

Consequent handhaven in de Maasdrielse kernen...?

De opzet, werking en uitvoering van de handhaving, door of namens de gemeente Maasdriel, op enkele specifieke terreinen

Rapport van het derde onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel

januari 2010

A. Het onderzoek

Dit rapport beschrijft de resultaten van het derde onderzoek dat de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel heeft uitgevoerd. Dit keer werd onderzoek gedaan naar de opzet, werking en uitvoering van de handhaving, door of namens de gemeente Maasdriel, op enkele specifieke terreinen, te weten:

- Verleende bouw- en monumentenvergunningen (pre- en post)
- Huisvuil (tijdigheid plaatsen en vooral binnenhalen containers, soorten afval)
- Vergunningen, inclusief controle op activiteiten die mogelijk meld- of vergunningplichtig zijn maar formeel niet bij de gemeente bekend zijn, uit hoofde van de Wet Milieubeheer.

Net als bij het vorige rapport heeft de Rekenkamercommissie ook dit keer geprobeerd een rapport te schrijven, dat voor iedereen te begrijpen is. Het rapport is mede daarom geschreven in de vorm van een aantal vragen. De Rekenkamercommissie heeft geprobeerd om op deze vragen telkens een begrijpelijk antwoord te geven. De vragen en antwoorden staan in het volgende hoofdstuk.

Op basis van deze antwoorden heeft de Rekenkamercommissie een aantal conclusies getrokken. Deze conclusies zijn te lezen in het laatste hoofdstuk.

**

In deel B, ad vraag 6 van dit memorandum is beschreven hoe het onderzoek is aangepakt. Op deze plaats meldt de commissie twee specifieke aspecten:

- Een concept van het voorliggende memorandum is, conform de vigerende Verordening op de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel, zowel ambtelijk als bestuurlijk voor wederhoor aangeboden. Daarvan is, ondanks de (te) korte termijn die de commissie ervoor kon bieden, zeer constructief gebruik gemaakt.
- Mogelijk samenhangend met het onderzoek, maar tegelijk illustratief voor de ontwikkelingsfase, waarin de organisatie van de handhaving in Maasdriel zich bevindt, is het gegeven dat de Rekenkamercommissie tot op het laatste moment voor oplevering van dit memorandum met (nadere, aanvullende) relevante documentatie is geconfronteerd. De commissie vertrouwt erop dat de schriftelijke informatievoorziening, waarom bij de start van het onderzoek expliciet en via het juiste ambtelijke kanaal is verzocht, bij een volgend onderzoek adequater zal zijn georganiseerd. In de voorbereiding van het voorliggende memorandum konden niet alle (laatste) stukken met de door de commissie gewenste diepgang worden bestudeerd.

B. Vragen en antwoorden

1. Wat heeft de Rekenkamercommissie willen onderzoeken?

Met het onderzoek wilde de Rekenkamercommissie een antwoord vinden op de volgende vraag:

In hoeverre is er in Maasdriel in de maanden november en december 2009 sprake van een doelmatig en doeltreffend handhavingsbeleid en -uitvoering op de gebieden van bouw- en monumentenvergunningen, huisvuil en vergunningen uit hoofde van de Wet Milieubeheer?

Is er sprake van verschillen tussen de diverse kernen van Maasdriel en zo ja, welke?

Dit is een heel algemene vraag. Om daar een helder antwoord op te kunnen geven, heeft de Rekenkamercommissie deze hoofdvraag opgesplitst in een reeks van deelvragen. Als op deze deelvragen antwoord is gegeven, kan vervolgens de hoofdvraag worden beantwoord. De deelvragen zijn:

- *Hoe is het handhavingsbeleid van de gemeente Maasdriel formeel georganiseerd?*
- *Hoe is het handhavingsbeleid van de gemeente op de gebieden van bouw- en monumentenvergunningen, huisvuil en de Wet Milieubeheer formeel georganiseerd?*
- *Welke ontwikkelingen hebben zich in 2008 en 2009 voorgedaan op het gebied van handhaving in het algemeen en specifiek voor de genoemde terreinen, zonodig uitgesplitst naar kernen van de gemeente Maasdriel?*
- *Zijn er voor het laatste kwartaal van 2009 beleidsdoelstellingen geformuleerd?*
- *Op welke wijze worden er prioriteiten gesteld?*
- *Hoe wordt bepaald welke instrumenten worden ingezet?*
- *Is er een jaarlijks uitvoeringsprogramma?*
- *Wordt er gebruik gemaakt van theoretische onderleggers voor handhaving (omgevingsanalyse, inspectiestrategie, interventiestrategie, risicomatrix, nog anders)?*
- *Op welke terreinen en hoe wordt samengewerkt met andere handhavende instanties?*
- *Welke beleidsprestaties worden er geleverd?*
- *Worden de gestelde beleidsdoelstellingen gehaald?*
- *Is er bij de gemeente inzicht in de mate van naleving van de terzake gestelde regels (per onderzocht terrein, per instrument en per kern)?*
- *Zo ja, op welke manier wordt dit inzicht (over eventuele tekortkomingen in beleid en/of instrumentarium) teruggekoppeld en tot ambtelijke en bestuurlijke afwegingen geleid?*
- *Welke contacten, rond welke terreinen, met wie, in welke vorm en met welke inhoud spelen er terzake met inwoners en/of vertegenwoordigers van inwoners van de diverse kernen?*

2. Waarom heeft de Rekenkamercommissie handhaving als onderwerp gekozen?

Het eerste onderzoek van de Rekenkamercommissie was een quick scan naar de aansturing van de Sociale Dienst Bommelerwaard. Het tweede had betrekking op de financiële positie van de gemeente Maasdriel.

Bij het derde onderzoek wilde de Rekenkamercommissie een onderwerp kiezen dat in zekere zin alle burgers en bedrijven raakt. De commissie denkt dit in handhaving te hebben gevonden.

Om dezelfde reden heeft de Rekenkamercommissie de drie onderwerpen bouw, milieu en huisvuil gekozen. Met deze onderwerpen hebben immers veel burgers te maken. De commissie heeft vooraf overwogen ook de handhaving van het parkeerbeleid te onderzoeken, maar heeft daarvan afgezien omdat – na een eerste verkenning – bleek dat er op dat terrein weinig in het Maasdrielse speelt.

3. Waarom kijkt de Rekenkamercommissie alleen naar november en december 2009? Handhaving heeft in Maasdriel toch een lang verleden, net als in alle andere gemeenten.

De Rekenkamercommissie heeft in de eerste plaats een momentopname willen maken. Natuurlijk is af en toe teruggekeken. Om te kunnen beoordelen of de handhaving in Maasdriel een ontwikkeling heeft doorgemaakt, is dat gewoon nodig.

Tussen de onderzochte stukken kwam de Rekenkamercommissie ook het rapport *Inspectie Vrom-regelgeving gemeente Maasdriel* uit 2004 tegen. In dit uitvoerige rapport kwam de gemeente Maasdriel waar het gaat om handhaving - het moet helaas worden gezegd - niet bepaald goed voor de dag.

De Rekenkamercommissie had natuurlijk kunnen nagaan in hoeverre de vele aanbevelingen uit dit VROM-rapport inmiddels zijn uitgevoerd. Hier is echter niet voor gekozen. Het is in de eerste plaats het ministerie van VROM zelf, dat zal moeten onderzoeken of haar aanbevelingen zijn opgevolgd. Ook de gemeenteraad heeft op dit punt zijn rol te spelen.

In 2007 heeft VROM een zogenoemde nazorginspectie op de VROM-regelgeving uitgevoerd. Op veel terreinen werden vorderingen geconstateerd. Met name de personele capaciteit in relatie tot de uit te voeren taken bleef echter nadrukkelijk een onderwerp van zorg.

4. Welke normen heeft de Rekenkamercommissie gehanteerd?

Het vinden van een antwoord op een vraag is één ding. Het is iets anders om een mening te vormen over dat antwoord. Is dat bevredigend, of is dat teleurstellend? Om dat te kunnen bepalen is een normenkader nodig. De Gemeentewet geeft aan welk normenkader de Rekenkamercommissie moet hanteren. In art. 182 staat dat de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur wordt onderzocht.

Concreet heeft de Rekenkamercommissie bij dit onderzoek de volgende normen gebruikt:

- De handhaving in de gemeente Maasdriel moet op een *rechtmatige* wijze plaatsvinden, dat wil zeggen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving en geldende besluiten.
- De handhaving in de gemeente Maasdriel moet doeltreffend zijn, dat wil zeggen *effectief*. De gepleegde inspanningen op het gebied van handhaving moeten daadwerkelijk leiden tot een betere naleving van wet- en regelgeving.
- De handhaving in de gemeente Maasdriel moet doelmatig zijn, dat wil zeggen *efficiënt*. De gepleegde inspanningen op het gebied van handhaving moeten redelijk zijn ten opzichte van het bereikte resultaat.

Deze normen zijn door de Rekenkamercommissie toegepast op het gevoerde bestuur door het gemeentebestuur van Maasdriel. Het gemeentebestuur bestaat zoals bekend uit drie organen:

- de gemeenteraad;
- het college van burgemeester en wethouders en
- de burgemeester.

5. Waarom is huisvuil in het onderzoek opgenomen? Dat doet toch de AVRI?

Dat is een terechte vraag. Voor huisvuil werd gekozen omdat bijna iedere burger met dit onderwerp te maken heeft.

In Maasdriel wordt het huisvuil opgehaald door de AVRI. Ook het toezicht en de handhaving berusten bij deze organisatie. Dit alles gebeurt in het kader van regionale samenwerking. De gemeente Maasdriel heeft hierdoor maar nauwelijks directe bemoeienis bij de handhaving, als het gaat om huisvuil. Tijdens het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie daarom besloten om aan de handhaving waar het gaat om huisvuil maar zijdelings aandacht te besteden en meer nadruk te leggen op bouw en milieu. Dit zijn onderwerpen waarbij de gemeente wel een belangrijke rol bij de handhaving speelt.

6. Hoe is het onderzoek aangepakt?

Bij de uitvoering van het onderzoek is gewerkt in twee fasen, die elkaar gedeeltelijk hebben overlapt.

In de eerste fase is documentenonderzoek gedaan en is gesproken met de diverse betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie.

Daarbij ging het om gesprekken met circa tien mensen, individueel of in groepsverband. Het betrof hier medewerkers van de Afdeling Beheer & Toezicht, het hoofd van deze afdeling en de gemeentesecretaris.

Verder zijn alle relevante beleidsdocumenten bestudeerd, die nog actuele betekenis hebben.

De tweede fase betrof veldonderzoek.

Dit bestond voor een deel uit 'echt' veldonderzoek gedurende twee dagen, in die zin dat de rekenkamercommissie met inspecteurs van de gemeente mee op pad is gegaan. De eerste dag betrof bouwinspecties, de tweede dag milieu-inspecties.

Voor het overige betrof het veldonderzoek het doornemen van circa vijftien lopende of net afgesloten dossiers. Dit als zogenoemde deelwaarneming, hetgeen wil zeggen dat min of meer gericht – verdeeld over typen onderzochte inrichtingen en deels over kernen van de gemeente Maasdriel – een aantal dossiers is geselecteerd, met als doel daaruit een beeld te verkrijgen. Bij deze dossiers zaten ook zes zaken, die niet lang geleden bij de Raad van State hebben gediend.

Bij de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie alle gewenste medewerking gekregen vanuit de ambtelijke organisatie. De samenwerking verliep, zoals ook bij de twee eerdere onderzoeken, in een plezierige en constructieve sfeer.

7. Welke waarnemingen heeft het onderzoek opgeleverd, afgezet tegen het normenkader?

Dit is de kern van het voorliggende rapport. In feite gaat het om de antwoorden op de deelvragen. Deze deelvragen worden daarom hieronder één voor één behandeld.

– *Hoe is het handhavingsbeleid van de gemeente Maasdriel formeel georganiseerd?*

Het belangrijkste document is het *Vergunningen- en handhavingsbeleidsplan Gemeente Maasdriel* van november 2007 (VHP 2007). Dit beleidsplan is het formele ankerpunt van het handhavingsbeleid en wordt in de praktijk ook als zodanig gebruikt. Dat laatste heeft de Rekenkamercommissie kunnen constateren.

De overige beleidsdocumenten die betrekking hebben op handhaving zijn soms zeer gedateerd en soms onvolledig. Meteen op deze plaats een advies: de Rekenkamercommissie adviseert om alle beleidsdocumenten met betrekking tot handhaving, met uitzondering van het *VHP 2007*, kritisch te evalueren en vervolgens te saneren. Het is het meest logisch om in een volgende versie van het VHP alle 'overige' beleidsdocumentatie in het VHP te verwerken.

– *Hoe is het handhavingsbeleid van de gemeente op de gebieden van bouw- en monumentenvergunningen, huisvuil en de Wet Milieubeheer formeel georganiseerd?*

Zoals eerder gezegd is de handhaving waar het gaat om huisvuil in het kader van een regionaal samenwerkingsverband uitbesteed aan de AVRI. De gemeente Maasdriel heeft hier dus weinig directe bemoeienis mee.

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn vergunningverlening en handhaving sinds kort organisatorisch gesplitst, dat wil zeggen dat deze taken in verschillende organisatorische eenheden zijn ondergebracht, respectievelijk de Afdeling Publiekszaken en de Afdeling Beheer & Toezicht. Dat was voorheen niet geval. De Afdeling Beheer toezicht kent een Team Toezicht & Handhaving.

Ofschoon deze taakverdeling annex functiescheiding wat praktische bezwaren heeft, wordt zij door de Rekenkamercommissie om principiële redenen krachtig ondersteund. Handhaving heeft immers voor een belangrijk deel betrekking op toezicht en naleving van bepalingen van vergunningen, die zijn verleend op grond van wet- en regelgeving. Daarom is een functionele scheiding van vergunningverlening en handhaving gewenst.

Anders gesteld, het is absoluut ongewenst dat eventuele problemen met handhaving van invloed zijn op het afgeven van een vergunning, of omgekeerd, dat problemen met bij het verlenen van een vergunning de handhaving beïnvloeden. Nogmaals, functionele scheiding van verlening van vergunningen en handhaving is daarom sterk te prefereren.

De functie handhaving bij de gemeente Maasdriel heeft lange tijd te maken gehad met grote personeelwisselingen, structurele onderbezetting en vele wisselingen van management (op het niveau van de coördinatoren). Dat heeft duidelijk zijn sporen achtergelaten.

Op 1 november 2007 heeft de gemeenteraad, in samenhang met de vaststelling van het VHP 2007, besloten tot afschaling van het gewenste werkniveau, met acceptatie van de bij dit afgeschaalde niveau behorende risico's. Tevens stemde de raad in met een bij dit niveau behorende capaciteit van de toenmalige afdeling Bouwen en Milieu met 4 fte.

Op dat moment stond reeds vast dat met deze uitbreiding het geformuleerde beleid slechts voor een deel kon worden gerealiseerd. Voor het ambtelijk noodzakelijk geachte werkniveau werd uitbreiding met 9 fte noodzakelijk geacht.

De Rekenkamercommissie is van oordeel dat in zekere zin kan worden gesproken van langdurige verwaarlozing van de handhavingfunctie. Voor milieu geldt dit meer het geval dan voor bouw.

De laatste tijd zijn er door de gemeente echter belangrijke stappen gezet om tot verbetering te komen. Er is personeel aangetrokken, er is (meer) competente leiding aangesteld en de zaken worden georganiseerd en in procedures gezet. De handhaving berust op dit moment echter nog veel te veel op interim-krachten. De gemeente is bezig om vaste krachten aan te trekken. De Rekenkamercommissie vindt het essentieel dat deze prille ontwikkeling ten goede krachtig wordt voortgezet. Het gevaar van terugval is reëel.

Samengevat, heeft de Rekenkamercommissie moeten vaststellen dat de handhavingfunctie binnen de gemeentelijke organisatie tot voor kort zeer zwak was. De verbeteringen die de laatste tijd zijn doorgevoerd, op het gebied van organisatie en capaciteit, zijn zeer bemoedigend. Onder geen beding mogen deze voortijdig worden afgebroken.

- *Welke ontwikkelingen hebben zich in 2008 en 2009 voorgedaan op het gebied van handhaving in het algemeen en specifiek voor de genoemde terreinen, zonodig uitgesplitst naar kernen van de gemeente Maasdriel?*
- *Zijn er voor het laatste kwartaal van 2009 beleidsdoelstellingen geformuleerd?*

De ontwikkelingen op het gebied van handhaving in 2008 betreffen vooral de organisatie van de handhaving, zoals bij de vorige deelvraag beschreven.

Beleidsmatig zijn er binnen de gemeente sinds het *VHP 2007* geen of weinig ontwikkelingen meer geweest. Voor het laatste kwartaal van 2009 zijn geen beleidsdoelstellingen geformuleerd. In het beleid wordt geen uitsplitsing gemaakt naar de verschillende kernen.

Een belangrijke ontwikkeling is dat de provincie Gelderland, alle gemeenten in Gelderland en de vier waterschappen een intentieverklaring zullen sluiten hoe over twee jaar de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op milieuwetten zal worden georganiseerd. Er moeten nieuwe uitvoeringsdiensten komen, die bijdragen aan meer kwaliteit voor bedrijven en burgers. De komst van de uitvoeringsdiensten heeft te maken met de wens van het Rijk om regels te verminderen en transparanter te maken. De provincie en gemeenten blijven aanspreekpunt voor heel veel bedrijven als het gaat om milieuwetten. Op de achtergrond gaan de genoemde overheden één organisatie vormen, de uitvoeringsdiensten.

De minister beslist of de Gelderse variant van deze herschikking doorgaat. Verwacht wordt dat de nieuwe organisatie er in 2012 zal zijn. Met de nieuwe organisatie van uitvoeringsdiensten wordt een kwaliteitsverhoging beoogd.

De Rekenkamercommissie staat positief tegenover deze ontwikkeling. Vooral op het gebied van milieu kampt de gemeente Maasdriel met een chronisch personeelsgebrek en is er sprake van beleidsachterstand. Verondersteld mag worden dat de overdracht naar de uitvoeringsdiensten een oplossing zal bieden voor beide problemen. Bovendien mag een kwaliteitsimpuls worden verwacht.

De Rekenkamercommissie vindt overigens niet dat deze overdracht de gemeente Maasdriel ontslaat van de verplichting om de organisatie van de handhaving op het gebied van milieu verdergaand op orde te krijgen. In de eerste plaats is de overdracht nog geen feit. Bovendien dient deze overdracht zorgvuldig te geschieden en goed te worden voorbereid. Tenslotte is een adequate milieuhandhaving altijd actueel en noodzakelijk.

- *Op welke wijze worden er prioriteiten gesteld?*
- *Hoe wordt bepaald welke instrumenten worden ingezet?*
- *Is er een jaarlijks uitvoeringsprogramma?*

Waar het gaat om bouw en milieu worden de prioriteiten bepaald op basis van het *VHP 2007*. Op basis van dit beleidsdocument zijn lijsten opgesteld met aandachtsgebieden. In de praktijk betekent dit dat er een spreadsheet bestaat met kleurenschema's die de status aangeven. Dit spreadsheet wordt nauwgezet bijgehouden en de voortgang wordt intensief bewaakt. Bij het bepalen van prioriteiten staat veiligheid echter altijd bovenaan. Als veiligheid in het geding is, dan vervalt al het andere werk en wordt krijgt het betreffende dossier de hoogste prioriteit. De Rekenkamercommissie oordeelt positief over deze werkwijze.

De archivering van de bouwdoSSIERS is ordelijk. Gewerkt wordt aan de invoering van een geautomatiseerd systeem, waardoor ook dossierraadpleging en registratie ter plekke (in het veld) mogelijk wordt. Dit met behulp van een laptop. Waar het gaat om milieu is de gemeente nog niet zo ver.

De hierboven beschreven werkwijze is van recente datum en is het positieve gevolg de doorgevoerde verbeteringen in de organisatie van de handhaving. Het betreft in de eerste plaats de bouw.

Zowel uit de deelwaarneming van de dossiers, als bij de inspectiebezoeken die de Rekenkamercommissie heeft bijgewoond, komt het beeld naar voren dat inspecties bij bedrijven soms heel lang op zich hebben laten wachten. Daarbij moet worden gedacht aan vele jaren. Na-controles zijn vaak achterwege gebleven. De Rekenkamercommissie vindt op dit punt verbetering noodzakelijk, maar verklaart het verschijnsel uit het verleden. De commissie adviseert de ingezette systematische werkwijze met kracht verder door te voeren.

Daarbij is het primair aan de raad om zich periodiek een gedegen beeld te vormen van de risico's, die de gemeente loopt in relatie tot de vooralsnog (veel) minder dan de gewenste formatieve ruimte voor de diverse handhavingstaken.

- *Wordt er gebruik gemaakt van theoretische onderleggers voor handhaving (omgevingsanalyse, inspectiestrategie, interventiestrategie, risicomatrix, nog anders)?*

Zoals eerder gemeld is het *VHP 2007* het belangrijkste richtinggevende document. Het *VHP 2007* bevat veel analyses en toetsingsmodellen en strategieaanwijzingen. In die zin is er beslist aandacht voor een systematische en planmatige benadering.

De Rekenkamercommissie adviseert om het *VHP 2007* regelmatig en tijdig te actualiseren, omdat anders moet worden gevreesd dat het *VHP 2007* als theoretische onderlegger snel zijn waarde zal verliezen.

– *Op welke terreinen en hoe wordt samengewerkt met andere handhavende instanties?*

Het regionale samenwerkingsverband met de AVRI werd reeds genoemd, evenals de voorgenomen overdracht van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu aan de provincie Gelderland. Verdere samenwerking waar het gaat om handhaving vindt uitsluitend plaats op ad hoc basis.

Dat geldt ook voor de samenwerking met andere toezichthoudende instanties binnen de gemeente, zoals de brandweer en de politie. De Rekenkamercommissie is van mening dat de effectiviteit van toezicht en handhaving kan worden verhoogd als er een structurele afstemming binnen de gemeente wordt georganiseerd. Zij adviseert om voor 2011 een regulier afstemmingsoverleg tussen de verschillende toezichthoudende en handhavende instanties binnen de gemeente te laten plaatsvinden.

– *Welke beleidsprestaties worden er geleverd?*

In de wat engere definitie, die de Rekenkamercommissie in dit verband hanteert (in casu: is er beleid ontwikkeld): sinds de vaststelling van het *VHP 2007* zijn er door de gemeente als geheel geen beleidsprestaties meer geleverd. Er is ook niet afgesproken dat die beleidsprestaties zouden moeten worden gerealiseerd.

Mede gezien de gedateerde en onvolledige staat van de overige documenten, vindt de Rekenkamercommissie dat het gemeentebestuur veel meer beleidsmatige ambitie zou moeten tonen waar het gaat om toezicht en handhaving. We doelen hierbij op zowel het college als de raad.

– *Worden de gestelde beleidsdoelstellingen gehaald?*

Er bestaat bij de gemeente geen duidelijk beeld in welke mate de beleidsdoelstellingen van het *VHP 2007* worden gehaald. De Rekenkamercommissie heeft zich daardoor maar beperkt een oordeel kunnen vormen. Op basis van alle uitgevoerde werkzaamheden – gesprekken, stukkenstudie, veldwerk en dossieronderzoek – vormt zich vooralsnog onweerlegbaar het beeld dat de beleidsdoelstellingen slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd.

Een evaluatie van het *VHP 2007* heeft tot nu toe niet plaatsgevonden. De Rekenkamercommissie adviseert om dit in 2010 te doen.

Kwantitatieve doelstellingen, bijvoorbeeld het aantal jaarlijks uit te voeren inspecties, zijn nooit (eenduidig) geformuleerd. Op basis van een helder beleid kan en moet dit wel gebeuren. De Rekenkamercommissie adviseert om ook kwantitatieve doelstellingen te formuleren voor handhaving en toezicht, vanzelfsprekend SMART geformuleerd.

-

Is er bij de gemeente inzicht in de mate van naleving van de terzake gestelde regels (per onderzocht terrein, per instrument en per kern)?

- *Zo ja, op welke manier wordt dit inzicht (over eventuele tekortkomingen in beleid en/of instrumentarium) teruggekoppeld en tot ambtelijke en bestuurlijke afwegingen geleid?*

De gemeente Maasdriel heeft geen gestructureerd inzicht in de mate van naleving van de regels op het gebied van bouwen en milieu. Hiernaar is, voorzover de Rekenkamercommissie bekend, nooit onderzoek gedaan. Van terugkoppeling is dus geen sprake.

Toch heeft de Rekenkamercommissie kunnen waarnemen, zowel op basis van de gesprekken, het dossieronderzoek als de bezoeken, dat het met de naleving in de gemeente Maasdriel maar matig is gesteld. De niet-bestaande gemiddelde inwoner en ondernemer in Maasdriel lijkt niet erg dol op regels – dat is in zekere zin niet vreemd of verwonderlijk, maar in combinatie met een niet steeds even standvastig gemeentebestuur (zie hierna) is het resultaat (te) weinig bevredigend.

Uit veel handhavingdossiers rijst het beeld op van ‘afpellen’. Dit gebeurt volgens een min of meer vast patroon. De gemeente zet naar aanleiding van overtredingen aanvankelijk in met een aantal forse handhavingsmaatregelen. Vervolgens verdwijnen die maatregelen door zaken als hernieuwde vergunningaanvragen, minimale aanpassingen, procedurele handelingen en soms rechtszaken één voor één van tafel. Dit kan vele jaren duren. Uiteindelijk delft de gemeente het onderspit en blijft de (door de gemeente aanvankelijk ongewenst geachte) feitelijke situatie tenminste deels bestaan.

Ook constateert de Rekenkamercommissie dat de gemeente in het verleden soms niet altijd even standvastig is geweest en al snel het pad van legalisatie - een pad dat altijd moet worden verkend - en gedogen heeft gekozen.

Dit is funest voor het gezag van de gemeente. Voor een effectief handhavingsbeleid is gezag een voorwaarde. In casu zal vooral moeten worden gewerkt aan de verbetering van de voorbereiding van specifieke handavingsacties.

- *Welke contacten, rond welke terreinen, met wie, in welke vorm en met welke inhoud spelen er terzake met inwoners en/of vertegenwoordigers van inwoners van de diverse kernen?*

Onderscheid moet worden gemaakt tussen formele en informele contacten. Formele verlopen via brieven, overleggen en dergelijke. De Rekenkamercommissie heeft kunnen vaststellen dat deze contacten in de regel netjes en volgens de regels verlopen.

Op de informele contacten heeft de Rekenkamercommissie weinig zicht. Uit de documenten is daarvan niets gebleken, maar dat wil vanzelfsprekend niet zeggen dat die er niet zijn. Geruchten – die er natuurlijk altijd en overal zijn – heeft de Rekenkamercommissie noch kunnen bevestigen, noch kunnen ontkennen.

De Rekenkamercommissie stelt zich principieel op het standpunt dat informele contacten niet zouden mogen voorkomen. Voor of na verkiezingen, inrichtingen met een lokaal commercieel belang of niet, nog andere im- of expliciete afwegingen: die mogen niet voorkomen. Handhavingsbesluiten vloeien immers voort uit de wet en mogen niet voor beïnvloeding vatbaar zijn. Informele contacten over toezicht en handhaving passen daarbij niet.

Het risico op informele contacten kan slechts aanvaardbaar klein zijn indien de organisatie, de planning en de uitvoering van de handhaving volstrekt eenduidig en transparant zijn ingericht. Juist op een terrein als dit is het aan de raad om kaders te stellen en te controleren – waarbinnen het college mag en moet uitvoeren.

C. Conclusies

Als het aangegeven normenkader van de Rekenkamercommissie op de antwoorden op de deelvragen wordt toegepast leidt dat tot conclusies. Die conclusies volgen hieronder:

Rechtmatigheid

Het handhavingsbeleid van de gemeente Maasdriel is voornamelijk gebaseerd op het *VHP 2007*. De overige beleidsdocumenten die betrekking hebben op handhaving zijn soms zeer gedateerd en onvolledig. Dit dient te worden gesaneerd en geïntegreerd. Feitelijk blijft de juridische basis voor handhaving daardoor beperkt de relevante wet- en regelgeving en het *VHP 2007*. Het is noodzakelijk dat dit beleidsdocument regelmatig en tijdig wordt geëvalueerd en geactualiseerd.

De Rekenkamercommissie is van mening dat het gemeentebestuur veel meer beleidsmatige ambitie zou mogen tonen waar het gaat om toezicht en handhaving. Dit geldt voor het college, maar misschien nog wel meer voor de raad, gezien zijn kaderstellende bevoegdheid.

Doeltreffendheid

De laatste tijd zijn er binnen de ambtelijke organisatie grote stappen gezet om te komen tot een effectievere handhaving. De gemeente Maasdriel komt wat dat betreft van ver. Deze verbeteringen betreffen onder meer functiescheiding, personeelsbezetting, management, planning en het stellen van prioriteiten. Hoewel mag worden aangenomen dat deze verbeteringen hebben geleid tot een verhoging van de effectiviteit van de handhaving, kan dit nog niet door middel van getallen of op een andere manier worden aangetoond. Deze positieve ontwikkeling is nog broos. Er bestaat een serieus risico van terugval.

De Rekenkamercommissie is van oordeel dat de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie op het gebied van handhaving met kracht moet worden doorgezet. Alleen op deze wijze kan het handhavingsbeleid van de gemeente aan doeltreffendheid winnen. Alleen zo kan het jarenlang afgesleten gezag van het gemeentebestuur - als zodanig, het gaat niet om het gezag van individuele ambtenaren - worden hersteld, wanneer het gaat om handhaving.

De raad heeft bij de vaststelling van het VHP 2007 bewust besloten tot afschaling van het gewenste werkniveau, met acceptatie van de bij dit afgeschaalde niveau behorende risico's. Daarbij werd gekozen voor een personeelsuitbreiding met 4 fte, terwijl 9 fte noodzakelijk werd geacht. De raad dient zich blijvend bewust te zijn van de risico's, die op grond hiervan spelen.

De Rekenkamercommissie heeft geen verschillen kunnen waarnemen tussen de verschillende kernen van Maasdriel, als het gaat om handhaving.

Doelmatigheid

Op de doelmatigheid van het handhavingsbeleid van de gemeente Maasdriel geen helder beeld kunnen vormen. Cijfers zijn maar beperkt aanwezig, evaluatie van beleid heeft niet plaatsgevonden en terugkoppeling naar nieuw beleid evenmin. Zoals hierboven aangeven mag worden aangenomen dat de verbeteringen in de organisatie van de handhaving hebben

geleid tot een grotere effectiviteit. Dit zal ook voor de efficiency van de handhaving gelden. De Rekenkamercommissie heeft kunnen constateren dat de resultaten het best zijn bij het toezicht en de handhaving van de bouw.

Uit oogpunt van doelmatigheid is het onderbrengen van het toezicht en de handhaving op het gebied van huisvuil bij de AVRI een goede keuze geweest. De Rekenkamercommissie ziet geen aanleiding om hier verandering in te brengen.

De voorgenomen overdracht van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op milieuwetten aan uitvoeringsdiensten van de provincie Gelderland in 2012 wordt door de Rekenkamercommissie gezien als een belangrijke stap om te komen tot een grotere doelmatigheid.

Tot slot:

Dit rapport is opgebouwd uit vragen en antwoorden. Met de conclusies is ook een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek.

Ook de titel waaronder de Rekenkamercommissie aan dit onderzoek begon was een korte vraag, namelijk:

‘Consequent handhaven in de Maasdrielse kernen...?’

Na het vele werk van de Rekenkamercommissie kan het antwoord even kernachtig zijn:

‘Niet echt,
al gaat het de laatste tijd een stuk beter,
maar er valt nog veel te doen.’

Rekenkamercommissie Maasdriel,
Frank Hordijk

Met medewerking van
Mark van Dooren
Evert Jansen
(beiden verbonden aan Hordijk & Hordijk BV)

Maasdriel, Culemborg
25 januari 2010