de termijn heeft de initiatiefnemer een alternatieve locatie gevonden. Daardoor is er geen inning van de dwangsom nodig geweest.

Net als de eerste casus laat deze zien dat pas in de handhavingfase veelal de consequenties blijken van in plannen of in verordeningen vastgelegde regels. Een handhavingvraagstuk kan aanleiding geven tot het (her)formuleren van beleid of regels.

In deze casus speelde een bestuurlijk vraagstuk: ruimte geven aan bevolkingsgroep voor beoefening van de godsdienst en aanverwante activiteiten versus de regels die daarvoor geen ruimte laten. De gemeente opereert hier niet alleen als toezichthouder en handhaver, maar spant zich tevens in om een oplossing te vinden voor de gerezen problemen. Dat neemt tijd in beslag waardoor het handhavingstraject vertraging oploopt (efficiencyvraagstuk).

Het traject kan worden gezien als effectief, omdat het doorzetten van de handhavingssactie er toe heeft bijgedragen dat er druk is gezet op de initiatiefnemer om alsnog om te zien naar een legale locatie.

Bouwwerken zonder adequate vergunning op perceel

Bij controlebezoek (september jaar t1) wordt geconstateerd dat op een nieuw verworven bestaand perceel bouwwerken aanwezig zijn zonder adequate vergunning. Bij het controlebezoek wordt de eigenaar handtastelijk tegenover de toezichthouder, op zodanige wijze dat ingrijpen door de politie nodig is. Daarop volgt een brief over dit optreden van de eigenaar. Daarop volgt na oponthoud mede vanwege de vijandige opstelling van de eigenaar tegenover toezichthouders van de gemeente, een nieuwe constatering van de toezichthouder in aanwezigheid van politie (november t1).

Vraagstuk: het gaat om kleine bouwwerken op een eigen perceel. De eigenaar was van tevoren bij de verwerving van het perceel door de gemeente geïnformeerd over de aanwezigheid van illegale bouwwerken.

Het tweede inspectiebezoek is behandeld alsof het een eerste bezoek was. De brief met voornemen tot last onder dwangsom volgt in juli jaar t2. De B&W nota passeert in november van het jaar t2, meer dan een jaar na de eerste constatering. Een brief van december van het jaar t2 bevat drie opties:

- *aanduiding van vergunningvrije bouwwerken;*
- *aanduiding van bouwwerken die legaliseerbaar zijn;*
- *aanduiding van bouwwerken waarvoor vergunning aangevraagd kan worden buiten en waarbij zal worden bezien of ze buiten het bestemmingsplan vergunbaar zijn.*

Het resultaat kent een open einde. De gemeente houdt een slag om de arm. Gemeente zoekt oplossing buiten het door de gemeenteraad gegeven kader in het bestemmingsplan.

Deze casus laat zien dat de gemeente enerzijds zich aan de regels wil houden en daarop toeziet, maar dat zij anderzijds niet doorpakt in de handhaving. Zoals ook uit interviews naar voren komt, heeft de gemeente in de uitvoering hier 'last' van haar eigen regels. In de uitvoering heeft het college behoefte aan afwegingsruimte om de aangetroffen situatie te kunnen beoordelen in termen van wat 'redelijk' is. De regels in het bestemmingsplan hebben dat ingevuld in algemene zin en geven die afwegingsruimte niet. De behoefte blijkt niet alleen vanwege mogelijk veranderende opvattingen over ruimtegebruik en over 'vrijheid' om op eigen percelen bouwwerken naar eigen inzicht te hebben. De behoefte komt ook voort uit het feit dat consequenties van beleid en regelgeving pas in de toezicht- en handhavingfase blijken. De verschillende gedachten waarop het college hinkt als het gaat om toepassing van de regelgeving, komen tot uiting het tijdsverloop tussen de stappen in de handhavingstrategie en in het open einde in de uiteindelijke brief die geschreven wordt.

De wijze van handelen is *in casu* weinig effectief en efficiënt. Er is een groot tijdsverloop, ten eerste vanwege de opstelling van de eigenaar tegenover toezichthouders van de gemeente. Er wordt daarnaast veel tijd gestoken in het vinden van een oplossing voor een probleem van de eigenaar. De eigenaar was bij verwerving op de hoogte van het probleem en had dit kunnen betrekken in de aankoop en overdracht. De laatste brief resulteert er voorlopig in dat de situatie blijft zoals die is; in strijd met regels zonder direct zicht op legalisatie van een deel van de bouwwerken.

Brandveiligheidsvoorschriften in theater

Voorbeeld van effect van voornemen tot last onder dwangsom. In de maand na het voornemen in de brief worden vrije toegangs- (en vlucht-) deuren gerealiseerd. Bij hercontrole blijkt dat theater voldoet aan het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit.

In Noordoostpolder komt het zelden voor dat dwangsommen moeten worden geïnd of bestuursdwang moet worden toegepast. In het handhavingstraject, waarin de gemeente aanschrijvingen doet, controlebezoeken aflegt en de burger de gelegenheid geeft om te reageren en met voorstellen te komen, worden de illegale situaties opgelost. Het handhavingstraject is dan effectief geweest; de onwenselijke situatie en strijd met regels is opgeheven.

Geuroverlast vanwege bedrijf

Agrarisch bedrijf met milieuvergunning. Bedrijf vraagt biogasinstallatie aan. Daarop beslist gemeente positief op basis van een beleidsregel uit de APV.

Melding geuroverlast door de buurman van het bedrijf. In twee maanden tijd viermaal een melding.

Interne overweging inzake de mogelijkheden tot aanpassing van de vergunning van minder dan vijf jaar oud. Binnen de gemeente wordt nagegaan of er aanknopingspunten zijn om de vergunning aan te passen (eventueel via een ambtshalve herziening). Dat is niet mogelijk gelet op de leeftijd van de vergunning. De gemeente schakelt een expertbureau op het vlak van geuroverlast in, om na te gaan of de regels uit de vergunning worden overtreden. Bureau constateert geen geuroverlast buiten de contour van de vergunning. In een brief van gemeente aan de buurman geeft de gemeente aan dat geen optreden op grond van milieuvergunning mogelijk is, omdat bedrijf binnen de vergunning blijft.

De casus laat de ingewikkeldheid (en subjectiviteit) van het geurvraagstuk zien. De gemeente heeft instrumenten in handen om daarbinnen toch een afweging van de verschillende belangen en rechten te maken.

Bevindingen

Per norm uit het normenkader in paragraaf 2.3.2 is nagegaan of de gemeente Noordoostpolder aan de norm voldoet of niet. Het antwoord is genuanceerder dan een ja of nee. In bijlage 1 is uitgebreid aangegeven wat wij hebben geconstateerd ten aanzien van de betreffende norm. De bijlage geeft een beeld van wat in de gemeente wel of niet gebeurt op het vlak van toezicht en handhaving. Wij hebben ons gericht op de onderwerpen die in het normenkader zijn benoemd op het vlak van handhavingsbeleid, monitoring en effecten, organisatie en uitvoering en de toekomstige ontwikkelingen. Na de constatering volgen in de bijlage onze beoordelingen van die constatering in het licht van de normen. De beoordelingen kennen overwegingen en aanvullende informatie uit het onderzoek en die resulteren in een eindoordeel in het licht van de norm. De eindoordeelen zijn samengevat in afbeeldingen van stoplichtkleuren. Die kleuren zijn ontdaan van de nuances die in de Beoordeling wel is te vinden.

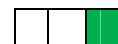
Rood = gemeente voldoet niet aan de norm



Oranje = gemeente voldoet nog niet volledig aan de norm, maar er zijn aanknopingspunten die een goede basis vormen om hierin een slag te maken



Groen = gemeente voldoet aan de norm



Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht de mate waarin de gemeente aan de normen voldoet.

Aspect	Norm			
Beleid	1.1 Er is sinds 2009 een vastgesteld handhavingbeleid dat tenminste het hele fysiek domein omvat (integraal van opzet is)			
	1.2 Alle bij handhaving (van het fysieke domein) betrokken actoren binnen en buiten de gemeente zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid.			
	1.3 Het handhavingbeleid is voor een bepaalde periode vastgesteld (cyclisch)			
	2.1 De gemeenteraad is voorafgaand aan de totstandkoming door het College geconsulteerd over de mogelijke (bestuurlijke) uitgangspunten.			
	2.2 Het beleid is vastgesteld door de gemeenteraad.			
	3.1 Het handhavingbeleid voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit Omgevingsrecht (BOR), te weten: omgevings/probleemanalyse, risicoanalyse, prioriteiten, doelen, monitoring, strategieën, afspraken met handhavingpartners, uitvoeringsprogramma en – organisatie, procesbeschrijvingen, borging van voldoende middelen en capaciteit en evaluatie.			
	3.2 Het handhavingbeleid is gebaseerd op veronderstellingen over de relaties tussen beoogde beleidseffecten, naleefgedrag en calculaties van doelgroepen en de invloed daarop van handhavingactiviteiten (de beleidstheorie).			
	3.3 De doelstellingen van het handhavingbeleid zijn SMART geformuleerd en gericht op prestaties, naleefgedrag en effecten.			

Aspect	Norm			
	3.4 Het handhavinginstrumentarium dat is opgenomen in het beleid sluit aan op de te bereiken doelen.		Yellow	
	4.1 Het geformuleerde handhavingbeleid beschrijft de lokale situatie (in de vorm van een omgevingsanalyse) en vertaalt dit naar handhavingproblemen en –doelen.			Green
	4.2 In het handhavingbeleid is de samenhang met de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente en andere relevante partijen (op het fysieke domein) aangegeven.		Yellow	
	5.1 Het handhavingbeleid 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.			Green
	5.2 Het handhavingbeleid is gecommuniceerd naar de lokale samenleving			Green
	5.3 Informatievoorziening over het handhavingbeleid en de uitvoering aan de gemeenteraad is transparant, compleet en tijdig		Yellow	
Moni- toring	1.1 Er is sprake van een kwantitatieve risicoanalyse, integraal dan wel per betrokken handhavingdomein			Green
	2.1 Er is per doelstelling tenminste één prestatie-indicator, naleefindicator en/of effectindicator gedefinieerd.		Yellow	
	2.2 Er vindt meting of registratie plaats van prestaties, naleefgedrag en effecten.		Yellow	
	3.1 Het handhavingbeleid en de uitvoering op grond van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd	Red		
	3.2 De resultaten van de jaarlijkse evaluatie worden verwerkt in het handhavingprogramma en worden meegenomen bij bijstelling van beleid, organisatie en uitvoering voor het komende jaar		Yellow	
	4.1 De uitvoering vindt plaats conform het beleid		Yellow	
	4.2 Afwijkingen van beleid worden geregistreerd en gecommuniceerd naar het college van B&W			Green
	5.1 Het College heeft de raad geïnformeerd over de resultaten van het uitgevoerde handhavingbeleid.			Green
Org	1.1 De organisatorische inrichting en uitvoering sluiten aan bij het beleid. Er is, met andere woorden, sprake van samenhang tussen visie, planning& organisatie en uitvoering.			Green
	1.2 Voor de uitvoering beschikt de gemeente over voldoende capaciteit en middelen; de handhavers beschikken over voldoende kennis, deskundigheid en middelen voor de uitvoering van de handhavingstaken			Green
	1.3 De geleverde prestaties sluiten aan bij de geformuleerde doelstellingen		Yellow	
	2.1 De handhavers werken volgens procedures die aansluiten bij het beleid (doen de dingen goed)			Green
	2.2 De handhavers werken prioriteit-gestuurd (doen de juiste dingen)		Yellow	
	2.3 De handhavers werken integraal, hetzij in groepen hetzij dat zij oor en oog zijn voor de collega-handhavers			Green
	2.4 De samenwerking tussen handhavers/handhavingpartners vindt plaats conform het geformuleerde beleid			Green

Aspect	Norm			
	2.5 Het in de praktijk ingezette instrumentarium is conform de beschreven strategie			
Ontw	De gemeenteraad heeft de randvoorwaarden en uitgangspunten (met name financieel en personeel) in verband met de te vormen RUD Flevoland vastgesteld.			

Tabel 4: 'Score' op Normenkader

De rode kleuren geven vooral een indicatie van het feit dat het handhavingsbeleid door het cluster en in afstemming met het college wordt ontwikkeld buiten de gemeenteraad om en in beperkte mate in afstemming met actoren binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het handhavingsbeleid is beperkt in Noordoostpolder. De Oranje kleuren geven aan dat de gemeente te dele aan de normen voldoet. Zij heeft daar nog een slag te maken en daarvoor zijn de randvoorwaarden ook aanwezig. Men is op weg en moet en kan die weg verder op gaan. De gemeente kan de uitvoering van de handhaving op dit punt verder optimaliseren en werkt daar in veel gevallen ook al aan.

De groene kleur geeft aan dat de gemeente aan betreffende normen voldoet. Het overzicht laat zien dat de gemeente qua inrichting van de organisatie en organisatie van de uitvoering aan de normen voldoet. Ook besteedt de gemeente expliciet aandacht aan communicatie als instrument in de handhaving. Voor de toelichting op de oordelen per norm verwijzen wij naar Bijlage 1.

In het volgende hoofdstuk wordt op de verschillende aspecten ingegaan aan de hand van de centrale begrippen die in hoofdstuk 2 zijn benoemd.

Analyse

Het vorige hoofdstuk geeft een samenvattend overzicht van de bevindingen in relatie tot het normenkader van de Rekenkamercommissie – zie ook Bijlage 1. De normen zijn direct gerelateerd aan de vragen die de rekenkamercommissie zich heeft gesteld inzake het handhavingsbeleid van de gemeente Noordoostpolder. In dit hoofdstuk maken we gebruik van de scores op de normen en gaan we concreet in op de vragen naar de centrale begrippen 'effectiviteit' (doeltreffendheid) en 'efficiency' (doelmatigheid) van de handhaving in de gemeente en op de toekomstige ontwikkeling rond de uitvoering van die taak bij overheveling van onderdelen ervan naar de Omgevingsdienst Flevoland Goor en Vechtstreek (OFGV). Het begrip integraliteit hebben we gekoppeld aan effectiviteit.

5.1 Effectiviteit

In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat handhavingsbeleid effectief is als de geformuleerde handhavingdoelen zijn gerealiseerd. Voorts hebben we aangegeven dat we het onderzoek vooral richten op de vraag in hoeverre de voorwaarden voor een effectieve integrale handhaving aanwezig zijn:

- de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen;
- voorwaarden op het vlak van de organisatie, de werkprocessen, de beschikbare capaciteit en middelen en de aansturing.

De rol van de gemeenteraad als kaderstellend orgaan van de gemeente achten we van belang vanuit de veronderstelling dat handhaving effectiever is naarmate zij meer past bij de kaders die de gemeenteraad stelt.

We gaan hierna in op de volgende onderwerpen.

- Kaderstelling en doelen.
- Veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen.
- Voorwaarden voor effectieve uitvoering:
 - Organisatie.
 - Sturing.
 - Capaciteit en middelen.
 - Werkprocessen.
- Effecten.

Kaderstelling en doelen

De gemeenteraad van Noordoostpolder heeft geen kaders voor handhaving en geen handhavingdoelen geformuleerd. Dit is geen wettelijke plicht op basis van de Wabo, maar past wel in de kaderstellende en controlerende functie die de gemeenteraad heeft. Aan de normen die betrekking hebben op betrokkenheid van de besluitvorming door de gemeenteraad wordt door de gemeente niet voldaan. Handhaving wordt in de gemeente Noordoostpolder door politici, bestuurders en medewerkers beschouwd als een uitvoeringstaak die, zeker sinds de dualisering in 2002, primair een verantwoordelijkheid is van het college van burgemeester en wethouders. De gemeenteraad heeft geen handhavingstrategie ontwikkeld. Hij richt zich primair op de inhoudelijke beleidsvorming (bijvoorbeeld inrichting beheer en onderhoud van de

openbare ruimte, ruimtelijke ontwikkeling en bestemming). Het aspect handhaving als onderdeel van de uitvoering van beleid, plannen en regelgeving komt daarbij niet aan de orde.

De gemeenteraad heeft geen uitspraken gedaan over de handhavingstrategie en deze ook niet vastgesteld. In gesprekken in het kader van dit rekenkameronderzoek noemen individuele raadsleden bijvoorbeeld wel als uitgangspunt dat eenmaal vastgestelde regels en vastgesteld beleid ook consequent en strikt moeten worden gehandhaafd. Maar dit op individueel niveau gehuldigde standpunt werkt niet door in raadsuitspraken en in sturing door de raad. De raad wordt daartoe ook niet uitgenodigd of aangezet door het college. Het college heeft tot nu toe de gemeenteraad geen voorstellen op dit vlak voorgelegd.

Het college en de uitvoerende organisatie worden in hun handelingen en beslissingen op het vlak van handhaving niet door beleid van de gemeenteraad gestuurd. Daarom kunnen we ook niet aangeven of de handhaving in het licht van de door de raad gestelde doelen of kaders wel of niet effectief is.

Wij hebben in paragraaf 2.3.1 aangegeven dat eenduidige kaderstelling en aansturing door de gemeenteraad kan worden opgevat als een voorwaarde voor effectieve handhaving. Aan deze voorwaarde voor effectiviteit wordt binnen de gemeente niet voldaan.

In het Integrale handavingsbeleidsplan 2011 wordt een beperkte poging gedaan een verbinding te leggen tussen inhoudelijke beleidsdoelstellingen en de rest van dat plan. De doelstellingen die daar in paragraaf 3.2 worden geformuleerd zijn echter abstract en niet beleidsspecifiek voor Noordoostpolder (bevorderen veiligheid, bevorderen gezondheid en beschermen van het milieu, bevorderen leefbaarheid, bevorderen handhaving rechtsorde). Het beleidsplan haakt op strategisch niveau niet aan op de inhoudelijke doelstellingen die zijn geformuleerd in het beleid op de terreinen ruimtelijke ordening, openbare ruimte, milieukwaliteit en leefbaarheid. Het ontbreekt op strategisch niveau aan een verbinding tussen inhoudelijk beleid en de wijze waarop het instrument handhaving als onderdeel van de beleidsuitvoering wordt ingezet.

In de Programmabegroting 2011 wordt in de inhoudelijke programma's toezicht wel opgevoerd. Met de vaststelling van de begroting, stelt de raad ook de handhaving op die terreinen vast, althans de bedragen die er mee gemoeid zijn en de inhoudelijke lijnen die op het niveau van de programmabegroting zijn vermeld. Hiervan gaat echter geen inhoudelijke sturende werking uit.

Of beleid op de verschillende terreinen effectief is, hangt af van de inzet van verschillende typen beleidsinstrument en verschillende uitvoeringsacties. Daartoe behoort ook toezicht en handhaving. In de uitvoering blijkt dat in Noordoostpolder bijvoorbeeld bestemmingsplannen naar letter en geest worden uitgevoerd. Waar bijvoorbeeld in bestemmingsplannen geen detailhandel wordt toegestaan op bedrijventerreinen, wordt hierop toegezien door de ambtelijke uitvoerders. Er worden enkele stappen gezet, maar de handhaving wordt veelal niet of beperkt doorgezet. Er wordt ruimte gegeven aan nieuwe politiek-bestuurlijke en maatschappelijke inzichten en gewijzigde wensen.

Op deze wijze tracht de gemeente effectief te zijn in het meewegen van die nieuwe wensen. De effectiviteit (en vooral efficiency) wordt echter tegelijkertijd beperkt doordat processen langer doorlopen.

Veronderstellingen

De vraag naar de veronderstellingen die aan het handhavingsbeleid ten grondslag liggen (de beleidstheorie van het handhavingsbeleid) heeft betrekking op de relatie tussen input (capaciteit en ureninzet), toezicht en handhavingsprestaties, naleefgedrag en effecten in het licht van de inhoudelijke doelstellingen op een beleidsterrein (bijvoorbeeld behoud van de beeldkwaliteit van houtsingels rond agrarische bebouwing in het buitengebied).



De gemeente benoemt de verschillende aspecten van de beleidstheorie, met name in de HUP's, maar laat de relaties impliciet. Zij haakt aan bij algemene noties die in Nederland bestaan over toezicht, naleefgedrag en effecten.

Op grond hiervan kan niet worden gesteld dat we inzicht hebben gekregen in de mate waarin de gemeente zich bij haar toezicht en handhaving laat leiden door veronderstellingen over het realiseren van een effectief handhavingsbeleid. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de gemeente niet aan de norm voldoet dat het beleid op veronderstellingen is gebaseerd. De gemeente heeft wel zicht op de verschillende aspecten vanuit de handhavingopgaven in het HUP en de monitoring daarvan. Op grond van het bovenstaande kunnen wij geen uitspraak doen of dit voor de gemeente voldoende is om zicht en grip te hebben op de effectiviteit van het handhavingsbeleid.

Integraliteit

De gemeente Noordoostpolder geeft aan handhaving integraal op te pakken. Hieraan besteden we apart aandacht. In notities staat de integrale benadering als doel omschreven en wordt ook aangegeven hoe die integraliteit wordt bereikt. Die integrale benadering weet de gemeente op een pragmatische wijze te realiseren. Dit doet zij doordat organisatorisch de verschillende handhavingsdisciplines bij elkaar zijn gezet in één cluster, waarin de communicatielijnen open en kort zijn. Er wordt ook op integraliteit gestuurd. De integraliteit krijgt in de uitvoering vorm doordat de verschillende toezichthouders binnen het cluster, maar ook in afstemming met de Milieu Samenwerking Flevoland (MSF), fungeren als elkaars oren en ogen (signaaltoezicht). Integraliteit is expliciet georganiseerd geweest in de vorm van *allround* toezichthouders. Die constructie is geëvalueerd en op basis van weloverwogen argumenten is zij aangepast. Daarnaast worden integrale handhavingsprojecten uitgevoerd. Binnen de grenzen van hetgeen praktisch nuttig en doelmatig is, opereert de gemeente integraal in de handhaving.

Ook de pragmatische aanpak in de werkprocessen, zoals die onder meer blijkt uit de casus van de huisvesting van Poolse werknemers (zie paragraaf 3.3), is een randvoorwaarde voor integraal werken. De vraagstukken die toezichthouders aantreffen worden op verschillende aspecten – en daarmee integraal – bekeken.

Integraliteit reikt echter verder. Zij strekt zich uit tot afstemming met het beleid op de verschillende terreinen van de fysieke leefomgeving. Op dat vlak constateren we dat het handhavingsbeleid, zoals dat is geformuleerd in het beleidsplan op zichzelf staat en niet direct aansluit op het concreet geformuleerde en vastgelegde inhoudelijke beleid op die terreinen (zie ook hierna onder: Organisatie).

Voorwaarden: Organisatie

In aansluiting op het voorgaande: de organisatie biedt een randvoorwaarde voor effectief beleid. Dit heeft betrekking op organisatie van de integraliteit. Het heeft ook betrekking op de bundeling van de capaciteit in de organisatie en voor zover gebruik wordt gemaakt van de diensten van MSF een nadrukkelijke relatie met de betrokken medewerkers van dat samenwerkingsverband. Het is duidelijk voor de gemeente welke medewerkers van MSF toezicht houden in de Noordoostpolder.

Het cluster Handhaving maakt onderdeel uit van de huidige Eenheid Ontwikkeling, Realisatie en Beheer. Daarmee is het ondergebracht in een eenheid waarin het beleid voor de fysieke leefomgeving inhoudelijk wordt vormgegeven. Afstemming gebeurt op managementniveau. Daaronder zijn op tactisch en operationeel niveau contacten met de clusters Ruimte, Wijkbeheer en Belastingen (andere eenheid). Voor het HUP 2012 is ook input gevraagd bij andere onderdelen van de gemeente.

Voorwaarden: Sturing

In de aansturing van het cluster speelt de integrale benadering, de afstemming en het werken volgens beschreven werkprocessen een rol. De medewerkers handhaving en het bestuur worden door het management gevoed met ideeën over integrale handhaving, inzet van communicatie en dergelijke. Het management van de handhaving slaagt er in om de verschillende aspecten van de zogenaamde Tafel van Elf te implementeren in het beleid en het handelen op het vlak van handhaving.

Het instrumentarium voor aansturing is beperkt toereikend. De beleidscyclus (BIG8 – zie hierna paragraaf 5.2) kent stappen die op elkaar aansluiten. In de praktijk is dit nog niet volledig het geval. Bijvoorbeeld het Handhavingjaarverslag is weliswaar een goed leesbaar openbaar document, maar het bevat weinig sturingsinformatie. Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat het aanstaande jaarverslag (dat over 2011) nadrukkelijker verantwoordingsinformatie zal bevatten.

Het jaarverslag over 2010 sluit niet precies aan op de indicatoren en meetbare doelen die in het HUP zijn geformuleerd. Op grond van de ervaringen bij andere gemeenten, kunnen we stellen dat meer gemeenten hiermee worstelen. Naleefgedrag is niet altijd goed waar te nemen. Dat kan alleen bij gedrag waarop toezicht wordt gehouden.

Het jaarverslag 2010 is vooral een openbaar verantwoordingsdocument en geen sturingsinstrument in de beleidscyclus.

Voorwaarden: Capaciteit en middelen

De capaciteit en middelen voor handhaving waren in de jaren 2005-2008 te beperkt. Sinds 2008 heeft uitbreiding van capaciteit plaatsgevonden. De uitvoering wordt geprioriteerd. De ambities op het vlak van handhaving zijn aangepast aan de beschikbare capaciteit. De gemeente slaagt er nu wel in haar wettelijke taken uit te voeren en aandacht te besteden aan onderdelen als bodem en geluid. De asbestproblematiek is groot in de gemeente vanwege de vele agrarische opstallen die zijn gebouwd in de periode 1950-1990. De inzet er op is beperkt tot 0,3 fte. Daarvan is door het ministerie van VROM in het verleden geconstateerd dat dit te beperkt is en nu wordt vanuit de gemeente en provincie aangegeven dat meer inzet op dit vlak het tempo van asbestsaneringen in de gemeente zou verhogen.

Uit het Jaarverslag 2010 blijkt dat de gemeente niet alle voorgenomen activiteiten volledig kan uitvoeren, in termen van aantallen controles. Dit leidt niet tot grote problemen, maar geeft wel aan dat de capaciteit beperkt is. De mogelijkheden tot tijdelijke extra inzet door inhuur van capaciteit (buiten de afname van 3000 uur van de MSF) zijn beperkt. Het budget voor inhuur is beperkt tot € 10.000. Dit budget gebruikt de gemeente voor het verrichten van asbestonderzoeken en om specialistische kennis in te huren op het vlak van bouwtoezicht.

In de HUP's staat aangegeven welke cursussen en opleidingen de medewerkers volgen op hun vakgebied. Deze bestrijken vakinhoudelijk en qua vaardigheidstraining het totale vlak van toezicht en handhaving. Op grond daarvan mag er van uit worden gegaan, dat de medewerkers toegerust zijn voor de uitvoering van hun taken.

Effecten

In Noordoostpolder hoeven dwangsommen niet vaak te worden geïnd. Degenen die ze opgelegd krijgen, nemen meestal tijdig maatregelen waardoor zij aan de regels voldoen. De overtreding wordt beëindigd. De effecten die worden beoogd, treden dus daadwerkelijk op. Daarnaast maakt de gemeente gebruik van het communicatie-instrument om overtredingen te voorkomen. Daarmee wordt gewerkt in het kader van de landelijke zogenaamde Tafel van Elf: namelijk het eerst punt: er wordt op ingezet dat voorkomen wordt dat burgers overtredingen maken vanwege een gebrek aan kennis (zie Bijlage 1, paragraaf 1). De effectiviteit van communicatie is moeilijk te bepalen omdat in de praktijk van alledag niet kan worden bepaald of gedrag van burgers en bedrijven van elkaar verschilt met of zonder communicatie – dat kan alleen in een experimentele setting.

Ook het aantal malen dat bestuursdwang moet worden toegepast is zeer beperkt. In 2010 moest dit eenmaal gebeuren.

De beschreven cases in hoofdstuk 3.3 hebben alle betrekking op gevallen dat er een overtreding is geconstateerd. De Tafel van Elf wijst ook op de kans op controle. Dat is in de cases niet onderzocht. Door enkele raadsleden wordt de vraag gesteld of controles in sommige gevallen worden gemeden, zoals die van illegale bouwwerken bij particulieren. In het HUP 2012 is daarvoor een handhavingsopgave opgenomen. De casus van bouwwerken zonder vergunning op een perceel op een bedrijventerrein laat zien, dat de gemeente niet altijd direct doorpakt en in plaats daarvan op zoek gaat naar wegen om tot legalisering te komen, ook al zijn daarvoor de juridische instrumenten niet voorhanden.

Wat hier ontbreekt, is een sturende uitspraak van de gemeenteraad die steun geeft aan optreden tegen illegale bouwwerken op alle percelen in de gemeente, ook indien hiervoor kosten voor extra inzet van handhavingscapaciteit moeten worden gemaakt. Een dergelijke uitspraak geeft een signaal af in de richting van de burgers dat handhaving met steun wordt opgepakt. Dat kan een preventieve werking hebben.

De gemeente opereert effectief in de zaken die zij oppakt, te beginnen met controles. De controles worden op hun beurt transparant geprogrammeerd in het HUP. Zij bestrijken de verschillende terreinen van het gemeentelijk beleid, zoals blijkt uit de handhavingsopgaven. Overtredingen worden – soms met enige vertraging – ongedaan gemaakt.

De effectiviteit van de preventie is in het kader van dit Rekenkameronderzoek niet te meten. Niet is aan te geven hoeveel overtredingen er zouden zijn geweest zonder preventiebeleid in vergelijking met het aantal overtredingen dat nu wordt geconstateerd. De relatie tussen preventie en spontane regel naleving is niet te leggen.

5.2 Efficiency

Efficiency in het handhavingsbeleid is in hoofdstuk 2 omschreven als:

- de uitvoering van handhavingstaak tegen zo laag mogelijke kosten (qua tijd en capaciteit) zonder dat het kwaliteitsniveau in het geding is;
- adequate samenhang tussen beleid, organisatie en uitvoering.

Inzet van tijd en capaciteit

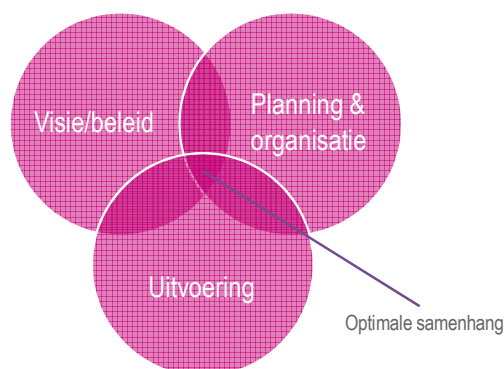
Niet in alle gevallen slaagt de gemeente er in de handhavingstaak uit te voeren tegen zo laag mogelijke kosten qua tijd en capaciteitsinzet. Dat blijkt bij een aantal cases dat is besproken in paragraaf 3.3. In het geval van bouwwerken zonder vergunning op eigen perceel en het geval van de gebedsruimte en detailhandel op een bedrijventerrein, zijn de handhavingstrajecten langdurig geweest.

Een aantal handhavingsacties kost veel tijd en inzet en wordt niet efficiënt uitgevoerd. De oorzaak hiervan is mede gelegen in het feit dat actuele bestuurlijk-politieke inzichten omtrent wenselijk en niet wenselijk gedrag van burgers, groepen en ondernemingen, kunnen afwijken van hetgeen is vastgelegd (bijvoorbeeld in bestemmingsplannen). Pogingen tot koppeling van beleid en regels met actuele wensen kosten tijd. In het handhavingstraject ontstaan terugkoppelmomenten die niet zijn voorzien in een meer lineaire handhavingsstrategie.

Er moet in het handhavingstraject veel tijd worden gestoken in het overleg over de wijze waarop concrete situaties moeten worden beoordeeld in het licht van actuele inzichten en in het licht van het ontbreken van duidelijke en of actuele beleidskaders. Er moet overlegd worden over maatwerkoplossingen. Daardoor vertraagt de uitvoering van de handhaving en moeten handhavers tijd aan overleggen besteden die zij niet aan handhavingsactiviteiten kunnen besteden en die in principe zijn in hun volle omvang zijn ingepland.

Samenhang beleid, planning&organisatie en uitvoering

In paragraaf 2.1 hebben we aangegeven dat doelmatigheid van beleid gebaat is bij samenhang tussen visie en beleid, planning&organisatie en uitvoering. Het gaat in feite om de samenhang in beleid op strategisch, tactisch en operationeel niveau.



De kern van de samenhang wordt in Noordoostpolder op tactisch en operationeel niveau gevormd door het HUP en de inrichting en aansturing van het cluster. Het strategisch niveau is beperkt ontwikkeld. De sturende kracht van het Integraal handhavingsbeleidsplan 2011 is beperkt en kaderstelling en sturing door de gemeenteraad is afwezig. Juridisch is die kaderstelling en sturing op het terrein van handhaving ook niet noodzakelijk, maar zoals

aangegeven in hoofdstuk 2, past een dergelijke functie van de raad in het kader van de Gemeentewet. Uit oogpunt van bevordering van kwaliteit en effectiviteit van toezicht en handhaving is strategische aansturing door de raad wenselijk.

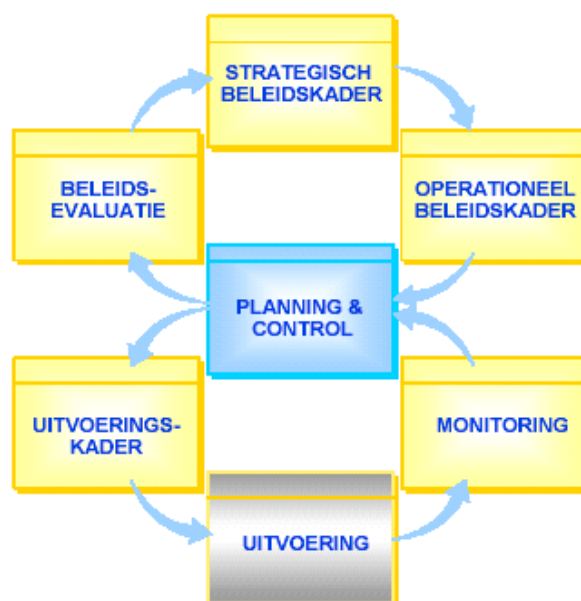
De feitelijke uitvoering (toezicht en handhaving) op operationeel niveau is wel aanwezig. De aansturing ervan gebeurt op basis van de heldere en eenduidige lijnen die op tactisch niveau in de planning en programmering en in de aansturing van de organisatie worden bepaald. Op tactisch en operationeel niveau wordt ook gewerkt aan integraliteit, al staan de programmering en de verslaglegging van de verschillende toezichtsectoren grotendeels naast elkaar in het HUP en worden ze daarin niet met elkaar verbonden. Niet alleen op strategisch niveau, maar ook op tactisch niveau is de verbinding van handhaving met het inhoudelijke beleid beperkt. Op papier bestaat die verbinding met name in de programmabegroting.

Op operationeel niveau vinden die verbindingen tussen inhoudelijk beleid en handhaving op pragmatische gronden en in concrete gevallen wel plaats. Maar zoals hierboven is aangegeven, kost dit tijd en verkeren uitvoerders in onzekerheid over de wijze waarop moet worden gehandeld door het ontbreken van kaders. Burgers verkeren daardoor in onzekerheid over uitkomsten.

In termen van het bollenmodel, zijn het toezicht en de handhaving in theorie vatbaar voor *ad hoc* opereren (zie paragraaf 2.1). Toezicht en handhaving worden niet systematisch en samenhangend aangestuurd vanuit een strategische visie en vanuit beleid. Daardoor ontstaat ook de mogelijkheid dat toezicht en handhaving worden uitgevoerd op basis van de beschikbare capaciteit en niet op basis van politieke en inhoudelijke beleidsambities. Bij de uitvoerders bestaat onzekerheid over de koers die het bestuur van de gemeente (raad en college) voorstaat. In de gemeente Noordoostpolder kan dit echter grotendeels worden gecompenseerd door nauwe betrokkenheid van de portefeuillehouder voor handhaving en door de korte lijnen tussen hem en de ambtelijke organisatie.

Wij kunnen de beperkingen in de samenhang behalve in termen van ons bollenmodel ook duiden in termen van de acht onderdelen van de figuur van de BIG8.⁵ Dit model heeft de provincie bij haar audit in 2008 gebruikt. Zij constateerde dat de gemeente op onderdelen tekort schoot in haar taakuitvoering.

⁵ De BIG-8 is door KPMG ontworpen ten behoeve van kwaliteitsmanagement bij de overheid. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tesamen met een sluitende planning en control cyclus. De eisen die worden gesteld aan een sluitende BIG-8 komen grotendeels overeen met de eisen uit de ISO Norm 9001:2008.



Het strategisch beleidskader en het operationeel beleidskader zijn opgenomen in het integraal handhavingsbeleidsplan. Met name het strategische deel ervan is echter weinig sturend. De planning en control en het uitvoeringskader zijn terug te vinden in het jaarlijkse HUP en zijn uitgewerkt in handhavingsopgaven. Ook de programmabegroting is de basis voor de planning en control. Uitvoering vindt plaats en datzelfde geldt voor monitoring.

De monitoringsinformatie wordt gebruikt in de aansturing van het cluster en in de overleggen tussen de portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden welke rol de gegevens en informatie uit de monitoring spelen in de voorbereiding van het HUP (de planning). Het Jaarverslag 2010 is zodanig ingericht dat het in beperkte mate informatie bevat die een rol kan spelen bij de bijstelling van planning en control. Het onderdeel beleidsevaluatie ontbreekt thans nog in Noordoostpolder, maar in het beleidsplan wordt al wel een evaluatie aangekondigd aan het einde van de planperiode. In de meer operationele HUP's is in een aantal van de concrete handhavingsopgaven bij de probleemanalyse wel informatie opgenomen over ervaringen met handhaving en naleefgedrag in voorgaande jaren.

5.3 Gevolgen van komst van de RUD

De gemeente Noordoostpolder gaat deelnemen aan de Regionale UitvoeringsDienst (RUD) de 'Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek' (OFGV). Zij brengt de taken uit het basispakket onder bij de OFGV. Het gaat hierbij naast milieuvergunningverlening om milieutoezicht en handhaving. Bijlage 4 geeft hiervan een overzicht. Met de taken uit het basispakket gaat ook capaciteit over van de gemeente naar de OFGV. De toezichtstaken in het kader van het Activiteitenbesluit en de milieuvergunningen die thans door de MSF worden uitgevoerd gaan in hun geheel over naar de OFGV.

Onderstaande tabel geeft zicht op de formatieve gevolgen van de overgang van de toezichts- en handhavingstaken van de gemeente naar de OFGV.

Functie	Beschikbare capaciteit gemeente in fte	Overgang capaciteit naar OFGV in fte	Blijvend bij gemeente in fte
Management	1,0 fte	-	1,0
Administratief juridisch	3,8	0,5	3,3
Allround toezichthouders - toezicht sloop - toezicht bodem	3,8	0,3 0,25	3,25
Bouwinspecteurs	3,0	-	3,0
Beleidsmedewerker	1,0	-	1,0
BOA	1,0	-	1,0
Vacature	1,0	-	1,0
Totaal cluster	14,6	1,05	13,55
Toezicht Wabo (MSF)	2,65	2,65	-
Totaal	17,25	3,7	13,55

Tabel 5: Formatieve gevolgen overgang taken naar OFGV

De gevolgen van de overgang van de taken uit het basispakket zijn vooralsnog beperkt van omvang. Vanwege het feit dat de capaciteit milieutoezichthouders overgaat van de MSF naar de OFGV, zijn de formatieve aspecten voor de gemeente beperkt tot 1,05 fte. Er blijft formatief een volwaardig cluster met voldoende *span of control* voor een manager die zelf inhoudelijke bijdragen levert aan het handhavingsbeleid, zoals in Noordoostpolder het geval is. Het cluster blijft dus als zelfstandige eenheid in de gemeente levensvatbaar.

De verantwoordelijkheid voor het beleid blijft bij de gemeenten. De RUD werkt binnen de beleidskaders die de deelnemende gemeenten aanreiken.

In algemene termen ziet de winst en verliesrekening van de overgang van basistaken naar de OFGV er als volgt uit.

Verlies:

Efficiency. Efficiencyverlies ontstaat doordat de korte communicatielijnen tussen de gemeente en de medewerkers van MSF verlegd worden. De toezichthouders gaan onderdeel uitmaken van een grotere organisatie. Hoe omvangrijk dat verlies is moet worden afgewacht. Ook de korte aansturinglijnen tussen de clustermanager van Noordoostpolder en de juridische medewerkers en de toezichthouders voor bodem en sloop worden verlengd en verlopen indirect via het management van de OFGV.

De OFGV is voornemens in te zetten op Het Nieuwe Werken. Dat betekent dat medewerkers fysiek deels werkzaam zijn in de gemeenten. Dat zou kunnen betekenen dat de werkzaamheden van de betreffende huidige medewerkers van de gemeente die formeel over gaan naar de OFGV grotendeels alsnog op de werkplek in Emmeloord kunnen worden uitgevoerd. De communicatielijnen kunnen daardoor kort blijven.

Deze voortzetting van de ontstane werkwijze en afstemming kan echter onder druk komen te staan door:

- aansturing vanuit de OFGV (die anders zal zijn, dan tot nu toe door het clusterhoofd gebeurt);
- mutaties in het personeelsbestand aan de kant van de OFGV.

De efficiencyverlies ontstaat op korte termijn ook door aanloopkosten in een nieuwe organisatie, inclusief de kosten die gepaard gaan met overgang van personen tussen organisaties.

Signaaltoezicht. De toezichthouders binnen het cluster vervullen een signaalfunctie voor elkaar (oor en oog). Door de korte lijnen binnen het cluster en met directie aansturing door de manager van het cluster is die signaalfunctie thans gewaarborgd. De waarborg gaat verloren. De toezichthouders komen op grotere afstand van elkaar en zijn onderdeel van verschillende organisaties met eigen aansturing. Ook hier geldt dat op korte termijn door bestaande contacten tussen medewerkers de veranderingen beperkt kunnen blijven. Doch deze veranderingen zetten wel door op het moment dat personele mutaties ontstaan.

Integrale afstemming. De integrale afstemming in de handhaving is geconcentreerd bij het management en de administratief juridisch medewerkers handhaving. De afstand tussen de medewerkers wordt groter en de sturing binnen de OFGV richt zich voor de werkzaamheden voor Noordoostpolder primair op de milieutaak. Daarvoor is door de gemeente gekozen, doordat alleen de basistaken overgaan naar de OFGV. De OFGV is voornemens om bij overgang van meer Wabo-taken integrale afstemming en signaaltoezicht binnen de dienst te laten plaatsvinden.

Door de bestaande korte lijnen vindt informeel afstemming plaats als beginpunt van integrale handhaving. Die informele afstemming, dankzij de huidige korte lijnen en fysieke onderlinge nabijheid van medewerkers, gaat verloren. Doordat OFGV kiest voor Het Nieuwe Werken wordt zoals hierboven is aangegeven mogelijk bijgedragen aan voortzetting van de informele contacten en aan de voortzetting van de integrale afstemming

Samenhang op tactisch niveau. De overgang van taken uit het basispakket naar de OFGV heeft geen gevolgen op strategisch niveau. Het beleid wordt voor hun eigen inrichtingen en activiteiten bepaald door de deelnemende overheden. Het college behoudt zijn volledige beleidsverantwoordelijkheid.

De samenhang op tactisch niveau komt door de overgang van taken uit het basispakket wel onder druk te staan. Zoals aangegeven is die in de gemeente Noordoostpolder in redelijke mate ontwikkeld, met alleen als aandachtspunt efficiënte en effectieve afstemming met beleidsinhoudelijke onderdelen van de gemeente. Bij overgang van taken en formatie naar de OFGV kan dit aandachtspunt een knelpunt worden en staan ook andere aspecten van op tactisch niveau mogelijk onder druk. Het gaat hierbij dus om de samenhang met de andere terreinen van toezicht (bouwen en wonen en openbare ruimte) en het gaat om de directe aansturing en terugkoppeling. Voor de programmering is de gemeente mede afhankelijk van de programmering van activiteiten door de OFGV.

In welke mate de samenhang op strategisch en tactisch niveau in de loop der tijd verder verloren gaat, hangt af van de ontwikkeling van de OFGV. In het algemeen worden de RUD's als groei modellen gezien. Die groei kan betrekking hebben op het naar binnen halen van een breder takenpakket: alle Wabo taken en mogelijk ook vergunningverlening- en handhavingstaken op andere terreinen. De groei kan ook betrekking hebben op het oppakken

van werkzaamheden op zowel, operationeel, tactisch als strategisch niveau. Onverlet de verantwoordelijkheid van de gemeenten (c.q. de raden en colleges) kunnen RUD's de voorbereiding en daarmee de bepaling van de inhoud in de toekomst naar zich toe halen. Er ontstaan dan op die niveaus vele afstemmingsvraagstukken met de betrokken inhoudelijke beleidsterreinen van de 17 gemeenten. Resultaat kan zijn dat de samenhang binnen de gemeente op den duur verder afneemt.

Winst

Er zijn verschillende motieven voor de vorming van regionale uitvoeringsdiensten voor vergunningverlening en handhaving. Daarover zijn, te beginnen bij de Commissie Mans, vele notities verschenen. We beperken ons tot de winst ten opzichte van de huidige situatie in Noordoostpolder. De winst van de overgang naar de OFGV is gelegen in het volgende.

Kwetsbaarheid. Vermindering van kwetsbaarheid van deelfuncties en solitaire functies van personen. De gemeente Noordoostpolder kent op een aantal terreinen enkelvoudige formaties of zelfs delen van formatie. Die zijn kwetsbaar voor uitval van personen. De kwetsbaarheid wordt opgeheven in de RUD's.

Specialismen. Beschikbaarheid van de inzet van specialismen op verschillende terreinen (asbest, bodem, stoffen, geur, geluid, straling). De gemeente kent een aantal specialismen, onder meer bij het cluster vergunningen. Het gaat hierbij veelal om solitaire functies of deelfuncties. Kennisopbouw en uitwisseling van kennis en ervaring '*on the job*' is beperkt mogelijk. Die mogelijkheden nemen toe binnen de RUD. De OFGV heeft ook een zodanige omvang, dat alle benodigde specialismen in huis zijn. Op dit moment moet de gemeente de markt op om extern specialismen in te huren.

Professionalisering. In aansluiting op toename van het aantal specialismen en arbeidsdeling wordt een basis gevormd om verdergaand te professionaliseren. Dat kan de kwaliteit van de uitvoering ten goede komen. Bij professionaliseren gaat het zowel om het ontwikkelen en bijhouden van inhoudelijke kennis, als om het ontwikkelen en inzetten van competenties en vaardigheden.

Flexibiliteit. Op langere termijn ontstaat efficiencywinst door specialisatie en concentratie van activiteiten. In de OFGV wordt de flexibiliteit in de inzet van capaciteit vergroot. Daardoor kan worden ingespeeld op nieuwe en onverwachte ontwikkelingen.

Kwaliteit. De hierboven genoemde aspecten leiden naar verwachting tezamen tot toename van de kwaliteit van (vergunningverlening en) handhaving op het vlak van de milieuregelgeving op het grondgebied van de gemeente Noordoostpolder.

Balans

De overgang van basistaken, activiteiten en formatie van de gemeente Noordoostpolder naar de Omgevingsdienst Flevoland Gooi en Vechtstreek (de RUD OFGV) heeft weinig gevolgen voor de levensvatbaarheid van het cluster Handhaving binnen de huidige organisatie van de gemeente. Alleen de milieutaak wordt ondergebracht bij de regionale dienst. Het technisch milieutoezicht was al regionaal georganiseerd in de Milieu Samenwerking Flevoland en stond zodoende 'op afstand' van de gemeente. De gegroeide praktijk van afstemming en samenwerking kan ook in de nieuwe situatie ontstaan.

De beleidsverantwoordelijkheid voor (milieuvergunningverlening en) handhaving blijft onverkort bij de gemeente.

Of er aanknopingspunten zijn om de nadelen voor de gemeente te compenseren, hangt onder meer af van de ontwikkeling van de OFGV. In het algemeen wordt voor RUD's een groeimodel voorzien. Deze groei kan zowel betrekking hebben op uitbreiding van het aantal werkvelden – de volledige Wabo en andere vergunning- en handhavingsterreinen – als op het betrekken van werkvelden op zowel het operationeel, het tactisch als het strategisch niveau. Het groeimodel laat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor die werkvelden in tact. Maar door een nauwe betrokkenheid van de RUD bij de voorbereiding en bepaling van de inhoud van het beleid kan de gemeente aan materiële soevereiniteit voor het eigen grondgebied inboeten. De gemeente is echter bij deze ontwikkeling van de OFGV betrokken. Dit gebeurt niet alleen doordat een portefeuillehouder uit het college in het bestuur (het algemeen of het dagelijks bestuur) deelneemt (als één van de 17). Het gebeurt ook doordat de gemeente te allen tijde opdrachtgever is. Er is een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen respectievelijk gemeente en OFGV.

Bestuurlijke reactie

Archief gemeente Noordoostpolder

Afschrift aan: P. Vermeulen

Rappel:

De rekenkamercommissie van de
gemeente Noordoostpolder
Mevrouw B. Duvivier
Harmen Visserplein 1
8302 BW EMMELOORD

Uw brief van 6 juli 2012	Uw kenmerk	Ons kenmerk 2012011901-HHV-u	Datum 31 juli 2012
Onderwerp verzoek om bestuurlijke reactie onderzoeksrapport handhaving	Bijlagen 4	Inlichtingen dhr. O.B. Deems, (0527) 63 33 69	

Geachte commissie,

Met veel belangstelling hebben wij het conceptrapport gelezen over de handhaving en het handhavingsbeleid van onze gemeente. In de begeleidende brief bij het rapport verzoekt u ons om in het kader van bestuurlijke wederhoor een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Via deze brief gaan wij graag in op uw verzoek.

De opzet van het onderzoek, de analyse, de conclusies en aanbevelingen, maken op ons een gedegen indruk. Aan de hand van een objectieve toetsing aan landelijk geaccepteerde normen, heeft u in het rapport inzichtelijk gemaakt waar kansen voor verbetering liggen. Daarmee kan het rapport voor ons een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere doorontwikkeling van de handhavingsorganisatie van Noordoostpolder. Wij zijn ons er van bewust dat, in lijn van de bevindingen van het rapport, het accent daarbij gelegd zal moeten worden bij het strategisch beleid en de rol die de gemeenteraad daarin heeft.

Wij hebben begrepen dat het rapport, naar aanleiding van de ambtelijke reactie, iets meer context heeft gekregen, zodat de resultaten in een breder perspectief geplaatst kunnen worden. Het gehanteerde normenkader is beter onderbouwd en over de rol van de gemeenteraad is in het rapport meer nuance aangebracht. Wij vinden het prettig om te vernemen dat er sprake is van een zorgvuldig proces, waar serieus inhoud wordt gegeven aan het principe van hoor en wederhoor.

Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen hebben wij nog twee kanttekeningen. De eerste kanttekening heeft betrekking op uw conclusie dat de gemeenteraad zich niet gebogen heeft over de totstandkoming van de omgevingsdienst. Wij hebben daar een ander beeld bij. In de raadsvergadering van maart 2012 heeft de gemeenteraad zich naar aanleiding van een voorstel van burgemeester en wethouders uitgesproken over het aangaan van een gemeenschappelijke regeling. Door middel van een memo aan de

- 2 -

- 2 -

commissie Woonomgeving is de gemeenteraad in oktober 2011 geïnformeerd over de stand van zaken op dat moment. Daarmee kan gesteld worden dat de gemeenteraad zich wel degelijk gebogen heeft over de totstandkoming van de OFGV. Het stuk dat voorgelegd is aan de gemeenteraad is waarschijnlijk niet bij u bekend, omdat het opgesteld is in de periode dat het onderzoek werd uitgevoerd.

Een andere kanttekening gaat over de aanbeveling om de opdrachtgeversrol richting OFGV scherp in te vullen. Het is ons niet helemaal duidelijk wat hier precies mee bedoeld wordt. Bij de totstandkoming van een grote, professionele uitvoeringsorganisatie op het vlak van vergunningverlening en toezicht en handhaving zou een scherpe opdrachtgeversrol volgens ons niet nodig moeten zijn. De inhoudelijke deskundigheid ligt straks bij de omgevingsdienst.

Tot zover onze reactie. Mocht u nog een nadere toelichting willen hebben dat kunt u altijd contact opnemen met de heer Deems, tel (0527) 633369.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

Nawoord

In de bestuurlijke reactie geeft het College aan een ander beeld te hebben van de conclusie dat de raad zich niet heeft gebogen (of: niet heeft kunnen buigen) over de omgevingsdienst: de raad is ten tijde van het onderzoek op enig moment hierover geïnformeerd, overigens na het sluiten van de overeenkomst. Het onderzoek en deze informatie hebben elkaar blijkbaar gekruist, waardoor het betreffende voorstel niet in het onderzoek is meegenomen.

Met betrekking tot de opmerking over de opdrachtgeverrol: uiteraard mag het College er van uitgaan dat de omgevingsdienst inhoudelijk deskundig is. De verantwoordelijkheid voor de besluiten die de gemeente Noordoostpolder aangaan, blijft echter te allen tijde bij het College. Dit betekent dat op proces en deels inhoud zodanig gestuurd moet (kunnen) worden dat het College die verantwoordelijkheid ook kan waarmaken. Anders geformuleerd: het College moet in staat zijn de adviezen van de omgevingsdienst adequaat te beoordelen en zal ook op het proces moeten kunnen sturen. Daarnaast zal het college helder moeten hebben wat zij van de omgevingsdienst verwacht in relatie tot haar eigen taken (denk in dit verband vooral aan de front-office) en deze visie/opvatting, als deze is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (of welke vorm het contract met de omgevingsdienst ook gaat krijgen), te monitoren. Het is de uitdaging hier enerzijds dubbel werk te voorkomen, maar anderzijds wel de nu afgesproken bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling goed in te vullen.

Bijlagen

Bijlage 1

Bevindingen

In deze bijlage lopen we de verschillende normen uit het kader uit paragraaf 2.3.2 langs. De normen zijn richtinggevend voor de constatering die wij doen op basis van de documentstudie als interviews. De normen worden eveneens gebruikt om oordelen over de praktijk in de gemeente Noordoostpolder op te baseren.

1 Beleid

Norm

1.1 Er is sinds 2009 een vastgesteld handhavingbeleid dat tenminste het hele fysiek domein omvat (integraal van opzet is).

Constateringen

- In 2004 heeft de gemeente een Integraal handhavingsbeleidsplan opgesteld. Dat is destijds vastgesteld door het college van B&W.
- Vanaf 2008 zijn de verschillende onderwerpen van toezicht en handhaving ondergebracht in het Handhaving Uitvoeringsprogramma (HUP). De onderwerpen zijn: bouwen en wonen, monumentenzorg, ruimtelijke ordening, milieu, afvalstoffenverordening, brandpreventie, boomverordening, leerplichtwet en prestatieafspraken met politie en klachtenafhandeling.
- De gemeente beschikt sinds 2011 over een nota Integraal handhavingsbeleidsplan (hierna ook aangeduid als: beleidsplan). Het beleidsplan is vastgesteld door het college van B&W. In het plan is afgebakend welke beleidsterreinen vallen binnen de scope van het plan. Deze komen overeen met die van het cluster Handhaving. Het gaat om de toestemmingstelsels voor bouwen, wonen, milieu, ruimte en natuur voor zover deze onder de reikwijdte van de Wabo vallen, de regelgeving op het gebied van de APV, de Afvalstoffenheffing en het uitstallingen- en terrassenbeleid in de Lange Nering.
- Voorafgaand aan het beleidsplan is in een ambtelijke notitie van begin 2008 aangegeven wat integrale handhaving inhoudt in de gemeente Noordoostpolder.
- De clusters Handhaving en Vergunningen werken samen aan de opstelling van een lange termijn visie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

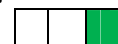
Beoordeling

- Het beleidsplan uit 2004 is niet in het kader van dit onderzoek geanalyseerd, vanwege het feit dat dit plan meer dan zeven jaar oud is.
- De Handhaving Uitvoeringsprogramma's (HUP's) geven met name inzicht in de onderwerpen waaraan aandacht wordt besteed in de uitvoering en de tijdsbesteding die daarbij aan de orde is. De verschillende toezichts- en handhavingsterreinen worden naast elkaar benoemd. Ze worden niet op elkaar betrokken.
- De notitie van 2008 gaat in op het onderwerp integrale handhaving. De notitie is beschouwend en analyserend en is gericht op gedachtevorming bij bestuur en ambtelijke organisatie. De notitie schetst de situatie van wat integrale handhaving in (een) gemeente kan zijn.

Dat beeld wordt afgezet tegen de situatie in de gemeente Noordoostpolder. In de notitie wordt nadrukkelijk ingegaan op de relatie van handhaving met de andere beleidsterreinen in de gemeente. Geconstateerd wordt dat de situatie van handhaving als afzonderlijke gemeentelijke taak in Noordoostpolder nagenoeg is gerealiseerd (aparte cluster Handhaving, handhavingoverleg, één programma handhaving, portefeuillehouder handhaving en functiescheiding vergunningverlening en handhaving).

- Het integraal handhavingbeleidsplan van 2011 is een integraal handhavingdocument. Het document staat op zichzelf en past in de 'filosofie' van handhaving als afzonderlijke gemeentelijke taak. Het plan formuleert een eigen visie en doelen die overigens wel betrekking hebben op het fysieke domein (bevorderen van de veiligheid, bevorderen van de gezondheid en beschermen van het milieu en bevorderen van de leefbaarheid). Ook is het doel het bevorderen van handhaving van de rechtsorde. Dit zijn abstracte doelen. Er wordt niet aangegeven in hoeverre toezicht en handhaving inhoudelijk aanhaken bij gemeentelijke prioriteiten op genoemde beleidsterreinen. Wel worden in de actieagenda in het plan acties opgenomen voor uitwerking: vijf categorieën buurtproblemen, uitbreiden van de nota met leefbaarheidsdoelstellingen en opstellen van risicoanalyses voor ruimtelijke ordening, slopen, clandestien handelen en bijzondere wetten.
- Uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek komt naar voren dat de verbinding met de inhoudelijke beleidskaders een aandachtspunt is in de gemeente. Onderkend wordt dat toezicht en handhaving niet op zichzelf staan maar instrumenten zijn voor het realiseren van inhoudelijke beleidsdoelen. Maar dit wordt nog in beperkte mate in de praktijk gebracht. Het beleidsplan haakt op strategisch niveau niet aan op de inhoudelijke doelstellingen die zijn geformuleerd in het beleid op de terreinen ruimtelijke ordening, openbare ruimte, milieukwaliteit en leefbaarheid. Het ontbreekt op strategisch niveau aan een verbinding tussen inhoudelijk beleid en de wijze waarop het instrument handhaving als onderdeel van de beleidsuitvoering wordt ingezet.
- In de laatste programmabegroting wordt in de inhoudelijke programma's toezicht wel opgevoerd. Met de vaststelling van de begroting, stelt de raad daarmee ook de handhaving op die terreinen vast, althans de bedragen die er mee gemoeid zijn en de inhoudelijke lijnen die op het niveau van de programmabegroting zijn vermeld. Hiervan gaat echter geen inhoudelijke sturende werking uit.

Als we de perceptie aanhouden van toezicht en handhaving als zelfstandige gemeentelijke taak, zoals in de notitie van 2008 is aangegeven en ook elders wordt aangehouden, dan voldoet de gemeente Noordoostpolder aan de geformuleerde norm. De kanttekeningen die hierbij te maken zijn, komen in andere normen tot uiting.



Norm

1.2 Alle bij handhaving (van het fysieke domein) betrokken actoren binnen en buiten de gemeente zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid.

Constateringen

- Uit het Integraal Handhavingbeleidsplan van 2011 valt niet op te maken dat alle actoren betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van het beleid. In interviews is letterlijk gezegd: "Het huidige handhavingbeleid staat te veel los van het inhoudelijke beleid voor bijvoorbeeld huisvesting buitenlandse werknemers of locatie detailhandel. Het inhoudelijke

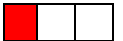
beleid is versnipperd in de organisatie aanwezig; dit zou beter op elkaar moeten aansluiten. Daar wordt aan gewerkt".

- In reactie op deze constatering is in het kader van hoor en wederhoor vanuit de organisatie aangegeven dat aan andere clusters wel input voor het plan is gevraagd en dat die ook is geleverd.
- In het onderzoek is ambtelijk aangegeven dat het plan is opgesteld door een projectgroep vanuit het cluster Handhaving, ondersteund door een (externe) penvoerder. De projectleider werd door het cluster Ruimte geleverd.

Beoordeling

- Het huidige handhavingbeleid is door en voor het cluster Handhaving opgesteld. De projectleider die afkomstig was van het cluster Ruimte had de regie over het proces van opstelling van het plan. De medewerkers die toezicht en handhaving moeten vormgeven en die weet hebben van het instrumentarium dat hen ten dienste staat, zijn primair bij de opstelling van het plan betrokken geweest. Bij de opstelling zijn geen handhavingpartners (politie, waterschap, provincie) buiten de gemeente betrokken geweest.

De gemeente voldoet niet aan de norm zoals die is geformuleerd.



Norm

1.3 Het handhavingbeleid is voor een bepaalde periode vastgesteld (cyclisch)

Constateringen

- De gemeente kent inmiddels haar tweede handhavingbeleidsplan. Deze kent een looptijd van vier jaar en loopt gelijk op met de collegeperiode.
- In het plan staat vermeld dat eind 2012 en eind 2014 of eerder als daar aanleiding toe is, evaluatie van het beleid plaatsvindt.
- Vanaf 2010 wordt jaarlijks wordt verslag gedaan van de geleverde prestaties via het Handhavingjaarverslag.

Beoordeling

Het eerste plan uit 2004 heeft een relatief lange doorlooptijd gekend (zeven jaar). Met het nieuwe plan voor deze collegeperiode en de voornemens die daarin vermeld staan, voldoet de gemeente aan de norm.



Norm

2.1 De gemeenteraad is voorafgaand aan de totstandkoming door het College geconsulteerd over de mogelijke (bestuurlijke) uitgangspunten.

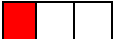
Constateringen

- De gemeenteraad is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van het Integraal handhavingbeleidsplan.
- Noch uit de schriftelijke stukken, noch uit de interviews in dit onderzoek blijkt dat de gemeenteraad in het voorstadium is geconsulteerd over de eventuele uitgangspunten. In reactie op deze constatering is vanuit de organisatie aangegeven dat wel uitgangspunten zijn gedestilleerd uit wet- en regelgeving, collegeprogramma en beleidsstukken waarin de raad wel uitgangspunten heeft vastgelegd, zoals het geval is bij de geluidsnota.

Beoordeling

- Betrokkenheid van de gemeenteraad blijft beperkt tot informatie-uitwisseling en zo nodig overleg over individuele gevallen die door raadsleden of het college in de raad aan de orde worden gesteld. Enkele raadsleden zijn betrokken geweest bij de risicoanalyse (en prioritering) inzake kleine ergernissen (overlastfeiten).
- De gemeenteraad heeft geen uitspraken gedaan over de handhavingstrategie en deze ook niet vastgesteld. In gesprekken in het kader van dit rekenkameronderzoek noemen individuele raadsleden bijvoorbeeld wel als uitgangspunt dat eenmaal vastgestelde regels en vastgesteld beleid ook consequent moeten worden gehandhaafd. Maar dit op individueel niveau gehuldigde standpunt werkt niet door in raadsuitspraken en in sturing door de raad. De raad wordt daartoe ook niet uitgenodigd of aangezet door het college (is daartoe ook niet wettelijk verplicht). Het college heeft tot nu toe de gemeenteraad geen voorstellen op dit vlak voorgelegd.

De gemeente voldoet niet aan de norm.



Norm

2.2 Het beleid is vastgesteld door de gemeenteraad.

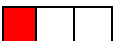
Constateringen

- Het Integraal handhavingsbeleidsplan is vastgesteld door het college van B&W. Het is ter kennisname aan de gemeenteraad gezonden. Over dit ingekomen stuk is in de gemeente geen beraadslaging geweest.

Beoordeling

- In het traject van voorbereiding is bestuurlijk en ambtelijk aan de orde geweest of over het plan met de gemeenteraad diende te worden gecommuniceerd. Daarvan is uiteindelijk afgezien. De toezichts- en handhavingstaak wordt primair gezien als een uitvoeringstaak onder verantwoording van het college van B&W. Wat betreft kaderstelling wordt in de gemeente vooral gedacht aan het stellen van inhoudelijke kaders in de verschillende beleids- en plandocumenten en regelingen (zoals bestemmingsplannen en verordeningen). Vanuit de gemeenteraad is ook niet aangedrongen op vaststelling van het plan door de raad.
- Met de vaststelling van de programmabegroting stelt de raad ook de paragraaf Handhaving vast die in de begroting is opgenomen, inclusief de uitgaven voor handhaving. Ook de toezicht- en handhavingsaspecten die in de verschillende programma's zijn opgenomen worden op deze wijze door de raad vastgesteld. Uit gesprekken in dit onderzoek blijkt, dat bij de begrotingsbehandeling niet over handhaving wordt gesproken. Raadsleden hebben in de gesprekken in dit onderzoek niet kunnen aangeven wat de uitgaven voor handhaving zijn.

De gemeente voldoet niet aan deze norm.



Norm

3.1 Het handhavingbeleid voldoet aan de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit Omgevingsrecht (BOR), te weten: omgevings/probleemanalyse, risicoanalyse, prioriteiten, doelen, monitoring, strategieën, afspraken met handhavingpartners, uitvoeringsprogramma en –organisatie, procesbeschrijvingen, borging van voldoende middelen en capaciteit en evaluatie.

Constateringen

- In haar integrale handhavingbeleidsplan geeft de gemeente aan dat zij voor bouw, milieu, brandveiligheid en toezicht op de openbare ruimte risico-analyses heeft uitgevoerd. Voor ruimtelijke ordening, slopen, clandestien handelen en bijzondere wetten zijn nog geen risicoanalyses beschikbaar. In het HUP 2012 zijn deze analyses samengevat in een integrale risicomatrix met prioriteiten.
- Naast een risicoanalyse dient de gemeente op basis van de landelijke procescriteria ook een probleemanalyse uit te voeren. De probleemanalyse van de gemeente richt zich uitsluitend op overlastfeiten per kern. Deze is opgenomen in bijlage 2 van het integraal handhavingbeleidsplan.
- Het college van B&W heeft de prioriteiten vastgesteld. In de jaarlijkse HUP's worden door het college de prioriteiten voor het programmajaar vastgelegd.
- In het beleidsplan zijn in bijlage 3 de beleidsdoelstellingen voor de verschillende onderdelen van toezicht en handhaving vastgesteld. Daaraan zijn te realiseren activiteiten voor eind 2012 en eind 2014 gekoppeld.
- In het beleidsplan staat aangegeven op welke wijze de strategieën op het vlak van preventie, toezicht, sanctie- of interventie en gedogen in Noordoostpolder wordt ingevuld.
- Monitoring en verantwoording is opgenomen als onderdeel van de handhavingcyclus in het beleidsplan. De gemeente gebruikt het systeem Squit-XO voor monitoring.
- Bij de planning en programmering wordt afstemming gezocht met de handhavingpartners; het college heeft ingestemd met het Regionaal stappenplan voor het Gemeenschappelijk Kader Flevoland.
- De gemeente stelt jaarlijks een handavingsuitvoeringsprogramma (HUP) op.
- Voor een aantal processen zijn er werkprocesbeschrijvingen (Handhavingverzoek / klachtenafhandeling; Toezicht en handhaving omgevingsvergunning Wet milieubeheer en het Besluit brandveilig gebruik gebouwen; Toezicht omgevingsvergunning sloop; Toezicht omgevingsvergunning).

Beoordeling

- De gemeente heeft de verschillende onderdelen van de procescriteria voor professionele handhaving uit het Besluit Omgevingsrecht (BOR) opgenomen in het handavingsbeleidsplan dat het college in 2011 heeft vastgesteld.
- Het besluit Omgevingsrecht gaat om meer dan om alleen handhaving. Uit de interviews in het kader van dit onderzoek komt naar voren dat de handhaving van Noordoostpolder grotendeels los staat van het inhoudelijke beleid. Inhoudelijke beleidskaders die bruikbaar zouden moeten zijn voor handhaving, zijn bij tijd en wijle ontoereikend voor effectieve handhaving of ontbreken zelfs. De gemeente is tot op heden terughoudend geweest met het formuleren van beleidskaders. Dat betekent dat verankering van handhaving in beleid nog wel eens ontbreekt en dat aan beleidskaders geen effectindicatoren zijn te ontleen die bijvoorbeeld kunnen worden gebruikt bij monitoring van effecten van beleid en handhaving.

- Probleemanalyses waarover het BOR spreekt, dienen aan te haken bij de concrete lokale problematiek. De handhavingsopgaven in de HUP's bevatten in verschillende mate probleemanalyses.

Wat betreft deze norm concluderen we dat de gemeente (groten-)deels aan de norm voldoet.



Norm

3.2 Het handhavingbeleid is gebaseerd op veronderstellingen over de relaties tussen beoogde beleidseffecten, naleefgedrag en calculaties van doelgroepen en de invloed daarop van handhavingactiviteiten (de beleidstheorie).

Constateringen

- Het Integraal handhavingsbeleidsplan bevat geen veronderstellingen (c.q. een geheel van veronderstellingen) omtrent de relatie tussen toezicht en handhaving, beoogde beleidseffecten, naleefgedrag en calculaties van doelgroepen.

Beoordeling

- Het handhavingsbeleid bevat enkele algemene notities en veronderstellingen over de inzet van handhaving. Enkele voorbeelden daarvan zijn 'Risikoanalyses zijn noodzakelijk om prioriteiten te kunnen stellen en om de doestellingen te verwezenlijken' (p. 12). Over de aanstelling van buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's) wordt gesteld 'Deze dragen bij aan de basiswaarde 'veiligheid'...' (p.10).
- De algemene notie en veronderstelling die aan het handhavingsbeleid ten grondslag ligt, is dat handhaving er toe zal bijdragen dat burgers conform de regels zullen handelen, uit vrije wil of 'gedwongen' vanwege de dreigende sanctie (dwangsom of bestuursdwang). Uit het feit dat in Noordoostpolder tot op heden niet vaak tot inning van de dwangsom behoeft te worden overgegaan en in een enkel geval bestuursdwang moet worden toegepast (verwijderen van asbest), kan worden afgeleid dat aan deze veronderstelling wordt voldaan. Dit geeft een indicatie van de effectiviteit van het handhavingsbeleid, indien in concrete gevallen de gemeente de strategieën toepast.

Echter op grond van de analyse van het beleid en de uitvoeringsprogramma's kan niet worden gesteld dat de gemeente al geheel aan de norm voldoet. Op dit vlak zijn inhoudelijke voorwaarden voor effectief overheidshandelen in beperkte mate aanwezig.



We merken overigens op dat de gemeente Noordoostpolder op grond van onze ervaringen bij andere gemeenten niet afwijkt van het landelijk beeld van vergelijkbare gemeenten. Wabo Management Services b.v. is recent een benchmark gestart voor 2012.

Norm

3.3 De doelstellingen van het handhavingbeleid zijn SMART geformuleerd en gericht op prestaties, naleefgedrag en effecten.

Constateringen

- In Bijlage 3 van het Integraal handhavingsbeleidsplan zijn doelstellingen van het handhavingsbeleid opgenomen. Deze zijn niet SMART geformuleerd. Maar in de kolommen 'Realisatie eind 2012' en 'Realisatie eind 2014' wisselen SMART geformuleerde prestaties, naleefgedrag en effecten elkaar af. *Bijvoorbeeld ten aanzien van sloop:*

- tegen 100% van het zonder of in afwijking van een vergunning slopen van asbest wordt bestuursrechtelijk of strafrechtelijk opgetreden;
- 90% van de sloopwerkzaamheden van asbest dient gemeld te worden;
- afspraken met GAS zijn geactualiseerd en worden nageleefd;
- communicatieplan wordt periodiek geactualiseerd.
- In het uitvoeringsprogramma (HUP) zijn per handhavingopgave SMART doelen geformuleerd die primair zijn gericht op prestaties. Aangegeven wordt: 'Wat gaan we doen in 2011' en 'Wat gaan we niet doen in 2011?' Het HUP gaat niet in op naleefgedrag en effecten.
- De relatie tussen doelstellingen uit het HUP en die uit het integraal handhavingsbeleidsplan is niet expliciet in beeld gebracht. De HUP's zijn sectoraal opgezet. De verschillende terreinen van handhaving keren er naast elkaar in terug.
- Er zijn geen relaties te leggen tussen doelstellingen uit het HUP of het Integraal handhavingsbeleidsplan en andere beleidsdocumenten van de gemeente waarin inhoudelijke doelen zijn opgenomen.

Beoordeling

- Er worden in onderdelen van de plandocumenten prestaties, naleefgedrag en effecten opgenomen. Dit gebeurt niet op een systematische wijze, waarbij de prestaties gerelateerd worden aan het naleefgedrag en zo aan de effecten. Ze zijn niet gebaseerd op expliciet geformuleerde veronderstellingen over oorzaken en gevolgen en over middelen en doelen. Ze zijn gebaseerd op algemene notities – en mogelijk ervaringen – over handhaving en effecten van handhaving. Dit is overigens in de gemeente Noordoostpolder niet anders dan op grond van onderzoekservaringen elders in Nederland kan worden aangetroffen.
- Alhoewel de aanname is dat de SMART doelen uit het HUP voortkomen uit de tactische en strategische doelen uit het beleidsplan en op hun beurt weer aansluiten bij de visie (strategische doel) van de gemeente, is dit niet af te leiden uit de stukken. In het beleidsplan zijn wel doelen en aandachtspunten geformuleerd. *Bijvoorbeeld: doel: elk te bouwen bouwwerk voldoet aan de eisen van veiligheid en gezondheid met als aandachtspunten constructie- en brandveiligheid. In het HUP is de handhavingopgave: bouwwerken in aanbouw zijn gecontroleerd op basis van het vastgestelde BWT-protocol; alle tekortkomingen met betrekking tot constructie en brandveiligheid zijn ongedaan gemaakt.* En zo zijn er meer doelen, maar de doelen uit het HUP zijn nauwelijks te relateren aan de aan de – overkoepelende – doelen uit het beleidsplan. Drie van de vier HUP's dateren ook van vóór het beleidsplan.
- Vanuit de organisatie is in het kader van Hoor en Wederhoor aangegeven dat voor objectgebonden handhaving (milieuhandhaving, handhaving brandveiligheid) moeilijk SMART doelstellingen zijn te formuleren als het gaat om naleefgedrag. Uiteraard is het zo dat bepaalde illegale gedragingen (omgaan met verontreinigde grond of met saneringen) niet waarneembaar zijn. Je kunt er niets over zeggen als je ze niet constateert. De vraag is dan hoever je kunt gaan met SMART geformuleerde doelen en daarop monitoren. Met de organisatie zijn wij van mening dat je daar met een reële blik naar moet kijken.
- In het HUP staat wel aangegeven: wat gaan we doen (en: wat gaan we niet doen)? Maar de vraag: wat willen we bereiken? komt niet aan de orde. Dit komt wel aan de orde in de Programmabegroting. Daar wordt in een aantal programma's een relatie gelegd tussen die vragen. De doelstellingen van de betreffende pijlers (schone leefomgeving, openbare orde en veiligheid, bouwen) worden geformuleerd. Daaraan wordt informatie gekoppeld in antwoord op de vraag: wat gaan we daarvoor doen?

De gemeente voldoet dus in enige mate aan de norm. Op het niveau van de programmabegroting worden de relaties gelegd tussen hoofdlijnen van activiteiten en de doelen (in termen van uiteindelijke effecten). Het gaat hierbij niet om handhavingsdoelen. In de beleids- en programmadocumenten voor handhaving verwoordt de gemeente niet expliciet de prestaties die zij wil leveren en de relaties tussen prestaties en gedragingen van doelgroepen en effecten.



Norm

3.4 Het handhavinginstrumentarium dat is opgenomen in het beleid sluit aan op de te bereiken doelen.

Constateringen

- De handhavinginstrumenten die in het beleidsplan van het college en in de HUP's zijn opgenomen, komen overeen met de stand van kennis en inzichten op het vlak van handhavinginstrumenten in Nederland.

Beoordeling

De gemeente heeft alle thans bekende handhavinginstrumenten opgenomen in het beleidsplan. Datzelfde geldt voor de uitvoeringsprogramma's. Niet is aangegeven welke van de handhavinginstrumenten moeten aansluiten op welke doelen van beleid. In het plan wordt gerefereerd aan de regels die op de beleidsdoelstellingen van toepassing zijn. De beleidsdoelstellingen die in het beleidsplan worden aangehaald, zijn in algemene termen en niet SMART geformuleerd. Daardoor is de relatie tussen specifieke instrumenten en specifieke doelstellingen ook niet te leggen.

Het instrumentarium dat de gemeente hanteert is compleet. Het is echter niet direct gerelateerd aan concrete beleidsdoelen.



Norm

4.1 Het geformuleerde handhavingbeleid beschrijft de lokale situatie (in de vorm van een omgevingsanalyse) en vertaalt dit naar handhavingproblemen en –doelen.

Constateringen

- In het beleidsplan is geen omgevingsanalyse of probleemanalyse gemaakt en eenduidige en consequent vastgelegd. Daardoor blijven de specifieke vraagstukken in Noordoostpolder onerbeld. Zoals eerder aangegeven is voor een aantal terreinen geen analyse gemaakt, maar wordt gewerkt met landelijk ontwikkelde modellen (onder meer voor BWT en brandveiligheid).
- De handhavingopgaven in het HUP bevatten wel een probleemanalyse of omgevingsanalyse. Daarin wordt specifiek ingegaan op de vraagstukken die in Noordoostpolder aan de orde zijn en op welke wijze er in het programmajaar mee zal worden omgegaan.
- De wijze waarop de probleemanalyse tot stand is gekomen en waarop zij is gebaseerd, wordt niet verwoord in documenten.

Beoordeling

- De gemeente Noordoostpolder kent een aantal vraagstukken die min of meer specifiek voor de gemeente zijn. Deze vraagstukken worden politiek en bestuurlijk wel onderkend en waar mogelijk wordt (al dan niet ad hoc) beleid ontwikkeld. In het handhavingsbeleid keren ze in de tabellen met risicoanalyses en prioriteringen terug. Voor sommige zijn handhavingsopgaven in de HUP's opgenomen. We noemen op grond van dit rekenkameronderzoek de volgende onderwerpen (in willekeurige volgorde):
 - grote groepen buitenlandse (Oost-Europese) werknemers die tijdelijk en seizoensgebonden verblijven in de gemeente. Dat legt een groot beslag op de beschikbare panden. Dit leidt tot situaties die afwijken van de reguliere huisvesting van burgers in gezinswoningen, appartementen of boerderijen (in de risicoanalyse wordt dit vraagstuk in het beleidsplan alleen voor de kern Nagele hoog geprioriteerd); de bestemmingsplannen laten geen groepshuisvesting binnen de bebouwde kommen toe; in de HUP's gaan handhavingsopgaven hierop in;
 - de gemeente heeft relatief veel en grote kassencomplexen; deze brengen specifieke vraagstukken op het vlak van milieu met zich mee (licht, energieverbruik, uitstoot van stoffen, gewasbescherming);
 - wisselend per seizoen is er als gevolg van landbouwvoertuigen veel klei op wegen wat tot verkeersgevaarlijke situaties kan leiden (slipgevaar);
 - de gemeente heeft beleid ten aanzien van erfbeplanting in het buitengebied (herplantplicht rond gebouwen in het buitengebied) – opgenomen als handhavingsopgaven in de HUP's.
- Voorts heeft de gemeente Noordoostpolder te maken met vraagstukken die ook in veel andere gemeenten spelen:
 - vraagstuk van permanente bewoning van recreatiewoningen – opgenomen in handhavingsopgaven in HUP's;
 - illegale bouwwerken op woonwagencentralen;
 - vestiging van detailhandel op bedrijventerreinen (in strijd met het bestemmingsplan).
- In de handhavingsuitvoeringsprogramma's wordt in de handhavingsopgaven de specifieke aanduiding van de vraagstukken genoemd en beschreven en wordt aangegeven op welke wijze in toezicht en handhaving daarmee wordt omgegaan. Althans er wordt aangegeven dat er aandacht aan wordt besteed en uren op in worden gezet.
- In bijvoorbeeld beleidsnota's en bestemmingsplannen ontbreekt het aan formuleringen waarin toezicht en handhaving (als onderdeel van de beleidscyclus) een plaats krijgen en aan inhoudelijke aanknopingspunten voor uitvoering van toezicht en handhaving in het licht van politiek-bestuurlijke wensen. *Bijvoorbeeld aanknopingspunten voor het antwoord op de vraag: hoe gaan we om met initiatieven tot vestiging van specifieke detailhandel op een bedrijventerrein die daar zou passen maar die door de regels uit het bestemmingsplan categorisch niet is toegestaan?*
- Het algemene handhavingsbeleid is dus niet specifiek toegesneden op de vraagstukken die in Noordoostpolder spelen. Dat gebeurt wel in het HUP. Ook komen de onderwerpen in de risicoanalyse aan de orde. In het beleid zijn een omgevingsanalyse en probleemanalyse niet expliciet gemaakt.

Wanneer HUP en het Integraal Handhavingsbeleidsplan Noordoostpolder in samenhang worden gezien, voldoet de gemeente grotendeels aan deze norm.



Norm

4.2 In het handhavingbeleid is de samenhang met de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente en andere relevante partijen (op het fysieke domein) aangegeven.

Constateringen

- Er is een bestuursovereenkomst en er zijn werkafspraken met provincie, waterschap, andere gemeenten en politie en Openbaar Ministerie op het vlak van handhaving.
- Met het waterschap is afstemming gezocht op het vlak van toezicht en handhaving van lozing op watergangen.
- In die afspraken gaat het vooral om afstemming van werkzaamheden en in het geval van de politie om prestatieafspraken. Er wordt geen samenhang geformuleerd van de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeente met die van de andere betrokken overheidsinstanties. Zie ook norm 1.2.

Beoordeling

- De gemeente heeft zich de afgelopen jaren enerzijds georiënteerd op ontwikkelingen in het handhavingsbeleid van andere overheden en instrumenten opgenomen in het eigen beleid die ook elders worden ingezet (op preventie, op afstemming en integratie van handelen). Anderzijds heeft de gemeente zich vooral gericht op de handhaving van de wettelijke regels en de eigen ruimtelijke plannen.
Ten opzichte van andere gemeenten doet zich in Noordoostpolder een aantal specifieke vraagstukken voor. Daarop is primair ingezet en niet op afstemming op beleid van anderen.
- Beleidsmatig is die afstemming er niet, maar operationeel waar nodig wel. Dit geldt zowel wat betreft afstemming met politie (en OM), waterschap als provincie.

De gemeente voldoet niet aan de norm wat betreft afstemming van beleid, maar wel wat betreft het afstemmen van operationele handhavingactiviteiten.



Norm

5.1 Het handhavingbeleid 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.

Constateringen

- De gemeente beschikt over een apart document "Communicatieplan handhaving". Dit document is een vervolg op een communicatiedocument van 2009 en is opgesteld in 2011.
- In het plan staat per handhavingopgave vermeld welke communicatieve acties de gemeente wil ondernemen om het naleefgedrag bij de doelgroep te vergroten. De communicatieacties zijn toegespitst op de doelgroep vanuit de Tafel van Elf. De Tafel van Elf is een model voor gedragsanalyse waarmee men zich een beeld kan vormen van de naleving- en overtredingsmotieven van een bepaalde regeling door een bepaalde doelgroep. De 'Tafel van elf' bestaat uit elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de naleving van een regel.

De Tafel van Elf is een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Verbetering van handhaving is er onder meer op gericht dat overheden in hun beleid en handelingen acht slaan op de elf dimensies van de tafel die met elkaar bepalend zijn voor de mate van naleving van wetgeving.

Spontane naleving

- 1 Kennis van de regels die in het geding zijn
- 2 Kosten wegen niet op tegen de baten
- 3 Mate van acceptatie (begrip)
- 4 Normgetrouwheid van de burgers en bedrijven in Noordoostpolder
- 5 Informele controle in de gemeenschap

Handhavingsdimensies

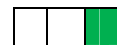
- 6 Kans op een informele melding
- 7 Kans op controle
- 8 Kans gesnapt te worden
- 9 Selectie

Sanctie

- 10 Kans op een sanctie
- 11 Hoogte van een sanctie

Beoordeling

De gemeente voldoet aan de norm.



Norm

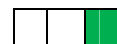
5.2 Het handhavingbeleid is gecommuniceerd naar de lokale samenleving.

Constateringen

- Het handhavingbeleid staat op de website van de gemeente.
- Voor diverse handhavingopgaven geldt dat ofwel in het huis-aan-huisblad ofwel via een flyer communicatie plaatsvindt naar burgers en doelgroepen.
- Afhankelijk van de opgave worden – volgens het communicatieplan – ook voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor de doelgroep waarop het beleid/de actie zich richt.

Beoordeling

De gemeente voldoet aan de norm.



Norm

5.3 Informatievoorziening over het handhavingbeleid en de uitvoering aan de gemeenteraad is transparant, compleet en tijdig.

Constateringen

- De gemeenteraad wordt geïnformeerd over concrete handhavingacties. Dit gebeurt door het college en de ambtelijke organisatie op eigen initiatief of naar aanleiding van vragen uit de raad.
- Er wordt in raadsvergaderingen incidenteel ingegaan op de specifieke casuïstiek, zoals recent de juridische procedures rond de plaatsing van twee windmolens bij een particulier.
- In de gemeenteraad wordt – al dan niet naar aanleiding van concrete gevallen – niet gevraagd naar de vormgeving van het handhavingsbeleid.
- Het beleidsplan is niet ter informatie aan de gemeente aangeboden

Beoordeling

- Uit gesprekken met raadsleden in het kader van dit rekenkameronderzoek, blijkt dat bij raadsleden weinig behoefte bestaat om meer te worden geïnformeerd over handhaving dan tot nu toe gebeurt. Raadsleden vinden de informatievoorziening in de jaarverslagen voldoende. De lijnen naar burgers en het bestuur zijn kort. Als er vragen zijn over handhavingzaken, dan kunnen die snel worden gesteld en worden ze snel beantwoord.
- Op grond van ervaringen in andere gemeenten kan worden gesteld, dat de informatievoorziening van het bestuur en de gemeentelijke organisatie aan de gemeenteraad van Noordoostpolder beperkt is. In de opvatting van zowel ambtelijke medewerkers, de betrokken bestuurder als raadsleden zijn toezicht en handhaving primair een verantwoordelijkheid van het college. Dit is formeel juist. De betrokkenheid van de raad is beperkt.
- Met het opnemen van handhaving als aparte paragraaf in de begroting, maakt het college de visie op handhaving, de handhavingactiviteiten op hoofdlijnen en de kosten van handhaving transparant. Door uit eigen beweging en op grond van vragen informatie te verschaffen over individuele casus, doet het college dit eveneens. In vergelijking tot andere gemeenten waar regelmatig over handhaving wordt gesproken en de gemeenteraad ook het handhavingsbeleid vaststelt, voldoet de gemeente Noordoostpolder in beperkte mate aan de norm.

De gemeente voldoet maar ten dele aan de norm, namelijk wel waar het concrete gevallen betreft, maar niet waar het betreft informatie over de beleidsstrategie of handhavingsstrategie.



2. Monitoring en effecten

Norm

1.1 Er is sprake van een kwantitatieve risicoanalyse, integraal dan wel per betrokken handhavingdomein

Constateringen

- De gemeente heeft ter voorbereiding op het jaarlijkse HUP in 2009 en 2011 een kwantitatieve risicoanalyse uit laten voeren op het deelaspect milieu.
- Voor bouwen wordt gebruik gemaakt van het Integraal Toezicht Protocol (dit is een landelijk instrument).
- Voor brandveiligheid haakt de gemeente eveneens aan op een landelijk instrument: Prevap (Preventie actieplan)
- Voor de leefbaarheid (kleine ergernissen) heeft de gemeente per deelgebied een inventarisatie gemaakt. De input is afkomstig van een handhavingconferentie waarbij alle toezichthouders aanwezig waren.

Beoordeling

- Voor milieuhandhaving is een risicoanalyse landelijk ontwikkeld die door gemeenten en andere overheden kan worden gebruikt. Voor handhaving van bouwregelgeving is het moeilijker een risicoanalyse uit te voeren omdat er geen objectieve criteria (behoudens constructiegegevens) aan de hand waarvan risico's kunnen worden bepaald. Op dat vlak kan gebruik worden gemaakt van landelijk ontwikkelde modellen die gebaseerd zijn op de inhoud van het Bouwbesluit. Noordoostpolder maakt hiervan gebruik.

De overwegingen van de organisatie om geen risico's te analyseren ten aanzien van bouwregelgeving zijn beargumenteerd. Dat in aanmerking nemende, voldoet de gemeente aan de norm.



Norm

2.1 Er is per doelstelling tenminste één prestatie-indicator, naleefindicator en/of effectindicator gedefinieerd.

Constateringen

- In het HUP 2010 staan in de Handhavingopgaven bij de categorie Monitoring indicatoren aangegeven. Het gaat in vrijwel alle gevallen op prestatie-indicatoren en daarnaast in enige mate om naleefindicatoren. Effectindicatoren komen in beperkte mate voor.
- In het HUP 2011 en 2012 keert deze categorie op die plek niet meer terug en ook niet in andere documenten. Wel worden meetbare doelen geformuleerd. Deze hebben de functie van indicatoren.
- Het HUP 2009 bevat geen monitoringsindicatoren. Het bevat wel concreet geformuleerde output. Deze keren in de volgende HUP's als meetbare doelen terug.
- In het jaarverslag 2010 wordt niet teruggegrepen op de prestatie-indicatoren en naleefindicatoren uit het HUP 2010. De resultaten van de monitoring van de prestaties worden niet inzichtelijk gemaakt in het jaarverslag.

Beoordeling

- Naleef- en effectindicatoren kunnen worden afgeleid van indicatoren die zijn opgenomen in het HUP 2010, zij het niet bij elke Handhavingopgave.
Bijvoorbeeld:
 - aantal geconstateerde overtredingen (naleefgedrag in eerste instantie).
 - aantal geconstateerde illegale bouwwerken.
 - aantal verbeurde dwangsommen en Aantal inningen (naleefgedrag af te leiden).
 - aard van de overtredingen per activiteit en na welke interventie deze ongedaan zijn gemaakt (effectindicator af te leiden).
- De gemeente hanteert de indicatoren niet op een systematische wijze. Zij heeft voor de overzichtelijkheid van de handhavingopgaven de indicatoren in het HUP 2011 en 2012 niet meer opgenomen. Daarin volstaat zij met het opnemen van meetbare doelen.
- In het strategisch beleid zoals dat in het beleidsplan is geformuleerd zou moeten zijn opgenomen op welke manieren de doelen worden gesteld en hoe de gemeente die meet. Dat is in het beleidsplan van 2011 niet gebeurd.

Strikt genomen voldoet de gemeente niet (meer) aan de norm, omdat geen indicatoren worden gebruikt. Meetbare doelen vervullen echter



wel de functie van indicatoren.

Norm

2.2 Er vindt meting of registratie plaats van prestaties, naleefgedrag en effecten

Constateringen

- De aantallen controles, hercontroles en sancties worden periodiek gemonitord.
- Per handhavingopgave worden de prestaties geregistreerd en jaarlijks vastgelegd in het jaarverslag Handhaving.
- Monitoring van naleefgedrag en effectmeting hebben wij niet aangetroffen. In het kader van Hoor en Wederhoor is door de organisatie aangegeven dat voor milieu en brandveiligheid het naleefgedrag wel wordt geregistreerd.

Beoordeling

- Prestaties in de vorm van inzet van uren, worden gepresenteerd in de Maraps. De aantallen controles en overtredingen worden gemeten. Jaarlijks wordt overall inzicht verschaft door middel van het Jaarverslag handhaving.
- In het Jaarverslag wordt niet expliciet stil gestaan bij naleefgedrag respectievelijk effect. De aansluiting van het jaarverslag handhaving op het handhavingbeleid (werkt het nu en waarom (niet)) is niet helder. Dit geldt deels ook voor de aansluiting van het HUP op het jaarverslag. Zo zijn in het jaarverslag de handhavingopgaven niet expliciet benoemd en toegelicht. Het Jaarverslag Handhaving is vooral een uitgave voor een breed publiek. In algemene termen wordt verantwoording afgelegd over de belangrijkste prestaties van de gemeente.

De gemeente voldoet derhalve ten dele aan de norm.



Norm

3.1 Het handhavingbeleid en de uitvoering op grond van het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks geëvalueerd.

Constateringen

- Er is sinds 2010 een Jaarverslag Handhaving en in het handhavingbeleidsplan wordt aangekondigd dat het beleid tweejaarlijks wordt geëvalueerd. "Mede vanwege de doorgaande ontwikkelingen is deze nota dynamisch en cyclisch van karakter. Eind 2012 en eind 2014 of eerder, als daar aanleiding toe is, vindt evaluatie van het handhavingsbeleid plaats." (p. 5 Nota Integraal handhavingbeleidsplan, 2011)
- In het beleidsplan staan geen indicatoren voor het monitoren opgenomen. Ook wordt niet ingegaan op de werkwijze. In algemene termen staat een passage over Monitoring en Verantwoording opgenomen. Aangegeven wordt dat met behulp van vooraf vastgestelde indicatoren de effectiviteit van het beleid kan worden bepaald. Op welke wijze dat gebeurt en waar dat (door raadsleden en andere belangstellenden) is terug te vinden, wordt niet aangegeven.
- In het jaarverslag wordt specifiek stilgestaan bij de resultaten (prestaties) van het afgelopen jaar en niet zozeer bij het beleid.

Beoordeling

- Het jaarverslag bevat op een voor de lezer (burger, politicus) toegankelijke wijze informatie over de handhavingactiviteiten die zijn gepleegd. Het is berichtgeving en verantwoording. Het is geen evaluatie. Er zijn geen normen of criteria in het licht waarvan de activiteiten, de prestaties en de directe en uiteindelijke effecten kunnen worden beoordeeld. Wel wordt een evaluatie voor 2014, aan het einde van de looptijd van het beleidsplan aangekondigd.

De gemeente voldoet (nog) niet aan de norm.



Norm

3.2 De resultaten van de jaarlijkse evaluatie worden verwerkt in het handhavingprogramma en worden meegenomen bij bijstelling van beleid, organisatie en uitvoering voor het komende jaar.

Constateringen

- Het HUP 2010 gaat expliciet in op het cyclische karakter van handhavingsbeleid.
- In en deel van de Handhavingsopgaven in de HUP's (bijvoorbeeld in dat van 2011 in acht van de vijftien opgaven) wordt in de probleemanalyses gerefereerd aan monitoringsresultaten of een evaluatie van de resultaten van de voorgaande periode. Enkele voorbeelden:
 - Handhavingsopgave 1: "een analyse van de constateringen die in 2010 zijn gedaan laten zien dat ...";
 - Handhavingsopgave 2: "op basis van ervaringen in 2009 en 2010 kan de conclusie worden getrokken dat niet-naleving vaak te wijten is aan onbekendheid met de regels";
 - Handhavingsopgave 4: "gebleken is dat de aandacht die permanente bewoning heeft gehad, weinig invloed heeft op naleefgedrag".

Beoordeling

In het HUP 2010 wordt aangekondigd dat de BIG8 draait. Dit model is door de provincie gehanteerd bij de audit in 2008. BIG8 staat voor de handhavingsbeleidscyclus met daarin de volgende elementen:



Beleidscyclus BIG8

Deze cyclische wijze van benaderen die ook is aangereikt in de audit van de provincie Flevoland in 2009, suggereert dat de gemeente aan de norm voldoet. In dat onderzoek is geconstateerd dat de monitoring niet volledig benut wordt als basis voor input voor risicoanalyses en de daaruit volgende plannen. In reactie op die constatering heeft de gemeente in die audit aangegeven dat er wel veel kennis aanwezig is, maar dat deze 'tussen de oren' zit.

In de HUP's van 2010, 2011 en 2012 zijn de resultaten van de vorige jaren opgenomen in de een aantal handavingsopgaven onder de probleemanalyses. Er worden algemene evaluatieve constateringingen gedaan. Er wordt niet expliciet gemaakt op welke wijze men nu expliciet voortbouwt op resultaten uit de monitoring en de wijze waarop de resultaten in de planning doorwerken. Dat gebeurt wel op korte termijn. In de tweewekelijkse voortgangsbesprekingen tussen het cluster handhaving en de wethouder worden de resultaten van de monitoring betrokken.

De gemeente voldoet op papier aan de norm. Zij heeft de cyclus vormgegeven. Maar in de praktijk van planning en programmering blijkt nog niet dat de cyclus gesloten is.



Norm

4.1 De uitvoering vindt plaats conform het beleid

Constateringen

- In het HUP 2010 zijn aantallen uren genoemd per handhavingopgave en in een enkel geval aantallen controles.
- In het Handhavingsjaarverslag 2010 worden aantallen genoemd:
 - Aantallen controles (en hercontroles)
 - Aantallen constateringen van overtredingen (inclusief aard van de overtredingen)
 - Aantallen processen verbaal
 - Aantallen voornemens tot bestuursrechtelijke optreden
 - Aantallen dwangsombeschikkingen en bestuursdwangbeschikkingen
 - Aantallen van inning van dwangsom of uitvoering bestuursdwang (concreet in 2010 alleen de uitvoering van bestuursdwang (asbestsanering)).
- De projecten die in het HUP 2010 staan genoemd zijn volgens het Jaarverslag 2010 gerealiseerd.

Beoordeling

- Voor beoordeling op deze norm hebben we in dit onderzoek alleen de beschikking gehad over het Jaarverslag 2010 in relatie tot het HUP 2010. Voor de HUP jaren 2009 en 2011 was geen, respectievelijk nog geen jaarverslag beschikbaar.
- Het beleid is neergelegd in het Integraal handhavingsbeleidsplan 2011. Deze is tot stand gekomen na de opstelling van een deel van de voor dit onderzoek beschikbare HUP's. Het HUP 2012 is het eerste van na het beleidsplan. Het HUP 2012 heeft een stramien vergelijkbaar aan dat van 2011. Het handhavingsbeleidsplan gaat met name in op de wijze van opereren bij toezicht en handhaving (het 'Hoe'). De HUP's gaan ook in op de werkwijze, maar in de handhavingsopgaven vooral op de objecten van handhaving (het 'Wat').
- Op grond hiervan kan geen antwoord worden gegeven op de vraag of de uitvoering conform het beleid plaats vindt. Er wordt gestuurd op de handhavingsopgaven die in de bijlagen van het HUP zijn opgenomen. De handhavingsopgaven zijn leidend voor de uitvoering van toezicht en handhaving.



Norm

4.2 Afwijkingen van beleid worden geregistreerd en gecommuniceerd naar het college van B&W

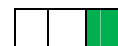
Constateringen

- De voortgang van de uitvoering van de handhaving wordt tweewekelijks kortgesloten met de portefeuillehouder, of tussentijds indien daar aanleiding voor is (bijzondere gevallen, calamiteiten). In die overleggen komen ook afwijkingen van beleid naar voren. Het gaat daarbij enerzijds om afwijking van de stappen in de toezicht- en handhavingstrategie Een voorbeeld daarvan is te vinden in de casus van de gebedsruimte uit paragraaf 3.3. Het gaat daarbij anderzijds ook om afwijking van bestaande regels en beleid (bijvoorbeeld van het bestemmingsplan).
- In de betreffende portefeuilleoverleggen wordt gebruik gemaakt van de gegevens die in Squit XO zijn geregistreerd.

- Indien daar aanleiding toe is worden de afwijkingen voorgelegd aan het college van B&W. Dit komt in elk geval aan de orde in de gevallen waarbij voornemens tot handelen worden besproken in het college.

Beoordeling

De gemeente handelt conform de norm.



Norm

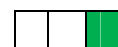
5.1 Het College heeft de raad geïnformeerd over de resultaten van het uitgevoerde handhavingbeleid.

Constateringen

- De jaarverslagen worden ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Raadsleden voelen de ruimte om naar aanleiding daarvan vragen te stellen. Zij maken daar overigens nauwelijks gebruik van.
- In incidentele gevallen worden individuele gevallen van toezicht en handhaving besproken in de raad. Nu eens naar aanleiding van een vraag van een individueel raadslid, dan weer op initiatief van de portefeuillehouder om de raad over een casus te informeren.
- Het handhavingsbeleid en de resultaten van het handhavingsbeleid worden niet besproken.

Beoordeling

De gemeente voldoet formeel aan de norm door het ter beschikking stellen van het Handhavingjaarverslag.



3. Organisatie en uitvoering

Norm

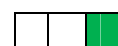
1.1 De organisatorische inrichting en uitvoering sluiten aan bij het beleid. Er is, met andere woorden, sprake van samenhang tussen visie, planning & organisatie en uitvoering.

Constateringen

- De gemeentelijke visie op handhaving bestaat uit het leveren van een bijdrage aan een veilige en gezonde leefomgeving.
- Deze visie is doorvertaald in prioriteiten in de HUP's met daaraan gekoppeld SMART-doelen en concrete activiteiten.
- De gemeente kent een cluster Handhaving. Daarin zijn de handhavingdisciplines uit het beleid opgenomen. In het cluster vindt afstemming van de handhavingsactiviteiten plaats.
- In de uitvoering werken de toezichts- en handhavingdisciplines samen. Met de allround toezichthouders is expliciet georganiseerd dat men voor elkaar waarneemt. In de praktijk gebeurt dat ook door de overige toezichthouders, inclusief die van de MSF. De toezichthouders van MSF communiceren direct met de medewerkers uit het cluster Handhaving van de gemeente.

Beoordeling

De gemeente voldoet aan de norm.



Norm

1.2 Voor de uitvoering beschikt de gemeente over voldoende capaciteit en middelen; de handhavers beschikken over voldoende kennis, deskundigheid en middelen voor de uitvoering van de handhavingstaken

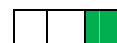
Constateringen

- In 2005 is door de VROM-inspectie een capaciteitstekort gesignaleerd, waardoor de gemeente haar wettelijke taken niet in voldoende mate kon uitvoeren. Dat capaciteitstekort is inmiddels opgeheven.
- De in de HUP's voorgenomen activiteiten kunnen worden uitgevoerd. Indien dit niet het geval is, zoals bij het project illegale bouwwerken bij arbeiderswoningen uit 2010, ligt hieraan weliswaar een tijdsprobleem ten grondslag, maar dit heeft te maken met de inschatting van de benodigde tijd, niet met een tekort aan capaciteit.
- De gemeente beschikt over een jaarlijks opleidingsplan voor handhavers. Dit is opgenomen in het HUP. Voor de vraagstukken die in Noordoostpolder spelen worden de toezichthouders, inspecteurs en juridische medewerkers geschoold op inhoud, werkprocessen en vaardigheden. Zij zijn in voldoende mate toegerust voor het werk voor de gemeente.
- Specialistische kennis op het vlak van geluid en bodem is in beperkte mate aanwezig in de gemeente. Daarvoor kan de gemeente terugvallen op capaciteit van de MSF en van particuliere bureaus (er is een beperkt uitbestedingsbudget van € 10.000)..

Beoordeling

- Het is lastig om te constateren of voldaan wordt aan de norm. De capaciteit sluit weliswaar aan bij de geformuleerde ambities maar het kan evengoed zo zijn dat de ambities zijn geënt op de aanwezige capaciteit. Het in 2005 geconstateerde tekort doet zich thans niet meer voor.
- Er is jaarlijks ruimte voor het ontwikkelen en bijhouden van kennis en inzichten. Uit de gesprekken met management en medewerkers blijkt dat men voldoende toegerust is voor het uitvoeren van de toezichts- en handhavingstaken. Medewerkers geven aan in de praktijk van het werk geen kennis tekort te komen.

De gemeente voldoet aan de norm.



Norm

1.3 De geleverde prestaties sluiten aan bij de geformuleerde doelstellingen

Constateringen

- De operationele doelen zijn geformuleerd in de jaarlijkse HUP's. Deze zijn nu eens gericht op input, dan weer op output en soms op effecten.

Beoordeling

- De doelstellingen in de nota Integraal Handhavingsbeleidsplan 2011 zijn op tactisch niveau geformuleerd. Zoals aangegeven kan nu nog niet worden gemeld of de prestaties daarop aansluiten. In de Handhavingsopgaven in de bijlagen van de HUP's zijn de doelstellingen nu eens op tactisch niveau, dan weer op operationeel niveau geformuleerd. In het HUP 2010 zijn prestatie- en naleefindicatoren geformuleerd. Deze keren in beperkte mate terug in het

handhavingsjaarverslag over dat jaar. In het handhavingsjaarverslag wordt geen relatie gelegd met de geformuleerde doelen of indicatoren. Het jaarverslag over 2010 geeft een overall beeld van de prestaties en van de overtredingen en de wijze van reageren van burgers en bedrijven op handhavingstrajecten.

- De doelstellingen spelen een rol bij de aansturing van het cluster Handhaving en de werkzaamheden van de medewerkers van dat cluster.
- De wijze waarop wordt gerapporteerd over de prestaties geeft weinig inzicht op de mate waarin die aansluiten bij de geformuleerde doelen. Ze geven te weinig zicht op de mate waarin de gemeente aan de norm voldoet.

De gemeente voldoet deels aan de norm.



Norm

2.1 De handhavers werken volgens procedures die aansluiten bij het beleid (doen de dingen goed).

Constateringen

- De gemeente heeft haar instrumentarium beschreven in het beleidsplan.
- De gemeente beschikt over Squit XO als workflow voor onder meer handhaving.
- De gemeente heeft een beleidsnotitie waarin zij beschrijft hoe zij invulling geeft aan integrale handhaving op uitvoeringsniveau.
- Voor een aantal terreinen bestaan procesbeschrijvingen:
 - handhavingverzoek / klachtenafhandeling;
 - toezicht en handhaving omgevingsvergunning Wet milieubeheer en het Besluit brandveilig gebruik gebouwen;
 - toezicht omgevingsvergunning sloop
 - toezicht omgevingsvergunning.
- Daarnaast is er een document Gebieds- en werkverdeling bouwinspecteurs.
- De gemeente heeft zich aangesloten bij het Regionaal Stappenplan Gemeenschappelijk kader Flevoland

Beoordeling

- Uit de gevalstudies uit paragraaf 3.3 blijkt dat de toezichthouders en juridische medewerkers handhaving werken conform de stappen uit de geformuleerde toezichts- en handhavingstrategie. De afwijking zit hem er in dat men meer tijd neemt voor de stappen en in die tijd naar oplossing van vraagstukken die opdoemen. Dat blijkt onder meer bij het zoeken naar mogelijkheden voor ontheffing voor een gebedsruimte met tevens detailhandel op een bedrijventerrein of het vinden van een alternatieve locatie voor die gebedsruimte en detailhandel. Het blijkt ook bij het geval waarin sprake is van een overtreding van ruimtelijke regelgeving, waaraan in de actuele politiek-bestuurlijke setting niet zwaar wordt getild.

De gemeente voldoet aan de norm.



Norm

2.2 De handhavers werken prioriteit gestuurd (doen de juiste dingen)

Constateringen

- In het Integraal handhavingbeleidsplan staat geformuleerd wat de aandachtspunten zijn voor handhaving (visie).
- Tevens is per beleidsdomein een risicoanalyse uitgevoerd. Hieruit is een aantal prioriteiten gedestilleerd die in de vorm van handhavingopgaven zijn opgenomen in het HUP.
- In de HUP's is per handhavingopgave de benodigde capaciteit beschreven. Er wordt vanuit gegaan dat deze ook is gebruikt.
- Recent bestaat in de gemeente de mogelijkheid om in het tijdschrijfsysteem een relatie te leggen met de handhavingsopgaven die in het HUP staan geformuleerd. Het management van het cluster kan de gegevens uit het tijdschrijfsysteem vergelijken met de geplande uren en kan daar desgewenst op sturen. In de Maraps wordt nog niet expliciet een relatie gelegd tussen de geplande uren en de gerealiseerde uren.

Beoordeling

- De vraag of de handhavers de goede dingen doen is lastig te beantwoorden. De lijn van beleid naar operationalisering en uitvoering is helder. Echter, zoals uit de interviews in het kader van dit onderzoek blijkt, wordt de relatie met het inhoudelijke beleid vanuit handhaving niet (expliciet) gelegd. Het is derhalve de vraag of de handhavers ook echt de goede dingen doen vanuit gemeentebreed perspectief. Ondanks dat zij wel die dingen doen die in het HUP staan vermeld.

Of de gemeente aan de norm voldoet is dus niet eenduidig aan te geven.



Norm

2.3 De toezichthouders, inspecteurs en handhavers werken integraal, hetzij in groepen hetzij dat zij oor en oog zijn voor de collega-toezichthouders, inspecteurs en handhavers.

Constateringen

- De gemeente experimenteert vanaf 2006 met integraliteit in de uitvoering. In eerste instantie is vorm en inhoud gegeven aan integraal toezicht door per gebied (rayon) een *allround* toezichthouder integraal verantwoordelijk te maken voor het toezicht. Dit werkte echter niet. Inmiddels is ervoor gekozen om taakaccenten aan te brengen die zijn gebaseerd op de prioriteiten in het uitvoeringsprogramma (handhavingsopgaven). Deze accenten kunnen dus jaarlijks wisselen.
- Klachtenafhandeling gebeurt nog wel door alle drie de *allround* toezichthouders.
- Ook wordt er – voor zover men de expertise heeft en het dus kan constateren – voor elkaar gesignaleerd: *allround* toezichthouders voor elkaar en voor de bouwinspecteurs en MSF-toezichthouders, bouwinspecteurs voor MSF toezichthouders en deze laatste voor de gemeentelijke toezichthouders. De informatielijnen zijn kort.

Beoordeling

- Uit de interviews blijkt dat het integrale meer in beleid en organisatie zit dan in de uitvoering. Soms is die integraliteit er wel in de uitvoering, bijvoorbeeld bij de aanpak huisvesting van buitenlandse werknemers (RO en brandveiligheid), maar de meerwaarde zit met name in het meer vanzelfsprekend afstemmen van alle aspecten in de beleidsfase en in de korte lijnen doordat iedereen in één organieke eenheid is ondergebracht.
- Bouwinspectie en milieu (gebruiks)inspectie zijn vaak volgtijdelijk bij nieuwbouw en oprichting van een nieuw bedrijf. Toezicht op brandveiligheid kan wel parallel aan zowel het milieuzicht als het bouwtoezicht plaatsvinden. Dat gebeurt ook.
- De integraliteit krijgt vooral ook vorm bij de handhaving (de juridisch administratieve afhandeling er van). De lijnen tussen de betrokken medewerkers voor milieu, brand en bouwen en RO zijn kort. Zij stemmen af bij vervolgstappen.

De gemeente voldoet aan de norm.



Norm

2.4 De samenwerking tussen handhavers/handhavingpartners vindt plaats conform het geformuleerde beleid.

Constateringen

- De gemeente heeft zich geconformeerd aan het regionale stappenplan handhaving van de provincie Flevoland met betrekking tot milieugerelateerde overtredingen.
- Ook heeft zij een bestuursovereenkomst getekend met afstemmingsafspraken tussen de partners (provincie en waterschap) en er is een afsprakenkader met OM en politie.

Beoordeling

- Op operationeel niveau wordt samengewerkt met de handhavingpartners. Dit betreft met name politie en waterschap. De toezichtstaken van gemeente en provincie zijn grotendeels complementair.

De gemeente voldoet aan de norm.



Norm

2.5 Het in de praktijk ingezette instrumentarium is conform de beschreven strategie.

Constateringen

- Uit de onderzochte gevallen (paragraaf 3.3) blijkt dat de gemeente werkt conform de beschreven strategieën. Alleen het tijdsverloop van de stappen verschilt.

Beoordeling

- De gemeente tracht na eerste constatering eventuele oplossingen te vinden, zoals blijkt bij het geval van de gebedsruimte en detailhandel op het bedrijven terrein en bij de illegale bouwwerken op het eigen terrein.

De gemeente voldoet aan de norm.



4. Ontwikkelingen

Beschrijving ontwikkeling RUD-vorming

- De gemeente is in eerste instantie afhoudend geweest ten aanzien van de vorming van een regionale uitvoeringsdienst. In een eerder stadium heeft zij er ook voor gekozen het toezicht op brandveiligheid niet te regionaliseren. Aanleiding daarvoor vormen negatieve ervaringen in regionaal verband op een aantal terreinen.
- Het is voor de gemeente niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de vorming van de RUD voor de integrale organisatie van het toezicht in het cluster Handhaving. De gemeente heeft de zorg dat er een stap terug wordt gezet, nu milieutoezicht en handhaving worden geregionaliseerd en overige toezichts- en handhavingstaken bij de gemeente blijven.
- Oorspronkelijk is in Flevoland de RUD in april 2011 gestart als Omgevingsdienst Flevoland met als deelnemers: de provincie, Almere, Lelystad en Zeewolde. De andere drie Flevolandse gemeenten gingen nog niet mee. Inmiddels hebben deze drie (Dronten, Urk, Noordoostpolder) in september 2011 ook de intentieverklaring ondertekend en ingestemd met het bedrijfsplan. Ook Noord-Hollandse gemeenten nemen nu deel en er ligt een kwartiermakersplan voor de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek (OFGV).
- De OFGV telt 17 partners.

Reikwijdte RUD en consequenties gemeente

- De nieuw op te richten omgevingsdienst zet in op Het Nieuwe Werken (HNW). Dit zal onder meer betekenen dat medewerkers het merendeel van hun tijd op locatie doorbrengen (drie dagen in hun eigen gebied en twee dagen bij de OFGV in Lelystad). Uiteindelijk is het de bedoeling om gebiedsteams te formeren met medewerkers die ook daadwerkelijk kennis van het betreffende gebied hebben en de mensen daar kennen.
- De gemeente Noordoostpolder brengt alleen de basistaken in:
 - 2 fte vergunningverlening milieu
 - 0,5 administratief juridisch
 - 0,3 toezicht op sloop
 - 2,65 handhaving Wabo
 - 0,25 bodemkwaliteit
- De huidige milieudienst (MSF) gaat daarmee op in de OFGV. De huidige MSF doet alleen toezicht op de milieuvergunningen en het Activiteitenbesluit; handhaving en vergunningverlening berust nog gewoon bij de lidgemeenten. Dit gaat dus veranderen als de OFGV er is.
- De verwachting is echter dat het een groeimodel is; nu is er nog veel terughoudendheid in verband met slechte ervaringen met gemeenschappelijke regelingen. In de totstandkoming van de gemeenschappelijke regeling voor de OFGV is specifiek aandacht besteed aan deze ervaringen om de risico's zoveel mogelijk weg te nemen (bijvoorbeeld toe- en uittredingsreglement, invloed en indexering).
- De OFGV ontwikkelt geen beleid maar stemt af op het gemeentelijke beleid. Stroomlijning is voor de OFGV op termijn wel de uitdaging.
- De OFGV krijgt een DB van 5 personen en een AB waarin iedere gemeente is vertegenwoordigd door de wethouder en de beide provincies door de gedeputeerde.
- Er is ambtelijk een werkgroep waarin alle 17 partijen zitten; de definitieve ambtelijke sturing is nog niet bekend.
- De OFGV moet 1-1-2013 van start. De *frontoffices* blijven bij de gemeenten.

Norm

De rekenkamercommissie heeft voor de ontwikkeling tot RUD één norm gesteld:
De gemeenteraad heeft de randvoorwaarden en uitgangspunten (met name financieel en personeel) in verband met de te vormen RUD Flevoland vastgesteld.

Constateringen

De gemeenteraad voor Noordoostpolder heeft zich voor toezicht en handhaving nog niet gebogen over de vorming van de RUD OFGV en heeft daarmee ook geen kaders en randvoorwaarden en uitgangspunten geformuleerd.

Beoordeling

- Uit gesprekken in de dit onderzoek voor de rekenkamercommissie blijkt dat gemeenteraadsleden in principe positief staan tegenover de vorming van de regionale dienst. Men is van mening dat op deze wijze de gemeente over meer kennis en expertise kan beschikken, met name op het vlak van bodem en geluid.
- Raadsleden hebben heeft geen zicht op de kosten van de OFGV. Overigens geven raadsleden in de interviews aan op dit moment ook geen zicht te hebben op de kosten van de het toezicht en handhaving van de gemeente. Wij merken op dat deze kosten zijn wel opgenomen in de programmabegroting.

De gemeente voldoet niet aan deze norm.



Bijlage 2

Geïnterviewde personen

Wethouder P. Vermeulen

Raadsleden:

J. Bakker

T.P.G. Jorna

D. Pausma

T. Nijdam

H. Suelman

V. Voorberg

H.M. Wiedijk

Ambtelijk:

H. van Boven, gemeentesecretaris

O. Deems

P. Mintjes

B. Nijs

E. de Vos

J. Hörst (provincie Flevoland)

Bijlage 3

Documenten

Gemeentelijke beleidsdocumenten

- Nota Integraal Handhavingsbeleidsplan Noordoostpolder. Integraal, programmatisch, gebiedsgericht en klantgericht handhaven, 2011
- Notitie Een integrale benadering van integrale handhaving, 2008
- Nota afvalgerelateerde overtredingen, 2011
- Nota bestuurlijks strafbeschikking / Aanpak overlastfeiten via bestuurlijke strafbeschikking en preventieteam Emmeloord, 2011
- Beleidsregels handhaving kwaliteit kinderopvang gemeente Noordoostpolder, 2009 en 2011
- Informatienota gemeenteraad. Beleidsregel handhaving kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen gemeente Noordoostpolder, 2011
- Nota parkeerexcessen, 2010
- Handhaving bouwvoorschriften bestemmingsplan op het Groene Kwadrant, 2009
- Beleidsregel handhaving permanente bewoning recreatieparken, 2009
- Communicatieplan handhaving, 2009
- Communicatie-uitvoeringsprogramma Handhaving 2011
- Handhavingsjaarverslag 2010

Plannings- en programmeringsdocumenten voor de uitvoering

- Handhaving uitvoeringsprogramma's (HUP's), 2009, 2010, 2011 en 2012
- Risicoanalyse afvalgerelateerde overtredingen, 2011
- Integrale risicoanalyse handhaving, 2009
- Nota planning en toezicht kinderopvang, 2010
- Prestatieafspraken politie, 2009
- Toezichtprotocol bouw- en woningtoezicht, 2009
- Afwegingsmodel handhaving kinderopvang, 2010
- Procesbeschrijving handhavingverzoek / klachtenafhandeling, 2011
- Procesbeschrijving toezicht en handhaving omgevingsvergunning Wet milieubeheer en het Besluit brandveilig gebruik gebouwen, 2011
- Procesbeschrijving toezicht omgevingsvergunning sloop, 2011
- Procesbeschrijving toezicht omgevingsvergunning, 2011
- Gebieds- en werkverdeling bouwinspecteurs z.j.
- Servicepunt Handhaving Flevoland. Gemeenschappelijk kader, 2009

Overige documenten

- Evaluatie van het toezichtmodel met allround-toezichthouders, Noordoostpolder, 2010
- Handhavingsjaarverslag 2010.
- Audit Professionalisering van de Handhaving. Gemeenten Noordoostpolder. Provincie Flevoland, 2009
- Programmabegroting gemeente Noordoostpolder 2011
- Een integrale benadering van integrale handhaving, januari 2008
- Kwartiermakersplan Omgevingsdienst Flevoland & Gooi- en Vechtstreek, januari 2012

Dossiers

Er zijn vijf dossiers nader onderzocht. De dossiers bevatten Brieven van de gemeente aan burgers en bedrijven, interne memo's, en voorstellen voor het college van burgemeester en wethouders. Om redenen van privacy worden deze documenten hier niet expliciet genoemd – hoewel het om documenten gaat die openbaar zijn in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

De dossiers betreffen:

- Huisvesting buitenlandse werknemers in een pand binnen de bebouwde kom.
- Vestiging van islamitische gebedsruimte en aanpalende voorzieningen op een bedrijventerrein.
- Illegale bouwwerken op perceel.
- Handhaving brandveiligheid in een publiek gebouw.
- Geuroverlast vanwege bedrijf.

Bijlage 4

Basispakket voor RUD

Toezicht en handhavingstaken in het basispakket

1. Het milieutoezicht op de volgende omgevingsvergunningplichtige activiteiten:
 - sloopwerkzaamheden in opdracht van bedrijven of instellingen,
 - het oprichten en in werking hebben van een omgevingsvergunningplichtige inrichting waarvoor B&W of GS2 het bevoegd gezag zijn.
 - activiteiten waarvoor krachtens provinciale verordening een vergunning is vereist,
 - activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning vereist is op grond van artikel 2.1, eerste lid, sub b, Wabo.
 - activiteiten met stoffen, preparaten en GGO's die onder een AMvB op grond van titel 9.2 Wet milieubeheer vallen of producten en toestellen die onder de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, titel 9.4 Wet milieubeheer of titel 10.3 Wet milieubeheer vallen en die worden uitgevoerd door de houder van een omgevingsvergunning.
2. Het milieutoezicht op niet-omgevingsvergunningplichtige inrichtingen dan wel inrichtingen die OBM-plichtig zijn en die vallen onder de meldingsplicht van het Activiteitenbesluit of onder het Besluit landbouw⁴, het Besluit glastuinbouw⁵ of het Vuurwerkbesluit inrichtingen en die deel uitmaken van een hierna genoemde branche of een hierna genoemde activiteit uitvoeren:
 - glastuinbouw en open teelt
 - veehouderijen met uitzondering van melkrundveehouderijen
 - champignonkwekerijen
 - loonwerkers
 - metaal- en elektrotechnische industrie
 - afvalsector (opslag en be- en verwerking, inclusief autodemontage)
 - industriële vervaardiging van voedingsmiddelen
 - groothandel in voedingsmiddelen
 - koel- en vrieshuizen
 - veilingen van landbouw-, tuinbouw- en visserijproducten
 - textielindustrie⁷
 - kunststofindustrie (verwerking thermoplasten)⁸
 - schietbanen⁹
 - ijsbanen en skihellingen
 - betonmortelindustrie en betonproductenindustrie, waaronder de vervaardiging van cement, gips en kalk¹⁰
 - windturbines¹¹
 - warmtekracht- installaties¹²
 - vervaardigen papier en kartonwaren
 - crematoria
 - grafische industrie
 - textielreinigingsbedrijven
 - timmerfabrieken waar coaten plaats vindt
 - chemische behandeling van natuursteen

- opslag vuurwerk
 - rioolwaterzuiveringsinstallaties¹³
 - bodemsaneringen
 - laboratoria
 - bunkerstations¹⁴
 - foto-ontwikkelcentrales
 - havensector
 - (niet-academische) ziekenhuizen.
3. Het milieutoezicht bij de opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen voor zover het die activiteiten betreft.
 4. Het milieutoezicht bij het tot stand brengen en beheren van werken en infrastructurele voorzieningen door bedrijven of instellingen voor zover het die activiteiten betreft.
 5. Het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten die vallen onder het Besluit bodemkwaliteit voor zover het die activiteiten betreft.
 6. Het milieutoezicht bij bodemsanering, sanering van bedrijfsterreinen en lozing van grondwater bij bodemsanering en proefbronnering voor zover het die activiteiten betreft.
- Het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten¹⁵ met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen, bedrijfsafvalstoffen en ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen, asbest, vuurwerk, bouwstoffen, grond, baggerspecie, meststoffen, dierlijke vetten, radioactief schroot, destructiemateriaal, explosieven voor civiel gebruik of andere gevaarlijk stoffen, voor zover het die activiteiten betreft. Het gaat hierbij om het ketengerichte milieutoezicht.

Bijlage 5

Lijst met afkortingen

APV	Algemeen plaatselijke verordening
ASV	Afvalstoffenverordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BWT	Bouw- en woningtoezicht
HUP	Handhaving Uitvoeringsprogramma
MSF	Milieusamenwerking Flevoland
OM	Openbaar Ministerie
OFGV	Omgevingsdienst Flevoland Gooi- en Vechtstreek
Prevap	Preventie actieplan (met ramingen menskracht bij gemeenten op het vlak van Brandveiligheid op basis van verschillende regelingen)
RUD	Regionale Uitvoerings Dienst
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer