



Onderzoek naar organisatorische knelpunten
met betrekking tot het afhandelen van de
handhavingdossiers 2010-2014

Maart 2015



Inhoudsopgave

	Voorwoord	6
	Bestuursrapportage	
1	Inleiding	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen	8
1.2.1	Centrale vraagstelling	8
1.2.2	Onderzoeksvragen	9
1.3	Reikwijdte van het onderzoek	9
1.4	Ontwikkelingen tijdens het onderzoek	10
1.5	Onderzoeksaanpak	11
1.6	Leeswijzer	12
	Samenvatting	13
	Conclusies en aanbevelingen	18
	Conclusies	18
	Aanbevelingen	25
	Rapportage van de onderzoeksbevindingen	33
2	Context	34
2.1	De juridische context van het toezicht- en handhavingproces	34
2.1.1	Beginselplicht tot handhaven	34
2.1.2	Het werkproces toezicht en handhaven	34
2.1.3	Juridische inkadering van het werkproces	36
2.2	Bestuurlijke context in Meerssen	36
2.2.1	Bestuurlijke wisselingen 2010-2014	36
2.2.2	Coalitieakkoord 2010-2014	37
2.2.3	Coalitieakkoord 2014-2018	38
2.3	Politiek-ambtelijke verhoudingen	39
2.3.1	Algemeen	39
2.3.2	Het organisatie- en mandaatbesluit	40
2.3.3	Het advies- en besluitvormingsproces	41



2.4	Handhavingsbeleid	42
2.4.1	Handhavingsbeleid 2003-2009	42
2.4.2	Handhavingsbeleid 2012-2016	43
2.4.3	Uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen	45
2.5	Formatiebeleid en -omvang	45
3	Reconstructie besluitvorming 2010-2014	47
3.1	Besluitvorming 2010	47
3.2	Besluitvorming 2011	48
3.3	Besluitvorming 2012	49
3.4	Besluitvorming 2013	50
3.5	Besluitvorming 2014	56
4	De werkvoorraad handhavingsgevallen 2010-2014	58
4.1	De administratie van dossiers	58
4.2	De lijst handhavingsgevallen uit 2010	59
4.3	De werkvoorraad handhavingsgevallen 2010-2014	60
4.4	Handhavingsgevallen naar categorieën	61
4.5	Afwikkeling van dossiers 'On-hold' in 2014	65
4.6	Productie en stagnatie in de periode 2010-2014	65
5	Constateringen	68
5.1	Politiek ambtelijke verhoudingen in Meerssen	68
5.1.1	Politiek ambtelijke verhoudingen 2010-2012	69
5.1.2	Politiek ambtelijke verhoudingen vanaf 2013	71
5.1.3	Twee tijdvakken	72
5.2	Het bestand aan handhavingsgevallen	72
6	Organisatorische oorzaken	74
6.1	De organisatiegebieden van het OO-model	74
6.2	Het OO-model toegepast op de situatie	75
6.2.1	Beleid en strategie	75
6.2.2	Leiderschap en cultuur	76
6.2.3	Medewerkers	82
6.2.4	Financiën/middelen	84
6.2.5	Informatie(systemen)	85
6.2.6	Processen	86



Bijlagen

1	Behandeling conceptvoorstel 08-08-2011	92
2	Het overheidsontwikkelmodel	93
3	Lijst van geïnterviewde personen	95
4	Geraadpleegde literatuur	96
5	Discussiestuk gemeente Putten	97
6	De rekenkamercommissie	100



Voorwoord

De Rekenkamercommissie heeft de organisatorische knelpunten in de afwikkeling van de handhavingssdossiers gedurende de periode 2010-2014 onderzocht. De bevindingen van dit onderzoek zijn neergelegd in bijgaand rapport.

Zonder de bereidwillige bijdragen van het ambtelijk apparaat van de gemeente Meerssen, zou dit niet gelukt zijn. Daarvoor hier een woord van dank. De Commissie dankt ook bestuurders en oud-bestuurders voor hun bijdragen in de interviews en de avonden die zij daarvoor hebben vrijgemaakt.

Het rapport toont veel constatering en conclusies, die raken aan een klassieke politiek-ambtelijke samenwerking in Meerssen.

Constatering en conclusies, waarvan de aanbevelingen voor een deel gelijk oplopen met elementen uit het coalitieakkoord en met conclusies in de motie 'Nieuw Elan Politiek Bestuur', die de fractievoorzitters van Meerssen als vervolg op een aantal openhartige en constructieve gesprekken, in januari 2014 hebben opgemaakt.

De Rekenkamercommissie hoopt dat dit rapport met diezelfde openheid en constructieve houding tegemoet wordt getreden en ook als zodanig wordt besproken. Alleen op die manier kan het rapport een bijdrage leveren aan verbetering van de bestuurskracht van de gemeente Meerssen.

De Rekenkamercommissie,

Wil Lindelauf, voorzitter
Jurrien Biessen
Loek Cloudt



Bestuursrapportage



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 11 juni 2014 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de presidiumleden van de gemeente Meerssen en de Rekenkamercommissie (hierna: de Commissie). Doelstelling van het gesprek was een eerste inventarisatie van onderzoeksonderwerpen.

De discussie over mogelijke onderzoeksonderwerpen concentreerde zich in eerste instantie op achterstanden in de organisatie in het algemeen, mede ingegeven door het raadsvoorstel van 27 februari 2014, waarin het College melding maakt van achterstanden en knelpunten in de hele organisatie, de oorzaken en gevolgen daarvan.

De Commissie heeft het presidium gewezen op de grootte, de impact en de tijdsinvestering van zo'n onderzoek. Met het oog op de tijdsinvestering heeft de Commissie aangegeven dat de capaciteit van de Commissie niet toereikend is om een dusdanig groot onderzoek nog in 2014 te kunnen doen.

Op 1 juli 2014 heeft een vervolgesprek plaatsgevonden met het presidium van de gemeente Meerssen. Daarin is besloten in eerste instantie onderzoek te doen naar de organisatorische oorzaken van het ontstaan van de achterstanden binnen het werkgebied Handhaving. Voorts is aan het presidium toegezegd om waar mogelijk de achterstanden die zich organisatiebreed manifesteren¹ vanuit de onderzoekuitkomsten te bezien. Dit zou een opmaat kunnen zijn voor een verdiepingsonderzoek naar de achterstanden in de productie van de ambtelijke organisatie in 2015.

1.2 Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

Op basis van deze gesprekken heeft de Commissie een onderzoeksopzet opgemaakt. De onderzoeksopzet is vastgesteld door het Presidium op 11 juni 2014.

1.2.1 Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit onderzoek is als volgt:

Breng de organisatorische oorzaken in kaart die verband houden met het ontstaan van achterstanden binnen het werkgebied handhaving en geef oplossingsrichtingen aan, zodat dergelijke achterstanden in de toekomst niet meer voorkomen.

De vraagstelling moet geplaatst worden in het licht van de doelstelling van de Gemeenteraad van Meerssen om te komen tot een organisatie van het werkgebied Handhaving, waarbij het handavingsvraagstuk structureel beheersbaar is en blijft².

¹ Deze zijn terug te vinden in raadsvoorstel van 27 februari 2014 (14-Janssen-11) over de inventarisaties achterstanden en knelpunten in de gemeentelijke organisatie.

² Zie daarvoor het raadsvoorstel van 26 september 2013.



1.2.2 Onderzoeksvragen

In de onderzoeksopzet zijn de onderzoeksvragen als volgt geformuleerd.

Onderzoeksvraag 1: Ontwikkeling van het bestand aan handhavingsdossiers

- a) Breng vanaf 2008-2014 de jaarlijkse ontwikkeling van het bestand van handhavingsdossiers in kaart? Hoeveel dossiers komen er jaarlijks bij, hoeveel worden er jaarlijks afgehandeld? Sorteert dit, om aansluiting te vinden met de rapportage van Tonnaer³, naar:
 - Illegale woningen.
 - Illegale bouwwerken.
 - Illegale bedrijfsactiviteiten.
 - Overtreding milieuwetgeving.
 - Combinatie van overtredingen en overige overtredingen.
- b) Wat is de oorzaak van het ontstaan van handhavingsdossiers? Is er sprake van een toename aan handhavingsverzoeken? Spelen de verplichtingen in het kader van de invoering van de wet BAG een rol? Kortom waardoor wordt de massa van de dossiers bepaald?

Onderzoeksvraag 2: Reconstructie van de gang van zaken

- a) Welke acties zijn ondernomen om de achterstanden weg te werken? In hoeverre, is er bij het aan het licht komen van de achterstanden, vanuit de medewerkers opgeschaald naar het management? En vanuit het management naar het College? En vanuit het College naar de Raad?
- b) Hebben medewerkers, management, College en Raad in dit kader gehandeld vanuit de juiste rol, positie, bevoegdheden en verantwoordelijkheid? Is het vigerende delegatie- en mandaatbesluit gehanteerd? Is er sprake geweest van informatieplicht en hulpplicht?
- c) Welke maatregelen zijn genomen om de achterstanden alsnog weg te werken? Waren deze maatregelen effectief? En zo nee waarom niet?

Onderzoeksvraag 3: Organisatorische oorzaken

- a) Zijn, vanuit de reconstructie, organisatorische knelpunten aan te wijzen die een oorzakelijk verband hebben met het ontstaan (en voortbestaan) van de achterstanden in de handhavingsdossiers?
- b) Zijn deze organisatorische oorzaken specifiek van toepassing op het werkgebied Handhaving? Of zijn er aanwijzingen die duiden op oorzaken die ook organisatiebreed van toepassing kunnen zijn?

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

Vanwege de transparantie, heeft de Commissie ervoor gekozen in paragraaf 1.2 de letterlijke tekst op te nemen van de onderzoeksopzet, zoals deze op 11 juni door het Presidium is vastgesteld. Achteraf bezien is onderzoeksvraag 1b. tegen de achtergrond van de feitelijke constatering uit dit onderzoek niet relevant gebleken en is onderzoeksvraag 3b. vooral verwerkt in de aanbevelingen van dit onderzoek.

³ Zie daarvoor plan van aanpak afhandeling handhavingsdossiers Bureau Tonnaer, paragraaf 3.1.



Het onderzoek heeft als specifieke scope, de achterstanden in de bestuursrechtelijke afhandeling van handhavingsgevallen. Dit betreft gevallen, die in een bestuursrechtelijk handhavingstraject terecht zijn gekomen. Daarbij is of kan mogelijk sprake zijn van last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Dat betekent dat de Commissie niet kijkt naar gevallen, die al in een vroegtijdig stadium worden afgehandeld via waarschuwing, met hercontrole en/of legalisering via vergunningsaanvraag⁴. Het onderzoek betreft niet een onderzoek naar louter het functioneren van de ambtelijke organisatie alleen. De reikwijdte van het onderzoek betreft het totale organisatorische functioneren. Dat betekent het functioneren van én de ambtelijke én de bestuurlijke organisatie én de samenwerking daartussen. Met organisatorisch functioneren bedoelt de Commissie hier dat het daarbij gaat om zowel harde grijpbare aspecten, zoals ondermeer werkprocessen, besluitvormingsprocessen, informatievoorziening en mandatering, als zachte minder grijpbare aspecten, zoals onder meer leiderschap, cultuur en politiek-ambtelijke verhoudingen.

De Commissie zal in de Aanbevelingen van dit rapport aangeven of en hoe de bevindingen uit dit onderzoek, van toepassing zijn op het raadsvoorstel van 27 februari 2014 (14-Janssen-11) over de inventarisaties achterstanden en knelpunten in de gemeentelijke organisatie.

De Commissie merkt op dat zij geen onderzoek doet naar de (juridische) juistheid van de verschillende dossiers. Of en in hoeverre door gemeente Meerssen bij individuele gevallen juist en tijdig is gehandeld, zal dus in dit onderzoek niet worden onderzocht.

Tenslotte wijst de Commissie op een mogelijke verwarring in het begrip 'ontstaan van achterstanden' in de centrale vraagstelling. De Commissie gaat niet terug naar de ontstaansgrond van de achterstanden. Daarvoor zou zij te ver in de tijd terug moeten gaan. De Commissie onderzoekt de organisatorische oorzaken die hebben geleid tot knelpunten in de afhandeling van de handhavingsdossiers en daarmee het toenemen van het aantal dossiers. Dit gedurende de onderzoeksperiode 2010-2014 (zie hieronder).

1.4 Ontwikkelingen tijdens het onderzoek

Tijdens het onderzoek heeft de Commissie besloten om op één punt van de onderzoeksopzet af te wijken. Daarbij gaat het om onderzoeksvraag 1a.

Bij de analyse van de werkvoorraad handhavingsgevallen, heeft de Commissie alleen vanaf het jaar 2010 momentopnames (lijsten bij collegestukken) over de werkvoorraad van handhavingsgevallen aangetroffen. Van een administratie van dossiers, waarin ook de historie zou kunnen worden teruggevonden, heeft de Commissie geen gebruik kunnen maken. Dit heeft ertoe geleid dat de Commissie in het onderzoek niet verder terug is kunnen gaan dan het jaar 2010. Het onderzoek concentreert zich daarmee op de periode 2010-2014. In onderzoeksvraag 1a. wordt uitgegaan van de periode 2008-2014.

Daarnaast heeft de Commissie het nodig geacht om, na een analyse van de toegezonden documenten, de context te beschrijven van de organisatie van het handhavingsproces.

⁴ De procentuele verdeling van werkinspanning van Toezicht en Handhaving over 1)de bestuursrechtelijke afhandeling van handhavingsgevallen en 2)de gevallen die in een vroegtijdig stadium via waarschuwing, met hercontrole en/of legalisering via vergunningsaanvraag worden afgehandeld, bedraagt respectievelijk ongeveer 30% en 70%.



Dit heeft geleid tot een beschrijving van de bestuurlijke context, waarin het handhavingsproces zich voordoet, de wetmatige inkadering van het handhavingsproces en het beleidsmatige frame van de gemeente Meerssen, voor zover relevant voor de inhoud en de organisatie van dit werkproces. Deze beschrijving is terug te vinden in hoofdstuk 2⁵.

1.5 Onderzoeksaanpak

Voor het doen van het onderzoek heeft de Commissie gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethodes en theoretische kaders.

1. Interviews. Op 11 en 24 september 2014 hebben interviews plaatsgevonden met sleutelpersonen van het werkgebied handhaving. Op 28 en 29 oktober zijn een aantal bestuurders en oud-bestuurders geïnterviewd. Op 26 november heeft een interview plaatsgehad met de fractievoorzitters. Tevens zijn op 26 november aanvullende interviews gehouden met het management. Tot slot heeft de Commissie nog een aanvullende interview gehouden met personen van het werkgebied Handhaving op 19 december. In de bijlage 3 vindt u de lijst van geïnterviewde personen terug.
2. Documentanalyse. De Commissie heeft een grote hoeveelheid documenten bestudeerd. Daarvan worden hier de volgende genoemd:
 - Bestuurlijke besluitvormingsdocumenten 2010-2014.
 - Diverse Raadsinformatiebrieven.
 - Handhavingsbeleid 2003-2009 en 2012-2016.
 - Uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen handhaving 2010-2014.
 - Coalitieakkoord 2010-2014 en 2014-2018.
 - Organisatiebesluit 2008/5553.
 - Mandaatbesluit 13-8-2014.
 - Handboek Collegeadvisering 2013.
 - Het plan van aanpak van Bureau Tonnaer, 27 augustus 2013.
 - Financiële scan BMC, 13 maart 2010.
 - Formatierapportage Berenschot, oktober 2014.
 - Onderzoeksrapport: in de ban van, 11 oktober 2013.
 - Handhavingsprogramma's Gemeenten Best, Heeze-leende en Genneep, 2012.
3. Politiek-ambtelijke verhoudingen. In het kader van het duiden van de politiek-ambtelijke samenwerking, heeft de Commissie gebruik gemaakt van een bestuurskundige modellering. De uiteenzetting daarvan vindt u terug in paragraaf 2.3 en 5.1.
4. Het Overheidsontwikkelmodel. Voor het structureren van de organisatorische oorzaken en het doen van verdiepende analyses, heeft de Commissie gebruik gemaakt van het Overheidsontwikkelmodel en vooral de organisatieaspecten van dit model. De uiteenzetting van dit model vindt u terug in paragraaf 6.1 en bijlage 2.

⁵ Op basis van: organisatiebesluit Meerssen, handhavingsbeleid 2003-2009 en 2012-2016, plan van aanpak Bureau Tonnaer, coalitieakkoorden 2010-2014 en 2014-2018 en de financiële scan BMC.



1.6 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen.

1° deel: Bestuursrapportage

Hoofdstuk 1	Dit hoofdstuk betreft de inleiding, waarin de onderzoeksopzet, de onderzoeksvragen en de reikwijdte van het onderzoek uiteen worden gezet.
Samenvatting	Dit hoofdstuk betreft een overzicht van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek.
Conclusies en aanbevelingen	De conclusies en aanbevelingen worden uiteengezet in dit hoofdstuk. Daarbij wordt tevens ingegaan op de vraag of en op welke manier de bevindingen uit dit onderzoek van toepassing zijn op de organisatiebrede achterstanden, waarvan melding wordt gemaakt in het raadsvoorstel van 27 februari 2014.

2° deel: Rapportage van de onderzoeksbevindingen

Hoofdstuk 2	Dit hoofdstuk gaat in op de brede organisatorische context van het werkgebied handhaving. Het hoofdstuk behandelt het werkproces van handhaving, de bestuurlijke context in Meerssen, de coalitieakkoorden gedurende de periode 2010-2014 en een duiding van de politiek-ambtelijke betrekkingen. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op het handhavingsbeleid en de formatieomvang.
Hoofdstuk 3	Dit hoofdstuk behandelt de bestuurlijke besluitvorming gedurende de periode 2010-2014, voor zover relevant voor dit onderzoeksgebied. Het vormt de reconstructie van de besluitvorming in deze periode.
Hoofdstuk 4	Dit hoofdstuk is de weerslag van de bevindingen met betrekking tot de mutaties in het bestand/werkvoorraad handhavingsgevallen gedurende de periode 2010-2014.
Hoofdstuk 5	Dit hoofdstuk betreft de constatering die de Commissie doet op basis van de feiten van hoofdstuk 2, 3 en 4.
Hoofdstuk 6	Dit hoofdstuk betreft het duiden, verder uitdiepen en in samenhang brengen van organisatorische oorzaken van de achterstanden in de afhandeling van handavingskwesties binnen de context van het Overheidsontwikkelmodel.



Samenvatting

Onderzoeksgebieden

In het onderzoek naar organisatorische knelpunten in de afhandeling van de handhavingdossiers gedurende de periode 2010-2014, heeft de Commissie zich gericht op vier gebieden:

1. De organisatorische context, zoals de context van het handhavingproces, de bestuurlijke context, de inrichting van de politiek-ambtelijke verhouding en het beleidsframe, waarbinnen handhaving opereert.
2. De reconstructie van de besluitvorming over de afhandeling van de handhavinggevallen in de periode 2010-2014.
3. De werkvoorraad handhavinggevallen, de mutaties die zich daarin voordoen in de periode 2010-2014 en de spreiding van de afhandeling van de gevallen over de verschillende categorieën van overtredingen.
4. De duiding, verdieping en samenhang van en tussen organisatorische oorzaken aan de hand van de organisatiegebieden van het Overheidsontwikkelmodel.

Werkvoorraad handhavinggevallen

Het onderzoek start met de beginlijst van handhavinggevallen uit 2010. Deze lijst laat 64 achterstallige handhavingdossiers zien. Uit de lijst valt op te maken dat 41% van de gevallen vijf jaar of ouder is. De werkvoorraad handhavingdossiers, gemeten in 2010, kent reeds een behoorlijke nasleep vanuit het verleden.

De mutaties in de werkvoorraad handhavinggevallen in de onderzoeksperiode 2010-2014, toont een oplopend aantal handhavinggevallen. Van 64 gevallen als stand op de lijst per juli 2010 tot 134 gevallen eind 2014.

De analyse van de dossieradministratie maakt duidelijk dat, als gevolg van het bestuurlijke handelen in de periode 2010-2012, de afwikkeling van de handhavingdossiers beperkt blijft tot de lichtere categorieën en dat in overleg tussen bestuur en apparaat is gekozen voor het oppakken van meer eenvoudige en recente zaken.

Het jaar 2013 laat een productie zien, waarbij onder een duidelijke bestuurlijke aansturing 'ongestoord' een grote afhandeling van dossiers wordt gerealiseerd en waarin kwesties worden opgepakt die reeds langere tijd zijn blijven liggen én zich, weliswaar in lichte mate, voordoen in de meer politiek lastige categorieën. Als gevolg van het On-hold zetten van de afhandeling van handhavingdossiers in 2014, blijft de productie in dat jaar grotendeels beperkt tot de afwikkeling van zaken van 2013 en 2014.

De afhandeling van de zwaardere en politiek gevoelige kwesties stagneert feitelijk gedurende de gehele periode 2010-2014. Bezien we de stand eind 2014, dan kan worden vastgesteld dat 32 van de 64 dossiers van de lijst van handhavinggevallen uit 2010 nog steeds in het werkbestand 2014 voorkomen. Dat betekent dat de lijst waarmee in 2010 is gestart, nog voor 50% actueel is in 2014.

Organisatorisch functioneren

In het organisatorische functioneren van de gemeente Meerssen, constateert de Commissie in de periode 2010-2014 twee verschillende opvattingen over politiek-ambtelijke samenwerking.



De twee opvattingen vormen uitersten op een spanningsboog, waarbij de organisatiepraktijk moet uitwijzen waar het evenwicht ligt. De opvattingen kunnen in de kern als volgt worden geformuleerd:

1. De politiek-bestuurlijke opvatting. Deze gedachte volgt de traditionele opvatting als het gaat om politiek-ambtelijke samenwerking. Het gaat uit van het primaat van het politieke bestuur en de ambtelijke loyaliteit, gehoorzaamheid en dienstbaarheid. Het bestuur is gekozen, de ambtenaren zijn benoemd. De eersten zijn de 'baas' en nemen de besluiten. De laatsten bereiden de besluiten dienstbaar voor en voeren ze gehoorzaam uit. De politiek-ambtelijk verhouding is in deze opvatting sterk hiërarchisch geïntereerd.
2. De bureaucratische bedrijfsopvatting. Deze gedachte gaat uit van het politieke gezag en de ambtelijke ondergeschiktheid, maar ook van ambtelijke onafhankelijkheid en zelfs, waar nodig, ongehoorzaamheid. Een meer eigentijdse zienswijze. De ambtelijke onafhankelijkheid dient in dit perspectief als 'checks en balances' voor het politiek primaat door te wijzen op bureaucratische waarden uit wet- en regelgeving en op bedrijfsrationele waarden als efficiëntie en effectiviteit.

Het vinden van evenwicht in de organisatiepraktijk heeft te maken met gedrag en rolopvatting van bestuurders en ambtenaren, maar ook met organisatorische regels en procedures, waarmee de inrichting van de samenwerking tussen politiek en ambtelijke organisatie is vormgegeven.

Organisatorisch functioneren 2010-2012

In de periode 2010-2012 kent de politiek-ambtelijke samenwerking in Meerssen een sterke neiging naar eerstgenoemde opvatting⁶.

De organisatorische inrichting van het ambtelijk advies- en besluitvormingsproces, waarin de portefeuillehouder een dominante rol heeft en ook het mandaatbesluit, dat in deze periode geen enkele beslissingsruimte aan de ambtelijke organisatie overlaat, geven daar blijk van. De rolopvatting van het Collegebestuur wijst op een houding, waarbij de wil van de portefeuillehouder wet is en waarbij de ambtenaar dientengevolge de kat uit de boom kijkt.

De gevestigde bestuurscultuur is daarbij zeer persoonlijk; een hoge mate van persoonlijke betrokkenheid bij de inwoners van Meerssen en een sterke vervlechting van het bestuur met de samenleving in Meerssen.

Genoemde samenwerking heeft ertoe geleid dat de ambtelijke onafhankelijkheid onvoldoende heeft kunnen werken als 'checks en balances' voor het bestuur, waardoor bureaucratische waarden uit wet- en regelgeving en bedrijfsrationele waarden als efficiëntie en effectiviteit in de organisatie uit het oog zijn verloren. Het consistent toepassen van regelgeving als kader voor de handhaving is daarmee ondergeschikt geraakt aan de politieke haalbaarheid van de besluitvorming in de Meerssense gemeenschap; met politieke willekeur tot gevolg.

⁶ In het onderstaande beschrijft de Commissie op punten het handelen van het College in deze periode. Daarbij moet worden aangetekend dat het hier de werkwijze betreft van het College met uitzondering van de werkwijze en opvatting van de Burgemeester als formeel verantwoordelijke portefeuillehouder handhaving. Zie daarvoor paragraaf 6.2.2.



Daarmee is ook een kader voor de afwikkeling van de achterstallige handhavingdossiers uitgebleven. Dit heeft sterk vertragend uitgewerkt. De reconstructie van de besluitvorming laat zien dat het College van 6 augustus 2010 tot 29 november 2011 materieel geen enkel richtinggevend besluit ten behoeve van de afwikkeling van de achterstallige handhavingskwesties heeft genomen. Het besluitvormingsproces over afzonderlijke handhavinggevallen heeft evenwel om veel overleg en afstemming over (mogelijk) minnelijke oplossingen gevraagd. Zeker daar waar eind 2011, tien handhavinggevallen met prioriteit ter hand moesten worden genomen, die in 2012 tot veel bezwaar- en beroepsprocedures hebben geleid. Tegen deze achtergrond schiet de ambtelijke capaciteit vooral in 2012 tekort. Daarvan wordt ambtelijk regelmatig melding gemaakt in de stukken. Het College breidt de capaciteit eind 2012 uit met 0,5fte incidenteel.

In genoemde periode worden uiteindelijk 22 handhavingdossiers afgehandeld. Een gemiddelde jaarproductiviteit van ongeveer 47%, gelet op 'Meerssense' kengetallen voor dossierafhandeling en de normproductiviteit van 1400 uren/fte/jaar⁷.

Organisatorisch functioneren 2013

Vanaf 2013 is een verschuiving waar te nemen naar een meer eigentijdse opvatting in de politiek-ambtelijke samenwerking door het interim-College.

De bevoegdheden tot het uitoefenen van bestuursdwang worden in augustus 2013 via mandaatbesluit neergelegd bij het afdelingshoofd. Daarnaast wordt het strategisch manco in het proces van afhandeling van de achterstanden in de handhavingdossiers ingevuld via de vaststelling van het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer door het interim-College. De aanpak dient als overall afsprakenkader in het wegwerken van de achterstanden in de handhavingdossiers en kent een strikt bestuurlijk juridische insteek. De beginselplicht tot handhaven staat centraal⁸.

Gedurende het jaar 2013 worden 38 dossiers afgehandeld. Gerekend met dezelfde kengetallen als hierboven, maakt dat een productiviteit van ongeveer 100%. Afgezien van het administratief opnemen van de 40 BAR dossiers⁹ in het bestand van 2013, betreft de 'reguliere' aanwas gedurende dit jaar 35 dossiers. Tegen die achtergrond, is 2013 het enige jaar in de onderzoeksperiode 2010-2014, waarbij de afhandeling van dossiers groter is dan de aanwas van dossiers. De formatieve bezetting kan daarmee op dat moment dan ook als voldoende worden gezien voor de reguliere afwikkeling van dossiers. Een vergelijkende analyse met andere gemeenten toont dat ook aan. De capaciteit is evenwel onvoldoende voor het wegwerken van de opgelopen achterstanden uit het verleden.

Nadere analyse van de dossieradministratie in 2013 laat een lichte spreiding zien in de afhandeling van dossiers over politiek gevoeligere categorieën. Daarnaast toont de administratie dat 15 dossiers worden afgehandeld uit de werkvoorraad vanuit het verleden (van de lijst 07/2010 en de lijst 10/2011).

Met betrekking tot de vaststelling van het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer in de Raad, geeft het interim-College aan snel te hebben willen doorpakken. Mede vanwege de opgelopen vertragingen in het verleden.

⁷ Zie paragraaf 6.2.6 voor de productiviteitsberekeningen in deze samenvatting.

⁸ Het handhavingproces bestaat uit een aantal stappen, waarvan één stap altijd betekent een onderzoek naar legalisering. Zie: paragraaf 2.1.2 stap 3.

⁹ Deze zijn als gevolg van de inventarisatie m.b.t. het 1e plan van aanpak van Bureau Tonnaer in het bestand 2013 opgenomen.



Bij de beoogde vaststelling van 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer in de Raad, hebben de opvattingen van het interim-College alsmede de zakelijke toon van het plan 'gebotst' met de politiek-bestuurlijke opvattingen over handhaven bij een meerderheid in de Raad. Op 12 december 2013 wordt in de Raad een motie aangenomen.

De motie draagt het interim-College op een nieuw plan van aanpak voor handhaving van de oude gevallen op te stellen, rekening houdend met legaliseringsmogelijkheden en compensatie.

Organisatorisch functioneren 2014

De uitwerking van de Raadsmotie in het Coalitieakkoord 2014-2018, heeft geleid tot stopzetten van alle handhavingsprocedures in 2014. Daarop zijn twee uitzonderingen gemaakt. Bij evident recente zaken (overtreding begaan na 4 oktober 2012¹⁰) kan handhavend worden opgetreden. En handhavingskwesaties, die voor de vaststelling van de Raadsmotie reeds in de bezwaar- of beroepsfase verkeerden, zijn verder gegaan in de procedure¹¹.

Analyse van de dossieradministratie laat zien dat de afhandeling van dossiers in 2014 ten opzichte van de productie in 2013 afneemt naar 22 afwikkelingen. De afhandeling van 15 in gang gezette dossiers, wordt niet afgemaakt. Daarmee wordt in dit jaar een productiviteit gerealiseerd tussen de 59% (zonder On-hold productie) en 99 % (met On-hold productie).

De afwikkelingen van dossiers concentreren zich, genoodzaakt door genoemde motie, hoofdzakelijk op overtredingen in de periode van 2013 en 2014. Meer concreet worden 7 dossiers uit de werkvoorraad van 2014 afgehandeld en 10 dossiers uit de werkvoorraad van 2013. Daarbij blijft wel een spreiding bestaan over alle categorieën van overtredingen. De achterstand loopt daarmee tegen het einde van 2014 op tot 134 gevallen.

Indien de ontwikkeling van de achterstanden in de werkvoorraad wordt verbonden aan het organisatorische functioneren aan de hand van de twee genoemde opvattingen over politiek-ambtelijke samenwerking, kan het volgende worden vastgesteld:

- In de periode 2010-2012, onder het regime van een traditionele politiek-ambtelijke samenwerking, lopen de achterstanden in de afhandeling van dossiers op (22 gevallen).
- In 2013, waarin een verschuiving naar een meer eigentijdse politiek ambtelijke samenwerking is waar te nemen, neemt de achterstand afgezet tegen de 'reguliere' aanwas¹² af (met 3 gevallen).
- In 2014 loopt de achterstand op als gevolg van de uitwerking van de Raadsmotie in het coalitieakkoord op (met 11 gevallen¹³).

Hoofdoorzaak ontstaan van achterstanden

Als hoofdoorzaak voor het ontstaan van de achterstanden in de afwikkeling van de dossiers in de onderzoeksperiode wijst de Commissie dan ook op de traditionele politiek-ambtelijke samenwerking.

¹⁰ Datum waarbij de regionale woonvisie door de Raad is vastgesteld, die als mogelijke peildatum geldt voor de legalisering van woningen in het 2^e plan van aanpak.

¹¹ Daarop is voor twee politiek gevoelige gevallen een uitzondering gemaakt.

¹² De aanwas zonder de 40 BAR dossiers.

¹³ Exclusief de 'on-hold' gezette dossiers als gevolg van de Raadsmotie 12/12/2013 en uitwerking daarvan in coalitieakkoord.



Deze hoofdoorzaak heeft geleid tot knelpunten in verschillende organisatorische deelgebieden. Een aantal knelpunten hangt in sterke mate samen met de hoofdoorzaak en een aantal in mindere mate. De commissie noemt in deze samenvatting de volgende.

Knelpunten sterk samenhangend met de hoofdoorzaak:

- Het uitblijven van een duidelijke strategie, waarmee de afwikkeling van de achterstallige dossiers uit het verleden ter hand had kunnen worden genomen.
- Het ontbreken van gedurfd politiek leiderschap om impopulaire maatregelen te nemen tegen de achtergrond van een bestuurscultuur, waarin politieke haalbaarheid als gevolg van een hoge persoonlijke betrokkenheid bij de samenleving een thema is.
- Het risico van een verminderde ambtelijke onafhankelijkheid als tegenwicht tegen een sterke politieke sturing, als gevolg van de formele inrichting van het advies-en besluitvormingsproces.
- Het centraal houden van de besluitvormende bevoegdheden in het kader van handhaving bij het College, waardoor de kans op politisering van en vertraging in de afhandeling van de dossiers sterk is toegenomen.
- Onduidelijke en inconsistente opdrachtstelling aan het ambtelijke apparaat, waardoor het risico op arbeidsontevredenheid bij medewerkers is toegenomen.

Knelpunten minder sterk samenhangend met de hoofdoorzaak:

- Een niet professionele informatievoorziening, waarbij als aandachtspunt kan worden gesteld dat als gevolg van gebrek aan stuurinformatie, managementaansturing slechts beperkt heeft kunnen plaatsvinden.
- Een te krappe formatieve bezetting op het werkgebied handhaving, die zich voornamelijk in de periode december 2011-december 2012 heeft gemanifesteerd.

De uitwerking van de hoofdoorzaak in de organisatorische deelgebieden, worden in de conclusies en oplossingsrichtingen verder verantwoord.



Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In het raadsvoorstel met registratienummer 13-Burgemeester-11 inzake de aanpak van afhandeling van de handhavingsdossiers, worden het ontbreken van bestuurlijk/politiek draagvlak en het gebrek aan ambtelijke capaciteit als belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van achterstanden in de afhandeling van de handhavingsdossiers, genoemd.

Als het gaat om het bestuurlijk/politiek draagvlak doet de Commissie in hoofdstuk 5 een aantal constatering over opvattingen met betrekking tot politiek-ambtelijke samenwerking in Meerssen. Opvattingen die als achtergrond hebben gespeeld in de afhandeling van de handhavingskwesies en die daarop een belangrijke invloed hebben gehad.

Over deze opvattingen stelt de Commissie dat zich in de onderzoeksperiode 2010-2014 twee verschillende denkbelden hebben voorgedaan. De manier van denken in de bestuursperiode 2010-2012, die streeft naar politieke haalbaarheid en daarmee mogelijke willekeur in zich draagt. En vanaf mei 2013 het standpunt van het interim-College, dat recht wil doen aan afspraak is afspraak en aan een objectieve zakelijkheid, zonder aanzien des persoons.

De stagnatie in de afwikkeling van de handhavingsdossiers heeft zich vooral afgetekend binnen de eerstgenoemde opvatting in de periode van 2010-2012. De productiegegevens en gegevens uit de dossieradministratie tonen dat aan.

De hoofdconclusie is daarmee als volgt.

Hoofdconclusie	De opvatting van het politieke primaat en de ambtelijke loyaliteit in de politiek-ambtelijke samenwerking is, overkoepelend gezien, het belangrijkste knelpunt geweest in de afwikkeling van de handhavingsdossiers.
----------------	--

De essentie van deze opvatting in Meerssen berust mede in de achterliggende gedachte ervan. Een hoge mate van persoonlijke betrokkenheid van het bestuur bij de inwoners van Meerssen en een sterke verplechting van het bestuur met de samenleving in Meerssen, maakt dat de bestuurscultuur iets zeer persoonlijks krijgt: men kent elkaar, men gunt elkaar en men helpt elkaar. Een lastige omstandigheid, wanneer het gaat om het nemen van maatregelen, die persoonlijke impopulariteit met zich mee kunnen brengen.

De sterke persoonlijke betrokkenheid bij de samenleving heeft eveneens een effect op de bestuurlijke aansturing van de organisatie. Het leidt tot een grote mate van bestuurlijke bemoeienis met de uitvoering in het apparaat. De politiek-ambtelijke samenwerking krijgt daarmee de kleur van het politieke primaat en de ambtelijke loyaliteit. Met andere woorden het bestuur beslist en het ambtelijk apparaat voert loyaal, gehoorzaam en gediensig uit.



De geest van deze hoofdconclusie loopt gelijk op met elementen uit verschillende aanbevelingen van de Motie Nieuw Elan Politiek en Bestuur en is ook terug te vinden in de aard van het bestuursakkoord 2014-2018, waarin wordt gesteld dat College en Raad samenwerken vanuit hun eigen rol en positie. Dat besturen geschiedt op hoofdlijnen vanuit integrale visie en met daadkracht. En dat consistentie daar bij van groot belang is.

Hierboven genoemde hoofdconclusie heeft een uitwerking gehad op de verschillende organisatie gebieden: Strategie, Leiderschap en Cultuur, Medewerkers, Middelen, Processen en Informatie. Afzonderlijk of in samenhang met elkaar. In sommige gevallen is daarbij sprake van een sterke uitwerking en in andere gevallen van een minder sterke uitwerking.

Conclusies waarbij sprake is van een sterke uitwerking van de hoofdconclusie op de verschillende organisatiegebieden

Organisatiegebieden: Leiderschap en Cultuur en Strategie	
Conclusie 1	Het bestuurlijke leiderschap heeft te weinig strategie en doorzettingskracht getoond in de afwikkeling van achterstanden in handavingskwesties.

Handhaving kent een negatieve connotatie. Het roept het beeld op van 'iemand op de vingers tikken'. Politiek-bestuurlijk gezien, is handhaving lastig te verkopen. Zeker in een samenleving waarin 'ons kent ons' geldt, waarin mensen elkaar kennen, van elkaars achtergrond weten en opkomen voor elkaars belangen. Zeker ook in een politieke omgeving van mede- en tegenstanders. Impopulaire maatregelen maken ongeliefd.

In de periode 2010-2012 heeft de collegebesluitvorming¹⁴ zich vooral gericht op besluiten over afzonderlijke handavingsgevallen en de politieke (en persoonlijke) haalbaarheid daarvan. Bestaande en eerder vastgestelde beleidskaders hebben nauwelijks een uitwerking gehad. Een consistent afsprakenframe voor de afwikkeling van de handavingskwesties is daarmee feitelijk uitgebleven. De conclusie uit rapport van BMC van april 2002, dat er weinig bestuurlijk draagvlak voor de handhaving bestaat, is daarmee nog steeds van kracht.

Het uitblijven van een dusdanig afsprakenframe heeft gezorgd voor substantiële vertraging in de totale afhandeling van de achterstanden in handavingsdossiers en voor inefficiëntie in de ambtelijke uitvoering bij de afwikkeling van afzonderlijke gevallen, als gevolg van veel minnelijk overleg met gehandhaafden.

Als het gaat om een indicatie van de vertraging, stelt de Commissie uit de reconstructie van de besluitvorming vast dat het College de besluitvorming tot vijf maal toe met drie weken uitstelt. Materieel wordt er vanaf 6 augustus 2010, met het tonen van de 1^e lijst van handavingsgevallen, tot 29 november 2011, geen richtinggevend besluit genomen over de afwikkeling van het totaalbestand aan handavingsgevallen.

¹⁴ In het onderstaande beschrijft de Commissie het handelen van het College in deze periode. Ook hier moet worden aangetekend dat het hier de werkwijze betreft van het College met uitzondering van de werkwijze en opvatting van de Burgemeester als formeel verantwoordelijke portefeuillehouder handhaving. Zie daarvoor paragraaf 6.2.2.



In genoemde periode worden uiteindelijk 22 handhavingdossiers afgehandeld. Een gemiddelde jaarproductiviteit van 47%, gelet op 'Meerssense' kengetallen voor dossierafhandeling en de normproductiviteit van 1400 uren/fte¹⁵. Mede tegen de achtergrond van het oppakken van 10 geprioriteerde dossiers in 2011, die in 2012 leiden tot veel inspanningen in verband met bezwaar en beroep, schiet de ambtelijke capaciteit vooral in 2012 tekort. Daarvan wordt ambtelijk regelmatig melding gemaakt in de stukken. Het College breidt de capaciteit eind 2012 uit met 0,5 fte incidenteel.

In contrast met bovengenoemde staat het initiëren van het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer door het interim-College. Dit plan van aanpak heeft in de strategische leemte een opening geboden. De vastberadenheid waarmee focus is gelegd op de inhaalslag van de achterstallige handhavingdossiers, getuigt van doorzettingskracht en commitment. Gedurende het jaar 2013 worden 38 handhavingdossiers afgehandeld. Gerekend met dezelfde kengetallen als hierboven, maakt dat een productiviteit van 100%. De 'reguliere' aanwas¹⁶ in dat jaar betreft 35 dossiers. 2013 is daarmee het enige jaar in de onderzoeksperiode 2010-2014, waarbij de achterstand in de afhandeling van handhavingdossiers afneemt.

Vanuit organisatorisch oogpunt gezien, heeft de Raadsnotie van 12 december 2013 de voorgenomen strategie doorbroken en daarmee ook een vertragend effect gehad op de voortgang van de afhandeling van de achterstallige handhavingdossiers.

Als gevolg van de uitwerking van deze motie in het Coalitieakkoord 2014-2018, worden in principe alle handhavinggevallen 'On-hold' gezet. In 2014 worden 22 recente dossiers afgewikkeld en de afhandeling van 15 in gang gezette dossiers, wordt niet afgemaakt. Daarmee wordt in dit jaar een productiviteit gerealiseerd tussen de 59% (zonder On-hold productie) en 99% (met On-hold productie).

Organisatiegebied: Processen	
Conclusie 2	De inrichting van het formele advies- en besluitvormingsproces draagt risico's in zich als het gaat om het onafhankelijk ambtelijk advies.

Tegen de achtergrond van voorgaande conclusie, rijst de vraag wat de ambtelijke organisatie had kunnen doen om het College te wijzen op de wijze van besluitvorming en de daaruit voortkomende vertragingen. In de kern hebben we het dan over ambtelijke onafhankelijkheid.

De ambtelijke onafhankelijkheid gaat met name om de mate waarin eerlijk en vrijmoedig advies kan worden gegeven en om onpartijdigheid. Als de politieke sturing sterk is en de ambtelijke onafhankelijkheid beperkt, dan leidt dat in het algemeen gesteld tot minder goede advisering en mogelijk politieke willekeur in de uitvoering van het beleid. De Commissie concludeert, dat het onafhankelijk ambtelijk advies bij de besluitvorming in de afhandeling van de handhavingdossiers niet open plaats heeft kunnen vinden.

In paragraaf 2.3.3 stelt de Commissie dat de gemeente Meerssen een advies- en besluitvormingsproces hanteert, waarbij de wethouder verantwoordelijk is voor de politieke sturing. Uit artikel 1.3 van het Organisatiebesluit valt op te maken dat de portefeuillehouder een dominante rol heeft in het advies- en besluitvormingsproces.

¹⁵ Daarbij is gerekend met een op dat moment beschikbare capaciteit van 0,5fte. Zie daarvoor paragraaf 6.2.6

¹⁶ De aanwas bekeken zonder het administratief inboeken van de 40 BAR dossiers als gevolg van 1e plan van aanpak Tonnaer.



Hij stuurt de inhoud van een voorstel aan het College en bepaalt of de ambtelijke adviezen worden doorgeleid naar het College. Dit proces biedt geen goede basis voor een open en vrijmoedig advies van het apparaat aan het voltallige College.

De onafhankelijkheid van de ambtelijke advisering in de gemeente Meerssen wordt gewaarborgd via de zogenoemde oplegprocedure. Door middel van een oplegnotitie kan het onafhankelijk ambtelijk advies alsnog kenbaar gemaakt worden in het College. De Commissie constateert in paragraaf 6.2.6 dat in de onderzoeksperiode geen oplegnotitie is aangetroffen. Als oorzaak daarvan wijzen interviews op een combinatie van een overheersende bestuurscultuur en dientengevolge een ambtelijke meegaandheid. De Commissie erkent dat de ambtelijke onafhankelijkheid niet te vangen is in een procedure. Een procedure biedt geen garantie. Het blijft mensenwerk, waarbij rolopvatting en bejegening tussen apparaat en bestuur mede bepalend is. De Commissie doet met deze conclusie dan ook geen uitspraken over de inhoudelijke kwaliteit van advisering van het apparaat. De Commissie heeft dat ook niet onderzocht.

Tegen deze achtergrond concludeert de Commissie hier wel dat de bestaande procedure in Meerssen de ambtelijke onafhankelijkheid niet bevordert. Een onafhankelijkheid die in het licht van het beschreven bestuurlijke leiderschap in de eerste conclusie iedere ondersteuning kon gebruiken als tegenwicht tegen het bestuurlijk handelen.

Organisatiegebieden: Leiderschap en Cultuur en Processen	
Conclusie 3	Het achterblijven van mandatering van beslissingsbevoegdheden aan het ambtelijk apparaat heeft de afwikkeling van de achterstanden vertraagd.

In interviews met bestuurders en oud-bestuurders wordt de vraag of de besluitvorming over handhavingsskwesaties überhaupt op de bestuurderstafel terecht zouden moeten komen, ontkennend beantwoord. De stellige mening is dat hierdoor de kans op politisering van en vertraging in de afhandeling van de dossiers sterk toeneemt. In de kern hebben we het dan over de mandatering van beslissingsbevoegdheden aan het ambtelijk apparaat, waarvan de Commissie heeft vastgesteld dat deze pas medio 2013 heeft plaatsgevonden.

In theorie zou de mandatering van bevoegdheden over handhavingbesluiten aan het ambtelijk apparaat een voordelige uitwerking hebben gehad. Het had de ambtelijke onafhankelijkheid kunnen versterken als tegenwicht aan mogelijke politieke partijdigheid. Het had ook de besluitvorming over de afhandeling van handhavinggevallen kunnen versnellen, waardoor de efficiëntie van het proces van afhandeling van handhavinggevallen was vergroot.

Dat mandatering van besluitvorming aan het ambtelijk apparaat een voordelige werking heeft op de efficiëntie, toont de formatieve vergelijking in de bezetting op het taakgebied Handhaving tussen de gemeenten Best, Heeze-Leende, Gennep en Meerssen. Heeze-Leende met de laagste mate van mandatering heeft de hoogste formatieve bezetting¹⁷ en Gennep met de hoogste mate van mandatering kent de laagste formatieve bezetting¹⁸.

¹⁷ Namelijk: 0,067 fte per 1.000 inwoners

¹⁸ Namelijk: 0,025 fte per 1.000 inwoners



De stijging van de productiviteitscijfers¹⁹ in de afhandeling van handhavingsdossiers in Meerssen van de periode 2010-2012 naar de periode vanaf 2013, wijst eveneens op een verbetering van de efficiëntie als gevolg van de mandatering van bevoegdheden. Al kan de Commissie niet exact bepalen of de stijging alleen daaraan te danken is.

De Commissie concludeert dat de gevestigde bestuurlijke opvatting in 2010-2012, waarin politieke primaat en ambtelijke loyaliteit boven heeft gelegen, een eerdere mandatering van beslissingsbevoegdheden over handhavingsbesluiten aan het ambtelijke apparaat onmogelijk heeft gemaakt.

Organisatiegebieden: Leiderschap en Cultuur en Medewerkers	
Conclusie 4	Het achterblijven van een duidelijke richting in bestuurlijke opdrachtstelling aan het ambtelijke apparaat heeft nadelig uitgewerkt op de motivatie van medewerkers.

In lijn met de eerste conclusie kan worden gesteld dat de ambtelijke organisatie het in haar uitvoering in de periode 2010-2012 aan een duidelijke, consistente koers en opdrachtstelling vanuit het College heeft ontbeerd.

Onduidelijke en inconsistente opdrachtstelling van het bestuur aan de ambtelijke uitvoering, heeft een uitwerking gehad op de motivatie waarmee medewerkers functioneren. Interviews wijzen op dit punt op een zekere moedeloosheid bij medewerkers aangaande het bestuurlijk handelen. Het ambtelijk management brengt dit in verband met de ziekteverzuimcijfers, waarvan de Commissie vaststelt dat die vanaf 2012 gemiddeld stijgen van 3,54% in 2011 naar 6,09% in 2014.

Interviews met bestuur en oud-besturen verbinden genoemde attitude van medewerkers in de organisatie aan het voor langere periode niet erkennen van rol, kennis en kunde van de ambtenaren. Dit, met als belangrijk neveneffect een afwachtende, zekerheidszoekende houding in het ambtelijk apparaat.

De Commissie concludeert daarmee dat het bestuurlijk leiderschap van 2010-2012 in de aansturing van het apparaat, de belangrijkste 'productiefactor' niet in haar kracht heeft weten te zetten. Dit zal ongetwijfeld effect hebben gehad op de afhandeling van de handhavingsdossiers, al kan de Commissie op geen enkele manier duiden in welke mate.

In dit verband wil de Commissie wel wijzen op de omstandigheid in Meerssen dat werken aan een pro-actieve houding in het apparaat lijkt te beginnen met het ontwikkelen van de gevestigde bestuurscultuur.

Organisatiegebied: Leiderschap en Cultuur en Informatie	
Conclusie 5	De informatievoorziening aan de Raad over het bestaan van en de afhandeling van achterstanden van handhavingsgevallen is terughoudend geweest.

De Commissie stelt vast dat de informatievoorziening over het bestaan van en de afhandeling van achterstanden van de handhavingsgevallen via uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen niet heeft plaatsgevonden in de periode 2010-2012. Ook het vastgestelde handavingsbeleidsplan van 15 maart 2012, maakt daarvan geen melding.

¹⁹ Namelijk: van 44% in de periode 2010-2012 naar 100% in 2013 en tussen 53-93% in 2014.



Daarmee concludeert de Commissie dat de informatievoorziening over de afhandeling van de handhavingdossiers aan de Raad niet tijdig, open en transparant is geweest.

Conclusies waarbij sprake is van een minder sterke uitwerking van de hoofdconclusie op de verschillende organisatiegebieden

Organisatiegebieden: Leiderschap en Cultuur en Strategie	
Conclusie 6	In het proces van de totstandkoming en de uiteindelijke vaststelling van het 1 ^e plan van aanpak voor de afwikkeling van de achterstallige dossiers, hebben twee verschillende belevingswerelden met elkaar 'gebotst'.

In paragraaf 6.2.2 heeft de Commissie een aantal punten op een rij gezet die van belang zijn in het duiden van de opstelling bij een meerderheid van de Raad en bij het interim-College in het proces lopende de vaststelling van het 1^e plan van aanpak en de Raadsmotie die daaruit is voortgevloeid.

Terugkijkend constateert de Commissie in de overweging van deze punten, dat het hier gaat om twee verschillende belevingswerelden die tegenover elkaar hebben gestaan:

- De belevingswereld van de Raad gaat over zorgvuldigheid en gedegen onderzoek vooraf, wellicht ingegeven vanuit een bestuurscultuur die een sterke persoonlijke verbondenheid kent met de samenleving.
- In de belevingswereld bij het apparaat en interim-College heeft voortvarendheid de overhand, zo blijkt vooral uit het ambtelijk advies bij de aanbestedingafweging voor de uitvoering van het 1^e plan van aanpak aan Bureau Tonnaer²⁰.

Dat wil overigens niet zeggen dat de voortvarendheid in de opstelling van het interim-College ten koste zou gaan van zorgvuldigheid in afwegingen. Dat wil ook niet direct zeggen dat zorgvuldigheid en gedegen onderzoek naar legalisering voorafgaand aan de uitvoering van het plan van aanpak, zoals een meerderheid van de Raad dit voorstond, een vertragingstactiek zou zijn die geplaatst moet worden in het licht van de bestuurscultuur²¹.

Het vasthouden aan deze belevingswerelden heeft geleid tot beeldvorming over en weer en daarmee nadelig uitgewerkt op het proces van draagvlakontwikkeling over de aanpak bij een meerderheid van de Raad en tussen een meerderheid van de Raad en het interim-College.

Organisatiegebied: Middelen	
Conclusie 7	Het gebrek aan ambtelijke capaciteit heeft weliswaar gespeeld maar is in beperkte mate een oorzaak geweest voor het ontstaan van achterstanden in de afwikkeling van de handhavingdossiers.

De specifiek op het taakgebied Handhaving toegespitste formatievergelijking met de gemeenten Heeze-Leende, Best, Gennep en Meerssen, toont aan dat in de periode 2010-2012 de formatieve bezetting in

²⁰ De commissie doelt hier vooral op het Collegevoorstel van 19 november 2013, besluitnummer 2013/8346: de principiële overwegingen en keuzes bij de gunning van deze opdracht aan Bureau Tonnaer (zie paragraaf 3.4).

²¹ De commissie heeft deze alinea opgenomen, omdat het wellicht de beeldvorming betreft waarvan zij in de alinea daaropvolgend spreekt.



Meerssen²² lager is geweest dan het gemiddelde²³ van genoemde gemeenten. De formatieve bezetting in Meerssen is in deze periode weliswaar nagenoeg gelijk aan de formatieve bezetting van Best²⁴ en Gennep²⁵, maar voor de gemeenten Best en Gennep geldt een substantieel hogere mate van mandatering van besluitvormende bevoegdheden aan het ambtelijk apparaat.

Op basis van deze vergelijking is de formatieve bezetting van Meerssen in deze periode dan ook krap te noemen. De krappe formatie is materieel pas echt nijpend geworden, na het Collegevergadering van 29 november 2011, waarin informeel werd besloten dat er tien dossiers met prioriteit moesten worden opgepakt. Deze dossiers hebben in 2012 voor veel werkbelasting gezorgd in verband met beroep en bezwaar.

Begin december 2012 wordt hieraan invulling gegeven door tijdelijk extra capaciteit beschikbaar te stellen. De uitbreiding wordt gecontinueerd voor een half jaar via het Collegebesluit in juni 2013 en structureel gemaakt via het Collegebesluit in augustus 2013.

Met de structurele uitbreiding van de formatie wordt in 2013 een productie gerealiseerd (38 dossiers) die groter is dan de 'reguliere' aanwas (35 dossiers)²⁶. De formatieve bezetting kan daarmee op dat moment dan ook als voldoende worden gezien voor de reguliere afwikkeling van dossiers. Interviews met het management en ook de formatieve vergelijking met bovenstaande gemeenten, bevestigen dit beeld. De formatieve capaciteit is niet voldoende voor het wegwerken van de opgelopen achterstanden uit het verleden.

Daarmee concludeert de Commissie dat het gebrek aan ambtelijke capaciteit als oorzaak voor het ontstaan van achterstanden in de afwikkeling van handhavingsgevallen materieel alleen een rol heeft kunnen spelen in de periode van december 2011-december 2012.

Eerder beleefde werkdruk is met name terug te voeren op de bestuurlijk wens om maximaal te streven naar minnelijke oplossingen met gehandhaafden ('Ja, tenzij').

Organisatiegebied: Informatie	
Conclusie 8	Het werkproces Handhaving is niet 'in control' geweest. De kwaliteit van de managementinformatie blijft een aandachtspunt.

Bij het opmaken van de werkvoorraad aan handhavingsgevallen over de periode 2010-2014, stelt de Commissie in paragraaf 4.1 dat zij over de periode 2010-2012 geen managementinformatie heeft aangetroffen, waarbij permanent zicht is op de werkvoorraad aan handhavingsgevallen, de mutaties die zich daarin voordoen en de fase in het afhandelingsproces waarin de gevallen zich bevinden. Daarmee concludeert de Commissie dat het werkproces Handhaving in deze periode niet 'in control' heeft kunnen zijn.

Vanaf 2013 constateert de Commissie wel managementinformatie over het operationele werkproces. Dit is opgebouwd in een stand-alone Excel-sheet. Aandachtspunt in deze managementinformatie is het up-to-date houden van de informatie, zodat de historie van de productie ten behoeve van managementsturing doorlopend traceerbaar blijft.

²² Namelijk: 0,026 fte per 1.000 inwoners

²³ Namelijk: 0,039 fte per 1.000 inwoners

²⁴ Namelijk: 0,026 fte per 1.000 inwoners

²⁵ Namelijk: 0,025 fte per 1.000 inwoners

²⁶ De aanwas zonder de 40 BAR dossiers.



In dit kader wijst de Commissie in paragraaf 6.2.5 wel op de verbetermogelijkheden van een meer geïntegreerde informatievoorziening. Implementatie van de module van Squit XO voor handhavingsgevallen zou dit mogelijk moeten kunnen maken. De implementatie daarvan blijft achter bij de voornemens op dit punt.

Welke uitwerking de achterblijvende managementinformatie heeft gehad op de vertraging in de afhandeling van de handhavingsgevallen, kan de Commissie niet duiden. Daarvoor is nader onderzoek van de dossieradministratie nodig.

Wel concludeert de Commissie dat achterblijvende managementinformatie een mindere mate van inzicht in het werkproces met zich meebrengt, waardoor de stuurbaarheid van het werkproces afneemt en het risico dat achterstanden niet tijdig gesignaleerd worden toeneemt.

Aanbevelingen

Bij het formuleren van aanbevelingen op basis van de uitkomsten van het onderzoek en de lering die daaruit kan worden gehaald, blik de Commissie vooruit naar ontwikkelingen die op de gemeenten afkomen. De nabije toekomst wijst op het adagium ‘meer met minder’. In toenemende mate zullen gemeenten meer taken moeten realiseren met minder budget. In vele gemeenten speelt dit adagium. Het stelt eisen aan de bestuurskracht in het organisatorisch functioneren van gemeenten.

In dit kader doet de Commissie allereerst een aantal aanbevelingen voor het organisatorische functioneren op basis van de constatering en conclusies uit dit onderzoek. Deze aanbevelingen vloeien weliswaar voort uit het onderzoek naar de achterstanden in de afhandeling van de handhavingsdossiers, maar blijven in principe niet beperkt tot het werkterrein Handhaving alleen. De constatering en conclusies wijzen op het algemeen organisatorisch functioneren.

Om concreter aan te geven op welke mogelijke andere terreinen de lessen uit dit onderzoek van toepassing zouden kunnen zijn, beschouwt de Commissie de vastgestelde achterstanden op andere werkgebieden, zoals die blijken uit het Raadsvoorstel van 27 februari 2014.

Met het bovenstaande voor ogen zal de Commissie, waar dit uit de beschrijving van de achterstanden ook naar voren komt, aangeven of het organisatorische functioneren en de daarop gebaseerde aanbevelingen uit dit onderzoek van toepassing zijn en op welke manier.

Aanbeveling 1	Stel op korte termijn de strategie vast waarmee de achterstallige dossiers worden afgewikkeld en houd vast aan deze strategie zonder bemoeienis met individuele gevallen.
---------------	---

Het uitblijven van een duidelijk en consistent afsprakenframe voor afwikkeling van de handhavingsdossiers en dan vooral ook binnen de politiek gevoelige overtredingscategorieën als illegale woningen en illegale bedrijfsactiviteiten, heeft de achterstanden die er al waren verder doen oplopen.

Met het 2^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer, ligt er in de eerste helft van 2015 een beleidskader voor dat, rekening houdend met de Raadsnotie van 12 december 2013, op korte termijn ter hand kan worden genomen. Daarmee wordt een belangrijke knelpunt voor de afwikkeling van de achterstanden in de handhavingsdossiers weggenomen.



Volgens Van Dale is een strategie: “Een keuze uit mogelijke wegen en middelen teneinde op langere termijn een doelstelling te realiseren”. Kenmerkend aan de definitie is dat strategie een keuze is voor de langere termijn. Dat betekent dat andere mogelijke wegen worden afgesloten. Dat maakt dat strategie vanuit de bedoeling ervan, ook een strikt en zakelijk karakter in zich draagt. In principe is er geen ruimte voor uitzonderingsgevallen. Daarmee is de kunst bij strategie ook niet zozeer het bedenken ervan, maar meer het vaststellen en vasthouden eraan, zonder ‘aanziens des persoons’ en dus zonder bemoeienis met afzonderlijke gevallen.

Zoals blijkt uit de conclusies, is het hebben en hanteren van strategie nodig voor:

1. Een duidelijke richting als voorwaarde voor een efficiënte en effectieve ambtelijke uitvoering, waarbij vastgesteld moet worden dat dit naar de toekomst toe, gelet op het adagium meer met minder, in steeds belangrijkere mate de bestuurskracht gaat bepalen.
2. De betrouwbaarheid van het gemeentelijke functioneren in het licht van de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals gelijkheid, rechtszekerheid, zorgvuldigheid en motivering en het effect van een betrouwbaar bestuur op de samenleving.

In verband met het genoemde onder 2., wijst de Commissie op de preventieve werking die uitgaat van het strikt vasthouden aan, in dit geval de strategie en regels van handhaving. Naarmate toezicht op de vastgestelde regels consistent en duidelijk geschiedt, vergroot dit het bewustzijn bij inwoners en bedrijven dat er grenzen zijn aan bouwen, wonen en milieu binnen de ruimtelijk ordening. Daarmee wordt het naleefgedrag van regels bij inwoners en bedrijven in Meerssen groter, zonder dat daaraan repressieve middelen te pas moeten komen. De kans op het ontstaan van achterstanden wordt in dat geval kleiner, omdat het aantal overtredingen simpelweg afneemt.

In verband met het gestelde onder 1., wijst de Commissie op het belang van besturen op hoofdlijnen door Raad en College en ruimte in de ambtelijke uitvoering binnen de vastgestelde hoofdlijnen. De Commissie zal hierop nader ingaan in aanbeveling 2.

Relatie met het Raadsvoorstel van 27 februari 2014: herijken subsidiebeleid

Deze eerste aanbeveling blijft niet beperkt tot het werkgebied Handhaving alleen. De Commissie wijst in dit verband op beleidsgebieden als bijvoorbeeld het accommodatie- en subsidiebeleid, die qua karakterisering van het werkterrein sterke overeenkomsten vertonen met het onderzochte werkterrein Handhaving.

Op pagina drie van de inventarisatie van knelpunten in de ambtelijke organisatie, constateert de Commissie dat de ambtelijke organisatie bezig is met het herijken van het subsidiebeleid.

De bestuurskracht van de gemeente Meerssen zal op dit punt toenemen, naarmate de Raad en het College erin slagen:

- vast te houden aan de kaders van het subsidiebeleid, zoals dit door het apparaat wordt voorbereid en opgemaakt;
- de wensen van afzonderlijke gesubsidieerde instellingen af te wegen binnen de kaders van het vastgestelde beleid en in principe geen uitzonderingen te maken voor afzonderlijke gevallen;
- vanuit effectief bestuurlijke leiderschap waar nodig impopulaire beslissingen te nemen, die wellicht een negatieve effect hebben op (een) afzonderlijke instelling(en), maar tegemoet komen aan het algemeen belang, zoals vastgesteld in het beleid.



Wellicht ten overvloede hier nogmaals, vasthouden aan strategie door het bestuur is nodig voor een effectieve en efficiënte afwikkeling van subsidieverlening door het apparaat en voor de betrouwbaarheid van het overheidsfunctioneren bij gesubsidieerde instellingen door én de regels duidelijk te maken én deze consistent te hanteren.

Aanbeveling 2	Houd vast aan de verschillende rollen als het gaat om sturing in de organisatie en biedt het ambtelijke apparaat meer beslissingsruimte binnen vastgestelde beleidskaders/strategie/richtlijnen.
---------------	--

De Commissie heeft bij het formuleren van de hoofdconclusie aangegeven dat de politiek-ambtelijke samenwerking zich in het grootste deel van de onderzoeksperiode heeft gekenmerkt door een traditionele opvatting. In deze opvatting staat het politieke primaat en de ambtelijke loyaliteit voorop. De traditionele opvatting leidt in het algemeen tot een hoge politiek-bestuurlijke bemoeienis met de uitvoering in het apparaat.

Bij de eerste conclusie brengt de Commissie bovengenoemde opvatting in verband met de productiviteitscijfers in het ambtelijk apparaat. Daarbij valt op dat in de periode 2010-2012, bij een bestuurlijke aansturing met een hoge mate van bemoeienis met afzonderlijke handhavingsgevallen, een productiviteit wordt gerealiseerd van 47%. En dat in 2013, onder een bestuurlijke aansturing, waarbij het apparaat binnen duidelijke richtlijnen betrekkelijk ongestoord kan functioneren, een productiviteit van 100% wordt gerealiseerd.

Deze constatering sluiten aan bij de managementliteratuur als het gaat om besturen op hoofdlijnen door het bestuur en integraal management en zelfregulering in het apparaat. Kaders op hoofdlijnen vastgesteld door het bestuur (Raad en College) en ambtelijke beslissingsruimte om binnen deze richtlijnen te functioneren, maken het apparaat efficiënter en productiever. Dit vergroot de bestuurskracht van het organisatorisch functioneren in zijn geheel. De eerste aanbeveling past in deze strekking.

Met deze tweede aanbeveling wil de Commissie meer in het algemeen stilstaan bij rolopvattingen in het organisatorisch functioneren, die thuishoren bij het gedachtegoed 'het bestuur bestuurt op hoofdlijn en integraal management bij leidinggevend in het apparaat'.

De strekking ervan is ook terug te vinden in het Coalitieakkoord 2014-2018. Op pagina 3 van dit akkoord is terug te vinden dat "College en Raad intern samenwerken ieder vanuit zijn eigen rol en positie. Het besturen geschiedt op hoofdlijnen vanuit integrale visie en met daadkracht. Consistentie is daarbij van groot belang". Als uitgangspunt geldt dat besturen op hoofdlijnen en integraal management in het apparaat in essentie niet mogelijk is, zonder een politiek-bestuurlijke rolopvatting van terughoudendheid en van vertrouwen in het apparaat. Met het laatste sluit deze aanbeveling ook aan bij elementen uit de motie Nieuw Elan Politiek en Bestuur.

De verdere uitwerking en ontwikkeling van genoemde rolopvattingen binnen dit samenspel tussen apparaat en politiek bestuur wordt gekenmerkt door doen en evalueren. De Commissie raadt College, MT en een vertegenwoordiging van de Raad aan hierover regelmatig op open en positief kritische wijze van gedachten te wisselen²⁷.

²⁷ Overweeg daarbij mogelijk externe begeleiding.



In de discussies over de verdere uitwerking, kan wellicht aansluiting worden gevonden bij de varianten voor besturingsmodellen in gemeenten, zoals door Jaring Hiemstra²⁸ uiteengezet.

Hij onderscheidt daarbij vier varianten in de wijze van besturen:

- De wethoudersvariant. Deze gemeenten kennen krachtige wethouders die sterk individueel sturen en de burgemeester en de secretaris min of meer buitenspel zetten. De bestuurlijke cultuur in deze gemeenten is vaak sterk gepolitiseerd (bestuurlijke vechtpartijtjes). Een sterk ervaren knelpunt in deze gemeenten is de verkokering.
- De bestuurdersvariant. Sterk collegiaal sturend college dat managementtaken van het ambtelijk topmanagement naar zich toetrekt. In deze variant heeft de burgemeester een sterke rol binnen het College, maar spelen het managementteam en de secretaris een geringe rol. Het college heeft de managementtaak van het topmanagement op zich genomen, waardoor het College sterk verambtelijkt en er een overbelasting van het College ontstaat.
- De collegiale variant. Zowel het College als het managementteam spelen een belangrijke rol in de gemeente. Burgemeester en secretaris zijn teamcaptains van college en managementteam. In deze gemeenten is vaak een zakelijke politieke cultuur. Deze gemeenten lopen het risico dat er onvoldoende oog is voor het politieke debat, omdat politieke besluitvorming sterk in het College plaatsvindt.
- De secretarisvariant. Zie wethoudersvariant, met vaak een nieuwe secretaris die op ambtelijk niveau de verkokering in de gemeente probeert tegen te gaan en met zijn managementteam zorgt voor afstemming en integratie.

Relatie met het Raadsvoorstel van 27 februari 2014: Algemeen

Een nadere beschouwing van het Raadsvoorstel van 27 februari, toont een voorstel dat beperkt blijft tot een inventarisatie van knelpunten. Een strategie om de knelpunten en achterstanden het hoofd te bieden, ontbreekt nog. Het voorstel nodigt dan ook nog niet uit tot het besturen op hoofdlijnen door het bestuur.

Het voorstel toont een tekort aan middelen om de gestelde ambities voort te kunnen zetten. Ambities waarvan in een aantal gevallen kan worden gesteld dat het knelpunt moet worden opgeheven in verband met hogere regelgeving en in een aantal gevallen niet. Ambities die in een aantal gevallen (ten dele) kunnen worden opgelost in de vorm van samenwerking met andere gemeenten (Maastricht) en in een aantal gevallen weer niet. Het voorstel werkt niet toe naar oplossingen of keuzemogelijkheden voor het bestuur om zo te komen tot een strategie of beleidskader over de wijze waarop moet of kan worden omgegaan met deze achterstanden.

Inmiddels zijn de uitkomsten van het formatieonderzoek van Berenschot bekend. Daarmee kan worden nagegaan in welke mate de achterstanden binnen de genoemde werkgebieden samenhangen met een aantoonbaar gebrek aan capaciteit. In dit verband wijst de Commissie bijvoorbeeld op de achterstanden in de beheerplannen en het aantoonbaar fors tekort aan capaciteit binnen de afdeling Ruimte volgens het formatieonderzoek van Berenschot²⁹.

²⁸ Het besturen van grote gemeenten, vier varianten en een toekomstperspectief, Jaring Hiemstra, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999 in het artikel: bestuurlijk-ambtelijke samenwerking door mr. Cees Hazenberg, 2010.

²⁹ Zie daarvoor: paragraaf 6.2.4 financiën/middelen.



Op grond van de uitkomsten van onderhavig rapport, kan tevens worden nagegaan of mandatering van bevoegdheden op de verschillende werkgebieden, waar zich achterstanden voordoen, een uitkomst kan bieden³⁰ voor het ontstaan en/of het wegwerken van de achterstanden.

Kortom, er liggen ingrediënten voor een integraal strategisch voorstel voor het omgaan met deze knelpunten en de strategische keuzes die daarin ambtelijk en/of politiek-bestuurlijk gemaakt moeten worden. Op grond van de gedachte van besturen op hoofdlijnen en integraal management, is het aan het ambtelijke management om zo'n strategisch voorstel op te maken.

Aanbeveling 3	Investeer in de bedrijfsvoering door de managementinformatievoorziening te professionaliseren, zodat op elk gewenst moment, meer en kwalitatief betere informatie over de voortgang van de productie beschikbaar komt.
---------------	--

De Commissie stelt in conclusie acht dat de ambtelijke managementinformatievoorziening binnen het werkgebied Handhaving een aandachtspunt is.

Adequate managementinformatievoorziening brengt een grotere mate van inzicht in het werkproces met zich mee, waardoor de stuurbaarheid van het werkproces toeneemt en het risico dat achterstanden niet tijdig gesignaleerd worden afneemt. Door informatievoorziening niet te plaatsten in het perspectief van 'afrekenen' maar in het perspectief van 'inzicht' en 'oplossingen' en dientengevolge, waar nodig, te delen met het politiek-bestuurlijke niveau, neemt de bestuurskracht van de organisatie toe.

Bovendien biedt adequate informatievoorziening ook een betere administratieve facilitering voor medewerkers. In conclusie acht wijst de Commissie in dit verband op een meer geïntegreerde informatievoorziening, waarbij medewerkers minder bezig zijn met het opmaken van overzichten en het zoeken naar gegevens en zich meer kunnen richten op hun primaire taak. Dit sluit ook aan bij een meer eigentijdse bedrijfsvoering.

Relatie met het Raadsvoorstel van 27 februari 2014: de BAG administratie

Op pagina twee van de inventarisatie van knelpunten in de ambtelijke organisatie, constateert de Commissie knelpunten in de BAG administratie als gevolg van problemen met de automatisering en applicaties. In dit verband wijst de Commissie op het hierboven gestelde.

Het uitblijven van investeringen in de automatisering, maakt dat administraties op een gegeven moment niet meer toereikend zijn. Het risico op teruggang in efficiëntie en productiviteit van het apparaat neemt in dat geval toe. Ontoegankelijke automatisering en informatisering leidt in het algemeen tot het ontstaan en bijhouden van eigenstandige overzichten³¹. Dit houdt medewerkers af van hun primaire taak. Dit gaat ten koste van efficiëntie en productiviteit.

Evenals de GBA draagt de BAG administratie het karakter van een basisadministratie. Kenmerk van de basisadministratie is dat de gegevens in deze administratie de wettelijke brongegevens vormen voor, in geval van de BAG, de Adressen en Gebouwen.

³⁰ zoals voor het werkgebied Handhaving in augustus 2013 is gerealiseerd.

³¹ Overzichten, waarvan de vorming ervan gepaard gaat met een hoge foutgevoeligheid en van daaruit ook onduidelijkheid en verschillen van mening over welk overzicht nu de juiste gegevens bevat.



Deze gegevens zouden (vooral) voor het ruimtelijk fysiek terrein vrij toegankelijk zouden moeten zijn voor alle medewerkers en dus onderdeel zouden moeten zijn van een geïntegreerde informatievoorziening met andere applicaties.

Bij investeren in automatisering gaat de kost, de baat vooruit. Vanuit deze gedachte wordt daarom in veel gemeenten een strategisch investeringsvoorstel gedaan aan het bestuur, waarbij wordt ingegaan op de kosten van deze investering in de bedrijfsvoering en de besparing die het oplevert op de langere termijn.

Aanbeveling 4	Breng meer 'checks en balances' in de inrichting van het formele ambtelijke advies- en besluitvormingsproces als waarborg voor het onafhankelijk ambtelijk advies.
---------------	--

In de hoofdconclusie wijst de Commissie op een bestuurscultuur die een hoge mate van persoonlijke betrokkenheid en een sterke vervlechting met de samenleving kent. Op zichzelf staand een kracht. Echter, het draagt ook een valkuil in zich. Het kan ertoe leiden dat het vaststellen en vasthouden aan zakelijke strategische beleidskaders lastig wordt. Zakelijk wordt al snel gezien als afstandelijk, waardoor de neiging kan ontstaan met afzonderlijke uitzonderingsgevallen mee te bewegen.

Met deze aanbeveling wijst de Commissie op een meer eigentijdse opvatting over politiek-ambtelijke samenwerking, waarbij het ambtelijk apparaat kan functioneren als 'checks en balances' voor het politiek-bestuurlijk handelen, door open en vrijmoedig te kunnen duiden op wet- en regelgeving én bedrijfsmatige aspecten in de uitvoering van het apparaat.

Zoals gesteld in de tweede aanbeveling, heeft het ontwikkelen van andere rolopvattingen in het organisatorische functioneren te maken met het bouwen aan vertrouwen. Dit ontwikkelproces wordt gekenmerkt door doen en regelmatig evalueren en zal zich over de langere termijn uitstrekken. Ten behoeve van de verdere uitwerking daarvan, doet de Commissie u in de tweede aanbeveling een aantal varianten voor besturingsmodellen in gemeenten aan de hand.

Op korte termijn zou het onafhankelijk ambtelijk advies meer waarborg kunnen krijgen door in het advies- en besluitvormingsproces een strikte scheiding aan te brengen tussen de ambtelijke advisering en de collegiale besluitvorming in het College.

Dat betekent dat in genoemd proces de beleidsvoorstellen niet door de portefeuillehouder in het College worden gebracht maar direct via de ambtelijke lijn door de Gemeentesecretaris. Dit sluit aan bij de, in aanbeveling twee uiteengezette, collegiale variant.

Aanbeveling 5	Houd rekening met afdoende draagvlakontwikkeling in het proces van strategievorming/opmaken van beleidskaders.
---------------	--

In conclusie zes stelt de Commissie dat in het proces van de totstandkoming en de uiteindelijke vaststelling van het 1^e plan van aanpak voor de afwikkeling van de achterstallige dossiers, twee verschillende beleavingswerelden met elkaar hebben 'gebotst'.



In paragraaf 6.2.2 gaat de Commissie in op deze 'botsing' en de mogelijke overwegingen in de opstelling van partijen die daarbij een rol hebben kunnen spelen.

De Commissie sluit daarbij af met de vraag of meer open aandacht voor de verschillen in deze belevingswerelden gedurende het proces van het opmaken van het 1e plan van aanpak, met vroegtijdige consultatiemogelijkheden voor de Raad om wensen en zorgpunten kenbaar te maken en met uiteenzetting van het belang van voortvarendheid en de achtergronden daarvan door het interim-College, had kunnen bijdragen aan meer begrip over elkaars standpunten.

Met deze overweging wordt tevens de vraag opgeroepen of de opmaak van het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer niet meer het karakter zou moeten hebben gehad van een 'open-plan-proces' in plaats van de juridisch expertmatige insteek die het heeft gekend. De overwegingen, motieven, belangen en achtergronden daarvan, waren in dat geval wellicht eerder aan de orde gekomen, in plaats van op het moment dat het plan van aanpak ter besluitvorming voorlag. Daarmee was er wellicht ook ruimte voor bijsturing gedurende het proces geweest.

Tegen deze achtergrond doet de Commissie deze aanbeveling.

Een bestuurscultuur met een hoge mate van betrokkenheid en vervlechting met desamenleving, vraagt om interactiviteit in de bestuurlijke strategievorming. Dat betekent investeren in het proces van totstandkoming van strategie/beleidskaders, om zo ook te bewerkstelligen dat dit berust op voldoende draagvlak voor de uitvoering.

Het belang van het vasthouden aan strategie/beleidskaders (zie: aanbeveling 1) door Raad en College impliceert eigenaarschap en daarmee ook het belang van ruimte voor bestuurlijke afwegingen en consultatie gedurende het proces van opmaken van de strategie/beleidskaders. In het algemeen stimuleert zo'n betrokkenheid gedurende het proces het eigenaarschap.

Daar waar het effect van het beleid (bijvoorbeeld: subsidiebeleid en accommodatiebeleid) op de samenleving hoog is, geldt deze aanbeveling eens te meer.

De Commissie adviseert u de bestaande vergaderprocedure hiervoor te overwegen en te bezien of er ruimte kan zijn voor dit soort 'open-plan-bijeenkomsten' in de vorm van bijvoorbeeld: raadsconferenties, rondetafel-gesprekken, werksessies, etc..



Rapportage van de onderzoeksbevindingen



2 Context

Dit hoofdstuk gaat in op de context van het werkgebied handhaving. Het hoofdstuk behandelt het werkproces van handhaving, de bestuurlijke context in Meerssen, de vigerende coalitieakkoorden en een duiding van het handhavingsproces binnen de politiek-ambtelijke betrekkingen. Daarnaast gaat dit hoofdstuk in op het handhavingsbeleid, zoals dit gedurende de onderzoeksperiode geldig was, en op indicaties van de formatieomvang binnen Meerssen.

2.1 De juridische context van het toezicht- en handhavingsproces

2.1.1 Beginselplicht tot handhaven

Gemeenten hebben een beginselplicht tot handhaven. Dat betekent dat het gemeentebestuur verplicht is toe te zien op naleving van wettelijke voorschriften en bij overtreding dient over te gaan tot handhaving. Het gemeentebestuur heeft de discretionaire bevoegdheid om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Na zorgvuldige belangenafweging kan in principe worden afgezien van handhavend optreden bij:

- overmachtsituaties;
- situaties waarin handhavend optreden disproportioneel is;
- situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.

De achtergrond van de beginselplicht is evident. Het dient het algemeen belang. Het geldt als bescherming voor inwoners en bedrijven tegen onrechtmatig handelen. In die zin is de beginselplicht van handhaving terug te voeren naar de beginselen van behoorlijk bestuur.

2.1.2 Het werkproces toezicht en handhaven

Het werkproces van toezicht en handhaving is op hoofdlijn in stappen beschreven in het plan van aanpak van Bureau Tonnaer³².

Stap 1 Constatering van de overtreding

Repressieve handhaving start altijd met de constatering van een overtreding. De constatering kan gedaan worden door toezichthouders van de gemeente tijdens hun controlewerkzaamheden, maar ook naar aanleiding van een verzoek om handhaving. De constatering zal altijd nauwkeurig moeten worden vastgelegd in een inspectierapport of eventueel een proces-verbaal. Dit rapport wordt normaliter ook aan de overtreder toegezonden.

Stap 2 Nagaan bevoegdheid tot handhavend optreden

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd, moet beoordeeld worden in hoeverre daadwerkelijk sprake is van overtreding van wet- en regelgeving en of het gemeentebestuur van Meerssen (artikel 125 van de Gemeentewet) bevoegd is om ter zake handhavend op te treden.

³² 1^e Plan van Aanpak afhandeling handhavingsdossiers Bureau Tonnaer, hoofdstuk 2.



Veelal is in deze kwestie het College daartoe bevoegd, waarbij de verschillende stappen in het proces tot aan het definitieve besluit tot oplegging van een last gemandateerd kunnen worden naar de ambtelijke organisatie.

Stap 3 Beoordeling of tot handhaving zal worden overgegaan

De gemeente heeft een beginselplicht tot handhaving. Voordat wordt overgegaan tot handhaving passen de volgende overwegingen.

Legalisatieonderzoek

Hoewel alleen bij concreet zicht op legalisatie (bijvoorbeeld wanneer een concrete vergunning ter legalisatie is aangevraagd of een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd) afgezien kan worden van handhaving, is het, afhankelijk van de aard van de overtreding, vanuit een belangenafweging gewenst altijd een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van legalisatie ³³.

Onevenredigheid

Als legalisatie niet mogelijk is, moet worden beoordeeld of handhavend optreden om een andere reden eventueel niet gerechtvaardigd is. Het gaat dan om de vraag of handhaving onevenredig is, bijvoorbeeld omdat slechts sprake is van een incidentele overtreding of een overtreding van geringe ernst.

Stap 4 Voortraject

Er kan worden gekozen voor een informeel voortraject waarin de overtreder per brief wordt gesommeerd de overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken (zonder dreiging met dwangsom of bestuursdwang). Vervolgens vindt hercontrole plaats en indien de overtreding dan nog niet is beëindigd, kan het handhavingstraject worden gestart.

Stap 5 Keuze voor het handhavingsmiddel

Bij handhaving moet een keuze worden gemaakt tussen:

1. Last onder dwangsom (afd. 5.3.2 Algemene wet bestuursrecht)
2. Last onder bestuursdwang (afd. 5.3.1 Algemene wet bestuursrecht)

Bij een last onder dwangsom moet de overtreder aan de gemeente een bepaald geldbedrag betalen per overtreding of per tijdseenheid dat de overtreding voortduurt. De hoogte van het bedrag moet hoog genoeg zijn om aan te zetten tot beëindiging van de overtreding, maar moet ook in redelijke verhouding staan tot de overtreding.

Bij bestuursdwang zorgt de gemeente zelf voor beëindiging van de overtreding (bijvoorbeeld door het slopen van een illegaal bouwwerk) en worden de kosten daarvan vervolgens op de overtreder verhaald.

³³ Zie daarvoor Plan van Aanpak afhandeling handavingsdossiers Bureau Tonnaer, paragraaf 2.2.: Voor zover het gaat om illegaal bouwen, kan het gaan om activiteiten die zonder daartoe vereiste omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen worden verricht (hierna kortheidshalve ook aangeduid als 'bouwvergunning') maar wel in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan. De strijdigheid kan dan worden opgeheven middels verlening van de bouwvergunning, mits het bouwwerk in overeenstemming is of gebracht kan worden met het Bouwbesluit, de bouwverordening en de redelijke eisen van welstand. Bij bouwen zonder bouwvergunning én in strijd met het bestemmingsplan of bij gebruiken in strijd met het bestemmingsplan, is naast de meer technische toets aan Bouwbesluit, bouwverordening en welstandseisen, ook een beleidsmatige afweging noodzakelijk. Beoordeeld moet worden in hoeverre, onder afweging van alle (ruimtelijk) relevante belangen, de betreffende illegale situatie kan worden gelegaliseerd via een omgevingsvergunning die toestemming geeft om van het bestemmingsplan af te wijken (of via een bestemmingsplanherziening).

Bij overtredingen op milieugebied zal moeten worden bekeken of de betreffende activiteiten (al dan niet na het nemen van bepaalde maatregelen) vanuit milieuoogpunt aanvaardbaar zijn.



Stap 6 Vooraankondiging

De daadwerkelijke handhavingprocedure start met een vooraankondiging of voornemen tot het opleggen van een last. Hiertegen kan de overtreder zienswijzen indienen (art. 4:8 Awb).

Stap 7 Aanschrijving

Als de zienswijzen niet tot een ander standpunt leiden, volgt de aanschrijving met een begunstigingstermijn waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan kan maken zonder met een dwangsom of bestuursdwang geconfronteerd te worden. De aanschrijving moet zorgvuldig worden geformuleerd en dient in ieder geval de volgende elementen te bevatten:

- Nauwkeurige omschrijving van de overtreding.
- Aanduiding welk wettelijk voorschrift wordt overtreden.
- Aanduiding op grond van welk wettelijk artikel wordt aangeschreven.
- Eenduidige omschrijving van de last (om dwangsom of bestuursdwang te voorkomen).
- Begunstigingstermijn.

Stap 8 Uitvoering

Als de begunstigingstermijn verstrijkt zonder dat gehoor is gegeven aan de last, dan dient, afhankelijk van het gekozen middel, te worden overgegaan tot toepassing van dwang of verbeurt de overtreder van rechtswege de dwangsom. Het bestuursorgaan moet in dat laatste geval dan een invorderingsbesluit nemen. De overtreder kan onmiddellijke uitvoering voorkomen door een voorlopige voorziening te vragen hangende bezwaar (en later hangende beroep) of door de gemeente te verzoeken de uitvoering op te schorten totdat op het bezwaar (of het beroep) is beslist.

2.1.3 Juridische inkadering van het werkproces

Het proces van toezicht en handhaving kent een stringent kader van wet- en regelgeving. Het werkproces wordt daarmee voor een groot deel 'gestuurd' door criteria vanuit wet- en regelgeving. Wet en regelgeving, die niet alleen van toepassing is op de inhoudelijke toetsing van een mogelijke overtreding, maar ook op de manier waarop het overheidshandelen gestalte krijgt.

Belangrijke wettelijke bepalingen zijn onder meer: <ul style="list-style-type: none">• Wet RO• de woningwet en milieuwetgeving• Bouwbesluit, Wabo (bor/mor)• wet Bag, Awb	Belangrijke provinciale en gemeentelijke voorschriften, zijn onder meer: <ul style="list-style-type: none">• Provinciale verordening Wonen Z-Limburg• Regionaal milieubeleid• Bestemmingsplannen• Handhavingsbeleid
--	--

2.2 Bestuurlijke context in Meerssen

2.2.1 Bestuurlijke wisselingen 2010-2014

Gedurende de onderzoeksperiode heeft de gemeente Meerssen een aantal bestuurswisselingen gekend. Het College (2010-2014) is na een bestuurscrisis in maart 2013 afgetreden.

Hierna heeft het College gedurende enige tijd bestaan uit enkel waarnemend burgemeester Schmidt.



Vanaf mei 2013 heeft burgemeester Schmidt, samen met wethouder Nijkerken en wethouder Janssen deel uitgemaakt van een interim-College. Het interim-College heeft, na de gemeenteraadsverkiezingen in mei 2014 plaatsgemaakt voor het huidige College.

De Colleges met hun termijnen zijn hieronder in een overzicht geplaatst:

Maart 2010 – Maart 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Wethouders Dejong (Partij Jo Dejong) • Wethouder Giesen (2010-2012) (Partij Jo Dejong) • Wethouder Gubbels (2012-2013) (Partij Jo Dejong) • Wethouder Dolmans (CDA) • Wethouder Sanders (Kijk!!!) • Burgemeester Offermanns
Mei 2013 – Mei 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Wethouder Nijkerken (tot 22-5-14) • Wethouder Janssen (tot 22-5-14) • Burgemeester Schmidt (van 1-11-2012 tot 10-6-2014)
Mei 2014-heden	<ul style="list-style-type: none"> • Wethouder Gukilers (BRUG-M) • Wethouder Gubbels (FOCUS) • Wethouder Houben (PGM) • Burgemeester Schmidt (tot 10-6-2014) • Burgemeester Cremers (van 10-6-2014)

2.2.2 Coalitieakkoord 2010-2014

Na de Gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 is door de fracties die behoren tot de lokale bestuurscoalitie in de Gemeenteraad, een coalitieakkoord ondertekend voor de raadsperiode 2010-2014. In de inleiding van het akkoord is aangegeven dat het coalitieakkoord tevens het collegeprogramma is. Het programma is op 22 april 2010 in de Gemeenteraad besproken en vastgesteld.

Het coalitieakkoord bevat een aantal uitgangspunten die leidend moeten zijn voor het bestuurlijk handelen. Het coalitieakkoord geeft aan dat het gemeentebestuur een voorbeeldfunctie vervult, dat haar integriteit boven elke twijfel verheven moet zijn en dat integriteit, openheid en transparantie voor partijen leidende beginselen van bestuurlijk handelen zijn.

Het coalitieprogramma bevat duidingen van de richting waarin de dienstverlening gestalte moet krijgen. In dit kader is vermeld: “Om adequaat in te kunnen spelen op de eisen van een zich snel veranderende samenleving, worden van de gemeentelijke organisatie specifieke vaardigheden en een hoge mate van betrokkenheid/inzet vereist. De gemeentelijke organisatie dient proactief, doelgericht, met ondernemingslust en kwaliteit te werken voor de gemeente en haar inwoners”.

De gedachte over dienstverlening is verder geconcretiseerd in het organisatiebrede plan van aanpak dienstverlening. In dit plan van aanpak wordt het ‘Ja tenzij’ principe geïntroduceerd. Het plan maakt onder meer melding van een klantgerichte instelling en benadering van en door medewerkers (‘Ja, tenzij’) met als gewenste culturele aspecten: discipline, integriteit, servicegerichtheid, loyaliteit, collegialiteit, stiptheid. Het management heeft daarin een voorbeeldfunctie.



Enigszins samenhangend met de ontwikkeling van dienstverlening, geeft het programma blijk van een behoefte tot deregulering en vermindering van de administratieve lastendruk. In het programma wordt gesproken over (het gebrek aan) de toegevoegde waarde van tal van regels, die gedurende de jaren zijn opgesteld.

2.2.3 Coalitieakkoord 2014-2018

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014, is er een bestuursakkoord vastgesteld in de Gemeenteraad op 22 mei 2014.

Het coalitieakkoord bevat voortzetting van het 'Ja, tenzij' principe. Het document zegt daarover het volgende: "De gemeente stelt zich op als een dienstbare overheid naar haar burgers toe. Bestuur en medewerkers dragen deze 'wij-zijn-er-voor-u'-houding consistent uit naar de burgers. De vraag van de burgers wordt voorop gesteld met als uitgangspunt het principe 'Ja, tenzij'. In dit kader spreekt het document over een snelle afhandeling van vragen van inwoners en bedrijven. Heldere communicatie bij langer durende afhandeling. Duidelijkheid over wanneer burgers en bedrijven niet kunnen worden geholpen. En periodieke evaluatie over hoe de dienstverlening verloopt.

In het coalitieakkoord wordt nadrukkelijk melding gemaakt van de manier waarop het bestuur wil omgaan met handhaving. En meer specifiek, hoe moet worden omgegaan met én oude handhavingsgevallen én nieuwe handhavingsgevallen.

Allereerst wordt in dit kader gesproken over de bestuurlijke functiescheiding. Handhaving is onderdeel van de portefeuille van de burgemeester. Daarnaast worden Raadsleden opgeroepen zich terughoudend op te stellen bij concrete handhavingzaken. Het document spreekt over het volgende: "De controlerende taak van de Gemeenteraad bevindt zich op het algemene niveau van toepassing van handhavingsbeleid en regelgeving".

Als het gaat om de oude handhavingsgevallen geeft het document aan dat het gemeentebestuur 'schoon schip' wil maken. Daarbij wordt invulling gegeven aan de doelstelling om als gemeente eerder vastgestelde 'illegale' situaties positief te benaderen en waar mogelijk te legaliseren. De volgende passage is in dit kader relevant.

"...In 2014 zal de kwestie van alle nog lopende procedures rondom woningsplitsingen en uitbreidingen die in voorbije jaren niet zijn vergund door het ontbreken van ruimte binnen de geldende bestemmingsplanvoorschriften, tot een oplossing moeten worden gebracht. Mocht het bestemmingsplan ten tijde van de bouw, dan wel de splitsing binnen de vrijstellingsbepalingen (in de ruimste zin geïnterpreteerd) al een mogelijkheid bieden, dan moet deze worden gebruikt. Mocht dat niet zo zijn, dan zal aan de eigenaren die dat betreft, een voorstel worden gedaan om een bestemmingsplanwijziging te maken, op basis waarvan dan te zijner tijd vergund zou kunnen worden, waarbij de afloop niet is verzekerd omdat omwonenden maar ook de regiogemeenten en de provincie bezwaren kunnen maken die dan zullen moeten worden meegewogen. De gemeente moet hiermee proactief naar de provincie treden en aangeven dat het hier gaat om 'schoon schip maken'..."



Vervolgens worden in het document regels geformuleerd over hoe om te gaan met ‘oude handhavingsgevallen’ in het licht van bovenstaande:

- De leges voor bestemmingsplanwijzigingen zal volgens de legesverordening moeten worden voldaan.
- De gebouwde woningen moeten voldoen aan veiligheids- en constructie-eisen volgens de bouwvoorschriften.
- Bij het niet aanvaarden van een voorstel, rest de gemeente geen andere keus dan te constateren dat er een illegale situatie is die beëindigd zal moeten worden.
- Omwille van de rechtsgelijkheid worden de opgelegde dwangsommen en de verbeuring niet geëffectueerd en in het licht van bovenstaande opnieuw bekeken.

Het document maakt daarnaast melding van de manier waarop wordt omgegaan met nieuwe handhavingsgevallen. “Handhaving is dienstverlening aan het algemeen belang en het belang van derden, c.q. betrokkenen. Een ‘overtreder’ zal een handhavingsactie niet altijd als service of dienstverlening ervaren. Toch zal handhaving klantgericht, zorgvuldig en duidelijk worden uitgevoerd”. Ook hier zijn een aantal richtlijnen voor het handelen toegevoegd:

- De communicatie dient helder te zijn.
- De mogelijkheid van legalisering zal altijd worden onderzocht.
- Als regels vervolgens niet worden nageleefd, zal een handhavingsactie worden gedaan.
- Gedogen gebeurt slechts bij uitzondering en zal expliciet met een beschikking worden vastgelegd, waarbij de overtredingsduur zo kort mogelijk is.

Tot slot spreekt het document over de wijze waarop het bestuur met elkaar wenst om te gaan. De Commissie haalt daarvoor de volgende passage aan: “College en Gemeenteraad werken samen vanuit hun eigen rol en positie. Het besturen geschiedt op hoofdlijnen vanuit integrale visie en met daadkracht. Consistentie is hierbij van groot belang. Het gemeentebestuur kenmerkt zich door onderling respect en vertrouwen tussen de diverse partijen, openheid en transparantie in bestuurlijk en politiek handelen en het etaleren van onderlinge verbinding”. Daarmee wordt gehandeld in overeenstemming met de motie ‘Nieuw Elan Politiek en Bestuur gemeente Meerssen’, die door de Gemeenteraad op 25 maart 2014 is aangenomen.

2.3 Politiek-ambtelijke verhoudingen

2.3.1 Algemeen

De politiek-ambtelijke verhouding is een thema dat bestuurskundigen³⁴ afgelopen decennia veel heeft beziggehouden. Het betreft de organisatorische inrichting van de samenwerking tussen politiek bestuur en ambtelijke organisatie, die lastig is vorm te geven. In de kern gaat het om twee opvattingen, waartussen in het functioneren van een gemeentelijke organisatie een evenwicht moet worden gevonden.

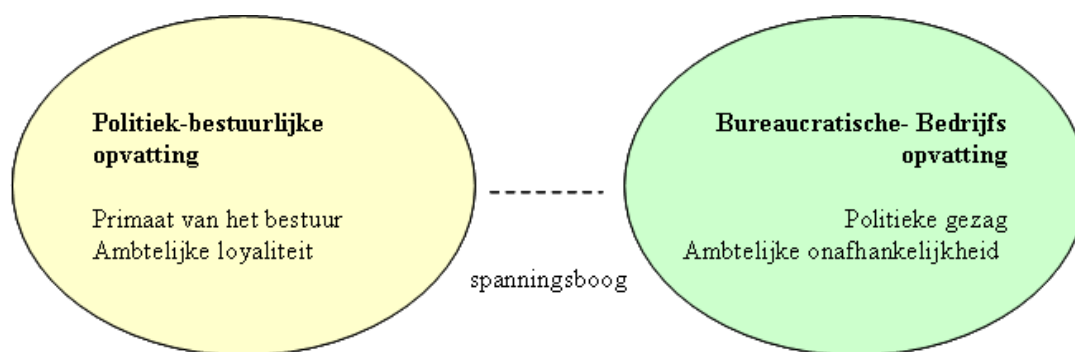
1. De politiek-bestuurlijke opvatting. Deze gedachte volgt de traditionele opvatting als het gaat om politiek-ambtelijke samenwerking. Het gaat uit van het primaat van het politieke bestuur en de ambtelijke loyaliteit, gehoorzaamheid en dienstbaarheid. Het bestuur is gekozen, de ambtenaren zijn benoemd. De eersten zijn de ‘baas’ en nemen dus de besluiten.

³⁴ Zie hiervoor: Overeem, Integriteit in politiek-ambtelijke verhoudingen, jaarboek integriteit 2013



De laatsten bereiden de besluiten dienstbaar voor en voeren ze gehoorzaam uit. De politiek-ambtelijk verhouding is in deze opvatting sterk hiërarchisch georiënteerd.

2. De bureaucratische bedrijfsopvatting. Deze gedachte gaat uit van het politieke gezag en de ambtelijke ondergeschiktheid, maar ook van ambtelijke onafhankelijkheid en zelfs, waar nodig, ongehoorzaamheid. Een meer eigentijdse zienswijze. De ambtelijke onafhankelijkheid dient in dit perspectief als 'checks en balances' voor het politiek primaat, door te wijzen op bureaucratische waarden uit wet- en regelgeving en op bedrijfsrationele waarden als efficiëntie en effectiviteit.



Figuur: twee uiterste opvattingen in politiek ambtelijke verhoudingen

Genoemde opvattingen brengen een eigen 'dynamiek' met zich mee. In een sterke politiek-bestuurlijke opvatting, kan er sprake zijn van bestuurlijke willekeur als gevolg van partijpolitieke standpunten en op politieke haalbaarheid toegesneden besluitvorming. Daarmee is het algemeen belang niet gediend. Het andere uiterste kan leiden tot een rigide en productmatige opvatting bij ambtenaren, waarbij alleen de regel telt.

Pas als de eigenheid van politiek en ambtenarij wordt gerespecteerd, worden bestuurlijke waarden beschermd tegen partijpolitieke inmenging en politieke waarden tegen verambtelijking. De twee opvattingen vormen daarmee uitersten op een spanningsboog, waarbij de organisatiepraktijk moet uitwijzen waar het evenwicht ligt.

De organisatiepraktijk heeft te maken met gedrag en rolopvatting van zowel bestuurders als ambtenaren, maar ook met organisatorische regels en procedures, waarmee de inrichting van de samenwerking tussen politiek en ambtelijke organisatie is vormgegeven. Met het eerstgenoemde komen we terecht in de meer 'zachte' aspecten van de organisatie. Het laatstgenoemde kunnen we met name terugvinden in de regels van het organisatiebesluit, de mandatering naar de ambtelijke organisatie en de inrichting van het advies- en besluitvormingsproces.

2.3.2 Het organisatie- en mandaatbesluit

Op grond van artikel Artikel 160, 171 Gemeentewet, artikel 3:60 BW en afdeling 10.1.1 Awb kan het College bevoegdheden doormandateren aan de ambtelijke organisatie.



Het College kan in dat geval aan een ambtenaar mandaat verlenen om besluiten namens het College te nemen. Het organisatiebesluit van de gemeente Meerssen maakt dit mogelijk via artikel 5.6.

De Commissie maakt uit het vastgestelde handhavingsbeleid 2012-2016 op, dat het College ervoor heeft gekozen om de volgende bevoegdheden niet te mandateren aan de ambtelijke organisatie:

- de vooraankondiging tot het opleggen van een last onder dwangsom en bestuursdwang;
- het handhavingsbesluit zelf;
- het effectueren van het handhavingsbesluit;
- het invorderen van een dwangsom.

Via het collegebesluit op 13 augustus 2013 door het interim-College worden de bevoegdheden voor het opleggen van een last onder bestuursdwang c.q. een last onder dwangsom neergelegd bij het afdelingshoofd Ruimte³⁵.

2.3.3 Het advies- en besluitvormingsproces

De gemeente Meerssen hanteert een advies- en besluitvormingsproces, waarbij de wethouder verantwoordelijk is voor de politieke sturing. Artikel 1.3 van het Organisationsbesluit luidt: "De wethouder is verantwoordelijk voor de politieke sturing van de beleidsvoorbereiding. Hij bepaalt in die zin de inhoud van het voorstel aan het College".

Daarmee heeft de portefeuillehouder een dominante rol in het advies- en besluitvormingsproces. Hij stuurt de inhoud van een voorstel aan het College en bepaalt óf de ambtelijke adviezen worden doorgeleid naar het College.

De Commissie merkt op dat in veel gemeenten dit systeem niet wordt gebruikt, vanuit én beweegredenen van het onafhankelijke ambtelijke advies én beweegredenen van het collegiaal besluit in het College. In deze gemeenten wordt een scherpe scheiding aangebracht tussen enerzijds de ambtelijke advisering en anderzijds de politieke besluitvorming. De achterliggende gedachte daarbij is dat het onafhankelijke ambtelijk advies en het collegiaal bestuursbesluit, strikt gezien, alleen mogelijk is, indien voorstellen door het ambtelijke apparaat zelf, via de ambtelijke lijn, worden doorgeleid naar de Collegevergadering. De Commissie stelt vast dat de overige gemeenten in haar 'rekenkamergebied' (Beek, Nuth, Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem en Valkenburg) ook dit 'gescheiden' systeem hanteren.

De onafhankelijkheid van de ambtelijke advisering wordt in de gemeente Meerssen gewaarborgd via de zogenoemde oplegprocedure.

Het handboek collegeadviesering³⁶ zegt over de oplegprocedure het volgende: "Indien steller, afdelingshoofd, portefeuillehouder en Bedrijfsvoering van mening verschillen, dan is via de oplegprocedure ruimte voor aanvullende advisering. Door middel van een oplegvel kunnen de steller, het afdelingshoofd of Bedrijfsvoering hun onafhankelijk advies kenbaar maken aan het College. Het oplegvel wordt in de collegevergadering voor gezien geparafeerd door de portefeuillehouder".

³⁵ Zie daarvoor collegebesluit 13 augustus 2013 2013/6492

³⁶ Zie handboek Collegeadviesering versie november 2013.



2.4 Handhavingsbeleid

2.4.1 Handhavingsbeleid 2003-2009

In juni 2003 is door de Gemeenteraad de beleidsnota Integrale handhaving 'Handhaving voor kwaliteit' vastgesteld. De nota beschrijft de wijze waarop de gemeenten van het gewest Maastricht en Mergelland in het algemeen en de gemeente Meerssen in het bijzonder het instrument handhaving zal inzetten.

In het algemeen stelt de nota dat de aangesloten gemeenten onvermijdelijk moeten kiezen voor een verantwoord actief handhavingsbeleid. De keuze voor een actief beleid is gebaseerd op de zorg voor de leefomgeving, de geloofwaardigheid en de gelijkheid van de burgers en bedrijven. Passief gedogen door bestuursorganen wordt niet meer toegestaan. Actief gedogen dient tot een minimum beperkt te blijven. Het landelijk beleidskader geeft hiervoor de randvoorwaarden.

Voorts wijst de nota op het rapport van BMC van april 2002 'Limburg opnieuw aan zet, onderweg naar morgen'. De voornaamste conclusies uit het rapport zijn:

1. handhaving is bij een aantal organisaties versnipperd en vanwege de omvang kwetsbaar;
2. er bestaat weinig bestuurlijk draagvlak voor de handhaving;
3. scheiding van vergunningverlening en handhaving lijkt in veel gevallen te leiden tot een professionelere handhaving'.

In het Gewest Maastricht en Mergelland is de kwetsbaarheid van handhaving, als gevolg van een laag bestuurlijke draagvlak als zorgelijk gekwalificeerd. Er is destijds afgesproken dat de conclusies van bovengenoemd rapport worden meegenomen in de handhavingsnota. Dit heeft geleid tot een aantal adviezen³⁷ en één beleidsuitgangspunt. Het beleidsuitgangspunt luidt dat de portefeuille handhaving, vanwege zijn onafhankelijkheid, bij de burgemeester zou moeten worden ondergebracht om zo de kwetsbaarheid uit de bestuurlijke handhaving te halen.

Voorts is in de beleidsnota het ambitieniveau van de aangesloten gemeenten beschreven voor de verschillende 'kleursporen': water (blauw), bouwen en ruimtelijke ordening (rood), milieu (grijs) en natuur en landschap (groen). Het ambitieniveau is geformuleerd vanuit een aantal fasen in de doorontwikkeling van toezicht en handhaving en de knelpunten die zich daarin op dat moment binnen de gemeenten voordeden. Specifiek voor de gemeente Meerssen is uit de nota op te maken dat vooral het 'rode spoor' in de kernen aandacht behoeft.

³⁷ Zie voor een opsomming van deze adviezen: integrale handhavingsnota versie juni 2003, pagina 18.



Vanuit die wetenschap zijn voor Meerssen de volgende uitgangspunten met prioriteiten voor het handhavingsbeleid geformuleerd³⁸:

1. De problematiek voor de aandachtsgebieden waarbij sprake is van illegaal bouwen, veiligheid, vandalisme en milieuverontreiniging is eind 2004 onder controle en op basis van de opgedane ervaring wordt gewerkt aan verbetering van de efficiëntie van de capaciteit en het instrumentarium (prioriteit 1).
2. Het inzetten van planmatig bouwtoezicht op onderstaande onderdelen wordt gezien als een belangrijk en prioritair aspect (prioriteit 1).
3. Ten aanzien van het aanschrijven op grond van de Woningwet tot het treffen van voorzieningen en /of verbeteringen, wordt tot en met 2006 geen beleid vastgelegd. Indien in dit geval besloten wordt een actieve rol te spelen in het op een verantwoord technisch niveau houden van de woningvoorraad, dan zou daarvoor specifiek beleid moeten worden ontwikkeld met budgettaire gevolgen.
4. Het huidig handhavingsniveau in het buitengebied wordt voortgezet. Wel dient continuïteit te worden gewaarborgd door een vervangingsregeling bij afwezigheid van de dienstdoende ambtenaar.
5. Voor het opsporen van illegale bebouwing in de bebouwde kommen wordt een passief beleid van toepassing met dien verstande dat ook hier sprake zal zijn van een nulsituatie per 28 maart 1998 (datum luchtfoto). (prioriteit 2).
6. Met betrekking tot illegaal bouwen, waardoor woning-achter-woning situaties ontstaan wordt een actief handhavingsbeleid gevoerd. (prioriteit 1).
7. In geval er sprake is van een niet te legaliseren situatie, kan de belanghebbende, gezien de ruimtelijke bescherming die een bestemmingsplan biedt, er in beginsel aanspraak op maken dat de gemeente optreedt met de haar ter beschikking staande sanctiemiddelen.
8. Indien besloten wordt niet sanctionerend op te treden kan dit alleen onder vermelding van 'bijzondere omstandigheden' teneinde precedentwerking te beperken. In dit soort gevallen kan gedogen met tijdelijkheid worden overwogen.
9. Op het gebied van geluid bij inrichting Wet milieubeheer is frequentere handhaving op termijn gewenst (prioriteit 2).

In de nota is tevens vastgelegd op welke wijze de handhaving zowel operationeel als organisatorisch (capaciteit) dient plaats te vinden. Daarbij is ook aangegeven welke maatregelen moeten worden genomen om dit ambitieniveau te kunnen realiseren.

De Commissie constateert dat er geen formeel vastgesteld handhavingsbeleid is geweest in de periode 2010-maart 2012. Uit interviews blijkt dat de ontwikkeling van nieuw handhavingsbeleid is uitgesteld tot maart 2012, als gevolg van mogelijke samenwerking met andere gemeenten op het gebied van handhaving. Verder blijkt uit de interviews dat het handhavingsbeleid 2003-2009 in deze periode informeel van toepassing is gebleven.

2.4.2 Handhavingsbeleid 2012-2016

Op 15 maart 2012 is het integrale handhavingsbeleidsplan voor de periode 2012-2016 vastgesteld. Aanleiding voor het maken van een nieuw beleidsplan zijn tal van landelijke en lokale ontwikkelingen en veranderingen in de wet- en regelgeving geweest in de periode 2003-2010.

³⁸ De Commissie heeft zich hier beperkt tot het opnemen van beleidsuitgangspunten die betrekking hebben op het onderzoeksgebied.



Het beleidsplan is opgesteld aan de hand van de kwaliteitseisen voor handhaving die in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) zijn opgenomen. Het Bor en het Mor maken onderdeel uit van de Wabo.

Het handhavingsbeleid 2012-2016 is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. In de regel wordt een overtreding, conform de ‘gezamenlijke handhavingsstrategie Limburg’, in maximaal drie stappen ongedaan gemaakt. De eerste stap wordt gebruikt om in minnelijkheid tot een oplossing te komen. In geval van gezondheidsrisico’s en/of veiligheidsaspecten en/of onomkeerbare gevolgen worden (naast strafrechtelijke aangifte) direct bestuursrechtelijke maatregelen genomen.
2. Handhaven is de regel, actief gedogen moet daarop de uitzondering zijn. In lijn met het landelijk beleidskader vindt gedogen van overtredingen door de gemeente Meerssen enkel plaats in tijdelijke overgangs- of overmachtsituaties en/of nadeel voor het milieu bij handhavend optreden. Actief gedogen vindt schriftelijk plaats in de vorm van een gedoogbeschikking onder voorwaarden. Voor passief gedogen is geen plaats.
3. Om de vereiste samenwerking in de handhaving verder te bevorderen en om redenen van efficiëntie zal het gemeentebestuur actief samenwerken met haar handhavingspartners.
4. Effectief en efficiënt toezicht op de naleving van regelgeving. Dus zoveel mogelijk integraal toezicht door één persoon per inrichting c.q. gebied.
5. De gemeente past maatwerk toe in de keuze van in te zetten instrumenten om overtredingen ongedaan te maken. Effectiviteit en resultaatgerichtheid zijn daarbij relevante criteria.
6. Vergunningverlening en handhaving zijn functioneel van elkaar gescheiden.
7. Voorkomen van rechtsongelijkheid. Voor de rechtsgelijkheid is het van belang dat een ieder op dezelfde wijze wordt behandeld.
8. De gemeente dient zowel preventief (communicatie) als repressief (bestuursdwang of dwangsom) te handhaven.
9. De inspanningen op het gebied van handhaving zullen primair moeten worden gericht op de objecten met de grootste risico’s.
10. Illegale bouw c.q. aanleg wordt direct stilgelegd middels het opleggen van een last onder dwangsom.
11. Het centrale thema voor het op te stellen handhavingsbeleid is “duurzaamheid, veiligheid en leefbaarheid”.
12. Bij nieuwe en te wijzigen normstelling dient een handhaafbaarheidstoets te worden uitgevoerd.
13. Het voldoen aan de kwaliteitseisen voor handhaving conform het Besluit Omgevingsrecht.

De centrale doelstelling van het beleidsplan is: “Het zorgdragen voor een correct naleefgedrag van regelgeving ten behoeve van het realiseren van een duurzame leefomgeving”. Deze centrale doelstelling is verder geconcretiseerd in 13 doelstellingen³⁹.

In de beschrijving van deze doelstellingen worden een aantal thema’s aangehaald, die gaan over het bestuurlijk commitment bij handhavingstaken en de positieve invloed daarvan op het naleefgedrag, over de klantgerichte opzet van het handhavingsbeleid door de integrale opzet ervan en over het programmatisch handhaven, waarbij sprake is van een jaarlijks programma aan handhavingsactiviteiten en van rapportage over de voortgang ervan.

³⁹ Zie voor een beschrijving van alle subdoelstellingen: integraal handhavingsbeleid 2012-2016, pagina 9-10



2.4.3 Uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen

Het werken met uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen, kent zijn rechtsbasis in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Als gevolg van wijziging in de woningwet zijn gemeenten vanaf 1 januari 2008 reeds verplicht hun beleidsvoornemens ten aanzien van de handhaving van de bouwregelgeving kenbaar te maken en hierover jaarlijks verslag te doen aan de Gemeenteraad.

De Commissie heeft voor de onderzoeksperiode 2010-2014 de uitvoeringsprogramma's en de jaarverslagen handhaving van de gemeente Meerssen bestudeerd.

De uitvoeringsprogramma's bevatten onder meer de toezicht- en handavingsinspanningen op het gebied milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en Bijzondere Wetten, die in het betreffende jaar worden uitgevoerd. De jaarverslagen betreffen een verantwoording over de gemeentelijke taken en de productie op het gebied van bouwen en milieu. Daarnaast worden de taken van toezicht en handhaving toegelicht en uitgewerkt.

De programma's en jaarverslagen worden door het College vastgesteld. Vervolgens worden de documenten ter kennisname aan de Raad aangeboden.

De Commissie constateert dat zij noch in de jaarverslagen noch in de uitvoeringsprogramma's in de periode 2010-2012, vermelding heeft aangetroffen over het bestaan van en de afhandeling van achterstanden van de oude handhavingsgevallen.

Het uitvoeringsprogramma 2013 maakt wel melding van achterstanden in handhavingszaken. Daarbij wordt ingegaan op het gebrek aan capaciteit om deze achterstanden weg te werken én het collegebesluit om daartoe tijdelijk extra juridische capaciteit in te zetten.

In het uitvoeringsprogramma 2014 wordt eveneens melding gemaakt van de achterstanden. Daarbij wordt kort ingegaan op de uitbreiding van de interne ambtelijke capaciteit en de externe capaciteit van Bureau Tonnaer.

Het uitvoeringsprogramma 2013 verschilt van het programma in 2014, in die zin, dat in 2014, volgens het begeleidend collegevoorstel, de Raad per Raadsinformatiebrief wordt geïnformeerd over het programma. In 2013 wordt in het begeleidend collegevoorstel daarvan geen melding gedaan. Jaarverslagen zijn in 2013 en 2014 niet opgemaakt.

2.5 Formatiebeleid en -omvang

In april 2010 heeft BMC een financiële scan voor Meerssen opgemaakt. Het rapport maakt melding van het terugbrengen van het aantal formatie-eenheden (fte's) in Meerssen in de periode vóór 2010. Het aantal fte waarmee in de begroting 2010 rekening is gehouden, bedraagt 95,01. Per 1.000 inwoners bedraagt dit 4,7 fte's.



	Aantal fte's per 1000 inwoners	Aantal fte's
Vergelijkbare gemeenten	6,8	134
Groottegroep (10.000-20.000) inwoners	6,5	128
Regio heuvelland	6,9	135
Gemeente Meerssen	4,7	95

Overzicht: formatieomvang in financiële scan van BMC

Het aantal fte's in Meerssen ligt daarmee volgens het rapport van BMC onder het gemiddelde. De gemiddelde loonsom per fte ligt overigens wel hoger (ten opzichte van de regio bedraagt het verschil 4,8%). Hieruit kan volgens het genoemd rapport worden geconcludeerd dat het verschil in het aantal fte's zich men name manifesteert in de lagere salarisschalen.

In oktober 2014 is er door Berenschot meer gedetailleerd onderzoek gedaan naar de formatie in Meerssen. De resultaten daarvan geven het volgende beeld.

	Gem. Meerssen	Gemiddeld gemeenten vergelijkbare grootteklasse	Gemiddeld alle gemeenten
Bruto omvang ambtelijk apparaat	4,8	6,6	7,3
Netto omvang ambtelijk apparaat	3,3	3,9	4,1

Overzicht: formatieonderzoek Berenschot⁴⁰ (gemiddeld aantal fte per 1.000 inwoners)

De overallconclusie uit het rapport van Berenschot is dat de netto omvang van de formatie in de gemeente Meerssen met 3,3 fte per 1.000 inwoners, 17% kleiner is dan het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten.

Uitgaande van de rapporten van BMC en Berenschot, constateert de Commissie dat in de onderzoeksperiode van 2010-2014 organisatiebreed sprake is geweest van een krappe formatie.

⁴⁰ Ten aanzien van de uitkomsten van deze rapporten merkt de Commissie hier op, dat:

- in het rapport van BMC sprake is van de bruto-formatie. Bij de bruto-formatie gaat het om alle ambtenaren die in loondienst zijn van de gemeente en die belast zijn met management, beleidsbepaling en uitvoering van dit beleid.
- in het rapport van Berenschot is onderscheid gemaakt tussen de netto-formatie en de bruto-formatie. De netto-formatie is de bruto-formatie gecorrigeerd voor taken die gemeenten kunnen verzelfstandigen, uitbesteden of via een gemeenschappelijke regeling kunnen uitvoeren. Voordeel van deze correctie is dat de netto-formatie beter vergelijkbaar is met andere gemeenten, aangezien de omvang ervan minder wordt verstoord door activiteiten die bij de ene gemeente zijn uitbesteed en bij de andere niet.



3 Reconstructie besluitvorming 2010-2014

Dit hoofdstuk behandelt de bestuurlijke besluitvorming gedurende de periode 2010-2014, voor zover relevant voor het onderzoeksgebied. Het vormt als het ware de reconstructie van de gang van zaken. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de tweede onderzoeksvraag.

3.1 Besluitvorming 2010

Collegevergadering 06-08-2010
Collegebesluit nummer 2010/5844

Op verzoek van het College⁴¹, is er een lijst opgemaakt van de handhavingsgevallen bij de afdeling BOMIL⁴². De lijst toont in totaal 64 handhavingskwesties. 16 daarvan komen uit 2010 en 48 gevallen zijn van eerdere jaren. Per handhavingsgeval is op de lijst te achterhalen:

- sedert wanneer het speelt;
- de van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
- welke beleidslijn is gehanteerd (merendeels gedoog en sanctiestrategie);
- of er sprake is geweest van een eerdere gedoogsituatie;
- de huidige stand van zaken en de vervolgactie;
- de categorie (bouwen, gebruik, gebruik buitengebied, woningsplitsing, milieu).

Het collegevoorstel maakt melding van de personele gevolgen, die de afhandeling van de dossiers met zich meebrengen. De lange procesduur door enerzijds te streven naar minnelijke oplossingen en anderzijds bezwaar en beroep, vergt veel ambtelijke uren. Het collegevoorstel vraagt in dat kader om het stellen van prioriteiten en het inschakelen van externe ondersteuning.

Het gevraagde besluit aan het College, is om per dossier aan te geven hoe het vervolg moet worden ingezet. Daarbij wordt in het collegestuk voor het merendeel van de gevallen geadviseerd om conform de beleidsnota integrale handhaving in principe het handhavingstraject in te zetten. Het College besluit dit voorstel drie weken aan te houden .

Collegevergaderingen 14-09-2010 en 05-10-2010
Collegebesluit nummer 2010/5844

Op 14 september besluit het College hetzelfde voorstel nog eens drie weken aan te houden. Op 5 oktober besluit het College hetzelfde voorstel wederom drie weken aan te houden en met de secretaris af te stemmen. In het verdere verloop van 2010 heeft de Commissie geen besluitvorming meer aangetroffen met betrekking tot deze kwestie.

⁴¹ Dit verzoek is gedaan op 8 juni 2010.

⁴² Op basis van dit voorstel en daarbij gevoegde lijst van handhavingsgevallen is de stand 2010 opgemaakt in het overzicht van paragraaf 4.3.



3.2 Besluitvorming 2011

Collegevergadering 29-03-2011.
Collegebesluit nummer 2011/2443

Op 29 maart is er een nieuw overzicht met handhavingsgevallen in het College gebracht. Voor een aantal handhavingsgevallen is daartoe een korte, specifiek op het dossier toegesneden, toelichting opgemaakt. Ook in dit collegevoorstel wordt gewezen op de ambtelijke uren die moeten worden gemaakt om deze inhaalslag af te wikkelen als gevolg van lange procesduur in het kader van minnelijk overleg en/of de doorlooptijd van juridische procedures. Het collegevoorstel, vraagt de volgende besluiten te nemen:

- kennis te nemen van de nieuwe lijst van handhavingsgevallen;
- in te stemmen met het ambtelijk voorstel voor de afhandeling per handhavingsgeval;
- óf richtinggevend de verdere afhandeling van lopende gevallen te duiden.

De beslissing van het College is om het voorstel drie weken aan te houden.

Collegevergadering 19-07-2011, 08-08-2011, 29-11-2011.
Collegebesluit nummer 2011/2443 en 2011/7744

Vervolgens is ditzelfde voorstel teruggebracht op de collegeagenda van 19 juli. Uit het voorstel valt op te maken dat de toelichtingen voor een aantal handhavingsgevallen verder zijn uitgebreid en in enkele gevallen van foto's zijn voorzien.

Het College beslist om de afhandeling van de handhavingsdossiers in handen te stellen van de portefeuillehouder Financiën, Economische zaken en Grondgebiedzaken voor overleg met het afdelingshoofd BOMIL. Daarnaast beslist het College de ambtelijke organisatie opdracht te geven om wederom een geactualiseerde lijst voor te leggen in de collegevergadering van 6 september⁴³.

Voorafgaand aan de collegevergadering van 29 november, heeft een collegebespreking plaatsgevonden met als registratiedatum 08-08-2011 op basis van een concept collegevoorstel.

Dit voorstel betreft een voorstel, waarbij aan het College gevraagd wordt om een beslissing te nemen over 58 handhavingsgevallen met een voorgestelde handhavingsactie. In het voorstel wordt verwezen naar de vastgestelde beleidslijnen, waarop de voorgestelde handhavingsactie per handhavingsgeval is gebaseerd.

Het document is voorzien van allerlei aantekeningen en aandachtspunten. Het voorstel is per handhavingsgeval behandeld en doorgesproken. Achter een aantal gevallen staat een vinkje. Achter een aantal gevallen staat een rood kruis. Sommige gevallen zijn doorgestreept. In de kantlijn van het behandelde voorstel staan een aantal uitspraken zoals: "politiek moeilijk uit te leggen", bij één enkel geval "neen" en bij een aantal andere gevallen "van de lijst afvoeren". Tevens is dit voorstel afgehaald van de openbare lijst.

Ter ondersteuning van het inzicht in de wijze waarop dit conceptvoorstel is behandeld, heeft de Commissie in de bijlage 1 een geanonimiseerde fotokopie opgenomen.

⁴³ De Commissie heeft niet kunnen achterhalen of dit daadwerkelijk op 6 september 2011 heeft plaatsgevonden.



Op basis van deze bespreking wordt een nieuw ambtelijk voorstel voorbereid. Dit onder hetzelfde registratienummer. Het voorstel wordt op 29 november in het College gebracht. Opvallend daarbij is, dat het aantal ter besluitvorming voorgelegde handhavingsgevallen is verminderd in vergelijking met het eerder besproken conceptvoorstel.

In dit formele voorstel wordt het College 17 handhavingsgevallen met een voorgestelde handhavingsactie ter besluitvorming voorgelegd. Dit, ten opzichte van de 58 handhavingsgevallen in het conceptvoorstel, dat eerder besproken is.

Betreffende voorstel wordt door het College vastgesteld met de opmerking dat één additioneel geval met een ambtelijk advies voor handhavingsactie afzonderlijk op 6 december in het College gebracht moet worden.

Uit de interviews blijkt dat, in plaats van één additioneel geval zoals hierboven genoemd, er uiteindelijk tien gevallen zijn aangewezen, die van het College niet op de lijst mochten worden geplaatst, maar wel per afzonderlijk geval, met prioriteit en in nauw overleg met het College moesten worden afgehandeld. Deze tien dossiers hebben in 2012 voor een flinke werkbelasting voor het apparaat gezorgd in verband met bezwaar- en beroepsprocedures. Drie van deze dossiers hebben betrekking op de brief⁴⁴ van de VVD aan het College en de Raad over een aantal genomen gedoogbesluiten.

3.3 Besluitvorming 2012

Raadsvergadering 15-03-2012.
Collegebesluit nummer 2011/5371

Op 15 maart 2012 is het integrale handhavingsbeleidsplan voor de periode 2012-2016 door de Raad vastgesteld. De essenties van dit beleid zijn uiteengezet in paragraaf 2.4.

College/MT vergadering 27-11-2012.
Nummer 2012/8497

In dit voorstel wordt melding gemaakt van knelpunten in de ambtelijke capaciteit als het gaat om de afhandeling van de handhavingsgevallen. Het voorstel legt het volgende voor.

Het College heeft op 29 november 2011 een besluit genomen met betrekking tot een aantal handhavingsgevallen met daaraan gerelateerde handhavingsactie. De afdeling BOMIL is aan de slag gegaan met betreffende besluitvorming. Echter, de beperkte capaciteit in combinatie met de aanwas van nieuwe gevallen heeft ertoe geleid, dat slechts een deel van de handhavingsacties zijn uitgevoerd.

Op basis van deze College/MT bespreking wordt een collegevoorstel voorbereid.

Collegevergadering 04-12-2012.
Collegebesluit nummer 2012/9062

⁴⁴ Brief VVD aan College en Raad met registratienummer 2012/3403.



Op 4 december wordt dit collegevoorstel besproken. De strekking ervan is als volgt. Binnen de afdeling BOMIL is vastgesteld dat de juridische capaciteit onvoldoende is om de aanwezige werkvoorraad juridische dossiers tijdig binnen termijnen af te handelen.

Er zijn nogal wat handhavingssdossiers in behandeling genomen sinds eind 2011, die tot flinke werkbelasting met bezwaar- en beroepsprocedures leiden. Hierdoor is te weinig capaciteit beschikbaar om sommige oudere en nieuwe handhavingsszaken op te pakken.

Voorts meldt het voorstel dat er een nadere analyse van de juridische dossiers in overleg met een externe deskundige wordt opgemaakt en dat het College begin 2013 een voorstel kan verwachten om de aanwezige werkvoorraad op te lossen.

Het College besluit het volgende:

1. Voor een half jaar capaciteit in te huren om de voortgang te houden op de afwikkeling van de achterstallige handhavingssdossiers en de daarmee gemoeide kosten te dekken uit de reserve P&O⁴⁵.
2. In het eerste kwartaal 2013 een aanvullend advies te laten opstellen met een extern deskundige om zo te komen tot een totaalaanpak voor de afwikkeling van de achterstand in de handhavingssdossiers.

Indienend portefeuillehouder

Collegevoorstel 2011/2443, 2011/7744 en 2012/9062

Gedurende de besluitvormingsperiode in 2011 en 2012 valt op, dat collegevoorstellen in het kader van handhaving regelmatig ingebracht worden door andere portefeuillehouders dan de burgemeester als formeel portefeuillehouder handhaving. Ofwel dat op de betreffende collegestukken zelf, de naam van de indienend portefeuillehouder is gewijzigd.

De Commissie heeft niet kunnen nagaan of dit van toepassing is op alle collegevoorstellen. Op de hiernavolgende collegestukken is dit in ieder geval wel van toepassing:

- Collegevoorstel 2011/2443 ingediend door portefeuillehouder Financiën, Economische zaken en Grondgebiedzaken.
- Collegevoorstel 2011/7744 indienend portefeuillehouder gewijzigd van Burgemeester naar portefeuillehouder Financiën Economische zaken en Grondgebiedzaken.
- Collegevoorstel 2012/9062 indienend portefeuillehouder gewijzigd van Burgemeester naar portefeuillehouder P&O, Welzijn, Sociale- en onderwijszaken.

3.4 Besluitvorming 2013

Collegevergaderingen 05-03-2013 en 28-05-2013.

Collegebesluit nummer 2013/1240 en nummer 2013/4099

In navolging van het besluit van 4 december 2012, besluit het College⁴⁶ op 5 maart om Bureau Tonnaer opdracht te verlenen een plan van aanpak op te maken voor de afhandeling van de achterstallige handhavingssdossiers.

⁴⁵ De tijdelijke capaciteit wordt via het collegebesluit 18 juni 2013 op het voorstel 2013/4398 gecontinueerd voor nog een half jaar.



Op 28 mei besluit het interim-College om aan de Raad voor te stellen een bedrag van € 100.000,- uit het jaarrekeningsresultaat 2012 beschikbaar te stellen voor de uitvoering van de inhaalslag handavingsdossiers. Dit budget moet het mogelijk maken om het plan van aanpak, dat op dat moment in voorbereiding is bij Bureau Tonnaer en dat in augustus 2013 ter besluitvorming wordt voorgelegd, snel ter hand te kunnen nemen.

Raadsvergadering

27-06-2013

Tijdens deze Raadsvergadering heeft de Raad een amendement aangenomen op basis van het voorstel van het interim-College om € 100.000,- uit het jaarrekeningsresultaat 2012 beschikbaar te stellen voor de afhandeling van de achterstallige handavingsdossiers.

Het amendement luidt als volgt.

1. Vanuit het batig saldo niet een bedrag van € 100.000 te bestemmen voor de uitvoering van de inhaalslag handhaving, maar dit bedrag te storten in de algemene reserve.
2. Het interim-College een separaat voorstel te laten voorleggen aan de Raad dat voorziet in:
 - Het vaststellen van de kaders voor de aanpak van de achterstand van de handavingsdossiers, gebaseerd op het rapport van Bureau Tonnaer.
 - Een dusdanige inrichting van werkprocessen in de gemeentelijke organisatie te bewerkstelligen dat het handavingsvraagstuk structureel beheersbaar is en blijft, waarbij wordt aangegeven wat de benodigde ambtelijke capaciteit is om dit ook in de toekomst te borgen.
3. Het onder punt 2 vermelde voorstel van het interim-College te behandelen in de raadsvergadering van september.

Collegevergadering 13-08-2013

Collegebesluit nummer 2013/5918

Op 13 augustus neemt het interim-College een besluit tot aanpassing van de mandatering aan de ambtelijke organisatie. Het opleggen van last onder bestuursdwang of last onder dwangsom wordt met dit besluit op het niveau van het afdelingshoofd Ruimte gelegd.

Collegevergadering 29-08-2013.

Collegebesluit nummer 2013/6076

In deze vergadering wordt het Plan van aanpak van Bureau Tonnaer aan het interim-College gepresenteerd. Het plan van aanpak van Bureau Tonnaer maakt melding van 74⁴⁷ achterstallige dossiers. In het plan van aanpak is voor wat betreft de uitvoering van de inhaalslag bestuursrechtelijke handhaving een tijds- en kosteninschatting gemaakt. Hieruit blijkt dat voor de totale aanpak van de inhaalslag een bedrag van € 331.500 is benodigd.

⁴⁶ Het betreft hier nog niet het interim-College. Het interim-College treedt aan vanaf 1 mei 2013.

⁴⁷ Volgens de brief van Tonnaer van 19 september betreffen deze 74 achterstallige dossiers in totaal 121 overtredingen (gevallen), waarvan in 60 gevallen handhavend kan worden opgetreden, in 6 gevallen de situatie kan worden gelegaliseerd en in 14 gevallen nader onderzoek moet worden gedaan. De overige 41 gevallen betreffen BAR dossiers (Bewoonde Andere Ruimte: zelfstandige woningen waaraan een huisnummer is toegekend, zonder dat vergunning is verleend voor woningsplitsing).



Het plan van aanpak van Bureau Tonnaer kent een vrij strikt juridisch karakter als het gaat om handhavend optreden. Daartoe de volgende passage uit het rapport. “De meest voor de hand liggende oplossing voor de illegale situaties is handhavend optreden. De gemeente is daartoe immers in beginsel verplicht.” En, “Handhavend optreden doet het meeste recht aan het rechtsgevoel en is rechtvaardig ten opzichte van degenen die zich wel altijd netjes aan de regels gehouden hebben. Toch is zonder meer handhavend optreden tegen elke geconstateerde overtreding niet gewenst. Per geval zal een afweging moeten worden gemaakt”.

Het plan stelt een aanpak van dossiers voor in de volgende prioriteitsvolgorde of fasering:

- Prioriteit 1: – Ernstige milieuovertredingen, gevaarlijke situaties
- Prioriteit 2: – Illegale woningen
– Illegale bedrijven
– Overige milieuovertredingen
– Overige overtredingen indien klachten/overlast
- Prioriteit 3: – Illegale bedrijfsactiviteiten aan huis
– Illegale bouwwerken
– Overige overtredingen
- Prioriteit 4: – Te legaliseren dossiers.

In het begeleidend ambtelijk advies worden met betrekking tot deze aanpak, de volgende aandachtspunten vermeld.

De gegroeide praktijk om slechts gedeeltelijk of niet door te pakken bij overtredingen vereist een cultuuromslag. Een effectieve aanpak van de handhaving vraagt om een verandering in denken en handelen bij inwoners, bedrijven, bestuur en ambtelijk apparaat. Het inzetten van zowel in- als externe communicatie is van cruciaal belang om de cultuuromslag te maken.

Er is nog onvoldoende inzicht in aard en omvang van de werkvoorraad, voortvloeiend uit de juridische procedures als gevolg van de inhaalslag⁴⁸. Mede in dat kader wordt de benodigde capaciteit voor de inhaalslag en de benodigde capaciteit voor de reguliere jaarlijkse werkvoorraad, ook met het oog op legalisatieprocedures en (her)controles, als indicatief aangemerkt.

In het kader van de benodigde capaciteit wordt ook gewezen op de tot dan toe omslachtige ambtelijk bestuurlijke overleggen, die veel bewerkingstijd voor de handhavingsgevallen met zich meebrachten. In het verlengde daarvan wordt gewezen op het besluit van 13 augustus 2013 waarin het mandaat voor bestuursdwang en dwangsomprocedures door het interim-College bij het afdelingshoofd is gelegd. Daarmee kan meer snelheid worden aangebracht in het handhavingsproces, omdat de stappen vooraankondigingen en bestuursdwang niet meer eerst aan het College worden voorgelegd.

Op basis van een nader uit te werken uitvoeringsplan wordt bekeken hoe de inhaalslag van achterstallige dossiers én de reguliere aanwas wordt verdeeld onder eigen medewerkers en externe inhuur. Tegen deze achtergrond benadrukt het voorstel dat voor het aansturen van de werkvoorraad in het kader van handhaving goede monitoring en bijsturing noodzakelijk is.

⁴⁸ Hiermee wordt bedoeld: het aantal bezwaar- en beroepsprocedures en/of melding van andere vergelijkbare gevallen door gedupeerden.



Het interim-College besluit om:

1. In te stemmen met het plan van aanpak van Bureau Tonnaer met betrekking tot de inhaalslag van handhavingsdossiers gemeente Meerssen.
2. Via een raadsvoorstel de Raad te verzoeken een projectbudget voor de inhaalslag van de handhavingsdossiers van € 331.500 ter beschikking te stellen met dekking via de algemene reserve.
3. De tijdelijke ambtelijke uitbreiding van capaciteit met 0,5 fte vanaf 2014 om te zetten naar een structurele uitbreiding van formatie.

RaadsAdviesVergadering (RAV)

16-09-2013

Het Raadsvoorstel inhaalslag handhaving met bijbehorend plan van aanpak van Bureau Tonnaer wordt in de RAV gepresenteerd en behandeld. Dit heeft geleid tot twee vragen in het kader van art 40 RvO:

- De eerste vraag had betrekking op de maatregelen, die genomen zijn om naar de toekomst toe te voorkomen dat er wederom handhavingsachterstanden ontstaan.
- De tweede vraag had betrekking op (historisch) inzicht in de handhavingsdossiers aan de hand van een aantal kenmerken per dossier. Dit betreft onder meer het volgnummer, categorie van het soort overtreding, de omschrijving van de problematiek, datum van ontstaan overtreding, datum constatering, datum 1^e aanschrijving, en ondernomen acties.

Via de raadsinformatiebrief van 24 september (2013/7134 en 2013/7111) wordt ingegaan op de vragen uit de RAV. Uit de motie van 12 december 2013 blijkt de Commissie dat de Raad deze beantwoording niet als afdoende heeft ervaren.

Raadsvergadering 26-09-2013.

Raadsnummering 13-Burgemeester-11

Op 26 september wordt het raadsvoorstel met amendement aangenomen met betrekking tot de aanpak van afhandeling van de handhavingsdossiers in de gemeente Meerssen. In de begeleidende notitie van voornoemde raadsvoorstel wordt ingegaan op het aangenomen amendement van de Raad van 27 juni 2013.

Allereerst worden als belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van achterstanden in de afhandeling van de handhavingsdossiers, het ontbreken aan bestuurlijk/politiek draagvlak en gebrek aan ambtelijke capaciteit genoemd.

Voorts wordt gesproken over een aantal aanpassingen in de organisatie om zo tegemoet te komen aan de structurele beheersbaarheid in de afhandeling van handhavingsdossiers:

- De ambtelijke capaciteit wordt uitgebreid met 0,5fte om de reguliere aanwas op te kunnen vangen.
- De bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang is via mandaatbesluit neergelegd bij het afdelingshoofd. Zo kan zonder tussenkomst van het bestuur ambtelijk worden besloten tot uitvoeren van bestuursdwang.

Verder wordt melding gemaakt van de noodzaak van de afhandeling van de handhavingsdossiers op basis van de beginselplicht tot handhaven. Daartoe worden de relevante beleidstukken genoemd. Tot slot wordt aangegeven dat de geraamde kosten voor de inhaalslag indicatief zijn.



Risico's in het project maken monitoring en bijsturing noodzakelijk. Elke drie maanden zal evaluatie in het College plaatsvinden. Eens per jaar zal evaluatie van de voortgang naar de Raad plaatsvinden.

Tijdens deze raadsvergadering wordt bij meerderheid een amendement aangenomen. Met dit amendement wordt het interim-College opgedragen:

1. Alsnog een nader gespecificeerd kader voor de handhaving aan de Raad voor te leggen voor de toekomst.
2. De periode tot 1 januari 2014 te gebruiken voor voorlichting aan de burgers op basis van het bestaande kader voor handhaving.
3. De wijze van financiering te wijzigen naar regulier begroot voor 2014 en volgende jaren en de kosten van 2013 te dekken uit de post onvoorzien of via bijraming in de Berap.

Collegevergadering 19-11-2013. Collegebesluit nummer 2013/8346

In deze Collegevergadering wordt de gunning voor de opdracht tot uitvoering van de inhaalslag handhaving⁴⁹ behandeld. Voor deze aanbesteding is een traject gevolgd, waarbij offertes zijn opgevraagd bij drie externe bureaus, namelijk:

- 1 Adviesbureau BMC
- 2 Bureau Tonnaer
- 3 Langhenkel.

Het bureau Langhenkel is daarbij op basis van de aanbestedingscriteria als eerste afgevallen. De keuze tussen adviesbureau BMC en Bureau Tonnaer heeft gelegen in de principiële keuze:

- Dat BMC voorstelt om nader onderzoek te doen naar de woningsplitsingen om zo ook met behulp van 'out-of-the-box' inzichten te bezien of er meer criteria te vinden zijn op grond waarvan regio en provincie kan instemmen met (gedeeltelijke) legalisering.
- Dat daarmee enerzijds tegemoet wordt gekomen aan de zorgvuldigheid van de verdere besluitvorming van het College en aan de wens van de Gemeenteraad om alles goed af te wegen in het kader van mogelijkheden voor legalisering.
- Dat daarmee anderzijds de aanpak van illegale woningsplitsingen verder vooruit wordt geschoven in de tijd met het risico dat in de toekomst in deze gevallen niet meer handhavend zal worden opgetreden.
- Dat er op dit moment politiek bestuurlijk draagvlak is voor bestuursrechtelijke handhaving van deze gevallen.

Op basis van deze overwegingen doet het ambtelijk advies het voorstel om te kiezen voor de duidelijke aanpak van Bureau Tonnaer om zo vast te houden aan een voortvarende stijl van fase twee van de inhaalslag. Het interim-College besluit het ambtelijk advies te volgen. Daarmee wordt de opdracht voor uitvoering van de inhaalslag gegund aan Bureau Tonnaer.

⁴⁹ gebaseerd op het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer.



Raadsinformatiebrief

27-11-2013

Op 27 november is een raadsinformatiebrief inzake de aanpak van bestuursrechtelijke handhaving verzonden aan de raadsleden. Aanleiding voor deze brief was het amendement van de raadsvergadering van 26 september. De raadsinformatiebrief dient als antwoord op de wens van de Raad om een nader gespecificeerd kader voor handhaving voor de toekomst te zien.

Raadsvergadering 12-12-2013

Motienummer 4

Gedurende deze raadsvergadering wordt een motie ingediend door de partijen VVD en DBM. De motie wordt met 11 stemmen voor en 3 stemmen tegen aangenomen. De motie draagt het Interim-College op een nieuw plan van aanpak voor handhaving op te stellen, rekening houdend met de overwegingen in de motie. De overwegingen bij het indienen van deze motie zijn de volgende geweest.

De VVD en de BDM fractie hebben in de RAV van 19 november 2013 en in de presidiumbijeenkomst van 2 december 2013 aandacht gevraagd voor een gewenste en bij te stellen wijze van aanpak. De beide fracties zijn van mening dat de ernstige maatschappelijke gevolgen en de bijbehorende onrust nog steeds niet voldoende bij het interim-College is doorgedrongen.

De fracties voeren aan dat, naast een gedegen onderzoek naar de mogelijkheid tot legalisering, de bestuurlijke zwaarte moet worden gewogen van de gevallen die nog voor daadwerkelijke handhaving in aanmerking zouden moeten komen. Daarbij is van essentieel belang te weten hoe deze gevallen zijn ontstaan en wat de rol van de gemeente daarin is geweest. Tevens dient te worden onderzocht in welke gevallen compensatiebeleid uitkomst kan bieden.

Het realiseren van deze bestuurlijke heroverwegingsactie geldt te meer, gelet op de door de burgemeester in het presidium verstrekte informatie, dat er zeer recent meer mogelijkheden voor legalisering zijn geconstateerd in geldende bestemmingsplannen, dan gedacht.

Voorts vinden de fracties het van groot belang om op te merken, dat ingeval van eventuele juridische geschillen, de rechterlijke toets in zwaarwegende mate zal liggen op de vraag welk ruimtelijk belang nu nog is gediend met het handhaven van reeds lange tijd bestaande situatie. Het antwoord op deze vraag dient per dossier vooraf te zijn beantwoord.

Bovendien geeft de motie aan dat, in de concrete gevallen die voor handhaving in aanmerking komen, deze ter informatie en met vermelding van de motivering om te handhaven aan de Raad dienen te worden voorgelegd, vanuit een oogpunt van bestuurlijke transparantie en vanuit de controlerende rol van de Raad.

Daarbij dient tevens te worden aangegeven welke gevallen zijn aan te merken als 'kruimel gevallen'. Naar het oordeel van de fracties dienen deze gevallen, gelet op het niet zwaarwegende belang van ruimtelijke handhaving onder een overgangs(gedoog-)regeling te worden gebracht.



Tot slot maken de partijen het interim-College attent op de in de artikel 40 RvO-brief gevraagde overzicht door DBM tijdens de commissievergadering RAV van 16 september 2013, die tot dan toe niet is verstrekt.

3.5 Besluitvorming 2014

Raadsinformatiebrief
04-02-2014

Het hierboven bedoelde overzicht wordt per raadsinformatiebrief op 6 februari 2014 aan de Raadsleden verstrekt. Het overzicht betreft een geanonimiseerd lijst van individuele handhavingsgevallen.

Raadsinformatiebrief
12-05-2014

Per raadsinformatiebrief worden de raadsleden op de hoogte gesteld over de legaliseringsmogelijkheden van eerder vastgestelde illegale woningsplitsingen. Daarbij wordt melding gemaakt van het volgende:

- De Provincie Limburg heeft op 24 april 2014 aan E'til gevraagd om na te gaan welke impact het legaliseren van de woningen in de cijfers van de woonmonitor zou kunnen hebben. Dit in het kader van het uitgangspunt 1 woning erbij =1 woning eraf.
- Op 6 mei 2014 heeft E'til laten weten dat op circa 15 gevallen na, alle woningen als zodanig zijn opgenomen in de cijfers van de woonmonitor. Volgens E'til zou dit betekenen dat het legaliseren van de woningen een geringe impact zal hebben voor de woningvoorraad.
- Indien de Provincie Limburg ook kan instemmen met deze conclusie, zou dit ruimte bieden voor het legaliseren van de woningsplitsingen, mits de te legaliseren woningen ook voldoende kwaliteit hebben. In dat kader dient er door de gemeente Meerssen een gedegen onderzoek te worden uitgevoerd, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre de te legaliseren woningen, voor zover bekend bij de Gemeente Meerssen, over voldoende kwaliteit beschikken.

Deze nieuwe ontwikkeling biedt mogelijkheden om het onderdeel handhaving in het coalitieakkoord verder uit te werken in de bijstelling en aanvulling van het '2^e Plan van Aanpak afhandeling handhavingsdossiers gemeente Meerssen'. Hierin zal nader worden ingegaan op het voornoemde onderzoek en de daarbij te hanteren toetsingscriteria. Na uitvoering van het onderzoek zal dan in die gevallen, die voor legalisering in aanmerking komen, de mogelijkheid worden geboden om de illegale situatie alsnog te legaliseren.

Raadsvergadering
22-05-2014

Gedurende deze raadsvergadering wordt het Coalitieakkoord 2014-2018 aangenomen met 10 stemmen voor en 5 stemmen tegen.

In het coalitieakkoord wordt melding gemaakt van de manier waarop het bestuur wil omgaan met handhaving, de oude handhavingsgevallen én de nieuwe handhavingsgevallen⁵⁰.

⁵⁰ Zie paragraaf 2.2.3 voor een uitvoerige uiteenzetting van het Coalitieakkoord 2014-2018.



Daarbij is de volgende passage is relevant. Deze passage geeft aan dat de raadsmotie van 12 december 2013 een concrete uitwerking heeft gehad in het Coalitieakkoord.

“De benadering ten aanzien van handhavingsgevallen uit het verleden, die eerder als illegale situaties werden gezien dient positief van aard te zijn, waarbij mogelijkheden voor legalisatie dienen te worden bezien.”

Collegevergadering 17-06-2014 Collegebesluit nummer 204014

In deze vergadering besluit het College naar aanleiding van het Coalitieakkoord om vooralsnog alle lopende handhavingszaken aan te houden. Daarin worden globaal gesteld twee uitzonderingen gemaakt.

1. Bij evident recente zaken, namelijk overtredingen begaan na 4 oktober 2012⁵¹, kan handhavend worden opgetreden.
2. De handhavingskwesaties, die voor de vaststelling van de Raadsmotie reeds in de bezwaar- of beroepsfase verkeerden, gaan verder in de procedure⁵².

⁵¹ Datum waarbij de regionale woonvisie door de Raad is vastgesteld. Het vaststellen van de regionale woonvisie wordt aangemerkt als een mogelijke peildatum in verband met de legalisering van illegale woningen bij de opmaak van het 2^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer.

⁵² Daarop is voor twee politiek gevoelige gevallen een uitzondering gemaakt.



4 De werkvoorraad handhavingsgevallen 2010-2014

Dit hoofdstuk is de weerslag van de bevindingen als het gaat om de werkvoorraad handhavingsgevallen en de mutaties daarin gedurende de periode 2010-2014. De Commissie geeft hiermee antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

4.1 De administratie van dossiers

In het onderzoek naar cijfers over de werkvoorraad handhavingsgevallen en de mutaties daarin, heeft de Commissie gedurende de periode 2010-2012 niet kunnen terugvallen op adequate informatie. Dit heeft het opstellen van een overzicht van de werkvoorraad handhavingsgevallen gedurende de jaren 2010-2012 bemoeilijkt.

Met adequate informatie bedoelt de Commissie informatie waarbij permanent zicht is op de werkvoorraad handhavingsgevallen, de mutaties die zich daarin voordoen en de fase in het werkproces waarin de gevallen zich bevinden. Informatie waarmee ook de historische afwikkeling van dossiers traceerbaar is en blijft en waarin ten behoeve van de aansturing van het werkproces dwarsdoorsneden kunnen worden gemaakt over de verschillende categorieën⁵³ van de dossiers, de afhandelingsaantallen per jaar, de aanwas per jaar, etc.. De Commissie noemt dat hier voor het gemak 'film'.

De Commissie heeft zich in het onderzoek over de periode 2010-2012 wel kunnen baseren op enkele momentopnames, die hier 'foto's' worden genoemd. De foto's zijn opgemaakte lijsten van handhavingsgevallen, die als bijlage bij Collegevoorstellen zijn opgenomen.

Voor de periode 2013-2014 heeft de Commissie wel gebruik kunnen maken van 'film' via de managementinformatie 2013 en 2014. De managementinformatie is opgebouwd in een Excel toepassing, waarmee inzicht is in de werkvoorraad in genoemde periode. De historie is in deze managementinformatie echter niet volledig traceerbaar gebleven.

Om een antwoord te kunnen geven op de eerste onderzoeksvraag, heeft de Commissie dan ook een nieuw historisch overzicht moeten vervaardigen. De Commissie heeft daartoe gebruik gemaakt van:

1. De lijst bij collegevoorstel 2010/5844 (13-07-2010)⁵⁴.
2. De lijst bij collegevoorstel 2011/7744 (01-11-2011).
3. De lijst bij collegevoorstel 2012/8497 (06-11-2012).
4. De Excel sheet managementinformatie 2013 (01-01-2013 t/m 12-12-2013).
5. De Excel sheet managementinformatie 2014 (01-01-2014 t/m 12-12-2014).

De Commissie benadrukt hier dat het terughalen van de historische gegevens nogal wat voeten in de aarde heeft gehad.

⁵³ Categorieën zoals opgenomen in het Plan van Aanpak van Bureau Tonnaer: illegale woningen, illegale woningen BAR, illegale bouwwerken, illegale bedrijfsactiviteiten, overtreding milieuwetgeving en combinatie van overtredingen.

⁵⁴ Zie hiervoor ook paragraaf 3.1 besluitvorming College 2010.



De Commissie heeft daarbij, gelet op de doorlooptijd van het onderzoek, de historische dossieradministratie op hoofdlijn weten te reconstrueren. Het historisch overzicht is gecheckt door de ambtelijke organisatie⁵⁵ en is in de kern betrouwbaar te noemen.

De achterliggende doelstelling van het terughalen van deze gegevens is:

- dat de Commissie daarmee uitspraken kan doen over de productie en de productiviteit⁵⁶;
- dat de Commissie uitspraken kan doen over afhandelingen en aanwas van dossiers in de verschillende categorieën van overtreding.

4.2 De lijst handhavingsgevallen uit 2010

De lijst met handhavingsgevallen uit 2010 heeft de Commissie geplaatst in een historisch perspectief. Daarmee ontstaat inzicht in de spreiding van de 64 handhavingsgevallen uit deze lijst over de jaren, waarin de overtredingen zijn geconstateerd. Dit geeft onderstaande beeld.

Jaartal	Aantal	In %	(-)Gecumuleerd	in %
2010	16	25%	64	100%
2009	12	19%	48	75%
2008	5	8%	36	56%
2007	3	5%	31	48%
2006	2	3%	28	44%
2005	3	5%	26	41%
2004	8	13%	23	36%
2003	3	5%	15	23%
2002	4	6%	12	19%
2001	1	2%	8	13%
=< 2000	7	11%	7	11%

Overzicht: historisch perspectief handhavingsgevallen 2010

Uit dit historisch perspectief, valt op te maken dat van de 64 gevallen op deze lijst, 26 gevallen vijf jaar of ouder zijn. Dat is gelijk aan ongeveer 41% van het totaal aantal gevallen van deze lijst. Hieruit constateert de Commissie dat het bestand aan handhavingsdossiers, gemeten in 2010, ook reeds een behoorlijke nasleep vanuit het verleden heeft gekend⁵⁷.

⁵⁵ Deze check heeft plaatsgevonden op 19-12-2014 en op 26-01-2015.

⁵⁶ De Commissie werkt dit verder uit in paragraaf 6.2.6 onder punt 4.

⁵⁷ De oorzaak in het ontstaan van deze gevallen is niet onderzocht. Zie daarvoor paragraaf 1.3 en 1.4.



4.3 De werkvoorraad handhavingsgevallen 2010-2014

Het historisch overzicht over de aantallen handhavingsgevallen, de standen per momentopname, de aanwas aan handhavingsgevallen, en de afhandelingsaantallen ziet er als volgt uit.

Periode:	Beginstand	Afgehandeld	Aanwas	BAR-dossiers ⁵⁸	Eindstand	On-hold ⁵⁹
07/2010-10/2011	64	11	7		60	
10/2011-10/2012	60	7	28		81	
10/2012-12/2012	81	4	9		86	
01/2013-12/2013	86	38	35	40	123	
01/2014-12/2014	123	22	33		134	15

Overzicht: Standen, afhandelingen en aanwas van handhavingsgevallen 2010-2014

Uit dit overzicht valt het volgende op:

- De achterstand in de afhandeling van de handhavingskwesaties loopt gedurende de periode 2010-2014 op. Van 64 gevallen per 07/2010 naar 134 gevallen per 12/2014.
- De aanwas aan dossiers in 2013 is mede het gevolg van de BAR-dossiers, die uit het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer naar voren zijn gekomen maar die al langer bekend waren.
- De afhandeling van de dossiers neemt vanaf 2013 sterk toe, ten opzichte van de periode 2010-2012. Interviews geven aan dat dit komt door toename aan capaciteit⁶⁰, door het mandateren van bevoegdheden aan de ambtelijke organisatie⁶¹ en door de zakelijke aanpak van het interim-College.
- De afhandeling van de dossiers in 2014 hapert door het 'On-hold' zetten van afhandelingen van dossiers als gevolg van de Raadsnotie van december 2013 en de uitwerking van de notie in het coalitieakkoord 2014-2018⁶².
- De eindstand eind december 2014 (namelijk: 134) sluit aan bij de aantallen zoals opgenomen in het 2^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer (namelijk: 140)⁶³. Op 28-11-2014 worden nog 5 gevallen als afgehandeld aangemerkt en op 15-12-2014 nog één geval.

⁵⁸ BAR is Bewoonde Andere Ruimte: zelfstandige woningen waaraan een huisnummer is toegekend, zonder dat vergunning is verleend voor woningsplitsing.

⁵⁹ De On-hold gezette dossiers in 2014 wordt uiteengezet in paragraaf 4.5.

⁶⁰ Zie daarvoor paragraaf 3.3 besluitvorming 2012 collegevergadering 04-12-2012.

⁶¹ Zie daarvoor paragraaf 3.4 besluitvorming 2013 collegevergadering 13-08-2013

⁶² Zie daarvoor paragraaf 3.4 en 3.5 besluitvorming 2013 en 2014 raadsvergadering 12-12-2013 en 22-05-2014

⁶³ Met daarin de stand opgenomen tot 1/11/2014.



4.4 Handhavingsgevallen naar categorieën

De afhandeling van dossiers in de periode 2010-2014 uitgesplitst naar de categorieën, zoals Bureau Tonnaer deze hanteert, geeft het volgende beeld.

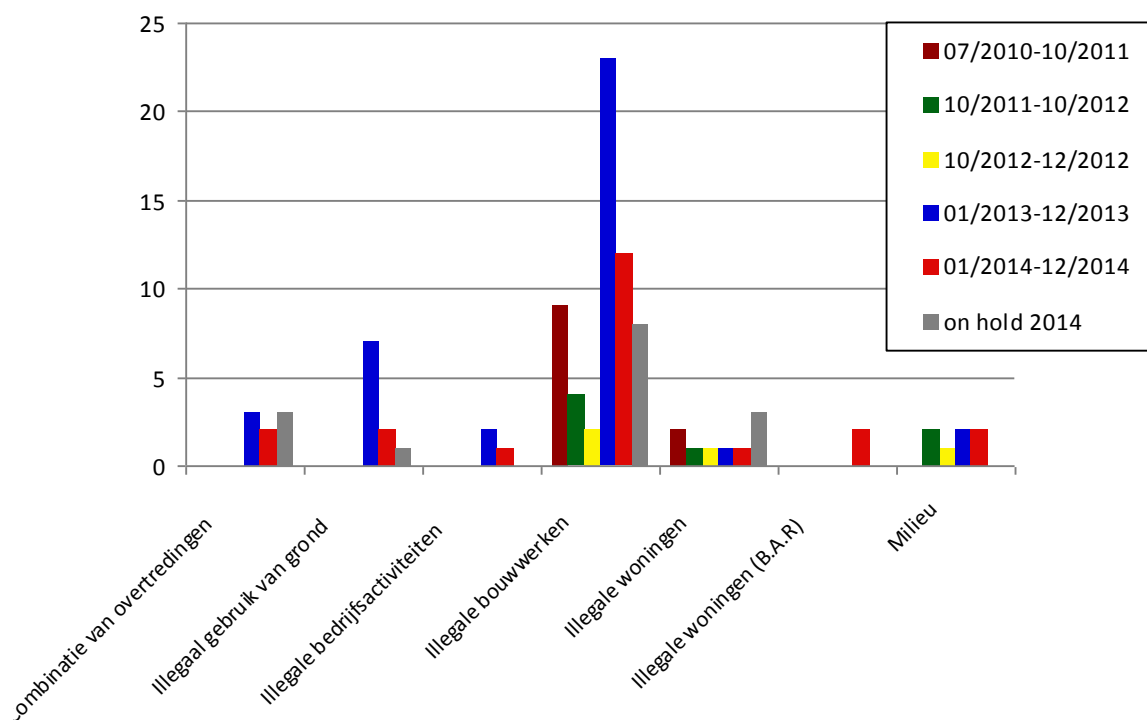
Afhandelingen in Periode:	07/2010- 10/2011		10/2011- 10/2012		10/2012- 12/2012		01/2013- 12/2013		01/2014- 12/2014		←totaal	
Combinatie overtredingen	0	0%	0	0%	0	0%	3	8%	2	9%	5	6%
Illegaal gebruik grond	0	0%	0	0%	0	0%	7	18%	2	9%	9	11%
Illegale bedrijfsactiviteiten	0	0%	0	0%	0	0%	2	5%	1	5%	3	4%
Illegale bouwwerken	9	82%	4	57%	2	50%	23	61%	12	55%	50	61%
Illegale woningen	2	18%	1	14%	1	25%	1	3%	1	5%	6	7%
Illegale woningen (BAR)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	9%	2	2%
Milieu	0	0%	2	29%	1	25%	2	5%	2	9%	7	9%
Totaal	11		7		4		38		22		82	

Overzicht: afhandeling van dossiers periode 2010-2014 uitgesplitst naar categorieën

Uit dit overzicht valt op, dat gedurende de onderzoeksperiode 2010-2014 vooral dossiers op het gebied van illegale bouwwerken zijn afgehandeld (totaal 61%). Daarbij gaat het om meer eenvoudige gevallen: de illegale tuinhuisjes en carports, illegaal geplaatste airco's, illegaal geplaatste reclameborden, etc.

Uit interviews blijkt dat bij illegale bouwwerken de strijdigheid met bestaande regelgeving zonder diepgaand onderzoek is te constateren aan de hand van de beschikbare luchtfoto's. Met deze foto's kan worden vastgesteld sinds wanneer een bouwwerk al dan niet aanwezig is op een perceel. Bovendien kan worden gesteld dat deze categorie gevallen minder ingrijpend is voor burgers en bedrijven en daarmee politiek ook minder gevoelig.

Uit bovenstaand overzicht blijkt een verschil tussen de periode 2010-2012 enerzijds en de periode vanaf 2013 anderzijds. In de periode 2010-2012 worden geen dossiers afgehandeld op het gebied van combinaties van overtredingen, illegale bedrijfsactiviteiten en illegaal gebruik van grond. Vanaf 2013 zien we afhandeling van dossiers in alle categorieën. Grafisch ziet de afhandeling van dossiers over de periode 2010-2014 in de verschillende categorieën er als volgt uit.



Overzicht: grafisch overzicht afhandeling van gevallen 2010-2014 naar categorieën

Afgehandelde dossiers 2010-2012

Afhandelingen in Periode:	07/2010-10/2011		10/2011-10/2012		10/2012-12/2012		←totaal	
Combinatie overtredingen	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Illegaal gebruik grond	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Illegale bedrijfsactiviteiten	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Illegale bouwwerken	9	82%	4	57%	2	50%	15	68%
Illegale woningen	2	18%	1	14%	1	25%	4	18%
Illegale woningen (BAR)	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Milieu	0	0%	2	29%	1	25%	3	14%
Totaal	11		7		4		22	

Overzicht: afgehandelde dossiers periode 07/2010-12/2012

De totale afhandeling van dossiers in de periode 2010-2012 wordt voor 68% gerealiseerd in de categorie illegale bouwwerken en voor 14% in de categorie milieu.

De vier afgehandelde illegale woningen in de periode 2010-2012, geven in het gepresenteerde overzicht een vertekend beeld. Uit interviews blijkt dat in 2010 twee illegale woningen zijn ontruimd vanwege groot risico op brandgevaar. Hier was dus sprake van grote urgentie in het kader van de brandveiligheid.



Daarnaast is in 2011 en 2012 sprake geweest van één illegaal woninggeval, waaraan in het verleden toch reeds een bouwvergunning was verleend en een ander illegaal woninggeval, waarin is geconstateerd dat de illegale situatie niet langer bestond en ook niet zou worden hervat.

Dossierafhandeling op de meer ingewikkelde en politiek gevoelige categorieën⁶⁴ met een behoorlijke maatschappelijke impact, zoals illegale bedrijfsactiviteiten en illegale woningen, wordt niet gerealiseerd. In principe kan dus worden vastgesteld dat in de periode 2010-2012 handhavingskwesaties zijn afgehandeld, die eenvoudig van aard waren, minder impact hebben gehad in de samenleving en dientengevolge politiek minder gevoelig lagen. Kortom lichte gevallen.

Afgehandelde dossiers 2013-2014

Afhandelingen in Periode:	01/2013-12/2013		01/2014-12/2014		←totaal		Onhold 2014
Combinatie overtredingen	3	8%	2	9%	5	8%	3
Illegaal gebruik grond	7	18%	2	9%	9	15%	1
Illegale bedrijfsactiviteiten	2	5%	1	5%	3	5%	0
Illegale bouwwerken	23	61%	12	55%	35	58%	8
Illegale woningen	1	3%	1	5%	2	3%	3
Illegale woningen (BAR)	0	0%	2	9%	2	3%	0
Milieu	2	5%	2	9%	4	7%	0
Totaal	38		22		60		15

Overzicht: afgehandelde dossiers 01/2013-12/2014

Uit bovenstaand overzicht kan worden afgeleid dat vanaf 2013 een lichte spreiding in de afhandeling van dossiers over alle categorieën heeft plaatsgevonden. Het accent in de afhandeling van dossiers ligt evenwel ook in deze periode op de categorie illegale bouwwerken (totaal 58%).

Uit interviews komt naar voren dat vanaf 2013 door de portefeuillehouder handhaving besloten is om de achterstand van handhavingskwesaties uit voorgaande jaren weg te gaan werken. Daarbij is een gefaseerde werkwijze gekozen. Als eerste zijn daarbij de eenvoudige en de recente zaken afgehandeld. Vervolgens zouden in afwachting van de oplevering van het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer, enkele meer ingewikkelde (illegale woningen en bedrijven) in behandeling worden genomen.

In een later stadium in 2013, zijn enkele politiek gevoelige kwesaties opgepakt en heeft het interim-College toestemming gegeven om eigenaren van recent gerealiseerde illegale woningen aan te gaan schrijven. Uit de interviews blijkt dat het van het laatste niet is gekomen, als gevolg van de Raadsnotie van december 2013 en het On-hold zetten van afhandelingen van dossiers in 2014, naar aanleiding van de uitwerking van de Raadsnotie in het coalitieakkoord 2014-2018.

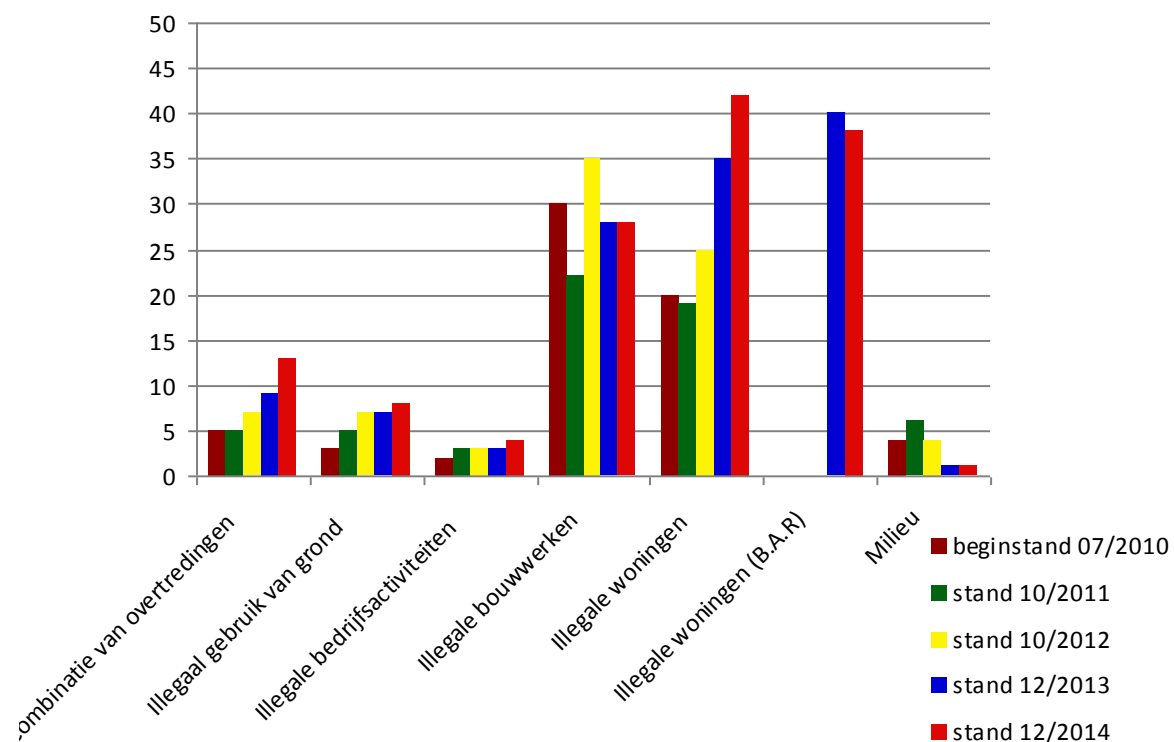
⁶⁴ Ingewikkeld omdat het hier vaak om inspannende onderzoeken gaat en politiek gevoelig omdat het handhaven van bedrijfsactiviteiten en woningen vergaande maatschappelijke gevolgen heeft (respectievelijk werkgelegenheid en persoonlijke economische schade).



Werkvoorraad in bestand 2010-2014

Dat het accent gedurende de gehele periode 2010-2014 op de afhandeling van dossiers binnen de categorie illegale bouwwerken heeft gelegen, is ook terug te vinden in fluctuaties, die zich voordoen in de werkvoorraden per jaar.

Bijgaand heeft de Commissie daartoe een grafische weergave opgemaakt.



	beginstand 07/2010	stand 10/2011	stand 10/2012	stand 12/2013	stand 12/2014
Combinatie van overtredingen	5	5	7	9	13
Illegaal gebruik van grond	3	5	7	7	8
Illegale bedrijfsactiviteiten	2	3	3	3	4
Illegale bouwwerken	30	22	35	28	28
Illegale woningen	20	19	25	35	42
Illegale woningen (B.A.R)	0	0	0	40	38
Milieu	4	6	4	1	1
	64	60	81	123	134

Overzicht: Standen werkvoorraad naar categorieën periode 07/2010-12/2014



In grote lijn blijkt uit bovenstaand overzicht:

- De sterke fluctuaties in de werkvoorraad als het gaat om dossiers in de categorie illegale bouwwerken gedurende de gehele periode 2010-2014.
- Het sterk oplopende aantal dossiers in de werkvoorraad 2010-2014 als het gaat om de politiek gevoelige categorie illegale woningen⁶⁵.
- Het oplopend aantal dossiers in de politiek gevoelige categorie illegale bedrijfsactiviteiten in de werkvoorraad 2010-2014.
- Het oplopend aantal dossiers in de werkvoorraad 2010-2014 als het gaat om de categorie combinaties van overtredingen.
- Het oplopend aantal dossiers als het gaat om de categorie illegaal gebruik van grond in de werkvoorraad 2010-2014.
- De afname van het aantal dossiers in de werkvoorraad 2010-2014 als het gaat om milieu-overtredingen.

4.5 Afwikkeling van dossiers ‘On-hold’ in 2014

De raadsnotie van 12 december 2013 heeft zijn uitwerking gehad in het coalitieakkoord van 2014-2018⁶⁶. Uitgangspunt in de uitwerking van de Raadsnotie in het coalitieakkoord, is dat de oude handhavingsgevallen zoveel mogelijk gelegaliseerd dienen te worden.

Op basis van bovenstaande heeft het College in 2014 besloten om, in afwachting van de vaststelling van het 2^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer, alle lopende handhavingsgevallen ‘On-hold’ te zetten, omdat niet duidelijk is welke peildatum voor legalisering zal worden gehanteerd: 28 maart 1998, de datum waarop luchtfoto’s zijn genomen, of 4 oktober 2012, de datum waarop de regionale woonvisie door de Raad is vastgesteld. De vaststelling van het 2^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer zal daarin duidelijkheid brengen.

Op dit On-hold principe zijn de volgende twee uitzonderingen gemaakt:

1. Bij evident recente zaken, dus overtredingen begaan na 4 oktober 2012, kan handhavend worden opgetreden.
2. De handhavingskwesaties, die voor de vaststelling van de Raadsnotie reeds in de bezwaar- of beroepsfase verkeerden, zijn verder gegaan in de procedure⁶⁷.

Voor de afhandeling van de dossiers in 2014, waarmee reeds een start was gemaakt, heeft dit betekend dat 15 dossiers zijn stopgezet in het proces van afhandeling, anticiperend op de vaststelling van het 2^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer. In het overzicht: ‘afgehandelde dossiers 01/2013-12/2014’ in paragraaf 4.4 is terug te vinden om welke categorie van dossiers dit gaat.

4.6 Productie en stagnatie in de periode 2010-2014

De Commissie heeft de cijfers van het historisch overzicht gerelateerd aan de reconstructie van de besluitvorming, zoals beschreven in hoofdstuk 3.

⁶⁵ Te meer, indien de illegale woningen BAR dossiers daarin worden meegenomen.

⁶⁶ Zie daarvoor paragraaf 3.5: besluitvorming 2014.

⁶⁷ Daarop is voor twee politiek gevoelige gevallen een uitzondering gemaakt.



Ter ondersteuning daarvan, heeft de Commissie gekeken naar de beginstanden per jaar in de periode 2010-2014, de wijze waarop deze bestanden zijn opgebouwd uit dossiers van het betreffende jaar en de jaren ervoor (de werkvoorraden) en de wijze waarop de dossiers worden afgewikkeld binnen deze werkvoorraden. Dit geeft het onderstaande beeld.

Werk- voorraad:	beginstand	afgeh.	stand	afgeh.	stand	afgeh.	afgeh.	stand	afgeh.	stand
	07/2010	07/2010- 10/2011	10/2011	10/2011- 10/2012	10/2012	10/2012- 12/2012	01/2013- 12/2013	12/2013	01/2014- 12/2014	12/2014
lijst 07/2010	64	11	53	6	47	0	11	36	4	32
lijst 10/2011	0	0	7	1	6	2	4	0	0	0
lijst 10/2012	0	0	0	0	28	2	12	14	1	13
bestand 2013	0	0	0	0	0	0	11	73	10	63
bestand 2014	0	0	0	0	0	0	0	0	7	26
Eindtotaal	64	11	60	7	81	4	38	123	22	134

Overzicht: Standen en afhandelingen gerelateerd aan de werkvoorraden

In de kern komt daaruit de volgende hoofdlijn naar voren.

In de periode 07/2010-10/2011 constateert de Commissie uit de reconstructie van de besluitvorming⁶⁸, dat het College, na het opmaken van de lijst van achterstallige dossiers in augustus 2010, de vaststelling van de lijst in feite voor zich uit schuift tot 29 november 2011. In deze periode constateert de Commissie een totale productie van 11 dossierafhandelingen, waarvan 9 dossiers, in de lichte categorie illegale bouwwerken⁶⁹. De afgehandelde dossiers zijn allen afkomstig uit de werkvoorraad die op de lijst van 07/2010 wordt vermeld.

In de periode van 10/2011 tot 12/2012⁷⁰ constateert de Commissie uit de reconstructie van de besluitvorming dat de ambtelijke organisatie gebrek aan capaciteit⁷¹ meldt, als gevolg van het ter hand nemen van 10 door het College geprioriteerde dossiers, die tot grote werkbelasting in verband met bezwaar en beroep leiden. In deze periode constateert de Commissie dat de ambtelijke organisatie, naast bovengenoemde geprioriteerde dossiers als onder handen werk, 11 dossiers afhandelt.

⁶⁸ Zie daarvoor paragraaf 3.1 en 3.2: besluitvorming College 2010 en 2011.

⁶⁹ De 2 afgehandelde dossiers in de politiek gevoelige categorie illegale woningen geven een vertekend beeld. Zoals gesteld in paragraaf 4.4 blijken er 2 gevallen vanwege brandgevaar met urgentie te zijn ontruimd.

⁷⁰ Dit betreft dus de twee momentopnames van 10/2011-10/2012 en van 10/2012-12/2012 gezamenlijk.

⁷¹ Zie daarvoor paragraaf 3.2 en 3.3: besluitvorming van het College 2011 en 2012.



9 afhandelingen daarvan doen zich voor in de lichte categorieën: illegale bouwwerken en milieu⁷². 6 dossiers worden afgehandeld uit werkvoorraad zoals vermeld op de lijst 07/2011 en 5 uit werkvoorraad van de lijsten 10/2011 en 10/2012.

In 2013 constateert de Commissie een toename in de afwikkeling van de dossiers. Van gemiddeld ongeveer 9 afhandelingen per jaar⁷³ in de periode 2010-2012 naar 38 afgehandelde dossiers in 2013. In de afhandeling van 2013 constateert de Commissie een lichte spreiding over de zwaardere categorieën⁷⁴. Daarnaast kan uit bovenstaand overzicht worden afgeleid dat 11 dossiers worden afgehandeld uit de werkvoorraad van de lijst 07/2010, 16 dossiers uit de werkvoorraad van de lijsten 10/2011 en 10/2012 en 11 dossiers uit de werkvoorraad van het bestand 2013.

In 2014 constateert de Commissie dat de afhandeling van dossiers ten opzichte van de productie in 2013 afneemt naar 22 afwikkelingen. Daarnaast wordt de afhandeling van 15 reeds in gang gezette dossiers stopgezet (On-hold). De afhandeling van dossiers concentreert zich, genoodzaakt door de Raadsmotie, hoofdzakelijk op werkvoorraden uit 2013 en 2014. Meer concreet worden 7 dossiers uit de werkvoorraad van 2014 afgehandeld en 10 dossiers uit de werkvoorraad van 2013. De 4 afgehandelde dossiers uit de periode 2010-2012 zijn ingezette handhavingsprocedures, die vóór de vaststelling van de Raadsmotie zijn ingezet.

In de kern constateert de Commissie dan ook, dat:

- De productie in de periode 2010-2012, als gevolg van het bestuurlijke handelen, beperkt blijft tot de lichtere categorieën: illegale bouwwerken en milieu en dat in bestuurlijk/ambtelijk overleg gekozen is voor het oppakken van meer eenvoudige en recente zaken als werkwijze, omdat deze politiek minder gevoelig zouden liggen.
- Binnen de kaders van een duidelijke bestuurlijke aansturing, de ambtelijke productie in 2013 'ongestoord' een grote afhandeling van dossiers laat zien, waarin kwesties worden opgepakt uit de werkvoorraden van eerdere jaren en ook in de meer politiek lastige categorieën.
- De productie in 2014 hoofdzakelijk beperkt blijft tot de afwikkeling van zaken uit 2013 en 2014, als gevolg van het On-hold zetten van de afhandeling van handhavingsdossiers.

De afhandeling van de zwaardere en politiek gevoelige kwesties stagneert daarmee feitelijk gedurende de gehele periode 2010-2014. Bezien we de stand van 12/2014 in het overzicht 'Standen en afhandelingen gerelateerd aan de werkvoorraden' van deze paragraaf, dan kan worden geconstateerd dat 32 van de 64 dossiers van de lijst van 07/2010 nog steeds in het bestand 2014 voorkomen. De lijst waarmee in 2010 is gestart, is in 2014 dus nog voor 50% actueel.

⁷² De 2 afgehandelde dossiers in de politiek gevoelige categorie illegale woningen geven een vertekend beeld. Zoals gesteld in paragraaf 4.4 blijkt 1 geval een illegale situatie waarvan is geconstateerd dat deze niet langer bestond en ook niet zou worden hervat en 1 geval blijkt een illegale situatie, waarin in het verleden een bouwvergunning was verleend.

⁷³ Zie daarvoor het overzicht 'afgehandelde dossiers periode 07/2010-12/2012': 22 dossiers over een tijdbestek van 2,5 jaar.

⁷⁴ Zie daarvoor het overzicht afgehandelde dossiers 01/2013-12/2014 in paragraaf 4.4.



5 Constateringen

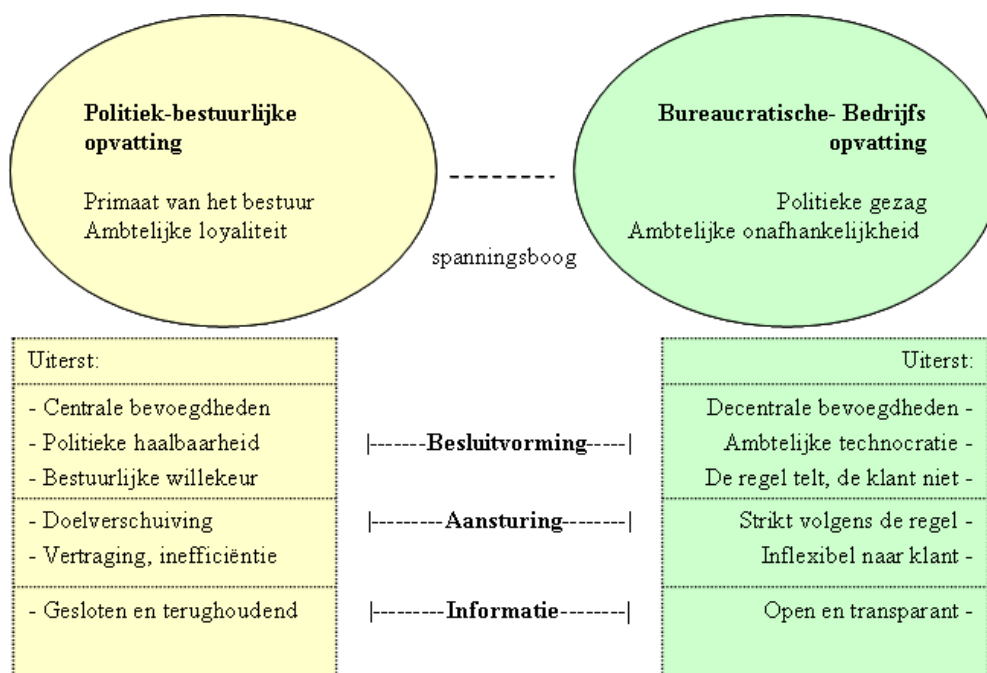
Op basis van de gepresenteerde feiten in de hoofdstukken 2, 3 en 4 stelt de Commissie in dit hoofdstuk samenvattend een aantal zaken vast met betrekking tot de afwikkeling van de handhavingsgevallen. De constateringen moeten gezien worden als opmaat voor een verdere verdieping naar organisatorische knelpunten in de afwikkeling van de handhavingsskwesties in hoofdstuk 6.

5.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen in Meerssen

Voor het doen van de constateringen, roept de Commissie de politiek-ambtelijke verhouding, zoals uiteengezet in paragraaf 2.3.1, in herinnering. In de politiek ambtelijke verhouding gaat het ruwweg om twee uiterste opvattingen, waartussen in het functioneren van een gemeentelijke organisatie een evenwicht moet worden gevonden.

1. De politiek-bestuurlijke opvatting. Deze gedachte volgt de traditionele opvatting als het gaat om politiek-ambtelijke samenwerking. Het gaat uit van het primaat van het politieke bestuur en de ambtelijke loyaliteit, gehoorzaamheid en dienstbaarheid. Het bestuur is gekozen, de ambtenaren zijn benoemd. De eersten zijn de 'baas' en nemen dus de besluiten. De laatsten bereiden de besluiten dienstbaar voor en voeren ze gehoorzaam uit. De politiek-ambtelijk verhouding is in deze opvatting sterk hiërarchisch georiënteerd.
2. De bureaucratische bedrijfsopvatting. Deze gedachte gaat uit van het politieke gezag en de ambtelijke ondergeschiktheid, maar ook van ambtelijke onafhankelijkheid en zelfs, waar nodig, ongehoorzaamheid. Een eigentijdse zienswijze. De ambtelijke onafhankelijkheid dient in dit perspectief als 'checks en balances' voor het politiek primaat door te wijzen op bureaucratische waarden uit wet- en regelgeving en op bedrijfsrationele waarden als efficiëntie en effectiviteit.

Figuurmatig kunnen deze opvattingen als volgt worden neergezet.





Daarbij heeft de Commissie in de figuur aangegeven welke kenmerken de besluitvorming, aansturing en informatievoorziening karakteriseren in genoemde opvattingen. In het vervolg van deze paragraaf wordt dit nader uiteengezet.

5.1.1 Politiek ambtelijke verhoudingen 2010-2012

Bestuurlijke besluitvorming

Uit de reconstructie van de besluitvorming in paragraaf 3.1-3.3, constateert de Commissie in het bestuurlijke handelen⁷⁵ een sterke neiging naar de traditionele politiek-bestuurlijke opvatting. Het College domineert de besluitvorming over handhavingsgevallen. De focus in de besluitvorming heeft daarbij niet zozeer gelegen op koers maken en vasthouden op basis van bestaande beleidskaders maar meer op afzonderlijke handhavingsgevallen.

Bovengenoemde heeft twee effecten gehad:

1. De bestuurlijke besluitvorming heeft geleid tot onduidelijkheid en inconsistentie in koers en richting voor de ambtelijke uitvoering in de aanpak van de achterstallige dossiers.
2. Het besluitvormingsproces vraagt om veel overleg en afstemming over minnelijke oplossingen met inwoners.

Dit heeft geleid tot lange procesduur, inefficiëntie en vertraging in de afhandeling van handhavingsgevallen. Als het gaat om een indicatie van de vertraging, stelt de Commissie uit de vast dat het College de besluitvorming tot vijf maal toe met drie weken uitstelt⁷⁶. Materieel wordt er vanaf 6 augustus 2010, met het tonen van de 1^e lijst van handhavingsgevallen, tot 29 november 2011, geen richtinggevend besluit genomen over de afwikkeling van het totaal bestand aan handhavingsgevallen.

Voorts wordt na het richtinggevend besluit van 29 november 2011, ambtelijk regelmatig melding gemaakt van gebrek aan capaciteit om de omvang van achterstand aan handhavingsdossiers weg te werken. Eind 2012 wordt hieraan invulling gegeven door tijdelijk extra capaciteit beschikbaar te stellen. Tot slot worden er in deze periode 22 gevallen afgehandeld en loopt het aantal gevallen in werkvoorraad op van 64 begin 2010 tot 86⁷⁷ begin 2013.

Ambtelijk adviesproces

Met betrekking tot het onafhankelijk ambtelijk advies in genoemde periode, stelt de Commissie in paragraaf 2.3.3 vast dat de inrichting van het ambtelijk adviesproces eveneens een politiek-bestuurlijke denktrant in zich draagt; de rol van de portefeuillehouder is sturend.

⁷⁵ In het onderstaande beschrijft de Commissie het handelen van het College in deze periode. Ook hier moet worden aangetekend dat het hier de werkwijze betreft van het College met uitzondering van de werkwijze en opvatting van de Burgemeester als formeel verantwoordelijke portefeuillehouder handhaving. Zie daarvoor paragraaf 6.2.2.

⁷⁶ Zie daarvoor paragraaf 3.1 en 3.2: besluitvorming College 2010 en 2011.

⁷⁷ Zie daarvoor paragraaf 4.3: de werkvoorraad handhavingsgevallen 2010-2014.



Het advies- en besluitvormingsproces toont daarmee in haar inrichting risico's als het gaat om het achterblijven van onafhankelijke ambtelijke advisering en ook als het gaat om collegiale bestuursbesluiten. De oplegprocedure moet daarbij dienen als waarborg voor het onafhankelijk ambtelijk advies⁷⁸.

Delegatie en mandatering

Het werkproces toezicht en handhaving kent strikte kaders vanuit wet- en regelgeving. De inkadering dient de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals rechtsgelijkheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid en daarmee het algemeen belang. Vanwege én de waarborg van deze beginselen én redenen van efficiëntie, kiezen veel gemeenten ervoor de beslissingsbevoegdheden in dit werkproces deels of geheel te mandateren aan de ambtelijke organisatie.

Uit de beschrijving van het organisatie- en mandaatbesluit in paragraaf 2.3.2, constateert de Commissie dat het College de beslissingsbevoegdheden in deze periode centraal heeft gehouden. Ieder handhavingsbesluit is via het College gelopen. Daarmee kent ook de inrichting van de mandatering het karakter van de traditionele politiek-bestuurlijke opvatting.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Uit de handhavingsnota uit 2003, zoals in paragraaf 2.4.1 in kernpunten beschreven, is op te maken dat handhaving in de gemeente Meerssen kwetsbaar is als gevolg van een laag bestuurlijk commitment. Daartoe is destijds als beleidsuitgangspunt vastgesteld dat de portefeuille handhaving gepositioneerd moest worden bij de burgemeester, vanwege zijn onafhankelijkheid.

De reconstructie van de besluitvorming in paragraaf 3.3 laat zien, dat de portefeuille handhaving een onduidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid kent. Formeel berust deze bij de burgemeester. Materieel worden de Collegevoorstellen ingebracht dan weer via de burgemeester, dan weer via portefeuillehouder Financiën, Economische zaken en Grondgebiedzaken en dan weer via portefeuillehouder P&O, Welzijn, Sociale- en onderwijszaken. Of anderszins wordt de naam van de inbrengend portefeuillehouder op de stukken in de vergadering gewijzigd.

Uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen

In paragraaf 2.4.3 stelt de Commissie vast dat de wettelijk verplichte jaarprogramma's en verslagen in de periode 2010-2012 geen melding maken over het bestaan van en over achterstanden in de afhandeling van handhavingsdossiers. Ook het vastgestelde handhavingsbeleidsplan van 15 maart 2012, maakt daarvan geen melding. De informatievoorziening aan de Raad is daarmee terughoudend. Een kenmerk van een politiek-bestuurlijke opvatting.

⁷⁸ Zie daarvoor paragraaf 2.3.3: het advies- en besluitvormingsproces.



5.1.2 Politiek-ambtelijke verhouding vanaf 2013

Uit de reconstructie van de collegebesluitvorming in paragraaf 3.4, constateert de Commissie een verschuiving naar de meer eigentijdse opvatting in de politiek-ambtelijke samenwerking. Het interim-College hanteert een meer zakelijke, strikte houding in de bejegening van handhaven.

Delegatie en mandatering

De Commissie constateert in paragraaf 2.3.2 dat de bevoegdheden voor het uitoefenen van bestuursdwang en een last onder dwangsom door het interim-College via het vastgestelde mandaatbesluit van 13 augustus 2013 worden neergelegd bij het afdelingshoofd Ruimte.

1^e plan van aanpak bureau Tonnaer

Voorts constateert de Commissie uit de reconstructie van de besluitvorming in paragraaf 3.4 dat het interim-College een doorbraak realiseert in het proces van afhandeling van de achterstanden in de handhavingsdossiers door middel van de vaststelling van het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer. Dit plan dient als onmisbare koers/strategie voor de afhandeling van de achterstallige dossiers.

Het plan van aanpak van Bureau Tonnaer kent een strikt bestuurlijk juridische insteek. De beginselplicht tot handhaven⁷⁹ als kader staat in de aanpak centraal. Een aanpak die de gangbare ideeën over handhaven tot dan toe uitdaagt.

Raadsmotie

De commissie constateert uit de reconstructie van de besluitvorming in paragraaf 3.4, een interventie van de Raad via de motie op 12 december 2013. De Raad draagt het College per motie op om het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer te herzien. Daarbij zou gedegen onderzoek moeten plaatsvinden naar mogelijkheden voor legalisering en compensatie. Ook de communicatie naar de burgers zou een plek moeten krijgen. De grote maatschappelijke gevolgen en de onrust in de Meerssense samenleving zijn de belangrijkste overwegingen voor de motie. De strekking van de motie heeft ook een plek gekregen in het Coalitieakkoord 2014-2018.

Coalitieakkoord 2014-2018

In paragraaf 2.2.3 constateert de Commissie uit het coalitieakkoord 2014-2018 de manier, waarop het bestuur wil omgaan met handhavingskwesties, zowel de oude handhavingsgevallen als de nieuwe. De strekking van de Raadsmotie wordt hierin overgenomen. Daarnaast valt op dat het College handhaving buiten 'de politieke arena' wil houden. Raadsleden worden opgeroepen zich terughoudend op te stellen bij concrete handhavingskwesties en te handelen volgens de motie 'Nieuw Elan Politiek en Bestuur van de gemeente Meerssen'.

⁷⁹ Het handhavingsproces bestaat uit een aantal stappen, waarvan één stap altijd betekent een onderzoek naar legalisering. Zie: paragraaf 2.1.2 stap 3.



5.1.3 Twee tijdvakken

De politiek ambtelijk samenwerking in Meerssen kent daarmee een ontwikkeling tijdens de onderzoeksperiode 2010-2014.

Het eerste tijdvak duurt van 2010-2012. In dit stadium speelt een verpolitiseerde situatie op de handhavingdossiers. Consistent toepassen van regelgeving als richtsnoer voor de afhandeling van dossiers lijkt ondergeschikt aan de politieke haalbaarheid van de besluiten in de Meerssense gemeenschap. Dit overigens, in tegenstelling tot het uitgangspunt in het coalitieakkoord (zie: paragraaf 2.2.2) dat integriteit van het gemeentebestuur boven elke twijfel verheven moet zijn.

Het tweede tijdvak speelt vanaf 2013 met het aantreden van het interim-College. Met name de bestuurlijke vaststelling voor uitvoering van koers en aanpak 'afhandeling van de achterstanden in de handhavingdossiers' door Bureau Tonnaer, geeft blijk van de aanzet tot een meer zakelijke opvatting. Een manier van kijken, die recht doet aan afspraak is afspraak en objectieve afstandelijkheid zonder aanzien des persoons. Een aanzet die ook de gevestigde opvattingen over handhaven in Meerssen prikkelt.

5.2 Het bestand aan handhavinggevallen

Erfenis uit het verleden

De Commissie constateert in paragraaf 4.2 dat de lijst van handhavinggevallen in 2010 voor 41% van de gevallen bestaat uit kwesties, waarvan de overtreding is geconstateerd in 2005 of daarvoor. Hieruit mag worden afgeleid dat het bestand aan handhavingdossiers, gemeten in 2010, ook al een behoorlijke nasleep vanuit het verleden heeft gekend. Daarmee ziet het bestuur en de ambtelijke organisatie zich in 2010 gesteld voor een grote opgave. Een opgave die de Commissie hier de 'erfenis uit het verleden' noemt.

Oplopende vertraging in de afhandeling van dossiers

Uit het overzicht in paragraaf 4.3, constateert de Commissie dat het aantal achterstallige handhavingskwesties oploopt tegen de achtergrond van de in 5.1.1 beschreven politiek-ambtelijke samenwerking in 2010-2012. Van 64 gevallen in 2010 tot 86 gevallen begin 2013.

Eind 2013 staat het aantal handhavinggevallen in bestand op 123. Dit is inclusief de 40 BAR dossiers, die vanuit het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer zijn ingeboekt. De 'reguliere' aanwas gedurende het jaar is 35. Het aantal afhandelingen bedraagt 38 gevallen. Afgezet tegen de 'reguliere' aanwas⁸⁰, is 2013 het enige jaar waarbij de productie de aanwas overstijgt waarmee dus ingelopen wordt op de achterstand. Vanaf 2014 loopt de achterstand licht op tot 134 gevallen eind december 2014.

⁸⁰ De aanwas bekeken zonder het administratief inboeken van de 40 BAR dossiers als gevolg van 1e plan van aanpak Tonnaer.



Kernconstatering afhandeling van dossiers 2010-2014

Uit het beeld van de afhandeling van dossiers gedurende de periode 2010-2012, constateert de Commissie in paragraaf 4.4 dat de afwikkeling in de kern beperkt is gebleven tot de afhandeling van dossiers in de lichte, politiek ongevoelige categorieën illegale bouwwerken en milieu. Het bestuurlijk handelen, zoals beschreven in paragraaf 5.1.1, maakt dat in de periode 2010-2011 in totaal 22 dossiers worden afgehandeld.

Uit de productiecijfers van 2013 constateert de Commissie in paragraaf 4.3 een toename in de afwikkeling van de dossiers: van gemiddeld 9 afhandelingen per jaar in de periode 2010-2012 naar 38 afgehandelde dossiers in 2013.

In de afhandeling van dossiers in 2013 constateert de Commissie in paragraaf 4.4 een lichte spreiding over de zwaardere categorieën. Voorts constateert de Commissie in paragraaf 4.6 dat in 2013, 15 dossiers uit de, op dat moment, minder recente werkvoorraad van 2010-2011 worden afgehandeld.

Vervolgens constateert de Commissie in paragraaf 4.5 dat de Raadsnotie van december 2013 en de uitwerking daarvan in het Coalitieakkoord 2014-2018 ertoe heeft geleid dat in principe alle handhavingskwesties vanaf 2014 On-hold worden gezet. In paragraaf 4.3 constateert de Commissie dat de afhandeling van dossiers ten opzichte van 2013 afneemt van 38 naar 22 stuks. Tevens wordt de afwikkeling van 15 reeds in gang gezette dossiers stopgezet. Als gevolg van het On-hold principe, is de afwikkeling van de dossiers in 2014 genoopt zich grotendeels te richten op de werkvoorraad van 2013 en 2014 (respectievelijk 10 en 7 dossiers).

In de kern constateert de Commissie daarmee in paragraaf 4.6, dat de afhandeling van de zwaardere en politiek gevoelige kwesties gedurende de gehele periode 2010-2014 stagneert.



6 Organisatorische oorzaken

Tegen de achtergrond van de constatering in hoofdstuk 5, betreft dit hoofdstuk het verder duiden en uitdiepen van specifieke organisatorische oorzaken, die geleid hebben tot de oplopende achterstanden in de afhandeling van handhavingkwesties.

Daarmee brengt de Commissie organisatorische knelpunten in kaart die niet alleen verband houden met het werkgebied handhaving, maar ook van toepassing kunnen zijn op meerdere werkterreinen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag.

6.1 De organisatiegebieden van het OO-model

Voor het duiden van de organisatorische oorzaken gebruikt de Commissie de organisatiegebieden van het Overheidsontwikkelmodel. Het Overheidsontwikkelmodel (OO-model) is een door de Bestuursacademie Nederland ontwikkeld model en is afgeleid van het INK⁸¹ managementmodel

Het model wordt bij veel gemeenten gebruikt als uitgangspunt voor het opstellen van afdelingsplannen en kent tien aandachtvelden, waarvan zes 'organisatiegebieden' en vier 'resultaatgebieden'⁸².

De organisatiegebieden zijn:

1. Beleid en Strategie
2. Leiderschap en Cultuur
3. Medewerkers
4. Financiën/middelen
5. Processen
6. Informatie(systemen)

De resultaatgebieden zijn:

1. Waardering door medewerkers
2. Waardering door doelgroepen
3. Waardering door derden
4. Eindresultaten.

De organisatiegebieden betreffen karakteristieke aspecten van de organisatie, die in dit model vrij analytisch uit elkaar zijn gehaald om zaken te kunnen verklaren. In de praktijk zijn deze gebieden nauw met elkaar verweven⁸³. Naast het verder duiden en uitdiepen van de organisatorische oorzaken, zal de Commissie ook de samenhang tussen de oorzaken aangeven.

⁸¹ Instituut Nederlandse Kwaliteitszorg.

⁸² Een verdere uiteenzetting van het OO-model vindt u terug in bijlage 2.

⁸³ Dat betekent dat bijvoorbeeld strategie zijn effecten kan hebben op medewerkers: Is de strategie duidelijk voor de uitvoering van hun werkzaamheden? Of wijzigt de strategie van dag tot dag? Zo kan ook de informatievoorziening en het besluitvormingsproces effect hebben op bijvoorbeeld het leiderschap: Is er adequate informatie, waarmee de leidinggevende het werkproces kan aansturen?



6.2 Het OO-model toegepast op de situatie

6.2.1 Beleid en strategie

Beleid en strategie 2010-2012

Als het gaat om de strategie is er duidelijke wet-, regelgeving en beleid. In de praktijk hebben deze kaders echter alleen een uitwerking gehad in de ambtelijke adviezen aan het College.

Bij de besluitvorming over handavingskwesties is door het College⁸⁴ meer gekeken naar afzonderlijke gevallen en de politieke haalbaarheid in de Meerssense gemeenschap.

Het uitblijven en hanteren van een duidelijk beleidskader in de collegebesluitvorming in deze periode heeft ertoe geleid dat de ambtelijke uitvoering in de afhandeling van de dossiers een onduidelijke en vaak inconsistente opdrachtstelling heeft gekend. Dit heeft de snelheid van de afhandeling van de dossiers sterk negatief beïnvloedt⁸⁵. Interviewuitkomsten bevestigen dit.

Beleid en strategie vanaf 2013

Het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer heeft in dit strategisch vacuüm een doorbraak gebracht. Het plan levert een kraakhelder afsprakenkader over de manier waarop met de afhandeling van de achterstallige handavingsdossiers zou moeten worden omgegaan. Het accent ligt daarbij op de beginselplicht van handhaven.

Vanuit organisatorisch oogpunt bekeken, heeft de Raadsmotie van 12 december 2013 de beoogde strategie doorbroken en daarmee ook een vertragend effect gehad op de voortgang van de afhandeling van de achterstallige handavingsdossiers. In paragraaf 4.5 maakt de Commissie duidelijk dat, als gevolg van de uitwerking van deze motie in het Coalitieakkoord 2014-2018, in principe alle handavingsgevallen ‘On-hold’ worden gezet.

Bij deze Raadsmotie past wel een nuancering. De ‘erfenis uit het verleden’, waarvan de Commissie spreekt in paragraaf 5.2, maakt dat er mogelijk verschillende politieke standpunten van toepassing kunnen zijn op de afwikkeling van de opgelopen achterstanden in de handavingsgevallen uit het verleden:

- Eén standpunt is dat de gemeente beginselplicht tot handhaven heeft. En dat wet- en regelgeving duidelijk is. Dat betekent dus gewoon handhaven.
- Een ander standpunt is dat de handavingskwesties in sommige gevallen al heel lang spelen. Dat de gemeente het voorheen ook gedoogd heeft. Dat het voor sommige mensen economische schade betekent. En dat het kan leiden tot onrust. Dat betekent dus afwijken van bestaand beleid en zoeken naar mogelijkheden binnen wet- en regelgeving.

De facto wijst de Raad daar ook op in haar argumentatie voor de motie in de raadsvergadering van 12 december 2013. “De fracties VVD en BDM zijn van mening dat het College nog niet voldoende is doorgedrongen van de ernstige maatschappelijke gevolgen en de daarbij behorende onrust”.

⁸⁴ In het onderstaande beschrijft de Commissie het functioneren van het College in deze periode. Ook hier moet worden aangetekend dat het hier de werkwijze betreft van het College met uitzondering van de werkwijze en opvatting van de Burgemeester als formeel verantwoordelijke portefeuillehouder handhaving. Zie daarvoor paragraaf 6.2.2.

⁸⁵ Volgens statistisch onderzoek is een onduidelijke opdrachtstelling de tijdsverspiller nummer één.



Bovenstaande overweging is een politieke afweging. De Commissie constateert alleen dat het vanuit het politiek bestuur (Raad en College) niet mogelijk blijkt om een helder afsprakenkader vast te leggen én ter hand te nemen als koers en richting voor de ambtelijke uitvoering van de afhandeling van de achterstallige handhavingdossiers.

De constatering over de afhandeling van de dossiers in de periode 2010-2014 in paragraaf 5.2 maken duidelijk, dat het uitblijven van zo'n koers heeft geleid tot een stagnatie van de afwikkeling van de zwaardere, politiek gevoelige kwesties gedurende de gehele periode.

6.2.2 Leiderschap en cultuur

Bestuurscultuur

Interviews met bestuurders en oud-bestuurders wijzen op een aantal typische kenmerken in de politieke bestuurscultuur van de gemeente Meerssen.

Samenvattend laten de cultuurkenmerken zich het meest kernachtig formuleren in de term van 'familiecultuur', die zich in het DNA van Meerssen heeft genesteld. Meerssen is per januari 1982 ontstaan door herindeling van, tot dan, zelfstandige gemeenten Bunde, Geulle en Ulestraten. Meerssen bestaat uit vijf woonkernen: Bunde, Geulle, Meerssen, Ulestraten en Rothem. Verdeeld over deze kernen zijn er buurtschappen, als Waterval, Schietecoven, Humcoven en Vliek. Voorts zijn er ook nog gehuchten als onder meer Kasen, Moorveld en Raar.

Elke plek heeft een eigen naam met een eigen geschiedenis en eigen netwerken van mensen (lees: 'families'). Mensen die elkaar kennen, van elkaars achtergrond weten, opkomen voor elkaars belangen. Kortom 'ons kent ons'.

De politieke bestuurscultuur⁸⁶ in Meerssen krijgt daarmee iets heel persoonlijks: men kent elkaar, men gunt elkaar, men helpt elkaar. Maar als er met elkaar wordt gebotst, kan het lang duren voordat daar een punt achter wordt gezet.

De hierboven beschreven bestuurscultuur, heeft volgens geïnterviewden zijn nadrukkelijke effect gehad op het politiseren van handhavingdossiers en op het achterwege blijven van een helder zakelijk afsprakenkader als koers voor een effectieve afwikkeling van de handhavingdossiers.

Bestuurlijk leiderschap 2010-2012

Uit de reconstructie van de besluitvorming rijst allereerst de vraag wie nu materieel bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft gedragen voor de portefeuille handhaving⁸⁷.

Uit interviews blijkt dat er gedurende de periode sprake is geweest van een wethoudersoverleg, naast de formele Collegevergadering. Vanuit het gegeven dat de portefeuillehouder handhaving een andere, meer strikte, opvatting voorstond als het gaat om handhaving, werd er in het wethoudersoverleg op dit punt zaken gedaan. Daarmee is de formele positie van de burgemeester als portefeuillehouder handhaving als het ware 'buiten spel' gezet.

⁸⁶ Zie daarvoor ook het onderzoeksrapport 'In de ban van': paragraaf 3.1.

⁸⁷ De commissie constateert immers in paragraaf 3.3 dat de naam van de indienend portefeuillehouder op de collegestukken regelmatig wordt gewijzigd, ofwel dat de indienend portefeuillehouder een andere is dan de burgemeester als formeel bestuurlijk verantwoordelijke.



Genoemde strikte en consistente opvatting en werkwijze van de Burgemeester als formeel portefeuillehouder Handhaving tegen de achtergrond van de werkwijze in het College, is in deze periode onder meer op de volgende wijze tot uiting gekomen:

- Bij diverse besluiten heeft de portefeuillehouder Handhaving laten aantekenen dat hij zich niet kon vinden in het voorgenomen besluit.
- Hij heeft de portefeuillehouder RO, Milieu en Openbare werken en de portefeuillehouder Financiën, Economische zaken en Grondgebiedzaken nadrukkelijk laten weten dat hij geen verantwoordelijkheid wenste te nemen voor de vaak gekozen creatieve oplossingen om daadwerkelijk handhaven te omzeilen.
- Hij heeft zijn verontrusting over de werkwijze van het College gemeld bij de Commissaris van de Koning(in) en hem op het hart gedrukt dat bij aanstelling van een waarnemer na zijn vertrek het dossier handhaving meer dan gemiddelde aandacht behoeft.

Het bestuurlijk leiderschap kent in deze periode een dominant politiek-bestuurlijke zienswijze; het bestuur beslist en de ambtenaar voert gehoorzaam uit. De besluitvorming is daarbij onderhevig geweest aan de hierboven beschreven typering van de bestuurscultuur.

Geïnterviewden gaan hierin een stap verder. De term 'bestuurlijk cliëntelisme' wordt regelmatig gebruikt. Treffend daarbij is de uitspraak „..het gaat niet zozeer om het handhavingsbeleid, maar of de inwoners van Meerssen goede contacten hebben met Raadsleden of Wethouders..”.

En alhoewel de Commissie hiervoor aanwijzingen heeft door de brief⁸⁸ van de VVD aan het College en de Raad over het gedogen van handhavingstekwesties door portefeuillehouder RO, Milieu en Openbare werken, benadrukt de Commissie hier dat dit meningen zijn en dat de Commissie dit feitelijk niet kan staven. Hiervoor zou nader en ander onderzoek nodig zijn.

Het aan de dag gelegde bestuurlijke leiderschap heeft evenwel gezorgd voor substantiële vertragingen en inefficiëntie in de afhandeling van de dossiers. Een indicatie van deze vertraging is in de constatering in paragraaf 5.1.1 en 5.2 toegelicht.

Ter illustratie van de uitwerking van het leiderschap op efficiëntie en effectiviteit van de ambtelijke uitvoering op dossierniveau, heeft de Commissie in onderstaande de afwikkeling van drie dossiers opgenomen.

De dossiers zijn naar aanleiding van de interviews aangetroffen⁸⁹. De dossiers hebben betrekking op de brief van de VVD over de gedoogbesluiten van het College en betreffen drie van tien door het College geprioriteerde gevallen eind 2011⁹⁰.

⁸⁸ Brief VVD aan College en Raad met registratienummer 2012/3403.

⁸⁹ Hier zijn deze dossiers zuiver aangehaald als illustratie van het bestuurlijk leiderschap, om zo te tonen waarvoor de ambtelijke uitvoering zich gedurende deze periode gesteld ziet.

⁹⁰ Zie daarvoor paragraaf 3.2: Besluitvorming college 2011. De drie gevallen werden met 7 andere gevallen van de lijst afgehaald, die werd voorgelegd aan het College in de vergadering van 29 november 2011. De gevallen hebben dus niet altijd op de lijst van handhavingsgevallen gestaan.



<p>De dossiers gaan over bebouwing, zoals berging, tuinhuis, atelier en bouwen in afwijking van de bouwvergunning op een plek, waar dat volgens de Wabo en het bestemmingsplan niet is toegestaan. Het gaat om drie overtreders. Het ambtelijk advies luidt: handhaven op basis van wet- en regelgeving.</p>	
<p>Globale chronologische gebeurtenissen</p>	
Vanaf 2010	Deze handhavingskwesties staan op de lijst van handhavingsgevallen in afwachting van besluitvorming van het College.
03-2012	Het College besluit deze gevallen te gedogen. De gedoogbesluiten wordt per brief aan overtreders verzonden.
13-04-2012	Brief van VVD met verzoek om herziening van de gedoogbesluiten.
08-05-2012	Brief aan overtreders met voornemen om handhavend op te gaan treden.
06-2012	Briefwisselingen met overtreder 1, inzake: <ul style="list-style-type: none"> • zienswijze tegen voornemen tot handhaving • heroverweging last onder dwangsom en verzoek tot nemen gedoogbesluit • beroep op gelijkheidsbeginsel in relatie tot andere overtreders • verzoek om coulance regeling m.b.t. gestelde termijnen en invordering verbeurde dwangsom.
08-2013	Dwangsom verminderd en bouwwerk verwijderd. Dossier afgehandeld.
06-2012	Briefwisselingen met overtreder 2, inzake: <ul style="list-style-type: none"> • zienswijze tegen voornemen tot handhaving • bereidheid om bouwplan in te dienen • aanvragen van omgevingsvergunning • controlebezoek met als constatering géén uitvoering gegeven aan omgevingsvergunning.
02-2014	Onderzoek legaliseringsmogelijkheden via vergunningsvrij bouwen. Aanpassen bouwplan aan eisen BOR.
06-2012	Briefwisselingen met overtreder 3, inzake: <ul style="list-style-type: none"> • zienswijze tegen voornemen tot handhaving • bezwaarschrift tegen last onder dwangsom • verzoek om voorlopige voorziening bij rechtbank Limburg.
14-01-2012	Rechtbank Limburg: last onder dwangsom geschorst.
10-01-2013	Bezwaarschriftencommissie.
26-03-2013	Collegebesluit: bezwaar is ongegrond (brief 5 april 2013).
05-06-2013	Verweerschrift overtreder inzake beroep bij rechtbank.
18-06-2013	Rechtbank: beroep ongegrond.
18-10-2013	Zitting vz. Raad van State: verzoek om voorlopige voorziening afgewezen.
02-12-2013	Verweerschrift overtreder inzake hoger beroep bij Raad van State.
25-02-2014	Collegebesluit: invorderen verbeurde dwangsommen.
11-04-2014	Zitting Raad van State: beroep tegen invorderingsbeschikking ongegrond.
29-08-2014	Controlebezoek: illegaal gebouw gesloopt, dossier afgehandeld.



Uit interviews blijkt dat de werkinspanning, vanaf het moment van het Collegebesluit tot gedogen en het verzoek tot herziening daarvan via de motie door de VVD tot de uiteindelijke afhandeling van het dossier, ongeveer 250 uren aan ambtelijke capaciteit heeft gekost.

Uitgaande van een normproductiviteit van 1400 uren per fte/jaar, is dat ongeveer 20% van één fte. Dit, in schril contrast tegen de getoonde krappe formatieve bezetting in Meerssen.

Ambtelijk leiderschap 2010-2012

Ook het ambtelijke leiderschap toont kenmerken van de politiek-bestuurlijke denkwijze. De ambtenaar stelt zich loyaal en meegaand op. In deze periode is dit in Meerssen ook als zodanig gebeurd. Geïnterviewden bevestigen dit, maar geven ook aan dat men het meerdere malen niet eens was met de collegebesluiten.

Uit de interviews met het ambtelijk management constateert de Commissie dat het lastig is geweest om zich te ontworstelen uit de situatie met het College. Het heeft, zoals men dat zegt, wel een aantal keren 'geknald' om ambtelijke adviezen gestand te doen. Ondanks de sterke politieke sturing van de wethouders, zijn toch ambtelijk dossiers en voorstellen op tafel gebracht. Zelfs tegen de zin van de portefeuillehouders zijn voorstellen in het College gebracht, die vervolgens werden aangehouden of waarbij in sommige gevallen anders werd besloten.

Bestuurlijk leiderschap vanaf 2013

Het interim-College geeft blijk van een meer bedrijfsrationele en zakelijke denkwijze in haar bestuurlijk handelen⁹¹.

Uit de interviews constateert de Commissie dat bestuurders in deze periode de opvatting zijn toegedaan dat handhavingsgevallen in principe niet aan de bestuurderstafel thuis horen, dat de kans op politisering van de handhavingsdossiers daarmee aanzienlijk vergroot wordt en dat er bestuurlijke afspraken in de vorm van wet- en regelgeving liggen, die voor alle inwoners van Meerssen zouden moeten gelden.

Met betrekking tot het 1^e plan van aanpak van Bureau Tonnaer, geeft het Interim-college in de interviews aan voortvarend te hebben willen doorpakken, mede vanwege de opgelopen vertragingen uit het verleden. De afwikkeling van de handhavingsgevallen zou met de vaststelling van het plan van aanpak snel ter hand kunnen worden genomen⁹².

⁹¹ Zie daarvoor onder meer ook paragraaf 5.1.2.

⁹² Deze snelheid blijkt ook uit Collegebesluit 2013/4099 en het Raadsvoorstel, dat op 27/06/2013 wordt behandeld zie paragraaf 3.4.



Raadsmotie december 2013

Interviews met een aantal fractievoorzitters wijzen uit dat de vastberadenheid (“...linksom of rechtsom, we gaan handhaven...”) waarmee het Interim-college heeft willen handelen, alsmede de inhoudelijke ‘toon’ van het 1^e plan van aanpak, ‘gebotst’ heeft met de bestaande bestuurlijke opvattingen over handhaven.

De Commissie heeft zich beraden over het duiden van deze ‘botsing’. De resultaten uit de interviews spreken zich op dit punt tegen. Op basis daarvan heeft de Commissie in het onderstaande een aantal punten op een rij gezet die van belang zijn in de duiding van de opstelling bij een meerderheid van de Raad en bij het interim-College. De punten haalt de Commissie uit het procesverloop van gebeurtenissen tijdens de onderzoeksperiode.

Overwegingen in de opstelling bij een meerderheid van de Raad:

1. Vastgesteld kan worden dat de Raad pas in 2012 formeel op de hoogte is gebracht over het bestaan en over de achterstanden in de afwikkeling van de handavingsdossiers. De Commissie constateert in paragraaf 5.1.1 dat jaarverslagen, uitvoeringsprogramma’s van 2010-2012 en het handavingsbeleid van 15 maart 2012 daarvan geen melding maken. Interviews wijzen op de brief van de VVD aan het College van 16 april 2012, waarbij voor het eerst is kennisgenomen van de achterstanden in de afwikkeling van de dossiers.
2. Vastgesteld kan worden dat de Raadsmotie van 12 december 2013 niet op zichzelf staat. Uit de reconstructie van de besluitvorming uit 2013 in paragraaf 3.5 valt af te leiden dat de ‘spanning’ tussen interim-College en Raad over deze kwestie zich gaandeweg opbouwt vanaf de raadsvergadering van 27 juni 2013. De Raadsmotie kent dus zijn voorgeschiedenis.
3. Vastgesteld kan worden uit de strekking van de Raadsmotie van 12 december 2013 dat de Raad zorgpunten heeft als het gaat om het ten uitvoer brengen van het 1^e plan van aanpak van Tonnaer als gevolg van de maatschappelijke onrust die dat met zich mee kan brengen. De zorgpunten zitten in een gedegen afweging van alle mogelijkheden voor legalisering voorafgaand aan de uitvoering van de aanpak. Zorgen die verband houden met beginselen van behoorlijk bestuur in combinatie met het uitblijven van stringent handhaven door de gemeente Meerssen in de jaren ervoor en zorgen die ook bij andere gemeenteraden in den lande spelen⁹³. Kortom serieuze beleidsinhoudelijke zorgpunten.
4. Overwogen kan worden of de Raadsmotie past binnen de in deze paragraaf beschreven bestuurscultuur. De Commissie kan dat feitelijk niet staven. Uitkomsten uit interviews spreken zich op dit punt tegen.

Overwegingen in de opstelling van het interim-College:

1. Vastgesteld kan worden, dat tegen de achtergrond van de opgelopen achterstanden in de afwikkeling van de dossiers voortvarendheid en snelheid geboden was en dat in het licht van eerder bestuurlijk leiderschap een strik afsprakenframe moest worden vastgesteld, dat als strategisch kader kon dienen voor de afwikkeling van de dossiers. Een en ander ingegeven door aanwijzingen door de Commissaris van de Koning(in)⁹⁴.

⁹³ Zie daarvoor het discussiestuk voor het gemeentebestuur van de gemeente Putten: ‘werken aan vertrouwen’, waarin naast de beginselplicht tot handhaven ook gewezen wordt op de beginselen van behoorlijk bestuur. De Commissie heeft dit stuk als bijlage 5 toegevoegd.

⁹⁴ Zie daarvoor 6.2.2/Bestuurlijk leiderschap 2010-2012: De acties van de portefeuillehouder Handhaving.



2. Vastgesteld moet worden dat het interim-College terecht de inhoudelijk opvatting heeft gehanteerd dat de eerste stap in het handhavingproces altijd betekent dat wordt bezien of legalisering van een situatie mogelijk is en onderzocht moet worden. Het interim-College heeft dit meerdere malen aan de Raad kenbaar gemaakt. Dit is in de interviews bevestigd en in de wederhoorprocedure van dit rapport herhaald⁹⁵. De Commissie duidt deze stap ook in paragraaf 2.1.2, waarin het handhavingproces wordt beschreven.
3. Vastgesteld kan worden uit de reconstructie van de besluitvorming in paragraaf 3.4 dat de zorgen van de Raad ambtelijk overwogen worden in het advies aan het interim-College bij de afweging van bureaus voor de uitvoering van 1^e plan van aanpak. De voortvarende aanpak van bureau Tonnaer heeft daarbij geprevaleerd boven de aanpak van Bureau BMC, die voorstelt in eerste instantie nader onderzoek te doen naar woningsplitsingen om te bezien of er meer criteria te vinden zijn op grond waarvan regio en provincie kan instemmen met (gedeeltelijke) legalisering.
Een aanpak waarvan het ambtelijk advies zegt: “Dat daarmee enerzijds tegemoet wordt gekomen aan de zorgvuldigheid van de verdere besluitvorming van het College en aan de wens van de Gemeenteraad om alles goed af te wegen in het kader van mogelijkheden voor legalisering. Dat daarmee anderzijds de aanpak van illegale woningsplitsingen verder vooruit wordt geschoven in de tijd met het risico dat in de toekomst in deze gevallen niet meer handhavend zal worden opgetreden”.

Terugkijkend constateert de Commissie in de overweging van deze punten, dat het hier gaat om twee verschillende belevingswerelden die tegenover elkaar hebben gestaan. De belevingswereld van de Raad gaat over zorgvuldigheid en gedegen onderzoek vooraf, wellicht ingegeven vanuit een bestuurscultuur die een sterke verbondenheid kent met de samenleving. Bij de belevingswereld bij het apparaat en interim-College heeft voortvarendheid de overhand, zo blijkt uit bovenstaand ambtelijk advies. Dat wil overigens niet zeggen dat deze voortvarendheid ten koste zou gaan van zorgvuldigheid in de afwegingen.

Het vasthouden aan deze belevingswerelden over en weer, heeft nadelig uitgewerkt op het proces van draagvlakontwikkeling bij een meerderheid van de Raad en tussen Raad en interim-College. Daarmee lijkt gaandeweg de weerstand eerder gezeten te hebben in het proces van omgang met elkaar en beeldvorming over elkaar⁹⁶, dan in de inhoudelijke standpunten.

De vraag is of meer open aandacht voor de verschillen in deze belevingswerelden gedurende het proces van het opmaken van het 1e plan van aanpak, met vroegtijdige consultatiemogelijkheden voor de Raad om wensen en zorgpunten kenbaar te maken en met uiteenzetting van het belang van voortvarendheid en de achtergronden daarvan door het interim-College, had kunnen bijdragen aan meer begrip over elkaars standpunten.

⁹⁵ Letterlijke tekst van het interim-College uit de wederhoorprocedure:

Het interim-college heeft bij herhaling aangegeven dat de eerste stap van het handhavingproces altijd betekent dat wordt bezien of legalisering van een situatie mogelijk is (een bestuurlijke en ambtelijke maximale invulling van het “Ja, tenzij...”-principe). Pas indien legaliseren van een situatie niet tot de mogelijkheid behoort wordt de inzet van zwaardere instrumenten (vervolg van de processtappen) overwogen. Ondanks deze herhaalde toelichting was deze uitleg voor de toenmalige Gemeenteraad niet afdoende. Juist deze houding is naar onze mening indicatief voor de toen heersende bestuurscultuur, met name binnen een groot deel van de toenmalige Raad. Een cultuur die werd bevestigd door de wijze waarop enkele raadsleden invulling gaven aan hun ‘ombudsrol’ op het gebied van lopende handhavingdossiers. In het kader van de bewaking van integer bestuurlijk handelen, heeft het interim-College de Raad willen behoeden voor enige vorm van cliëntelisme door vaak verzochte details over individuele handhavingdossiers buiten de ‘politieke arena’ te houden.

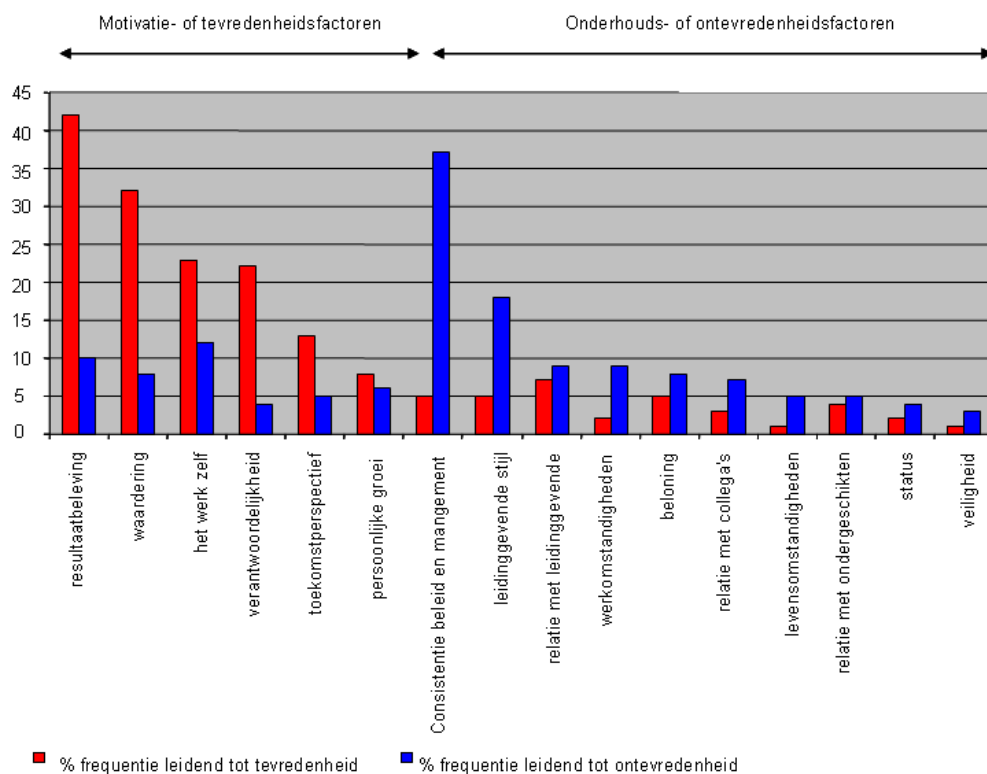
⁹⁶ Mogelijk beeldvorming: Snelheid en voortvarendheid in de opstelling van het interim-College hoeft niet direct onzorgvuldigheid te betekenen en zorgvuldigheid in de opstelling van de Raad hoeft niet direct een vertragingstactiek te betekenen.



De opmaak van het 1^e plan van aanpak zou daarmee het karakter hebben gehad van een ‘open -plan-proces’ in plaats van de juridisch expertmatige insteek die het heeft gekend.

6.2.3 Medewerkers

Onduidelijke en inconsistente doel- en opdrachtstelling van het bestuur voor de ambtelijke uitvoering, heeft een uitwerking op de motivatie waarmee medewerkers functioneren. In dit verband wijst de Commissie op het ‘two factor model’ van Herzberg⁹⁷, waarbij inconsistentie van beleid en management wordt aangemerkt als dé belangrijkste ontevredenheidsveroorzaker in een organisatie. De uitkomsten hiervan zijn in onderstaand figuur weergegeven.



Overzicht: Two factor model van Herzberg

De blauwe staven geven aan dat, wanneer aan het daaraan gerelateerde aspect niet wordt voldaan, dit direct tot ontevredenheid in de organisatie leidt. Herzberg noemt deze factoren dan ook onderhoudsfactoren; factoren die het management moet onderhouden om ontevredenheid bij medewerkers te voorkomen. De hoogste onderhoudsfactor is volgens dit onderzoek ‘inconsistentie in beleid en management’. In de figuur de hoogste blauwe staaf.

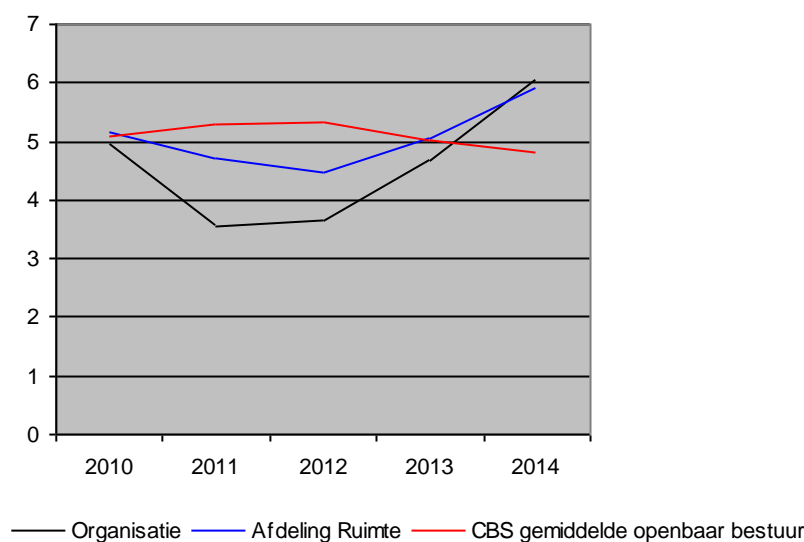
Uit interviews blijkt de ontevredenheid van medewerkers op het punt van inconsistentie in de beleidsvoering uitdrukkelijk. Medewerkers geven aan moedeloos te worden van het feit dat zij beleid maken, het bestuur dit ook vaststelt, maar er vervolgens niet naar handelt. Treffend daarbij is de volgende uitspraak: “..de inkt van het nieuwe beleid is nog niet droog, of er wordt alweer een nieuwe uitzondering gemaakt..”.

⁹⁷ Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. (1959): The motivation to work.



Naar aanleiding van de inconsistentie van beleidsvoering, komt uit de interviews naar voren dat in het bijzonder de Raadsmotie van 12 december 2013 door de ambtelijke organisatie wordt ervaren als terug naar de oude bestuurlijke cultuur⁹⁸. Een helder, door het College vastgesteld, kader om de ‘oude’ handavingsdossiers (“..nu eens eindelijk..”) op te pakken en voortvarend af te handelen wordt volgens de geïnterviewde ambtenaren doorkruist.

In interviews met het management wordt de gelatenheid bij de medewerkers bevestigd. Het management brengt dit in verband met de stijgende ziekteverzuimcijfers van de laatste jaren. Onderstaand overzicht van de ziekteverzuimpercentages⁹⁹ toont inderdaad een stijgende lijn in de gemeente Meerssen vanaf ongeveer 2012.



	2010	2011	2012	2013	2014 ¹⁰⁰
Organisatie	4,94	3,54	3,65	4,67	6,09
Afdeling Ruimte ¹⁰¹	5,15	4,72	4,49	5,06	5,90
CBS gemiddelde openbaar bestuur	5,10	5,30	5,33	5,02	4,80

Overzicht: ziekteverzuimcijfers gemeente Meerssen 2010-2014 in %

Opvallend daarbij is dat de verzuimpercentages bij de afdeling Ruimte in het algemeen hoger liggen dan het gemiddelde in de organisatie en dat het gemiddelde ziekteverzuim van de organisatie vanaf 2014 breekt met de traditie om lager te liggen dan het landelijk gemiddelde voor de sector openbaar bestuur volgens de CBS metingen.

⁹⁸ Na een periode van een meer zakelijke en duidelijke aanpak door het interim-College.

⁹⁹ Inclusief zwangerschapsverlof.

¹⁰⁰ Ziekteverzuim 2014: bij Meerssen t/m 31-8-2014 en bij CBS 1^e en 2^e kwartaal dus t/m 31-06-2014.

¹⁰¹ Vóór 2013 de afdeling BOMIL.



De gelaten houding bij medewerkers wordt ook bevestigd in de interviews met het bestuur en oud-besturen. Volgens hen vloeit deze over het algemeen voort uit het (lange tijd) niet erkennen van rol, kennis en kunde van de ambtenaren. Dit, met als belangrijk neveneffect een afwachtende, zekerheidszoekende houding in het ambtelijke apparaat.

De houding van medewerkers is dan ook te verklaren uit de dominante positie die bestuurders innemen in de politiek ambtelijke verhouding van 2010-2012 en wordt exact beschreven in het onderzoeksrapport 'In de ban van'¹⁰².

“De wil van de portefeuillehouder is wet en de ambtenaar kijkt logischerwijs de kat uit de boom. Actief denken wordt minder gewaardeerd, proactief denken nog minder. Als je een paar keer je neus hebt gestoten wordt het motto: “U vraagt wij draaien”

6.2.4 Financiën/middelen

De ambtelijke capaciteit, wordt in het raadsvoorstel van 26 september 2013 aangeduid als één van de hoofdoorzaken voor de achterstanden in de afhandeling van handhavingssdossiers. De Commissie wijst in dit verband op de ‘erfenis uit het verleden’ in paragraaf 5.2. De bestaande capaciteit kan natuurlijk niet genoeg zijn om de opgebouwde achterstanden uit het verleden als het ware in te halen. Dat lijkt logisch.

In het ambtelijke advies van 27 november en 4 december 2012 wordt melding gemaakt van het gebrek aan capaciteit. Het college besluit in december 2012 om de ambtelijke capaciteit tijdelijk uit te breiden voor een half jaar met een verlenging daarvan voor nog een half jaar in juni 2013.

Het gebrek aan ambtelijke capaciteit lijkt zich in Meerssen ook structureel en meer organisatiebreed te manifesteren. In dit verband wijst de Commissie hier op:

- het raadsvoorstel van 27 februari 2014, waarin achterstanden als gevolg van gebrek aan capaciteit worden gemeld;
- de financiële scan van BMC en de formatierapportage van Berenschot in paragraaf 2.5, die beiden een krappe formatieve bezetting constateren.

De rapportage van Berenschot van oktober 2014 toont in het algemeen dat de omvang van de netto formatie in Meerssen 17% is kleiner dan het gemiddelde van de referentiegemeenten.

De rapportage duidt ook op formatiegegevens van taakgebieden, die met het taakgebied handhaving samenhangen. Zo geeft de rapportage aan dat:

- het taakgebied APV, Stadswacht/toezicht openbare ruimte in Meerssen een hogere formatie (+115%, +2,0 fte) heeft in vergelijking met het gemiddelde in de referentiegroep;
- het taakgebied Beleid en vergunningverlening Ruimtelijke Ordening/Volkshuisvesting een lagere formatie (-42%, -6,0 fte) heeft in vergelijking met het gemiddelde in de referentiegroep.

Specifieke formatiegegevens over het taakgebied handhaving toont de rapportage van Berenschot niet. De Commissie zal hier nader op ingaan in paragraaf 6.2.6.

¹⁰² Zie hiervoor het onderzoeksrapport 'In de ban van': paragraaf 3.2.



6.2.5 Informatie(systemen)

Operationele managementinformatie 2010-2012

Gedurende de periode 2010-2012 is er geen doorlopend zicht geweest op de werkvoorraad handhavingsgevallen en de mutaties daarin. Er is gebruik gemaakt van handmatige registratie uit het archief en opmaak van lijsten van handhavingsgevallen, als momentopnames ('foto's en geen film'). Dat betekent dat gedurende deze periode geen managementinformatie is geweest, als het gaat om:

- de handhavingdossiers en mutaties in de werkvoorraad dossiers;
- kenmerken van de handhavingdossiers als: ID nummer, jaartal van de overtreding, constatering via inspectierapport, etc.;
- de categorie van de overtreding;
- de stand van de dossiers in de verschillende stappen van het handhavingsproces;
- de doorlooptijden van de verschillende stappen, met deadlines;
- capaciteitsinzet in uren per dossier, in de verschillende stappen van het handhavingsproces en de normtijden die daarvoor gelden in kengetallen.

De Commissie merkt in dit verband op dat zonder deze managementinformatie, überhaupt slechts beperkt managementsturing op het werkproces heeft kunnen plaatsvinden. De achterblijvende managementinformatie wordt bevestigd uit interviews.

Operationele managementinformatie vanaf 2013

Vanaf 2013 constateert de Commissie wel managementinformatie over het operationele werkproces. De managementinformatie is opgebouwd in een stand-alone Excel-sheet. Aandachtspunt in deze managementinformatie is het up-to-date houden van de informatie, zodat de historie van de productie traceerbaar blijft. Dit is van belang voor de aansturing van het werkproces. De Excel sheet wordt nog te zeer gebruikt als een werklijst en niet voor het genereren van stuurinformatie. Dit maakt op de Commissie geen professionele indruk.

In dit verband wijst de Commissie op het belang van geïntegreerde informatievoorziening. Het informatiesysteem over handhavingsgevallen zou minimaal geautomatiseerd moeten kunnen communiceren met de GBA¹⁰³, de BAG en de DocMan applicaties. Een stand-alone Excel versie maakt dit onmogelijk. Implementatie van de module van Squit XO voor handhavingsgevallen zou dit wel mogelijk moeten kunnen maken en het werkgebied handhaving van een meer eigentijdse informatievoorziening moeten kunnen voorzien.

De uitvoeringsprogramma's vanaf 2012 melden dat de gemeente Meerssen vanaf medio 2011 een geautomatiseerd monitorings- en registratiesysteem Squit-XO voor alle taakvelden die vallen binnen de fysieke leefomgeving operationeel heeft. Voor het handhavingsproces is dit thans nog niet gerealiseerd.

¹⁰³ Huisnummeruitgiften zouden daarmee gelijk gerelateerd kunnen worden aan mogelijke woningsplitsingen.



Strategische informatievoorziening

Als het gaat om de strategische informatievoorziening constateert de Commissie dat de politiek-bestuurlijke denktrant heeft doorgewerkt in dit organisatiegebied. De informatievoorziening over het bestaan van en de afhandeling van achterstanden van de oude handhavingsgevallen via uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen heeft in de periode 2010-2012 niet plaatsgevonden. De informatievoorziening aan de Raad is daarmee terughoudend geweest¹⁰⁴.

6.2.6 Processen

Het primaire proces Handhaving

De Commissie heeft het werkproces¹⁰⁵ onderzocht, dat betrekking heeft op de bestuursrechtelijke afhandeling van handhavingsgevallen op het gebied RO en Milieu. De gevallen betreffen gevallen, die in een bestuursrechtelijk handhavingstraject terecht zijn gekomen en waarbij sprake kan zijn van last onder bestuursdwang of last onder dwangsom.

In de gemeente Meerssen kent dit werkproces een totale bezetting van 0,5fte tot 4-12-2012 en 1,0fte vanaf 4-12-2012^{106/107}. De Commissie heeft deze formatieve bezetting vergeleken met de formatieve bezetting van de gemeenten Best, Gennep en Heeze-Leende¹⁰⁸ van hetzelfde werkproces. Dit geeft het onderstaand beeld op hoofdlijn.

Gemeente	aantal inwoners	aantal fte	fte/1000 inwoners
Best	29.000	0,75	0,026
Gennep	16.500	0,41	0,025
Heeze-Leende	15.000	1,00	0,067
Gemiddeld	20.167	0,72	0,039
Meerssen tot 4-12-2012	19.000	0,50	0,026
Meerssen vanaf 4-12-2012	19.000	1,00	0,053

Overzicht: vergelijking formatieve bezetting taakgebied handhaving

1. Formatieve bezetting 2010-2012

Op grond van deze gegevens constateert de Commissie dat tot eind 2012 de formatieve bezetting in de gemeente Meerssen (0,026 per 1.000 inwoners) lager is geweest dan het gemiddelde van de referentiegemeenten (0,039 per 1.000 inwoners).

¹⁰⁴ Zie daarvoor paragraaf 5.1.1: Politiek ambtelijke verhouding 2010-2012.

¹⁰⁵ Zie daarvoor paragraaf 1.3: Reikwijdte van het onderzoek.

¹⁰⁶ Incidenteel tot eind 2013 en structureel vanaf 2014.

¹⁰⁷ De extra 0,5 fte in het kader van het projectbudget uitvoering plan van Aanpak Tonnaer vanaf 1 januari 2014 is hier buiten beschouwing gelaten.

¹⁰⁸ Op basis van de handhavingsprogramma's uit 2012 van betreffende gemeenten.



De formatieve bezetting in Meerssen is in deze periode wel nagenoeg gelijk aan de formatieve bezetting van de gemeente Best en Genneep. Echter, laatstgenoemde gemeenten kennen een substantieel hogere mate van mandatering van besluitvormende bevoegdheden¹⁰⁹ aan het ambtelijk apparaat ten opzichte van Meerssen en daarmee dus een efficiënter ingericht besluitvormingsproces binnen het werkgebied Handhaving.

Tegen die achtergrond is de formatieve bezetting van Meerssen ten opzichte van genoemde referentiegemeenten in deze periode dan ook krap te noemen. En te krap, afgezet tegen het doorlopend streven naar minnelijke oplossing met gehandhaafden in deze periode, conform de 'Ja, tenzij' gedachte.

2. Formatieve bezetting 2013-2014

Vanaf 2013 kent het werkproces een ruimere formatieve bezetting. De bezetting ligt hoger (0,053 per 1.000 inwoners) dan het gemiddelde van de hierboven genoemde referentiegemeenten (0,039 per 1.000 inwoners), echter is lager dan de gemeente Heeze-Leende (0,067 per 1.000 inwoners). Met het mandateren van bevoegdheden aan het ambtelijk apparaat in 2013, mag in grote lijn worden vastgesteld dat Meerssen hiermee voor dit taakgebied voldoende formatie beschikbaar heeft. Dit wordt door geïnterviewden ook bevestigd.

Indien we de productiegegevens in paragraaf 4.3 bezien, dat kan worden geconstateerd dat in 2013¹¹⁰ de aanwas aan handhavingdossiers wordt opgevangen door deze formatie. Het aantal bijgekomen dossiers betreft 35¹¹¹ stuks en het aantal afgehandelde dossiers betreft 38 stuks. Bovenstaande betreft de formatieve bezetting in een reguliere situatie. De huidige formatieve bezetting is niet voldoende voor het wegwerken van de achterstallige dossiers.

3. Mandateren van bevoegdheden

Mandatering van bevoegdheden aan het ambtelijk apparaat kent twee belangrijke voordelen.

1. Het versterkt de ambtelijke onafhankelijkheid als tegenwicht aan mogelijke partijdigheid vanuit de politiek. Daarmee worden belangrijke waarden als rechtsgelijkheid gewaarborgd.
2. Het versnelt de besluitvorming over handhavinggevallen, waardoor de efficiëntie van het proces van afhandeling van handhavinggevallen wordt vergroot.

¹⁰⁹ Zie daarvoor hieronder: 3. mandateren van bevoegdheden.

¹¹⁰ 2014 is vanwege het 'On-hold' zetten van de handhavingskwesties geen goede vergelijking.

¹¹¹ Dit betreft de 'reguliere' aanwas. Dus exclusief de BAR dossiers.



De mandatering van de handhavingsbesluiten aan de ambtelijke organisatie is bij de referentiegemeenten Best, Gennep en Heeze-Leende als volgt ingericht.

Gemeente	Mandatering
Best	De manager van de afdeling Uitvoering is de gemandateerde voor de uitoefening van toezicht en handhavingszaken. De bijzondere voorwaarde hierbij is dat de Portefeuillehouder Handhaving vooraf wordt geïnformeerd. In het Mandaatregister (artikel 6) zijn algemene voorwaarden opgenomen in welke situatie(s), onder andere bestuurlijke/politieke gevoeligheid, het College bevoegd blijft.
Gennep	De regisseur handhaving is volledig door B&W gemandateerd voor alle besluiten die met toezicht en handhaving te maken hebben. Dit houdt in dat hij alle uitgaande documenten aangaande toezicht en handhaving namens het College ondertekent. Alleen indien sprake is van beslissingen op bezwaar of indien er sprake is van politiek gevoelige kwesties, vindt besluitvorming plaats door het College.
Heeze-Leende	Alle handhavingbesluiten lopen via het College. Het afdelingshoofd is wel gemandateerd om deze besluiten te nemen, echter het College wenst bij deze besluitvorming expliciet betrokken te worden. Dit hangt samen met het feit dat handhaving in sommige gevallen gevoelig kan liggen. Het college wenst daarom vooraf over alle handhavingsgevallen geïnformeerd te zijn.

Overzicht: mandatering van beslissingsbevoegdheden in de referentiegemeenten

Opvallend aan deze kwalitatieve vergelijking is dat de referentiegemeente met de laagste mate van mandatering (Heeze-Leende) tevens de hoogste formatieve bezetting (0,067 per 1.000 inwoners) kent en dat de gemeente met de hoogste mate van mandatering (Gennep) de laagste formatieve bezetting kent (0,025 per 1.000 inwoners)¹¹².

Voor de gemeente Meerssen geldt dat dit potentiële efficiëntievoordeel pas medio 2013 door het Interimcollege is 'ingeboekt' door middel van het mandateren van bevoegdheden aan het afdelingshoofd Ruimte (collegebesluit van 13 augustus 2013).

4. Productie en productiviteit

Naast de formatie, heeft de Commissie ook de productiviteit in de periode 2010-2014 doorgelicht. Om dit kunnen te doen, sluit de Commissie aan bij de productiegegevens uit paragraaf 4.3. Daarnaast heeft de Commissie een aantal dossiers uit de administratie van 2013 geselecteerd.

¹¹² Bij gemeente Gennep zijn handhavingszaken geen issue. Deze kwesties komen, uitzonderingsgevallen daargelaten, nooit op de Colleetafel. De Raad bemoeit zich niet (expliciet) met handhavingskwesties. Het naleefgedrag van de burgers is in deze gemeente groot. Bij gemeente Heeze-Leende hebben de meeste handhavingsgevallen betrekking op het grote buitengebied waarover deze gemeente beschikt (Heeze-Leende is een gemeente met een relatief grote oppervlakte). In deze gemeente hebben handhavingsgevallen een ruime bestuurlijke aandacht. Ook raadsleden hebben de neiging om zich met individuele kwesties te bemoeien c.q. te lobbyen, in het belang van de gehandhaafden.



Uit de selectie blijkt een totale raming van 4850,2 uren voor 130 dossiers. Dit levert een gemiddels aantal uren van 37,31 uren per dossier als kengetal¹¹³. De gemeente Meerssen hanteert 1400 productieve uren als norm voor 1fte per jaar.

Daarmee ontstaat onderstaande beeld als het gaat om de productiviteit in het werkproces handhaving in de onderzoeksperiode 2010-2014.

	Aantal uren geselecteerde dossiers	Aantal dossiers in selectie	Uren/aantal dossiers	Productieve uren/jaar/fte	
Kengetallen	4850,2	130	37,31	1400	
		Gemiddelde productie 07/2010-12/2012	Productie 2013	Productie 2014	Productie 2014 + on hold
Aantal afgehandelde dossiers		8,80	38	22	37
Aantal uren/afgehandeld dossier		37,31	37,31	37,31	37,31
Totaal gemaakte productieve uren		328,32	1417,75	820,80	1380,44
Beschikbaar fte/uren 2010-2012	0,5 fte	700			
Beschikbaar fte/uren vanaf 2013	1 fte		1400	1400	1400
Productiviteit in %		47%	101%	59%	99%
Overzicht: productie en productiviteit afhandeling dossiers 2010-2012					

Uit het overzicht kan worden geconstateerd dat de productiviteit in 2013 (100%) een stuk hoger ligt dan de gemiddelde productiviteit in de periode van 07/2010-12/2012 (47%) en dat de productiviteit in 2014 tussen de 59% (zonder On-hold productie) en de 99% (met On-hold productie) heeft gelegen.

Het is niet mogelijk exact vast te stellen waaraan de verhoging van de productiviteit in het werkproces handhaving is toe te schrijven: aan het bestuurlijk handelen, aan het mandateren van bevoegdheden aan het ambtelijk apparaat of aan ambtelijk efficiëntie.

Opvallend is wel dat de hoogste productiviteit is gerealiseerd in het jaar 2013, waarin de ambtelijke organisatie onder een duidelijke bestuurlijke aansturing 'ongestoord' heeft kunnen functioneren.

Het ambtelijk advies- en besluitvormingsproces

De Commissie heeft eerder gewezen op het risico van het achterblijven van het onafhankelijk ambtelijke advies¹¹⁴ in de inrichting van het ambtelijk adviesproces. De oplegprocedure zou daarvoor als waarborg moeten dienen.

¹¹³ De Commissie wil hierbij nadrukkelijk aantekenen dat het bij dit kengetal gaat om een gemiddelde. Het kengetal is hier dan ook vooral bedoeld om de productiviteit in de verschillende jaren van de onderzoeksperiode 2010-2014 met elkaar te kunnen vergelijken en dus niet als een 'harde' productienorm.

¹¹⁴ Zie daarvoor paragraaf 5.1.1: Politiek ambtelijke verhouding 2010-2012.



De Commissie stelt vast dat deze waarborg slecht theoretisch heeft bestaan. Feitelijk heeft zij in deze onderzoeksperiode geen oplegnotities aangetroffen. Daarenboven wijzen interviews uit dat het gebruik van de oplegnotitie bij verschil van mening met portefeuillehouder in het ambtelijk apparaat als ‘not done’ werd en wordt ervaren.



Bijlagen

Bijlage 1 Behandeling conceptvoorstel 08-08-2011

Vervolg-blad

- Weeterstraat ; ✓
- , Weert ; ✓
- , Prinses Irene weg ; ✓
- Eijkskensweg (2x: illegaal bouwwerk/bewoning en houtsingel); ✓
- , Andreas Sauerlaan; ✓
- ② het doen toekomen van een last onder dwangsom:
 - , Dolmansstraat ; *gedoog*
 - (al uitgevoerd op basis van separate besluitvorming); ✓
 - , Hulserstraat ; ✓
 - , Kuiteneindestraat 49; ✓
 - , Bunderstraat (woningsplitsing); ✓
 - , Bunderstraat ; ✓
 - , Bunderstraat ; ✓
 - , Vliegenstraat ; ✓
 - , Bunderstraat ; ✓
 - , Heerenstraat (illegale appartement); ✓
 - , Veeweg ; ✓
- ③ het invorderen van verbeurde dwangsommen:
 - , Bunderstraat *Roogveldstraat 15; afgevoerd*
 - , Hekstraat ; ✓
- 4. de overtreders te verzoeken om een (gewijzigd) bouwplan in te dienen:
 - , Eijkskensweg ; ✓
 - , Groeneweg ; ✓
 - , Tussen de Bruggen ; ✓
 - , Holstraat ; ✓
 - Houthemmerweg ; ✓
- ⑤ het nemen van een actief gedoogbesluit:
 - , Sint Catharinastraat ; ✓
 - , De Kling ; ✓
- 6. aanhouden in afwachting afloop van gestelde termijn:
 - , Beekerweg ; ✓
 - , Brommelen ; ✓
 - , Hulserstraat ; ✓
 - , Vliek ; ✓
 - , Klinkenberg ; ✓
 - , Raar ; ✓
 - , Heerenstraat ; ✓
- 7. aanhouden in afwachting van wijziging in ruimtelijk beleid:
 - , Proost de Beaufortstraat ; ✓
 - , Waterval ; ✓
 - , Tussen de Bruggen ; ✓
 - , Cazenderstraat ; ✓
 - e.a., Lange Raarberg ; ✓
 - , Zonkampweg ; ✓
- 8. aanhouden in afwachting nadere besluitvorming college B&W / gesprek poho:
 - , Proost Willemstraat ; ✓
 - , Volderstraat ; ✓
 - , Hulserstraat ; ✓
 - , Humcoverstraat ; ✓
 - , Bunderstraat ; ✓
 - , Processieweg ; ✓
 - , Snijdersberg t/m ; ✓
- 9. monitoren van verdere gang van zaken:
 - , Beekstraat ; ✓
 - , Oostbroek ; ✓
 - , Genzon en Genzonweg ; ✓
 - , Tussen de Bruggen ; ✓
 - , Steegske ; ✓

Waar?
Wat?

? politiek

afgehandeld?

supra-acties

politiek; "soortelijk" wilt lopen.

→ binnen royaal op de conclusie stoppen.

binnen komende termijn stoppen.

politiek: bestrijding...

voorland op orde.

Bijlage 2 Het Overheidsontwikkelmodel

Het Overheidsontwikkelmodel (OO-model) is een door de Bestuursacademie Nederland ontwikkeld model dat thans bij de lagere overheid algemeen is aanvaard. Het model wordt bij veel gemeenten gebruikt als uitgangspunt voor het opstellen van afdelingsplannen. Het model is speciaal voor lagere overheden ontwikkeld als afgeleide van het INK-managementmodel. Het OO-model kent tien aandachtsgebieden, waarvan zes 'organisatiegebieden' en vier 'resultaatgebieden'.

De organisatiegebieden zijn:

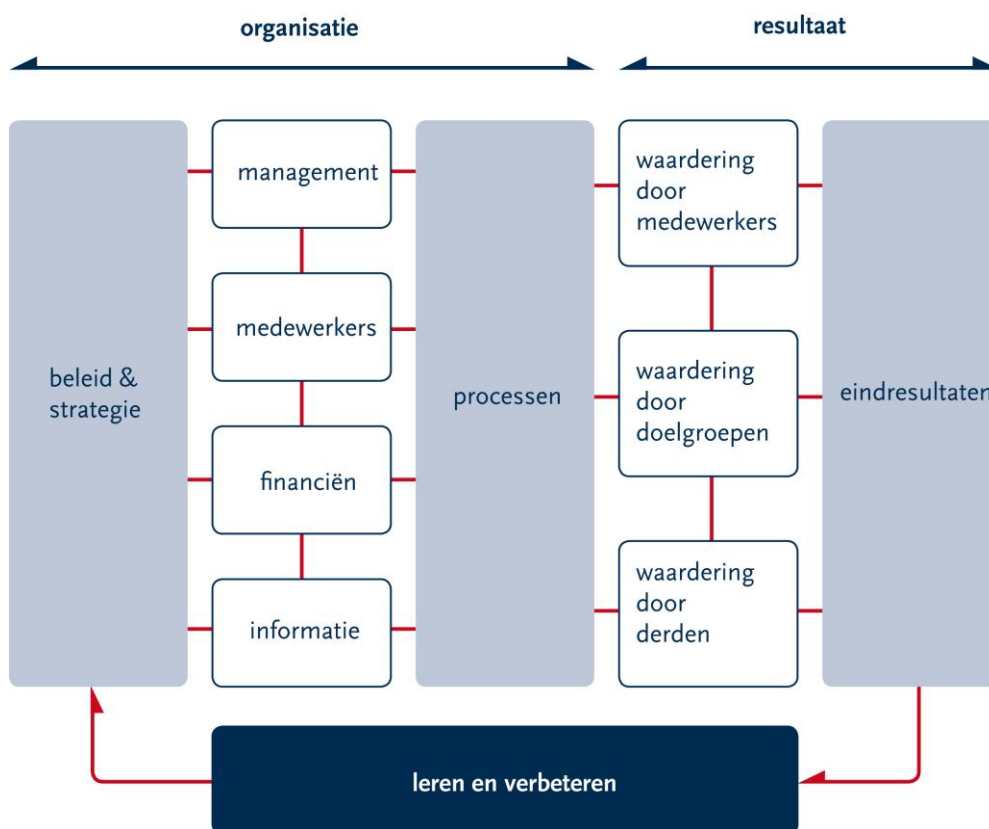
1. Beleid en Strategie
2. Leiderschap
3. Medewerkers
4. Financiën
5. Informatie(systemen)
6. Processen

De resultaatgebieden zijn:

1. Waardering door medewerkers
2. Waardering door doelgroepen
3. Waardering door derden
4. Eindresultaten.

Belangrijk in het model is ook de terugkoppeling. Hierbij staat de vraag centraal of en in hoeverre sprake is van een 'lerende organisatie'. In welke mate en op welke wijze wordt er op signalen vanuit de 'klant' gereageerd. Worden mogelijke fouten gecorrigeerd en vinden er aanpassingen plaats binnen de organisatiegebieden?

Schematisch ziet het OO-model als volgt uit:



De organisatiegebieden

5. Leiderschap

De manier waarop de leiding de organisatie op koers houdt en inspireert tot voortdurende verbetering. Door het definiëren van de bestaansredenen en de unieke kracht van de organisatie. Met een visie op de toekomstige ontwikkelingen die in dialoog met de stakeholders wordt gevormd. Leidinggevend stemmen de interne organisatie hierop af en zijn zichtbaar betrokken. Leiderschap is niet alleen een zaak voor de top, maar betreft alle leidinggevende niveaus.

6. Strategie en beleid

De manier waarop de organisatie haar missie en visie vertaalt naar de te behalen resultaten voor alle belanghebbenden. De concretisering in beleid, plannen en budgetten. De interne en externe oriëntatie die aan de strategie ten grondslag ligt. De manier van communiceren in en buiten de organisatie.

7. Medewerkers

De manier waarop de organisatie in het licht van de visie en de missie de kennis, kwaliteiten en energie van de medewerkers maximaal benut. Hen inspireert en in de gelegenheid stelt tot het maximaal ontwikkelen en benutten van hun competenties. De manier waarop medewerkers erkenning, respect en waardering krijgen voor hun inzet, de behaalde resultaten en hun bijdragen aan verbetering en vernieuwing.

8. Middelen

De manier waarop de organisatie ervoor zorgt dat de middelen die de realisatie van de strategie vergt, veilig, duurzaam en beschikbaar zijn. De manier waarop middelen worden aangewend om de activiteiten efficiënt en effectief uit te voeren. Daarbij gaat het om geld, kennis en technologie, materialen en diensten. Van belang is ook de wijze van samenwerking met leveranciers en partners om de toegevoegde waarde in de keten te vergroten.

9. Informatie

De manier waarop de organisatie stuurt met informatie, haar processen daarmee beheerst en het gebruik van informatiesystemen daarbij. De manier waarop de organisatie informatie verstrekt en deelt naar hogere en lagere echelons.

10. Processen

De manier waarop de organisatie vanuit de strategie en het beleid haar processen identificeert, ontwerpt, beheerst en -waar nodig- verbetert of vernieuwt. De effectiviteit voor interne en externe klanten is een belangrijke graadmeter voor succes. Er wordt onderscheid gemaakt tussen primaire, ondersteunende en besturingsprocessen. Management van processen vraagt om evenwicht tussen enerzijds standaardisatie en regulering en anderzijds ruimte en handelingsvrijheid voor de professionele medewerker om in de praktijk adequaat te kunnen functioneren.

Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen

Ambtelijke organisatie:

1. R. Hanssen, rayonmanager ruimte.
2. A. Snijders, bureau Tonnaer.
3. J. Zomerplaag, beleidsmedewerker wonen.
4. J. Eurlings, algemeen directeur/secretaris (2x).
5. R. Baltesen, juridisch medewerker (3x).
6. M. Oosterman, juridisch medewerker (3x).
7. P. van Vught, coördinator handhaving.
8. B. Nijssen, hoofd afdeling ruimte (3x).
9. E. Moonen, voormalig hoofd Bomil.
10. R. Kuppens, planologisch-juridisch beleidsmedewerker.

Bestuurders en oud-bestuurders:

1. A. Cremers, Burgemeester vanaf april 2014.
2. J. Janssen, interim-College mei 2013-mei 2014.
3. C. Nijkerken, interim-College mei 2013-mei 2014
4. H. Schmidt, Burgemeester van november 2012-mei 2014.
5. R. Offermanns, Burgemeester maart 2010-maart 2013.

Fractievoorzitters:

1. P. Jansen, fractie KIJK!!!
2. M. Smeets, fractie FOCUS.
3. E. Glimmerveen, fractie VVD.
4. B. Molling fractie PGM.

Bijlage 4 Geraadpleegde literatuur

Documenten van de gemeente Meerssen

- Bestuurlijke besluitvormingsdocumenten 2010-2014 (verantwoord in de tekst).
- Diverse Raadsinformatiebrieven (verantwoord in de tekst).
- Handhavingsbeleid 2003-2009 en 2012-2016.
- Uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen handhaving 2010-2014.
- Coalitieakkoord 2010-2014 en 2014-2018.
- Organisatiebesluit 2008/5553 .
- Mandaatbesluit 13-8-2014.
- Handboek Collegeadvisering 2013.

Externe rapporten

- Het plan van aanpak van Bureau Tonnaer, 27 augustus 2013.
- Financiële scan BMC, 13 maart 2010.
- Formatierapportage Berenschot, oktober 2014.
- Onderzoeksrapport: in de ban van, 11 oktober 2013.
- Handhavingsprogramma's Gemeenten Best, Heeze-leende en Genneep, 2012.

Gebruikte literatuur

- Integriteit in de politiek-ambtelijke verhoudingen, Overeem, jaarboek integriteit 2013.
- The motivation to work, Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B., 1959.
- Overheidsontwikkelmodel, Bestuursacademie Nederland, 2010.
- Gemeente en Gemeentewet, Verkruijsen en Vis, serie Staats-en Bestuursrecht, 1987.
- Het besturen van grote gemeenten, vier varianten en een toekomstperspectief, Jaring Hiemstra, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999, in: Bestuurlijk-ambtelijke samenwerking, mr. Cees Hazenberg, 2010.

Bijlage 5 Discussiestuk gemeente Putten

WERKEN AAN VERTROUWEN

Discussiestuk voor het gemeentebestuur van Putten

Nederland is een rechtsstaat. Een van de pijlers waarop onze rechtsstaat is gebouwd is het legitimeitsbeginsel. De overheid mag en kan niets wanneer de wetgever daar geen wettelijke basis voor heeft geboden. De legitimiteit van de overheid en het overheidshandelen is echter niet alleen gebaseerd op wetten. Sterker nog, wij zijn er van overtuigd dat legitimiteit in hoge mate afhankelijk is van het vertrouwen dat burgers in de overheid en haar organen stellen. Vertrouwen is gediend bijvoorspelbaarheid en rechtszekerheid. Alleen een overheid die voorspelbaar gedrag vertoont dat bovendien door de burgers wordt begrepen mag rekenen op het vertrouwen van die burgers.

Een voorbeeld. Wie op de snelweg het gaspedaal iets te ver indrukt en de radarcontrole (te laat) opmerkt, zal niet verbaasd zijn dat er twee weken later een bekeuring op de mat ligt. De boete zal, al dan niet morrend, betaald worden. Wie echter een bekeuring ontvangt voor een verkeersovertreding die hij twintig jaar geleden beging zal waarschijnlijk niet geneigd zijn tot betaling over gaan. Ook al is de overtrekking volstrekt identiek, wij vinden het kennelijk onrechtvaardig dat wij twintig jaar na dato nog geconfronteerd kunnen worden met een vergrijp waar wij ons twee decennia daarvoor schuldig aan maakten zonder dat dit toen geleid heeft tot een maatregel.

Het is een mening die ook door onze landelijke wetgever gedeeld wordt. Dat is ook de reden dat er in tal van wetten verjaringstermijnen zijn opgenomen. De wetgever heeft gemeend dat een burger, vanuit een oogpunt van rechtszekerheid, na een bepaald tijdsverloop niet meer op bepaalde vorderingen of strafopleggingen hoeft te rekenen. Zo verjaren geldvorderingen normaliter na 5 jaar, kan de fiscus je na een bepaald aantal jaren geen aanslag meer opleggen, gelden voor overtredingen en misdrijven verjaringstermijnen en kan je zelfs de eigendom van onroerend goed verliezen wanneer je gedurende 20 jaar niet optreedt tegen illegale inbezitname daarvan.

Waarom, zo vragen wij ons af, zou dit in het bestuursrecht anders liggen? Waarom zou de rechtszekerheid geen geweld worden aangedaan wanneer een overheid, die twintig jaar of soms veel langer op haar handen is blijven zitten, plotsklaps besluit overtredingen uit het verre verleden aan te pakken. Kan in een dergelijk geval aan diezelfde overheid niet worden tegengeworpen dat deze zijn recht op handhaving door tijdsverloop heeft verspeeld? Immers, de overtrekking werd door diezelfde overheid gedurende lange tijd kennelijk niet ernstig genoeg gevonden om hiertegen op te treden. Wat maakt dat nu anders. De tijdgeest?

Wellicht biedt de wet de mogelijkheid om ook tegen hele oude overtredingen op te treden. Wellicht kan, onder verwijzing naar de zogenaamde beginselplicht tot handhaving, een juridisch sluitend betoog worden gehouden waaruit volgt dat de overheid het volste recht heeft op handhavend op te treden, ook tegen hele oude illegale situaties. Dat moge dan zo zijn, maar dan is nog de vraag of de overheid niet handelt in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur. Op veel begrip zal dit overheidsoptreden in elk geval niet hoeven te rekenen. Integendeel.

Wij worden de laatste tijd met de regelmaat van de klok benaderd door Puttenaren die zich geconfronteerd zien met het verscherpte handhavingsbeleid van de gemeente Putten. Daarbij is het niet ongewoon dat er wordt gehandhaafd op bouwwerken van meer dan 50 jaar oud. Of dat een (strijdig) gebruik dat reeds decennia plaats vindt op last van de overheid dient te worden gestaakt. Deze Puttenaren hebben veel moeite met deze gang van zaken en de wijze waarop het College uitvoering geeft aan het door hem gevoerde handhavingsbeleid. Gezien het bovenstaande kunnen we dat begrijpen.

Met dit manifest willen wij een lans breken voor een meer humaan en vooral begrijpelijk handhavingsbeleid. Het door de gemeenteraad in samenspraak met het College vastgestelde beleidskader Integraal Handhavingsbeleid vormt daartoe een goede aanzet, maar is nog onvoldoende gebleken. Met name het wat gekunstelde onderscheid tussen illegale bouwwerken en illegaal gebruik kan tot veel onbegrip leiden. Zo kan het bij toepassing van het hiervoor genoemde handhavingsbeleid voorkomen dat een illegaal bouwwerk na 50 jaar mag blijven staan, maar dat het gebruik daarvan dient te eindigen. Dat is natuurlijk niet uit te leggen. Een bouwwerk ontleent nu eenmaal zijn waarde en functionaliteit aan het beoogde gebruik dat je daarvan kan maken.

Ook de ondertekenaars van dit stuk begrijpen dat de overheid de door haar gestelde normen moet handhaven. Maar handhaven is een bevoegdheid, geen absolute plicht. Uit de jurisprudentie valt af te leiden dat onze hoogste bestuursrechter handhaving weliswaar tot uitgangspunt neemt, maar dat houdt nog niet in dat elke overtreding, hoe oud ook, gesanctioneerd dient te worden. Immers, ook een besluit tot handhaving dient te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de in de Algemene wet bestuursrecht vastgelegde beginselen van zorgvuldigheid en evenredigheid. Met name het evenredigheidsbeginsel staat er ons inziens aan in de weg dat zeer oude overtredingen zonder meer worden behandeld als waren zij gisteren gepleegd.

De sleutel voor een meer humaan handhavingsbeleid ligt in het in de jurisprudentie ontwikkelde leerstuk van “uitzicht op legalisatie”. Volgens de bestuursrechters hoeft een bestuursorgaan niet tot handhaving over te gaan wanneer de strijdige situatie binnen afzienbare tijd kan worden gelegaliseerd. Net als in het privaatrecht, waar rechten kunnen ontstaan door tijdsverloop (verkrijgende verjaring), zou ook in het (ruimtelijk) bestuursrecht tijdsverloop een rol moeten kunnen spelen bij legalisering van oorspronkelijk illegale situaties. Daarbij kan gedacht worden aan permanente legalisatie, bijvoorbeeld door het positief bestemmen/vergunning van een bestaande toestand dan wel aan een overgangperiode waarbij aan de betrokkene een persoonsgebonden gebruiksrecht wordt verleend.

Voor wat betreft het persoonsgebonden recht verwijzen wij naar de wettelijke regeling die is getroffen voor de illegale bewoning van recreatiewoningen. Ook in die situatie achtte de wetgever het onwenselijk dat burgers de (illegale) bewoning van recreatiewoningen dienden te staken wanneer deze gedurende langere tijd was gedoogd. In het geval van de recreatiewoningen vond de wetgever een illegaal gebruik stammend van voor 2003 al voldoende om aanspraak te kunnen maken op een persoonsgebonden omgevingsvergunning. De gevallen waar wij over spreken dateren vaak van ruim voor 2003. Waarin, zo vragen wij ons af, verschilt het illegaal gebruik van een recreatiewoning van het illegaal gebruik van bijvoorbeeld een bijgebouw?

Wat zouden wij graag gewijzigd zien in het huidige handhavingsbeleid?

1. Het beleid ten aanzien van illegaal bouwen of het in stand houden van illegale bouwwerken van vóór 1993 tevens van toepassing verklaren op het illegale gebruik dat van voor 1993 dateert. Vaak komen illegale bouwwerken niet alleen op bouwkundig vlak maar ook op gebruiksmatig vlak in strijd met het bestemmingsplan. Ook een langdurig illegaal gebruik zonder dat daartegen eerder adequaat is opgetreden zou moeten kunnen worden voortgezet.
2. Ten aanzien van illegale situaties die reeds meer dan 20 jaar bestaan zou het beleidsuitgangspunt voor legalisatie moeten zijn: ja, tenzij. Met andere woorden, in beginsel medewerking verlenen aan legalisatie van de bestaande situatie tenzij een groot maatschappelijk belang zich hiertegen verzet (bijvoorbeeld veiligheid) of daarmee gerechtvaardigde belangen van andere burgers worden geschaad.
3. Indien legalisatie niet mogelijk is en alsnog moet worden besloten tot handhaving kan er – bij gebrek aan een wettelijke regeling – voor worden gekozen de handhavingstermijn zo vorm te geven dat er sprake is van een persoonsgebonden gebruiksrecht. Bij vervreemding van het onroerend goed waarop zich illegale bouwwerken bevinden zullen deze moeten worden verwijderd. Hetzelfde geldt voor strijdig gebruik met het bestemmingsplan, ook dit kan persoonsgebonden worden gemaakt.

4. Beter communicatie tussen de overheid en de burgers. Naar wij begrijpen worden burgers vaak rauwelijs geconfronteerd met een vooraankondiging tot het opleggen van een last onder dwangsom. Dat komt hard aan. Is het niet beter deze burgers eerst uit te nodigen voor een gesprek?

Voor alle duidelijkheid: wij zijn bepaald niet tegen het optreden tegen illegale situaties als zodanig. Integendeel. De geloofwaardigheid van de overheid is niet denkbaar als de geldende regels niet worden toegepast en gehandhaafd. Ook die gevallen zien we helaas in onze gemeente. Waar het hier om gaat zijn gevallen waarin decennia geleden een bouwwerk tot stand is gekomen waarvoor niet de vereiste vergunning is verkregen en waartegen de gemeente destijds geen aanleiding heeft gevonden te handhaven en waartegen kennelijk ook geen bezwaren zijn ingebracht c.q. verzoeken om handhaving zijn gedaan door anderen die daarbij belang konden hebben. Een niet onbelangrijk aspect is hierbij ook het leveren van bewijs. Hoe langer geleden het bouwwerk tot stand is gekomen, hoe moeilijker het in het algemeen wordt om bewijs te leveren dat destijds toch een vergunning is verleend, althans dat de bouw de zegen van de gemeente had. Het kan zijn dat opa het bouwwerk heeft opgetrokken of dat het gaat om een bouwwerk dat ooit van een ander is gerealiseerd. In die gevallen is verweer tegen handhaving vaak moeilijk of zelfs onmogelijk. In dit verband moet ook worden bedacht dat kwesties op het gebied van ruimtelijke ordening in het verleden niet zelden op informele wijze werden opgelost. Een ander punt hierbij is dat de dossiers van de gemeente ook niet altijd compleet behoeven te zijn. Ook een gebrek aan historisch besef kan een burger in een lastig parket brengen. Bekend zijn gevallen van handhaving ter zake van zonder bouwvergunning gebouwde woningen. Die bleken echter ooit door de gemeente gebouwd te zijn, waarvoor volgens de gemeente destijds geen bouwvergunning nodig was.

Vragen wij te veel? Kan dit allemaal wel? De kans is groot dat (gemeente)juristen allerlei beren op de weg zien. Zo zou bij de hiervoor genoemde optie 2 de handhavingstermijn als onvoldoende concreet kunnen worden beoordeeld door de bestuursrechter. Of de handhavingpraktijk zou met de introductie van persoonsgebonden gebruiksrechten ingewikkelder worden.

Allemaal waar. Maar daar gaat het nu niet over. Het gaat over iets dat u als bestuurders zou moeten aanspreken: de beginselen van behoorlijk bestuur. Uitgangspunt daarbij zou moeten zijn een genuanceerd handhavingsbeleid waarvan burgers de redelijkheid kunnen inzien. Dat betekent dat niet alleen aard en omvang van de overtreding in het verleden, maar ook het tijdsverloop en de reactie of het uitblijven daarvan van de gemeente en andere burgers destijds, in de overwegingen wordt betrokken. Zoals zo-even al opgemerkt kan ook de persoon van de 'dader' een rol spelen. Behoorlijk bestuur vereist in gevallen als deze een evenwichtige belangenafweging. Door die afweging transparant te maken is de genomen beslissing ook voor burgers geloofwaardiger, zelfs als die tot teleurstelling leidt. In een dergelijk proces zou misschien ook plaats zijn voor iets als een ombudsmaninstantie, die in verschillende gemeente al bestaat.

Wij roepen u als bestuurders van onze mooie gemeente op om de hiervoor omschreven problematiek serieus te benaderen. Daarbij gaat het niet alleen om de geldende regels en beleidsbesluiten, maar met name ook om de manier waarop die in de praktijk worden toegepast. In die toepassing moet immers het behoorlijke bestuur zichtbaar worden. Dat schept vertrouwen in het gemeentebestuur en daar vaart de gemeenschap wel bij.

Bijlage 6 De rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie bestaat uit:

drs. W.J.H.S. (Wil) Lindelauf RA RO : voorzitter
drs. G. (Jurrien) Biessen : lid
mr. L.M.C. (Loek) Cloodt MBA : lid

M.G.A. (Maurice) Cobben : secretaris

Alle leden maken op persoonlijke titel deel uit van de rekenkamercommissie. De in de rekenkamercommissie werkzame registeraccountant treedt niet in die hoedanigheid op.

Website : www.rekenkamericie-zl.nl
Postadres : Postbus 998,
6300 AZ Valkenburg aan de Geul
Telefoon : 06 – 215 337 83
Emailadres : info@rekenkamericie-zl.nl