Burgemeester en wethouders
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon 14 030
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	L. Mes	**Datum**	31 maart 2023
Doorkiesnummer	030-2860000	**Kenmerk**	10261009
E-mail	l.mes@utrecht.nl	**Onderwerp**	Eindrapport Evaluatie handhavingsdossier binnenstad
Bijlage(n)	Eindrapport Evaluatie dossier binnenstad	**Beleidsveld**	Ruimtelijke Ordening, Personeel en Organisatie

Geachte leden van de raad,

Op 5 oktober 2022 hebben we u geïnformeerd over de voortgang in het Handhavingsdossier Binnenstad en de start van een externe evaluatie naar het gemeentelijk handelen in dit dossier. Zoals toegezegd in de commissie Veiligheid, Bestuur en Financien van 24 november 2022 delen we de eindrapportage van Bureau Berenschot nu met u.

We betreuren het zeer dat dit handhavingsdossier zich door een gebrek aan regie heeft kunnen ontwikkelen tot een opeenstapeling van (juridische) procedures. Als gevolg hiervan hebben de eigenaren onnodig lang moeten wachten op de (inhoudelijke) behandeling van hun bezwaar- en beroepszaken. We constateren dat het dossier al zes jaar duurt, de gemeente hoge dwangsommen heeft moeten betalen vanwege ‘niet tijdig beslissen’ en dat de volledige afhandeling nog niet in zicht is. Dit is voor iedereen pijnlijk en had niet mogen gebeuren.

We herkennen ons volledig in het eindrapport en nemen alle conclusies en aanbevelingen over. Dit betekent dat we snel en voortvarend aan de slag gaan met het investeren in de onderlinge samenwerking en de wijze van regie voering. Hieronder leest u onze reactie op het eindrapport en vindt u meer informatie over de belangrijkste conclusies en aanbevelingen aan de gemeente Utrecht.

Geheimhouding
We hebben op de geel gemarkeerde teksten van het ‘Eindrapport Berenschot Evaluatie handhavingsrapport binnenstad’ tijdelijke geheimhouding opgelegd op grond van artikel 55 lid 1, 86 lid 2 en 25 lid 2 van de Gemeentewet om de reden genoemd in artikel 5.1, lid 2 sub b en i van de Woo totdat de beslissingen op bezwaar die behoren tot het handhavingsdossier binnenstad onherroepelijk zijn geworden en eventuele civielrechtelijke procedures in deze zijn afgerond. Openbaarmaking van de strategisch juridische informatie kan de positie van de gemeente financieel en procedureel beïnvloeden.

Eindrapportage Berenschot
Het dossier is begonnen met handhavend optreden van de gemeente Utrecht na meldingen vanwege

een onveilige situatie en heeft zich ontwikkeld tot een kluwen met elkaar verwante zaken. Berenschot duidt dit fenomeen als een zogenoemd ‘verzameldossier’. Het is een dossier waar vanaf het begin verschillende zaken in elkaar grijpen, bestaande uit een dispuut over het herstel van een mandelige (gedeelde) keldermuur, de voorlopers van dit dispuut en tientallen aanpalende bouwkundige procedures en Wob-/Woo-procedures. Ondanks dat Berenschot concludeert dat de kenmerken van dit dossier uitzonderlijk zijn, is dit geen excuus voor het uit de hand lopen van dit dossier.

Berenschot constateert dat de wijze waarop de gemeentelijke organisatie heeft gehandeld niet te wijten is aan één of enkele personen die hun werk niet goed hebben gedaan. Wel dat de betrokkenen onvoldoende beseft hebben dat de ontwikkeling van dit dossier schadelijk is voor de eigenaren en de gemeente. Het eindrapport illustreert hoe twee organisatieonderdelen zich geen raad wisten met een complex dossier, dat anders is dan gebruikelijk. Het systeem, de cultuur, de mensen en de betrokken afdelingen zijn niet in staat gebleken om voortvarend om te gaan met de ontstane situatie. Hierbij is ook te weinig gewerkt vanuit het perspectief van de gemeente Utrecht als geheel. De reguliere, gestandaardiseerde ketenaanpak, ingericht op efficiency, bleek ontoereikend. Hierdoor is het systeem vastgedraaid en verlamd. Het doorbreken van deze situatie en het nemen van besluiten heeft te lang op zich laten wachten. Daarbij speelt dat de betrokken teams onvoldoende ondersteuning hebben gezocht. In de tussentijd stapelde het aantal procedures zich op.

De conclusies uit dit onderzoek en andere recente lessen noodzaken ons de eerder in gang gezette organisatieverandering te versterken met nieuwe maatregelen.

Aanbevelingen
We onderschrijven de analyse die door Berenschot gemaakt is volledig, de aanbevelingen vloeien daar logisch uit voort. De voornaamste aanbeveling is het organiseren van meer regie bij vergelijkbare complexe dossiers. Voor dit dossier is de regie buiten de lijn en bij één persoon met mandaat belegd. Deze persoon geeft sturing aan het oplossen van het dossier.

De conclusies in de brief van 12 juli 2022, het eindrapport van Berenschot, de huidige aanpak van het dossier en onze eigen observaties zijn aanleiding voor de onderstaande verbetermaatregelen, hiermee borduren we voort op de aanbevelingen van Berenschot en willen we een extra stap zetten.

(1) Investeren in de ontwikkeling in de volle breedte van de betrokken organisatieonderdelen.
Bepaalde vaardigheden en specialismen zijn nu onvoldoende geborgd binnen de betrokken teams. Voor de korte termijn is en wordt externe inzet georganiseerd voor het specialistische werk en het wegwerken van de achterstanden binnen de betrokken afdelingen. Voor de langere termijn wordt gezocht naar een structurele oplossing, zo zijn er enkele vacatures gepubliceerd om deze specialisten aan de organisatieonderdelen toe te voegen. Daarbij is ook aandacht voor het verhogen van de kwaliteit om complexe dossiers aan te kunnen en voor individuele verbeterpunten, zoals het vergroten van eigenaarschap, (meer) senioriteit en specifieke vaardigheden als leiderschap, sturing en meer rekening houden met de politieke en maatschappelijke kanten van het werk.

(2) Investeren in de samenwerking tussen organisatieonderdelen en meer specifiek enkele teams van organisatieonderdelen VTH en FIJ, gericht op oplossingen.
Er is in november 2022 begonnen met een andere manier van samenwerken bij de organisatieonderdelen Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) en Financiën, Inkoop en Juridische Zaken (FIJ), gericht op het vaker informeel afhandelen van bezwaren, doorlooptijden verkorten en daarbij uit te gaan van ‘oplossen’ in plaats van ‘procederen’. Hierbij wordt voortgeborduurd op ervaringen in het sociaal domein, waar na binnenkomst van een bezwaar zo snel als mogelijk telefonisch contact wordt opgenomen met de indiener van het bezwaar. Hiervoor

is ook geleerd van het Deelprogramma Burgergerichtheid van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en Passend contact met de overheid. Onderdeel hiervan is ook het versterken van de relaties tussen medewerkers van de verschillende organisatieonderdelen en het vergroten van de sensitiviteit om dossier, waar nodig, tijdig op te schalen.

(3) Potentieel complexe dossiers projectmatig aanpakken.
In het eindrapport worden enkele suggesties gedaan voor de manier waarop complexe dossier buiten de gestandaardiseerde ketenaanpak kunnen worden behandeld. Dit wordt in de praktijk gebracht door in potentieel complexe dossiers vaker preventief een projectleider, samen met een multidisciplinair team, aan oplossingen te laten werken en door te leren van de wijze waarop dit soort dossiers met meer regie kunnen worden aangepakt. Het beoogde eindresultaat is een gestandaardiseerde werkwijze om continu te monitoren welke dossiers welke aanpak behoeven.

(4) Prioriteit geven aan het informatiebeheer bij de betrokken organisatieonderdelen.
Met het programma Open Utrecht en Verbeteren Informatiebeheer werkt de ambtelijke organisatie aan het op orde brengen van informatiebeheer. Eerder bent u geïnformeerd over dit programma. Zoals met uw raad gedeeld, is de verbeteropgave groot en de gemeentelijke organisatie omvangrijk; de programma's hebben een doorlooptijd van enige jaren.

Voor de korte termijn is "flexibele schil"-capaciteit beschikbaar gesteld om de projectarchieven Binnenstad te verbeteren. De onder 3 genoemde meer projectmatige aanpak gaat door ICT ondersteund worden. Daarnaast wordt onderzocht hoe (tussentijdse) technische oplossingen voor samenwerken op dit soort complexe dossiers mogelijk gemaakt kunnen worden.

(5) Vergroten van de aandacht voor juridische kwaliteit en rechtsstatelijkheid
Dagelijks worden er in de organisatie van de gemeente Utrecht besluiten voorbereid en genomen met juridische implicaties. Na de toeslagenaffaire is het rechtstatelijk denken en handelen weer bovenaan de politieke agenda gekomen, ook in onze organisatie. Dit vraagt continue aandacht voor het feit dat álle rollen van de overheid naast elkaar vervuld moeten worden. Naast de presterende-, samenwerkende- en responsieve rol van de overheid is nog steeds de rechtmatige overheid cruciaal.

In de managementcyclus wordt meer aandacht besteed aan de juridische kwaliteit bij de verschillende organisatieonderdelen. Waar nodig worden maakt de concerndirectie specifieke verbeterafspraken met het management. Ook is opdracht gegeven voor een onderzoek naar de inrichting van de juridische functie in de gemeente, wordt het lerend vermogen vanuit de bezwaren/beroepen naar de lijnorganisatie verstevigd en wordt er een juridisch leerprogramma voor de gehele organisatie vormgegeven.

Interventies gericht op verandering van de organisatiecultuur
Het eindrapport illustreert het gebrek aan regie op het dossier en onvoldoende samenwerking tussen betrokken organisatieonderdelen als de belangrijkste oorzaken voor het uit de hand lopen van dit dossier. Ook zijn ingrijpende keuzes en mogelijke afbreukrisico's niet goed beoordeeld en daardoor niet op de juiste tafel beland, wat ertoe heeft geleid dat het dossier niet (tijdig) op de directie- en bestuurlijke tafel is besproken. We identificeren inhoudelijke en procesmatige missers en de gevolgen van grote werkachterstanden (zoals eerder gemeld over de achterstanden in Woo-zaken) en we onderstrepen hier nogmaals noodzaak van het verbeteringen van informatiebeheer (zoals eerder al bleek uit het KPMG-rapport Rachmaninoffplantsoen).

Keerzijden van onze gemeentelijke cultuur, die breder spelen in de organisatie, komen terug in het eindrapport. Het komt te vaak voor dat (1) er niet wordt opgeschaald als mensen vastlopen en (2) dat

er te laat regie wordt genomen. Dit is bekend en wordt herkend. Onlangs is dit ook geconstateerd in het visitatierapport ‘Utrecht: knooppunt van oplossingen’. Het niet opschalen is de tegenhanger van de sterkte van deze organisatie: het zelf verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van vraagstukken. En zijn veel medewerkers en managers die wél zaken zelf oplossen. Een kracht die we willen behouden.

In de afgelopen jaren is het leiderschapsprofiel aangescherpt en ontwikkeld van ‘faciliterend’ leiderschap naar ‘sturend en richtinggevend’ leiderschap’. De ‘Utrechtse Kijk op leiderschap’ wordt nog verder aangescherpt en gebruikt als kader voor de werving en selectie van leidinggevenden en voor de invulling van Management Development. Voor nieuwe leidinggevenden is dit vanzelfsprekend onderdeel van hun inwerkprogramma. Inzet is steviger opdrachtgever- en opdrachtnemerschap door heldere contractering, scherpte op rolzuiverheid, samen sturen op voortgang. De concerndirectie heeft opdracht gegeven om de escalatieladders te preciseren en de route voor opschaling steviger vast te leggen conform de aanbeveling van Berenschot.

De verbetermaatregelen moeten ons en de gemeentelijke organisatie helpen in complexe dossiers. Naast de monitoring van de opvolging van de aanbevelingen via de managementcyclus, worden de verbetermaatregelen periodiek geëvalueerd om blijvend te verbeteren, waaronder de samenwerking en wijze van regie voering. Via de halfjaarlijkse bedrijfsvoeringrapportage worden de vorderingen in de termijnen van bezwaar en beroep bewaakt. Na een periode van ongeveer één jaar wordt, voor de maatregelen die zich daarvoor lenen, een interne audit uitgevoerd.

Voortgang dossier
Gelijktijdig met de implementatie van de aanbevelingen uit het eindrapport wordt hard gewerkt aan voortgang in het dossier. Met de bekrachtiging van een laatste besluit in de gemeenteraad van 1 december 2022 zijn de in de zomer van 2022 gemaakte afspraken met de rechtbank Midden-Nederland nagekomen. Hiermee zijn de dwangsommen vanwege ‘niet tijdig beslissen’ gestaakt. Sindsdien is het zwaartepunt van de werkzaamheden verschoven van het (weer) in behandeling nemen van de zaken in de bezwaarfase naar afhandeling van deze zaken in de beroepsfase.

Op 5 oktober 2022 informeerde we u over de totale omvang van 240 zaken met een divers karakter (handhavingsverzoeken, bezwaar, beroep, Wob-Woo zaken). Op dit moment zijn er nog 43 zaken in behandeling in de bezwaar- en beroepsfase. Voor de meeste zaken is inmiddels een beslissing op bezwaar genomen. De verwachting is dat de behandeling van een groot aantal zaken in bezwaar voor het einde van het jaar is geagendeerd bij de rechtbank Midden Nederland. Hierna is er nog de mogelijkheid voor hoger beroep en de Raad van State.

Categorie	**Aantal zaken**
Besluiten betreffend handhavend optreden	6 zaken
Besluiten over omgevingsvergunningen	5 zaken
Besluiten op basis van handhavingsverzoeken	13 zaken
Wob-Woo verzoeken	19 zaken

De som aan uitgekeerde dwangsommen staat op ruim 985.000 euro en bedragen de proceskosten circa 60.000 euro. Hiernaast zijn er onder andere kosten voor de ambtelijke inzet en externe inhuur.

Jaar	**Dwangsommen**	**Proceskosten**
2020	€ 5.769,-	€ 4.095,-
2021	€ 89.420,-	€ 8,454,-
2022	€ 658.078,-	€ 38.965,88
2023	€ 232.500,-	€ 5.935,50

Onze inzet en betrokkenheid is erop gericht om het dossier zo snel mogelijk af te kunnen sluiten. Vanzelfsprekend om de druk en belasting van de huidige juridische procedures op de eigenaren te verminderen, maar ook gezien de maatschappelijke kosten en de druk op de dienstverlening naar (andere) bewoners van onze gemeente.

Zoals in het eindrapport vermeld is een concrete einddatum voor dit dossier lastig te noemen. Het één en ander hangt ook samen met nieuwe zaken die worden opgestart, de flexibiliteit en de bereidheid van de betrokkenen om zaken niet afzonderlijk per dossier maar gevoegd (gezamenlijk) te behandelen en de planning van de rechtbank.

We informeren u zodra we meer kunnen vertellen over de voortgang in het handhavingsdossier.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,