

Onderzoek naar organisatie en effecten van Handhaving

Definitieve versie

Rekenkamercommissie Landsmeer

10 november 2013

Contactadres:

De Rekenkamercommissie

p/a de Griffie

postbus 1

1120 AA Landsmeer

Tel. nr. 020 - 487 7145

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Opzet onderzoek	4
2.1	Doel en vraagstelling (oorspronkelijk)	4
2.2	Aanpak en verantwoording van het onderzoek	4
3.	Bevindingen	6
3.1	Algemeen beeld handhaving.	6
3.2	Beleid en regelgeving	6
3.3	Het proces, de organisatie en het personeel	9
4.	Dossieronderzoek	12
5.	Onderzoek Casussen	14
5.1	De zaak Poulain betreffende woning en museum Tump	14
5.2	De zaak van de Nederlands Hervormde Kerk	15
5.3	Inrijverbod	16
6.	Meldingen en klachten in relatie tot handhaving	17
7.	Conclusies	20
7.1	Algemene conclusie	20
7.2	De werkorganisatie van de handhaving	20
7.3	Casussen	20
7.4	Meldingen en klachten	21
7.5	De beleving van en waardering door de burger	21
8.	Aanbevelingen	22
8.1	Bewaking van voortgang en resultaat	22
8.2	Publiciteit, informatie naar de burgers	22
8.3	Behoorlijk bestuur	22
8.4	Tevredenheid van de burgers	23
8.5	Tot slot	23

Bijlagen

1. Oorspronkelijke onderzoeksopzet
2. Aangepaste onderzoeksopzet
3. Onderzoek naar klachten en meldingen
4. Overzicht bevindingen dossieronderzoek

1. Inleiding

De RKC¹ heeft geruime tijd geleden besloten een onderzoek te doen naar beleid en uitvoering van Handhaving. Het zou in eerste instantie een inventariserend en daarna mogelijkerwijs een meer verdiepend onderzoek worden.

Algemene insteek van het inventariserend onderzoek betrof de vraag of de gangbare gebieden van handhaving in voldoende mate afgedekt zouden zijn. Is op deze gebieden sprake van een ontwikkeld/vastgesteld beleid en een planmatige uitvoering?

Voor de uitvoering van dit deel van het onderzoek (fase 1) is een onderzoeksplan opgezet. Voor de overwegingen die aan het onderzoek ten grondslag hebben gelegen: zie het onderzoeksvoorstel (bijlage 1).

Het onderzoeksplan voorzag ook in een mogelijk, later uit te voeren verdieping op specifieke onderwerpen en/of op deelgebieden van rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Zo zou mogelijkerwijs kunnen worden ingezoomd op de “bad, normal and best practices” (fase 2).

In de loop van het onderzoek is om meerdere redenen tot aanvullend onderzoek besloten. Deels ook met een andere strekking dan in het onderzoeksplan voorzien. Er heeft casussenonderzoek plaats gevonden en er zijn meerdere dossiers van handhavinggevallen in het onderzoek nader bekeken. Ook is er onderzoek gedaan naar de behandeling en afhandeling van meldingen en klachten in het licht van een mogelijke opstap naar handhaving. De RKC heeft de Raad hiervan op de hoogte gebracht door middel van een aangepast onderzoeksplan (bijlage 2).

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de bevindingen op hoofdlijnen van de verschillende onderzoeken. Onder het hoofdstuk “Aanpak en Verantwoording van het Onderzoek” wordt ook een nadere uiteenzetting gegeven betreffende de verschillende onderzoeksdelen. In de bijlagen zijn meer details opgenomen van de resultaten en bevindingen van deze onderzoeken.

De algemene conclusie is, dat de opzet en uitvoering van handhaving zijn in de dagelijkse praktijk op orde. Er wordt gebruik gemaakt van voor het doel geschikte instrumenten. Ook administratief is het proces goed op orde. Handhaving is echter verdeeld over meerdere afdelingen en het werk wordt niet afdelingsoverstijgend beheerd en bewaakt.

Voorts zijn er tekortkomingen te constateren in de afhandeling van klachten en meldingen die mogelijk kunnen leiden tot een zaak van handhaving. Dit geldt m.n. waar het de bewaking en terugkoppeling van voortgang en afdoening naar de burger betreft. Ook de burger lijkt niet erg content met de wijze waarop hij over de afhandeling wordt geïnformeerd, noch met het resultaat.

Aanbevolen wordt een onderzoek uit te voeren naar de effecten van het naast elkaar gebruiken van twee registratiesystemen, annex softwarepakketten. Ook wordt aanbevolen een verbeterplan op te stellen op het gebied van bewaking van de afhandeling (m.n. controle op het resultaat) en op het gebied van de communicatie met de burgers.

¹ RKC staat voor Rekenkamercommissie Landsmeer

2. Opzet onderzoek

2.1 Doel en vraagstelling (oorspronkelijk)

Doel van het onderzoek Handhaving was de stand van zaken op het gebied van handhaving te inventariseren en op hoofdlijnen (qua inhoud) en ontwikkeling in kaart te brengen. Dit mede naar aanleiding van de invoering per 1 oktober 2010 van de nieuwe wet WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht).

Hierbij zijn de volgende sets van onderzoeksvragen geformuleerd:

- o Op welke gemeentelijke taakgebieden, beleidsterreinen c.q. domeinen (omgeving, milieu, bouw, recreatie, wonen en verkeer) zijn regels, beleid en uitvoering m.b.t. handhaving ontwikkeld en indien nodig geoperationaliseerd en op welke niet? Wat is de reden hiervoor?
- o Voor welke domeinen wordt handhaving van belang geacht en strookt dit met wat elders in den lande als relevant wordt geacht?
- o Op welke gemeentelijke gebieden of domeinen zijn ontwikkelingen of verandertrajecten (beleid, wet en regelgeving en uitvoering) in gang gezet of worden overwogen? Met welk doel gebeurt dat?
- o Op welke wijze is het proces en uitvoering van handhaving ingericht en is dit afdoende qua organisatie, instrumentarium, financieel/budgettair, kwantiteit en kwaliteit van personeel?
- o Welke risico's worden gelopen en welke zijn dat (bv. op het gebied van milieu, financiën en imago)?

2.2 Aanpak en Verantwoording van het Onderzoek

Onderzoeksterrein

Het inventariserend onderzoek (fase 1) is gestart is met een algemeen oriënterend gesprek over de volle breedte van het beleidsterrein met de verantwoordelijke bestuurder, de gemeentesecretaris en de verantwoordelijke ambtenaren (uitvoerder en management) gezamenlijk.

In het verlengde hiervan zijn de nodige beleidsmatige en operationele documenten (plannen en vastleggingen) verzameld en bestudeerd. De RKC heeft zich op grond van deze documenten een beeld gevormd van breedte en diepte van het beleidsterrein, de operationele invulling en de uitvoering. Meerdere interviews zijn gehouden met de operationeel verantwoordelijke. Ook is de dagelijkse werkwijze geobserveerd om inzicht te krijgen van/in de uitvoering. Er is kennis genomen van de sturing en beheersing van het werkaanbod en voorraad in behandeling zijnde zaken.

Daarnaast is de praktijk in Landsmeer globaal vergeleken met hoe handhaving is georganiseerd en verloopt in andere gemeenten. Hierbij is gebruik gemaakt van rekenkamerrapporten van elders.

Aansluitend is er aanvullend onderzoek gedaan (gewijzigde fase 2 en fase 3).

Dit aanvullend onderzoek heeft in feite uit 3 onderdelen bestaan:

1. Dossieronderzoek; er is een beperkt aantal dossiers onderzocht. Dit onderzoek was primair gericht op het procesverloop en de registratie van de betreffende zaak en de vastlegging in het dossier. Er is als het ware een vergelijkend onderzoek naar de procesvoering en registratie van de onderzochte gevallen gedaan. In deze verdieping is ook dossierinrichting en de volledigheid van de dossiers meegenomen.

N.B. Omdat op dat moment verzoeken tot nader onderzoek de RKC bereikten en er in de raad discussie was over de hierna genoemde twee zaken, hebben de dossiers Museum Grietje Tump (verder Tump genoemd) en de Nederlandse Hervormde Kerk (verder NHK genoemd) deel uitgemaakt van de onderzochte dossiers.

2. Casusonderzoek; er is nader onderzoek gedaan naar bepaalde aspecten van de zaak Tump en de zaak NHK. Besloten is het proces (zaaknummer AWB 11-1942 d.d. 17 mei 2011) en de uitspraak van de Voorzieningenrechter Haarlem in de zaak Tump (Poulain) nader te beschouwen. Daarnaast is ook besloten de zaak NHK nader te bestuderen, m.n. uit het perspectief van Stadsherstel.
3. Klachten en Meldingen; er is uitgebreid onderzoek gedaan naar klachten en meldingen (van mogelijke handhavingszaken) in termen van procesgang, inhoud, afwikkeling, organisatorische setting, resultaat en beleving van de indieners. De reden is dat meldingen en klachten in het verlengde liggen van het handhavingproces. Handhaving begint veelal met een klacht of een melding (van een te handhaven situatie). Hierbij is ook de organisatie en werkwijze van het medio vorig jaar ingevoerde KCC (KlantenContactCentrum) incl. registratiesysteem (Dimpact) in ogenschouw genomen.

Tijdslijn

Het inventariserend onderzoek en het dossieronderzoek hebben plaatsgevonden in de periode oktober 2011 en februari 2012 met enkele onderbrekingen wegens (privé) omstandigheden van de onderzoekers.

Van deze onderzoeken is een eerste verificatierapportage uitgebracht in de loop van augustus 2012. De bevindingen voortkomend uit het inventariserend en het dossieronderzoek zijn op juistheid geverifieerd bij de geïnterviewden.

In de verwerking van de reactie op dit verificatierapport en de discussie hierover in de RKC is vervolgens besloten tot uitbreiding van het onderzoek Handhaving. Hierover is de Raad per brief d.d. 9 oktober 2012 geïnformeerd (zie bijlage 2).

Nog in de loop van oktober 2012 is gestart met het onderzoek van meldingen en klachten. Dit is incl. een enquête bij burgers over dit onderwerp medio maart afgerond.

Begin 2013 is het KCC en het registratiesysteem Dimpact onderzocht. Er is voor gekozen dat pas begin 2013 te doen, opdat de fase van eerste aanloopperikelen en mogelijke kinderziektes voorbij zou zijn.

Parallel aan het onderzoek meldingen en klachten is door de RKC onderzoek gedaan naar de impact van de gerechtelijke procedure inzake de kwestie Tump en tevens naar de gang van zaken betreffende de NHK.

In april en begin mei 2013 is verificatierapport opgesteld.

3. Bevindingen en constatering

3.1 Algemeen beeld Handhaving

De Rekenkamercommissie heeft op grond van het onderzoek de stellige indruk dat Handhaving op orde is wat betreft:

- o afdekking van domeinen en onderwerpen door beleid en uitvoering
- o uitvoering van regelgeving en beleid (incl. WABO en APV)

De afgelopen jaren heeft een verdere professionalisering en kwaliteitsverbetering plaatsgehad wat o.a. zijn beslag heeft gekregen in vastlegging van processen, procedures en behandeling in een administratief beheerskader (AO/IC).

Het kader dat het gevolg is van deze professionalisering en kwaliteitsverbetering schrijft op hoofdlijnen voor op welke wijze inhoudelijke zaken betreffende handhaving (moeten) worden uitgevoerd. De feitelijke gang van zaken is vervolgens meer in detail vastgelegd in Corsa.

3.2 Beleid en regelgeving

Beleid en uitvoering zijn qua inhoud, procedures en beheersing vormgegeven en vastgelegd in meerdere beleidsdocumenten en regelgeving w.o. verordeningen.

Veelal komen inhoud en onderwerpen van beleid overeen met wat gebruikelijk is in andere gemeenten (op basis van bestudering van vergelijkingsmateriaal), waarbij uiteraard wel is toegespitst op de Landsmeerse situatie.

Deze documenten betreffen o.m.:

- o Algemeen Plaatselijke Verordening met uitwerking naar meerdere domeinen en onderwerpen van handhaving
- o Nota Integraal Handhavingsbeleid (bevat beleidskader en programma); van oorsprong daterend uit 20005 en geactualiseerd medio 2009
- o Uitvoeringsbeleid Bouw- en ruimtelijke regelgeving/WABO-beleidsplan 2012 Gemeente Landsmeer
- o Bestemmingsplannen

Enkele specifieke domeinen en gebieden zijn uitbesteed aan andere gemeenten (o.a. aan Purmerend) en/of instanties. Deze betreffen o.m. milieu, onderwijs en leerplicht. Over de uitvoering van de uitbestede domeinen, wordt wat betreft voortgang en resultaten door de betrokken instanties gerapporteerd.

De RKC heeft niet onderzocht of dit naar tevredenheid geschiedt; er zijn dienaangaande geen diskwalificaties hierover tijdens het onderzoek naar voren gekomen.

In de tabel hieronder wordt weergegeven wie op welk terrein en op welke wijze de uitvoering doet en welke bijzonderheden hierover te melden zijn.

Domein	Uitvoering c.q. Werkwijze handhaving	Bijzonderheden
Bestemmingsplannen (Het Lint)	Handhaving: Luchtfoto's + observaties + klik/klacht	
Milieu	Uitvoering door Milieudienst Waterland.	Jaarlijkse rapportage. In feite is milieu onderdeel van WABO.
Leerplicht/onderwijs	Gemeente Purmerend	Idem
WABO (fysieke leefomgeving; bouw, milieu, ruimtelijke ordening)	Handhaving: surveillance, observaties, klachten, aanvraag vergunningen. Monitoring.	
Bouw en Ruimtelijke ordening, Uitvoeringsbesluit	Idem Aanvraag vergunningen; monitoring	Onderdeel van WABO
Grondgebruik (in eigendom gemeente)	Handhaving: 1. Actief onderzoek van hele gemeente naar illegaal gebruik gemeenteground; 2. Surveillance + observaties (toevallige/niet-gericht). 3. Klachten en vragen.	Onderzoeksresultaten worden gedocumenteerd.
Erfafscheidingen	Handhaving; (toevallige/niet-gerichte) surveillance+observaties. Klachten en vragen.	
Inrij-verboden	Camera+Politie(in opdracht/op verzoek van gemeente)	
Algemeen Plaatselijke Verordening (verkeer, groen, afval, reiniging)	Surveillance, observaties en klachten	

<i>Domein</i>	<i>Uitvoering c.q. Werkwijze handhaving</i>	<i>Bijzonderheden</i>
Horeca	Vergunningen, surveillance, observaties, aanvraag vergunningen en klachten	
Straatmuzikanten/venten/bedelarij	Surveillance/observaties	‘Zachte’ dwang tot handhaving (gesprek/overleg/overtuigen/doen verwijderen).
Jeugdbeleid	Handhaving: surveillance + observaties. Onderwijsinspectie: spijbelen.	
Markt/Standplaatsen	Handhaving/marktmeesters: inning stageld+surveillance+observaties	
Vuilnis en zwerfvuil	Handhaving: surveillance+observaties. BOA/Handhaving. Buitendienst ruimt op.	
Vergunningen tijdelijk bouwmateriaal (containers, bouwlocaties, grote apparatuur, e.d.).	APV/Wabo: aanvraag vergunningen+monitoring	Hierover worden veelal mondelinge afspraken gemaakt.

3.3 Het proces, de organisatie en het personeel

Het proces

Globaal gezien verloopt het proces van handhaving over 5 stappen:

1. De signalering: periodiek worden observaties (bv. door surveillance, toezicht of luchtfoto's) gedaan, worden vergunningen gecontroleerd of worden meldingen van derden over zaken die mogelijk handhaving betreffen in behandeling genomen.
2. Daarna wordt de informatie verkregen uit de observaties of meldingen vergeleken met eerdere constatering en met het beleid en wordt een conclusie getrokken.
3. Vervolgens wordt bekeken welk besluit bij de conclusie kan, c.q. moet worden genomen.
4. Aan dit besluit wordt opvolging gegeven. Deze kan bestaan uit handhaven (al of niet met sancties), legaliseren, aanpassen verordening, c.q. regelgeving of gedogen.
5. Periodiek wordt gemonitord en wordt geëvalueerd of de praktijk en het beleid overeenkomen. Zo nodig vindt bijsturing plaats.

Hieronder wordt geschreven hoe dit proces organisatorisch is ingericht.

Organisatorische Inbedding en personele omvang

Elke voor beleid en vergunningverlening verantwoordelijke afdeling stuurt de eigen handhaving aan (voorheen was er nog sprake van een ambtenaar die de handhaving over de afdelingen heen coördineerde). De toezichthouders zijn in persoon niet de beleidsmakers, maar maken wel deel uit van hetzelfde organisatieonderdeel. Handhaving en toezicht/buitendienst werken nauw samen; zeker daar waar het de observaties en de terugkoppeling en doorvoering hiervan betreft. De inrichting en procesvoering van Handhaving zijn op systematische wijze en gestructureerd opgezet.

De personele capaciteit belast met handhaving (incl. WABO) is klein (minder dan 3 fte) en verdeeld over 4-5 personen; de personele bezetting en daarmee de borging van continuïteit en deskundigheid is hierdoor kwetsbaar.

De personele omvang van de uitvoering Handhaving is gering. Dit heeft voor- en nadelen. De kwetsbaarheid is redelijk groot, maar noodzakelijke afstemming, werkbeheersing, e.d. is bij een klein team eenvoudiger dan bij een groot team of bij meerdere betrokken afdelingen. Door combinatie van eigen en digitale agenda, informatie uit Corsa en dossierkennis heeft uitvoerend personeel (in)zicht in voortgang, bereikte resultaten en werkbelasting voor de aankomende periode. Maar ook al wordt er bij ziekte waargenomen (agenda's en Corsa worden geraadpleegd en actie ondernomen), de uitvoering is afhankelijk van één of een enkele persoon, is niet geprotocolleerd of gesystematiseerd en is daardoor kwetsbaar.

AO/IC

De beleidskaders en uitvoering zijn vertaald en vastgelegd in een hiërarchie van processchema's. Deze kennen soms een soort van algemeen werkende geldigheid en zijn tamelijk grofmazig waardoor er sprake is van enige abstractie.

De herkenbaarheid van specifieke stappen in de processen en procesgangen is hierdoor wat minder. Dit wordt (deels) gecompenseerd en gecorrigeerd door aanvullende vastlegging in het dossier op zaakniveau. Deze vastleggingen maken onderdeel uit van het dossier c.q. de zaak.

De procesgang als zodanig, schematische vorm en de vastlegging daarvan in Corsa, maakt geen onderdeel uit van de vastgestelde processchema's in AO/IC.

Werk- en procesbeheersing

Het werk van Handhaving en de resultaten hiervan worden in het onderhanden zijnde dossier opgenomen en de voortgang (en afdoening) wordt bijgehouden in het voortgangsbewakingssysteem Corsa. Sinds 1 juli 2012 lopen de meldingen voor de afdeling Openbare Ruimte (inclusief Gemeentewerf), Openbare Orde & Veiligheid en Publiekszaken - waar het jeugdoverlast betreft - die mogelijk tot handhaving leiden via het KCC van de gemeente. De melding (die via verschillende kanalen kan binnenkomen) wordt vastgelegd door het KCC in het medewerkersportaal van Dimpact en digitaal doorgezet naar de juiste behandelaar. De registratie en scanning van de ingekomen documenten blijft door het team DIV geschieden in Corsa. Bewaking van de voortgang, resp. afhandeling van dit soort meldingen kan nu met behulp van Corsa en/of Dimpact.

In Corsa worden de processtappen die inherent zijn aan de zaak vastgelegd, ingevuld en wat betreft tijdige afdoening bewaakt. Dit dient per zaak te gebeuren, waarbij uiteraard wel de formats van voorgaande, vergelijkbare zaken gebruikt kunnen worden.

M.b.v. Corsa is actieve signalering mogelijk van in behandeling zijnde zaken. In Dimpact vindt geen actieve signalering plaats van eventuele termijnoverschrijdingen en/of vergeten stappen/handelingen; wel worden door visuele monitoring (kleurstelling acties) en controle voortgang, vervolg en afdoening vastgesteld.

Instrumenten handhaving

Er worden meerdere instrumenten ingezet op het gebied van inspectie en handhaving. Fysieke surveillance en observatie (bij parkeer-/bouwoverlast, markt, horeca), controle op afgegeven vergunningen, reactie op klachten tot en met luchtopnames.

De aard en omvang van deze instrumenten lijken afdoende te zijn.

De instrumenten voor (inspectie en uitvoering van) handhaving zijn het afgelopen decennium verder ontwikkeld, d.w.z. geschikt gemaakt (voor het doel) en verfijnd. Er wordt bij handhaving van bestemmingsplannen gebruik gemaakt van luchtopnames. Hierdoor kunnen afwijkingen in de tijd gezien relatief eenvoudig worden vastgesteld. Overigens is deze methode al in de laatste jaren van de vorige eeuw in gang gezet.

Hoewel naar de mening van de RKC nog winst te halen is met verdere integratie van beheersinstrumentarium en uitvoering lijkt het huidige instrumentarium in de huidige praktijk te voldoen. Het mogelijk voorbehoud heeft met de personele capaciteit te maken; deze is krap en kwetsbaar waardoor mogelijk surveillance en observaties onder druk kunnen komen te staan. Mocht dit aan de orde zijn, dan is de vraag of de andere instrumenten dit gebrek in voldoende mate kunnen compenseren.

Er is in zekere mate sprake van eilandautomatisering. De workload, voortgang en afdoening van zaken is over meerdere functionarissen verdeeld. Hierdoor is er geen totaaloverzicht. Slechts met extra stappen en toegang in persoonlijke agenda's is dit overzicht te creëren. Slechts de feitelijke bijdrage aan de zaak van betrokken afdelingen wordt op dossierniveau door Handhaving bewaakt c.q. gecoördineerd.

Klachten(regeling)

In het kader van handhaving is er sprake van twee soorten klachten. Enerzijds kunnen er klachten zijn over de handelwijze van de gemeente en zijn bestuurders of ambtenaren over verzoeken om informatie, aanvragen van vergunningen of afhandeling van toezegde zaken. Anderzijds kunnen er klachten zijn over het onderhoud en beheer van gemeentelijke eigendommen of over zaken die vallen onder verordeningen en regelingen waarop handhaving van toepassing is. Deze laatste klachten zijn eigenlijk meer meldingen van iets wat niet deugt, c.q. niet lijkt te deugen en waarmee de indiener de gemeente om actie verzoekt.

In deze paragraaf wordt in het kort beschreven wat de gang van zaken is in geval de eerste soort klachten. In hoofdstuk 6 wordt in het kort en in Bijlage 3 meer uitgebreid beschreven wat de gang van zaken is in het geval van de tweede soort klachten ofwel meldingen.

De algemene klachtenregeling en AWB (Algemene wet Bestuursrecht) is ook op handhaving van toepassing. De reguliere klachtenregeling van de gemeente sluit hierop aan en is uiteraard ook van toepassing op handhaving. Als naar het oordeel van de klager onvoldoende gehoor gevonden wordt kan de stap gemaakt worden naar de ombudsman en/of rechter. Klachten over de wijze van behandeling van de klacht of bejegening van de indiener (burger of instantie) kunnen resulteren in een klacht bij de ombudsman (klacht over ambtenaar) of tot een beroepsprocedure in overeenstemming met de AWB. Klachten over de juistheid of rechtmatigheid van een handhavingmaatregel, c.q. genomen besluit lopen via een gerechtelijke procedure.

Volgens mondeling verstrekte informatie zijn er nauwelijks tot geen klachten op dit gebied.

Monitoring aanvraag vergunning

Zaken waarvoor een vergunning vereist is (verbouwing, bouw, e.d.) worden na afgifte afhankelijk van de zwaarte van de zaak en mogelijke risico voor de gemeenschap gevolgd. Het beleid en de regelgeving evenals frequentie en wijze waarop wordt gehandhaafd zijn vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Bouw en WABO Beleidsplan 2012 Gemeente Landsmeer en maken onderdeel uit van de WABO (vergunningenbeleid).

Zo nodig worden (ver)bouwlocaties meermalen bezocht. Hierbij worden status en resultaat getoetst aan de vergunning en onderliggende bij de aanvraag verplicht aangeleverde documenten (bouw en funderingstekeningen bijv.) en informatie.

Bij overtreding wordt handelend en zo nodig corrigerend opgetreden. Afhankelijk van impact voor de omgeving, het risico voor milieu, afwijking van het bestemmingsplan, etc. wordt naar herstel of aanpassing aan de oorspronkelijke plannen toegewerkt. Dit kan bijv. resulteren in het (deels) afbreken van het gebouwde en vervolgens aanpassen hiervan zodat wel aan de vergunning wordt voldaan. Indien de gevolgen van de afwijking nihil zijn, wordt volstaan met een melding bij de aanvrager van de vergunning.

4. Dossieronderzoek

In het kader van verdieping van het onderzoek is een 6-tal (in sommige gevallen meervoudige) handhavingszaken onderzocht aan de hand van de in het dossier beschikbare informatie en documenten. Er zijn geen andere informatiebronnen geraadpleegd. Het betreft tien dossiernummers.

Deze casussen zijn onderzocht, waarbij vooral is gekeken naar de praktijk van alledag en de overeenkomst met de (eigen) procedures en regels.

Hierbij is ook bestudeerd of - rekening houdend uiteraard met de aard van de zaak - deze zaken eenduidig en op eenzelfde wijze behandeld worden wat betreft inhoudelijke kant, qua proces en besluitvorming.

Het gaat dus in feite om de rechtmatigheid van de uitvoering binnen de bestuurlijke en de wettelijke kaders.

Algemeen

Archivering en dossiervorming hebben overwegend een deugdelijk, gestandaardiseerde en uniforme inrichting. Het dossier is ingedeeld in een aantal vaste rubrieken.

De procesgang is vastgelegd in AO/IC en wordt geregistreerd in het betreffende systeem.

Deze procesgang wordt ook in de vorm van een checklist, een soort inhoudsopgave, vooraan in het dossier vastgelegd.

Dit alles maakt ook de dossiers goed toegankelijk en voor ingewijden goed te beoordelen.

Dossierinrichting/kenmerk

De dossiers krijgen de indicatie handhaving (HH) en binnen het jaar van start (bijv. 2009) een 3-positioneel volgnummer (bijv. 078). Zo betreft bv. dossier HH 2009078 een woonadres, waarvan de illegale bewoning is onderzocht.

Procesverloop/Verslag van Waarneming (VvW)

In de procesvoering van de casussen spelen de zgn. VvW's een belangrijke rol. Een VvW kan worden gezien als een proces verbaal. Dat behelst een verslag van het observeren van de situatie ter plekke op basis waarvan een zaak kan gaan lopen of een vervolg krijgt, indien daar aanleiding toe bestaat. Op basis van de betreffende VvW worden de volgstappen vastgesteld/bepaald. Nagenoeg iedere stap in het proces wordt in feite gestart en afgedaan door een VvW. Zo kan een dossier vanaf VvW 1^e observatie t/m VvW Controle last tot dwangsom meerdere (een 10-tal) VvW's bevatten.

Bevindingen (per onderzocht dossier)

In het overzicht van de bestudeerde dossiers (zie bijlage 4) wordt per dossiernummer in het kort de zaak c.q. casus omschreven. Daarna volgen: een aanduiding wat de start van, c.q. de aanleiding tot deze zaak was en de inhoudelijke overwegingen die aanleiding gaven tot en het resultaat van de handhaving. Ook beschreven is een beoordeling van de situatie; deze dient ter voorbereiding van een te nemen besluit.

In een enkel geval volgt een korte aanduiding van het proces. Deze kan in het algemeen teruggevonden worden in de checklist die in elk dossier is opgenomen.

Tot slot worden, indien daar sprake van is, eventuele bijzonderheden over de zaak, het proces, de behandeling of het resultaat vermeld.

N.B. Voor de goede orde: de bestudeerde dossiers zijn in het overzicht zoveel mogelijk geanonimiseerd (adresgegevens niet opgenomen) vanwege mogelijke privacyaspecten.

Beoordeling van de dossiers

De dossiers zijn deugdelijk van opzet en transparant wat betreft gevolgde procesgang en ondernomen stappen. Inhoudelijk wordt de betreffende kwestie in voldoende mate omschreven c.q. vastgelegd. Hierbij wordt ook een duidelijke en herkenbare omschrijving van toepasbare gronden en argumenten aangegeven, waarom al dan niet handhaving toegepast moet worden.

De gronden worden meestentijds in een (RO) advies aangereikt en zijn ook juridisch onderzocht. Zo nodig worden deskundigen intern of extern geraadpleegd om een te nemen besluit te onderbouwen. Hierbij worden ook verwijzingen/opnamen van desbetreffende documenten en plannen (bijv. bestemmingsplan) gemaakt. De zaak en dus het dossier wordt verder opgebouwd met mogelijk meerdere ‘verslagen van waarneming’.

Naar het oordeel van de RKC is het gebruik van argumenten en gronden zoals bv. ontleend aan bestemmingsplannen, wet en regelgeving, e.d. deugdelijk, transparant en duidelijk. Deze worden ook in de informatieverstrekking aan de directe betrokkene genoemd.

5. Onderzoek Casussen

5.1 De Zaak Poulain betreffende woning en museum Tump

In de RKC is “Museum Tump” (en eigenaar/bewoner dhr. Poulain) geregeld aan de orde geweest in het kader van het onderzoek Handhaving. O.m. is het handhavingdossier bestudeerd. Vastgesteld is dat het dossier op orde was en dat de RKC van oordeel was dat handhaving (w.o. het procesverloop) met de nodige mitsen en maren terecht en rechtmatig was.

Na deze oordeelsvorming werd de “rechtszaak” van Poulain versus de gemeente onder de aandacht gebracht.

In de praktijk bleken dit 2 zaken te zijn:

Zaaknummer AWB 11/6523 waarbij het ging om de invordering van Poulain van de door de gemeente verbeurde dwangsom van € 1.000 betreffende de verwijdering van een keet en het illegaal parkeren van auto's op het terrein van het museum. In deze zaak heeft de rechtbank Poulain in het ongelijk gesteld. Een hoger beroep door Poulain is op een later moment ingetrokken.

Zaaknummer AWB 11/1942 waarbij de rechtbank is gevraagd een voorlopige voorziening te treffen wat betreft de ontheffing om op enkele data zwak alcoholische dranken te schenken. Hierin is door de rechter voorzien en kan geconcludeerd worden dat Poulain hierin in het gelijk is gesteld.

De voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat de gemeente het museum op twee data diende te behandelen als ware zij in het bezit van de ontheffing. Reden die de rechter hiervoor geeft, is dat deze besloten feesten reeds geboekt waren voor het opleggen van de last onder dwangsom d.d. 27-7-2010. De rechter wijst er op, dat een exploitatievergunning weliswaar in strijd is met het geldende bestemmingsplan, maar dat de burgemeester en wethouders de bevoegdheid hebben onder voorwaarden een met het bestemmingsplan strijdige omgevingsvergunning af te geven.

Daarnaast adviseert (geeft dus geen opdracht) de voorzieningenrechter dat het raadzaam is kennis te vergaren over de door het museum aangedragen voorbeelden. Dit moet helpen om het rechtsgelijkheidsbeginsel te kunnen hanteren.

De Nationale ombudsman en ook andere juristen hebben dergelijke zaken, die zijn aangedragen door burgers, behandeld, getoetst, onderzocht en daarmee jurisprudentie opgebouwd.

De zaak overziend gaat het dus niet uitsluitend om rechtmatigheid, maar meer nog om rechtvaardigheid of zoals de ombudsman dat in een artikel formuleert de “eerlijkheid”. Juist omdat “het bestuur” in de relatie met de burger een machtspositie heeft. Ambtelijk, formeel, procedureel, zelfs inhoudelijk kan een bestuursbesluit “correct” zijn, maar vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) niet rechtvaardig en onvoldoende correct. Deze abbb bevatten gedragsregels voor bestuurders/overheden welke in wetten zijn verankerd, maar zelfs boven wetten kunnen staan. Enkele in dit verband mogelijk relevante gedragsregels zijn: fairplaybeginsel, gelijkheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en een verbod op machtsmisbruik.

De RKC ziet in de uitspraak van de voorzieningenrechter een indicatie dat het op zo korte termijn weigeren van een tweetal ontheffingen voor reeds geplande activiteiten in feite in strijd is met de abbb, omdat voorheen die ontheffingen wel waren verleend. Concluderend heeft de RKC de indruk dat daar waar het in het geschil Poulain/Tump versus de gemeente Landsmeer om gaat wat betreft de beperkte horecavergunning en in een bredere context ook kwesties als museum, woonfunctie, trouwlocatie, besloten feestjes en begrafenissen er sprake is van onvoldoende correct bestuurlijk handelen conform de abbb. Deze indruk wordt enigszins bevestigd doordat in 2012 door te toenmalige wethouder op aandringen van de raad een wijziging van het bestemmingsplan (legalisering van de woonfunctie) op kosten van de gemeente is toegezegd, waarvan de effectuering nog steeds op zich laat wachten. Naar de mening van de RKC duidt ook de oproep van de interim burgemeester eerder dit jaar op de noodzaak tot rechtvaardiger en correcter handelen in zijn ambtsbericht, waarin hij de gemeente Landsmeer meegeeft een passende oplossing met een menselijke maat te vinden voor deze kwestie.

5.2 De zaak van de Nederlands Hervormde Kerk (NHK) te Landsmeer

De RKC heeft na bestudering van het handhavingdossier en na aanvullend onderzoek geconstateerd dat handhaving in het geval van dit object terecht was en ook rechtmatig is verlopen.

Afstemming met vertegenwoordiging van Stadsherstel (SH) over de gang van zaken (incl. gevolgde procedure en de positie van partijen) hierin heeft dit mede uitgewezen.

De NHK was in de voorgenomen opzet van SH bedoeld als sociaal-culturele voorziening, m.n. trouwlocatie en zaalverhuur met horeca. SH heeft als eigenaar en exploitant van de NHK – zoals dat ook door hen zelf ervaren wordt - de zaak laten “sloffen”.

Op 3 cruciale momenten is niet van het momentum gebruik gemaakt om de zaak ten gunste van het beoogde exploitatiedoel afdoende te regelen; dat was:

1. ten tijde van verwerving en contract (toenmalig wethouder Wals begreep het concept, maar formeel is er niets geregeld),
2. ten tijde dat een herziening van het betreffende stemmingsplan aan de orde was en de religieuze bestemming gewijzigd had moeten worden in sociaal-cultureel of nog specifiekere trouwlocatie annex zaalexploitatie met (uitgebreide) horeca,
3. ten tijde dat het object als tijdelijk bibliotheek diende. Op dat moment was er onvoldoende besef dat de omgeving, de politieke wind (andere wethouder, andere partijen) en de omstandigheden in sneltrein vaart aan het veranderen waren. Er was onvoldoende besef wat dit voor gevolgen had voor de herstart van de oorspronkelijke beoogde functie van trouwlocatie met horeca en terras.

SH had voordat zij aan het avontuur in Landsmeer begonnen al een ruime ervaring met het verwerven, verbouwen en vervolgens exploiteren van kerken als trouwlocatie, zaal/horeca-aangelegenheid of activiteitscentrum. Deze ervaring was m.n. binnen de gemeente Amsterdam opgedaan. Bij deze objecten is sprake van ruimere horecamogelijkheden.

Vanuit de ervaringen met Amsterdamse objecten met een ruimere horecavergunning althans praktische werking is destijds een voorstel opgemaakt aangaande de NHK en voorgelegd aan de destijds verantwoordelijke wethouder. In het vooroverleg over deze kwestie was een ambtenaar namens de gemeente betrokken.

In lijn met het voorstel per brief eind november 2005 is uiteindelijk het eigendom van de NHK met de nodige vergunningen voor trouwlocatie in handen van SH gekomen. In de plannen werd ook een terras achter het gebouw aan de Breek voorzien. Na een korte verbouwingsperiode is de kerk geopend als trouwlocatie, met zaalverhuur waarbij ervan uitgegaan werd, dat dit inclusief beperkte horeca (koffie/thee/zwak alcoholisch) was.

De gemeente Landsmeer was kort na of zelfs ten tijde van de opening op zoek naar een geschikte locatie om tijdelijk als bibliotheek te dienen. De bibliotheek in het centrum van het dorp werd gesloopt en zou op een andere locatie – het Dorpshuis - komen. Voor een periode van 1,5 – 2 jaar werd een tijdelijke locatie gezocht.

Tijdens en na deze bibliotheekperiode veranderde de omstandigheden voor de oorspronkelijke plannen zich redelijk snel en drastisch. Woningbouw aan de Breek bleek bij uitvoering ruimer van opzet dan ten tijde van de oorspronkelijke plannen. De ‘trouwlocatie’ met horeca was als functie een beetje vergeten. En er was een nieuwe wethouder. De horeca in de buurt was concurrentiegevoelig. Ambtelijk waren er personele wijzigingen. Er was sprake van grondwijzigingen en van vervuilde grond.

Mogelijk nog belangrijker: in die zelfde tijd speelde ook de herziening van het bestemmingsplan. Er is door SH nagelaten acties te ondernemen om op ordentelijke en adequate wijze de functie van het object conform de eigen plannen te regelen.

Zoals ook al uit het dossier blijkt, is m.n. op het punt van horeca gehandhaafd, mede ook omdat de horeca via het Meldingspunt Misbruik een klacht heeft ingediend.

5.3 Inrijverbod

Naar aanleiding van een steekproef ter plekke en een motie van de VVD is in opdracht van de gemeente door een extern bureau de verkeersdrukke op het Lint onderzocht, m.n. het verkeer dat in één keer doorrijdt van noord naar zuid.

Uit dit onderzoek bleek dat ruim een kwart van de gecontroleerde kentekens geen ontheffing heeft. Van de ontheffinghouders rijdt 2% in weerwil van de ontheffingsvoorwaarden in één keer door het dorp.

De vraag voor de RKC was hoe hierop wordt gehandhaafd.

Navraag leerde, dat van de kentekens die zonder ontheffing doorrijden de cameraopname wordt uitgelezen. Op basis hiervan wordt een boete uitgeschreven en via het incassosysteem ingevorderd. Op de kentekens met ontheffing die onrechtmatig doorrijden wordt niet gehandhaafd. Wel wordt bij de jaarlijkse beoordeling, c.q. uitgifte van de vergunningen door Publiekszaken nadrukkelijker gecontroleerd op werkelijke noodzaak.

Dit onderzoek heeft bij de gemeente wel tot de conclusie geleid, dat zorgvuldiger omgaan met ontheffingverlening van belang is. Wellicht zou een analyse van de onrechtmatig doorrijdende kentekens op zijn plaats in relatie tot de argumentatie op basis waarvan de ontheffing is aangevraagd en verleend.

6. Meldingen en klachten in relatie tot handhaving.

Het startpunt van het handhavingproces ligt in feit vóór het handhavingsmoment, n.l. op het moment van een observatie, melding of een klacht². Observaties (incl. periodieke controle op naleving bestemmingsplannen en vergunningen) vinden plaats op initiatief van de gemeenten; meldingen of klachten zijn het initiatief van derden. Niet iedere melding van afwijking van de openbare orde, veiligheid of de openbare ruimte hoeft uiteindelijk te leiden tot een handhavingzaak. De grote meerderheid van de meldingen (ca 80 %) vraagt niet om handhaving en leiden niet tot handhavingzaken, maar tot praktische oplossingen van feitelijke onvolkomenheden/gebreken. Het betreft veelal meldingen in de sfeer van openbare ruimte, openbare orde en veiligheid, waar de gemeente veelal als eigenaar verantwoordelijk is en uit die hoedanigheid deze zaken in behandeling neemt en tracht zo snel mogelijk op te lossen. Een veel kleiner aantal klachten heeft betreft Wabo-zaken m.b.t. bouw en ruimtelijke ordening; deze klachten zijn over het algemeen eigenlijk verzoeken tot handhaving. Teneinde een volledig beeld te krijgen hoe Landsmeer omgaat met meldingen over de mogelijk te handhaven onderwerpen is de Rekenkamercommissie in de laatste fase van het onderzoek nagegaan op welke wijze deze worden geregistreerd, behandeld en wat de melder (over het algemeen de burger) ervan merkt en vindt. Hiertoe is het proces waarlangs de behandeling plaats vindt bestudeerd, is een aantal casussen onderzocht en is navraag gedaan bij burgers naar hun bevindingen. In Bijlage 3 worden deze bevindingen en constateringën beschreven; dit hoofdstuk geeft daarvan een samenvatting.

Meldingen werden tot najaar 2012 alleen geregistreerd in Corsa (het registratie- en documentatiesysteem van Landsmeer). Hierbij werd ook het achterliggende document van melding (brief, email of meldingformulier) opgeslagen. De bewaking van de afhandeling door de betreffende afdeling vond ook plaats via Corsa. Deze afhandeling betrof slechts vermelding van de actie van de gemeente- afdeling. Deze kon verschillende zaken inhouden:

- actie van de betreffende afdeling,
- respons van de afdeling naar de indiener + actie van de betreffende afdeling,
- verwijzing door de afdeling naar de rechtmatige probleemhebber, bv. de buitendienst of een derde.

In sommige gevallen werd de inhoud van de afhandeling vermeld, in veel gevallen niet de inhoud maar slechts de datum en de actienemende persoon.

Recent heeft zich t.a.v. het proces een aanzienlijke verandering voorgedaan.

Landsmeer is in het kader van een verdere optimalisering van de dienstverlening bezig zijn klantprocessen, m.n. de frontofficie, opnieuw in te richten en te verbeteren. Het betreft:

1. de inrichting van een KlantContactCentrum (verder KCC) en
2. de ontwikkeling, invoering en gebruik van een klantregistratiesysteem (Dimpact)

Door de invoering van het Medewerkerportaal van Dimpact registreert het KCC de meldingen die voor Openbare Ruimte (inclusief Gemeentewerf), Openbare Orde & Veiligheid (handhaving) en Jeugdoverlast. Hierbij wordt niet het achterliggende, ingekomen document

² Verder zal in de tekst alleen het woord 'melding' worden gebruikt waar melding of klacht wordt bedoeld. Het onderscheid tussen deze twee is niet altijd duidelijk; soms is een melding eigenlijk een klacht, maar vaak is een klacht 'slechts' een melding.

opgeslagen. Dit zijn meldingen die via de balie, telefoon of via de mail zijn binnengekomen bij het KCC. Het KCC zet vervolgens de melding ter be/afhandeling door aan de juiste medewerker. Inkomende (en alleen van de afdeling VROM de uitgaande documenten) documenten worden in Corsa als post gescand en geregistreerd. KCC concentreert de registratie en bewaking van de afdoening op een centraal punt.

Dimpact biedt een overzicht aan binnengekomen meldingen, vragen, (info) verzoeken en klachten ongeacht de wijze waarop deze binnenzijn gekomen bij de gemeente (kanaalafhankelijk). Op dit ogenblik zijn nog lang niet alle afdelingen aangesloten op Dimpact. De afdeling Openbare Ruimte (inclusief Gemeentewerf), Openbare Orde en Veiligheid (handhaving) en Jeugdoverlast zijn aangesloten. De andere afdelingen volgen in de loop van dit jaar.

Corsa wordt gebruikt als voortgangsbewakingssysteem en archiveringssysteem. Dit houdt in, dat de inkomende en alleen van de afdeling VROM de uitgaande documenten worden gescand en opgeslagen, maar niet in alle gevallen aan een dossier gekoppeld en ook niet aan elkaar. In Corsa worden nu nog slechts de acties die op het document betrekking hebben opgeslagen (bv. afgehandeld, doorwezen en/of beantwoord).

Meldingen die betrekking hebben op tijdelijke vergunningen (straat-BBQ, braderie, maar ook bouwplaatsinrichting, etc.) voor gebruik van openbare ruimte, kunnen niet via het dossier worden achterhaald. Deze worden – voor zover aanwezig - slechts één jaar bewaard. Dit is vooral te wijten aan de handelwijze om klachten over of verzoeken tot (onthefing voor) tijdelijk gebruik van de openbare weg in overleg met de toezichthouder mondeling af te doen, geen controle op uit te oefenen en geen aantekening van te maken in het dossier.

Om meldingen – voor zover mogelijk - aan een vergunning te relateren, moeten ze met de hand worden gescreend.

In bijna 80% van de gevallen is de inhoud van de wijze van afhandeling van meldingen niet uit het registratiesysteem Corsa of Dimpact te achterhalen. De RKC constateert, dat op basis van de registratie en beschikbare documenten geen oordeel valt te trekken over wat het resultaat is van de afhandeling van de melding. De ‘kale’ kwalificatie ‘afgehandeld’ biedt naar de mening van de RKC onvoldoende informatie voor inzicht en beheersing van het proces. In ieder geval is de informatie niet toereikend om de vraag te beantwoorden of het gemelde probleem ook daadwerkelijk is opgelost en het zich op korte termijn niet onverwachts weer kan voordoen.

Van alle meldingen die in Corsa zijn geregistreerd was in ca. een derde van de gevallen, waarin terugkoppeling naar melder werd gedaan, de inhoud van de terugkoppeling via Corsa niet te achterhalen.

Ook is – los van of er een terugmelding heeft plaats gevonden - niet duidelijk wat de burger van de afhandeling merkt, c.q. ondervindt.

Wat we verder constateren, is dat de gemiddelde waardering van de behandeling van klachten en meldingen laag is (5,5) en het regelmatig voorkomt dat klachten/meldingen in ontvangst worden genomen, maar

- er geen terugmelding plaats vindt,
- er geen resultaat van de behandeling wordt herkend,
- er sprake lijkt te zijn van enige willekeur (na reminders nog geen resultaat, behandeling persoonsafhankelijk en ondanks toezegging uitvoering niet afgemaakt).

Duidelijk is, dat in de registraties in ieder geval consequent en goed moet worden ingevuld of en hoe een melding is afgehandeld. Dat is wat anders dan wat nu in de meeste gevallen

‘afgehandeld’ betekent, nl. in behandeling genomen of doorverwezen. Ook moet in geval van overlast of onveilige situaties consequent worden vermeld op welke wijze en met welke inhoud het opvolgen van de melding naar de melder is teruggekoppeld.

Bovendien leidt het werken met twee systemen naast elkaar (Corsa en Dimpact) niet tot overzichtelijkheid en een adequate opvolging en bewaking van de afhandeling van meldingen en klachten. In het ene systeem staat in veel gevallen informatie die in niet in het andere systeem voorkomt. Dit werkt onduidelijkheid en verwarring in de hand en kan leiden tot het niet adequaat kunnen opvolgen van een melding of klacht.

Het nieuwe systeem Dimpact biedt in de Landsmeerse praktijk geen workflow management en geen document- of imagebeheer. De bij de behandeling van belang zijnde documenten en uitgaande correspondentie maken geen onderdeel uit van Dimpact. Dus ook de ambtelijke reactie op vraag, melding of klacht maakt geen onderdeel uit van Dimpact. Deze functionaliteiten zijn als module weliswaar in het systeem beschikbaar, maar (nog) niet geïmplementeerd. Een implementatie hiervan zou of het gebruik van Corsa overbodig kunnen maken of juist een koppeling met Corsa bewerkstelligen.

In de huidige situatie bestaat er geen werkinstructie hoe en m.b.v. welk systeem bewaking van de voortgang van het proces en controle op het resultaat plaats vindt. Er zijn wel korte handleidingen op intranet beschikbaar hoe beide systemen werken en hoe de gewenste informatie uit beide systemen is op te vragen. De vraag is in welke mate die worden toegepast.

Zonder de implementatie van de modules workflow management en document- of imagebeheer zijn naar de mening van de RKC een koppeling tussen beide systemen en een werkinstructie noodzakelijke instrumenten om een betere bewaking van voortgang en afhandeling te kunnen waarborgen.

7. Conclusies

7.1 Algemene conclusie

De opzet en uitvoering van handhaving zijn in de dagelijkse praktijk op orde. Er wordt gebruik gemaakt van voor het doel geschikte instrumenten. Ook administratief is het proces goed op orde. Handhaving is echter verdeeld over meerdere afdelingen en het werk wordt niet afdelingsoverstijgend beheerd en bewaakt.

Voorts zijn er tekortkomingen te constateren in de afhandeling van klachten en meldingen die mogelijk kunnen leiden tot een zaak van handhaving. Dit geldt m.n. waar het de bewaking en terugkoppeling van voortgang en afdoening naar de burger betreft. Ook lijkt de burger niet erg content met de wijze waarop hij over de afhandeling wordt geïnformeerd, noch met het resultaat.

De drie belangrijkste aspecten van het onderzoek naar handhaving zijn derhalve: de werkorganisatie, de verwerking van de inkomende informatie en de beleving van de burgers. Hieronder zal de conclusie m.b.t. elk van deze aspecten worden toegelicht.

7.2 De werkorganisatie van de handhaving

Opzet en uitvoering – administratief, ambtelijk en formeel - van Handhaving zijn op orde en het gehanteerde instrumentarium is toereikend. Echter, de personele capaciteit is kwetsbaar en daarmee ook m.n. het gebruik van de instrumenten observatie en surveillance.

Dossierbeheer en inrichting zijn deugdelijk en afdoende. De vastleggingen van bevindingen, de gevolgde procesgang en de besluitvorming leidend naar handhaving is transparant en daardoor volgbaar.

Het procesbeheer, c.q. workflow management is beperkt en persoonsafhankelijk.

Kwesties m.b.t. bouwzaken en ruimtelijke ordening worden in Corsa opgeslagen en bewaakt qua afdoening. Echter, uitgaande documenten worden niet aan deze registratie gekoppeld en inhoudelijk wordt niet vastgelegd wat er over wordt gecommuniceerd en wat de afdoening behelst. De inbreng van andere functionarissen/afdelingen wordt als handeling geregistreerd en bewaakt.

Meldingen op het gebied van Openbare ruimte, Openbare orde en veiligheid worden aan de hand van het betreffende processchema op zaakniveau visueel bewaakt op voortgang en afhandeling. Ook hierbij wordt de inbreng van andere functionarissen/afdelingen als handeling geregistreerd en bewaakt. Er is geen actieve, automatische signalering van overschrijding van termijnen en/of nagelaten processtappen.

Beide systemen bieden geen organisatiebreed totaal inzicht in werklast, procesvoering en voortgang. Het werken met twee systemen (met deels overlappende en deels niet geïmplementeerde functionaliteit) naast elkaar maakt het overzicht en eenduidigheid in de wijze van werken er niet beter op.

7.3 Casussen

De RKC meent, dat in de behandeling van de zaak Tump - hoewel procedureel in orde - de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur onvoldoende zijn gehanteerd, m.n. doordat de menselijke maat ontbrak. De indruk is ontstaan, dat van beide kanten de wil ontbrak om na

een periode van gedogen van de bestaande situatie en juridisch ‘getouwtrek’ via overleg en onderhandeling tot een voor beide partijen bevredigende oplossing te komen. Dat valt te betreuren, maar hopelijk gaat het hier slechts om een incident.

7.4 Meldingen en klachten

De toestroom van meldingen en klachten omvat meer zaken dan in handhaving in behandeling worden genomen. Meldingen m.b.t. bouwzaken en ruimtelijke ordening worden over het algemeen beschouwd als verzoeken tot handhaving. Ze worden geregistreerd en opgevolgd in Corsa. De meldingen of klachten m.b.t. de Openbare ruimte, Openbare orden en veiligheid worden vastgelegd in het relatief nieuwe klantenregistratiesysteem Dimpact.

De behandeling en afhandeling van beide stromen kent naar de mening van de RKC tekortkomingen, die een optimale klantbehandeling en afdoening hiervan in de weg staan. Dit ondanks de nieuwe organisatie-inrichting van KCC en de (overigens niet volledige) implementatie van Dimpact.

Door de implementatie van Dimpact wordt er in feite gewerkt met 2 systemen naast elkaar (Corsa en Dimpact). Het systeem omvat geen actieve functionaliteiten voor workflow-management, documentbeheer en imageprocessing. Ook de vastlegging in Corsa kent geen workflow management en een beperkt documentbeheer (alleen inkomend document).

De registratie – zowel onder het oude als ook het nieuwe systeem – vertoont gebreken. De belangrijkste administratieve omissies bestaan uit het niet adequaat vermelden van (wijze en resultaat) van afhandeling en de koppeling in de systemen met de inhoud van de betreffende in- en uitgaande post. In feite ontbreekt door dit alles een deugdelijke (ook inhoud omvattende) signaalfunctie.

7.5 De beleving van en waardering door de burger

De klantbenadering bij de ontvangst en behandeling van de meldingen wordt door de burger als onvoldoende gekwalificeerd. Deze constatering is gebaseerd op een kleine steekproef en is derhalve slechts een indicatie van wat er onder de burger leeft t.a.v. de meldingen. De RKC acht de uitkomst van bedoeld onderzoek wel een duidelijk signaal.

M.n. de terugkoppeling naar de burger van hetgeen met de melding of klacht is gedaan, wordt als mager ervaren. In datzelfde onderzoek is nl. naar voren gekomen dat niet alle meldingen te allen tijde adequaat en volledig worden afgerond. Een deugdelijk functionerend “piepsysteem” van meldingen waar nog een terugkoppeling dient plaats te vinden, zou in deze een goed instrument zijn. Overdrachten intern en aan andere instanties lijken voor de ambtenaar duidelijk en kunnen voor hem/haar als afgehandeld worden beschouwd, maar voor de burger is er dan nog niets gedaan, laat staan dat er al resultaat zichtbaar is.

Besluiten over toegekende tijdelijke vergunningen/ontheffingen met gevolgen voor omwonenden en passanten worden niet actief openbaar gemaakt. Gebrek aan duidelijkheid en openbaarheid, c.q. publiciteit creëert onwetendheid en daarmee ook onbegrip. Uiteindelijk is het allemaal een kwestie van communicatie, m.n. van voldoende en tijdige informatieverstrekking.

8. Aanbevelingen

8.1 Bewaking van voortgang en resultaat

In de uitvoering van handhaving alsmede klachten en meldingen springt duidelijk een zwakke plek in het oog. En dat is de volledigheid en betrouwbaarheid van het procesbeheer en de procesbewaking.

Voor handhaving is m.n. de inbreng van andere – uitvoerende - afdelingen van belang. Hierop is terugkoppeling zowel qua inhoud als tijdigheid noodzakelijk. Hierbij hoort ook een adequate registratie en koppeling met in- en uitgaande documenten. Het komt de RKC voor dat het instrumentarium voor bedoeld procesbeheer/-bewaking al in huis is en hiervoor alleen geschikt gemaakt dient te worden.

Dat geldt wat betreft Corsa voor een meer inhoudelijke vastlegging van de resultaten en koppeling met de in- en uitgaande documenten. Wat betreft het systeem Dimpact geldt een mogelijke aanpassing en verruiming van het gebruik van de mogelijkheden van het systeem zowel de automatische (nu is en slechts een visuele) singaleringsfunctie als de inhoudelijke vastlegging van de resultaten en koppeling met de in- en uitgaande documenten.

De RKC adviseert dan ook in deze een haalbaarheidsstudie naar een volledig(er) gebruik van de functionaliteiten van beide systemen en van de effecten en efficiëntie van een koppeling van beide met uitsluiting van de aanwezige overlap of van het in gebruik nemen van één van beide als beheers- en voortgangsbewakingssysteem voor alle terreinen van meldingen, klachten, verzoeken om informatie en verzoeken tot handhaving

8.2 Publiciteit, informatie naar de burgers

Vastgesteld is dat afgegeven bouw- en sloopvergunningen niet actief worden gepubliceerd. Dit geldt ook de start en uitvoering van onderliggende plannen en de afgegeven tijdelijke vergunningen, c.q. ontheffingen. De RKC constateert ook dat er nogal wat klachten en meldingen rondom bouw- en sloopprojecten, c.q. bouwplaatsinrichting zijn. Veel klachten en meldingen zijn mogelijkwerwijs te voorkomen door een goede, adequate en tijdige voorlichting, informatie en melding van afgegeven (tijdelijke) vergunningen en te starten projecten. Het zou getuigen van inzicht en goede wil indien daarbij aandacht wordt besteed aan het meer kwetsbare langzaam verkeer (fietsers en voetgangers).

In de verlengde hiervan acht de RKC het noodzakelijk dat afgegeven tijdelijke vergunningen of ontheffingen incl. aanwijzingen voor het vrijhouden van een fatsoenlijke doorgang in het betreffende projectdossier worden vastgelegd en bewaard gedurende de termijn van dat project (i.p.v. één jaar voor zover ze al vastgelegd zijn). Alleen dan kan een koppeling worden gemaakt met een eventuele klacht, zodat deze adequaat kan worden behandeld, c.q. beantwoord.

8.3 Behoorlijk bestuur

Hoewel de meeste dossiers procedureel juist te lijken worden behandeld is er t.a.v. de kwestie van het Museum Tump en de bijhorende woning twijfel gerezen over de - naar maatstaven van behoorlijk bestuur - correctheid, c.q. menselijke maat van het gemeentelijk handelen. De RKC adviseert College en de Raad in deze om na te gaan op welke wijze en in welke mate de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn ingebed in het opereren van het College en het toezicht door de Raad.

8.4 Tevredenheid van de burgers

In het kader van dit onderzoek is ook een klein klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Dat heeft de nodige informatie opgeleverd omtrent behandeling en afhandeling van meldingen en klachten. Ook is uit het onderzoek indicatief een waardering door burger naar voren gekomen. De RKC beveelt de uitvoering van een breder tevredenheidsonderzoek aan. Het kan de input vormen voor een breder proces dat verbeteringen beoogt in de procesbewaking, communicatie en de behaalde resultaten.

Voor dit moment beveelt de RKC aan bij de afhandeling en bewaking van meldingen meer aandacht te besteden aan de communicatie met de klant over de inhoud en het resultaat van de klachtbehandeling.

8.5 Tot slot

Het geheel overziend komt de RKC tot de slotsom, dat de handhaving qua dagelijkse praktijkredelijk op orde is, maar dat wordt aanbevolen een onderzoek uit te voeren naar de effecten van het naast elkaar gebruiken van twee systemen en wordt aanbevolen een verbeterplan opstellen op het gebied van bewaking van de afhandeling (m.n. controle op het resultaat) en op het gebied van de communicatie met de burgers.

BIJLAGE 1

Onderzoeksvoorstel (oorspronkelijk)

Onderwerp: Handhaving
Datum: 22 juni 2011
Projectleider: Bert de Ridder
Medeonderzoeker: Wouter van Balen

Aanleiding	In de Gemeente Landsmeer is en wordt nog steeds veel gesproken over handhaving of het ontbreken daarvan. Ook landelijk/provinciaal en bij (buurt) gemeentes in de regio heeft dit onderwerp ook de nodige aandacht. O.a. daar waar het gaat/ging om het ochtend en avond inrijverbod Purmerland, de “toe-eigening” van gemeentelijk grond (stroken/randten) aanpalend aan privé-erven, het (tijdelijk) parkeren van caravans/vrachtwagen in de bebouwde kom, het houden van markt en festiviteiten en ook de (illegale) bouw van schuren, het uitbouwen van woningen, het plaatsen en uitbouwen van dakkapellen en erkers. Er zijn de RKC ook (??) signalen ten horen gekomen dat het op het gebied van handhaving wel het nodige te winnen zou zijn. Mede door deze signalen is ook in de RKC het onderwerp meerdere malen aan de orde geweest. Voorts is van belang dat sinds kort de wet WABO (wet algemene bepalingen omgevingsrecht) van kracht. Deze wet maakt een integrale aanvraag, behandeling en handhaving van een omgevingsvergunning mogelijk op het gebied van wonen, ruimte en milieu. Deze is (uiteraard) van invloed op de gemeentelijke taken, werkwijzen en procedures. Handhaving is (Wikipedia) op te vatten als door de overheid (in deze de gemeente) toezicht houden op en zo nodig afdwingen van de naleving van door haar gestelde regels. In het verlengde hiervan is: Handhaving is nauwverwant aan het begrip “onderhoud”. Handhaving is gericht op het creëren en in stand houden van veiligheid, leefbaarheid, gezondheid, welzijn, goede sociale verhoudingen en dergelijke. Een andere definitie is: “Onder Handhaving worden alle activiteiten verstaan die zijn gericht op het verbeteren van het naleefgedrag door burgers en bedrijven.”	
Doelstelling	De RKC wil in eerste instantie een inventariserend onderzoek uitvoeren waarbij de stand van zaken op het gebied van handhaving wordt geïnventariseerd en qua inhoud en status in kaart wordt gebracht. Dit inventariserend onderzoek richt zich dan op: Welke domeinen van handhaving zijn relevant?? Op welke (relevante) gemeentelijke taken, beleidsterreinen c.q. domeinen (omgeving/milieu, bouw, recreatie, wonen en verkeer, veiligheid, leefbaarheid) zijn regels, beleid en uitvoering	

	ontwikkeld en indien nodig geoperationaliseerd en op welke niet en waarom niet?. Op welke gemeentelijke gebieden/domeinen zijn ontwikkelingen (beleid, wet en regelgeving en uitvoering) in gang gezet of worden overwogen. Met welk doel en vanuit welke overwegingen gebeurt dit? Hoe is handhaving binnen het apparaat vormgegeven? Op welke wijze is het proces en uitvoering van handhaving ingericht en is dit af-/voldoende (op grond van beleving van betrokkenen, van wet- en regelgeving en van planning/realisatie); gekeken wordt naar organisatie, instrumenten, financiën/budget, kwantiteit en kwaliteit van personeel. Welke risico's worden gelopen en welke zijn dat (milieu, financieel, imago)? Op grond van deze inventarisatie wil de RKC een overwogen beslissing te nemen om op deelgebieden c.q. onderwerpen zo nodig de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van verordening, beleid en uitvoering te onderzoeken. Dit zal leiden tot max. 2 tot 4 uit te voeren diepteonderzoeken zijnde in deze context de meest relevante, kenmerkende of representatieve onderwerp. Bij het onderzoek – is het streven - worden alle domeinen van handhaving in kaart gebracht en wordt de status daarvan vastgesteld. Dit gebeurt mede aan de hand van enkele onderwerpen (handhaving) lijst (lexicon) op basis van het Integraal Toezicht Protocol (ITP), Handhavingnota's van andere (buurt) gemeenten zoals die van Purmerend (Integraal Uitvoeringsprogramma Purmerend 2010) en van Pijnacker en ander (via internet) te verkrijgen relevante informatie . In eerste instantie worden documentatie en ontwikkelingen geïnventariseerd, beoordeeld/bestudeerd en vervolgens gerubriceerd en gepositioneerd. Dit betreft het inventariserend onderzoek. In het diepteonderzoek wordt vervolgens onderzocht of plan (beleid/verordening) versus realisatie/uitvoering (inrichting en uitvoering) voldoende in balans zijn. In deze diepteonderzoeken wordt (naar keuze/besluit RKC) de focus gelegd op rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid en wordt de vraagstelling en opzet van het diepteonderzoek op grond hiervan bepaald.	
Vraagstelling	- Welke wet- en regelgeving is van toepassing en op welke wijze zijn deze ingebed in "taak en beleid van Landsmeer". - Welke handhavingstaken kent Landsmeer en wat is hiervan de oorsprong (landelijke/provinciale wetgeving en/of gemeentelijk/lokaal beleid)	

	- Welke verordeningen en regels zijn van toepassing en op welke wijze worden deze “gehandhaafd”. - Op welke terreinen, gebieden, domeinen, thema’s en/of onderwerpen zijn ontwikkelingen in gang gezet c.q. lopend; met welke doel en strekking - Hoe en op welke wijze wordt er gehandhaafd? Inventarisatie op welke wijze is de uitvoering (procesmatig, organisatorisch, budgettair/financieel, instrumenteel, qua bevoegdheden en personeelstechnisch) ingericht en vormgegeven; - o is er sprake van een of meerdere afdelingen die zich met handhaving bezighouden - o op welke wijze zijn deze afgebakend - o op welke wijze is de samenwerking geregeld - is er sprake van een handhavingskalender c.q. programma (beleid en uitvoering) - op welke wijze wordt beleid, regels en uitvoering geprioriteerd; wordt een vorm van risicoanalyse toegepast - is er sprake van een toezicht- c.q. controleplan	
Object	Domein Handhaving (w.o. verordeningen, bestuurlijke inbedding en betrokken beleidsafdelingen en uitvoering). Achterliggende stukken/documentatie.	
Normenkader	Wet en regelgeving (w.o. WABO), gemeentelijke (deel) verordeningen, beleidsregels en beleidsplannen en (werk) programma’s. Het gaat in eerste instantie om een inventarisatie van beleids- en uitvoeringsontwikkelingen om en de wijze waarop handhaving is geregeld en wordt uitgevoerd in kaart te brengen om daarmee tevens als het ware de gaten hierin te duiden. Het Integraal Toezicht Protocol, een onderwerpenregister en de gemeentelijke beleidsnota Purmerend worden als referentiemateriaal gebruikt om met name de volledigheid te toetsen. Gemeentewet/Algemene wet bestuursrecht/WABO Aanwezige voortgang/effectrapportages en/of evaluaties. Aanwezige onderzoeksrapporten	
Onderzoeks- methoden	Bestudering beleidsdocumenten, richtlijnen en raads- en college besluiten, behorende bij het domein handhaving. Bestudering algemene en meer specifieke beleidsdocumenten en verordeningen op het gebied van handhaving Interviews (beperkt) met portefeuillehouder (wethouder), gemeentesecretaris en 1-2 ambtenaren. Bestuderen en beoordelen materiaal en verkregen inzichten Analyseren bevindingen en hun onderlinge samenhang Opstellen conclusies en advies; advies is mede gericht op diepteonderzoek van 2-4 onderwerpen/domeinen/thema’s. Terugkoppeling en rapportage.	

	Toetsing aan referenties: • WABO/ITP • Uitvoeringsprogramma Purmerend • Thema's/onderwerpen Handhavingsportaal (internet) • Thema's/Onderwerpen Vakblad Handhaving • Haarlem: Handhaving A-Z	
Planning	Fase 1: Algemeen/verkennd onderzoek juni t/m augustus 2011 Fase 2: Diepte onderzoek; nader te bepalen	
Inzet en Kosten	Fase 1: Inventariserend Onderzoek • Stap 1: Oriëntatie 10-15 uur ○ oriëntatie (inlezen/bestuderen algemene documentatie + opzet onderzoek incl. onderhavige aanloop/onderzoeksvoorstel). ○ Aanloop en (opzet werkplan wie doet wat wanneer + (afspraken) te interviewen functionarissen • Stap 2: Documentatie en bestudering 15-25 uur ○ opvragen, lezen/bestuderen documentatie Landsmeer (beleidsnota's, verordeningen, werkplannen, organisatie en functiebeschrijvingen, etc). • Stap 3: Analyse en conclusies 20-30 uur ○ ordening, rubricering, beoordeling, analyse en positionering. ○ Feiten en bevindingen. Knelpunten en conclusies. • Stap 4: Advies en Rapportages 15-20 uur ○ Opstellen advies. ○ Rapportage. ○ Opzet Diepteonderzoeken. • Onvoorzien: max. 25 uur Totaal fase 1: 85 – 115 uur Fase 2: Diepteonderzoeken (nader te bepalen) 2-4 onderzoeken max. 25 per onderzoek	

BIJLAGE 2

Rekenkamercommissie Landsmeer

aan: De Gemeenteraad van Landsmeer
CC: Burgemeester en Wethouders van Landsmeer

datum: 9 oktober 2012

onderwerp: Onderzoek Handhaving

bijlagen: 1 (bijgesteld onderzoeksplan)

Geachte Raadsleden,

Medio 2011 heeft de RKC (Rekenkamercommissie) u een plan gepresenteerd over het voornemen de handhaving in Landsmeer te gaan onderzoeken. Dit plan behelsde 2 fasen: een inventarisatie en eventueel een verdiepingsonderzoek. Inmiddels is het 'veldwerk' van deze eerste twee fasen van het onderzoek afgerond. Hierbij is besloten ook een verdiepingsonderzoek uit te voeren. Dit is gedaan door de bestudering van een zestal dossiers (incl. het Museum Grietje Tump en de Nederlands Hervormde kerk) op juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de gang van zaken.

Vervolgens is een bevindingen versie van het rapport opgesteld en aan de geïnterviewden aangeboden ter verificatie van vermelde feiten.

De analyse n.a.v. de verificatie in de RKC heeft geleid tot een discussie over de volledigheid van het inzicht in en de registratie van handhavingszaken in Landsmeer en over de omvang en effecten van eventueel niet gesignaleerde of niet geregistreerde handhavingszaken. De RKC heeft daarom besloten alsnog een derde fase in het onderzoek in te lassen.

In de derde en laatste fase van het onderzoek zal worden onderzocht of en in welke mate er signalen of verzoeken voor handhaving mogelijk niet in het proces van handhaving worden geregistreerd en opgevolgd en wat hiervan de redenen en effecten zijn.

Deze uitbreiding betekent overigens, dat de RKC de andere voorgenomen onderzoeken (WMO 2^e fase en Uitbestedingen/samenwerkingsverbanden) om capacitaire en budgettaire redenen naar een later tijdstip zal moeten opschuiven.

Ten behoeve van voornoemde uitbreiding van het onderzoek hebben wij het onderzoeksplan bijgesteld. Dit bieden wij u hierbij graag ter kennisneming aan.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamercommissie,

Ir. W.P. van Balen, voorzitter

Onderzoeksplan (aangepast)

Onderwerp: Handhaving
Datum: 1^e versie 22 juni 2011, 2^e versie (uitbreiding onderzoek) 5 oktober 2012
Projectleider: Bert de Ridder
Medeonderzoeker: Wouter van Balen

Aanleiding	Handhaving is op te vatten als het door de overheid houden van toezicht op en zo nodig afdwingen van de naleving van door haar gestelde regels. Handhaving is nauw verwant aan het begrip “onderhoud”. Handhaving is omvat immers alle activiteiten gericht op het creëren in stand houden en verbeteren van naleefgedrag door burgers en bedrijven op het gebied van veiligheid, leefbaarheid, gezondheid, welzijn en goede sociale verhoudingen. In de Gemeente Landsmeer is en wordt veel gesproken over handhaving of het ontbreken daarvan. Ook landelijk en bij (buurt-) gemeentes in de regio heeft dit onderwerp ook de nodige aandacht. Hierbij gaat het o.a. om het ochtend en avond inrij-verbod Purmerland, de “toe-eigening” van stroken gemeentelijk grond aanpalend aan privé-erven, het parkeren van caravans en vrachtwagens in de bebouwde kom, het blokkeren van de openbare weg door, de (al of niet illegale) bouw van schuren, en het uitbouwen van woningen. Voorts is van belang dat sinds kort de wet WABO (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) van kracht. Deze wet maakt een integrale aanvraag, behandeling en handhaving van een omgevingsvergunning mogelijk op het gebied van wonen, ruimte en milieu. Deze is (uiteraard) van invloed op de gemeentelijke taken, werkwijzen en procedures.
Doelstelling	De RKC wilde in eerste instantie een inventariserend onderzoek uitvoeren waarbij de stand van zaken op het gebied van handhaving wordt geïnventariseerd en qua inhoud en status in kaart wordt gebracht. Dit inventariserend onderzoek zou zich dan richten op: • Welke domeinen van handhaving zijn relevant?? • Op welke (relevante) gemeentelijke taken, beleidsterreinen c.q. domeinen (omgeving/milieu, bouw, recreatie, wonen en verkeer, veiligheid, leefbaarheid) zijn regels, beleid en uitvoering ontwikkeld en indien nodig geoperationaliseerd? Op welke niet en waarom? • Op welke gemeentelijke gebieden/domeinen zijn ontwikkelingen (beleid, wet en regelgeving en uitvoering) in gang gezet of worden overwogen. Met welk doel en vanuit welke overwegingen? • Hoe is handhaving binnen het apparaat vormgegeven? Op welke wijze is het proces en uitvoering van handhaving ingericht en is dit voldoende (op grond van beleving van betrokkenen, van wet- en regelgeving en van planning/realisatie); gekeken wordt naar organisatie, instrumenten, financiën/budget, kwantiteit en kwaliteit van personeel. • Welke risico's worden gelopen en welke zijn dat? Op grond van deze inventarisatie wilde de RKC een overwogen beslissing te

	nemen om in een tweede fase op deelgebieden c.q. onderwerpen zo nodig de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van verordening, beleid en uitvoering diepgaander te onderzoeken. Deze verdieping is uitgevoerd door de bestudering van een zestal dossiers (incl. het Museum Grietje Tump en de Nederlands Hervormde kerk) het doorlopen proces op juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid. In de derde en laatste fase van het onderzoek zal worden onderzocht of en in welke mate er signalen of verzoeken voor handhaving mogelijk niet in het proces van handhaving worden geregistreerd en opgevolgd en wat hiervan de redenen en effecten zijn.
Reikwijdte & Diepgang	Het streven is om bij het onderzoek alle domeinen van handhaving in kaart te brengen en de status daarvan vast te stellen. Dit gebeurt mede aan de hand van de onderwerpenlijst van het Integraal Toezicht Protocol (ITP), Handhavingnota's van andere gemeenten, zoals die van Purmerend (Integraal Uitvoeringsprogramma Purmerend 2010) en van Pijnacker, en andere (via internet) te verkrijgen relevante informatie . In eerste instantie worden documentatie en ontwikkelingen geïnventariseerd, bestudeerd, beoordeeld en vervolgens gerubriceerd. Dit betreft het inventariserend onderzoek. In het diepteonderzoek wordt vervolgens onderzocht of beleid (verordening) versus realisatie voldoende in balans zijn. In deze diepteonderzoeken wordt de focus gelegd op rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid. In de derde fase wordt m.n. gekeken naar de ervaring van burgers en organisaties bij meldingen, resp. waarnemingen die niet in behandeling worden genomen.
Vraagstelling	• Welke wet- en regelgeving is van toepassing en op welke wijze zijn deze ingebed in "taak en beleid van Landsmeer". • Welke handhavingstaken kent Landsmeer en wat is hiervan de oorsprong (landelijke/provinciale wetgeving en/of gemeentelijk/lokaal beleid) • Welke verordeningen en regels zijn van toepassing en op welke wijze worden deze "gehandhaafd". • Op welke terreinen, gebieden, domeinen, thema's en/of onderwerpen zijn ontwikkelingen in gang gezet c.q. lopend; met welke doel en strekking • Hoe en op welke wijze wordt er gehandhaafd? Inventarisatie op welke wijze is de uitvoering (procesmatig, organisatorisch, budgettair/financieel, instrumenteel, qua bevoegdheden en personeelstechnisch) ingericht en vormgegeven; ○ is er sprake van een of meerdere afdelingen die zich met handhaving bezighouden

	○ op welke wijze zijn deze afgebakend ○ op welke wijze is de samenwerking geregeld • is er sprake van een ‘handhavingskalender’ c.q. programma (beleid en uitvoering) • op welke wijze wordt prioriteiten gesteld aan beleid, regels en uitvoering; wordt een vorm van risicoanalyse toegepast • is er sprake van een toezicht- c.q. controleplan In de derde fase van het onderzoek is de vraagstelling vooral gericht op: • zijn er van de kant van burgers, organisaties of instanties meldingen of verzoeken tot handhaving die niet worden geregistreerd en niet in behandeling genomen? • Waarom gebeurt dit en wat is het effect ervan (voor de melder, de omgeving en de ambtelijke organisatie)? • Wordt dit teruggekoppeld naar de melder en wat gebeurt er daarna?
Object	Domein Handhaving (w.o. verordeningen, bestuurlijke inbedding en betrokken beleidsafdelingen en uitvoering). Achterliggende stukken/documentatie.
Normenkader	• Wet en regelgeving (w.o. WABO), gemeentelijke (deel) verordeningen, beleidsregels en beleidsplannen en (werk) programma’s. • Het Integraal Toezicht Protocol, een onderwerpenregister en de gemeentelijke beleidsnota Purmerend worden als referentiemateriaal gebruikt om met name de volledigheid te toetsen. • Wetten: Gemeentewet, Algemene wet bestuursrecht, WABO • Aanwezige voortgangs- en effectrapportages en/of evaluaties. • Aanwezige onderzoeksrapporten
Onderzoeks- methoden	Bestudering beleidsdocumenten, richtlijnen en raads- en college besluiten, behorende bij het domein handhaving. Bestudering algemene en meer specifieke externe beleidsdocumenten en verordeningen op het gebied van handhaving. Interviews (beperkt) met portefeuillehouder (wethouder), gemeentesecretaris en enkele ambtenaren. Bestuderen en beoordelen materiaal en verkregen inzichten. Analyseren bevindingen en hun onderlinge samenhang. Opstellen conclusies en advies. Terugkoppeling en rapportage. Toetsing aan referentiemateriaal, te weten: • WABO/ITP • Uitvoeringsprogramma Purmerend • Thema’s/onderwerpen Handhavingsportaal (internet) • Thema’s/Onderwerpen Vakblad Handhaving • Haarlem: Handhaving A-Z Ten behoeve van de derde fase van het onderzoek zal een oproep worden

	gedaan naar burgers, organisaties en instanties om niet in behandeling genomen meldingen, verzoeken aan de RKC kenbaar te maken met toelichting over de gang van zaken en de eventuele effecten. Tevens zal met een selectie van de respondenten een interview worden gehouden en zal terugkoppeling met de handhavingsorganisatie van Landsmeer plaats vinden.
Planning	Fase 1: Algemeen/verkenkend onderzoek: juli t/m oktober 2011 1^e concept rapportage: december 2011 Fase 2: Diepteonderzoek: jan t/m februari 2012 Verificatierapport: voorjaar 2012 Fase 3: Onderzoek ervaringen n.a.v. en effecten van meldingen: najaar 2012 Eindrapportage januari t/m februari 2013
Inzet	Fase 1: Inventariserend Onderzoek • Stap 1: Oriëntatie 10-15 uur ○ oriëntatie (inlezen/bestuderen algemene documentatie + opzet onderzoek incl. onderhavige aanloop/onderzoeksvoorstel). ○ Aanloop en (opzet werkplan wie doet wat wanneer + (afspraken) te interviewen functionarissen . • Stap 2: Documentatie en bestudering, 15-25 uur ○ opvragen, bestuderen documentatie Landsmeer (beleidsnota's, verordeningen, werkplannen, organisatie en functiebeschrijvingen). • Stap 3: Analyse en conclusies, 20-30 uur ○ ordening, rubricering, beoordeling, analyse. ○ Feiten en bevindingen. Knelpunten en conclusies. • Stap 4: uitvoeren diepteonderzoeken m.b.v. dossiers • Stap 5: Advies en Rapportages, 15-20 uur ○ Opstellen advies. ○ Rapportage. ○ Opzet Diepteonderzoeken. • Stap 6: onderzoek naar niet in behandeling genomen meldingen, 12-15 uur ○ Opstellen vragen en oproep doen. ○ Verdiepingsinterviews ○ Analyse bevindingen ○ Aanpassen en aanbieden rapport • Onvoorzien: max. 25 uur Totaal fase 1: 97 – 130 uur
Geraamde belasting ambtelijk apparaat	• Opvragen archiefmateriaal: 1 - 2u • Toelichting nieuw registratiesysteem en maken uitdraaien: 1 - 2u • Scannen correspondentie en mailbestanden: ca. 2u • Ondersteuning bij vragen richting burgers: ca. 1 – 2u

Onderzoek naar klachten en meldingen

Inleiding

Geconstateerd kan worden, dat het startpunt van het handhavingproces de facto vóór het handhavingmoment ligt, n.l. op het moment van meldingen en klachten³. Niet iedere melding van afwijking van de openbare orde, veiligheid of de openbare ruimte hoeft uiteindelijk te leiden tot een handhavingzaak. De grote meerderheid van de meldingen (ca 80 %) vragen niet om handhaving en leiden niet tot handhavingzaken, maar tot praktische oplossingen van feitelijke onvolkomenheden/gebreken. Het betreft veelal meldingen in de sfeer van openbare ruimte, openbare orde en veiligheid, waar de gemeente veelal als eigenaar verantwoordelijk is en uit die hoedanigheid deze zaken in behandeling neemt en tracht zo snel mogelijk op te lossen. Een veel kleiner aantal klachten heeft betreft Wabo-zaken m.b.t. bouw en ruimtelijke ordening; deze klachten zijn over het algemeen eigenlijk verzoeken tot handhaving.

Ze worden telefonisch, fysiek bij de balie, schriftelijk of digitaal gedaan. Duidelijk is, dat de wijze waarop de gemeente met meldingen, klachten en handhaving omgaat en de wijze waarop de gemeente voortgang en resultaat terugkoppelt naar de betreffende burgers gezichtsbepalend zijn voor de gemeente. Ze zijn daarmee van invloed op de mate waarin de burger de dienstverlening van de gemeente waardeert.

Teneinde een volledig beeld te krijgen hoe Landsmeer omgaat met meldingen over de mogelijk te handhaven onderwerpen is de Rekenkamercommissie in de 2^e fase van het onderzoek nagegaan op welke wijze deze worden geregistreerd, behandeld en wat de melder (over het algemeen de burger) ervan merkt en vindt. Hiertoe is het proces waarlangs de behandeling plaats vindt bestudeerd, is een aantal casussen onderzocht en is navraag gedaan bij burgers naar hun bevindingen. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen beschreven.

Het proces en de inrichting van de organisatie

Van oudsher worden meldingen aan de gemeente doorgegeven. Als dit schriftelijk gebeurde, werd de melding bij de DIV⁴ geregistreerd en aan de betreffende afdeling ter behandeling doorgegeven. Als de melding telefonisch binnenkwam, werd deze door de receptie in een notitieblok (dat niet werd bewaard) opgeschreven en aan de DIV doorgegeven. De DIV registreerde deze vervolgens en gaf deze door aan de betreffende afdeling.

Vanaf 2009 vond de registratie plaats in Corsa, het registratie- en documentatiesysteem. Dit betekent, dat of de melder via een brief, e-mail of het daartoe beschikbare formulier zijn verhaal indiende of dat de receptionist van de gemeente de telefonische klacht op een dergelijk formulier noteerde en bij DIV indiende. Vanaf 2010 scande DIV alle stukken en nam ze op als achterliggend stuk bij de registratie in Corsa. Bij deze registratie werd door de DIV genoteerd wie de behandelaar is, wat de streefdatum is voor afhandeling. Vervolgens werd genoteerd of de melding was afgehandeld met daarbij een notitie door wie en – in sommige gevallen ook – hoe.

³ Verder zal in de tekst alleen het woord 'melding' worden gebruikt waar melding of klacht wordt bedoeld. Het onderscheid tussen deze twee is niet altijd duidelijk; soms is een melding eigenlijk een klacht, maar vaak is een klacht 'slechts' een melding. Alle meldingen die niet onder handhaving vallen zijn zaken die de woon- en leefomgeving betreffen, waar de gemeente als eigenaar verantwoordelijk is en uit die hoedanigheid deze zaken in behandeling neemt en tracht zo snel mogelijk op te lossen.

⁴ DIV staat voor afdeling Documentatie & informatievoorziening.

Aan meldingen verbonden stukken worden na twee jaar verwijderd.

Uitgaande stukken, bv. een terugmelding of brief aan melder of een bericht aan degene naar wie de behandeling is doorverwezen, worden niet gekoppeld aan de melding. Ze worden ook niet in het overzicht van meldingen opgenomen. Hoewel het documentatiesysteem Corsa die mogelijkheid biedt, is dit (nog) niet als routine in de werkprocedure geïntegreerd.

Overigens heeft zich t.a.v. het proces recentelijk een aanzienlijke verandering voorgedaan.

Landsmeer is in het kader van een verdere optimalisering van de dienstverlening bezig zijn klantprocessen, m.n. het front-office, opnieuw in te richten en te verbeteren. Het betreft:

1. de inrichting van een KlantenContactCentrum (verder KCC) en
2. de ontwikkeling, invoering en gebruik van een klantregistratiesysteem (Dimpact)

Door de invoering van een medewerkerportaal registreert nu het KCC de meldingen in een eigen systeem, geheten Dimpact. Hierbij wordt ook het achterliggende, ingekomen document opgeslagen. Het KCC geeft vervolgens de melding ter afhandeling door aan de betreffende afdeling. In- en uitgaande stukken worden nu nog slechts in Corsa als post geregistreerd.

Dimpact biedt een integraal totaaloverzicht aan binnengekomen meldingen, vragen, (informatie) verzoeken en klachten ongeacht de wijze waarop deze binnenzijn gekomen bij de gemeente. Het kanaliseert de binnenkomende informatiestromen, telefonisch, digitaal, schriftelijk en fysiek (via de balie) en in de meeste gevallen ook het vervolg. Op dit ogenblik maken nog niet alle afdelingen gebruik van dit systeem. VROM en Openbare Orde en Veiligheid zijn aangesloten, de andere afdelingen volgen in de loop van dit jaar. Het KCC concentreert de registratie en bewaking van de afdoening op een centraal punt.

De RKC plaatst bij deze constatering wel de kanttekening dat de combinatie van Dimpact en KCC nog steeds geen optimaal resultaat biedt. Dimpact is en blijft een registratiesysteem dat informatie genereert op basis van wat er is ingebracht is; er wordt niets gekoppeld of gegenereerd. KCC is een facilitaire en ondersteunende eenheid die vragen, meldingen doorsluis naar de juiste afdeling/functionaris en die openstaande zaken kan signaleren, maar meer ook niet.

Dimpact biedt geen workflow management en geen document- of imagebeheer. De sturing van behandelprocessen en afdoening van zaken is een zaak van de behandelende afdeling. Ook het onderhanden werk en de werkverdeling is een zaak van de afdeling (-smanager); Dimpact biedt hierin geen ondersteuning. De bij de behandeling van belang zijnde documenten en uitgaande correspondentie maken geen onderdeel uit van Dimpact. Dus ook de ambtelijke reactie op vraag, melding of klacht maakt geen onderdeel uit van Dimpact.

Een melding van overlast betreft zaken als geparkeerde auto's, containers, caravans of andere mobiele objecten. In geval van een dergelijke melding wordt direct door BOA⁵ inspectie ter plekke uitgevoerd. Samen met de overlastveroorzaker wordt naar een oplossing toegewerkt. Wanneer het gaat om afvalcontainers wordt er naar een oplossing op eigen terrein gezocht en waar mogelijk aan een termijn gebonden. Van deze meldingen en de uitvoering ervan wordt geen registratie bijgehouden. Deze komen dan ook niet in de werklustcijfers terecht. Dit is wel het geval als de betreffende melding resulteert in een handhavingzaak, bv. bij voortdurende overlast, overtreding of aanhoudende klachten. Dan volgt de procedure en registratie gelijk aan andere handhavingzaken en wordt ook een dossier aangelegd.

De algemene klachtenregeling van de gemeente en AWB (Algemene wet Bestuursrecht) is ook van toepassing op klachten m.b.t. handhaving. Klachten over de behandeling van belanghebbende

⁵ BOA staat voor beëdigd opsporingsambtenaar

burgers aangaande handhaving kunnen resulteren in een klacht bij de ombudsman (klacht over behandeling door de gemeente, c.q. de bejegening door een ambtenaar) of tot een beroepsprocedure in overeenstemming met AWB. Volgens mondeling verstrekte informatie is er nauwelijks sprake van dergelijke klachten.

Enkele casussen als steekproef

Teneinde een beeld te krijgen hoe de melding in de praktijk wordt afgehandeld, is in eerste instantie gekeken hoe met de meldingen in het geval van twee grote dossiers is omgegaan. Het betrof het bouwproject voor Bakkerij Van Gerven aan de Dorpstraat en het bouwproject Schrijvershuis aan het Zuideinde/hoek Burg. Postweg. De vergunning voor de bouw Bakkerij Van Gerven is aangevraagd in 2008 en verleend in 2009. In het dossier zijn geen tijdelijke vergunningen openbare ruimte, bv. voor bouwplaatsinrichting, voor tijdelijke opslag bouwmaterialen of voor tijdelijke afvalopslag aangetroffen. Ook zijn er geen verzoeken tot handhaving in het dossier aangetroffen. Voor de bouw van het Schrijvershuis werd de vergunning in 2007 aangevraagd en verleend. Ook hier zijn geen tijdelijke vergunningen of meldingen van overlast in het dossier aangetroffen. Dit kan worden verklaard doordat tijdelijke vergunningen – indien daar sprake van is - m.b.t. de openbare ruimte slechts één jaar worden bewaard, waarna het dossier wordt opgeschoond. Echter, in de meeste gevallen zijn klachten over of verzoeken tot (onthefing voor) tijdelijk gebruik van de openbare weg in overleg met de toezichthouder mondeling afgedaan. Er vindt daarna geen controle plaats en er wordt geen aantekening van gemaakt in het dossier.

Omdat uit deze twee grote projecten geen beeld kon worden verkregen is een steekproef uit 2011 genomen en is nogmaals een casus onderzocht: nl. het voormalig warenhuis Wals aan het Zuideinde.

Voor de nieuwbouw op de locatie van een voormalig warenhuis zijn een sloopvergunning, een bouwvergunning en een omgevingsvergunning afgegeven op 9 mei 2012. Klachten m.b.t. deze locatie betreffen dus nog het oude, leegstaande warenhuis. Het zijn er twee geweest in de periode 2011 en 2012. De ene betrof de plek van een mobiel toilet; deze is opgelost door het toilet te verplaatsen. De andere klacht betrof losliggende stoeptegels. Deze klacht is doorgegeven aan de buitendienst, hetgeen in de Corsa-registratie wordt beschouwd en geregistreerd als 'afgehandeld'. Desalniettemin is het probleem blijven bestaan. Dit blijkt uit het feit, dat de klacht twee weken later en daarna nog eens drie weken later opnieuw is ingediend met als reden dat hij niet was verholpen. Daarna was er weliswaar geen sprake meer van klachten, maar toen de sloop begon waren er wel signalen, dat het voetgangers en m.n. die met kinderwagens of rollator wel erg moeilijk werd gemaakt van het voetpad gebruik te maken. Toevallig of niet – toen de RKC navraag deed over de wijze van en mate waarin regelgeving wordt gehanteerd over bouwplaatsinrichting, was daags erna het euvel van een belemmerde doorgang verholpen.

Daarnaast heeft de RKC een steekproef genomen uit alle in het archief geregistreerde meldingen. De steekproef omvatte acht willekeurig gekozen weken uit 2011. De klachten en meldingen van deze weken zijn bestudeerd, incl. de achterliggende stukken (voor zover in Corsa gekoppeld en dus terug te vinden). Het betrof uiteindelijk 23 meldingen. Hiervan stonden er nog 4 open als niet afgehandeld. 12 Waren genoteerd als afgehandeld, wat ook kon inhouden dat ze aan de verantwoordelijke instantie, bv. het Hoogheemraadschap, het energiebedrijf, de milieudienst, de woningcorporatie of aan de eigen buitendienst waren doorgegeven. Echter, bij deze 12 werd geen terugmelding (brief, e-mail of telefoontje) naar de melder aangetroffen.

7 Meldingen waren als afgedaan genoteerd, waarbij wel een aantekening werd aangetroffen van een reactie naar de melder. In al deze 7 gevallen betrof het een brief, waarvan er één werd voorafgegaan

door een telefonische uitleg. Alle brieven zijn op de termijn van enkele dagen in reactie op de melding verstuurd.

Van de 19 gevallen die waren afgehandeld was slechts in 4 gevallen aangegeven wat de afhandeling van de melding inhield (waarvan 2 met en 2 zonder terugkoppeling aan melder).

Er is dus geen sprake van een eenduidige werkwijze.

Overigens wordt over de gehele lijst van meldingen in Corsa over 2011, waaruit de steekproef is genomen, nog het volgende opgemerkt.

In 2011 zijn 9 zaken geregistreerd als 'niet afgehandeld'. Één hiervan een misgelopen doordat er geen overdracht heeft plaatsgevonden t.g.v. een langdurige vacature na pensionering van de behandelende ambtenaar. Acht van de negen gevallen zijn terug te voeren op het systeem. Twee daarvan doordat ze wel blijken te zijn afgehandeld, maar in het systeem niet als zodanig zijn geregistreerd. De applicatiebeheerder van Corsa onderzoekt hoe dit heeft kunnen gebeuren. Zes gevallen zijn in Corsa wel geregistreerd, maar de achterliggende informatie (meldingen evt. document) is niet zichtbaar, c.q. niet te openen en er is derhalve ook geen behandelaar toegekend. N.a.v. de vragen van de RKC onderzoekt ook in deze gevallen de applicatiebeheerder hoe dit kan gebeuren.

Enquête bij burgers a.h.v. de steekproef

Teneinde een idee te krijgen hoe de behandeling en afhandeling van meldingen bij de burgers overkomt, is een enquête uitgezet. In de enquête worden enkele vragen gesteld aan burgers die in 15 willekeurig gekozen weken een melding hadden gedaan of een klacht ingediend. Van de indieners was een emailadres of postadres bekend doordat dit was genoteerd bij de registratie van de melding/klacht. Alvorens deze indieners te benaderen is bij de afdeling Publiekszaken getoetst of het gebruik van de adresgegevens voor dit doel zich verhoudt met de Privacywetgeving. Toen dit positief werd beantwoord zijn de indieners door de RKC met hulp van het secretariaat van de gemeente aangeschreven.

De steekproef van de 15 willekeurig gekozen weken betrof 10 weken uit de Corsa-registratie over 2011 alsmede 3 weken m.b.t. Openbare Orde & Veiligheid en 2 weken m.b.t. Openbare ruimte en Groen uit de Dimpact-registratie van december 2012. Het totaal aantal meldingen in deze weken was 42. Van 31 hiervan was via de registratie van de melding een post- of emailadres bekend. Deze hebben een brief ontvangen met een korte vragenlijst (zie achteraan deze tekst). Het betrof weliswaar een beperkt aantal (31), maar dat maakt bijna 10% uit van het totaal van meldingen. Daarmee geven de reacties volgens de RKC een redelijk representatief beeld. Overigens heeft de RKC geconstateerd, dat van alle meldingen die in de enquête zijn meegenomen slecht een 10-tal een zaak van handhaving betreft. Deze zijn op twee na afgehandeld; één is aangehouden en één is nooit in behandeling gekomen.

Het resultaat van de enquête was 14 reacties met een gemiddelde waardering van 5,5 (op een schaal van 10). Één gaf aan zich niet meer te herinneren dat hij een klacht had ingediend, zeven reacties gaven een positieve waardering (gemiddeld cijfer 7) en zes een negatieve (gemiddeld cijfer 3,6). Opvalt, dat slechts in 7 gevallen (waarvan 5 met een positieve waardering en 2 met een negatieve) de melding naar de mening van de respondent ook daadwerkelijk in behandeling is genomen. In 6 van deze gevallen was ook het resultaat herkenbaar, in één geval niet. Wat verder opmerkelijk is, dat minder dan een kwart van de indieners (23%) een terugmelding heeft ontvangen. Op de vraag of ooit, een melding of klacht niet is aangenomen, dus ook niet geregistreerd en ook nooit in behandeling kon worden genomen, antwoordt niemand bevestigend. In totaal maken 7 respondenten opmerkingen over de behandeling.

Er is één positieve opmerking gemaakt: klacht is snel afgehandeld.

De aard van de negatieve opmerkingen betreft:

- er is niets mee gedaan (3x),
- lang wachten, resp. vriendelijk (telefonisch) in ontvangst genomen, maar zelfs na meerdere herinneringen niets mee gedaan (3x),
- afhandeling en terugmelding afhankelijk van de behandelende ambtenaar (1x),
- uitvoering van klacht over gebrekkig onderhoud halverwege gestopt en zelfs na nieuwe klacht en brief met toezegging niet afgerond (1x).

Belangrijkste bevindingen betreffende meldingen of klachten samengevat

Meldingen die betrekking hebben op tijdelijke vergunningen voor gebruik van openbare ruimte, kunnen niet via het dossier worden achterhaald. Deze worden – voor zover aanwezig - slechts één jaar bewaard. Dit is vooral te wijten aan de handelwijze om klachten over of verzoeken tot (onthefing voor) tijdelijk gebruik van de openbare weg in overleg met de toezichthouder mondeling af te doen, geen controle op uit te oefenen en geen aantekening van te maken in het dossier. Om meldingen – voor zover mogelijk - aan een vergunning te relateren, moeten ze met de hand worden gescreend.

In bijna 80% van de gevallen is de inhoud van de wijze van afhandeling van meldingen niet uit het registratiesysteem Corsa te achterhalen. De RKC constateert, dat op basis van de registratie en beschikbare documenten geen oordeel valt te trekken over wat het resultaat is van de afhandeling van de melding. De 'kale' kwalificatie 'afgehandeld' biedt naar de mening van de RKC onvoldoende informatie voor inzicht en beheersing van het proces. In ieder geval is de informatie niet toereikend om de vraag te beantwoorden of het gemelde probleem ook daadwerkelijk opgelost en het zich op korte termijn niet onverwachts weer kan voordoen.

Van alle meldingen die in Corsa zijn geregistreerd was in ca. een derde van de gevallen, waarin terugkoppeling naar melder werd gedaan, de inhoud van de reactie via Corsa niet te achterhalen. Ook is – los van of er een terugmelding heeft plaats gevonden - niet duidelijk wat de burger van de afhandeling merkt, c.q. ondervindt.

Wat we verder constateren, is dat de gemiddelde waardering van de behandeling van klachten en meldingen laag is (5,5) en het regelmatig voorkomt dat klachten/meldingen in ontvangst worden genomen, maar

- er geen terugmelding plaats vindt,
- er geen resultaat van de behandeling wordt herkend,
- er sprake lijkt te zijn van enige willekeur (na herinneringen nog geen resultaat, behandeling persoonsafhankelijk en ondanks toezegging uitvoering niet afgemaakt).

Duidelijk is, dat in de registraties in ieder geval consequent en goed moet worden ingevuld of en hoe een melding is afgehandeld. Dat is wat anders dan wat nu in de meeste gevallen 'afgehandeld' betekent, nl. in behandeling genomen of doorverwezen. Ook moet in geval van overlast of onveilige situaties consequent worden vermeld op welke wijze en met welke inhoud het opvolgen van de melding naar de melder is teruggekoppeld.

Bovendien leidt het werken met twee systemen naast elkaar (Corsa en Dimpact) niet tot overzichtelijkheid en een adequate opvolging en bewaking van de afhandeling van meldingen en klachten. In het ene systeem staat in veel gevallen informatie die in niet in het andere systeem voorkomt. Dit werkt onduidelijkheid en verwarring en kan leiden tot het niet adequaat kunnen opvolgen van een melding of klacht.

Bovendien bestaat er geen werkinstructie hoe en m.b.v. welk systeem bewaking van de voortgang van het proces en controle op het resultaat plaats vindt.
Een koppeling tussen beide systemen en een werkinstructie worden node gemist.

Vragenlijst Handhaving

Toelichting: deze vragen gaan uw klacht(en) of melding(en) betreffende Openbare Orde en Veiligheid of de Openbare Ruimte die u in 2011 of 201 bij de gemeente heeft ingediend. Deze zijn ontvangst, geregistreerd en – als het goed is - in behandeling genomen.

1. Hoe vindt u dat er met uw melding(en) of klachten m.b.t. de Openbare orde of Openbare Ruimte is omgegaan? Wilt u een cijfer geven tussen 1 en 10, waarbij 10 zeer goed is en 1 zeer slecht.
Uw cijfer:.....
2. Is – voor zover u zelf hebt kunnen nagaan – uw klacht of melding ook aangepakt? JA/NEE *)
Zo ja, heeft die aanpak tot een voor u herkenbaar of tastbaar resultaat geleid? JA/NEE *)
3. Heeft u over uw klacht of melding iets terug gemeld gekregen van de gemeente? JA /NEE *)
Zo ja, in welke vorm heeft u daarover iets vernomen? BRIEF/EMAIL/TELEFOON/ANDERS *)
Waaruit bestond deze terugmelding? Melding van aanpak/voortgang/afhandeling/anders *)
4. Heeft u of iemand die u persoonlijk kent wel eens een klacht of melding gedaan die door de gemeente niet in ontvangst is genomen? JA/NEE *)

Zo ja, weet u waarom deze klacht of melding niet in behandeling is genomen?
Graag uw toelichting in enkele woorden:
.....
.....
5. Heeft u of iemand die u persoonlijk kent wel eens een klacht of melding gedaan, die door de gemeente is aangenomen en waar u nooit meer iets van heeft vernomen? JA/NEE *)
6. Wilt u nog iets opmerken over het systeem van klachten en meldingen van de gemeente of over dit onderzoek? Wilt u dit in enkele woorden opschrijven?
.....
.....

Wij danken u hartelijk voor uw medewerking aan het onderzoek.

*) wilt u doorstrepen wat NIET van toepassing is?

BIJLAGE 4

Dossieronderzoek (horend bij hoofdstuk 3)

Dossier-nr. HH	Omschrijving	Bron start	Resultaat/overwegingen Handhaving/status	Procesbeschrijving	Bijzonderheden
2009069	Illegale bewoning achtertuin	Bestemmingsplan; constatering	Geen/de facto gedoogd. Advies: RO niet handhavend optreden omdat overschrijding < 17/4/'98; markeerpunt luchtfoto. Afgesloten dossier.	Verslag van waarneming/1 ^e controle. Zie checklist	Geen besluit/beschikking
2009078	Illegale bewoning e/o gebruik bijgebouwen	Niet conform vergunningbeleid; niet geregistreerd in GBA	VvW 29/9/'10 Controle last onder dwangsom. Voldaan aan lastgeving/beschikking. Afgesloten dossier.	Checklist	Betreft hetzelfde object maar zijn wel verschillend wat handhavingsgrond betreft. De huurders/bewoners en andere belanghebbende zijn wel dezelfde.
2010001	Vestiging massagesalon/ sekssalon	Melding 2010-02 gem. Almere. Bestemmingsplan "Het Lint".	Gezien verbod bestemmingsplan + overlast handhavend optreden. VvW Controle definitieve beschikking 23/9/'10 Afgesloten dossier.		
2011011	Bouw/aanleg van steigers/vlonders zonder vergunning	Constatering bouwinspecteur; bouw is niet vergunningsvrij. Bestemmingsplan woon/waterfunctie.	Deels vallen de bouwwerken, geen gebouwen zijnde onder bestemming wonen en voldoen hieraan. Legalisatie is mogelijk/aanvragen. Deels vallen deze onder bestemming Water/Natuur en zijn hiermee in strijd; advies handhavend optreden.		
2011013	Idem		Status: lopend dossier		Deze 3 dossiers betreffen in feite dezelfde handhavingszaak. Gelijke procesgang en resultaat
2011014	Idem				
2011018	Horeca-aangelegenheid	Klik/klacht via Nationaal (branche	Bestemmingsplan. Voorts geldt dat het gebouw is verkocht onder bepaalde	Dient nog gecheckt te	Bij het dossieronderzoek moest

		Horeca) Bureau Eerlijke Mededinging en vervolgens publiciteit. En vervolgens onderzoek ter plekke en vaststelling.	voorwaarden aan Stadsherstel waarbij geen Horecafunctie is overeengekomen.	worden met origineel dossier.	teruggevallen worden op een niet volledig dossier waarin ook een origineel ondertekend exemplaar (maar een pc-print hiervan) van een brief ontbrak. Uit reacties van SH bleek dat de desbetreffende brief destijds ontvangen was. Mogelijkerwijs geldt dit voor meer formele notities. Dit kopiedossier is door de afdeling na verzoek van de RKC om informatie samen-gesteld, omdat het originele dossier onvindbaar was.
2009098	Zuideinde 69/Grietje Tump Diversen (trouwlocatie/horeca/ parkeer)	Inspectie en aanvraag. Strijdigheden met bestemmingsplan.	Afwijzend omdat niet voldaan wordt aan bestemmingsplan en andere gemeentelijke voorschriften. De procedure loopt t/m eis tot handhaving onder dwangsom		
2010019	Illegale bewoning en gebruik steigers Zuideinde 69/Grietje Tump	Idem.	Afwijzend omdat niet voldaan wordt aan bestemmingsplan. Zoals ook in het dossier is te lezen, staat dit haaks op de overdracht van SH Asd Nrd aan Landsmeer (i.h.k.v. herinrichting gemeentegrens en de overdracht van dossier). In deze overdracht staat GT als		Er is veel publiciteit en commotie rondom GT. Ook loopt er een juridische procedure aangespannen door eigenaar waarbij de

			museum en woonhuis genoemd.		gemeente gedaagde is.
B&W 20120131 /5 B&W 20120124 /4 B&W 20111101 /44	B&W/Raad behandeling van bewoning/ museum Grietje Tump. B&W- stukken +correspond+ge spreksverslagen	Dit betreft meer de politieke en bestuurlijke stukken en voorleggers die op deze zaak betrekking hebben.			Zie hierboven