



REKENKAMERCOMMISSIE
BUREN

Rapport Toezicht en handhaving gemeente Buren

April 2020

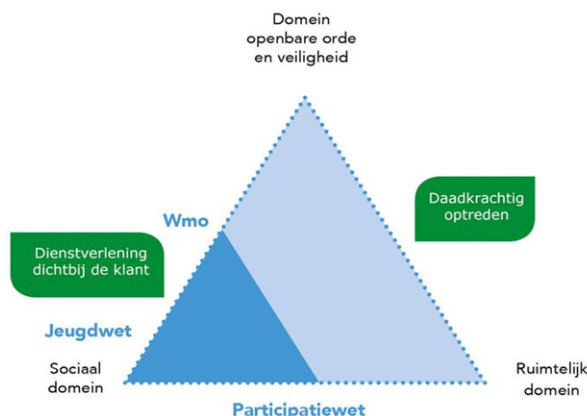
K
PLUS
V



REKENKAMERCOMMISSIE BUREN

INHOUDSOPGAVE

1. Aanbiedingsbrief van de Rekenkamercommissie aan de Raad van de gemeente Buren bij het Onderzoek Toezicht en handhaving gemeente Buren d.d. 21 april 2020
2. Rapport "Toezicht en handhaving gemeente Buren" van de Rekenkamercommissie Buren van 31 oktober 2019
3. Brief bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders op rapport RKC Toezicht en handhaving d.d. 26 februari 2020, kenmerk Z.019754/D.052438
4. Nawoord van de Rekenkamercommissie d.d. 21 april 2020 als reactie op de brief van het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 26 februari 2020 met als kenmerk Z.019754/D.052438



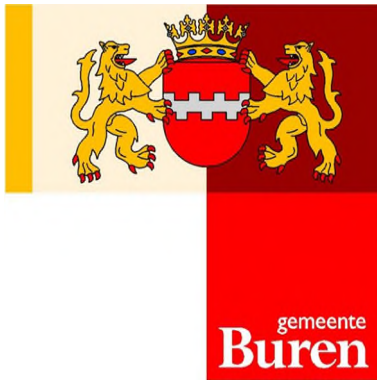
TOEZICHT en HANDHAVING

Toezicht is het verzamelen van de informatie over handelingen van burgers en bedrijven in relatie tot wet- en regelgeving en individuele beschikkingen en de daarin gestelde regels en eisen, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ondernemen van actie: communicatie met degene die regels overtreedt of ervan afwijkt, of het inzetten van een handhavingstraject. Het begrip controle is een alternatief begrip voor toezicht.

Handhaving kan zowel bestuursrechtelijke handhaving zijn als strafrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving is het toepassen van (of dreigen met) bestuursrechtelijke (sanctie)middelen om te bereiken dat de regels en voorschriften worden nageleefd en dat overtredingen of afwijkingen worden beëindigd c.q. ongedaan gemaakt.

Er zijn twee sanctiemiddelen: het opleggen van een dwangsom en het opleggen van bestuursdwang.

Strafrechtelijke handhaving is gericht op het straffen (bijvoorbeeld door beboeten) van de overtreder. Overigens kent ook het bestuursrecht sinds enige jaren het instrument boete in de vorm van een bestuurlijke boete.



Rekenkamercommissie Buren

Aan de Raad van de gemeente Buren

Betreft: Aanbiedingsbrief Toezicht en handhaving gemeente Buren

Datum: 21 april 2020

Geachte leden van de raad,

Hierbij bieden wij u onze aanbiedingsbrief aan over het onderzoek naar toezicht en handhaving in de gemeente Buren.

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van een groot aantal (decentrale) regels. Hierbij kan gedacht worden aan gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en aan voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. Regels worden gesteld om bepaalde (maatschappelijke) doelen te bereiken ten aanzien van onder andere leefbaarheid, veiligheid en gezondheid. Toezicht en handhaving op gemeentelijk niveau is te verdelen in drie domeinen:

1. Fysieke leefomgeving (Ruimtelijk domein - bouwen en milieu)
2. Sociaal domein (zoals de WMO, de Participatiewet, de Leerplichtwet en de Wet Kinderopvang)
3. Openbare orde en veiligheid (APV en bijzondere wetten).

Het is voor uw raad van groot belang om goed inzicht te hebben in het beleid, de resultaten van de uitvoering en de organisatie van het toezicht en handhaving in de gemeente Buren. Voor de Rekenkamercommissie Buren was dit aanleiding om te onderzoeken hoe de gemeente toezicht en handhaving heeft georganiseerd.

Wij zijn bij ons onderzoek ondersteund door het onderzoeksbureau KplusV. Dit bureau heeft voor ons interviewgesprekken gevoerd en brononderzoek verricht.

Via deze aanbiedingsbrief informeren we u over het doel en de centrale vraagstelling van het onderzoek, de voornaamste conclusies en de aanbevelingen die wij als Rekenkamercommissie verbinden aan de uitkomsten het onderzoek. Als bijlage bij deze brief treft u het onderzoeksrapport aan.

Doel en vraagstelling

Het doel van de rekenkamercommissie is om met dit onderzoek een antwoord te krijgen op de centrale onderzoeksvraag:

“Is het beleid en de uitvoering aangaande toezicht en handhaving van de gemeente Buren doeltreffend en doelmatig?”

Conclusies

Wij hebben naast de centrale onderzoeksvraag een aantal deelvragen opgesteld. Deze worden in het bijgaande onderzoeksrapport beantwoord. Het onderzoek heeft geresulteerd in een aantal centrale conclusies.

De belangrijkste conclusies over de toezicht- en handhavingstaken zijn:

- De gemeente Buren heeft veel van het beleid inzake toezicht- en handhaving in regionaal verband vastgesteld.
- In beleidsdocumenten – die veelal in regionaal verband zijn opgesteld - zijn prioriteiten vastgesteld voor de fysieke leefomgeving. Deze prioriteiten zijn ook door de gemeente Buren vastgesteld. Voor het sociaal domein, de APV en de bijzondere wetten worden vooraf geen c.q. minder expliciet prioriteiten gesteld, behalve de kinderopvang.
- In organisatorisch opzicht zijn de communicatie- en aansturingslijnen tussen de gemeente en regionale instanties kort, er zijn voor de gemeentelijke organisatie aanspreekpunten aangewezen voor bestuurders en regionale toezichthouders en er zijn goede afspraken wanneer bestuurders moeten worden betrokken bij specifieke toezicht- en handhavingsacties.
- Regionale instanties zorgen voor de toezicht en handhaving capaciteit. Voor de uitvoering van de APV is geen toezichtcapaciteit voor het oppakken van meldingen over leefbaarheid (schoon en veilig).
- De systematische informatievoorziening van de regionale instanties naar de gemeente over prestaties van de drie domeinen is op onderdelen wisselend.
- In de gemeenteraad is geen systematische en beleidsmatige aandacht voor toezicht en handhaving op de verschillende domeinen. Informatie over prestaties en resultaten wordt met uitzondering van individuele gevallen niet structureel besproken.

Aanbevelingen

De voorgaande conclusies zijn voor ons aanleiding u de volgende aanbevelingen te doen:

Aan de raad

Verzoek het College:

1. Een voorstel te doen aan de gemeenteraad op grond waarvan de raad (nadrukkelijker) de prioriteiten en de beoogde prestaties bij gemeentelijke handhaving en toezicht kan vaststellen. Verzoek om in dit raadsvoorstel duidelijke criteria op te nemen over wanneer toezicht en handhaving volgens de gemeente succesvol, doeltreffend en doelmatig is.
2. Ten behoeve van een gestructureerde uitvoering van punt 1 de informatievoorziening over toezicht en handhaving zodanig te verbeteren dat de raad gestructureerd en op regelmatige basis informatie ontvangt over de uitvoering en resultaten van toezicht en handhaving in de onderzochte 3 domeinen.

Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voldoende hebben geïnformeerd. Wij zijn graag bereid dit rapport nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De Rekenkamercommissie Buren,
H.J.F.L. Meeuwsen MBA AC (voorzitter)
Drs. P.J.J. Bremmer
R.F.J. Spelier MSc.
W. van Beem, ambtelijk secretaris



Rapport Toezicht en handhaving gemeente Buren

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Buren
Arnhem, 31 oktober 2019

Ons kenmerk 1018285-012

K
PLUS
V

Rapport Toezicht en handhaving gemeente Buren



Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Buren
Arnhem, 31 oktober 2019

Ons kenmerk 1018285-012

Rico Grol
Henry Potman
026 355 1355

Inhoud

Samenvatting	6
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Begrippen	10
1.4 Aanpak van het onderzoek	11
1.5 Opzet van het rapport	12
2 Organisatie van toezicht en handhaving voor de gemeente Buren	13
2.1 Gemeente Buren	13
2.2 Omgevingsdienst Rivierenland	14
2.3 Regio Rivierenland	15
2.4 Avri	16
2.5 GGD Gelderland-Zuid	16
2.6 Samenvattend overzicht	17
3 Beleid	18
3.1 Beleidskaders	18
3.2 Beleidsprioriteiten	20
3.3 Antwoorden op onderzoeksvragen	21
4 Uitvoering toezicht en handhaving	22
4.1 Fysiek domein	22
4.2 APV en bijzondere wetten	28
4.3 Sociaal domein	30
4.3.1 Kinderopvang	31
4.3.2 Sociale recherche Rivierenland	32
4.3.3 Sociaal domein - algemeen	33
4.4 Antwoorden op onderzoeksvragen	35
5 Sturing	37
5.1 Bevindingen	37
5.2 Antwoord op de onderzoeksvraag	40
6 De rol van de gemeenteraad	41
6.1 Bevindingen	41
6.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen	44
7 Normenkader	45
8 Conclusies	51



Bijlagen

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen	56
Bijlage 2 Documentenlijst	57
Bijlage 3 KPI's voor Omgevingsdienst Rivierenland	58
Onze contactgegevens	59



Samenvatting



De Rekenkamercommissie Buren heeft onderzoek laten uitvoeren naar de uitvoering, doeltreffendheid en doelmatig van het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente. Het gaat om toezicht en handhaving op de verschillende domeinen: het fysieke domein (bouwen en milieu), het sociale domein (verschillende regelingen zoals de Participatiewet, de Wmo, Leerplichtwet en Wet kinderopvang) en APV en bijzondere wetten. Dit rapport doet verslag van het onderzoek.

Organisatie van toezicht en handhaving voor Buren

De uitvoering van het toezicht en de handhaving op deze terreinen heeft de gemeente belegd bij regionale instanties: de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR), Regio Rivierenland, de Avri en de GGD-Gelderland-Zuid. Toezicht op de Drank- en Horecawet is uitbesteed aan een privaat bureau, de gemeente voert de handhaving hiervoor zelf uit. De gemeente heeft zelf geen toezichthouders in dienst. De burgemeester is het bevoegd gezag voor de Drank- en Horecawet en een gedeelte van de Algemene Plaatselijke Verordening, in alle andere gevallen is het college van B&W bevoegd gezag. De besluitvorming in het kader van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) is gemandateerd aan de directeur van de ODR. De gemeente heeft voor de domeinen contactambtenaren aangewezen die frequent overleggen met de toezichthoudende instanties: zowel over individuele gevallen als over toezicht en handhaving in het algemeen. De communicatielijnen zijn kort en dragen bij aan de afstemming tussen gemeente en toezichthoudende instanties.

Beleid

Het beleid en de uitvoering van toezicht en handhaving zijn verschillend voor de genoemde domeinen. Op regionaal niveau is een beleidskader voor de Wabo-taken (bouwen, wonen en milieu) ontwikkeld door de ODR. Dit kader is door het college van Buren overgenomen en voor de gemeente vastgesteld. Voor de andere domeinen heeft de gemeente geen apart toezicht- en handhavingsbeleid vastgesteld.

De gemeente heeft voor het fysieke domein in regionaal verband prioriteiten gesteld op het vlak van toezicht en handhaving.

Fysiek domein

De uitvoering van de toezicht en handhavingstaak in het kader van de Wabo bij de ODR voldoet aan landelijke kwaliteitscriteria voor eisen aan uitvoeringscapaciteit. Het college van B&W keurt het werkprogramma van de ODR voor de gemeente goed. Het werkprogramma bevat informatie over capaciteitsinzet, middelen en aantal te verwachten acties. De gemeente wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang en resultaten in rapportages. Op die wijze is transparant voor de gemeente hoe de uitvoering van de taken verloopt en heeft de gemeente aanknopingspunten om het werkprogramma en de uitvoering van individuele toezicht- en handhavingssacties desgewenst bij te sturen. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau is dit het geval. Naast bilaterale contacten tussen gemeente en ODR neemt de gemeente deel in het bestuur van de ODR (portefeuillehouder heeft zitting in het dagelijks bestuur) en kan zij via die weg haar stem laten gelden in de ODR. Dat draagt bij aan de afstemming tussen de gemeente en de dienst.



Afwijkingen van de geplande activiteiten zijn beperkt en worden verantwoord in de rapportages. Een beperkt deel van de toezichtacties mondt uit in handhavingsacties en in de handhavingstrajecten wordt vrijwel altijd regelnaleving gerealiseerd. Anders worden sancties ten uitvoer gelegd. Daar waar juridisch in het geweer wordt gekomen tegen handhavingsbesluiten, zijn deze van zodanige kwaliteit (onderbouwing, motivering), dat zij in vrijwel alle gevallen stand houden bij bezwarencommissie en rechterlijke instanties.

APV en bijzondere wetten

Voor toezicht en handhaving in het kader van de APV is er capaciteit beschikbaar bij de ODR. Deze wordt vooral ingezet voor toezicht bij evenementen. ODR voert toezicht uit op afgegeven vergunningen. Er is bij de ODR capaciteit voor afhandeling van meldingen over vraagstukken in de openbare ruimte n.a.v. klachten en handhavingsverzoeken.

Op het vlak van APV en bijzondere wetten worden regelmatig integrale toezichtacties uitgevoerd. Daarbij heeft de gemeente regie en nemen onder meer politie en ODR deel. Het gaat daarbij om vraagstukken van bijvoorbeeld ondermijning, huisvesting van buitenlandse werknemers en illegale en criminele activiteiten in panden. De acties verlopen in nauwe onderlinge afstemming tussen gemeente en toezichthouders.

Sociaal domein

Op het sociaal domein wordt primair toezicht gehouden op basis van signalen en meldingen van verschillende instanties en/of burgers over mogelijke overtreding van regels van sociale wetgeving. Alleen op het vlak van toezicht op kinderopvang wordt programmatisch toezicht gehouden. Gemeente en toezichthouders werken bij toezicht en handhaving nauw samen. Functionarissen van de gemeente en van de betreffende regionale instanties onderzoeken gevallen van vermeende overtreding en bereiden besluitvorming door het college van B&W voor.

De gemeente is de afgelopen jaren geconfronteerd met een aantal gevallen van onvoldoende presterende zorgaanbieders. Bij de aanpak daarvan hebben gemeente, regionale instanties en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd nauw samengewerkt. De betrokken portefeuillehouder is bij die gevallen nauw betrokken en was in de gelegenheid de acties te sturen.

Sturing

De sturing door de gemeente van toezicht en handhaving is vooral vormgegeven door de aanwijzing van contactambtenaren die ook bestuurders betrekken, vooral inzake individuele toezicht- en handhavingsacties. In individuele cases zijn de bestuurders van Buren nauw betrokken en in de gelegenheid om de acties te sturen.

Sturing door de gemeente gebeurt op het fysieke domein op basis van in regionaal verband opgesteld beleid. Binnen het sociaal domein en voor de APV en bijzondere wetten wordt niet gestuurd aan de hand van kaderstellende beleidsdocumenten maar in directe contacten tussen gemeente en toezichthouders, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Er is sprake van kaderstelling en controle in het kader van de PDCA-cyclus. De gemeente heeft niet bepaald op grond van welke criteria zij toezicht en handhaving succesvol, doeltreffend en doelmatig acht.



Betrokkenheid gemeenteraad

De gemeenteraad van Buren is de afgelopen jaren in beperkte mate betrokken geweest bij de uitvoering van toezicht en handhaving. Voor het fysieke domein heeft de raad met het college gesproken over het in regionaal verband vastgestelde beleidskader. De raad wordt periodiek schriftelijk geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de taken. Die informatie wordt niet ter bespreking geagendeerd door de raad. Voorts wordt de raad geïnformeerd over integrale toezichtacties op het terrein van APV en bijzondere wetten en wordt hij in individuele gevallen van handhaving bij zorgaanbieders geïnformeerd over de wijze waarop de gemeente en de toezichthouders hebben gehandeld.

In 2016 heeft de gemeenteraad de verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vastgesteld. In 2017 heeft de raad het preventie- en handhavingsplan voor de Drank- en Horecawet 2017-2020 vastgesteld. Verder heeft de raad de afgelopen jaren geen beleidsmatige kaders vastgesteld ten aanzien van toezicht en handhaving in Buren – behoudens het toekennen van budget voor de toezichthoudende instanties in regionaal verband.

1 Inleiding



1.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie Buren (Rkc) heeft een onderzoek laten uitvoeren over de uitvoering, doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Buren. De Rkc kiest voor het thema 'toezicht en handhaving' als onderwerp van onderzoek en advies, omdat:

- a) het thema regelmatig onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie is (zowel ten aanzien van toezicht en handhaving, als ten aanzien van de prioriteitstelling daarbij);
- b) toezicht en handhaving een fundamentele gemeentelijke uitvoeringstaak is waar een substantieel deel van de uitvoeringscapaciteit aan besteed wordt;
- c) de impact van toezicht en handhaving voor inwoners, organisaties en bedrijven groot kan zijn.

Ook het risico dat de legitimiteit van gemeentelijke beleid wegvalt, bijvoorbeeld als er sprake is van een onjuiste prioriteitstelling bij toezicht- en handhavingstaken, is volgens de Rkc belangrijk.

De Rkc richt zich in dit onderzoek op alle onderdelen van toezicht en handhaving waarbij het college van B&W of specifiek de burgemeester bevoegd gezag is: fysiek domein, sociaal domein en de APV en bijzondere wetten.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag voor dit onderzoek is als volgt:

Is het beleid en de uitvoering aangaande toezicht en handhaving van de gemeente Buren doeltreffend en doelmatig?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

Beleid

1. Wat is het beleid van de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?
 - 1.1. Welk deel daarvan is in regionaal verband geformuleerd?

Wanneer is volgens de gemeente Buren sprake van succesvol, effectief en efficiënt toezicht en handhavingsbeleid?

Uitvoering

2. Hoe is de toezicht- en handhavingfunctie van de gemeente Buren georganiseerd?
 - 2.1. Hoe is binnen de Omgevingsdienst Rivierenland de toezicht- en handhaving voor de gemeente Buren georganiseerd?
3. Hoe vindt prioriteitstelling plaats binnen de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?
 - 3.1. Welke partijen worden daarbij betrokken?
 - 3.2. Wat zijn de prioriteiten in de onderzochte periode?

4. Op welke wijze werken de wensen van de gemeente op het vlak van toezicht en handhaving door in de taakuitvoering van de omgevingsdienst op het vlak van milieu en bouwen en wonen?
5. Is de uitvoering van toezicht- en handhaving voor de gemeente Buren en de handhavingpartners overeenkomstig het beleid en de vastgestelde regelgeving?
6. In hoeverre hebben er de afgelopen jaren ontwikkelingen plaatsgevonden van invloed op de kwaliteit en professionaliteit van toezicht en handhaving van de gemeente Buren?
 - 6.1. Welke ontwikkelingen waren dat binnen de gemeentelijke organisatie en welke waren dat binnen de omgevingsdienst?



Gemeenteraad

7. Op welke wijze (*hoe, wanneer, met welke informatie en frequentie*) wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het beleid en de uitvoering aangaande toezicht en handhaving?
 - 7.1. Op welke wijze stelt de omgevingsdienst het college in de gelegenheid de gemeenteraad te informeren?
8. In hoeverre is de gemeenteraad in staat om – gegeven de huidige invulling van toezicht en handhaving – zijn kaderstellende rol ten aanzien van toezicht en handhaving te vervullen?
 - 8.1. Wanneer en op welke wijze wordt in de gemeenteraad gesproken over toezicht en handhaving?
 - 8.2. Wat zijn de belangrijkste onderwerpen in het overleg tussen college en raad over toezicht en handhaving?

Verbetermogelijkheden

9. Welke verbeteringen zijn mogelijk in het beleid, de regelgeving en de uitvoering aangaande toezicht en handhaving van de gemeente Buren?

1.3 Begrippen

De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering van toezicht en handhaving. De vier begrippen lichten we hieronder kort toe.

Er is sprake van **doeltreffendheid** van beleid als de doelen van het beleid gerealiseerd worden en als aan deze doelrealisatie een bijdrage is geleverd door het gevoerde beleid respectievelijk de uitvoering van het beleid.

Beleid of uitvoering is **doelmatig** als de doelen bereikt worden tegen zo beperkt mogelijke kosten. Doelmatigheid brengt de opbrengsten (de doelrealisatie) in relatie tot de kosten ervan. De kosten kunnen verschillend zijn: financiële kosten, maar bijvoorbeeld ook de tijd en energie die nodig is om de doelen te realiseren.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over handelingen van burgers en bedrijven in relatie tot wet- en regelgeving en individuele beschikkingen en de daarin gestelde regels en eisen, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ondernemen van actie: communicatie met degene die regels overtreedt of

ervan afwijkt, of het inzetten van een handhavingstraject. Het begrip controle is een alternatief begrip voor toezicht.



Handhaving kan zowel bestuursrechtelijke handhaving zijn als strafrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving is het toepassen van (of dreigen met) bestuursrechtelijke (sanctie)middelen om te bereiken dat de regels en voorschriften worden nageleefd en dat overtredingen of afwijkingen worden beëindigd c.q. ongedaan gemaakt. Er zijn twee sanctiemiddelen: het opleggen van een dwangsom en het opleggen van bestuursdwang.

Strafrechtelijke handhaving is gericht op het straffen (bijvoorbeeld door beboeten) van de overtreder. Overigens kent ook het bestuursrecht sinds enige jaren het instrument boete in de vorm van een bestuurlijke boete.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met bestuurlijke portefeuillehouders van de gemeente Buren en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente Buren, Omgevingsdienst Rivierenland, Regio Rivierenland, maatschappelijke organisatie Stib (Sterk in de buurt) en de Afvalverwijdering Rivierenland (Avri). Ook zijn de relevante documenten bestudeerd van de betrokken organisaties op het gebied van toezicht en handhaving.

Om een verdiepingsslag te kunnen maken in het onderzoek zijn cases met betrekking tot toezicht op de Wabo onderzocht. In de gemeente Buren is de taakuitvoering van toezicht op de Wabo in mandaat overgegaan naar de omgevingsdienst. In de cases zijn de samenwerking tussen gemeente en Omgevingsdienst Rivierenland (ODR), de feitelijke taakuitvoering, als ook de mogelijkheden tot bijsturing vanuit de gemeente onderzocht.

In de selectie van cases is gezocht naar gevallen waarbij er verschillende aanleidingen zijn die regelmatig voorkomen. Aanleidingen zijn:

- een handhavingsverzoek van een inwoner over een illegale bouw of aanleg
- een klacht van een inwoner over gebruik van een bestemming
- regulier milieutoezicht op basis van de frequenties die voor toezicht op typen inrichtingen jaarlijks worden geprogrammeerd.

Het gaat om 3 cases uit een totaal van bijna 1000 toezichtacties in 2018.¹ Caseonderzoek geeft per definitie geen representatief beeld van alle acties, maar geeft inzicht in de wijzen van handelen en beslissen bij toezicht en handhaving. In een besloten bijeenkomst is informatie verschaft op een wijze die recht doet aan privacyregelgeving.

Er is in dit onderzoek vooral veel informatie verkregen in interviews. Er is voor dit onderzoek een beperkt aantal documenten beschikbaar geweest waarin de organisatie en werkwijzen van de verschillende toezichthoudende instanties wordt beschreven. De personen waarmee is gesproken zijn opgenomen in Bijlage 1. De documenten die zijn geraadpleegd staan in Bijlage 2.

¹ ODR, Managementrapportage. Werkprogramma gemeente Buren, januari t/m december 2018.

1.5 Opzet van het rapport

In het tweede hoofdstuk van dit rapport wordt ingegaan op de organisatie van toezicht en handhaving voor de gemeente Buren (op basis van de tweede onderzoeksvraag). De taakuitvoering is voor de gemeente belegd bij de ODR, Regio Rivierenland, Avri en Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Gelderland-Zuid. Dat wordt beschreven. Vervolgens worden de onderwerpen uit de overige onderzoeksvragen behandeld: het beleid van de gemeente (hoofdstuk 3) en uitvoering van toezicht en handhaving (hoofdstuk 4). Na het vierde hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de sturing door de gemeente (hoofdstuk 5) en op de rol van de gemeenteraad (hoofdstuk 6). In Hoofdstuk 7 worden de bevindingen gekoppeld aan het normenkader. In het laatste hoofdstuk worden de onderzoeksvragen nog een beantwoord.



2 Organisatie van toezicht en handhaving voor de gemeente Buren



De taken op het vlak van toezicht en handhaving voor de gemeente Buren zijn bij een aantal regionale organisaties belegd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betrokken organisaties en de wijze waarop de contacten met de gemeente verlopen. In dit hoofdstuk wordt daarnaast gekeken naar de omvang en de capaciteit waarbinnen toezicht en handhaving is georganiseerd. Aan dit hoofdstuk liggen de volgende onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 ten grondslag:

- *Hoe is de toezicht- en handhavingfunctie van de gemeente Buren georganiseerd?*
 - *Hoe is binnen de Omgevingsdienst Rivierenland de toezicht- en handhaving voor de gemeente Buren georganiseerd?*

2.1 Gemeente Buren

Fysiek domein

De gemeente heeft het grootste gedeelte van de toezicht en handhaving² in het fysieke domein uitbesteed aan de ODR en de Avri. Het gaat daarbij naast toezicht en handhaving op het vlak van de Wabo ook om toezicht op de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De ODR verzorgt de voorbereiding op bezwaarprocedures, waarna de gemeente zelf besluiten neemt over bezwaarprocedures die voortkomen uit toezicht en handhaving. De gemeente heeft een contactambtenaar³ voor de ODR die de 'dagelijkse' contacten met de dienst onderhoudt.

Sociaal domein

De taken voor toezicht en handhaving voor de Participatiewet zijn grotendeels bij de gemeente zelf belegd. De casemanagers houden toezicht op cliënten en voeren ook de handhaving uit met de mogelijkheid om een boetebesluit te nemen bij een overtreding van de Participatiewet. Dit besluit wordt vervolgens getoetst door een juridisch medewerker. Daarnaast heeft de gemeente eigen personeel in dienst voor het posten buiten werktijd voor de Participatiewet.

Een deel van de taken op het sociaal domein is bij Regio Rivierenland belegd. Regio Rivierenland voert toezicht- en handhavingstaken uit met de sociale recherche en de leerplichtambtenaar. Daarnaast houdt Regio Rivierenland toezicht op de zorgaanbieders in relatie tot de contracten die met hen zijn afgesloten in het kader van de Wmo en Jeugdwet. Het toezicht op instellingen voor kinderopvang en een gedeelte van toezicht en handhaving op zorginstellingen zijn belegd bij de GGD Gelderland-Zuid. De toezichthouders rapporteren aan het college van B&W. De juridische handhaving wordt uitgevoerd door de medewerkers van de gemeente.

Ook op het sociaal domein is een medewerker van de gemeente aangewezen als een 'contactambtenaar'. Mede naar aanleiding van een aantal incidenten met zorgaanbieders (zie hoofdstuk 4) is een medewerker belast met 'zorg en veiligheid'. De

² Evenals de vergunningverlening in het fysiek domein.

³ De term contactambtenaar wordt gebruikt als een verzamelnaam voor vergelijkbare functies met verschillende namen zoals accounthouder, contactregisseur, contractambtenaar en contactpersoon.

betreffende medewerker ondersteunt de portefeuillehouder en houdt contacten met de andere betrokken toezichtinstanties.



APV en bijzondere wetten

De gemeenteraad van Buren heeft in 2016 de huidige APV van de gemeente vastgesteld.⁴ Het toezicht en de handhaving op het gebied van de APV zijn uitbesteed aan de ODR. De gemeente overlegt over toezicht bij evenementen met de ODR, de ODR houdt toezicht op circa 8 van tevoren uitgekozen evenementen per jaar. Verder houdt de ODR toezicht op basis van meldingen van burgers of organisaties. Toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet, waaronder alcoholverstrekking aan minderjarigen, wordt gedaan door een privaat bedrijf in opdracht van de gemeente. Medewerkers van de gemeente voeren zelf de handhaving uit voor de Drank- en Horecawet.

2.2 Omgevingsdienst Rivierenland

De ODR voert de toezicht- en handhavingstaken uit op het gebied van de Wabo en de APV. Bij de ODR is toezicht binnen één afdeling onderverdeeld in drie teams: het team Bouw en Woningtoezicht (BWT), het team milieu en het team ketentoezicht. Onder BWT valt ook ruimtelijke ordening. Er is daarnaast een afdeling specialisten en advies, dat bestaat uit een team juridische handhaving en een team bezwaar en beroep. De ODR beschikt over 3 Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) met strafrechtelijke bevoegdheden; zij werken voor alle gemeenten die de APV-taken bij de ODR hebben belegd, waaronder de gemeente Buren. Deze BOA's houden toezicht op o.a. evenementen, honden, stank en grote voertuigen, ook buiten kantooruren. Zwerfafval valt hier niet onder. In de gemeente Buren heeft elk kern zijn buurtjuttersprojecten; die projecten krijgen geld in ruil voor de aanbidding van ingezameld zwerfval aan de gemeente. Hiernaast wordt de Avri betaald om zwerfafval op te halen.

Tussen de ODR en de gemeente Buren is regelmatig contact: 1 keer per 6 weken is er ambtelijk overleg met de ODR en in de week daarvoor met opdrachtgevers (gemeenten) onderling. Tweemaal per maand krijgt de contactambtenaar van de gemeente een lijst met handhavingzaken van de ODR om te bespreken met de wethouder indien dat nodig is. Cases worden in individuele accountoverleggen besproken. De contactambtenaar van de gemeente Buren is voorzitter van het opdrachtgeversoverleg. Voor specifieke specialismen kan de ODR gebruik maken van het Gelders netwerk van omgevingsdiensten (de kosten daarvan worden doorbelast aan de gemeente).

De gemeente Buren heeft een volledig mandaat aan de directeur ODR toegekend; beslissingen worden buiten het college van B&W om gemaakt en het college krijgt daarvan in principe geen afschriften. Er worden, op afspraak, wel afschriften verzonden aan de contactambtenaar van de gemeente en/of de verantwoordelijke portefeuillehouder. Het college ontvangt daarmee de informatie die het wenst. Het krijgt wel informatie in de vorm van een managementrapportage waarin ook KPI's (*key performance indicators*) staan vermeld. De rapportage wordt niet naar de raad gestuurd. De KPI's zijn voor de gehele regio per gemeente dezelfde. De rapportage bevat voor de gemeente Buren de aantallen en typen toezicht- en handhavingssacties met

⁴ Vastgesteld 5 april 2016.

bijbehorende uren. Het jaarlijks werkprogramma wordt door het college vastgesteld en dit gaat ter informatie naar de raad.

In het werkprogramma voor 2018 heeft de ODR acties en uren begroot voor toezicht en handhaving. In de managementrapportage wordt hierover verantwoording afgelegd. Onderstaand zijn de totalen weergegeven en het aantal fte (fulltime-equivalent) uitgaande van 1400 uur per fte.



Toezicht ODR (begroot) 2018	Aantal acties	Aantal uren	Fte
Milieutoezicht	272	2.428	1,7
Bouwtoezicht	518	2.964	2,1
Juridische advisering handhaving	116	2.560	1,8
Totaal		7.952	5,6

Tabel 1: Buren aantal uren toezicht en handhaving 2018. Bron: managementrapportage ODR gemeente Buren 2018

Naast het aantal uren voor toezicht en handhaving op de Wabo besteedt de ODR voor de gemeente Buren 400 uur per jaar aan toezicht op de APV. Dat is circa 0,3 fte uitgaande van 1400 uur per fte.

2.3 Regio Rivierenland

De gemeente Buren heeft een gedeelte van het toezicht en handhaving op de WMO en Participatiewet uitbesteed aan Regio Rivierenland. Voor de Participatiewet voert Regio Rivierenland de functies voor de sociale recherche uit voor de gemeente Buren. De gemeente kan Regio Rivierenland vragen om sociale recherche in te zetten bij zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke zaken, bijvoorbeeld voor sociale fraude. Daarvoor zijn bilaterale afspraken gemaakt tussen Regio Rivierenland en de gemeente Buren over het aantal uur sociale recherche dat ingezet wordt. Regio Rivierenland heeft regelmatig contact met de casemanagers van de gemeente over specifieke zaken m.b.t. de Participatiewet. Regio Rivierenland stuurt daarnaast kwartaal- en jaarrapportages naar de gemeente Buren. Regio Rivierenland heeft 4 sociaal rechercheurs en 2 assistenten in dienst voor de 8 gemeenten waarvoor zij de sociale recherche verzorgt. In tabel 2 staat het aantal uren dat voor Buren gereserveerd en gerealiseerd is:

Toezicht sociale recherche	2015	2016	2017	2018
Uren budget	470	470	470	470
Uren realisatie	314	532	538	487
Percentage	66,7%	113,2%	114,4%	103,5%

Tabel 2: Buren aantal uren sociale recherche Regio Rivierenland. Bronnen: jaarrapportages 2015 t/m 2018 sociale recherche Regio Rivierenland

Op het gebied van WMO en jeugdzorg verzorgt Regio Rivierenland de inkoop en ziet zij toe op de naleving van contracten. Regio Rivierenland sluit de inkoopcontracten af en stelt contractmanagers aan die toezicht houden op het naleven van die contracten door de zorgaanbieders. De gemeenteraad wordt geïnformeerd via het college van B&W waarvan de burgemeester van Buren zitting heeft in het algemeen bestuur van Regio Rivierenland.

Regio Rivierenland voert toezicht- en handhavingstaken uit voor de Leerplichtwet. Door Regio Rivierenland worden jaarverslagen over de leerplicht en voortijdig schoolverlaters naar de gemeente gestuurd en er vindt minimaal één keer in het jaar overleg plaats tussen de coördinator sociaal team Buren en manager contractgestuurde dienstverlening van Regio Rivierenland. In het jaarverslag van het schooljaar 2017-2018 staat het aantal fte niet uitgesplitst, maar staat wel vermeld dat Regio Rivierenland zich houdt aan een richtlijn voor 1 fte per 3.800 leerlingen. Voor 4.117 leerlingen in de gemeente Buren geldt volgens deze methode circa 1 fte.⁵



Op het sociaal domein is de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd een belangrijke toezichtinstantie van de rijksoverheid waarmee de regionale en gemeentelijke instanties samenwerken bij het toezicht op zorgaanbieders en zorgbedrijven.

2.4 Avri

De gemeente Buren heeft een gedeelte van de toezicht- en handhavingstaken uitbesteed aan de Avri. De Avri handhaaft de Afvalstoffenverordening en houdt voor gemeente Buren toezicht op het tijdig aanbieden van afval en bijplaatsingen van afval bij containers. De Avri voert voor een aantal andere gemeenten in de regio ook toezicht- en handhavingstaken uit voor de APV. Voor de gemeente Buren voert de Avri verder geen andere toezicht- of handhavingstaken uit, anders dan voor de Afvalstoffenheffing.⁶

De Avri heeft 18 BOA's in dienst voor toezicht in 7 gemeenten. De BOA's houden toezicht op en voeren handhaving uit ten behoeve van de Afvalstoffenverordening in Buren. De Avri zet geen specifieke BOA's in voor andere APV-taken op het grondgebied van de gemeente Buren. Naast deze taken voeren dezelfde BOA's ook toezicht- en handhavingstaken voor de APV uit in andere gemeenten.

De contactambtenaar van de gemeente Buren heeft contact met de Avri over toezicht en handhaving op de afvalstoffenverordening. Daarnaast legt de Avri jaarlijks via een jaarrapport verantwoording af over toezicht en handhaving. De rapportage wordt door het vakberaad van de Avri met de gemeenteraad gedeeld.

2.5 GGD Gelderland-Zuid

De GGD Gelderland-Zuid voert voor de gemeente het toezicht uit op kinderopvang. Ieder jaar wordt iedere kinderopvang onderzocht. De uitvoering van de juridische handhaving ligt bij de gemeente zelf. Toezicht op kinderopvang houdt toezicht op de volgende voorzieningen in: kinderdagverblijven (KDV), buitenschoolse opvang (BSO), gastouderbureaus (GOB) en voorzieningen voor gastouderopvang (VGO). De GGD legt verantwoording over het toezicht af via een jaarverslag kinderopvang. In de jaarverslagen kinderopvang staat niets vermeld over het aantal fte dat hiervoor beschikbaar is gesteld.⁷

Daarnaast houdt de GGD toezicht op zorginstellingen. WMO-toezicht is onderdeel van het toezicht van de GGD. Zij is gemandateerd voor toezicht op de kwaliteit van zorg in de gemeente Buren. Hierbij is sprake van samenwerking met de sociale recherche van

⁵ Jaarverslag Leerplicht 2017-2018.

⁶ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

⁷ Jaarverslag Kinderopvang 2017.

Regio Rivierenland. Sociale recherche doet onderzoek op rechtmatigheid en bij twee verschillende onderzoeken naar hetzelfde object mogen deze partijen informatie met elkaar delen.⁸ De juridische handhaving is belegd bij de gemeente.



Daarnaast is er een meldpunt bijzondere zorg als onderdeel van de GGD. De GGD richt zich hierbij op o.a. zorgmijders, bij signalen van verwaarlozing en vervuiling. Daarbij worden afspraken gemaakt met woningbouwvereniging en schuldhulpverlening over de uitvoering van de toezichtstaak.

2.6 Samenvattend overzicht

Aan dit hoofdstuk lagen de volgende onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 ten grondslag:

- *Hoe is de toezicht- en handhavingsfunctie van de gemeente Buren georganiseerd?*
 - *Hoe is binnen de Omgevingsdienst Rivierenland de toezicht- en handhaving voor de gemeente Buren georganiseerd?*

In tabel 3 is als samenvattend antwoord de toedeling van de uitvoering van toezicht- en handhavingstaken voor de gemeente Buren in beeld gebracht. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) is het bevoegd gezag op de drie domeinen.

Organisatie	Fysiek domein	Sociaal domein	APV en bijzondere wetten
Gemeente Buren	Besluit bezwaarprocedures	Toezicht en handhaving Participatiewet Handhaving overige regelgeving sociaal domein.	Handhaving Drank- en Horecawet
Omgevingsdienst Rivierenland	Toezicht en handhaving Wabo. Voorbereiding bezwaarprocedures.		Toezicht en handhaving APV en bijzondere wetten (exclusief Drank- en Horecawet)
Regio Rivierenland		Toezicht sociale recherche Participatiewet, WMO/jeugdzorg, Leerplichtwet	
Avri	Toezicht en handhaving op afvalaanbieding		
GGD Gelderland- Zuid		Toezicht WMO, zorginstellingen en op kinderopvang	
Bureau Horeca Bijzondere Wetten (privaat bedrijf)			Toezicht Drank- en Horecawet

Tabel 3: Verdeling van toezicht- en handhavingstaken voor de gemeente Buren

⁸ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

3 Beleid



Aan dit hoofdstuk liggen de volgende onderzoeksvragen ten grondslag:

- *Wat is het beleid van de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?*
 - *Welk deel daarvan is in regionaal verband geformuleerd?*
- *Wanneer is volgens de gemeente Buren sprake van succesvol, effectief en efficiënt toezicht en handhavingsbeleid?*

3.1 Beleidskaders

In april 2006 heeft het college van B&W van de gemeente Buren een handhavingsnota en een handhavingsprogramma uitgebracht. Ook is met jaarlijkse uitvoeringsprogramma's gewerkt die werden vastgesteld door de gemeenteraad. In 2008 heeft een werkgroep uit de raad zich met de handhavingstaak beziggehouden door in een 'verdiepingsslag' onderzoek te doen naar de uitvoering van de handhaving in de gemeente. De werkgroep concludeert dat de uitvoeringspraktijk de resultaten oplevert die het college bij de vaststelling van nota en programma voor ogen had.⁹

Bij de vorming van de omgevingsdienst in 2013 is de uitvoering van toezicht en handhaving op het vlak van het fysieke domein op afstand van de gemeente komen te staan en ondergebracht bij de ODR.

Omgevingsbeleid

De gemeente Buren heeft in regionaal verband opgesteld beleid op het vlak van toezicht en handhaving: het Beleidskader 2015-2019 vastgesteld door het college van B&W in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De gemeenteraad had daaraan voorafgaand bij het regiobestuur zienswijzen op het ontwerp ingediend.¹⁰

In het beleidskader geeft Regio Rivierenland een uitgebreide beschrijving van de vergunningverlening, toezicht- en handhavingstaak (VTH) die zij uitvoert. Het bevat geen profielschets van de gemeente. Het werkprogramma bevat gemeente-specifieke informatie voor de maatwerkopdrachten. Uit het document valt wel af te leiden wat de gemeente van de ODR kan verwachten aan activiteiten op het vlak van toezicht en handhaving, waaronder de handhavings- en gedoogstrategie en de onderwerpen waarop toezicht wordt gehouden. Het gaat daarbij zowel om toezicht op het vlak van bouwen en ruimtelijke ordening als toezicht op het vlak van milieu.

In het regionaal beleidskader worden voorbeelden gegeven van indicatoren om prestaties en effecten mee te meten en die kunnen worden gebruikt voor monitoring van prestaties en effecten. Voor de totale set van indicatoren sluit de omgevingsdienst aan bij de KPI's die in Gelderland door de gezamenlijke omgevingsdiensten zijn opgesteld – de KPI's zijn opgenomen in Bijlage 3 van dit rapport.

⁹ Werkgroep verdiepingsslag Handhaving. Rapport (Quick scan) Verdiepingsslag Handhaving. Is de inzet van handhavingsinstrumenten in de gemeente Buren zorgvuldig afgewogen? april 2008.

¹⁰ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek. Beleidskader uitvoering VTH-taken Regio Rivierenland 2015-2019.

In het regionaal beleidskader wordt aangekondigd dat het kader per gemeente wordt uitgewerkt in een jaarlijks werkprogramma. Dat bevat voor Buren de aantallen acties, de uren per type actie en de kosten van de acties voor de gemeente.



Het beleidskader en het werkprogramma geven de gemeente inzicht in de dienstverlening die zij van de ODR betreft en de kosten daarvan. Het beleidskader bevat bijlagen waarin wordt ingegaan op de handhavingsstrategie, de op te leggen sancties in relatie tot de overtredingen en de wijze waarop de ODR de gemeenten informeert bij bestuurlijk gevoelige zaken. De gemeente kan zo een volledig overzicht en inzicht krijgen in de werkwijzen die de ODR hanteert bij de taakuitvoering voor de gemeente.

Met de vaststelling van het regionaal beleidskader en de Verordening kwaliteit vergunningen, toezicht en handhaving door de gemeenteraad voldoet de gemeente aan de proceskwaliteitscriteria 2.1 (zie kader). De ODR voldoet aan de kwaliteitscriteria op het vlak van kritieke massa. Door afname van de diensten van de omgevingsdienst voldoet de gemeente daarmee ook aan de kwaliteitscriteria.

VTH Kwaliteitscriteria 2.1

Om de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te borgen, zijn in het kader van de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (Bor) landelijke kwaliteitscriteria opgesteld. Door te voldoen aan de criteria kan een gemeente de gewenste kwaliteit en continuïteit leveren.

De criteria zijn onderverdeeld in proces, inhoud en kritieke massa. De procescriteria geven aan welke elementen van een werkproces om te komen tot vergunningen, controles en handhavingsacties er minimaal nodig zijn, zoals transparantie en bestuurlijke vastlegging. De ODR werkt volgens de BIG 8 cyclus. De criteria voor inhoud bepalen de inhoudelijk elementen van beleid, strategie en programma, diepgang van toetsing van vergunningen, wijze van toezicht, toepassing sanctiestrategie en de prioritering in toezicht en handhaving. De kritieke massa geeft tenslotte aan of de medewerkers in staat zijn om de benodigde taken en activiteiten uit te voeren, gegeven de benodigde deskundigheid. Hierbij wordt ingegaan op de omvang van de formatie, vereiste opleiding en opleidingsniveau en ervaring (aantal 'vliegers').

Beleid toezicht APV en bijzondere wetten

Op het vlak van leefbaarheid, openbare orde en veiligheid heeft de gemeente in 2016 de vigerende APV vastgesteld. Daarin staan voor verschillende activiteiten algemene regels en regels voor de aanvraag van vergunningen. De APV bevat verder geen beleidsuitspraken.¹¹

Hoewel de gemeente de taken op het vlak van toezicht in het kader van de APV ook bij de ODR heeft ondergebracht, wordt in het beleidskader 2015-2019 niet op deze onderdelen van toezicht en handhaving ingegaan. Het beleidskader vermeldt dat meldingen op het vlak van de APV door de gemeenten zelf worden afgedaan. De gemeente heeft echter geen formatieve capaciteit om zelf meldingen af te doen.

De gemeente heeft een preventie- en handhavingsplan voor de Drank- en Horecawet. Daarin staat beschreven hoe toezicht en handhaving bijdraagt aan het beleid en

¹¹ Algemeen Plaatselijke Verordening Gemeente Buren 2016.

specifieker welke controles en handhavingsbesluiten hieraan bijdragen. Het beleid dient twee doelen:

- verbetering in de gezondheidssituatie van jongeren op het gebied van alcoholgebruik bewerkstelligen;
- bewustwording ten aanzien van alcoholgebruik door jongeren verhogen bij bestuurders en barvrijwilligers van sportverenigingen met een drank- en horecaverunning en hen te ondersteunen in hun verantwoordelijkheid hierin.



Sociaal domein

Op regionaal niveau is in het kader van de decentralisaties op het sociaal domein een regionaal beleidsplan¹² vastgesteld, dat ook door de gemeenteraad Buren is overgenomen en vastgesteld. Voor het toezicht zijn in dat kader geen aparte beleidsuitspraken geformuleerd.

Op het sociaal domein zijn in regionaal verband beleidskaders ontwikkeld in het kader van de drie decentralisaties (Wet maatschappelijke ondersteuning, Participatiewet en Jeugdwet). Bij de aanbestedingsrondes voor de werving van zorgaanbieders zijn kwaliteitscriteria gesteld die behalve bij de selectie van aanbieders ook kaders vormen voor het toezicht op de uitvoering van de zorg. Dit zijn de normenkaders waarmee de toezichthouders werken. Zonder dat specifiek toezichtbeleid is ontwikkeld zijn er dus wel toezichtnormen aanwijsbaar die voortkomen uit de aanbestedingsdocumenten en de contracten die zijn gesloten tussen gemeenten en zorgaanbieders.

Algemeen

Handhaving is net als vergunningverlening, voorlichting en subsidieverlening een beleidsinstrument om inhoudelijke doelen van beleid te realiseren. Beleidskaders op het vlak van ruimte, milieu, sociaal domein, verkeer en vervoer en dergelijke die door de gemeente Buren zijn vastgesteld, bevatten geen zogenaamde handhavingsparagraaf.

Voor toezicht en handhaving zijn in regionaal verband prestatie-indicatoren ontwikkeld en vastgesteld die inzicht kunnen geven in de mate waarin in dit onderzoek kan worden geconcludeerd of beleid succesvol, effectief en/of efficiënt wordt uitgevoerd. Het college heeft de indicatoren ook voor Buren overgenomen.

3.2 Beleidsprioriteiten

Het stellen van beleidsprioriteiten op het vlak van toezicht en handhaving is in Nederland ontwikkeld voor de Wabo-taken. In het in regionaal verband opgestelde beleidskader wordt daaraan expliciet aandacht besteed. Er worden prioriteiten gesteld. Bij de prioriteitstelling zijn vertegenwoordigers van de ambtelijke organisaties van de aangesloten gemeenten betrokken. De prioriteiten zijn in regionaal verband vastgesteld. Met de vaststelling van het beleidskader door het college heeft de gemeente de prioriteiten tot de hare gemaakt.

Het gaat om regionale prioriteiten. Voor de gemeente Buren zijn voor het fysieke domein op VTH-gebied in 2018 een aantal specifieke prioriteiten benoemd:

- controle afgewezen/geweigerde vergunningen bouw;
- integrale aanpak criminele activiteiten;

¹² Beleidsplan Wmo en Jeugdwet 2017-2020.

- toezicht huisvesting buitenlandse werknemers;
- ondersteuning digitalisering bodeminformatie;
- ondersteuning archeologische beleidskaart.

Op het vlak van het APV c.a. en het sociaal domein heeft de gemeente geen beleidsprioriteiten voor toezicht en handhaving gesteld, behalve voor kinderopvang¹³.

In de overeenkomst tussen gemeente en het private bureau dat toezicht uitvoert op het vlak van toezicht en handhaving zijn geen prioriteiten opgenomen.¹⁴



3.3 Antwoorden op onderzoeksvragen

De volgende vragen lagen aan dit hoofdstuk ten grondslag.

- *Wat is het beleid van de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?*
 - *Welk deel daarvan is in regionaal verband geformuleerd?*
- *Wanneer is volgens de gemeente Buren sprake van succesvol, effectief en efficiënt toezicht en handhavingsbeleid?*
- *Hoe vindt prioriteitstelling plaats binnen de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?*
 - *Welke partijen worden daarbij betrokken?*
 - *Wat zijn de prioriteiten in de onderzochte periode?*

De gemeente heeft voor het fysieke domein (Wabo) het regionaal opgestelde beleidskader geaccepteerd en voor de gemeente vastgesteld. Voor de andere domeinen (APV en bijzondere wetten en het sociaal domein) is geen beleidskader voor toezicht en handhaving geformuleerd, behalve voor kinderopvang.

Naast het beleidskader voor het fysieke domein en kinderopvang zijn geen beleidsdocumenten waarin de gemeente heeft geformuleerd wanneer sprake is van succesvol, effectief en efficiënt toezicht en handhavingsbeleid.

¹³ Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Gemeente Buren 2018

¹⁴ Overeenkomst tussen gemeente en BHBW, 12-6-2019.

4 Uitvoering toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk gaan we in op de praktijk van toezicht en handhaving in de gemeente Buren op respectievelijk het fysiek domein, APV en bijzondere wetten en het sociaal domein.



Op basis van de informatie uit dit hoofdstuk kan voor zover mogelijk antwoord gegeven worden op de volgende onderzoeksvragen.

- *Is de uitvoering van toezicht- en handhaving voor de gemeente Buren en de handhavingpartners overeenkomstig het beleid en de vastgestelde regelgeving?*
- *In hoeverre hebben er de afgelopen jaren ontwikkelingen plaatsgevonden van invloed op de kwaliteit en professionaliteit van toezicht en handhaving van de gemeente Buren?*
 - *Welke ontwikkelingen waren dat binnen de gemeentelijke organisatie en welke waren dat binnen de omgevingsdienst?*
- *Hoe vindt prioriteitstelling plaats binnen de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?*
 - *Welke partijen worden daarbij betrokken?*
 - *Wat zijn de prioriteiten in de onderzochte periode?*

4.1 Fysiek domein

In 2018 zijn door de ODR per saldo meer uren en producten gerealiseerd dan begroot. Voor bouwtoezicht was het aantal uren weliswaar minder dan begroot, en voor toezicht milieu en juridische advisering juist meer. De lagere productie bij bouwtoezicht is ontstaan doordat er vaak geen bouwactiviteiten volgen op aangevraagde vergunningen (op basis waarvan het toezicht wordt begroot) en doordat er veel kleine werken zijn waarop geen toezicht wordt uitgeoefend. Toezicht reageert vertraagd op de marktontwikkelingen. De grotere productie voor milieu kan deels worden verklaard door het toenemend aantal initiatieven waarop toezicht op groen en ecologie moet worden uitgevoerd.¹⁵

In de managementrapportage geeft de ODR met redenen omkleed aan wat de prestaties zijn geweest, wat de afwijking van de planning is geweest en wat daarvan de redenen of achtergronden zijn.¹⁶

Bij de juridische werkzaamheden voor handhaving zijn er meer handhavingsvoornemens behandeld dan begroot. Er is een beperkt aantal bezwaarschriften tegen handhavingsbesluiten behandeld. Er wordt in de rapportage geen onderscheid gemaakt in bezwaar en beroep tegen vergunningen en tegen handhavingsbeschikkingen. Daardoor is uit de managementrapportage over 2018 niet af te leiden, tegen hoeveel handhavingsbeschikkingen bezwaar is gemaakt. Van de vijf zaken waarbij het bezwaar gegrond is verklaard waren er twee op het vlak van handhaving.

¹⁵ Managementrapportage ODR gemeente Buren 2018.

¹⁶ *Ibid.*



Voor de gemeente zijn onderstaande maatwerkopdrachten via projecten uitgevoerd:

- controle afgewezen/geweigerde vergunningen bouw;
- locaties waarbij sprake is van verdenking van strafrechtelijke overtredingen;
- toezicht huisvesting buitenlandse werknemers.

Er is voor de projectmatige aanpak gekozen vanwege de integraliteit van de benadering en de betrokkenheid van verschillende toezichthoudende instanties, waaronder die op het vlak van APV en bijzondere wetten.

De managementrapportage (Marap) 2018 van de ODR voor de gemeente Buren bevat informatie over de uitvoering van toezicht en handhaving maar er is niet goed uit af te leiden in hoeverre de acties ook tot gestelde doelen hebben geleid. De verschillende gegevens over uitvoering en resultaten zijn niet direct op elkaar te betrekken. In tabel 4 staat de op dit vlak relevante informatie uit de Marap over 2018.

Activiteiten	Aantal	Verskil met hetgeen was begroot
Aantal toezichtacties milieu	298	10 % meer
Aantal toezichtacties bouwen	348	1/3 minder
Het aantal toezichtacties op basis van meldingen en klachten. NB. Het is uit de rapportage blijkt niet of het hier om handhavingsverzoeken gaat of alleen om meldingen. Wel wordt aangegeven dat 7 handhavingsverzoeken toegewezen en 8 afgewezen.	220	12 % minder
Voornemens tot handhaving. Uit rapportage blijkt niet welke daarvan zijn doorgezet – dus waarbij de overtreder geen actie heeft ondernomen tot beëindiging van de overtreding en de sanctie opgelegd heeft gekregen. Door ontbreken van de informatie wordt geen inzicht verkregen in de effectiviteit van de uitvoering	43	n.v.t.
Aantal beschikkingen last onder dwangsom waarvan dwangsommen werden ingevorderd.	9	n.v.t.
Aantal ingevorderde dwangsommen.	6	
Aantal gevallen waarbij de overtreding werd beëindigd.	2	
Aantal beschikkingen last onder bestuursdwang.	6	n.v.t.
Aantal gevallen uitvoering bestuursdwang.	0	
Aantal gevallen waarbij de overtreding werd beëindigd.	6	
Aantallen beschikkingen waartegen bezwaar is ingediend.	31	n.v.t.
Aantal grondverklaringen.	1	
N.B. Als dit gerelateerd kan worden aan de voornemens tot handhaving, dan is er tegen een relatief groot deel, namelijk bijna driekwart bezwaar gemaakt. Daar staat tegenover dat het overgrote deel van de beschikkingen intact bleef en dus kwalitatief afdoende was.		
Aantal voorlopige voorzieningen.	5	n.v.t.
Aantal voorzieningen waartegen bezwaar gegrond is verklaard.	1	

Tabel 4: Overzicht van activiteiten toezicht en handhaving op het fysiek domein in Buren 2018. Bron: Managementrapportage ODR gemeente Buren 2018.

Op grond van deze beperkte cijfers kan worden gesteld dat in de uitvoering door de ODR de doelen grotendeels zijn bereikt. Het instrument 'Last onder bestuursdwang' heeft

ertoe geleid dat bestuursdwang niet daadwerkelijk behoefde te worden uitgevoerd in 2018. De overtreding werd tijdig beëindigd door de overtreder zelf. Wat betreft 'Last onder dwangsom' moest in 9 van de 43 gevallen een beschikking worden genomen. Daarvan is 2/3 ingevorderd omdat de overtreding niet voor de invorderingsdatum beëindigd werd. In die gevallen had de inzet van het instrumentarium niet het beoogde effect, namelijk beëindiging van de overtreding. Er is geen informatie uit de rapportage te halen over het beëindigen van de overtreding nadat de dwangsom werd ingevorderd.



Wat betreft de juridische kwaliteit van de beschikkingen blijkt dat slechts in een enkel geval een bezwaar gegrond is verklaard. Dat geldt ook voor de voorlopige voorzieningen.

Cases

Hieronder volgt beschrijving van een aantal cases. Zij geven geen representatief beeld van het totaal van gevallen waarmee de gemeente en haar toezichthouders te maken krijgen, maar zij geven wel een representatief beeld van de wijze waarop toezicht- en handhavingsacties verlopen in het geval van:

- een handhavingsverzoek;
- een klacht die door een inwoner wordt ingediend;
- het vervolg op een regulier toezichtactie in het kader van de uitvoering van het handhavingsprogramma van de omgevingsdienst.

Deze aanleidingen zijn de meest voorkomende in Buren.

Case Handhavingsverzoek

Het betreft bouwen zonder verlening van omgevingsvergunning. Bij de ODR komt een verzoek tot handhaving binnen bij de administratie. Deze zet het verzoek in het workflow-managementsysteem. Via de coördinator komt dit verzoek bij juridische handhaver terecht en deze zet via het systeem een controleverzoek uit. Door het team Bouwtoezicht wordt het verzoek opgepakt en wordt een controle uitgevoerd. De toezichthouder constateert inderdaad dat er gebouwd is zonder dat er een omgevingsvergunning is verleend.

De bouw voldoet wel aan bestemmingsplanbepalingen, dus stuurt juridische handhaving een brief naar de overtreder met een voornemen tot last onder dwangsom en het verzoek om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen. Vergunningaanvraag is door de eigenaar/overtreder binnen de gestelde termijn ingediend.

Na duidelijkheid over vergunbaarheid is naar eigenaar en verzoeker schriftelijk meegedeeld dat wordt afgezien van handhaving. Op basis van het bericht aan verzoeker is deze in de gelegenheid gesteld om bezwaar in te dienen tegen de verleende vergunning en dit is gecommuniceerd aan de eigenaar. Er is geen nadere actie (tweede controle) nodig van toezichthouder geweest inzake het verzoek.

Tijdsverloop van deze case:

16^e van maand t: handhavingsverzoek ontvangen.

22^e van maand t: ontvangstbevestiging van handhavingsverzoek uitgedaan.

11^e van maand t+1: controle ter plaatse door de toezichthouder.

13^e van maand t+1: brief met voornemen tot handhaving: indienen van vergunningaanvraag binnen 2 weken.

18^e van maand t+1: vergunningsaanvraag ingediend.

22^{ste} van maand t+1: brief aan verzoeker over afwijzing van verzoek om handhaving.

24^{ste} van maand t+4: verlening van omgevingsvergunning.
25^{ste} van maand t+4: brief over het afzien van handhaving aan de eigenaar gestuurd.
Daarnaast is ook brief aan verzoeker over verleende vergunning verstuurd met verwijzing naar mogelijkheid tot indienen bezwaar. Daarvan is geen gebruik gemaakt.



De gemeente Buren heeft met de ODR afgesproken niet de exacte status van elke handhavingszaak te hoeven weten, omdat de taak uitbesteed is. De gemeente maakt geen gebruik van het workflow-managementsysteem van de ODR, omdat het vanuit de ODR regelmatig een overzicht krijgt van handhavingszaken en toelichting bij politiek gevoelige zaken.

Case: toezicht naar aanleiding van klacht

Binnengekomen klacht wordt door ODR in haar workflow-managementsysteem gezet. In dit geval wordt binnen het team Bouwtoezicht de klacht opgepakt en wordt een controlebezoek afgelegd. Geconstateerd wordt: er is strijd met bestemmingsplan. De toezichthouder licht aan de overtreder tijdens de controle toe wat de handhavingprocedure is. Over legaliseerbaarheid wordt in eerste instantie niet gecommuniceerd met overtreder.

Na het controlebezoek zet de toezichthouder de behandeling van de klacht door naar de juridische handhaving. Deze zet via vergunningverleners van ODR een adviesvraag over legaliseerbaarheid uit bij de RO-afdeling van de gemeente. Volgens de gemeente is de situatie niet te legaliseren. Hierna volgt een brief met vooraankondiging van het opleggen van last onder dwangsom indien de overtreding niet beëindigd wordt. Daarbij wordt vermeld wat de hoogte van het bedrag is en wat de termijn is waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd.

Na het verstrijken van de termijn is een controle uitgevoerd en daarbij bleek sprake te zijn van bijzondere omstandigheden. Vanwege de bijzondere omstandigheden is een extra controle uitgevoerd. Daaruit bleek verandering van de situatie, maar niet van beëindiging van de overtreding. In overleg tussen ODR en gemeente is afgezien van doorzetten van handhaving (via invordering van de dwangsom) vanwege de verwachte tijdelijkheid van de situatie van de overtreding. Dat besluit vindt tevens grond in het feit dat de indiener van de klacht niet meer in de buurt woonde en in de lage prioriteit van de aard van de overtreding (geen vraagstuk van veiligheid, gezondheid, overlast etc.).

Tijdsverloop van deze case:

10^{de} van maand t: controle door toezichthouder n.a.v. de klacht.

3^{de} van maand t+1: adviesvraag omtrent legaliseerbaarheid aan RO-afdeling van de gemeente Buren.

24^{ste} van maand t+1: advies van de gemeente: geen legaliseerbaarheid.

16^{de} van maand t+3: brief aan overtreder met voornemen tot last onder dwangsom.

28^{ste} van maand t+3 en 14^{de} van maand t+4: zienswijze ontvangen tegen voornemen tot last onder dwangsom inclusief verzoek verlenging van de termijn.

7^{de} van maand t+5: controle toezichthouder: constatering van bijzondere omstandigheden. Extra controle wordt ingepland.

24^{ste} van maand t+7: extra controle door toezichthouder: geen beëindiging situatie geconstateerd.

7^{de} van maand t+8: brief over afzien van handhaving naar overtreder.



De overtreding die in bovenstaande case aan de orde is, blijft voor bepaalde tijd voortbestaan. Er wordt geen expliciet gedoogbesluit genomen. De landelijke handhavingsstrategie die is overgenomen in het regionale beleidskader schrijft dit wel voor. De ODR handelt hier in afstemming met de gemeente en binnen de wijze van opereren en de prioriteiten die in het beleidskader bij de handhavingsstrategie staan opgenomen.¹⁷ De dienst levert maatwerk voor de gemeente, mede rekening houdend met de situatie die wordt aangetroffen. Door niet het formele spoor te volgen wordt bespaard op tijd en inspanning van zowel de dienst, de gemeente als de overtreder. De prioriteitenlijst werkt door in de uitvoering van toezicht en handhaving doordat het een grond biedt aan het afzien van de handhavingsactie.

Case Milieutoezicht

Bij regulier milieutoezicht – op basis van frequentie per type inrichting geprogrammeerd in het handhavingsprogramma – zijn overtredingen geconstateerd op het vlak van milieu (afwijking op onderdelen van het Activiteitenbesluit). Er is sprake van een laag risico, lage prioriteit en niet politiek gevoelig volgens indeling in Bijlage 2 van het regionaal opgestelde beleidskader. Het team Milieutoezicht van ODR stuurt een bevindingenbrief aan overtreder met daarin termijnen voor het ongedaan maken van overtredingen op aantal bepalingen. Er wordt in aangekondigd dat na hercontrole en constatering van voortdurend van de overtreding het handhavingstraject zal worden ingezet.

Bij de hercontrole bleken de overtredingen en niet te zijn beëindigd en daarom is er een brief verstuurd met voornemen last onder dwangsom. Een deel van de overtredingen is beëindigd door het bedrijf. Twee overtredingen niet. Daarop is een last onder dwangsom uitgegaan met termijn van 6 weken. Controle volgt – ten tijde van dit rekenkameronderzoek was dat nog niet gebeurd.

Tijdsverloop van deze case:

9^{de} van maand t: 1^e reguliere controle.

6^{de} van maand t+1: bevindingenbrief toezichthouder: ongedaan maken overtredingen.

31^{ste} van maand t+8: 2^e controle n.a.v. bevindingenbrief. Overtredingen niet ongedaan gemaakt.

2^{de} van maand t+17: brief met voornemen last onder dwangsom.

11^{de} van maand t+17: zienswijze op brief.

22^{ste} van maand t+18: controle n.a.v. voornemen: 1 overtreding beëindigd, 2 overtredingen te legaliseren en 2 overtredingen niet beëindigd.

18^{de} van maand t+21: last onder dwangsom voor 2 overtredingen.

Er is een relatief lang tijdsverloop tussen de verschillende stappen die zijn gezet. De voornaamste reden van het tijdsverloop zit in het feit dat de ODR in 2018¹⁸ meer uren en producten juridische handhaving heeft gerealiseerd dan begroot in het werkprogramma 2018. Samen met de gemeente zijn keuzes gemaakt om zaken met lagere prioriteit te laten rusten, omdat er meer aanbod aan werk is dan er capaciteit beschikbaar is gesteld door het college in het werkprogramma 2018.

¹⁷ Paragraaf 5.2 van het regionale beleidskader 2015-2019.

¹⁸ ODR, Managementrapportage. Werkprogramma gemeente Buren, januari t/m december 2018.

De ODR voldoet aan de Kwaliteitscriteria 2.1 (zie tekstkader in paragraaf 3.1) die landelijk zijn gesteld en door de gemeente zijn vastgelegd in de verordening VTH. Daardoor voldoet de gemeente ook aan de kwaliteitscriteria. Verder profiteert de gemeente van de afspraken die op provinciaal niveau zijn gemaakt tussen de omgevingsdiensten en die ertoe leiden dat ook verschillende specialismen van andere regionale diensten kunnen worden ingezet. Het gaat hier bijvoorbeeld om specialisten op het gebied van geur die in Buren worden ingezet vanuit de Omgevingsdienst Regio Arnhem.



In interviews in het kader van dit onderzoek is gesteld dat de effectiviteit van handhavingsacties bij milieu groter is dan bij bouwen en wonen. Er is door vertegenwoordigers van zowel de gemeente als de ODR op gewezen dat de vraagstukken van regelnaleving op het vlak van bouwen minder goed begrepen worden door (meestal) burgers dan naleving van milieuregels door bedrijven.¹⁹ Onderstaande case geeft daarvan een illustratie.

Case Initiatief in strijd met bestemmingsplan

Plan tot bouwen en activiteiten op een locatie. In strijd met bestemmingsplan. De case loopt reeds enkele jaren. Diverse aspecten van bouwen en ruimtelijke ordening zijn aan de orde. Tijdens het toezicht is geconstateerd dat er sprake is van strijdigheid met verschillende regels op het vlak van bouwen en milieu. Op basis van communicatie met overtreder zijn onderdelen van de voornemens voor bouwen en activiteiten aangepast waardoor ze vergunningvrij zijn geworden. Maar dat geldt niet voor alle geconstateerde overtredingen van regels. In essentie zijn de beoogde bouwactiviteiten op de locatie niet vergunbaar. Betreffende principeverzoeken om tot legalisatie te komen zijn door de gemeente afgewezen. Er heeft ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsgevonden met initiatiefnemer over de mogelijkheden en vooral de beperkingen van zijn initiatief.

In de voorbereiding van besluiten zijn vergunningverlening van ODR en via vergunningverlening met ruimtelijke ordening van de gemeente betrokken. Tegen besluiten omtrent niet vergunbaar en tegen opgelegde dwangsommen is door de initiatiefnemer bezwaar en beroep aangetekend. Er is een lange tijdsdoorloop vanwege beslissingstrajecten die doorlopen tot de Raad van State. Gemeente en ODR zijn tot nu toe telkens door de Raad van State in het gelijk gesteld.

Deze case laat zien dat de nu ontstane situatie in overeenstemming is met het beleid, het bestemmingsplan en de wet- en regelgeving. De wijze van uitvoering van toezicht en handhaving heeft daaraan bijgedragen. De besluiten zijn van voldoende juridische kwaliteit, want ze zijn juridisch houdbaar gebleken. De efficiency staat onder druk door de tijd en energie die door de ODR en de gemeente in deze case moet worden gestoken. Hierin hebben de organisaties geen keuze. De opstelling van de initiatiefnemer en het gebruik van juridische proceduremogelijkheden bepalen voor een groot deel de benodigde inzet. Er is geen mogelijkheid gebleken tot een derde weg met een voor alle partijen acceptabele uitkomst.

¹⁹ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

In de gesprekken in het kader van dit rekenkameronderzoek is door ambtelijke vertegenwoordigers opgemerkt dat de (ambtelijke) stijl en begrijpelijkheid van brieven die door de omgevingsdienst worden verstuurd naar burgers, een aandachtspunt is.²⁰



4.2 APV en bijzondere wetten

Het toezicht en de handhaving op de APV zijn bij de ODR ondergebracht. Voor het toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet heeft de gemeente opdracht gegeven aan een privaat bedrijf.

Vanuit de ODR wordt vooral bestuursrechtelijk gecontroleerd op naleving van bijvoorbeeld de evenementenvergunning bij grotere evenementen.

Toezicht in de openbare ruimte vindt primair plaats op basis van verzoeken vanuit de gemeente of op basis van verleende vergunningen. Die hebben meestal betrekking op evenementen. Ook wordt opgetreden in het geval van handhavingsverzoeken van burgers. Vrije veld toezicht, waarbij toezichthouders op basis van controlerondes en eigen waarneming (dus zonder aanleiding van een melding of klacht) constateren dat er bij een evenement of ruimtegebruik sprake is van strijd met een regeling, vindt in de gemeente Buren nauwelijks plaats²¹. Wel vindt er bijna jaarlijks controle plaats op fruitstalletjes: toezicht en indien vereist handhaving.

Het belangrijkste criterium voor toezichts- en handhavingshandelingen is gekoppeld aan het veiligheidsaspect. Vraagstukken van leefbaarheid en beperkte hinder komen nauwelijks aan de orde. Er is geen systematisch toezicht – naast toezicht naar aanleiding van klachten en handhavingsverzoeken – dat is gericht op het voorkomen van overlast van hondenpoep, verkeerd geplaatste (grote) voertuigen, zwerfvuil en dergelijke.

In de managementrapportages van de ODR wordt geen beeld gegeven van het optreden op het vlak van de APV en bijzondere wetten. De gemeente heeft erop aangedrongen om in de managementrapportage de uren voor de APV af te zonderen van die voor bouwen en wonen.²²²³

Op het vlak van APV en bijzondere wetten worden in Buren projectmatig integrale toezichtacties uitgevoerd waarbij medewerkers van de ODR, brandweer, politie en ook woningbouwcorporaties zijn. De coördinatie daarbij ligt bij de gemeente. Het gaat om toezichtacties die betrekking hebben op illegale activiteiten, zoals hennepsteelt in panden en illegale verhuur van woonruimtes aan buitenlandse werkers.

²⁰ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

²¹ In de Managementrapportage van de ODR over 2018 wordt over deze vorm van toezicht niets gemeld. Uit de interviews blijkt dat vrije veldtoezicht noch bij BWT noch bij APV en bijzondere wetten plaatsvindt.

²² Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

²³ In de maandelijkse managementrapportage zijn de uren APV-klachten niet separaat zichtbaar. Vanaf 2019 is dit gedeeltelijk veranderd. In de viermaandelijkse managementrapportage t/m april wordt separaat verantwoording gegeven over de maatwerkopdracht APV-klachten. Tekstueel is een verantwoording gegeven over die taak en er zijn een aantal producten van de APV genoemd. Hiermee is een onderscheid te maken tussen APV-uren en overige uren. In de nieuwe managementrapportage t/m augustus 2019 worden de uren APV-klachten vermeld bij de maatwerkopdracht.

Drank- en Horecawet

Op het gebied van de Drank- en Horecawet kan het volgende worden vermeld over de controles door het betreffende bedrijf²⁴ in 2017 en 2018:

Toezicht en handhaving commerciële alcoholverstrekkers	2017	2018
Basiscontrole	25	20
Leeftijdscontrole	18	11
Boeterapporten	2	3
Handhavingsmaatregelen n.a.v. boeterapporten	1 waarschuwing: alcoholverkoop voor gebruik elders	1 waarschuwing: schenken buiten terras 1 boete: geen leidinggevende aanwezig 1 boete: geen vergunning

Tabel 5: Buren toezicht en handhaving commerciële alcoholverstrekkers 2017 en 2018. Bron: Controles en handhavingsbesluiten DHW gemeente Buren 2017 en 2018

Bij paracommerciële alcoholverstrekkers (sportverenigingen, dorpshuizen, benzinestations en cafetaria's) zijn in 2017 2 basiscontroles gedaan en 2 leeftijdscontroles. In 2018 zijn geen controles uitgevoerd bij paracommerciële alcoholverstrekkers. Wel is er door middel van een project per vereniging geïnvesteerd in voorlichting en het op orde krijgen van de vergunning als nulmeting. Op evenementen zijn in 2017 16 leeftijdscontroles gehouden en in 2018 6 leeftijdscontroles.²⁵

Op het vlak van de Drank- en Horecawet is de afgelopen jaren nagegaan in hoeverre de instanties die alcoholhoudende dranken verstrekken voldoen aan de wet en regelgeving. Achtereenvolgens zijn gecontroleerd: commerciële horecaexploitanten, winkels, evenementenorganisatoren en verenigingen. Daarbij is onder meer gekeken naar de actualiteit van de vergunningssituatie en het vergunningshouderschap. Daar waar onregelmatigheden zijn aangetroffen is de overtreders de gelegenheid geboden correcte vergunningen (onder meer op het vlak van tenaamstelling) aan te vragen bij de gemeente. Dit speelt vooral bij verenigingen waar regelmatig wisseling van (vrijwillige) medewerkers is.

Er is buiten de voorschriften in de APV geen (operationeel) toezichtbeleid ontwikkeld dat richting geeft aan de wijze waarop op regels wordt toegezien en er wordt gehandhaafd. Er is, anders dan in het beleidskader voor de Wabo geen handhavingsstrategie voor de APV vastgesteld. Ook worden geen prioriteiten gesteld. Op het vlak van de Drank- en Horecawet en andere bijzondere wetten is het toezicht gericht op het periodiek controleren of aan vergunningen wordt voldaan. Dit wordt uitgevoerd op basis van het preventie- en handhavingsbeleid.

²⁴ Het bedrijf BHBW uit Heesch.

²⁵ Controles en handhavingsbesluiten DHW gemeente Buren 2017 en 2018.



4.3 Sociaal domein



Waar op het fysieke domein en bij de APV en bijzondere wetten een onderscheid kan worden gemaakt tussen beleid, vergunningverlening en toezicht en handhaving is dat op het sociaal domein niet in alle gevallen goed mogelijk. Daar zijn beleid, directe dienstverlening aan cliënten en toezicht (controle) op naleving en het voorkomen van fraude veel meer direct gekoppeld. Er zijn wel personen werkzaam in de regio en in Buren die zich specifiek richten op toezicht, zoals leerplichtambtenaren en sociale rechercheurs van Regio Rivierenland en inspecteurs van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Maar voor het overige wordt bijvoorbeeld door casemanagers van de gemeente hulpverlenend aan cliënten en er wordt tevens op toegezien dat er geen fraude wordt gepleegd of op andere wijzen van regels en afspraken wordt afgeweken.²⁶

Op het sociaal domein is het toezicht en de handhaving primair meldinggestuurd. Signalen over uiteenlopende onderwerpen zoals uitkeringsfraude, mishandeling in gezinssituatie en verwaarlozing kunnen van verschillende bronnen komen: familieleden, buurtgenoten, politie, hulpverleners en onderwijsinstellingen.

Bij de kinderopvang is sprake van systematisch en periodiek toezicht. Dat toezicht gebeurt alleen bij bestaande en geregistreerde aanbieders van kinderopvang. In paragraaf 4.3.1 gaan wij hier nader op in.

Naast Regio Rivierenland houdt ook de GGD Gelderland-Zuid toezicht op de Wmo. Het gaat op toezicht op de zorgaanbieders. In hun jaarverslagen presenteren zij cijfers over toezichtacties op de schaal van de regio Gelderland-Zuid. Er is geen specifiek cijfermateriaal voor de gemeente Buren.

Er heeft zich in de gemeente de afgelopen jaren een aantal gevallen voorgedaan waarbij de kwaliteit van de zorgverlening door zorgaanbieders in het geding was of waarbij zelfs sprake was van fraude. Het ging om instellingen op het grondgebied van de gemeente Buren met cliënten die (ook) uit andere gemeenten in de regio afkomstig waren. Dit heeft in één geval tot strafrechtelijke vervolging geleid (beschermd wonen) en in meerdere gevallen tot het opzeggen van (regionale) contracten. Ook het doorvoeren van vergaande aanpassing van de zorg of het beperken van de contractvorm heeft de ODR meermaals overwogen. In alle gevallen waren meerdere instanties betrokken: de gemeente Buren, andere gemeenten, sociale recherche, de GGD en de IGJ.

²⁶ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

Case: Instelling voor beschermd wonen²⁷.

Het gaat over een instelling met een ruim aanbodpakket, maar die onbekend is bij de gemeente. (en ook bij andere gemeenten in de regio). Toen er signalen over misstanden onder meer binnenkwamen bij het Stib binnenkomen, is door beleidsmedewerkers van de gemeente de instelling de tijd geboden om de kwaliteit op orde te krijgen. Dit werd vervolgens gemonitord. Gekeken is of er een *follow up* is. Er bleek geen verbetering daarom volgde bestuurlijk overleg tussen de betrokken gemeente(n) en de coördinerende gemeente Nijmegen. De sociale recherche van Regio Rivierenland heeft onderzoek gedaan naar rechtmatigheid van handelen van de instelling. De inspectie voor de gezondheidszorg en jeugd is eveneens betrokken.

Beleidsmedewerkers hebben vervolgens besluitvorming door het college van B&W voorbereid. Het college heeft een besluit in deze case genomen.

In de betreffende gevallen is er nauwe samenwerking geweest tussen de inspecties en heeft de gemeente als contractpartij doorgepakt in de handhaving. Vanuit de gemeente en ook de regionale instanties is veel tijd in de betreffende gevallen gestoken. Er is een medewerker aangewezen voor Zorg en Veiligheid die de portefeuillehouder direct ondersteunt en de contacten met de toezichthoudende instanties coördineert. De gemeente had de regie en heeft de finale besluiten genomen in de handhaving.

In het algemeen wordt door vertegenwoordigers geconstateerd dat mede door de decentralisaties de samenwerking tussen toezichthoudende instanties die op regionaal niveau opereren – ook de IGJ – is toegenomen.

Op het sociaal domein ontbreekt het veelal aan overzichten met cijfers over aantallen meldingen, toezichtacties en uitkomsten daarvan. Daardoor is cijfermatig niet aan te geven hoe het toezicht wordt uitgevoerd en welke prestaties en effecten er zijn. In de volgende paragrafen geven wij de prestaties en ontwikkelingen op basis van de wel beschikbare cijfers.

4.3.1 Kinderopvang

De uitvoering van het toezicht op de kinderopvang is belegd bij de GGD. Bij constatering van een overtreding rapporteert de GGD aan de gemeente voor het inzetten van een handhavingsactie. De jaarverslagen over het toezicht geven een beeld van de ontwikkeling van toezicht en handhaving en van de regelnaleving in de sector. In 2017 waren er 23 bestaande voorzieningen voor kinderopvang. Er waren 10 nieuwe aanvragen voor gastoudergezinschap die moesten worden geïnspecteerd. Het gaat in Buren om circa 80 gastoudergezinnen.

Toezicht kinderopvang	2013	2014	2015	2016	2017
Percentage geïnspecteerde KDV, BSO, GOB, PSZ bestaand	81%	100%	100%	100%	100%
Inspectie GVO nieuw	100%	100%	100%	100%	90%
Inspectie GVO bestaand	onbekend	5 (min. 3)	5 (min. 3)	8 (min. 2)	7 (min. 2)
Handhavingsacties n.a.v. rapportage	100%	100%	100%	100%	Geen overtredingen
Gemotiveerd niet gehandhaafd	onbekend	0	20%	50%	n.v.t.

²⁷ Deze case biedt een versimpelde weergave van de complexe realiteit in het sociaal domein.

Tabel 6: prestaties uitvoering toezicht Kinderopvang Buren. Bronnen: jaarverslagen kinderopvang 2013 t/m 2017



De cijfers laten zien dat de GGD erin slaagt om sinds 2014 alle bestaande Kinderdagverblijven, Buitenschoolse opvangen, Gastouderbureaus en Peuterspeelzalen jaarlijks te inspecteren. Ook bezoekt de GGD alle nieuw aangemelde gastoudergezinnen. De GGD bezoekt meer bestaande gastoudergezinnen dan op grond van wet- en regelgeving noodzakelijk is. Jaarlijks moet 5% van het bestand minimaal bezocht worden. De GGD haalt dat ruimschoots.

In alle gevallen waarin de GGD overtredingen rapporteert, wordt door de gemeente een handhavingsactie ingezet. In 2017 zijn er voor het eerst geen overtredingen geconstateerd en waren ook geen handhavingsacties nodig. In 2015 en 2016 is in een aantal gevallen na sondering en nadere motivering van de instelling afgezien van doorzetting van de handhavingsacties. Qua aantallen ging het om 1 respectievelijk 2 gevallen.²⁸

Gelet op de jaarlijkse cijfers en de ontwikkeling daarin kunnen wij stellen dat het inzicht in de acties dat wordt verstrekt – ook aan de gemeenteraad – compleet is. Verder zien we dat het aantal overtredingen van jaar tot jaar afneemt en in 2017 '0' was. De regels worden nageleefd. Het toezicht en de handhaving hebben daaraan bij gedragen – naast mogelijk ook andere instrumenten zoals voorlichting en communicatie.

De gemeente heeft eigen beleidsregels voor de handhaving van de kwaliteit van kinderopvang²⁹.

4.3.2 Sociale recherche Rivierenland

Regio Rivierenland reserveert jaarlijks 470 uur voor de sociale recherche in de gemeente Buren. De sociale recherche wordt daarbij ingezet tegen sociale fraude. De gemeente Buren kan voor het handhaven van de Participatiewet vragen aan Regio Rivierenland om onderzoek te doen bij vermoeden naar sociale fraude. Begin 2018 stonden nog 3 verzoeken voor een onderzoek door de sociale recherche vanuit Buren open. In de loop van 2018 zijn daar nog 7 verzoeken bijgekomen³⁰. In de onderstaande tabel staan de onderzochte gevallen van sociale fraude en beëindigde uitkeringen beschreven. Ook staan in de tabel de opgespoorde fraudebedragen en fictief berekende besparingen weergegeven. Die besparingen zijn gebaseerd op basis van de systematiek van het RCF (Regionaal Coördinatie Fraudebestrijding).

Sociale fraude Buren	2015	2016	2017	2018
Onderzoeken	4	3	8	4
Beëindigde uitkeringen	4	0	2	3
Opgespoord fraudebedrag	€ 165.848, -	€ 0	€ 68.506, -	€15.006, -
Fictief berekende besparing	€ 105.620, -	€ 0	€ 56.301 -	€36.695, -.

Tabel 7: Sociale fraude Buren. Bronnen: Jaarrapportages team Sociale Recherche Regio Rivierenland 2015 tot en met 2018.

²⁸ Jaarverslagen Kinderopvang 2013 tot en met 2017.

²⁹ Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Gemeente Buren 2018

³⁰ Jaarrapportage team Sociale Recherche Regio Rivierenland 2018.

Op grond van de cijfers uit de tabel kan niet worden bepaald of beleidsdoelen worden gerealiseerd. Zoals eerder gemeld zijn er beleidsmatig geen doelen voor toezicht en handhaving geformuleerd op het sociaal domein. Het ontbreekt aan cijfers om de mate van doelbereiking te kunnen bepalen. Er is geen zicht op de potentiële totale omvang van onregelmatigheid met uitkeringen. Wel kan worden gesteld dat onderzoeken die worden uitgevoerd voor een deel vervolg krijgen in beëindiging van uitkeringen. Daarmee wordt het doel van toezicht en handhaving, namelijk het beëindigen van de overtreding geëffectueerd.

4.3.3 Sociaal domein - algemeen

In deze paragraaf gaan we in op de WMO, Bijstand, Participatiewet, Jeugd- en Leerplichtwet. Op dat vlak spelen verschillende instanties een rol, waaronder ook de sociale recherche.

WMO

Het Stib is het gebiedsteam voor de inwoners van de gemeente Buren. Strikt genomen houdt het Stib geen toezicht. Wel geeft het Stib signalen door van inwoners over (zorg)aanbieders. Daarnaast houdt Regio Rivierenland toezicht op naleving van contracten tussen zorginstellingen en de gemeente Buren – zie hierboven onder 4.3.

Bijstand

De sociale recherche wordt door de gemeente ingeschakeld op basis van signalen en meldingen over mogelijke onregelmatigheden rond de Bijstand. Deze kunnen komen van burgers, een sociaal team, via de politie of vanuit de gemeente. Er worden geen sociaal rechercheurs van Regio Rivierenland specifiek ingezet voor de gemeente Buren. Alle medewerkers werken voor alle gemeenten in de regio.

Cliënten worden jaarlijks gecheckt in afstemming met de woningbouwcorporaties. In 2018 zijn er projectmatig enkele grootschalige fraudeonderzoeken uitgevoerd. Voor dit onderzoek hebben we niet kunnen beschikken over de resultaten van de onderzoeken.

Cliënten moeten maandelijks rechtsmatigheidsformulieren invullen. Als dit niet correct gebeurt of als uit de formulieren blijkt dat er sprake is van onrechtmatigheid, dan wordt de uitkering stopgezet. Dit komt gemiddeld circa 10 keer per jaar voor.

De fraudeonderzoeken hebben een aantal onregelmatigheden aan het licht gebracht. De toets op de rechtmatigheidsformulieren levert correcties op. Constateringen van onregelmatigheden hebben consequenties voor de betrokkenen. Op basis van kwalitatieve informatie constateren wij dat het toezicht bijdraagt aan uitvoering van de regelingen zoals die bedoeld zijn voor de mensen die een beroep doen op de bijstand.

Voor alle gevallen geldt dat er geen zicht is op de omvang van het aantal potentiële onregelmatigheden. Wel kan worden gesteld, dat daar waar toezicht en controle daartoe aanleiding geven, de betrokken organisaties het handhavingstraject doorzetten en tot maatregelen komen om de overtreding te beëindigen.

Participatiewet

Over 2018 stonden circa 220 mensen geregistreerd voor de Participatiewet. Casemanagers zien in hun communicatie met cliënten naast het bieden van advisering

en ondersteuning ook toe op de situatie en gedragingen van de cliënten. Controle maakt integraal onderdeel uit van het werk van de casemanagers. De gemeente heeft het voornemen om elke vier jaar langjarige cliënten toe te wijzen aan een andere casemanager om zo te voorkomen dat casemanager en cliënt een te nauwe relatie met elkaar opbouwen, wat ten koste kan gaan van de objectiviteit in het toezicht op een cliënt.³¹



Het totaal aantal aangevraagde uitkeringen inkomensvoorziening daalt al 3 jaar op rij.³² Dit geldt voor zowel het aantal toegekende als niet toegekende uitkeringen. Het niet toekennen van een uitkering kan in de gemeente Buren drie verschillende redenen hebben; directe bemiddeling naar werk in aansluiting op de vraag om een uitkering, afwijzing vanwege het niet verstrekken van inlichtingen of afwijzing vanwege het verstrekken van onjuiste inlichtingen. De genoemde afwijzingen impliceren controle op de gedragingen en omstandigheden van de cliënten.

Aanvragen uitkering inkomensvoorziening	2016	2017	2018
Toegekend	140	96	69
Niet toegekend	37	36	22
Nog in behandeling (op 01-01-2019)	0	0	3
Totaal	177	132	94

Tabel 8: Buren aantal aanvragen uitkering inkomensvoorziening. Bronnen: rapportages werk en inkomen 2016, 2017 en 2018

Jeugd

De GGD doet onderzoek naar een veilig thuis en geeft daarbij adviezen, behandelt meldingen en doet onderzoeken. Als er een vermoeden van mishandeling bestaat bij een van de partners, politie of gemeente, dan wordt er een melding gedaan bij Veilig Thuis (GGD). Vervolgens komt er een bespreking aan de zogenaamde beschermingstafel. Er kan besloten worden de Raad voor de kindbescherming te betrekken, naast politie, scholen, verenigingen en hulpverleners. Het Stib is aanspreekpunt voor onderzoeken.

Leerplicht

Uitvoering van de Leerplichtwet gebeurt door Regio Rivierenland voor alle aangesloten gemeenten. Gesprekken in dat kader worden voor inwoners van Buren op het gemeentehuis van Buren gevoerd. Daarbij is sprake van nauwe samenwerking met de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdig Schoolverlaten (RMC). In tabel 9 staat beschreven hoeveel overtredingen leerplicht er per schooljaar in de gemeente Buren zijn als absoluut en relatief verzuim. Het absolute verzuim betreft jongeren die niet ingeschreven staan en het relatieve verzuim betreft jongeren die les- en praktijktijd verzuimen zonder geldige redenen. Bij absoluut verzuim vallen personen die 18 jaar worden of verhuisd zijn, in de categorie overig.³³

³¹ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

³² Rapportages Werk in Inkomen 2015 tot en met 2018.

³³ Jaarverslagen Leerplicht 2014-2015 tot en met 2017-2018.

Aantallen verzuim	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018
<i>Absoluut verzuim</i>				
Alsnog ingeschreven	17	21	41	35
Onterecht/vrijstelling	16	10	14	17
Overig	6	1	1	1
Totaal absoluut	39	32	56	53
<i>Relatief verzuim</i>				
Doorverwijzing hulpverlening	21	35	36	26
Onterechte melding	8	6	10	10
Mondelinge waarschuwing	5	4	0	14
Officiële waarschuwing	60	43	39	48
Overig	54	33	44	55
Totaal relatief	148	121	129	153

Tabel 9: Buren aantallen relatief en absoluut verzuim voor de schooljaren 2014/2015 tot en met 2017/2018.
Bronnen: rapportages team leerplicht Regio Rivierenland 2014/2015 t/m 2017/2018

Zowel het absoluut verzuim als het relatief verzuim laat een toename van de aantallen zien. Het leerplichttoezicht slaagt er kennelijk niet in om daar een kentering in te bewerkstelligen. Diverse maatschappelijke factoren (zoals ontwikkeling in gezinssituaties) kunnen daarop van invloed zijn. Mogelijke factoren zijn: betere melding door scholen, verzuim dat wordt erkend als signaal van zorg en hechtere samenwerking. Het voert te ver om daar in het kader van dit onderzoek op in te gaan. Maar zoals elk effectiviteitsonderzoek waarbij causaliteit wordt verondersteld, kunnen er interveniërende variabelen zijn. Desondanks lijkt de effectiviteit van het leerplichttoezicht wel onder druk te staan.

4.4 Antwoorden op onderzoeksvragen

Op basis van de informatie uit dit hoofdstuk kan voor zover mogelijk, antwoord gegeven worden op de volgende onderzoeksvragen. Een deel van de antwoorden wordt ook gegeven in de volgende hoofdstukken.

- *Is de uitvoering van toezicht- en handhaving voor de gemeente Buren en de handhavingpartners overeenkomstig het beleid en de vastgestelde regelgeving?*
- *In hoeverre hebben er de afgelopen jaren ontwikkelingen plaatsgevonden van invloed op de kwaliteit en professionaliteit van toezicht en handhaving van de gemeente Buren?*
 - *Welke ontwikkelingen waren dat binnen de gemeentelijke organisatie en welke waren dat binnen de omgevingsdienst?*
- *Hoe vindt prioriteitstelling plaats binnen de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?*
 - *Welke partijen worden daarbij betrokken?*
 - *Wat zijn de prioriteiten in de onderzochte periode?*

Het belangrijkste beleidsdocument op het vlak van toezicht en handhaving is het VTH-beleidskader dat regionaal is vastgesteld en heeft betrekking op het fysieke domein. De ODR voert de taken uit conform dat kader. In werkprogramma's wordt de taakuitvoering gedetailleerd en rapportages wordt verantwoord in welke mate en op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd. Toezichtacties vinden bij voortdurend van overtredingen hun vervolg in handhavingstrajecten en die leiden in de meeste gevallen tot beëindiging van de overtreding. Ook worden in de meeste gevallen overtredingen of

afwijkingen al ongedaan gemaakt nog voordat de handhavingsinstrumenten worden ingezet.

De kwaliteitsontwikkeling is de afgelopen 10 jaar in Nederland vooral een onderwerp geweest op het vlak van toezicht en handhaving bij de Wabo. Op dat vlak heeft de ODR gezorgd dat de organisatie en de medewerkers voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1 die landelijk zijn vastgesteld. Door gebruik te maken van de diensten van de ODR voldoet de gemeente Buren aan de kwaliteitscriteria.



Prioriteitstelling op het fysieke domein vindt op regionaal niveau plaats in ODR-verband.

Op het vlak van APV en bijzondere wetten wordt primair toezicht uitgeoefend op basis van meldingen en klachten. Daarnaast zijn er projecten uitgevoerd waarbij integraal werd gewerkt aan een specifiek onderwerp: bijvoorbeeld de huisvesting van buitenlandse werknemers. Op het vlak van de Drank- en Horecawet wordt programmatisch toezicht gehouden en worden ook toezichtprojecten uitgevoerd. Er wordt niet beleidsmatig geprioriteerd.

Binnen het sociaal domein staat het bieden van goede zorg centraal, maar wordt ook gecontroleerd of zorggelden rechtmatig worden ingezet. Dat rechtmatigheidstoezicht is integraal onderdeel van de uitvoering van de wet en regelgeving. In de uitvoering vinden controles plaats en constatering van onregelmatigheden leidt tot ingrijpen in de ondersteuning van cliënten. Op het sociaal domein zijn signalen en meldingen vanuit verschillende bronnen redenen voor het inzetten van toezicht. In het geval van Buren gaat het om het inzetten van regionale toezichtinstanties bij Regio Rivierenland en de GGD Gelderland-Zuid en in een aantal gevallen om landelijk opererende instanties. Er is nauwe samenwerking tussen gemeente en toezichthouders en bij handhavend optreden wordt samengewerkt en wordt besluitvorming op gemeentelijk niveau voorbereid. In een aantal gevallen van toezicht op zorgaanbieders heeft de samenwerking bij toezicht en handhaving er in geresulteerd dat de overeenkomst met de zorgaanbieder is beëindigd.

Een aantal delen van de taakuitvoering op het sociaal domein is relatief nieuw voor de gemeente, zoals op het vlak van de Jeugdwet en Wmo. De taakuitvoering en professionalisering bij gemeente en regionale instanties zijn in ontwikkeling. De decentralisaties hebben ertoe geleid dat op regionaal niveau meer samenwerking tussen de verschillende toezichthoudende instanties ontstaat.

Op het sociaal domein vindt geen beleidsmatige prioriteitstelling plaats. Het gaat om rechtmatigheid van ondersteuning van burgers. Er wordt gewerkt op basis van signalen. Wel zijn er projecten, waar geconcentreerd capaciteit op wordt ingezet als de grootschalige bijstandsfraude-onderzoeken in 2018.

5 Sturing



De organisatie van de ambtelijke en bestuurlijke sturing is in hoofdstuk 2 beschreven. De mate waarin vanuit de gemeente kan worden gestuurd op toezicht en handhaving varieert. Daarop gaan we in dit hoofdstuk in. De sturing door de raad komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Aan dit hoofdstuk ligt mede de onderzoeksvraag ten grondslag:

- *Op welke wijze werken de wensen van de gemeente op het vlak van toezicht en handhaving door in de taakuitvoering van de omgevingsdienst op het vlak van milieu en bouwen en wonen?*

Bij sturing kan een onderscheid worden gemaakt in sturing van toezicht en handhaving in het algemeen en sturing in casuïstiek.

5.1 Bevindingen

Fysiek domein

Regionale samenwerking in de regio Rivierenland bestaat al een aantal decennia op diverse terreinen is. Die situatie en die ervaring lijken ook terug te vinden in de nauwe relaties en korte communicatielijnen tussen ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente en vertegenwoordigers van de verschillende regionale organisaties: ODR, Regio Rivierenland en Avri. Pregnant is dit te zien in de communicatie tussen de gemeente en de ODR. De gemeentelijke contactambtenaar en de accountmanager van de omgevingsdienst spreken elkaar 1 maal per 3 weken en bestuurlijk 1 maal per 6 weken. In die overleggen worden zowel de maandelijkse cijfers als casuïstiek behandeld. De overleggen geven de gemeenten de gelegenheid om zowel ambtelijk als bestuurlijk te sturen en bij te sturen in de uitvoering van het toezicht door de ODR. Dit betreft zowel de taakuitvoering in het algemeen als de taakuitvoering in concrete gevallen toezicht en handhaving op naleving van regels. Er is regelmatig contact tussen contactambtenaar en andere medewerkers (onder meer ruimtelijke ordening) van de gemeente en van de regionale toezichtinstantie.

In interviews in het kader van dit onderzoek is opgemerkt dat de ODR relatief klein is en een beperkt aantal gemeenten bediend (8) en dat dit bijdraagt aan de korte lijnen en de lokale kennis van de medewerkers van de omgevingsdienst.

Het college van B&W krijgt periodiek lijsten met handhavingszaken in de gemeente en kan daar desgewenst op sturen. In de praktijk is het de portefeuillehouder die de lijsten bekijkt en bespreekt met de ODR. De lijsten worden niet in het college geagendeerd.³⁴

De ODR levert maandelijks overzichten van activiteiten aan en komt driemaal per jaar met een managementrapportage. In de jaarrekening is naast de prestaties van de dienst ook vermeld in welke mate de ODR aan de kwaliteitscriteria 2.1 voldoet. De ODR werkt met de BIG 8 in het kader van de procescriteria. De informatie stelt de gemeente in de gelegenheid om op basis van de informatie in afstemming met de andere gemeenten te sturen op de taakuitvoering door de dienst en op de kwaliteit van de taakuitvoering.

³⁴ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

Het college stelt het werkprogramma van de ODR voor Buren vast. Daarmee stuurt het op het beschikbare budget (binnen het budgettaire kader dat de raad vaststelt), de aantallen uren en de aantallen cases. Recent vindt aansturing van de ODR door de gemeente op basis van outputfinanciering en nacalculatie plaats. Daardoor krijgt de gemeente inzicht in de relatie tussen voorgenomen activiteiten en gerealiseerde activiteiten en heeft zij aanknopingspunten om daarover met de ODR in gesprek te gaan.



Die aanknopingspunten zouden nog eens kunnen worden versterkt doordat met KPI's wordt gewerkt. De KPI's geven inzicht in de prestaties van de ODR en de gemeenten kunnen op basis van de informatie over de prestaties desgewenst acties ondernemen om de prestaties bij te sturen. De scores op de KPI zijn echter die op regionaal niveau. De individuele gemeente Buren krijgt geen inzicht in de prestaties voor haar grondgebied. De gemeente gebruikt de rapportage van de scores op de KPI's vooral om in gesprek met de ODR te komen over de kwalitatieve informatie achter de scores.

In Bijlage 3 van dit rapport zijn de KPI's genoemd. De ODR geeft onder meer inzicht in de klanttevredenheid, al speelt dit vooral bij vergunningverlening en in mindere mate bij toezicht en handhaving. Hierover wordt in de managementrapportage voor de ODR voor het gehele werkgebied informatie verschaft.³⁵

Door het feit dat prioriteiten in het beleidskader op regionaal niveau zijn vastgelegd, zijn er voor de individuele gemeente beperkte mogelijkheden om bij te sturen op de prioriteiten. De inzet op de prioriteiten kan in de gesprekken tussen gemeente en ODR wel aan de orde komen. Dat gebeurt ook. Er kunnen daarin aanvullend afspraken over worden gemaakt.

De gemeenten die deelnemen in de ODR hebben de afgelopen jaren gezocht naar afstemming in de aansturing van de dienst en invulling van afstemming in hun opdrachtgeverschap. De gemeenten slagen er inmiddels in om eenduidig de ODR aan te sturen. Daardoor zijn gezamenlijke voorwaarden geschapen voor effectiever sturen door de gemeenten als het gaat om algemene vraagstukken van uitvoering toezicht en handhaving door de ODR.

De portefeuillehouder van de gemeente Buren is lid van het dagelijks bestuur van de ODR. Vanuit die functie heeft zij korte lijnen met het management van de omgevingsdienst.

APV en bijzondere wetten

Voor de APV en bijzondere wetten wordt gestuurd door middel van opdrachtformulieren. Op ambtelijk niveau zijn de medewerker openbare orde en veiligheid en de juridisch medewerker bestuursrecht van de gemeente betrokken. Deze hebben nauw contact met de (private) toezichthouder en de omgevingsdienst. De prioriteiten worden bepaald door de burgemeester.³⁶

Er worden door de genoemde medewerkers van de gemeente en de burgemeester integrale toezichtacties geïnitieerd, waarin wordt samengewerkt met onder meer politie, ODR en woningbouwcorporatie. Het gaat daarbij om acties gericht op het

³⁵ Managementrapportage. Omgevingsdienst Rivierenland, Januari t/m december 2018.

³⁶ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

controleren van bedrijfspanden op illegale activiteiten en acties gericht op huisvesting van buitenlandse werknemers. De acties zijn gericht op openbare orde, veiligheid en gezondheid. De initiatieven tot dergelijke acties ontstaan in het ambtelijk overleg tussen vertegenwoordigers van de gemeente en van de genoemde instanties. Ze worden niet opgenomen in een aparte jaarplanning.



Op het vlak van toezicht en handhaving op de APV en bijzondere wetten worden de acties uitgevoerd door de politie en door medewerkers van de ODR. In de gemeente zijn wijkagenten die op verzoek van de gemeente toezichtacties uitvoeren op het vlak van fysieke veiligheid: verkeer, parkeren en hinder. Er is beperkte capaciteit bij ODR beschikbaar voor specifiek APV-toezicht (400 uur per jaar). Veel van de projecten hebben echter ook een BWT-aspect (illegaal gebruik van panden, huisvesting van buitenlandse werknemers), waardoor die capaciteit van de ODR wordt ingezet. Voor het overige is de betrokkenheid van toezichthouders en BOA's van ODR bij APV en bijzondere wetten buiten evenementen beperkt.

Sociaal domein

Ook op het sociaal domein zijn er nauwe relaties en korte communicatielijnen tussen medewerkers van de gemeente en medewerkers van Regio Rivierenland, blijkt uit interviews in het kader van dit rekenkameronderzoek. De medewerkers van Regio Rivierenland kennen de beleidsmedewerkers van de gemeente en stemmen hun activiteiten met hen af.

De sociale recherche komt elk kwartaal met een rapportage en eenmaal per jaar met een jaarverslag. Deze worden tweemaal per jaar besproken met vertegenwoordigers van de gemeente.

Daarnaast is er veel contact op het niveau van individuele casuïstiek. Waar dit binnen de gemeente ambtelijk nodig of wenselijk wordt geacht wordt een bestuurder betrokken bij een individuele case. Sturing op algemene kaders is beperkt omdat er voor toezicht op het sociaal domein geen specifieke beleidskaders zijn. Het gaat hierbij om kwaliteitstoezicht, waarin wordt gestuurd op kwaliteit van geboden ondersteuning, en toezicht en handhaving op rechtmatigheid en rechtmatig gebruik van de geboden ondersteuning. Voor zorgaanbieders komen daar de normen bij die zijn af te leiden uit de aanbestedingsdocumenten en de contracten die vanaf 2014 zijn gesloten. De toezichthouders hanteren op basis daarvan de normen voor het toezicht. Enige uitzondering hierop is kinderopvang. Voor kinderopvang zijn beleidsregels voor handhaving opgesteld. Met de beleidsregels handhaving kinderopvang wordt gestuurd op de kwaliteit van de kindervang. Voor kinderopvang is gekozen voor een prioriteitstelling van hoog, gemiddeld en laag voor aspecten van de volgende onderdelen: dagopvang, buitenschoolse opvang, gastouderopvang en gastouderbureau.

De financiële sturing op sociaal domein is beperkt. Er wordt gewerkt met een opneemregeling. Waar inzet nodig wordt geacht van de kant van de gemeente of op basis van signalen van elders, wordt die geleverd. Er kan daarom niet worden gestuurd op prioriteiten.³⁷ Gevallen dienen zich aan, worden ontdekt in de uitvoering van de regelingen of op basis van meldingen en klachten.

³⁷ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

De incidenten rond zorgveiligheid bij enkele zorgaanbieders de afgelopen jaren op het grondgebied van Buren hebben veel ambtelijke en bestuurlijke tijd en aandacht van de gemeente gevergd. De betrokken portefeuillehouder heeft daarbij de regie in de handhavingstrajecten kunnen nemen en heeft kunnen sturen; ook op de samenwerking met de andere toezichthoudende instanties. Hij heeft daarbij, naar eigen zeggen, zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid waar kunnen maken.



De portefeuillehouder is voorzitter van het regionale overleg van portefeuillehouders op het sociaal domein. Vanuit die positie heeft hij invloed op de agendering en onderwerpen van het regionaal overleg.

5.2 Antwoord op de onderzoeksvraag

Aan dit hoofdstuk ligt de onderzoeksvraag ten grondslag:

- *Op welke wijze werken de wensen van de gemeente op het vlak van toezicht en handhaving door in de taakuitvoering van de omgevingsdienst op het vlak van milieu en bouwen en wonen?*

Doorwerking van de wensen van de gemeente impliceert dat de gemeente kan sturen op de uitvoering. Dit gebeurt in veelvuldig contact tussen de gemeente en de regionale instanties. Op het fysieke domein is de communicatie tussen contactambtenaar en de ODR intensief. Op het vlak van APV en bijzondere wetten worden toezichtacties vanuit de gemeente geïnitieerd en door de verschillende instanties, waaronder ook politie, uitgevoerd. Ook op het sociaal domein zijn de communicatielijnen kort en wordt afgestemd op ambtelijk en bestuurlijk niveau. De wensen van de gemeente werken vooral door in de individuele casuïstiek op de verschillende domeinen. Daarover vindt intensieve communicatie plaats. Daarnaast hebben de portefeuillehouders op het fysiek domein en sociaal domein bestuurlijk functies op regionaal niveau, waarbij zij regionale agendavorming en onderwerpen kunnen beïnvloeden.

6 De rol van de gemeenteraad



Aan dit hoofdstuk liggen de volgende onderzoeksvragen ten grondslag:

- *Op welke wijze (hoe, wanneer, met welke informatie en frequentie) wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het beleid en de uitvoering aangaande toezicht en handhaving?*
 - *Op welke wijze stelt de omgevingsdienst het college in de gelegenheid de gemeenteraad te informeren?*
- *In hoeverre is de gemeenteraad in staat om – gegeven de huidige invulling van toezicht en handhaving – zijn kaderstellende rol ten aanzien van toezicht en handhaving te vervullen?*
 - *Wanneer en op welke wijze wordt in de gemeenteraad gesproken over toezicht en handhaving?*
 - *Wat zijn de belangrijkste onderwerpen in het overleg tussen college en raad over toezicht en handhaving?*

6.1 Bevindingen

De verschillende wet- en regelgeving die in het kader van dit onderzoek relevant is, legt het bevoegd gezag bij het college van B&W. Dit laat onverlet dat de raad op grond van de Gemeentewet kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen heeft.³⁸

In ons onderzoek is gebleken dat de rol van de gemeenteraad op alle terreinen van toezicht en handhaving beperkt is geweest in de onderzochte periode. We gaan kort in op de informatie die de raad ontvangt, wat hij daarmee doet, welke kaders hij stelt en welke belangstelling raadsleden aan de dag leggen voor vraagstukken van toezicht en handhaving.

Informatie

De raad ontvangt de volgende rapportages en verslagen ter kennisgeving:

- Werkprogramma gemeente Buren van de Omgevingsdienst Rivierenland;
- Jaarverslag Omgevingsdienst Rivierenland;
- Programmabegroting Omgevingsdienst Rivierenland;
- Jaarstukken Omgevingsdienst Rivierenland;
- Jaarrapportage Drank- en Horecawet;
- Jaarrapportage Werk & Inkomen;
- Jaarrapportage Kinderopvang.

Het Jaarverslag van de ODR wordt door medewerkers van de dienst en de gemeente besproken met de betrokken wethouder. Het college stuurt het jaarverslag ter kennisgeving aan de gemeenteraad. Ook het jaarlijkse werkprogramma wordt ter kennisname aan de raad gestuurd. De documenten worden aangemerkt als binnengekomen stukken.

Hetzelfde geldt voor de andere documenten. De Jaarrapportage Werk is een document dat algemene informatie en cijfers over de uitvoering van de taak op het vlak van werk en inkomen bevat

³⁸ www.vng.nl/raadgevers/het-raadslidmaatschap/rollen-en-instrumenten-van-het-raadslid

In de onderzochte periode zijn deze rapportages niet geagendeerd in de gemeenteraad. Ook zijn er in de raad geen vragen over toezicht en handhaving gesteld naar aanleiding van de ontvangen rapportages.³⁹

Indien er toezicht- en handhavingsacties zijn op het vlak van onder meer het opsporen van hennepteelt in bedrijfspanen en de illegale verhuur aan buitenlandse werknemers, dan worden raadsleden altijd geïnformeerd door tijdige toezending per mail van de persberichten over de acties.⁴⁰ Ook over de genoemde gevallen van kwaliteitsproblemen en fraude bij zorgaanbieders zijn raadsleden over de toezicht- en handhavingsacties geïnformeerd. Het college heeft telkens het initiatief genomen om informatie te verstrekken. Dit past bij de wettelijke actieve informatieplicht van het college.

Kaderstelling

In 2014, het jaar voorafgaand aan de periode waar dit onderzoek zich op richt, heeft het college het werkprogramma van de ODR (fysiek domein) ter bespreking voorgelegd aan de raad. In aansluiting op de hoofdthema's die de raad eerder zelf heeft benoemd, doet het college de raad een voorstel om de hoofdthema's te wegen en te prioriteren. De thema's zijn: fysieke veiligheid, hinder/leefbaarheid, duurzaamheid en volksgezondheid. Het accent wordt gelegd op veiligheid en gezondheid. Inhoudelijke Burense prioriteiten zijn volgens het college: a. opstellen actieplan en handhaving fruitkramen; b. opstellen actieplan en toezicht openstelling landgoederen; c. opstellen handhavingsplan en handhaving illegale bewoning.⁴¹

Uit de notulen van de gemeenteraad blijkt dat de raad niet aan de afweging van prioriteiten is toegekomen. Het voorstel zou weer geagendeerd worden doch hierover hebben wij in het kader van dit onderzoek geen informatie gevonden.⁴²

In hoofdstuk 3 is genoteerd dat er voor het fysiek domein alleen een beleidskader op regionaal niveau is opgesteld. Hierop heeft de raad zienswijzen kunnen indienen bij de ODR (naar analogie van de gang van zaken bij de jaarlijkse ontwerpbegroting). Dit is in 2015 gebeurd. De vaststelling in 2015 heeft weinig aanleiding gegeven voor gedachtewisseling in de raad.⁴³ De raad heeft geen voor de gemeente Buren specifieke accenten aangebracht. In 2018 is wel met fractievoorzitters gesproken over de uitvoering van toezicht en handhaving in Buren – zie hierna.

In 2016 heeft de raad tweemaal toezicht en handhaving geagendeerd. In maart⁴⁴ de zienswijze op het beleidskader van ODR en in mei⁴⁵ de Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, toezicht en handhaving. In 2017 is het preventie- en handhavingsplan Drank- en Horecawet vastgesteld en in 2018⁴⁶ is een mutatie van

³⁹ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek. Ook onderzoek in het raadsinformatiesysteem ris2.ibabs.eu/Calendar/Index/Buren heeft hierover geen informatie opgeleverd.

⁴⁰ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

⁴¹ Raadsvoorstel RV/14/00476 Kaderstelling toezicht en handhaving door ODR-Buren 2014/2015, 30 september 2014.

⁴² ris2.ibabs.eu/Calendar/Index/Buren, jaren 2015 – 2019.

⁴³ ris2.ibabs.eu/Calendar/Index/Buren, 2015.

⁴⁴ Raadsvoorstel RV/16/00647 Z15-39184, Regionaal Beleidskader Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 1 maart 2016.

⁴⁵ Raadsvoorstel RV/16/00666 Z16-41166, Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Buren, 24 mei 2016.

⁴⁶ Raadsvoorstel D.018754 Z.008057, Tweemaandsrapportage september-oktober 2018, 18 december 2018.

financiële middelen toezicht APV en Drank- en Horecawet zichtbaar gemaakt in de tweemaandelijksse rapportage. In maart 2019 is de gemeenteraad geïnformeerd over cases aangaande de aanpak van onvoldoende presterende of frauderende zorgaanbieders.



Voor de beoordeling van de prestaties van de ODR zijn er op het niveau van de gezamenlijke omgevingsdiensten in de provincie Gelderland KPI's opgesteld. De gemeenteraad is niet in de gelegenheid gesteld eigen (Burense) prestatie-indicatoren daarin op te laten nemen.

Toezicht en handhaving als onderwerp in de gemeenteraad

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek komt naar voren dat in de raad vooral wordt gesproken naar aanleiding van casuïstiek op het vlak van toezicht en handhaving. Dat geldt voor alle domeinen. Ook stellen individuele raadsleden via de griffie informeel vragen aan bestuurders naar aanleiding van individuele gevallen in de gemeente.⁴⁷

In de gesprekken voor dit onderzoek is naar voren gekomen dat bij ambtelijke vertegenwoordigers van de regionale diensten geen beeld bestaat van de wensen, opvattingen en mening van de Burense raad of raadsleden op het vlak van toezicht en handhaving.

In informatiebijeenkomsten voor de raad is in de onderzochte periode een aantal malen informatie verstrekt over toezicht en handhaving op de domeinen. De burgemeester heeft raadsleden geïnformeerd over de wijze waarop hij invulling geeft aan zijn rol op het vlak van APV en bijzondere wetten en specifieke vraagstukken waarop toezicht en handhavingsacties plaatsvinden zoals: hennepsteelt in panden, illegale verhuur van woonruimtes aan buitenlandse werkers en ondermijning. Ook over de problemen van zorgaanbieders is met de raad gesproken.

Ook op het vlak van het fysieke domein is in de onderzochte periode gepoogd de raadsleden te informeren. Op 16 juni 2015 is er een informatieavond gehouden over de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving in Buren, veiligheid in relatie tot ondermijning en de prestatieafspraken met de ODR en de handhavingsprioriteiten.⁴⁸ De belangstelling uitgedrukt in aantal deelnemende raadsleden was zeer beperkt.⁴⁹ Vanuit de betrokken ambtenaren is opnieuw een informatieavond opgezet op 12 oktober 2015, ditmaal gericht op alleen de fractievoorzitters. Met de fractievoorzitters is toen per telefoon en e-mail contact geweest over de handhavingsprioriteiten en de *couleur locale* van Buren.⁵⁰

Op 26 maart 2019 vond een besloten bijeenkomst Zorg & Veiligheid plaats voor colleges en raadsleden in de regio Rivierenland. Tijdens deze avond deelden betrokkenen (ambtenaren uit Buren, medewerkers van Regio Rivierenland en van de verschillende inspecties) hun ervaringen in twee omvangrijke zorgdossiers waarin sprake was van vermoedens van ernstige fraude en kwaliteitstekortkomingen in de zorg.

⁴⁷ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

⁴⁸ Presentatie informatieavond toezicht en handhaving Buren/ODR 16 juni 2015.

⁴⁹ Bron: interviews in het kader van dit onderzoek.

⁵⁰ Presentatie informatieavond toezicht en handhaving Buren/ODR 12 oktober 2015.

6.2 Antwoorden op de onderzoeksvragen



Aan dit hoofdstuk liggen de volgende onderzoeksvragen ten grondslag:

- *Op welke wijze (hoe, wanneer, met welke informatie en frequentie) wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het beleid en de uitvoering aangaande toezicht en handhaving?*
 - *Op welke wijze stelt de omgevingsdienst het college in de gelegenheid de gemeenteraad te informeren?*
- *In hoeverre is de gemeenteraad in staat om – gegeven de huidige invulling van toezicht en handhaving – zijn kaderstellende rol ten aanzien van toezicht en handhaving te vervullen?*
 - *Wanneer en op welke wijze wordt in de gemeenteraad gesproken over toezicht en handhaving?*
 - *Wat zijn de belangrijkste onderwerpen in het overleg tussen college en raad over toezicht en handhaving?*

De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd via rapportages en verslagen over de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken. Op het sociaal domein is dit niet specifieke informatie over toezicht en handhaving maar informatie over ontwikkeling in aantallen van onder meer uitkeringen en andere ondersteuning, ontwikkeling in aantallen personen die ondersteuning behoeven en aantallen van overtredingen van regels. De raad wordt via persberichten geïnformeerd over specifieke toezichtacties op het vlak van APV en bijzondere wetten. Voorts is de raad geïnformeerd over de aanpak van onvoldoende presterende zorgaanbieders.

Er is de afgelopen jaren in slechts een aantal maal in de raad gesproken over toezicht en handhaving in het algemeen. Wel komen individuele gevallen aan de orde. Daarover worden vragen gesteld en daarop antwoordt het college. De raad pakt geen kaderstellende rol op het vlak van toezicht en handhaving. Wel stelt de raad jaarlijks de programmabegroting vast waarin ook de bijdrage van Buren voor de regionale toezichtinstanties is opgenomen.

7 Normenkader

De Rekenkamercommissie Buren heeft voor dit onderzoek een normenkader vastgesteld. In dit hoofdstuk worden de bevindingen in het licht van dat normenkader geplaatst. In het normenkader wordt een onderscheid gemaakt in Beleid, Organisatie, Uitvoering en informatievoorziening aan de gemeenteraad. In de beschrijving wordt kort aangegeven wat de bevinding is in relatie tot de norm. Vervolgens wordt in de beoordeling gewerkt met kleuren.



Toelichting op de tabel.

- De gemeente voldoet (nog) niet aan de norm.
- Een genuanceerd beeld, de gemeente voldoet deels aan de norm.
- De gemeente voldoet in voldoende mate aan de norm.
- Op grond van het onderzoek/vanwege de beschikbare informatie is geen oordeel te geven.

F = fysiek domein, **A** = APV en bijzondere wetten, **S** = sociaal domein.

Beleid

Norm	Beschrijving	F	A	S
De gemeente beschikt zelf of in regionaal verband over een actueel strategisch toezicht- en handhavingsbeleid met daarin onder meer strategie voor naleving: communicatie, toezicht, sanctie en gedogen.	De gemeente beschikt voor het fysieke domein over een actueel strategisch beleidskader voor toezicht en handhaving dat op regionaal niveau is geformuleerd. In het kader wordt op enkele maatwerkopdrachten na niet duidelijk wat specifiek het beleid voor Buren is. Het gemeentelijk beleid is gelijk aan het regionale. Voor de andere domeinen beschikt de gemeente niet over een toezicht- en handhavingsbeleid.			
De gemeente heeft in haar regelgeving (verordeningen, beleidsregels) regels opgenomen waarbij duidelijk is hoe die moeten worden nageleefd; - op welke wijze naleving via handhaving kan worden gerealiseerd; - wanneer sprake is van regelnaleving conform de bedoeling van beleid en regelgeving.	De gemeente heeft zelf geen regels opgenomen in beleid en regelgeving waarbij duidelijk is gemaakt hoe die moeten worden nageleefd. Veel regels spreken op dat vlak voor zichzelf. Maar er is geen specifieke informatie beschikbaar voor burgers waaruit blijkt hoe in de Burensse situatie regels moeten worden nageleefd.			

Burgers zijn bekend met het toezicht- en handhavingsbeleid. De gemeente communiceert met burgers en bedrijven over naleving van regelgeving en beleid en over haar handhavingsstrategie.	De communicatie over het toezicht- en handhavingsbeleid wordt voor het fysieke domein verzorgd door de ODR. Op andere domeinen is dat beleid er niet. In individuele gevallen wordt gecommuniceerd over toezicht en handhaving in de contacten met inwoners in het kader van de reguliere uitvoering van beleid en regelgeving.			
Het operationele beleid voor toezicht en handhaving wordt jaarlijks op gemeentelijk niveau of in regionaal verband vastgelegd in een uitvoeringsprogramma.	De colleges van de betrokken gemeenten leggen jaarlijks op regionaal niveau het operationeel beleid vast voor de Wabo. Voor de overige domeinen gebeurt dat niet.			
De prioritering van toezicht en handhavingsacties en capaciteitsinzet wordt gebaseerd op probleemanalyses en risico's.	Prioriteitstelling gebeurt alleen voor de Wabo en wel op regionaal niveau, het college geeft accenten mee. Bij APV en bijzondere wetten wordt jaarlijks bepaald welke integrale acties worden ondernomen. Prioriteitsstelling op beleidsniveau is voor het sociaal domein minder van toepassing. Wet en regelgeving en bepalingen in contracten moeten worden nageleefd; daarop wordt toegezien. Overtreding betekent in veel gevallen fraude. Daarin kan moeilijk worden geprioriteerd. Uitzondering is kinderopvang waarin prioriteiten zijn vastgesteld.			

Organisatie

Norm	Beschrijving	F	A	S
De gemeente en/of voor haar de regionale diensten waarin de gemeente deelneemt, beschikt/beschikken over kwalitatief en kwantitatief voldoende personele capaciteit om toezicht en handhaving op adequaat niveau uit te voeren.	Voor het fysieke domein voldoet de ODR aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de gemeente Buren daarmee ook. De capaciteit op het vlak van toezicht APV is bij de ODR beperkt van omvang voor de gemeente Buren, maar wordt door de betrokkenen toereikend gevonden. Voor de andere domeinen is er ook capaciteit op regionaal niveau. Die capaciteit wordt op dat niveau ingezet en niet specifiek voor Buren.			

De uitvoeringsorganisaties op gemeentelijk en regionaal niveau beschikken over het vereiste opleiding- en kennis en ervaringsniveau.	Voor het fysieke domein voldoet de ODR aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de gemeente Buren daarmee ook. Voor de andere domeinen is er ook capaciteit op regionaal niveau. Die capaciteit wordt op dat niveau ingezet en niet specifiek voor Buren.			
Toezicht en handhaving heeft een herkenbare positie en functie in de gemeentelijke organisatie.	Toezicht en handhaving zijn buiten de gemeentelijke organisatie georganiseerd. Binnen de gemeente zijn expliciet contactambtenaren aangewezen met de opdracht om contacten te onderhouden met de regionale diensten en om ambtelijk bij te dragen aan de sturing van de uitvoering van het toezicht op de domeinen.			
Er is een duidelijke rol- en taakafbakening tussen gemeente en regionale samenwerkingspartners bij toezicht en handhaving – voor zowel beleid als uitvoering.	De taken van de contactambtenaren in relatie tot de regionale diensten zijn omschreven en geven geen aanleiding tot onduidelijkheden. De korte communicatielijnen tussen gemeente en regionale instanties helpen in de praktijk om de rolinvulling waar nodig duidelijk te maken.			
De gemeente heeft effectieve invloed op de wijze waarop de samenwerkingspartners toezicht en handhaving voor de gemeente uitvoeren en (operationeel) beleid opstellen.	De gemeente stelt het beleidskader voor het fysieke domein op regionaal niveau vast. Voor het sociaal domein en het fysieke domein bekleden portefeuillehouders van Buren bestuurlijke functies. Er is zeer regelmatig sprake van samenwerking met politie en brandweer.			
De gemeente heeft een regiefunctie in de ketensamenwerking op het vlak van toezicht en handhaving.	De regiefunctie krijgt vorm en inhoud door de rol die de contactambtenaren hebben. De gemeente heeft nadrukkelijk de regiefunctie bij integrale toezicht- en handhavingsacties op het vlak van veiligheid.			

Uitvoering

Norm	Beschrijving	F	A	S
Toezichtacties krijgen bij blijvende niet-naleving altijd een vervolg in handhavingsacties (opleggen van sanctiemaatregelen).	In dit onderzoek zijn geen voorbeelden aangetroffen waarbij geconstateerde overtredingen en blijvende overtreding niet een vervolg krijgen in handhavingsacties.			

Er is voor de gemeente volledig inzicht in de capaciteitsinzet in relatie tot de toezicht- en handhavingsactiviteiten	Het inzicht in de capaciteit bestaat bij de taakuitvoering door de ODR op het vlak van het fysieke domein. Op de andere domeinen is dit niet het geval. De regionale instanties werken er voor de samenwerkende gemeenten in de regio. Er zijn niet specifiek uren toegekend aan de gemeente Buren.			
Toezicht en handhaving hebben de beoogde effecten.	Voor enkele prioriteiten op het fysiek domein kan dit gesteld worden. De informatievoorziening over toezicht en handhaving is op alle andere terreinen niet zodanig dat een uitspraak kan worden gedaan over de mate waarin aan de norm wordt voldaan. Wel is geconstateerd dat toezicht en handhavingsacties leiden tot beëindiging van de overtredingen waarop die acties zijn gericht of tot sancties.			
Bij toezicht en handhaving wordt op een efficiënte wijze samengewerkt tussen de partners.	Wat betreft de samenwerking op het fysieke domein gaat het om de samenwerking van de ODR met de contactambtenaar en met de medewerkers ruimtelijke ordening van de gemeente. De contacten met de laatste verlopen in wisselende mate efficiënt. Samenwerkingsvraagstukken doen zich vooral voor op het vlak van het sociaal domein en bij APV en bijzondere wetten. Mede door de korte communicatielijnen en directe contacten is een efficiënte samenwerking mogelijk in Buren.			

Informatievoorziening Raad



Norm	Beschrijving	F	A	S
Het college wordt door de gemeentelijke organisatie en door de regionale diensten adequaat (tijdig, volledig, juist) geïnformeerd over de voortgang en resultaten van de uitvoering van toezicht- en handhaving.	Via de jaarlijkse begroting en jaarrekening wordt het college geïnformeerd. Het college wordt voor het fysieke domein periodiek geïnformeerd over toezicht en handhavingsacties en over casuïstiek. Op andere domeinen is er beperkte informatie over toezicht en handhavingsacties in het algemeen. Wel wordt het college geïnformeerd over concrete casuïstiek waarbij problemen met regelnaleving en handhaving aan de orde zijn. Bij APV en bijzondere wetten ligt in geval van integrale acties het initiatief bij de portefeuillehouder van de gemeente.			
De gemeenteraad wordt door het college (tijdig, volledig, juist) geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van de uitvoering van toezicht- en handhaving en over eventuele veranderingen in toezicht- en handhavingsbeleid.	De ODR stelt rapportages en het jaarverslag aan het college ter beschikking. Het college deelt het jaarverslag met de gemeenteraad. Ook op andere terreinen ontvangt de raad periodiek rapportages. Voor een aantal toezichtacties worden persberichten gemaakt, vooral op het vlak van APV en bijzondere wetten. Deze worden ook tijdig aan raadsleden gezonden. Er zijn geen specifieke informatievoorzieningen over het handhavingsbeleid van de verschillende regionale toezichthouders en over veranderingen in het beleid.			
Het college stelt de gemeenteraad in de gelegenheid om tijdig te overleggen over (veranderingen in) het toezicht en handhavingsbeleid en om daarvoor kaders te stellen.	De laatste keer dat het college de gemeenteraad in de gelegenheid heeft gesteld om te overleggen over (veranderingen in) het toezicht en handhavingsbeleid op het fysiek domein, dateert van een aantal jaren terug. Wel wordt overlegd over individuele cases. Dat geldt voor alle drie domeinen.			

De gemeenteraad stelt vragen over toezicht en handhaving en doet uitspraken over het betreffende beleid en de uitvoering.	In de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft – 2015-2018 – is informatie over toezicht- en handhaving die ter kennisgeving aan de raad is gestuurd nimmer geagendeerd door de raad. De raad heeft zich in de periode – behoudens concrete casuïstiek – niet specifiek uitgesproken over toezicht en handhaving. De raad heeft zienswijzen ingediend op het regionaal beleidskader voor de Wabo.			
--	---	--	--	--



8 Conclusies



Op grond van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken trekken wij de volgende conclusies over toezicht en handhaving in de gemeente Buren aan de hand van de onderzoeksvragen.

Beleid

1. *Wat is het beleid van de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?*
 - 1.1. *Welk deel daarvan is in regionaal verband geformuleerd?*
Wanneer is volgens de gemeente Buren sprake van succesvol, effectief en efficiënt toezicht en handhavingsbeleid?

De gemeente Buren heeft beleid dat in regionaal verband is ontwikkeld, vastgesteld voor toezicht en handhaving. Voor het fysieke domein stelt de gemeente het in regionaal verband opgestelde beleidskader door het college van B&W vast. In dat beleidskader wordt niet ingegaan op beleid dat betrekking heeft op toezicht en handhaving in het kader van APV. Voor de onderdelen van het sociaal domein is geen beleid specifiek voor toezicht en handhaving ontwikkeld, behalve voor kinderopvang.

Voor het fysiek domein is in regionaal verband beleid geformuleerd. Er zijn door de gemeente geen uitspraken gedaan op grond waarvan kan worden bepaald wanneer sprake is van succesvol, effectief en efficiënt toezicht- en handhavingsbeleid. Wel zijn voor milieu op regionaal niveau prestatie-indicatoren (KPI's) ontwikkeld. Deze geven in de rapportages (kwalitatief) inzicht in de prestaties op regionaal niveau.

Uitvoering

2. *Hoe is de toezicht- en handhavingfunctie van de gemeente Buren georganiseerd?*
 - 2.1. *Hoe is binnen de Omgevingsdienst Rivierenland de toezicht- en handhaving voor de gemeente Buren georganiseerd?*

De uitvoering van de toezichtstaken is in alle gevallen buiten de gemeentelijke organisatie georganiseerd. Binnen het fysieke domein en bij de uitvoering van toezichtstaken in het kader van de APV is de uitvoering op regionaal niveau belegd bij de ODR. Regio Rivierenland voert een belangrijk deel van de toezichtstaken uit binnen het sociaal domein. Toezicht op de drank- en horecawetgeving is uitbesteed aan een private toezichthouder.

De (juridische) handhaving in het kader van de APV en het sociaal domein zijn bij de gemeente belegd. De juridische handhaving op het fysieke domein (Wabo) is binnen de ODR georganiseerd.

In de gemeente is het contact tussen de gemeente en de toezichthoudende instanties georganiseerd in de vorm van vaste contactambtenaren die een accounthouderschap vervullen. De communicatie- en informatielijnen tussen de gemeentelijk reorganisatie en uitvoerende instanties zijn kort. De overleggen vinden regelmatig plaats (ambtelijk elke drie weken en bestuurlijk elke 6 weken). Organisatorisch zijn de voorwaarden aanwezig voor aansturing en bijsturen van de uitvoering in individuele gevallen.

3. *Hoe vindt prioriteitstelling plaats binnen de gemeente Buren ten aanzien van toezicht en handhaving?*

3.1. *Welke partijen worden daarbij betrokken?*

3.2. *Wat zijn de prioriteiten in de onderzochte periode?*



Op gemeentelijk niveau vindt gedeeltelijk een systematische prioriteitsstelling en beleidsmatige vastlegging plaats. Voor de Wabo stelt de gemeente op basis van regionale voorstellen de prioriteiten voor de eigen gemeente vast. Bij de voorbereiding van de prioriteitsstelling zijn vertegenwoordigers van de deelnemende gemeenten van ODR betrokken, dus ook Buren.

Op sociaal domein vindt toezicht en handhaving plaats op basis van de gevallen die zich aandienen – waarneming van overtreding in de uitvoering van beleid en regelgeving. Toezicht en handhavingsacties vinden primair plaats op basis van meldingen en andere signalen van partijen (naast signalen van medewerkers van de gemeente zelf kunnen dat scholen, instellingen, bedrijven, politie maar ook individuele inwoners zijn). Voor kinderopvang is wel sprake van systematische prioriteitstelling.

Op het vlak van APV en bijzondere wetten wordt in het geregeld overleg tussen gemeente en de handhavingpartners besloten tot het houden van integrale toezichtacties naar onder meer illegale bewoning en illegaal gebruik van panden voor bijvoorbeeld hennepsteelt. Die acties worden niet vooraf vastgelegd in een jaarplanning. Er wordt aangesloten bij ook in landelijk verband geconstateerde vraagstukken zoals hennepsteelt in bedrijfspanden, ondermijning en illegale huisvesting van buitenlandse werknemers.

Op het vlak van Drank- en Horecawet zijn er periodiek thematische controles, zoals bijvoorbeeld op het vlak van actualiteit en het toereikend zijn van vigerende vergunningen.

4. *Op welke wijze werken de wensen van de gemeente op het vlak van toezicht en handhaving door in de taakuitvoering van de omgevingsdienst op het vlak van milieu en bouwen en wonen?*

De wensen van de gemeente komen aan de orde in het regionaal overleg van opdrachtgevende gemeenten van de ODR. Sinds enige jaren vindt afstemmingsoverleg plaats tussen de opdrachtgevende gemeenten, waardoor het opdrachtgeverschap mogelijk effectiever wordt ingevuld dan voordien het geval was.

Het college krijgt jaarlijks de gelegenheid het werkprogramma van de ODR vast te stellen. De wensen van de gemeente ten aanzien van urenbesteding werken door in het programma. Door het regionale beleidskader, het werkprogramma en de managementrapportage heeft de gemeente inzicht in de wijze waarop de ODR werkt en welke prestaties worden verricht voor de gemeente Buren.

Daarnaast werken de wensen van de gemeente vooral door in individuele casuïstiek. In dat verband wordt periodiek overlegd op ambtelijk en bestuurlijk niveau. In de

gemeente is inzicht in het informatie- en workflow-managementsysteem van de ODR en zijn de werkwijzen van de ODR transparant voor de gemeente.



Op het sociaal domein en het vlak van APV en bijzondere wetten is er een vergelijkbare situatie. De samenwerkingsrelaties tussen gemeente en regionale instanties bestaan reeds lang en de communicatielijnen zijn kort. In individuele toezicht- en handhavingsacties op het vlak van onder meer de Participatiewet, Wmo en Jeugdwet trekken medewerkers van de gemeente en van regionale instanties gezamenlijk op.

Zowel op het fysiek domein als op het sociaal domein hebben de betrokken portefeuillehouders van Buren een prominente rol op regionaal niveau. Een portefeuillehouder is lid van het dagelijks bestuur van de ODR en een portefeuillehouder is voorzitter van het regionaal portefeuillehoudersoverleg op het sociaal domein binnen Regio Rivierenland. Vanuit die posities zijn de betrokken bestuurders in de gelegenheid invloed uit te oefenen op de regionale koers op de beide domeinen.

5. Is de uitvoering van toezicht- en handhaving voor de gemeente Buren en de handhavingpartners overeenkomstig het beleid en de vastgestelde regelgeving?

De wijze waarop wordt gehandhaafd en de handhavingsstrategie wordt uitgevoerd komen voor het fysiek domein overeen met hetgeen daarover in het regionale beleidskader met bijlagen is vastgelegd. Dat beleidskader is door het college van B&W van Buren vastgesteld.

Voor de overige beleidsterreinen is er geen gemeentelijk beleid voor toezicht en handhaving waaraan de uitvoering kan worden getoetst. Door de korte lijnen tussen gemeente en diensten is de gemeente in de gelegenheid in de casuïstiek van de uitvoering te sturen op de uitvoering.

De informatie van de ODR in de periodieke rapportages geeft inzicht in de urenbesteding en de aantallen acties. De rapportages geven geen inzicht in de mate waarin doelen zijn bereikt.

Van de andere terreinen geeft alleen het toezicht op de kinderopvang door de GGD en de leerplicht door Regio Rivierenland een goed beeld van de aantallen acties, de prestaties in relatie tot de activiteiten die nodig zijn en de mate waarin regels worden nageleefd.

In alle gevallen bestaat op caseniveau bij de gemeente goed inzicht in de mate waarin via toezicht- en handhavingsactie doelen worden bereikt: beëindiging van een overtreding.



6. *In hoeverre hebben er de afgelopen jaren ontwikkelingen plaatsgevonden die van invloed zijn op de kwaliteit en professionaliteit van toezicht en handhaving van de gemeente Buren?*

6.1. *Welke ontwikkelingen waren dat binnen de gemeentelijke organisatie en welke waren dat binnen de omgevingsdienst?*

Mede naar aanleiding van de rapportage van de rekenkamercommissie uit 2014 over de aansturing van de ODR zijn binnen de gemeentelijke organisatie maatregelen genomen en is het opdrachtgeverschap en accounthouderschap in de gemeentelijke organisatie belegd voor de verschillende domeinen, in de vorm van contactambtenaren.

Op het fysiek domein voldoet de gemeente aan de kwaliteitscriteria voor professionalisering door gebruik te maken van de diensten van de ODR. De ODR voldoet aan de kwaliteitscriteria.

Door uitbesteding van de overige toezichtstaken bij regionale instanties kan de gemeente gebruik maken van kwantitatief en kwalitatief voldoende capaciteit.

Specifieke incidenten op het sociaal domein inzake de kwaliteit en prestaties van zorgaanbieders hebben aanleiding gegeven tot tijd en aandacht voor zorg en veiligheid. Vanwege de ervaringen is de gemeente op dat vlak geprofessionaliseerd en heeft zij een medewerker specifiek belast met zorg en veiligheid.

Gemeenteraad

7. *Op welke wijze (hoe, wanneer, met welke informatie en frequentie) wordt de gemeenteraad geïnformeerd over het beleid en de uitvoering aangaande toezicht en handhaving?*

7.1. *Op welke wijze stelt de omgevingsdienst het college in de gelegenheid de gemeenteraad te informeren?*

Informatie over toezicht en handhaving op de verschillende terreinen wordt door het college aan de gemeenteraad ter informatie toegezonden. De informatie wordt opgenomen als ingekomen stukken. De informatie is in de onderzochte periode niet geagendeerd door de raad; de informatie is niet in de raad besproken.

Voor een aantal toezichtacties worden persberichten gemaakt. Deze worden ook tijdig aan raadsleden gezonden. In een aantal gevallen wordt de raad bijgepraat over toezichtacties en handhavingsgevallen – zowel op het vlak van APV en bijzondere wetten, sociaal domein als het fysiek domein.

8. *In hoeverre is de gemeenteraad in staat om – gegeven de huidige invulling van toezicht en handhaving – zijn kaderstellende rol ten aanzien van toezicht en handhaving te vervullen?*

8.1. *Wanneer en op welke wijze wordt in de gemeenteraad gesproken over toezicht en handhaving?*

8.2. *Wat zijn de belangrijkste onderwerpen in het overleg tussen college en raad over toezicht en handhaving?*

In 2016 is voor het laatst in de gemeenteraad in algemene zin over toezicht en handhaving gesproken: bij de vaststelling van de zienswijze voor het regionale beleidskader en de vaststelling van de Verordening kwaliteit VTH. Daarnaast in specifieke zin over toezicht en handhaving van de Drank- en Horecawet in 2017. Er worden in de raad en informeel via de griffier aan collegeleden vragen gesteld over individuele gevallen. Op inhoudelijk terrein zijn er de afgelopen jaren naast de Drank- en Horecawet geen onderwerpen die besproken worden tussen college en raad. Bij de begrotingsbesprekingen komt jaarlijks wel de financiële bijdragen van de gemeente aan de ODR, Regio Rivierenland en GGD-Zuid-Gelderland aan de orde. De betreffende raadsbijeenkomsten geven geen aanleiding om inhoudelijk over toezicht en handhaving te spreken en kaderstellende uitspraken te doen.



Samenvatting conclusies

- de gemeente Buren heeft in regionaal verband opgesteld beleid vastgesteld op het vlak van toezicht en handhaving in het kader van de Wabo;
- in beleidsdocumenten die in regionaal verband zijn opgesteld zijn prioriteiten voor toezicht en handhaving op het fysieke domein onderscheiden die ook door de gemeente Buren zijn vastgesteld. Voor de APV en bijzondere wetten en het sociaal domein zijn geen prioriteiten opgesteld, behalve voor kinderopvang;
- de communicatie- en aansturingslijnen tussen gemeente en regionale instanties zijn kort;
- in de gemeentelijke organisatie zijn contactpersonen aangewezen die aanspreekpunten zijn voor bestuurders en de regionale toezichthouders;
- de bestuurders zijn direct betrokken bij de individuele toezicht- en handhavingssacties die mogelijk van maatschappelijk en politiek bestuurlijk belang zijn;
- in de capaciteit voor toezicht en handhaving wordt voorzien door regionale instanties;
- op het vlak van de uitvoering van de APV is niet voorzien in toezichtcapaciteit voor het oppakken van meldingen over leefbaarheid (schoon, heel, veilig);
- er is systematische informatievoorziening van de regionale instanties naar de gemeente over prestaties op het vlak van toezicht en handhaving op het fysieke domein; de informatievoorziening over prestaties op het vlak van toezicht en handhaving op het sociale domein is wisselend per onderdeel (voor leerplicht en kinderopvang is die informatie er wel voor andere onderdelen niet);
- in de gemeenteraad is geen systematische en beleidsmatige aandacht voor toezicht en handhaving op de verschillende domeinen; informatie over prestaties en resultaten van toezicht en handhaving wordt niet besproken, behoudens individuele gevallen.

Bijlage 1 Lijst met geïnterviewde personen



De onderzoekers van de rekenkamercommissie hebben gesprekken gevoerd met de volgende personen:

- mevrouw C. Bots, juridisch medewerkster Omgevingsdienst Rivierenland;
- de heer J. de Boer, burgemeester van Buren;
- de heer J. Derksen, medewerker STIB;
- mevrouw K. van Ginneken, medewerkster gemeente Buren;
- mevrouw J. Hakkert, medewerkster Regio Rivierenland;
- mevrouw. L. Huibers, medewerkster gemeente Buren;
- de heer R. de Jong, medewerker Avri.
- mevrouw S. Klein-de Jong, wethouder Buren
- de heer P. van Oosteren, accountmanager Omgevingsdienst Rivierenland;
- de heer M. Pijl, medewerker Avri;
- de heer M. Raedt, afdelingshoofd gemeente Buren;
- de heer D. Russchen, wethouder Buren
- de heer. A Schipper, directeur Omgevingsdienst Rivierenland;
- de heer J. Terberg, medewerker gemeente Buren;
- mevrouw B. Zuidhof, medewerkster gemeente Buren;

Bijlage 2 Documentenlijst

De volgende bronnen zijn gebruikt voor dit onderzoek van de Rkc over het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Buren:



Algemeen

- Werkgroep verdiepingsslag Handhaving. Rapport (Quick scan) Verdiepingsslag Handhaving. Is de inzet van handhavingsinstrumenten in de gemeente Buren zorgvuldig afgewogen? april 2008

Fysiek domein:

- Beleidskader uitvoering VTH-taken Regio Rivierenland 2015-2019
- Jaarstukken 2018 Omgevingsdienst Rivierenland
- Managementrapportage ODR gemeente Buren 2018
- Managementrapportage Omgevingsdienst Rivierenland, januari t/m december 2018
- Presentatie informatieavond toezicht en handhaving Buren/ODR 16 juni 2015
- Presentatie informatieavond toezicht en handhaving Buren/ODR 12 oktober 2015
- Productenboek 2019 Omgevingsdienst Rivierenland
- Programmabegroting 2020 Omgevingsdienst Rivierenland
- Werkprogramma 2018 Gemeente Buren en Omgevingsdienst Rivierenland
- Werkprogramma 2019 (concept) Gemeente Buren en Omgevingsdienst Rivierenland

Sociaal domein:

- Beleidsplan Wmo en Jeugdwet 2017-2020
- GGD jaarverslag 2017
- Jaaroverzicht Wmo toezicht 2017
- Jaarrapportages team Sociale Recherche Regio Rivierenland 2015 t/m 2018
- Jaarverslagen kinderopvang 2013 t/m 2017
- Jaarverslagen Leerplicht 2014-2015 t/m 2017-2018
- Rapportages Werk & Inkomen 2015 t/m 2018
- Verordening afstemming Participatiewet, Bbz, IOAW, IOAZ gemeente Buren
- Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang Gemeente Buren 2018

APV en bijzondere wetten:

- Algemene Plaatselijke Verordening Gemeente Buren 2016
- Controles en handhavingsbesluiten DHW gemeente Buren 2017 en 2018
- Preventie- en handhavingsplan gemeente Buren 2017-2020
- Regionaal handhavingsbeleid Drank- en Horecawet

Raadsvoorstellen gemeente Buren:

- Raadsvoorstel RV/14/00476 Kaderstelling toezicht en handhaving door ODR-Buren 2014/2015, 30 september 2014.
- Raadsvoorstel RV/16/00647 Z15-39184, Regionaal Beleidskader Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 1 maart 2016.
- Raadsvoorstel RV/16/00666 Z16-41166, Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Buren, 24 mei 2016.
- Raadsvoorstel D.018754 Z.008057, Tweemaandsrapportage september-oktober 2018, 18 december 2018.

Bijlage 3 KPI's voor Omgevingsdienst Rivierenland



De volgende KPI's (*key performance indicators*) voor toezicht en handhaving worden door de ODR gehanteerd in haar managementrapportages op regionaal niveau.

Toezicht
% volledige naleving na 1e controle (Naleefgedrag) - Milieu
% van geplande bezoeken afgezet tegen geplande aantallen werkprogramma (bouw)
% van geplande bezoeken afgezet tegen geplande aantallen werkprogramma (milieu)
% klachten dat binnen 2 weken in behandeling is genomen en de vervolgactie is bepaald
% gegronde klachten / totaal aantal klachten
Handhaving (succesvol afdwingen)
% van herstelde overtredingen na vooraankondiging
% van herstelde overtredingen na handhavingsbesluit
% tijdige hercontroles o.b.v. hersteltermijn
% beschikkingen dat overeind blijft in juridische procedures
Klanttevredenheid ODR (% tevreden en zeer tevreden)

Resultaten KPI's regionaal niveau 2018

Toezicht	Score in %
% volledige naleving na 1e controle (Naleefgedrag) - Milieu	p.m.
% van geplande bezoeken afgezet tegen geplande aantallen werkprogramma (bouw)	89
% van geplande bezoeken afgezet tegen geplande aantallen werkprogramma (milieu)	118
% klachten dat binnen 2 weken in behandeling is genomen en de vervolgactie is bepaald	57
% gegronde klachten / totaal aantal klachten	p.m.
Handhaving (succesvol afdwingen)	
% van herstelde overtredingen na vooraankondiging	66
% van herstelde overtredingen na handhavingsbesluit	64
% tijdige hercontroles o.b.v. hersteltermijn	p.m.
% beschikkingen dat overeind blijft in juridische procedures	85
Klanttevredenheid ODR (% tevreden en zeer tevreden)	84

Bron: Managementrapportage Omgevingsdienst Rivierenland, 2018 p. 5.

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem

Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam

Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

E info@kplusv.nl

I www.kplusv.nl



Thema's



Over KplusV

Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.



gemeente
Buren

uw brief van:
uw kenmerk:
ons kenmerk: Z.019754/D.052430
behandeld door: M.W.K. Coenders
bijlage(n):
onderwerp: Brief bestuurlijke reactie rapport RKC
Toezicht en handhaving

Maurik, 26 februari 2020

verzonden: - 4 MAART 2020

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

De rekenkamercommissie Buren verzoekt het college te reageren op de rapportage 'Toezicht en handhaving gemeente Buren'. Uw onderzoek richtte zich op de centrale onderzoeksvraag: "Is het beleid en de uitvoering aangaande toezicht en handhaving van de gemeente Buren doeltreffend en doelmatig?" Toezicht en handhaving vormen een belangrijk deel van het gemeentelijke en regionale takenpakket. Het is een complex onderwerp, wat alle onderdelen van ons werk raakt. Met deze brief willen wij van de gelegenheid gebruik maken een bestuurlijke reactie te geven op de rapportage.

De aanloop naar de oplevering van dit rapport was niet vlekkeloos. In september stuurden wij u een tussentijdse ambtelijke reactie. Op dat moment hadden wij veel opmerkingen over de uitvoering van het onderzoek en de concept-stukken. Een deel van onze opmerkingen zijn inmiddels verwerkt. Een aantal opmerkingen zijn helaas echter nog niet verwerkt, daar reageren we verderop in deze brief op.

Zoals ook u aangeeft, is toezicht en handhaving op gemeentelijk niveau te verdelen in drie domeinen:

1. Fysieke leefomgeving (bouwen en milieu);
2. Sociaal domein (zoals de WMO, de Participatiewet, de Leerplichtwet en de Wet Kinder- opvang);
3. Openbare orde en veiligheid (APV en bijzondere wetten).

Wij zullen in deze brief per domein een reactie geven op uw rapport. Ten slotte zullen wij kort algemeen reageren op het rapport en de aanbiedingsbrief.

Fysieke leefomgeving

Een aantal aannames over toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving willen we graag benoemen:

- U geeft – bijvoorbeeld op pagina 6 – aan dat de ODR een regionaal beleidskader voor de Wabo-taken heeft ontwikkelend. Dit beleidskader is ontwikkeld door de gemeenten. Dit was wel onder advisering van de ODR.

- De volgende alinea op pagina 14 klopt niet helemaal en is inmiddels ook achterhaald: "Tussen de ODR (...) worden doorbelast aan de gemeente)." Het gaat om de volgende punten:
 - De aansturing van de ODR gebeurt binnen de gemeente door twee mensen: de contractregisseur van de gemeente Buren is ambtelijk opdrachtgever. Zij is voorzitter van het opdrachtgeversoverleg. Daarnaast is er een accounthouder politiek gevoelige handhavingszaken die aanspreekpunt is voor individuele handhavingszaken.
 - Eén keer per drie weken is er op ambtelijk niveau contact tussen de ODR en de gemeente Buren. Eén keer per kwartaal (dit was één keer per zes weken) is er contact tussen contractregisseur Buren, accounthouder ODR en bestuurder over contractuele en aansturingszaken. Eén keer per twee maanden is er overleg tussen een handhaver van de ODR, accounthouder politiek gevoelige handhavingszaken van de gemeente en de bestuurder. Dit overleg wordt vooraf ambtelijk voorbesproken.
 - Eén keer per maand ontvangt de gemeente een lijst met handhavingszaken van de ODR om te bespreken.
- Het beleidskader waarover u schrijft op pagina 52, punt 5, is vastgesteld door de gemeenteraad.

Sociaal domein

Het college kan zich niet vinden in uw conclusie: "Er is geen zicht op de potentiële totale omvang van onregelmatigheid met uitkeringen." Op het gebied van werk en inkomen (maar ook voor Wmo en Jeugd) wordt er ieder kwartaal een interne controle uitgevoerd. In deze rapportages (en ook het jaarverslag) staat exact (ten behoeve van de accountant) het percentage (en de financiële omvang) van de onzekerheid en financiële fouten (ook in euro's) van de (on)rechtmatigheid. Daarin zit ook het toezicht en de handhaving. Eerder maakte de raad de keuze dat deze rapportages niet meer op de agenda van de raad kwamen te staan, maar ter informatie worden toegestuurd. Daarnaast is er – in tegenstelling tot wat vermeldt staat op pagina 31 – voor werk en inkomen wel degelijk een registratie van het aantal contactmomenten en uitgevoerde (controle)onderzoeken (met resultaten).

Naast deze opmerking hebben we nog een aantal opmerkingen bij de tekst:

- U heeft op pagina 13 aan dat de gemeente eigen personeel in dienst heeft voor het posten buiten werktijd voor de Participatiewet. Dit klopt niet. De gemeente heeft hiervoor geen eigen personeel in dienst, maar dit wordt gedaan door de Sociale Recherche (in dienst van de Regio Rivierenland).
- Op pagina 30 spreekt u in de inleiding over hulpverleners door casemanagers. Er is geen sprake van hulpverlening door de gemeente, maar sprake van dienstverlening, en waar nodig het opleggen van verplichtingen, controle en handhaving.
- U geeft daarnaast aan dat in het sociaal domein toezicht en handhaving primair meldingsgestuurd is. Voor werk en inkomen is het toezicht niet primair meldingsgestuurd. Signalering komt voornamelijk voort uit onderzoek en controle uitgevoerd door de casemanagers werk en inkomen. Er is sprake van systematische en periodieke controles. Meldingen over mogelijke onregelmatigheden rond de bijstand komen voornamelijk vanuit de signalen vanuit onderzoek door de casemanagers. Inschakeling van de sociale recherche vanuit signalen vanuit andere kanalen is slechts een relatief klein percentage.

Openbare orde en veiligheid

In hoofdstuk 7 wordt gewerkt met een normenkader en kleuren. Op het gebied van de APV/bijzondere wetten zijn een aantal velden geel en rood gekleurd. Het taakveld is echter in de gemeente Buren relatief klein. Het voert volgens het college dan ook te ver om te richten op het 'groen' krijgen van alle onderdelen. Het lijkt het college beter daarin te

prioriteren. Zo kunnen we de relatief beperkte middelen op de beste en meest relevante manier inzetten. Dit geldt ook voor de andere domeinen.

Algemeen

Uw rapport geeft inzicht over de inrichting van toezicht en handhaving in Buren. Over het algemeen geeft u een positief beeld over toezicht en handhaving in Buren. Zeker gezien de beperkte capaciteit die beschikbaar is. Zo zijn er korte lijnen tussen de regionale (uitvoerings)organisaties en de gemeente. Het college ziet in uw rapport dan ook geen aanleiding voor structurele veranderingen. Daarnaast wordt binnenkort de omgevingswet ingevoerd en geïmplementeerd. Dit heeft ook gevolgen voor (de inrichting van) toezicht en handhaving. Hierover gaan we met de gemeenteraad in gesprek.

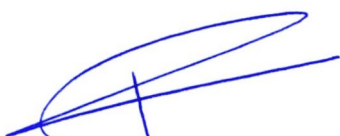
We hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Buren,

De secretaris,

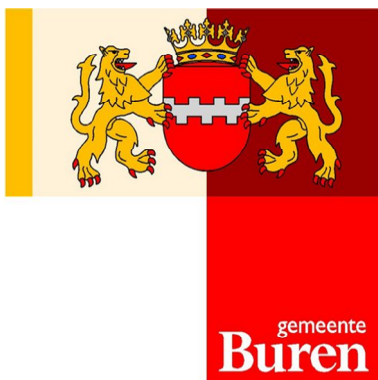
De burgemeester,



M. van Dalen MSc



J.A. de Boer MSc



REKENKAMERCOMMISSIE BUREN

Aan de Raad van de gemeente Buren

Maurik, 21 april 2020

Betreft: Nawoord Rekenkamercommissie bij het rapport
"Toezicht en handhaving gemeente Buren"

Geachte leden van de Raad,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van Burgemeester en Wethouders.

Het college is van oordeel dat het rapport inzicht geeft over de inrichting van toezicht en handhaving in Buren en dat een beeld over toezicht en handhaving positief is. Zeker gezien de beperkte capaciteit die beschikbaar is.

Dat beeld onderschrijven wij. Inzicht in toezicht en handhaving is zeker nuttig voor de bespreking van de omgevingswet.

Wij hebben verder kennisgenomen van de mededeling van het college dat het rapport geen aanleiding geeft om structurele veranderingen aan te brengen in toezicht en handhaving in Buren. In dit verband verwijst het college naar de invoering en implementatie van de omgevingswet die ook gevolgen zal hebben voor (de inrichting van) toezicht en handhaving.

Wij vertrouwen erop dat wij u met dit nawoord voldoende hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De Rekenkamercommissie Buren,
H.J.F.L. Meeuwsen MBA AC, voorzitter
drs. P.J.J. Bremmer
R.F.J. Spelier MSc
W. van Beem, ambtelijk secretaris