

Verslag Ronde tafel bijeenkomst 25 maart 2010 "Handhaving door gemeenten"

Aanwezig: de heer mr. D. Allewijn (rechter en mediator), mevrouw G. Bekman (directeur Bureau Nationale ombudsman), de heer mr. R.J.M. van de Bogert (directeur/ regionaal inspecteur VROM), de heer dr. A.F.M. Brenninkmeijer (Nationale ombudsman), de heer I. Busser (wethouder gemeente Venray), mevrouw I. Diks (wethouder gemeente Leeuwarden), de heer mr. F.J.W.M. van Dooren (substituut-ombudsman), de heer prof. mr. B.J. van Eetkhoven (hoogleraar staat- en bestuursrecht), mevrouw mr. drs. I. Haisma (directeur CCV), de heer H. Hutten (wethouder gemeente Staphorst), mevrouw mr. W.M. de Jongste (projectleider Bureau Nationale ombudsman) mevrouw W. Kol (gemeentelijke ombudsman Groningen), mevrouw drs. R. van der Velden (beleidsmedewerker BZK), de heer drs. C.J.G.M. de Vet (directieraad VNG), de heer E.H. van Vliet (burgemeester Lansingerland), de heer mr. W.J. Willems (wethouder gemeente Breda), de heer mr. G.P.I.M. Wuisman (directeur Stab).

Inleiding

De bijeenkomst gaat van start met een fragment uit het Netwerk programma 'Kafka in de polder'. Na de vertoning van dit fragment, geven de aanwezigen vanuit hun eigen expertise en werkgebied een eerste reactie op het onderwerp en op het discussiestuk. De Nationale ombudsman stelt daarbij de aanwezigen de vraag wat ervaren knelpunten zijn.

Eerste reacties op het discussiestuk

Uit de reacties komt naar voren dat de verwachtingen van de burger ten opzichte van de gemeente als het gaat om handhaving vaak te hoog gespannen zijn. De gemeente kan niet altijd de rol spelen of de oplossing brengen die de burger voor ogen heeft. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat de gemeente meerdere belangen af moet wegen en met het gegeven dat de handhaving capaciteit begrensd is en dus per definitie vraagt om keuzes te maken.

Om de burger niet onnodig teleur te stellen is verwachtingenmanagement belangrijk. Dat betekent dat vanaf het eerste contact tussen gemeente en burger zorgvuldig en volledig informatie moet worden verstrekt en dat aan burgers kenbaar gemaakt moet worden hoe handhaving werkt. (Dat past bij handhaving als een vorm van dienstverlening). Zo weten burgers vaak niet dat naast of in plaats van handhaving ook sprake kan zijn van legalisatie.

Enkele aanwezigen merken op dat het integraal organiseren van de handhaving in de gemeente een nieuwere ontwikkeling is. Integraal handhaven wil zeggen dat de diensten die zijn belast met handhaving en toezicht op grond van een integraal programma werken. Ook de preventieve maatregelen komen daarbij aan bod. Daarbij is de gedachte

dat toezicht en handhaving als stok achter de deur gelden bij op de naleving gerichte maatregelen.

Ook kan integraal georganiseerde handhaving inhouden dat er sprake is van samenwerking binnen de regio. Over de ontwikkeling van regionale uitvoerings- en handhavingdiensten zijn de meningen evenwel verdeeld.

Verder wordt opgemerkt dat gemeenten soms een handhavingsschroom lijken te hebben. Dat zou kunnen liggen aan hun eigen belangen. Het stappenplan dat gemeenten doorlopen voordat daadwerkelijk tot handhaving wordt overgegaan heeft een averechts effect omdat men in (langlopende) procedures blijft hangen. Er wordt in dit verband een citaat aangehaald van een van de aanwezigen, een wethouder: 'Als we tot handhaving komen beschouwen we dat als een tekortkoming van onszelf'.

Opgemerkt wordt dat de overheid in handhavingskwesties vaak te maken heeft met twee partijen (burgers of bedrijven): een driehoeksverhouding. In deze verhouding moet de overheid eigenlijk van onberispelijk gedrag en neutraal zijn maar de overheid heeft ook haar eigen belangen en (wettelijk geregelde) taken en verantwoordelijkheden. Gezien die taken en verantwoordelijkheden is zij per definitie niet neutraal. Zij kan dan ook bijna niet door beide partijen als neutraal worden gezien, terwijl dat wel belangrijk is in de samenleving. Het is aan te bevelen om in dergelijke kwesties op zoek te gaan naar het ongenoegen dat achter het handhavingconflict ligt en dat aan te pakken en op te lossen. Aansluitend wordt gesteld dat de gemeente niet moet denken vanuit het conflict maar moet luisteren naar de burger en moet uitzoeken wat er achter het conflict zit. Het goed luisteren kan ook leiden tot intrekking van het bezwaar of de klacht. Ook een goed functionerende klachtprocedure kan leiden tot oplossingen van het conflict. Er is volgens de aanwezigen momenteel sprake van veel onnodige escalatie.

Verder wordt opgemerkt dat de gemeente pro-actief moet werken en transparant moet zijn over het traject dat wordt doorlopen en het tijdpad dat is gemoeid met handhaving.

In verband met het verwachtingenmanagement wordt aangegeven dat de gemeente haar eigen regels serieus moet nemen. De gemeente moet daadwerkelijk in actie komen als die regels worden overtreden. Als de gemeente bijvoorbeeld een dwangsom oplegt die niet wordt betaald, moet zij direct overgaan tot inning van die dwangsom en het niet op z'n beloop laten.

De handhaving capaciteit bij gemeenten is lang niet altijd voldoende. Dit leidt tot problemen, zeker als daardoor gedurende langere tijd wordt gedoogd. Een probleem van gedogen is, is dat het een gevoel van onrechtvaardigheid bij de burger kan oproepen. Zeker als die burger bijvoorbeeld geen bouwvergunning heeft gekregen terwijl een ander illegaal bouwt en het wordt gedoogd. Nog erger is het als er vervolgens voor het illegale bouwwerk een legalisatietraject wordt ingezet.

Aangegeven wordt dat er tegenwoordig een ander bestuurscultuur heerst dan voorheen. Daar waar een uitspraak van de Raad van State in het verleden werd opgevolgd, gebeurt

dat nu niet meer zonder meer, maar wordt de uitspraak het onderwerp van politiek debat. De politieke bestuurscultuur is nu belangrijker dan het nakomen van rechterlijke uitspraken. Voor de burger is dat geen (juridische) oplossing van zijn probleem.

Er wordt opgemerkt dat er een zeker spanningsveld zit tussen enerzijds een strikte toepassing (en dus handhaving) van de regels en anderzijds het vertrouwen dat in de burger wordt gesteld dat hij de regels correct naleeft. De aanwezigen zijn van mening dat een strak handhavingsbeleid door gemeenten nalevingsgedrag bij burgers bevordert. Als een regel wordt vastgesteld, moet die ook voor iedereen gelden. In de preventieve sfeer kunnen gemeenten veel winst behalen door bij het opstellen van het handhavingsbeleid goed te bedenken hoe groot de kans is dat de regel wordt nageleefd en hoe die naleving kan worden bevorderd. Het gaat dan om gedragsbeïnvloeding van de burger. Als blijkt dat de kans klein is dat de regel zal worden nageleefd, kan de gemeente zich ook afvragen of de regel dan wel in het beleid moet worden opgenomen. Een andere oplossing in preventieve sfeer is het in overleg gaan met de betrokkenen, het liefst zo vroeg mogelijk in het traject. Het blijkt dat er in goed overleg vaak heel veel mogelijk is waardoor onnodige escalatie door juridische procedures kan worden voorkomen.

Burgers weten niet altijd wat ze willen vragen als ze bij de gemeente aankloppen: willen ze een klacht of een verzoek om handhaving indienen? Gemeenten zouden daarom meer moeten nadenken over de aanpak van signalen van burgers. Bijvoorbeeld eerst een telefoontje met de burger om na te gaan wat wordt gevraagd in plaats van direct een handhavingsprocedure starten.

Voor gemeenten is het altijd zoeken naar een goed evenwicht tussen leefbaarheid en levendigheid in de gemeente. Als bijvoorbeeld de hele wijk een feest wil waarbij de geluidsnorm wordt overtreden, moet je dan gaan handhaven? Aan de andere kant is er misschien één wijkbewoner die het feest niet wil maar niet durft te klagen.

Bespreking van de knelpunten

In het discussiestuk wordt een inventarisatie gegeven van de knelpunten voor burgers en voor gemeenten bij handhaving. De aanwezigen wordt gevraagd om aan te geven welke daarvan volgens hen het grootste en op één na grootste knelpunt is.

Het merendeel van de aanwezigen noemt als grootste knelpunt voor *burgers* het feit dat hun verwachtingen niet uitkomen. Het feit dat de uitspraak van de rechter geen beslechting is van het geschil is volgens hen het op één na grootste knelpunt.

De meeste aanwezigen zien voor *gemeenten* vooral de politieke dimensie van handhaving als grootste knelpunt. Het dilemma tussen het hanteren van prioriteiten en de beginselplicht tot handhaving is volgens hen het op één na grootste knelpunt voor gemeenten.

Zie bijlage 2 voor een volledig overzicht van de reacties.

Verder wordt de aanwezigen gevraagd een knelpunt voor de burger en/of gemeente op te schrijven dat naar hun mening nog niet is genoemd. De resultaten daarvan zijn opgenomen in bijlage 3 bij dit verslag.

Naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten wordt aangegeven dat er eigenlijk altijd sprake is van tegengestelde belangen waarbij het bijna niet te voorkomen is dat er één partij teleurgesteld wordt. Hoewel het juridische instrumentarium de -over het algemeen langdurige- procedures ordent, is de ervaren teleurstelling niet te ordenen. Die teleurstelling is voor de burger echter de dagelijkse realiteit.

De dienstverlening van de gemeenten lijkt, vanuit het gezichtspunt van de burger, niet gericht op handhaving maar gericht op legalisatie. Zo bezien geeft het juridische instrumentarium de overtreder ook veel macht. Als de gemeente constateert dat er gehandhaafd moet worden (en de verzoeker dus zijn recht wil doen gelden) kan de overtreder de daadwerkelijke handhaving lange tijd vertragen door zelf ook juridische procedures te starten. Ook bij legaliseren speelt dit probleem; zo kan de overtreder bijvoorbeeld telkens een verkeerde aanvraag indienen.

Juridische procedures kosten erg veel geld, tijd en leveren frustratie op. Een andere aanpak die wordt genoemd door de aanwezigen is om het gesprek aangaan en om te proberen de betrokkenen uit hun 'loopgraven' te halen en gezamenlijk tot een oplossing te komen. Juist omdat er altijd een partij teleurgesteld zal zijn, is het noodzakelijk dat er een gebaar naar die partij wordt gemaakt (investeren in het opbouwen van contact en vertrouwen) om ook deze partij er bij te halen, en de juridische chicanes te voorkomen.

Capaciteit en achterstanden in de handhaving zijn voor gemeenten ook een probleem. Het programmatisch handhaven helpt om de beschikbare capaciteit beter in te zetten maar dan ook zijn er incidenten die enorm veel capaciteit kosten.

Het wegwerken van achterstanden zou idealiter naast de reguliere handhaving plaats moeten vinden. Als dit door een apart team wordt gedaan, geeft dat de gemeenten de ruimte om de structurele handhavingcapaciteit beter in te zetten zodat het handhavingsbeleid beter kan worden nageleefd.

Een belangrijk knelpunt voor gemeenten is de politieke dimensie. Politieke belangen worden steeds meer een factor in het bestuursprocesrecht. Politieke druk maakt objectiviteit onmogelijk, leiden soms tot willekeur. Ook de positie van de gemeenteraad versus de positie van het college speelt een rol.

De Nationale ombudsman stelt samenvattend dat de verwachtingen van de burger vaak niet uitkomen. De weg via het juridisch instrumentarium houdt niet de beslechting van het geschil in. En de juridische mogelijkheden van de overtreder werpen belemmeringen op voor de gemeente die wil handhaven. Daarnaast speelt de politieke agenda een rol.

Om te voorkomen dat de burger in zijn verwachtingen wordt teleurgesteld, moet de gemeente helderheid verschaffen over wat (juridisch) wel en niet kan. Verder is een gesprek met alle betrokkenen om zo tot een oplossing te komen is aan te bevelen.

Met richtsnoeren voor de gemeenten voor het omgaan met handhavingsverzoeken, waar een aanzet voor is gegeven in het discussiestuk, wil de Nationale ombudsman de behoorlijkheid expliciteren.

Bespreking van de richtsnoeren

Naar de mening van de aanwezigen zijn de richtsnoeren teveel op het proces gericht in plaats van de inhoud. Er zijn echter al meer dan voldoende procesregels in het bestuursrecht te vinden.

Wat mist is de stelling dat de gemeenten gewoonweg een plicht tot handhaving hebben en dat de burger er recht op heeft dat de gemeente handhaaft. Hier zou de ombudsman kunnen helpen om er meer vorm en inhoud aan te geven.

Hier wordt tegenin gebracht dat sommige situaties niet worden gehandhaafd omdat er geen klachten zijn of omdat handhaving van alle overtredingen simpelweg onmogelijk is vanwege geld- en capaciteitsgebrek. Wel zou er een plicht tot het opstellen van handhavingsbeleid moeten zijn. In dat beleid wordt dan vastgelegd wat wel en niet wordt gehandhaafd. Daarbij moeten onvermijdelijk prioriteiten worden gesteld. Ook wordt opgemerkt dat het aanbeveling verdient het beleid jaarlijks aan te passen om het actueel te houden.

Handhavings*beleid* werkt volgens sommigen dus beter dan *handhavingsplicht*. Hierover wordt opgemerkt dat er een grijs gebied is als het gaat om handhaving. Dat grijze gebied is ook nodig omdat niet iedere handhavingskwestie in zwart/wit situaties is in te delen. Immers, de gemeente heeft naast de opdracht tot handhaven ook de opdracht tot leefbaar houden. Dat grijze gebied moet niet gejuridiseerd worden, wel zouden er gedragsregels opgesteld kunnen worden over de afwegingen en handelingen van de gemeente als het gaat om het grijze gebied. Van het bestuur mag worden verwacht dat er stelselmatig, zorgvuldig en objectief wordt opgetreden.

Door één van de aanwezigen wordt uiteen gezet dat het bestuursrecht niet alles oplost in handhavingskwesties, het is wat dat betreft tandoos. Opvallend is dat partijen die daar de middelen voor hebben via het civiele recht vaak wel de kwesties kunnen oplossen. Om de keten bestuursrechter - bestuur effectief te maken zou de bestuursrechter moeten kunnen ingrijpen in de bevoegdheid van het bestuursorgaan.

De uitspraken van de Raad van State worden door gemeenten ook niet zonder meer opgevolgd, daarin zouden gemeenten iets moeten gaan veranderen. Alleen het opstellen van een handhavingsbeleid is niet genoeg. Gemeenten zouden hun wettelijke verplichtingen serieus moeten nemen en een burger niet zomaar 'weg laten komen' met een overtreding. Daarbij is het ook van belang om het opgestelde handhavingsbeleid consequent uit te voeren. Als burgers weten dat er daadwerkelijk gehandhaafd wordt, bevordert dit het nalevingsgedrag (strikte handhaving als preventie). Als er bijvoorbeeld een dakkapel wordt geplaatst zonder vergunning moet de gemeente eisen dat de burger die kapel verwijdert in plaats van twee jaar lang met een legalisatieprocedure bezig te zijn.

Als voorbeeld wordt het handhavingsbeleid in San Francisco genoemd voor wijken met een beschermd stadsgezicht. Niet alleen wordt daar zeer strak op gehandhaafd, de burger kan ook rechtstreeks naar de rechter stappen als de gemeente de handhaving erbij laat zitten.

De aanwezigen zijn echter niet voor een 'zero tolerance' aanpak als het gaat om handhaving, dat is ook in strijd met de vereiste belangenafweging. Wel zou er goed moeten worden nagedacht over de vraag welke regels afgeschaft of gewijzigd zouden kunnen worden omdat die regels in de praktijk niet handhaafbaar blijken te zijn. Daarbij komt ook dat juridische procedures vaak escalerend en verhardend werken. Het conflict moet juist klein blijven en dat kan door al heel snel het gesprek aan te gaan met de betrokkenen. Informeel overleg leidt volgens de aanwezigen vaak tot de oplossing van het probleem. Echter niet alle gemeenten zijn voldoende van de middelen die daarvoor bestaan op de hoogte.

Verder wordt ingebracht dat bekend is dat als de pakkans hoger is, er minder overtredingen plaatsvinden. Door de inzet van informatie, bijvoorbeeld wijkpanels, zouden burgers moeten 'verleid' worden om de regels te volgen.

De Nationale ombudsman vat het besprokene samen en komt tot drie belangrijke punten:

- de regels die zijn vastgelegd in het handhavingsbeleid worden gewoon nageleefd, de gemeente laat niet met zich sullen.
- het conflict moet niet groot gemaakt worden met juridische procedures, zo vroeg mogelijk in het traject een gesprek met alle betrokkenen helpt.
- een telefoontje naar de overtreder om te vragen wat er speelt en waarom in strijd met de regels wordt gehandeld helpt (de gemeente laat dan ook niet met zich sullen).

In reactie hierop wordt aangegeven dat het loont om voorafgaand aan het opstellen van een handhavingsbeleid goed na te denken over wat je wel en niet wil handhaven en welke stijl je wilt toepassen. Ook moet de gemeente duidelijk de grenzen aangeven en de instrumenten gebruiken die het beste bij de situatie passen (bijvoorbeeld buurtbemiddeling bij een buurtconflict).

De vraag die hierbij opkomt, is waarom gemeenten het nog niet op die manier aanpakken. Dit is waarschijnlijk zo omdat gemeenten nog relatief onervaren zijn met een dergelijke werkwijze. De gemeenteambtenaren moeten een omslag maken: van het handelen vanuit de regeltoepassing naar het handelen vanuit dienstverlening, luisteren naar de burger en samen met de burger nadenken over de beste aanpak.

Een andere problematiek betreft niet handhaafbare regelgeving. Als voorbeeld wordt de geluidsoverlast van het HSL-traject genoemd omdat er ongeschikte treinstellen over rijden of de overlast door testvluchten van helikopters door Defensie. Hier speelt de rijksoverheid een belangrijke rol. De rijksoverheid moet van tevoren goed nadenken over de regelgeving en of het te handhaven is. Burgers verwachten van de overheid dat zij haar eigen regels handhaaft. Dat treft ook de gemeenten, burgers kloppen daar als

eerste aan als zij overlast ervaren. Als de gemeente niets kan doen en de rijksoverheid doet ook niets, is dat funest voor het vertrouwen van de burger in de gehele overheid.

Samenvatting en conclusies

Afsluitend vraagt de Nationale ombudsman aan de aanwezigen wat oplossingen zouden kunnen zijn voor de problematiek rond handhaving en wat de Nationale ombudsman daarin zou kunnen betekenen.

Genoemd worden:

- een goed handhavingsbeleid met maatschappelijk draagvlak en een daarbij passende ambtenarencultuur;
- een effectieve inzet van de beschikbare middelen;
- transparante procedures;
- de handhaving moet gescheiden zijn van de politieke cultuur.
- regionale uitvoeringsdiensten zijn (daarbij) geen panacee.

De aanwezigen zijn van mening dat een goede en vroegtijdige communicatie tussen alle betrokken partijen zeer belangrijk is. De gemeente moet ook leren luisteren naar wat de burger nu eigenlijk wil. Dat is iets anders dan de formele 'hoorplicht' die in de juridische procedures geldt.

Het managen van de verwachtingen speelt hierbij ook een belangrijke rol.

Wat kan helpen in het kader van de communicatie is dat gemeenteambtenaren meer 'de straat op gaan' en dus weten wat er in de wijken speelt.

De Nationale ombudsman zou kunnen bijdragen aan het bewustzijn bij de professionals om het bestaande instrumentarium (want er is al heel veel, zowel juridisch als niet juridisch, zoals gedragsbeïnvloeding) goed te gebruiken. Hierbij kan ook gekeken worden naar alternatieven in de preventieve sfeer. Bijvoorbeeld de aanvrager van een bouwvergunning vragen of hij er met zijn burens over heeft gesproken en wat zij van de voornemens vinden.

De Nationale ombudsman zou de bestaande kennis (regelgeving, handhavingsbeleid, handhavingsuitvoering, conflictoplossing), kunnen bundelen en ordenen en onder de aandacht bij gemeenten brengen. Eenvoud en hanteerbaarheid zou daarbij in acht moeten worden genomen. Daarbij kan worden gedacht aan het opstellen van een wijzer, zoals hij in eerdere onderzoeken heeft gedaan. Zo'n wijzer zou verder gebracht kunnen worden dan de gemeenten, zodat de burgers daar ook iets aan hebben. Die wijzer zou gemeenten kunnen helpen bij moeilijke gevallen en tegelijkertijd kan het dienen als een toetsingskader. Wel moet er ruimte blijven voor de eigen (organisatie)structuur en (bestuurs)cultuur van de gemeenten.

Tot slot

De Nationale ombudsman dankt de aanwezigen voor de bijdragen en zegt dat de verslaglegging van deze bijeenkomst aan de aanwezigen wordt toegezonden met het

verzoek om de tekst te bezien op feitelijke onjuistheden. Een gecorrigeerde versie van het verslag zal als bijlage bij de eindrapportage worden gevoegd.