



Rekenkamercommissie Coevorden

Toezicht en handhaving

in het ruimtelijk domein

Coevorden, maart 2019

Eindrapport

colofon

Rekenkamercommissie Coevorden:

- Derk ten Berge
- Roel de Boer, voorzitter
- Henk Bouwers
- Jeroen Kos
- Mark Rouw

Ambtelijke ondersteuning rekenkamercommissie:

- Carel Horstmeier (tot 1-2-2019)
- Johan Kok (vanaf 1-2-2019)
- Paulien Nakken

Opstellers rapport:

- Christine Veen (Pro Facto)
- Heinrich Winter (Pro Facto)



Adres:

Gemeente Coevorden
Rekenkamercommissie
Postbus 2
7740 AA Coevorden
T 14 0524
E rekenkamer@coevorden.nl
I www.coevorden.nl/rekenkamer

Inhoud

INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING ONDERZOEK	1
1.2 ONDERZOEKSVRAAG- EN THEMA'S	2
1.3 AFBAKENING/BEGRIPPEN	2
1.3.1 Het ruimtelijk domein	2
1.3.2 De begrippen toezicht en handhaving	3
1.3.3 Samenwerking met andere organisaties	3
1.4 LEESWIJZER	3
TOEZICHT EN HANDHAVINGSBELEID	4
2.1 INLEIDING	4
2.2 TOEZICHT- EN HANDHAVINGSBELEID IN COEVORDEN	4
2.2.1 Het meerjarenbeleidsplan	6
2.2.2 Het uitvoeringsprogramma	6
2.3 DOELSTELLINGEN EN PRIORITEITEN	8
2.3.1 Doelstellingen	8
2.3.2 Prioriteiten	9
2.4 STRATEGIEËN	12
2.4.1 Afhandelen meldingen en handhavingsverzoeken	12
2.4.2 De verschillende strategieën	13
TOEZICHT EN HANDHAVING – DE GEMEENTELIJKE PRAKTIJK	15
3.1 INLEIDING	15
3.2 ORGANISATIE	15
3.2.1 De gemeentelijke organisatie	15
3.2.2 Capaciteit	16
3.3 UITVOERING	19
3.3.1 Bestuurlijke betrokkenheid	19
3.3.2 Werkwijze	19
3.3.3 Handhavingscultuur	24
3.3.4 Best practises en knelpunten	24
3.3.5 Provinciaal toezicht	26
3.3.6 De Omgevingswet	26
TOEZICHT EN HANDHAVING DOOR DE RUD EN VRD	28
4.1 INLEIDING	28
4.2 RUD	28
4.2.1 Mandaat	28
4.2.2 Werkwijze	28
4.2.3 Capaciteit	29
4.2.4 Kwaliteit	29
4.2.5 Normnaleving	29
4.2.6 Omgevingswet	29
4.3 VEILIGHEIDSREGIO	29
4.3.1 Takenpakket	29
4.3.2 Werkwijze	29

4.3.3.	<i>Omgevingswet</i>	30
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN		31
5.1	TOEZICHT- EN HANDHAVINGSBELEID	31
5.2	DOELSTELLINGEN EN PRIORITEITEN	31
5.3	ORGANISATIE EN UITVOERING	32
5.4	SAMENWERKING MET ANDERE ORGANISATIES: TOEZICHT EN HANDHAVING DOOR RUD EN VRD	34
5.5	SLOTCONCLUSIE	35
5.6	AANBEVELINGEN	37
BESTUURLIJK WEDERHOOR		38
NAWOORD		41
BIJLAGE 1: DEELVRAGEN PER ONDERZOEKSTHEMA		42
BIJLAGE 2: ONDERZOEKSAANPAK		43
BIJLAGE 3: NORMENKADER		45

Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het gemeentebestuur van Coevorden is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel verschillende regels. Denk daarbij aan formele wetgeving, gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. Regels worden gesteld om bepaalde doelen te bereiken bijvoorbeeld ten aanzien van leefbaarheid, veiligheid en gezondheid in de gemeente. Goede naleving is een voorwaarde voor het bereiken van deze doelen. De gemeente Coevorden verleent gemiddeld elk jaar tussen de 150 en 200 omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen. In de jaren 2013 tot en met 2016 zijn voor het (ver)bouwen van bouwwerken in totaal 711 omgevingsvergunningen verleend. Dat maakt het onmogelijk om op alle gebieden hetzelfde niveau van toezicht en handhaving te realiseren. Daarvoor zijn simpelweg te weinig tijd en middelen beschikbaar. De gemeente moet keuzes maken: hoe houden we toezicht, wanneer doen we dat, wanneer gaan we over tot handhaving als een overtreding wordt geconstateerd en welke maatregel treffen we dan? Het is verstandig en op sommige beleidsterreinen zelfs voorgeschreven dat dergelijke zaken in plannen en beleid worden vastgelegd.

Voor de uitvoering van het beleid moet in ogenschouw worden genomen dat op gemeentelijk niveau sprake is van schaalvergroting, door gemeentelijke samenwerking en de komst van de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. In Coevorden is de uitvoering van verschillende taken uitbesteed aan externe organisaties. Op het gebied van milieuwetgeving en -handhaving zijn taken ondergebracht bij de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (hierna: RUD) en op het gebied van brandveiligheid aan de Veiligheidsregio Drenthe (hierna: VRD).

In Coevorden hebben meerdere raadsfracties aangegeven zich zorgen te maken over de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie. Zij vragen zich af hoe consequent en dus effectief de gemeente handhavend optreedt. Een aantal raadsfracties maakt zich zorgen over de capaciteit die voor toezicht en handhaving beschikbaar is en hebben de indruk dat groenaanplant regelmatig en kennelijk ook de handhaving van die voorwaarde bij omgevingsvergunningen achterwege blijft. De raadsfracties hebben het onderwerp "toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein" dan ook aangedragen voor onderzoek door de rekenkamercommissie.

1.2 Onderzoeksvraag- en thema's

Pro Facto heeft in opdracht van de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein. De rekenkamercommissie wenst met dit onderzoek inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente Coevorden toezicht houdt en handhavend optreedt. Ook wenst zij graag inzicht te krijgen in toezicht en/of handhaving door de RUD, VRD en de provincie Drenthe.

De onderzoeksvraag die in dit rekenkameronderzoek centraal staat is:

In hoeverre zijn toezicht en handhaving door de gemeente Coevorden in het ruimtelijk domein effectief en hoe doeltreffend is de samenwerking met andere organisaties?

Op basis hiervan zijn drie onderzoeksthema's onderscheiden:

1. Beleid;
2. Uitvoering en organisatie;
3. Samenwerking met andere organisaties

Bij de onderzoeksthema's zijn deelvragen geformuleerd, die zijn opgenomen in bijlage 1. De onderzoeks aanpak en daarbij behorende onderzoeksmethoden zijn te vinden in bijlage 2 van deze nota. Tevens is een normenkader vastgesteld en opgenomen in bijlage 3. De bevindingen van het onderzoek zijn getoetst aan deze normen en vervolgens beoordeeld. Bij elke norm zijn de volgende scores mogelijk:

+	De praktijk komt (nagenoeg) volledig overeen met de norm.
+/-	De praktijk komt gedeeltelijk overeen met de norm.
-	De praktijk komt niet of onvoldoende overeen met de norm.

1.3 Afbakening/begrippen

Dit rekenkameronderzoek richt zich specifiek op toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein. Voor een goed begrip is het van belang eerst stil te staan bij wat in dit onderzoek precies onder het ruimtelijk domein wordt verstaan en wat de betekenis is van een aantal begrippen die in de rapportage terug komen. Daarnaast is het van belang te weten hoe het onderzoek is afgebakend. In de volgende subparagrafen wordt hierop nader ingegaan.

1.3.1. Het ruimtelijk domein

Op het gebied van toezicht en handhaving worden vaak drie domeinen onderscheiden:

1. fysieke leefomgeving (ook wel ruimtelijk domein genoemd);
2. sociaal domein;
3. veiligheid en openbare orde.

Het domein *fysieke leefomgeving* ziet met name op het Wabo-toezicht (bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu). Het *sociale domein* omvat het toezicht op en de handhaving van de Wmo 2015, de socialezekerheidswetgeving (Participatiewet), de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Leerplichtwet. Binnen het *domein openbare orde* en veiligheid valt onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Wet Wapens en munitie, de Drank- en Horecawet, het horeca- en koffieshopbeleid). Daarnaast vallen toezicht en de handhaving door gemeenten ten aanzien van prostitutie binnen dit domein.

Dit onderzoek gaat specifiek over toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein (fysieke leef-omgeving). De Rekenkamercommissie van Coevorden heeft het onderzoek duidelijk beperkt tot toezicht en handhaving op het gebied van milieu, bouwen en wonen, sloop, bomenkap, ruimtelijke ordening (inclusief gebruik volgens bestemming en binnen de kavelgrenzen) en brandveiligheid. Dat betekent dat de toezichts- en handhavingstaken in het sociale domein (bijvoorbeeld toezicht op de rechtmatigheid van het verstekken van een uitkering) en op het gebied van openbare orde en veiligheid (denk aan toezicht en handhaving ten aanzien van evenementen, wietplantages e.d.) niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen. Deze domeinen worden dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

1.3.2. De begrippen toezicht en handhaving

De term handhaving wordt zowel als specifieke stap in het toezicht- en handhavingproces en als synoniem voor het gehele proces gebruikt. In dit rekenkameronderzoek gaan we uit van een brede definitie van het begrip handhaving. Toezicht is dan het algemene begrip dat ziet op alle mogelijke manieren waarop getracht wordt naleving door de doelgroep van een regeling te bevorderen. Het gaat dan om preventieve voorlichting, activiteiten die de gemeente, de RUD of de VRD verrichten om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, het uitvoeren van controles zonder dat van de overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (handhavend optreden). Handhaving maakt daarvan dus onderdeel uit en gaat over het sanctioneren van niet normconform gedrag. Deze invulling sluit aan bij het begrip handhaving zoals dat in de Algemene wet bestuursrecht is uitgelegd. Daarin is handhaving het overkoepelende begrip waarvan ‘toezicht’ en ‘handhaving’ onderdelen zijn.

1.3.3. Samenwerking met andere organisaties

In het onderzoek wordt ook aandacht besteed aan de samenwerking met andere organisaties. In het kader van dit onderzoek gaat het om de RUD, de VRD en de provincie Drenthe. Gekeken wordt of toezicht en handhaving door de RUD en de VRD wel structureel is vormgegeven en in hoeverre toezicht en handhaving doelmatig en effectief is? Wat betreft de provincie Drenthe staat het toezicht op de wijze waarop de gemeente Coevorden in het ruimtelijk domein toezicht houdt en handhavend optreedt (interbestuurlijk toezicht) centraal.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het toezicht- en handhavingbeleid dat in Coevorden in het ruimtelijk domein wordt toegepast. Daarbij worden de hoofdlijnen van het beleid inclusief doelstellingen en prioriteiten beschreven. In hoofdstuk 3 komt vervolgens de praktijk van toezicht en handhaving aan de orde. Dat hoofdstuk besteedt onder meer aandacht aan de organisatie, het houden van toezicht, de wijze waarop de gemeente handhavend optreedt, de handhavingscultuur in Coevorden, best practises en knelpunten bij de uitvoering. Hoofdstuk 4 beschrijft de wijze waarop de RUD en de VRD toezicht houden en handhaven. In hoofdstuk 5 worden ten slotte de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken beoordeeld en getoetst aan de hand van het in bijlage drie opgenomen normenkader.

Toezicht en handhavingsbeleid

2.1 Inleiding

Het voorhanden hebben van toezichts- en handhavingsbeleid biedt de gemeente Coevorden verschillende voordelen. Het zorgt ervoor dat binnen de gemeente wordt nagedacht over de organisatie, de werkwijzen en in te zetten instrumenten, waardoor gericht toezicht kan worden gehouden en beter kan worden gehandhaafd. Daarnaast is de continuïteit gewaarborgd en neemt de kans op succes in concrete handhavingsacties toe.

Dit hoofdstuk gaat in op het beleid dat de gemeente Coevorden hanteert ten aanzien van toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het beleid dat de RUD en de VRD hanteren en de afspraken die de gemeente met deze organisaties heeft gemaakt. De volgende paragrafen beschrijven dan ook alleen wat op papier is vastgelegd en gaat niet in op de vraag of en zo ja op welke wijze hieraan in de praktijk wordt vormgegeven (hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 3). De deelvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord, staan opgenomen in bijlage 1.

Paragraaf 2.2 inventariseert over welke beleidsdocumenten de gemeente Coevorden, de RUD en de VRD beschikken. Paragraaf 2.3 beschrijft de doelstellingen en prioriteiten en paragraaf 2.4 de strategieën op het gebied van toezicht en handhaving. In paragraaf 2.5 komen vervolgens samenwerking, afstemming en evaluatie van beleid aan bod.

2.2 Toezicht- en handhavingsbeleid in Coevorden

Toezicht- en handhavingsbeleid kan worden onderscheiden in strategisch en operationeel beleid. In het strategische beleid stelt de gemeente op basis van analyse van risico's en problemen vast wat de prioriteiten en doelen zijn. In het operationele beleid wordt dit uitgewerkt in de aanpak en werkwijze door middel van programma's, werkplannen, instructies en protocollen. Dit onderscheid is van belang in verband met het voldoen aan de kwaliteitscriteria en de processtappen uit de Big Eight-cyclus. Voor dit onderzoek is specifiek gebruik gemaakt van het onderzoeksprogramma 2017 zoals door de organisatie is aangeleverd.

FIGUUR: DE 'BIG EIGHT'



In de gemeente Coevorden is het strategische beleid door het college neergelegd in het *Handhavingsbeleid gemeente Coevorden 2014-2018* (hierna: het meerjarenbeleidsplan) en is het operationele beleid neergelegd in het *Programma Toezicht & Handhaving Leefomgeving 2017* (hierna: het uitvoeringsprogramma).

Aanleiding voor het opstellen van het meerjarenbeleidsplan en het uitvoeringsprogramma¹

Aan het opstellen van het meerjarenbeleidsplan liggen verschillende redenen en ontwikkelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving ten grondslag. De belangrijkste redenen en ontwikkelingen zijn:

- De komst van de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG), die grotendeels gevoed dient te worden door waarnemingen van toezichthouders;
- De komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de wijzingen en aanvullingen daarop;
- De invoering van de Wet VTH, waardoor de raad een verordening over de kwaliteit van toezicht en handhaving ten aanzien van Wabo-gerelateerde taken moet vaststellen;
- De onderbrenging van VTH-taken op het gebied van milieu bij de RUD;
- De uitvoering van bestuursrechtelijke procedures is geprofessionaliseerd. Besluiten moeten steeds beter en zorgvuldiger worden voorbereid doordat strikte eisen worden gesteld aan onderbouwing van bestuursrechtelijke procedures; per casus is meer tijd nodig;
- De provincie ziet strikter toe op de uitvoering van toezicht- en handhaving door de gemeente;
- De verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving, waarbij voor steeds meer activiteiten de vergunning- of ontheffingsplicht wordt vervangen door algemene regels;
- De aanpak openbare orde en veiligheid (hennepplantages en het sluiten van drugsbanden) leunt voor een deel op bestuursrechtelijke handhaving op basis van bouwregelgeving, in plaats van strafrechtelijke handhaving. De bouwinspecteur wordt daarvoor steeds meer ingezet;

De gemeenteraad van Coevorden heeft in verband met de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: Wet VTH) de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Coevorden vastgesteld. Daarnaast wordt zowel door de gemeente, de RUD en de VRD gewerkt met een uniforme handhavings- en gedoogstrategie (zie paragraaf 2.4).

¹ Het meerjarenbeleidsplan, p. 2 en het uitvoeringsprogramma 2017, p. 3.

De VRD maakt gebruik van een *meerjarenbeleidsplan 2014* en een jaarlijks op te stellen *Inspectieplan*, zodat wordt geborgd dat uiteindelijk alle in het Preventieactiviteitenplan (Prevap) van de VRD benoemde objecten en panden op brandveiligheid worden beoordeeld.² Het Inspectieplan is opgesteld op basis van het brandrisicoprofiel.

2.2.1. Het meerjarenbeleidsplan

Het meerjarenbeleidsplan is op 27 mei 2014 door het college voor een periode van 4 jaar vastgesteld. De gemeenteraad is bij het meerjarenbeleidsplan betrokken in die zin dat het beleidsplan op een thema-avond is besproken en ter kennisname aan de raad is aangeboden.³ Het meerjarenbeleidsplan volgt het meerjarenprogramma *Handhavingsprogramma 2007 -2010* op en vervangt de handavingsnota *De Vesting versterkt*.⁴ Het meerjarenbeleidsplan bevat voor de volgende (omgevingsgerelateerde) beleidsvelden overkoepelend beleid:

- Bouwen/slopen;
- Monumenten;
- Ruimtelijke ordening;
- Milieu;
- Brandveiligheid;
- Drank en horeca;
- Afvalstoffen;
- APV en bijzondere wetten.

Voor een aantal vakgebieden geldt nog specifiek handhavingsbeleid. Het gaat in dit geval onder meer om beleidsstukken ten aanzien van recreatieterreinen en -verblijven en detailhandel op bedrijventerreinen.⁵

Het college besteedt in het meerjarenbeleidsplan aandacht aan de Big Eight.⁶ Probleemanalyses, prioriteiten, doelen en strategieën vormen samen het meerjarenbeleidsplan. Jaarlijks dient het college het strategische beleid uit te werken in een uitvoeringsprogramma dat in Coevorden het 'Integraal toezicht- en handhavingsprogramma' wordt genoemd. Tevens dient het college jaarlijks te evalueren in hoeverre de geplande activiteiten zijn uitgevoerd en hebben bijgedragen aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. Monitoring van de geplande activiteiten en de gestelde doelen vindt in Coevorden plaats door opstelling van een jaarverslag.

Momenteel wordt door de coördinator Toezicht en Handhaving gewerkt aan nieuw toezicht- en handhavingsbeleid; de ontwikkeling hiervan is in volle gang. Beoogd werd om het nieuwe beleid in december 2018 te laten vaststellen, omdat daaraan ook het nieuwe uitvoeringsprogramma voor 2019 vastzit. In samenhang met de uitkomsten van voorliggend onderzoek van de rekenkamercommissie zal vaststelling daarvan naar verwachting in het eerste kwartaal 2019 plaatsvinden.

2.2.2. Het uitvoeringsprogramma

Het college stelt in principe jaarlijks het uitvoeringsprogramma vast, waarna het ter kennisgeving aan de gemeenteraad en de provincie Drenthe (in het kader van interbestuurlijk toezicht) wordt gezonden.⁷ Uit het onderzoek blijkt dat het college pas op 9 oktober 2018 een uitvoeringsprogramma heeft vastgesteld en dat het uitvoeringsprogramma van 2017 leidend is geweest voor de werkwijze in 2018. Uit een brief aan de gemeenteraad blijkt dat er geen gelegenheid was tot het

² In het Prevap staan voorstellen voor de indeling van prioriteiten op basis van het verwachte brandrisico van gebruiksfuncties.

³ Dit beleidsplan is op 19 juni 2014 in werking getreden. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2014-33987.html>.

⁴ Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 2.

⁵ De gemeente beschikt over vier aparte beleidsdocumenten; de beleidsregels permanente bewoning recreatieverblijven Coevorden, het plan van aanpak illegale bouw recreatieterreinen, de handhavingsnotitie detailhandel op bedrijventerreinen 2010 en de beleidsregel handhaving hard- en softdrugs gemeente Coevorden.

⁶ Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 6 en 7.

⁷ Zie onder meer het uitvoeringsprogramma 2017, p. 1.

opstellen van een uitvoeringsprogramma voor 2018 op een eerder moment, omdat er een aantal functies vacant waren.⁸ Het programma is op 6 november 2018 ter kennisname aan de raad gebracht^{9 10}.

In het uitvoeringsprogramma van 2017 wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het komende jaar zullen worden uitgevoerd. Daarbij is van belang dat onderscheid wordt gemaakt tussen primaire en secundaire taken.

Primaire taken zijn de taken die de directe uitvoering betreffen:

- toezicht op nieuwbouw en bedrijven;
- handhaving bestaande bouw en bedrijven.
- passieve handhaving (afhandelen van klachten over gebouwen en bedrijven);
- actieve handhaving (projectmatig oppakken bestaande bouw en bedrijven).

Het betreft zowel de technische als juridische aspecten van deze taken, inclusief juridische procedures.

Onder de secundaire taken vallen de taken die nodig zijn om de primaire taken uit te kunnen voeren:

- sturing en facilitering;
- opstellen beleid en uitvoeringsprogramma's (wettelijke verplichting);
- interpreteren en implementeren van nieuwe ontwikkelingen (nieuwe wetgeving bijvoorbeeld);
- monitoring effect inzet primaire taken;
- evaluatie en jaarverslag (wettelijke verplichting);
- afstemming met andere afdelingen en handhavingspartners.

In het uitvoeringsprogramma voor 2017 is ook specifiek aandacht besteed aan welke taken met de beschikbare capaciteit en binnen welk tijdsbestek kunnen worden opgepakt. Tevens is duidelijk aangegeven welke taken de gemeente dat jaar niet zal uitvoeren en wat tot de 'restrisico's' wordt gerekend. Restriscio's zijn taken waarvoor de gemeente Coevorden verantwoordelijk is maar die in een programmajaar niet actief kunnen worden uitgevoerd. De gemeente controleert daar dus bewust niet actief op vanwege het ontbreken van capaciteit en accepteert dus dat niet controleren het naleefgedrag in negatieve zin kan beïnvloeden en er daardoor risico's kunnen optreden.¹¹ In Coevorden gaat het dan onder meer om toezicht en handhaving op permanente bewoning van recreatieterreinen, illegaal aangelegde paardenbakken, het in gebruik nemen van gemeentegrond, het plaatsen van een carport of een dakkapel en het bouwen en/of uitbreiden van een bouwwerk tot een bouwsom tot en met € 25.000,00.¹² In het uitvoeringsprogramma 2017 zijn ook extra scenario's uitgewerkt om de relatie tussen (extra) capaciteitsinzet op toezicht en handhaving en (intensivering van) het handhavingsprogramma helder te maken.

⁸ Zie de brief van 16 oktober 2018 over het uitvoeringsprogramma VTH 2018, met kenmerk 28377-2018.

⁹ Raadsvergadering 6 november 2018, punt 5 van de agenda: raadsvoorstel ingekomen stukken, nrs. 6A7 en 6A7.

¹⁰ Aangezien het feitenonderzoek toen al was verricht en de onderzoekers in de analyse- en schrijffase zaten, is dit programma niet inhoudelijk bestudeerd en vergeleken met het programma van 2017

¹¹ Het uitvoeringsprogramma 2017, p. 16.

¹² Idem, p. 13 tot en met 16.

2.3 Doelstellingen en prioriteiten

In het meerjarenbeleidsplan zijn voor toezicht en handhaving duidelijke doelstellingen en prioriteiten vastgelegd. Hieronder wordt ingegaan op deze doelstellingen en prioriteiten. De wijze waarop de beschikbare capaciteit en het stellen van doelstellingen en prioriteiten op elkaar doorwerkt, wordt beschreven in subparagraaf 3.2.2.

2.3.1. Doelstellingen

Toezicht en handhaving heeft altijd als doel een bijdrage te leveren aan de naleving van gestelde normen en regels. In het meerjarenbeleidsplan zijn voor het toezicht op en de handhaving van de fysieke leefomgeving de volgende doelstellingen geformuleerd.¹³

- Handhaven met verstand;
- Voorkomen is beter dan genezen;
- Actieve communicatie;
- Verbeteren van de kwaliteit van de (leef)omgeving;
- Rechtsgelijkheid waarborgen;
- Het geven van inzicht in te stellen prioriteiten;
- Voldoen aan de kwaliteitseisen van de Wabo.

Handhaven met verstand

Handhaving is geen doel op zich, maar is een middel om naleving van een gestelde regel te bereiken en/of te verzekeren. Mediation zal waar mogelijk toegepast worden.

Voorkomen is beter dan genezen

Handhaving is een onderdeel van de reguleringsketen. Handhaving staat daarom nooit op zich, maar is effectief als het gecombineerd met ander beleid wordt ingezet. Om deze reden vindt er regelmatig vanuit team handhaving afstemming plaats met andere teams binnen de gemeente.

Actieve communicatie

De effectiviteit van toezicht en handhaving kan vergroot worden door actief en gericht te communiceren. Dat begint met voorlichting en informatieverstrekking aan burgers en bedrijven. Maar ook publiceren over acties die ondernomen gaan worden, integrale projecten die worden uitgevoerd. Dat kan bijdragen aan de kennis bij de burger over wat de gemeente doet aan handhaving en een verhoging van het naleefgedrag bevorderen.

In het toezicht- en handhavingsbeleid van Coevorden zijn geen concrete doelstellingen opgenomen aan de hand waarvan monitoring plaats vindt. In het uitvoeringsprogramma benadrukt het college wel dat het algemene doel van toezicht en handhaving (vrijwillige) naleving van wet- en regelgeving is. In het kader van een duurzame samenleving stelt het college zich ten doel om het naleefgedrag op het gebied van de Wabo-regelgeving te verbeteren door transparant, herkenbaar en cyclisch inzicht te geven op welke manier de gemeente uitvoering geeft aan handhavingsactiviteiten.

“Door zorgvuldig toezicht te houden tijdens uitvoering op de naleving van verleende vergunningen waarborgen we een basiskwaliteit ten aanzien van de bouwkundige staat van bouwwerken en de veiligheid op en rond bouw- en slooplocaties. Door periodiek toezicht te houden bij bedrijven waarborgen we een acceptabele basiskwaliteit ten aanzien van het voorkomen van gevaar, schade en hinder. Ook realiseren we in belangrijke mate de integrale veiligheid bij bestaande bouwwerken en bedrijven en kunnen we in ieder geval onaanvaardbare risico’s tijdig opmerken en uitsluiten.”¹⁴

¹³ Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 5.

¹⁴ Het uitvoeringsprogramma, p. 7.

Het college noemt twee randvoorwaarden, die noodzakelijk zijn voor de slagingskans van het meerjarenbeleidsplan en het uitvoeringsprogramma, namelijk:¹⁵

1. Actuele, naleefbare en handhaafbare regels die vertaald zijn in vergunningen en beleid;
2. Voldoende financiële middelen, zowel in personele zin als in facilitaire ondersteuning om de gestelde doelen te realiseren.

2.3.2. Prioriteiten

De gemeente Coevorden is zich ervan bewust dat zij niet op alle (wettelijke) regels toezicht kan houden en handhavend op kan treden. In het toezicht- en handhavingsbeleid besteedt de gemeente dan ook aandacht aan de risico's die het niet naleven van wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving tot gevolg kan hebben.

“Het is niet mogelijk en wenselijk om alle regels voor honderd procent te handhaven. Bestuurlijke keuzes zijn, vanwege de omvang van team handhaving, daarom nodig.”¹⁶

Het college heeft in verband met de capaciteit die voor toezicht- en handhaving in Coevorden beschikbaar is en met behulp van een prioriteitenmatrix bestuurlijk keuzes gemaakt. De matrix is voornamelijk ingevuld op basis van beschikbare ervaringscijfers, literatuurstudies en kennis en ervaringen van experts welke betrokken zijn bij toezicht en handhaving.

Risicoanalyse en prioriteitenmatrix

In de prioriteitenmatrix zijn in totaal 57 verschillende handhavingstaken opgenomen, welke weer zijn onderverdeeld naar vergunnings-, object- en gebiedsgericht toezicht.¹⁷

Vergunningsgericht toezicht

Vergunningsgericht toezicht is toegespitst op het houden van toezicht op verleende vergunningen. Deze vindt dus plaats voor en/of tijdens bouw-, sloop- of aanlegwerkzaamheden.

Objectgericht toezicht

Objectgericht toezicht richt zich op het toezicht tijdens de gebruiksfase van objecten. Denk aan het periodiek controleren van café's op het gebied van brandveiligheid/milieu.

Gebiedsgericht toezicht

Gebiedsgericht toezicht gaat over toezicht gerelateerd aan geografische gebieden. Hiermee is het mogelijk om gericht toezicht te houden op die aspecten die voor een bepaald gebied van belang zijn. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van permanente bewoning op recreatieterreinen.

Per handhavingstaak/activiteit is beoordeeld welke prioriteit de handhaving hiervan heeft. Er worden drie prioriteiten onderscheiden: hoog, gemiddeld en laag. De prioriteit van toezicht- en handhavingstaken wordt in Coevorden primair bepaald door de risico's die kunnen optreden in geval van niet-naleving en de kans dat een overtreding zich daadwerkelijk voordoet.¹⁸ Per handhavingstaak is ook berekend wat het risico is, als de onder een handhavingstaak liggende wet- en regelgeving wordt overtreden.¹⁹ Het risico is bepaald aan de hand van zes negatieve effecten, te weten veiligheid, volksgezondheid, natuur en milieu, financieel economisch, leefbaarheid en imago.

De invulling van de risicomatrix voor enkele thema's ziet er als volgt uit:

¹⁵ Idem.

¹⁶ Het meerjarenbeleidsplan, p. 8.

¹⁷ Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 8 en bijlage I Prioriteitenmatrix die bij het meerjarenbeleidsplan is gevoegd.

¹⁸ Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 14.

¹⁹ Hierbij geeft de score 1 aan dat er nauwelijks of geen negatief effect is en de score 5 dat er een ernstig negatief effect is. De optelsom van de zes verschillende effecten bepalen samen het uiteindelijke risico. Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 14.

TABEL 1: RISICOMATRIX VAN HANDHAVINGSTAKEN

	Veiligheid	Volksgezondheid	Natuur/ milieu/ omgevings-waarde	Financieel economisch	Leefbaarheid	Imago	Totaalscore risico	Risico
Vergunningsgericht toezicht (de uitvoeringsfase)								
Bouwen en wonen								
Controle bouwbesluit tav constructieve veiligheid								
Woningen (cluster 1)	4	3	1	3	2	3	16	hoog
Woongebouwen, appartementen, kamerverhuur (cluster 2)	5	3	1	2	2	3	16	hoog
Logiesgebouw/restaurant/café/horeca/bedrijf/kantoor/winkel (cluster 3)	5	2	2	2	2	3	16	hoog
Maatschappelijke gebouwen, (kinder)dagverblijven, scholen, zorg, ziekenhuis, sport (cluster 4)	5	3	1	3	3	4	19	hoog
Uitbouw, aanbouw, bijgebouw, dakkapel, gevelwijziging (cluster 5)	1	1	2	3	2	2	11	laag

Prioriteitstelling

Aan elke handhavingstaak die is opgenomen in de prioriteitenmatrix is ook een passende interventie gekoppeld. De controlefrequentie is dus gekoppeld aan de prioriteitenstelling. Daarbij geldt in het algemeen dat gebouwen/bedrijfsgroepen met een hoge prioriteit frequenter en diepgaander worden gecontroleerd dan gebouwen/bedrijfsgroepen met een lagere prioriteit. Indien het naleefgedrag van het betreffende (bouw)bedrijf of instelling in voorgaande jaren als goed is beoordeeld, zal het (bouw)bedrijf of instelling minder vaak gecontroleerd worden dan op grond van de controlefrequentie is vastgesteld. Hieronder is weergegeven wat de intensiteit van toezicht en handhaving is bij de gestelde prioriteiten (hoog, gemiddeld of laag moet zijn volgens het meerjarenbeleidsplan en het uitvoeringsprogramma).²⁰

Hoge prioriteit

Bij een hoge prioriteit zal actief worden gehandhaafd. Dit betekent dat er zo snel mogelijk wordt gecontroleerd en waar nodig direct wordt opgetreden. Bij het toezicht houden op (verleende of langlopende) vergunningen met een hoge prioriteit, wordt er meer en diepgaander gecontroleerd. In het uitvoeringsprogramma worden voldoende uren begroot om de hoog geprioriteerde handhavingstaken uit te voeren en er staat in wie het doet en hoe.

Gemiddelde prioriteit

Handhaving van de gemiddelde prioriteiten vindt zowel qua diepgang als intensiteit beperkt plaats. Bij het gebiedsgericht toezicht houden verdient een projectmatige aanpak de voorkeur. Dit betekent dat er tijdens een gebiedscontrole, eenmalig of periodiek, gericht wordt gehandhaafd op handhavingstaken met een gemiddelde prioriteit. Bij vergunningsgericht en objectgericht toezicht wordt er een lagere inspectiediepgang gehanteerd dan bij handhavingstaken met een hoge prioriteit (bijvoorbeeld uitsluitend een visuele controle).

Lage prioriteit

Indien een handhavingstaak laag is geprioriteerd, zal er op deze handhavingstaak niet actief worden gehandhaafd. Er wordt alleen op basis van externe signalen verzoeken om handhaving of op een projectmatige manier opgetreden.

²⁰ Het meerjarenbeleidsplan, p. 15 en 16.

TABEL 2: OVERZICHT CONTROLEFREQUENTIE PER TAAK/TAAKVELD²¹

TAAK/TAAKVELD	CONTROLEFREQUENTIE
Vergunningsgericht toezicht	Voert de gemeente alleen uit ten aanzien van hoog geprioriteerde taken.
Objectgericht toezicht	De gemeente maakt hierover jaarlijks afspraken met de RUD en de VRD.
Gebiedsgericht toezicht	Vindt alleen plaats als de prioriteit hoog is. In de meeste gevallen is specifiek beleid opgesteld en vindt toezicht conform dat beleid plaats. Het gebiedsgericht toezicht vindt plaats door een BOA op overtredingen van de ingevoerde blauwe zone en op andere overtredingen van de APV.
Klachten	worden door de gemeente Coevorden alleen nog inhoudelijk behandeld als het onderwerp van de klacht hoog of gemiddeld geprioriteerde taken betreft. Klachten over een laag geprioriteerde taak zullen worden afgewezen vanwege gebrek aan prioriteit.
Laag geprioriteerde taken	pakt de gemeente alleen op, als zij een handhavingsverzoek ontvangt.

In totaal zijn 26 van de 57 taken hoog geprioriteerd. Het gaat dan onder meer om taken die te maken hebben met constructieve veiligheid, brandveiligheid, milieu, wijziging monument, sloop met asbest, ruimtelijke ordening, APV (ligplaats woonschepen en overige vaartuigen, gevaarlijke honden e.d.).²²

In het uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt vastgesteld kunnen de prioriteiten worden bijgesteld. Om de hoog geprioriteerde taken met de beschikbare capaciteit te kunnen oppakken zet de gemeente Coevorden in op:²³

- het leggen van de verantwoordelijkheid primair bij de eigenaar;
- het registreren/reguleren van binnenkomende meldingen en signalen;
- de invoering van een toezichtprotocol en Exelbestand om de inzet te monitoren en de efficiency te vergroten;
- de taakverdeling en de registratie binnen het Wabo-proces.

Het college is zich ervan bewust dat de capaciteit voor toezicht en handhaving in Coevorden beperkt is. In het meerjarenbeleidsplan en het uitvoeringsprogramma besteed zij dan ook aandacht aan de capaciteit die beschikbaar is.

“Het toezicht en handhaving gebeurt op basis van risico's en naleefgedrag. Zo komt de beschikbare personele capaciteit te liggen bij situaties met de grootste risico's én waarbij de regels slecht worden nageleefd. De huidige personele capaciteit van team handhaving van de gemeente Coevorden is krap.”²⁴

Uit het uitvoeringsprogramma blijkt dat het college weet dat het met de beschikbare capaciteit niet lukt om alle hoog geprioriteerde taken op te pakken:²⁵

“De inzet van de huidige formatie betekent (...) dat er ook taken zijn uit ons vastgestelde meerjarenbeleid die we vanaf 1 januari 2017 niet meer kunnen uitvoeren (behoudens ontvangen handhavingsverzoeken). Voor één bouwinspecteur gaat het om te veel omgevingsvergunningen om alle locaties te controleren of met de bouw is begonnen en tijdens de bouw regelmatig te bezoeken. Bij de opleveringscontrole komen dan vaak gebreken aan het licht wat voor de vergunninghouder veelal extra werkzaamheden oplevert.”

²¹ Dit overzicht is ontleend aan de prioriteiten die het college heeft gesteld. Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 17.

²² In het uitvoeringsprogramma is een schema opgenomen waarin de hoog geprioriteerde taken zijn opgenomen. Zie het uitvoeringsprogramma, p. 9 en 10.

²³ De wijze waarop zij dit doet staat beschreven in het uitvoeringsprogramma. Zie het uitvoeringsprogramma, p. 12 en 13 en de paragraaf strategieën van deze nota van bevindingen.

²⁴ Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 16 en het uitvoeringsprogramma, p.13.

²⁵ Het uitvoeringsprogramma, p. 13 en 16.

In het uitvoeringsprogramma heeft het college dan ook een lijst opgenomen met de taken die de gemeente Coevorden met de huidige capaciteit niet kan uitvoeren (de zogenaamde restrisico's). Daarbij zitten ook hoog geprioriteerde taken, zoals toezicht en handhaving op permanente bewoning recreatieterreinen, het wijzigen van een rijksmonument en vergunningsgericht toezicht en handhaving op verschillende aspecten (waaronder gezondheid en gebruik conform bestemmingsplan).

De taken met betrekking tot milieu en de brandpreventie en de controle op brandveilig gebruik zijn met ingang van 1 januari 2014 overgedragen aan de RUD en de VRD. Ten aanzien van de RUD geldt dat de gemeente Coevorden voor objectgericht toezicht (de gebruiksfase) ieder jaar afspraken met deze organisaties heeft gemaakt over de hoeveelheid uit te voeren controles. Voor de controles die deze organisaties uitvoeren zijn de door het college in het meerjarenbeleidsplan gestelde prioriteiten leidend. De gemeente Coevorden stelt ieder jaar een eigen uitvoeringsprogramma vast, waarin de opdracht aan de RUD is vastgelegd.²⁶ De uitvoeringsprogramma's van de 12 Drentse gemeenten en de provincie Drenthe zijn in het jaarprogramma samengevoegd tot één programma voor de RUD.²⁷

De prioriteiten voor de VRD volgen uit het Inspectieplan. Voor 2017 stond de controle op brandveiligheid bij bedrijven/gebouwen met risicofactor 1 (met niet veel zelfredzame personen) en bij gebouwen met risicofactor 2 (gemiddeld aantal niet zelfredzame personen) op het programma. Daarnaast wordt de VRD ook betrokken bij integrale controles binnen de gemeente. Denk daarbij aan relevante bouwinspecties of inspecties van vuurwerkopslagen en verkooppunten in samenwerking met de RUD.

2.4 Strategieën

De gemeente Coevorden beschikt voor het afhandelen van meldingen over een procesbeschrijving (Lean – werkproces afhandeling meldingen). Ten aanzien van andere toezicht- en handhavingstaken beschikt zij niet over protocollen of aparte procesbeschrijvingen. In het uitvoeringsbeleid besteedt het college wel kort aandacht aan de afhandeling van meldingen en handhavingsverzoeken en in het meerjarenbeleidsplan worden verschillende handhavingsinstrumenten en strategieën beschreven. Deze paragraaf gaat nader in op de werkwijze en strategieën.

2.4.1. Afhandelen meldingen en handhavingsverzoeken

Wanneer bij de gemeente Coevorden een melding binnenkomt, dan wordt door de desbetreffende medewerker een afweging gemaakt op basis van de aard, omvang en ernst van de mogelijke overtreding. De meldingen worden op basis van de vastgestelde prioriteitenmatrix en het handhavingsbeleid afgehandeld. Voorheen kwam een signaal over een situatie in de gemeente via verschillende kanalen bij de gemeente binnen. Om zicht te krijgen op het aantal meldingen dat jaarlijks binnenkomt en ervoor te zorgen dat alle meldingen via één kanaal naar medewerkers van toezicht en handhaving gaan, is per 1 januari 2017 een apart e-mailadres ingesteld.²⁸ Daarnaast worden vanaf die datum alle meldingen op de beschreven Lean-werkwijze afgehandeld. Handhavingsverzoeken worden gelet op wettelijke termijnen altijd opgepakt. Hierbij vindt geen afweging plaats op basis van de prioriteitenmatrix.

De gemeente Coevorden registreert alle meldingen en handhavingsverzoeken op één locatie.

²⁶ De uitvoeringsprogramma's zijn opgesteld conform de begroting 2018 en gebaseerd op de Drentse Maat en de lokale prioriteiten.

²⁷ De uitvoeringsprogramma's van de 12 gemeenten zijn in het jaarprogramma samengevoegd door deze als bijlagen bij dat document op te nemen. Het jaarprogramma van 2018 is ook ter kennisgeving voorgelegd aan de gemeenteraad van Coevorden. Zie het raadsvoorstel voor de vergadering van 10 juni 2018, Rv. nr. 1455.

²⁸ Meldingen kunnen sindsdien via het e-mailadres 'toezichtenhandhaving@coevorden.nl' worden gedaan.

2.4.2. De verschillende strategieën

Het handhavingsbeleid van Coevorden moet inzicht bieden in verschillende strategieën. Dit is een belangrijk aspect van de kwaliteitscriteria uit het Bor en de Big Eight. Met deze strategieën wordt het volgende bedoeld:

NALEVINGSSTRATEGIE	Met een nalevingsstrategie legt de handhavingsorganisatie vast met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.
TOEZICHTSTRATEGIE	Met de toezichtstrategie legt de handhavingsorganisatie vast welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
SANCTIE/ HANDHAVINGS-STRATEGIE	Met de sanctiestrategie legt de handhavingsorganisatie de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen vast.
GEDOOGSTRATEGIE	Met een gedoogstrategie legt de handhavingsorganisatie vast in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtredders tijdelijk achterwege kan blijven.

Bij het ontwikkelen van een sanctiestrategie verdient het aanbeveling om gebruik te maken van de *Landelijke Handhavingsstrategie* (hierna: LHS). Toepassing van de LHS door handhavende instanties, zoals gemeenten, moet leiden tot een afgestemd, uniform en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Het college van Coevorden heeft de LHS als onderdeel van het vorige meerjarenbeleid vastgesteld. De LHS is toen ook ter kennisgeving naar de raad gestuurd. Daarnaast is bij het opstellen van de regionale handhavings- en gedoogstrategie ook aangesloten bij het landelijke model.

Nalevings- en toezichtstrategie

In Coevorden is de nalevings- en toezichtstrategie niet in een apart document neergelegd. Uit het beleid volgt wel dat toezicht plaatsvindt naar aanleiding van een klacht, melding of verzoek (het zogenoemde piepsysteem). Daarnaast is door het college aangegeven waar prioriteiten liggen. In het beleid is ook uitgewerkt hoe aan deze prioriteiten aandacht wordt geschonken en bij welke acties de hoog, gemiddeld en laag geprioriteerde taken zullen plaatsvinden.

Om naleving te vergroten is voorlichting en communicatie richting burgers en bedrijven erg belangrijk. Het college gaat er, zo blijkt uit het meerjarenbeleidsplan, vanuit dat het overgrote deel van goed naleefgedrag voortkomt uit het goed communiceren van verwachtingen. Als burgers en bedrijven weten waaraan ze moeten voldoen en ook weten wat de gemeente van hen verwacht, kunnen misverstanden worden voorkomen. Ten aanzien hiervan heeft het college bepaald dat In Coevorden de communicatie zo gericht mogelijk aan de hand van twee communicatievormen moet plaatsvinden.²⁹

- Massa communicatie: via websites en/of via persberichten zo veel mogelijk mensen informeren over de regels en de handhaving ervan.
- Doelgroepgerichte/gebiedsgerichte communicatie: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving dit voor hun/dat gebied van toepassing zijn (bijvoorbeeld informatieavond organiseren voor een specifieke branche).

Handhavings- en gedoogstrategie

Drenthebreed is afgesproken dat alle gemeentes en de provincie een uniforme handhavings- en gedoogstrategie vaststellen. In het meerjarenbeleidsplan heeft het college van Coevorden de inhoud van de handhavings- en gedoogstrategie opgenomen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze strategieën alleen gelden voor de beleidsvelden waarop het meerjarenbeleidsplan ziet en dus niet geldt voor de vakgebieden waarvoor de gemeente Coevorden specifiek handhavings-

²⁹ Zie het meerjarenbeleidsplan, p. 18.

beleid heeft vastgesteld (zie subparagraaf 2.2.1). De beginselplicht tot handhaving is een belangrijk uitgangspunt van de handhavings- en gedoogstrategie.

Wat betreft de gedoogstrategie geldt het uitgangspunt dat de gemeente zo min mogelijk gedoogt. Dit zou alleen moeten gebeuren in tijdelijke overgangs- of overmachtssituaties of bij een zeer zwaarwegend belang. In de sanctiestrategie is aangegeven hoe wordt omgegaan met geconstateerde overtredingen. Daarbij streven de organisaties naar een meersporenbeleid: ten aanzien van overtredingen zou zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk moeten (kunnen) worden opgetreden.³⁰ Daarnaast zijn het gedrag van de overtreder (variërend van onbedoeld/onbewust gedrag tot bewust en structureel gedrag) en de ernst van de overtreding (gevolgen voor onder andere gezondheid, veiligheid en openbare orde) bepalend voor de keuze van het in te zetten sanctiemiddel. De sanctiestrategie biedt een beslisondersteunend model, waarbij aan de hand van het doorlopen van een stappenschema dient te worden bepaald of en zo ja welk sanctie-instrument als gepaste reactie op de overtreding wordt aangemerkt. In het meerjarenbeleidsplan zijn de verschillende handhavingsinstrumenten beschreven.

³⁰ Binnen de beslismomenten is de bestuursrechtelijke handhaving het uitgangspunt.

Toezicht en handhaving – de gemeentelijke praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van toezicht en handhaving binnen het ruimtelijk domein in de praktijk centraal. Daarbij kijken we onder meer of toezicht en handhaving ook plaatsvindt conform het in het vorige hoofdstuk beschreven beleid en de gestelde (meerjarige en jaarlijkse) prioriteiten.

Paragraaf 3.2 beschrijft de organisatie van toezicht en handhaving. Vervolgens staat in paragraaf 3.3 de dagelijkse werkwijze centraal: hoe worden in de praktijk de toezicht- en handhavingstaken uitgevoerd? In paragraaf 3.4 wordt aandacht besteed aan de handhavingscultuur van de gemeente Coevorden en paragraaf 3.5 gaat in op de knelpunten die bij toezicht en handhaving worden ervaren. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 3.6 af met de wijze waarop de gemeente Coevorden zich voorbereidt op de komst van de Omgevingswet. Voor de deelvragen die in dit hoofdstuk beantwoord worden worden verwijzen wij naar bijlage 1.

3.2 Organisatie

Deze paragraaf belicht de organisatie van toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein. Daarbij wordt ingegaan op de wijze waarop toezicht en handhaving in de gemeentelijke organisatie is ingebed, de inzet van capaciteit en de deskundigheid van medewerkers.

3.2.1. De gemeentelijke organisatie

In de gemeente Coevorden is toezicht en handhaving sinds 1 januari 2016 ondergebracht bij het team Omgevingsontwikkeling van de afdeling Leefomgeving. Voorheen waren vergunningverlening, toezicht en handhaving gescheiden en ondergebracht bij twee verschillende afdelingen en wethouders. Ook Ruimtelijke Ontwikkeling (hierna: RO) was voorheen ondergebracht bij een andere afdeling. Met de komst van een nieuw college zijn de portefeuilles anders verdeeld en zijn deze werkzaamheden ondergebracht bij één wethouder. Het formeren van een nieuw team heeft altijd gevolgen voor de organisatie en werkwijze. Medewerkers krijgen er nieuwe collega's bij en een nieuw team betekent soms ook nieuwe/andere rollen.

In het team Omgevingsontwikkeling heeft zich de afgelopen jaren ook qua formatie een aantal wijzigingen voorgedaan (zie subparagraaf 3.2.2). Samenwerking en afstemming zijn daarbij belangrijk. Uit de interviews volgt dat de samenwerking tussen de medewerkers beter gaat. Toen de hiervoor genoemde werkzaamheden nog ondergebracht waren bij verschillende afdelingen verliep de communicatie minder goed. Door de samenvoeging zijn de lijntjes korter geworden. Medewerkers weten elkaar sneller te vinden. Bepaalde stukken (zoals memo's) hoeven nu ook niet meer via de eigen teamleider naar de teamleider van een andere afdeling te worden gestuurd, die vervolgens het document weer doorstuurde aan een medewerker binnen zijn afdeling.

De teamleider van het team Omgevingsontwikkeling is druk bezig met het doorontwikkelen van het team. Alle medewerkers volgen een teamontwikkelingstraject waar samenwerking, verbindend bestuur, leveren van maatwerk en de coördinatiefunctie onderdeel van uitmaken. De bedoeling is dat veel meer gericht gaat worden op redeneren vanuit de inwoner in plaats van de regels, door onder meer de initiatiefnemer centraal stellen, plannen meer in de context te zien en zoeken naar de ruimte die de regels bieden (werken vanuit de bedoeling van de regels).

3.2.2. Capaciteit

De capaciteit die in de gemeente Coevorden beschikbaar is voor toezicht en handhaving is beperkt. Daarnaast heeft zich de afgelopen jaren in personele zin een aantal wijzigingen voorgedaan en was de gemeente ieder jaar genooddaakt om externe capaciteit in te huren. Het inhuren van een bouwinspecteur en boa's is slechts tijdelijk.³¹ Hieronder wordt ingegaan op de capaciteit in kwantitatieve (aantal fte's) en kwalitatieve zin (voldoende opgeleide medewerkers) en de doorwerking van de prioriteiten.

Capaciteit in kwantitatieve zin

In het uitvoeringsprogramma van 2017 is de beschikbare capaciteit inzichtelijk gemaakt. De omvang van de formatie zag er vanaf 2015 als volgt uit:

TABEL 3: BESCHIKBARE CAPACITEIT 2015-2018³²

JAAR	FUNCTIE	FTE	FUNCTIEPROFIEL/ VAKSPECIALIST	AANTAL UREN
2015	Teamleider Teamleider deed ook juridisch inhoudelijk werk toezicht&handhaving	1	A	36 Ca. 18 uur per week
	Juridische medewerker handhaving	2	B	t/m 30-06-2015 72 uur
	Juridische medewerker handhaving	1	B	36 na juli 2015
	Bouwinspecteur	1	D	36
	Tijdelijke bouwinspecteur	1	D	24
2016	Juridische medewerker handhaving	1	B	36
	Bouwinspecteur	1	D	36
	Tijdelijke bouwinspecteur	0.4	D	16
2017	Juridisch kwaliteitsmedewerker handhaving	1	B	36
	Juridisch kwaliteitsmedewerker handhaving	1	B	36 sinds 13-02-2017
	Bouwinspecteur	1	D	36
	Tijdelijke bouwinspecteur	0.4	D	16
2018 ³³	Juridisch kwaliteitsmedewerker handhaving	1	B	36

³¹ Deze BOA's worden ingehuurd bij Stichting Veiligheidszorg Drenthe en hebben als taak te handhaven op blauwe zone en APV.

³² Het jaar 2014 is mede doordat er drie toezichthouders per 1 januari 2014 zijn overgegaan naar de RUD en de VRD buiten beschouwing gelaten.

Juridisch kwaliteitsmedewerker handhaving	1	B	36
Bouwinspecteur	1	D	36
Bouwinspecteur	1	D	36
Tijdelijke bouwinspecteur	0.4	D	16

Hierbij is nog relevant dat voor de reorganisatie van 2016 de teamleider ook een juridische achtergrond had en voor 18 uur in de week inhoudelijk werkzaamheden verrichtte. Deze medewerker hield zich bezig met het opstellen van het jaarverslag, maar handelde ook zelf zaken af. Gesprekspartners gaven tijdens de interviews aan dat de extra capaciteit die op deze manier beschikbaar was door medewerkers als zeer prettig wordt ervaren. Dat is gelet op de capaciteit die voor toezicht en handhaving beschikbaar is begrijpelijk. Belangrijk is wel dat die constructie goed paste bij het kleine team dat toezicht en handhaving tot 2016 was. Sinds 2016 wordt vanuit het Team Omgevingsontwikkeling het gehele proces van beleid, vergunningverlening en toezicht en handhaving bestreken. Dat is een belangrijk verschil met de situatie van voor 2016.

Capaciteit en de doorwerking van doelstellingen en prioriteiten

De gemeente Coevorden is zich ervan bewust dat de capaciteit beperkt is. Drie à vier jaar geleden heeft de gemeente een duidelijke bestuurlijke keuze gemaakt om geen nieuwe medewerkers meer aan te trekken. In het uitvoeringsprogramma van 2017 merkt het college op dat de gemeente in dat jaar nog niet voldoet aan de kwaliteitscriteria 2.1. Daarom heeft de raad extra middelen vrijgemaakt om (tijdelijk) extra personeel aan te trekken. De toezichtstaken zijn tijdelijk uitgebreid met 1 fte.³⁴ In de toekomst zal – mede in verband met de komst van de Omgevingswet – worden gekeken of deze uitbreiding van de formatie structureel kan worden gemaakt. In 2018 is tevens tijdelijk extern een medewerker aangetrokken die zich als coördinator bezig houdt met de opstelling van het (nieuwe) toezicht- en handavingsbeleid. Het team is echter nog altijd niet op volle sterkte. Door de formatie uit te breiden komt de capaciteit op termijn wel op niveau. Op dit moment is dat nog niet het geval omdat de betrokken medewerker nog wordt opgeleid.

Aangezien de capaciteit beperkt is, is prioritering met een goede vertaling van de doelstellingen van de gemeente Coevorden belangrijk. Met betrekking tot de wijze waarop de beschikbare capaciteit, doelstellingen en prioriteiten op elkaar doorwerken is van belang dat de gemeente daarin verschillende keuzes kan maken. De gemeente kan kiezen voor een systeem waarin klachten, meldingen en handavingsverzoeken leidend zijn (ook wel een piepsysteem genoemd). Voor veel gemeenten is dit een aantrekkelijk systeem, omdat de beperkte beschikbare capaciteit op korte termijn dan specifiek bij de binnengekomen zaken kan worden gelegd. Wanneer in een dergelijk systeem naar de lange termijn wordt gekeken, blijkt dat gemeenten er vaak niet aan toekomen om ook andere zaken structureel op te pakken. In plaats van een piepsysteem kunnen gemeenten ook kiezen voor een systeem waarbij, gelet op de beschikbare capaciteit slechts aan een aantal zaken prioriteit wordt geven. Een dergelijk systeem biedt op de langere termijn de mogelijkheid om alle geprioriteerde zaken op te pakken, mits het aantal onderwerpen dat wordt geprioriteerd goed is afgestemd op de daadwerkelijk beschikbare capaciteit.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat de gemeente gebruik maakt van een prioriteitenmatrix en dat de gemeente taken met een hoge prioriteit actief dient te handhaven. Ondanks dat in het uitvoeringsprogramma voldoende uren moeten worden begroot om de hoog geprioriteerde handhavingstaken uit te voeren, is het met de beperkte capaciteit in Coevorden onmogelijk om alle taken/activiteiten met een hoge prioriteit op te pakken. Dat komt doordat het college bij teveel taken prioriteit heeft gelegd. Als gevolg hiervan wordt in Coevorden grotendeels op basis van een piepsysteem gewerkt.

³³ Exclusief uren tijdelijk coördinator toezicht en handhaving (24 uur).

³⁴ Zie het uitvoeringsprogramma, p. 7.

Ondanks dat de basis (de risicoanalyse en het gebruiken van een prioriteitenmatrix) goed is, ontbreekt in het toezicht- en handhavingsbeleid een duidelijke realistische prioriteitstelling met betrekking tot taken die de gemeente Coevorden in een bepaald jaar zal oppakken. Het meerjarenbeleidsplan benadrukt dat in het uitvoeringsprogramma de controlefrequentie nader kan worden gespecificeerd. Het uitvoeringsprogramma is voor het college in het kader van de planning en controlecyclus (de Big Eight) een belangrijk instrument. Het biedt het college de mogelijkheid om te sturen op de uitvoering. Uit het uitvoeringsprogramma 2017 blijkt dat het college weet dat het met de beschikbare capaciteit niet lukt om alle hoog geprioriteerde taken op te pakken. In dat programma heeft het college extra scenario's uitgewerkt om de relatie tussen (extra) capaciteitsinzet en het handhavingsprogramma helder te maken. Van de mogelijkheid om te sturen op de uitvoering heeft het college echter onvoldoende gebruik gemaakt. Dit terwijl het uitvoeringsprogramma bij uitstek de mogelijkheid biedt om voor een bepaald jaar extra accenten aan te brengen, bijvoorbeeld door in een bepaald jaar de prioriteit specifiek bij bepaalde toezicht- en handhavingstaken (bijvoorbeeld de controle op constructieve veiligheid) te leggen.

De gemeente Coevorden is op dit moment bezig om op dit gebied stappen te zetten. De gemeente werkt op dit moment hard aan de opstelling van nieuw toezicht- en handhavingsbeleid. In het nieuwe beleid wordt meer aandacht besteed aan prioritering, digitalisering en de werkprocessen. In dat kader wordt ook de prioriteitenmatrix opnieuw tegen het licht te houden en probeert de gemeente wat de prioritering betreft duidelijkere keuzes te maken.

Ondanks de (tijdelijke) uitbreiding van personeel, is in Coevorden, gelet op de door het college vastgestelde prioriteiten, voor toezicht en handhaving onvoldoende capaciteit beschikbaar. Hierdoor kunnen op het gebied van toezicht en handhaving niet alle taken direct worden opgepakt. Een goed voorbeeld hiervan bieden de klachten en meldingen die bij de gemeente binnenkomen. Het lukt niet altijd om deze binnen de (wettelijke) termijnen af te handelen. Ook het toezicht op verleende vergunningen is wat dat betreft illustratief. Formeel dient bij een gereedmelding van de bouw een controle plaats te vinden. Vanwege de beperkte capaciteit komt in Coevorden de toezichthouder soms een jaar of nog later die controle uitvoeren.

Het niet of niet direct kunnen oppakken van taken brengt verschillende risico's met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan risico's voor de gezondheid en veiligheid voor mensen en de leefomgeving bij het (voort)bestaan van een bepaalde (gevaarlijke) situaties waarvan de gemeente niet op de hoogte is. In Nederland komt het geregeld voor dat een bouwwerk niet voldoet aan de toepasselijke wet- en regelgeving (fouten in de uitvoering van wapening van funderingen en vloeren, constructies die afwijken van de vergunde situatie, verkeerd toegepaste materialen etc.). In de praktijk doen zich dan ook regelmatig risico's op brand voor. Wanneer de gemeente een bouwproject niet regelmatig bezoekt en/of pas een jaar na een gereedmelding van de bouw het bouwwerk controleert, kan het zijn dat bepaalde gebreken pas zeer laat worden opgemerkt. Het is dan nog maar de vraag of die gebreken – ook mede gelet op de kosten die dat met zich meebrengt – kunnen worden hersteld. Daarnaast kan het zijn dat bepaalde gebreken inmiddels niet of niet meer zichtbaar zijn doordat deze zich in muren, vloeren of in de grond bevinden. Tevens kan het niet of pas later controleren van een bouwwerk financiële gevolgen voor burgers, ondernemers en mogelijk ook de gemeente (schadeverzoeken) met zich meebrengen. Verder loopt de gemeente het risico dat haar imago wordt geschaad.

Capaciteit in kwalitatieve zin

Uit de interviews volgt dat de kwaliteit van toezicht- en handhaving in Coevorden de afgelopen jaren is verbeterd. Die kwaliteitsverbetering heeft de gemeente bewerkstelligd door nieuwe medewerkers aan te trekken en medewerkers opleidingstrajecten te laten volgen. Bij de verschillende medewerkers is op dit moment voldoende kennis aanwezig. Daarnaast bestaat de mogelijkheid tot het volgen van een cursus of opleidingstraject. Bij complexe casussen kan externe deskundigheid worden ingehuurd. Het gaat dan vaak om specialistische juridische kennis. Voor-

dat externe deskundigheid wordt ingehuurd kijkt het team eerst drie keer of ze de zaak zelf af kan handelen. Als het antwoord op die vraag dan nog steeds 'nee' luidt, wordt overgegaan tot externe inhuur.

Tijdens de interviews is opgemerkt dat het als een gemis wordt ervaren dat de gemeente wat vergunningverlening betreft voor de beoordeling van de deugdelijkheid van een constructie niet over een eigen constructeur beschikt. Dat betekent dat de gemeente bij vergunningverlening voor dat gedeelte externe deskundigheid moet inhuren. Indien de gemeente dat niet zou doen dan loopt zij het risico dat een omgevingsvergunning wordt verleend zonder dat er goed naar de deugdelijkheid van een bepaalde constructie is gekeken. De kans op gevaarlijke situaties met aanzienlijke gevolgen is dan aanwezig, wat ook weer gevolgen heeft voor het toezicht op dergelijke bouwwerken en de handhaving. Toezichthouders dienen bij het bouwtoezicht aandacht te besteden aan (onveilige) bouwconstructies en wanneer zij een constructiefout ontdekken brengt dat weer risico's met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan risico's voor de veiligheid en gezondheid van personen, risico's op (langslepende en ingewikkelde) juridische procedures (onder meer in verband met de aansprakelijkheid) en imagoschade. Dat een dergelijke situatie zich zomaar kan voordoen blijkt wel uit het instorten van bijvoorbeeld de parkeergarage bij het vliegveld van Eindhoven en de parkeergarage in Wormerveer.

3.3 Uitvoering

Deze paragraaf betreft de uitvoering van toezicht en handhaving in Coevorden. Achtereenvolgens komen de bestuurlijke betrokkenheid, de werkwijze en het interbestuurlijk toezicht aan de orde.

3.3.1. Bestuurlijke betrokkenheid

In het verleden was de bestuurlijke betrokkenheid in Coevorden bij toezicht en handhaving beperkt. De afgelopen jaren is daar verandering in gekomen. Bestuurlijk gezien wordt de wethouder – in vergelijking met de situatie voor 2014 – bij veel meer toezicht- en/of handavingszaken betrokken. Voorheen onderhield vooral de teamleider het contact met de portefeuillehouder. Tegenwoordig zitten medewerkers van het team Omgevingsontwikkeling regelmatig bij de wethouder aan tafel. In Coevorden zijn veel werkzaamheden gemandateerd. De medewerkers proberen zaken zoveel mogelijk ambtelijk op te lossen, maar bij gevoelige zaken wordt de wethouder vroegtijdig betrokken.

Tijdens de interviews kwam wel naar voren dat in januari 2015 de uitvoering van het in 2010 vastgestelde beleid voor het toezicht en handhaving bij recreatiewoningen volgens afspraken met de gemeenteraad tijdelijk is opgeschort. Dit in afwachting van de ontwikkelingen op het gebied van Vitale Vakantieparken. Handavingsverzoeken op recreatieparken worden wel opgepakt.

De medewerkers van het team Omgevingsontwikkeling ervaren over het algemeen weinig interventie van de gemeenteraad. Volgens de gesprekspartners staat toezicht en handhaving niet vaak op de politieke agenda van de gemeenteraad. Handhaving van de woon- en leefomgeving (bijvoorbeeld huftergedrag) heeft wel de aandacht van de gemeenteraad. Hetzelfde geldt voor de RUD en soms voor een specifiek handavingsdossier. De gemeenteraad is vooral betrokken bij incidentele casussen doordat via inwoners een casus bij hen terecht komt. Ten aanzien hiervan geldt dat de raad af en toe door middel van een raadsformulier vragen over een specifieke casus stelt. De dossierhouder beantwoordt deze vraag vervolgens binnen een bepaalde termijn.

3.3.2. Werkwijze

De manier waarop in de gemeente Coevorden toezicht wordt gehouden en handhavend wordt opgetreden is neergelegd in het meerjarenbeleidsplan (handavings- en gedoogstrategie). De

exacte werkwijze blijkt echter niet heel duidelijk uit dat beleid³⁵. Tijdens de interviews is de werkwijze bij de uitvoering van toezicht en handhaving uitgebreid aan de orde geweest. Daaruit volgt dat de verschillende processen op dit moment worden bekeken en dat voor het gehele toezicht- en handhavingsproces procesbeschrijvingen zullen worden opgesteld.

Integraal werken

De samenwerking met de andere afdelingen/teams van de gemeente is de afgelopen jaren vooruitgegaan in die zin dat sneller dan voorheen contact gezocht wordt met andere teams. Op dit moment hebben medewerkers toezicht en handhaving regelmatig contact met bijvoorbeeld de vergunningverleners en medewerkers ruimtelijke ordening. Ook vindt overleg plaats met de RUD (zie paragraaf 4). Bij complexe dossiers met een lange voorgeschiedenis is vaak sprake van een samenloop van omstandigheden. Doordat vergunningverlening, toezicht en handhaving in één team zitten, zijn de lijntjes korter. Uit de interviews blijkt wel dat de afstemming (communicatie) tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving beter kan (zie knelpunten) en dat het contact met andere afdelingen/teams nog verder kan worden verbeterd in die zin dat nog meer integraal wordt gewerkt. Toezicht en handhaving wordt bijvoorbeeld niet standaard bij de opstelling of aanpassingen van het vergunningenbeleid betrokken. Ook vindt niet altijd afstemming plaats over de voorschriften die aan een bepaalde vergunning worden verbonden. Dit terwijl dat team wel toezicht moet houden op de naleving van het beleid en de verleende vergunningen en tegen overtredingen handhavend moet optreden. Het voorgaande werd in de interviews als een knelpunt ervaren. Daarbij bleek ook een behoefte aan afstemming over zowel het beleid als de uitvoering. Toezichthouders en handhavers hebben ook een signalerende rol. Bij controles komen zij vaak ook zaken tegen die spelen op het gebied van de openbare orde en veiligheid en het sociaal domein. Integraal werken betekent dan ook dat contact wordt gelegd met de betreffende afdeling. Het onderzoek laat zien dat een aantal medewerkers dit al wel doet, maar dat dit nog niet structureel onderdeel uitmaakt van het werk. De gemeente kan wat betreft het integraal werken dus nog een aantal stappen zetten.

Accent op ruimtelijke ordening/Wabo

Het accent bij toezicht en handhaving ligt op de ruimtelijke ordening/Wabo (bouw- en woningtoezicht). Het team Omgevingsontwikkeling krijgt jaarlijks te maken met veel verschillende toezicht- en handhavingstaken. Ten aanzien van bouw- en woningtoezicht geldt dat de toezichthouder minimaal één keer per jaar bij de bouwactiviteiten komt kijken. De capaciteit laat het niet toe om bij alle bouwfasen direct te controleren. Vroeger maakte inpassing van vergunde gebouwen in de omgeving geen deel uit van de bouwvergunning. Tegenwoordig is dat wel het geval en daarop ligt bij de controle nu wat meer de nadruk. De frequentie waarmee bouw- en woningtoezicht wordt gehouden, kan door andere prioriteiten minder zijn. Daarnaast komt het voor dat niet iedere aannemer of particulier het begin van de bouw aan de gemeente doorgeeft. De gemeente komt daardoor bij sommige bouwlocaties later om te controleren. De toezichthouders van Coevorden komen uiteindelijk minimaal één keer op elke bouwlocatie, maar het gebeurt soms dat het achteraf niet meer mogelijk is te controleren of de aannemer overeenkomstig de regels en voorschriften te werk is gegaan. In subparagraaf 3.2.2. is beschreven dat dit verschillende risico's met zich meebrengt. Om dit probleem het hoofd te bieden denkt de gemeente voor de toekomst dan ook aan een werkwijze waarbij de aannemer aan het begin van de bouw verplicht wordt om via een e-mailbericht een melding te doen. Coevorden wil wat dat betreft toe naar een soortgelijk systeem als de gemeente Emmen, waarbij ervaringen uit het verleden mede de mate van controle bepalen.

³⁵ Daarin zijn de handhavingsstrategie en de te nemen stappen beschreven. Uit de interviews is gebleken dat er geen uitgeschreven werkproces (van ontvangst tot archivering) voorhanden is. Volgens het ambtelijk wederhoor zou dit moeten blijken uit een bijlage bij het vastgestelde beleid. Dat heeft de commissie echter niet bereikt.

Praktijk versus toezicht en handhavingsbeleid

De werkwijze van het team Omgevingsontwikkeling is wat de hoog geprioriteerde taken betreft niet conform het beleid. Volgens het toezicht- en handhavingsbeleid moet de gemeente bij een behoorlijk aantal hoog geprioriteerde taken immers zo snel mogelijk controleren en waar nodig direct optreden. Dat is met de huidige capaciteit niet te realiseren. In de subparagrafen 2.3.2 en 3.2.2 is reeds beschreven dat het college zich vooraf heeft gerealiseerd dat het met de beschikbare capaciteit onmogelijk was om alle hoog geprioriteerde taken zo snel mogelijk op te pakken. Dit heeft echter niet geleid tot het stellen van meer realistische prioriteiten.

Ten aanzien van de laag geprioriteerde taken is dat anders. De gemeente werkt daar conform het handhavingsbeleid met een piepsysteem. Meldingen, klachten en handhavingsverzoeken worden gelijk opgepakt. Deze zaken drukken fors op het overige reguliere werk, waaronder de wettelijke uitvoeringstaak 'het houden van bouwtoezicht' en toezicht en handhaving op hoog geprioriteerde zaken. Oppakken betekent in dat geval niet altijd het direct ondernemen van actie. Soms biedt een gesprek met de overtreder en/of degene die de overtreding heeft gemeld een oplossing of kunnen op die manier zaken die onduidelijk waren worden opgehelderd. Belangrijk is dat een terugkoppeling naar de melder/klager plaatsvindt, dat in geval van een handhavingsverzoek altijd formeel een schriftelijke beslissing op dat verzoek wordt genomen en dat de terugkoppeling en het besluit ook in het dossier wordt opgenomen.

Het team Omgevingsontwikkeling werkt aan de hand van checklijsten waarin staat welke zaken wel en niet worden gecontroleerd. Deze lijsten worden jaarlijks vastgesteld en waren voorheen alleen gebaseerd op de risicomatrix, maar worden nu ook gekoppeld aan een landelijk protocol. De lijsten zullen ook door de vergunningverleners worden gebruikt bij de afhandeling van vergunningaanvragen. Op die manier wordt een betere koppeling aangebracht tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Zaken die urgent zijn en dus snel moeten worden opgepakt, gaan direct naar een toezichthouder. Bij constatering van een overtreding wordt door de toezichthouder een rapport opgemaakt met daarin een voorstel voor vervolgacties. Wekelijks vindt op donderdagochtend een werkoverleg plaats. In dat overleg worden voorstellen voor vervolgacties van toezichthouders besproken om te kijken hoe dit past in de matrix en het uitvoeringsprogramma. Daarnaast verdeelt de coördinator in dat overleg de bij haar binnengekomen meldingen en klachten over de verschillende medewerkers. Diezelfde dag vindt ook een overleg plaats met medewerkers van Ruimtelijke Ordening over de te nemen acties.

Wat betreft de taakverdeling is van belang dat de juridisch kwaliteitsmedewerkers handhaving zich onder meer bezig houden met het afhandelen van meldingen en handhavingsverzoeken en het opleggen van lasten onder dwangsom. De toezichthouders hebben hun taken ook verdeeld. Eén toezichthouder handelt het toezicht op de verleende bouwvergunningen af en een andere toezichthouder houdt zich bezig met het uitvoeren van controles naar aanleiding van meldingen, klachten e.d. Een toezichthouder bouw in opleiding pakt naast de controles op eenvoudige bouwwerken ook meldingen, klachten en handhavingsverzoeken op.

Bij de afhandeling van een handhavingsverzoek wordt vaak een toezichthouder gevraagd om een rapportage op te stellen. Als er na die rapportage nog vragen zijn die moeten worden beantwoord of verduidelijkt, dan wordt het betreffende perceel bezocht. Daarnaast wordt, indien nodig, een memo voor de wethouder opgesteld. De medewerker die een zaak behandelt bepaalt zelf of een dergelijke memo en/of de betrokkenheid van de wethouder nodig is. Dit wordt binnen het cluster toezicht en handhaving afgestemd in het wekelijks overleg.

De casestudy's

Teneinde inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van toezicht en handhaving zijn in totaal acht dossiers bestudeerd. Het ging dan om de afhandeling van handhavingsverzoeken en handhavingsprocedures die de gemeente Coevorden zelf naar aanleiding van een controle of signalen is gestart. Per dossier is beoordeeld of sprake is van adequate regelgeving en of er gehandeld is conform wet- en regelgeving en jurisprudentie. Tevens is nagegaan of de besluiten bevoegd zijn genomen en op de juiste wijze bekend zijn gemaakt, of is voldaan aan eisen van zorgvuldigheid, nauwkeurigheid, leesbaarheid en volledigheid en of er een goede oplossing voor het probleem is gevonden.

De casestudy's laten in zijn algemeenheid zien dat de gemeente veel doet om een oplossing voor de geconstateerde problemen te vinden. Daarbij wordt ook met andere partners, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties en maatschappelijk werk, samengewerkt. Dergelijke zaken worden niet altijd binnen de wettelijke termijn afgehandeld, maar op die manier wordt wel een adequate oplossing voor het probleem gevonden. In andere zaken valt op dat het de gemeente vaak niet lukt om de zaak binnen de wettelijke termijn af te handelen. De casestudy's laten ook zien dat het voor de gemeente moeilijk is om complete dossiers aan te leveren en dat niet altijd op (alle onderdelen van) het handhavingsverzoek een formeel handhavingsbesluit wordt genomen.

Ook blijkt dat er regelmatig controles worden uitgevoerd waarbij overtredingen worden geconstateerd, maar valt uit de dossiers niet op te maken of de illegale situatie daadwerkelijk is beëindigd. Daar waar die informatie wel beschikbaar is, blijkt dat de gemeente er soms voor kiest om niet direct (een voornemen tot) een last onder dwangsom te sturen. Daar waar de gemeente dat wel heeft gedaan heeft het opleggen van de last vaak tot een bevredigend resultaat geleid. Ondanks dat medewerkers soms het gevoel hebben dat zij veel acties moeten ondernemen, blijkt dat de inspanningen die zij verrichten dus wel resultaten opleveren. In complexe zaken is in dat geval niet altijd direct gehoor gegeven aan de last, maar zijn door de gemeente nog gesprekken gevoerd met de overtreder en is uiteindelijk de overtreding alsnog beëindigd.

In het overzicht hieronder zijn onze bevindingen schematisch weergegeven.

TABEL 4: OVERZICHT BEVINDINGEN CASESTUDY'S

ZAAKCRITERIA		ZAAK 1	ZAAK 2	ZAAK 3	ZAAK 4	ZAAK 5	ZAAK 6	ZAAK 7	ZAAK 8
Adequate regelgeving		+	+	+/-	+	+	+	+	+
Awb:	Ontvankelijkheid	+	+	+	n.v.t.	+	n.v.t.	+	n.v.t.
	Beslistermijnen	-	+/-	-	n.v.t.	+/-	n.v.t.	-	+/-
	Grondslag	+	+	+	+	+	+	+	+
Voldaan aan wet- en regelgeving		+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+/-
Jurisprudentie		+	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	+	+	n.v.t.
Bevoegdheid		+	+	+	+	+	+	+	+
Bekendmaking		+	+	+/-	+	+	+	+	+
Zorgvuldigheid		+/-	+	+/-	-	+	+/-	+/-	+/-
Nauwkeurigheid		+	+	+/-	+/-	+	+	+	+/-
Leesbaarheid		+	+	+	+	+	+	+	+
Volledigheid		+	+	+/-	-	+	+/-	-	-
Adequate oplossing probleem		+	+	+	? ³⁶	+/-	+	+	?

³⁶ Doordat informatie ontbrak is dit niet beoordeeld kunnen worden

Dossiervorming en archivering

Van iedere zaak die de gemeente behandelt wordt een dossier opgesteld. Daarbij geldt dat de medewerker die de zaak onder zich heeft, verantwoordelijk is voor het opbouwen van het dossier. Zorgvuldige dossiervorming is een randvoorwaarde voor het slagen van een eenmaal gekozen aanpak. Daarbij zet het op de juiste wijze vastleggen van de gevolgde procedure ook eventuele juridische procedures in een later stadium kracht bij. Een goed en compleet opgebouwd dossier bevat onder meer aanvragen, verleende vergunningen, (controle)rapporten, voornemens tot een last onder dwangsom, handhavingsbesluiten, opgestelde memo's, (gespreks)verslagen en de overige correspondentie die met betrokkenen is gevoerd. Indien een bezwaar of beroepsprocedure is doorlopen worden ook de relevante stukken in die procedures (waaronder in ieder geval het bezwaarschrift, het advies van de bezwaarschriftencommissie, de beslissing op het bezwaar, het beroepschrift en de uitspraak van de rechter) aan het dossier toegevoegd.

Bij de gemeente wordt niet standaard per dossier een zaaksoverzicht opgesteld. Uit de interviews blijkt dat het per medewerker verschilt of bij een dossier een zaaksoverzicht voorhanden is. Een dergelijk overzicht biedt verschillende voordelen. Een zaaksoverzicht kan dienen als inhoudsopgave, helpen bij de overdracht van een zaak en fungeren als checklist (bij onder meer bezwaar, beroep, archivering of het verstrekken van het dossier aan derden) om te kijken of het dossier alle relevante documenten bevat. Op dit moment wordt een dergelijk overzicht alleen standaard bij bezwaar- en beroepsprocedures opgesteld.

Daarnaast worden van gesprekken met bijvoorbeeld overtreders en/of verzoekers niet standaard gespreksverslagen opgesteld en aan het dossier toegevoegd. Dit terwijl de inhoud van sommige gesprekken juist enorm van belang is voor de zaak. Dergelijke verslagen bieden inzicht in de wijze waarop een zaak is verlopen (welke stappen zijn gezet, oplossingen zijn aangedragen e.d.) en kunnen ook in een later stadium (bijvoorbeeld bij juridische procedures) van belang zijn.

Het onderzoek laat ook zien dat in Coevorden de dossiervorming en archivering aandacht behoeven. Ten behoeve van de casestudy's zijn aan de onderzoekers acht dossiers verstrekt. In eerste instantie bleek geen enkel dossier compleet te zijn. Veelal ontbraken inspectierapporten, memo's, correspondentie met betrokkenen of collega's, informatie over hercontroles of het beëindigen van geconstateerde overtredingen. In een enkel geval ontbrak ook (het voornemen tot) de last onder dwangsom dan wel een formeel besluit op (alle onderdelen van) het betreffende handhavingsverzoek. Ook nadat de gemeente herhaaldelijk is gevraagd (de gemeente heeft daarvoor in totaal vier maanden de tijd gehad) om de ontbrekende informatie aan te leveren, is het niet gelukt om acht complete dossiers te overleggen.

Onduidelijk is waarom de gemeente niet in staat was om de gevraagde dossiers volledig aan te leveren. Tijdens de interviews is wel een aantal keren aangegeven dat informatie soms uit verschillende systemen moet worden gehaald en dat dit een complicerende factor is. Daarnaast hebben medewerkers aangegeven zelf ook problemen te ondervinden als zij snel (bepaalde documenten uit) een dossier moeten opzoeken (zie ook subparagraaf 3.3.4). De wijze waarop documenten zijn opgeslagen en efficiënt kunnen worden geraadpleegd heeft dan ook aandacht.

Tijdens het onderzoek blijkt ook dat de medewerkers van het archief zelf voor de archivering een dossier samenstellen. Dubbele documenten e.d. worden eruit gehaald. Onduidelijk is in hoeverre dit ook heeft bijgedragen aan het verstrekken van incomplete dossiers. Wel bleek het ook voor de archiefmedewerkers een behoorlijke klus te zijn om de dossiers uit het archief te halen en was voor het complementeren van de dossiers de medewerking van een medewerker van toezicht en handhaving nodig.

3.3.3. Handhavingscultuur

De handhavingscultuur in Coevorden was vroeger te kenmerken als erg rechtlijnig. Het uitgangspunt ‘regel is regel’ was in de praktijk leidend. De afgelopen driekwart jaar is het Team Omgevingsontwikkeling bezig geweest om een gedrags- en cultuurverandering teweeg te brengen. Bijvoorbeeld door niet alleen maar afvinklijstjes toe te passen. De gemeente probeert nu meer vanuit de context te denken. Daarnaast wordt ruimte gelaten aan de overtreder om zelf tot de gewenste oplossing te komen en wordt niet alleen maar gekeken of een plan in het bestemmingsplan past. Op die manier wordt geprobeerd om van systeemgedreven naar contextgedreven werken te gaan. De opvattingen uit het Bestuursprogramma 2014-2018 van het college (ook wel aangeduid als het programma Coevorden Verbindt) zijn wat betreft toezicht en handhaving dan ook tot het medewerkersniveau doorgedrongen.

In het programma Coevorden Verbindt zijn zes missies opgenomen. Eén van die missies luidt als volgt:

“Wij geven verantwoordelijkheden terug aan de samenleving en sluiten gebiedsgericht aan bij maatschappelijke vragen en behoeften. Wij gaan daarbij uit van de eigen kracht van mensen en hun omgeving. In veel gevallen is de samenleving namelijk prima in staat om zaken zelf te regelen of problemen op te lossen. Daar heeft ze de gemeente niet altijd bij nodig. Initiatieven komen in samenspraak tot stand en krijgen een gezamenlijke uitvoering. De betrokkenheid en de mate van invloed van de gemeente verschilt daarbij.”

Toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein vinden grotendeels ad hoc op basis van een piepsysteem en dus niet programmatisch plaats. Uit bestudering van verschillende dossiers en de interviews blijkt dat door medewerkers van de gemeente ook regelmatig gesprekken worden gevoerd met de overtreder, melder en/of personen die een handhavingsverzoek hebben ingediend. Als gevolg hiervan duurt het soms langer voordat een zaak is afgerond. Deze informele aanpak heeft echter niet tot gevolg dat de gemeente in een later stadium, wanneer de overtreding blijft voortduren, afziet van handhaving. De indruk is dus dat van uitstel geen afstel komt. Wel lieten de casestudy's zien dat de gemeente in bepaalde zaken meer kon doorpakken in die zin dat eerder (een voornemen tot) een last onder dwangsom had kunnen worden verstuurd.

3.3.4. Best practises en knelpunten

In deze subparagraaf wordt aandacht besteed aan de zaken die in Coevorden goed gaan en kunnen worden verbeterd. Daarbij wordt ook ingegaan op de dossiers die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd.

Best practises

Het onderzoek laat zien dat in Coevorden veel goed gaat. Er zijn weinig casussen die escaleren en als dat wel gebeurt, dan gaat het vaak om complexe regels en/of omstandigheden. De gemeente gaat veel meer dan voorheen (voor 2014) in gesprek met de overtreder om te komen tot een goede oplossing van het probleem. Daarnaast worden met een minimale bezetting toch veel zaken opgepakt.

Het afgelopen half jaar is ook een aantal grote dossiers opgepakt. Daarbij is het totale plaatje bekeken en zijn gesprekken gevoerd. Bij ingewikkelde casussen heeft het gesprek geholpen om de zaak te verduidelijken en goede afspraken te maken. Er is daarbij ook aandacht gegeven aan zaken die de gemeente in het verleden niet voldoende heeft geregeld en/of over het hoofd heeft gezien. Tevens is meegedacht met de inwoner en heeft het team er, terwijl de noodzakelijke regels bleven gelden, voor gezorgd dat (alsnog) een vergunning is afgegeven. Het Team Omgevingsontwikkeling laat hiermee duidelijk zien dat het zich ontwikkelt en dat het team op een andere manier werkt dan voorheen (voor 2014) het geval was.

Knelpunten

Uiteraard zijn er altijd punten waarop de organisatie zich kan verbeteren. Hieronder worden de belangrijkste knelpunten besproken die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen.

Dossiervorming en digitalisering

De dossiervorming en de digitalisering van de dossiers heeft in het kader van de efficiëntie verbetering. Medewerkers zijn nu veel tijd kwijt met het zoeken, verzamelen en vastleggen van informatie in dossiers. Dat komt doordat geen sprake is van één centraal vastgelegd dossier. De informatie uit een dossier is vaak opgenomen in meerdere systemen (het digitale systeem LOS, het medewerkersportaal en op papier). Als gevolg daarvan bestaat het risico dat informatie wordt gemist en zijn de medewerkers zeer afhankelijk van het gemeentelijk archief (en dus ook kwetsbaar). Daarnaast krijgen medewerkers van de gemeente wel een melding dat de RUD een zaak heeft opgepakt, maar kunnen zij in het digitale systeem LOS niet zien wat de RUD precies heeft gedaan. Het kost veel zoekwerk om dat te achterhalen.

Afstemming tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving

De afstemming tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving kan nog beter. De communicatie verloopt nog niet optimaal. Daarnaast worden er soms vergunningsvoorwaarden opgenomen die voor medewerkers toezicht en handhaving lastig te toetsen zijn en waarbij op voorhand al twijfels konden worden geplaatst bij de handhaafbaarheid daarvan. Tevens komt het soms voor dat over een bepaald onderwerp niets in de omgevingsvergunning staat, terwijl de toezichthouders nu juist op dat onderwerp willen controleren.

Deregulering

Deregulering komt niet echt van de grond en gelet op de huidige capaciteit zijn er te veel regels om te handhaven. Er moeten dan ook betere prioriteiten worden gesteld (zie subparagraaf 3.2.2).

Het beeld dat alles mag in Coevorden

Bij inwoners bestaat ten onrechte het beeld dat alles mag in Coevorden. Wanneer bijvoorbeeld bij een controle wordt geconstateerd dat iemand illegaal een bouwwerk heeft opgericht, dan wordt bij handhaving niet direct aangestuurd op afbreken van dat bouwwerk. Eerst wordt nader onderzocht of legalisatie mogelijk is. Deze handelwijze betekent niet dat de gemeente op het gebied van toezicht en handhaving geen actie onderneemt. Tijdens de interviews is echter aangegeven dat de inwoners van Coevorden dit anders ervaren. Het creëren van bewustwording op dit punt bij de inwoners van Coevorden is dan ook belangrijk.

Aan handhavingsverzoeken wordt (op basis van het beleid) wel altijd gevolg gegeven. In de praktijk gaat een groot gedeelte van de tijd en capaciteit hieraan op. Dat kan tot willekeur en rechtsongelijkheid leiden: een overtreding waarover een burger klaagt, moet worden verholpen en een vergelijkbare overtreding waarover burgers niet klagen, blijft in stand.

Bestuurlijke interventies na oplegging last onder dwangsom

Het komt wel eens voor dat het Team Omgevingsontwikkeling na oplegging van een last onder dwangsom een zaak opnieuw moet bekijken doordat een burger na ontvangst van de last in gesprek gaat met een bestuurder en door die bestuurder wordt aangegeven dat de zaak zal worden uitgezocht. Deze handelwijze bezorgt het team Omgevingsontwikkeling extra werk.

3.3.5. Provinciaal toezicht

Het provinciale toezicht op grond van de Wet revitalisering generiek toezicht gaat uit van systeemtoezicht. In dat kader hebben provincie en gemeente een informatiearrangement getroffen. Daarin staan indicatoren waarop de provincie toetst. De provincie vraagt vervolgens aan de gemeente een zelfevaluatie op te stellen waarin deze indicatoren aan de orde komen. In feite is dus sprake van een papieren audit. De zelfevaluatie is een toets op hoofdlijnen. Vertrouwen staat aan de basis van het provinciale toezicht. Naast dit systeemtoezicht gaat de provincie ook af op signalen en klachten van burgers en bedrijven over de gemeente. In voorkomende gevallen hoort de provincie dan beide partijen en beziet vervolgens of er aanleiding is om te interveniëren. Dat laatste komt overigens weinig voor. De provincie vindt het effectiever om, zo nodig, een informele rol te spelen. Dit kan vaak ook veel juridische kosten voorkomen. In het kader van het interbestuurlijk toezicht komen de provinciale toezichthouders ook een à twee keer per jaar bij de gemeente langs. Het gesprek gaat dan niet alleen over “de achterkant” (toezicht en handhaving) maar soms ook om meedenken aan “de voorkant” (het beleid)/ toepassing van de big-eight.

Uit de provinciale rapportages komen niet alleen positieve beelden over Coevorden naar voren. De tekortkomingen zijn echter niet materieel, maar betreffen vooral de tijdigheid en volledigheid van de beschikbaar gestelde informatie. Hoewel de claim op de beschikbare ambtelijke capaciteit door een beperkt aantal tijdrovende gevallen groot is, is de gemeente volgens de provincie toch redelijk ambitieus in de programmering. De gemeente had de verwachting dat de komst van de RUD de (juridische) capaciteitsproblemen wel zouden oplossen. Tot dusver is die verwachting niet bewaarheid.

De provincie constateert dat er een ambtelijke reorganisatie heeft plaatsgevonden waardoor andere mensen met de uitvoering van toezicht en handhaving zijn belast. Sindsdien zijn zaken zeker verbeterd, maar de goede voornemens op het punt van het actualiseren van het VTH-beleid en het tijdig aanleveren van volledige informatie aan de interbestuurlijk toezichthouder moeten nog wel gerealiseerd worden. De problematiek is door de provincie nog niet naar bestuurlijk niveau opgeschaald. De provincie stelt vast dat thans, in tegenstelling tot in het verleden, bij een last onder dwangsom ook daadwerkelijk wordt geëind wanneer binnen de begunstigingstermijn geen verbetering is opgetreden.

3.3.6. De Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet is al verschillende keren uitgesteld. De beoogde nieuwe datum van inwerkingtreding is nu 1 januari 2021. De voorbereiding op de komst van de Omgevingswet staat in de gemeente Coevorden nog in de kinderschoenen. In november 2016 is door het college een plan van aanpak vastgesteld waarin de implementatie van de Omgevingswet is uitgestippeld. Er is een ambtelijke werkgroep opgericht die verschillende gesprekken met het managementteam, het college en de gemeenteraad heeft gevoerd. Daarbij is vooral gesproken over welke ambitie Coevorden nastreeft. Die ambitie is vervolgens neergelegd in een apart document – het *Ambitiedocument Omgevingswet* (hierna: het ambitiedocument) – dat in februari 2018 door de raad van Coevorden is vastgesteld. Daarnaast is onlangs een Programmamanager Omgevingswet aangesteld.

De Omgevingswet biedt ook kansen voor gemeenten. Zo beoogt de wet de bestuurlijke afweingsruimte groter te maken. Dit is de ruimte die regels bieden aan bestuursorganen wanneer zij hun taken uitoefenen. Er is bijvoorbeeld meer ruimte voor maatschappelijk wenselijke ontwikkelingen met negatieve gevolgen voor het milieu (door het toepassen van programma's), maar ook meer ruimte om waarde te hechten aan bepaalde aspecten van de omgeving (de omgevingswaarden) en meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk (met de omgevingsverordening en het omgevingsplan).

In het Ambitiedocument Omgevingswet is de koers uitgezet voor de wijze waarop Coevorden wil omgaan met de Omgevingswet. Daarbij geldt dat de gemeente optimaal gebruik wil maken van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt in relatie tot het programma Coevorden Verbindt. Het ambitiedocument zet in op de totstandkoming van concrete producten, zoals een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan. Daarnaast moet volgens het ambitiedocument de komst van de Omgevingswet leiden tot een cultuurverandering. De geest in de gemeente Coevorden richt zich op het geven van meer ruimte voor initiatieven. Toezicht en handhaving worden in het ambitiedocument nauwelijks genoemd. Het ambitiedocument heeft uiteraard wel consequenties voor toezicht en handhaving, zeker wanneer aan de voorkant meer ruimte wordt gegund.

De programmamanager is op dit moment bezig met een verkenning die moet resulteren in een programma-aanpak. Tijdens de verkenning is duidelijk geworden dat de medewerkers die zich met toezicht en handhaving bezighouden, zich ervan bewust zijn dat de komst van de Omgevingswet consequenties zal hebben voor hun werk. Door de open normen in de Omgevingswet moet bij de uitvoering meer worden gedacht in termen van doelstellingen. Dat gaat ten koste van duidelijkheid in het concrete geval. Voor de toezichthouder betekent het dat deze moet nadenken over 'de geest van de wet'. Dat vraagt andere competenties, waarbij vragen moeten worden gesteld als: wat is schadelijk? Wat heeft u gedaan om negatieve effecten te voorkomen? Is instemming van de buurt verkregen? Waaruit blijkt het draagvlak?

Inmiddels wordt ook steeds duidelijker dat VTH-taken door de komst van de Omgevingswet ingrijpend zullen veranderen. De verwachting is dat in de toekomst minder vergunningen hoeven te worden verleend, maar dat toezicht en handhaving juist veel belangrijker gaat worden. De gemeente Coevorden zal hierop moeten anticiperen. Onduidelijk is nog welke gevolgen de komst van de Omgevingswet zal hebben voor de capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in Coevorden.

Toezicht en handhaving door de RUD en VRD

4.1 Inleiding

Enkele belangrijke taken op VTH-terrein worden namens het gemeentebestuur uitgevoerd door twee gemeenschappelijke regelingen waarbij de gemeente Coevorden partij is: de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) en de Veiligheidsregio (VRD). In dit hoofdstuk bespreken we de wijze waarop die uitvoering verloopt.

4.2 RUD

4.2.1. Mandaat

De Regionale Uitvoeringsdienst behartigt voor de gemeente Coevorden de uitvoering van de milieutaken, conform een daartoe met de gemeente gesloten overeenkomst binnen het kader van de gemeenschappelijke regeling van Drentse gemeenten die de RUD is. Buiten de overeenkomst om kan de RUD extra taken verrichten, maar dat gaat dan meestal ten koste van reguliere controles. Dat laatste is niet het geval als de gemeente extra betaalt voor die extra activiteiten. Dat laatste is de afgelopen jaren bijvoorbeeld gebeurd voor intensief toezicht bij een vergistingsinstallatie. Voor de RUD is het momenteel moeilijk om extra capaciteit uit de markt te halen waardoor extra toezicht bij genoemde vergister ten koste zal gaan van het reguliere toezichtsprogramma.

Voor het, in het kader van het toezicht, versturen van brieven (eerste waarschuwing) heeft de RUD mandaat van de gemeente. Bij verdergaande maatregelen zoals last onder dwangsom vindt vooraf overleg met de gemeente plaats. Na het overleg wordt de beslissing wel door de RUD verstuurd. Het overleg tussen RUD en de gemeente wordt als een goed samenspel getypeerd, al vanaf de start van de RUD.

4.2.2. Werkwijze

De vergunningverleners van de RUD werken nog regelmatig vanuit het gemeentehuis. Daarvan is het voordeel dat korte lijnen bestaan met de gemeentelijke medewerkers waarmee regelmatig overleg gewenst is. De RUD werkt volgens een jaarprogramma. De gemeente is betrokken bij de prioriteitstelling in dat programma. Bij de bepaling van de frequentie van de controle werkt de RUD met een categorie-indeling, nog niet met een risicoanalyse. Voor een andere werkwijze is een goed functionerend zaakstelsel nodig. Sinds 2016 werkt de RUD weliswaar met een zaakstelsel, maar het inrichtingenbestand is momenteel nog steeds niet op orde. In het kader van ketentoezicht is wel voor een aantal specifieke categorieën een risicoanalyse gemaakt.

Dat de gemeente Coevorden het VTH-beleid nog niet op orde heeft is voor de RUD geen probleem. Het jaarprogramma is leidend voor de RUD en dat is voldoende helder.

De contactpersoon van de gemeente Coevorden en de contactpersoon van de RUD spreken elkaar maandelijks over zaken die het inhoudelijke werk overstijgen. Het inhoudelijke overleg vindt plaats tussen medewerkers op de werkvloer.

4.2.3. Capaciteit

De RUD heeft moeite om met de beschikbare capaciteit het jaarprogramma volledig uit te voeren. De invoering van een nieuw zaaksysteem in 2016 speelt daarbij een belangrijke rol. Alle afspraken die in de periode 2014-2016 over de werkprocessen waren gemaakt, moesten toen weer herijkt worden. Dit heeft veel capaciteit gevergd die ten koste is gegaan van de uitvoering van het jaarprogramma. De RUD verwacht in 2018 75% van haar jaarprogramma te kunnen realiseren. Hierbij speelt ook een rol dat een koppeling tussen de gemeentelijke digitale systemen en het zaaksysteem van de RUD ontbreekt.

4.2.4. Kwaliteit

De medewerkers die voorheen als gemeentelijke medewerker de milieutaken uitvoerden zijn sinds de start van de RUD, daar in dienst. Daardoor ontbreekt het de gemeente Coevorden aan expertise in eigen huis op dit terrein. Uit de interviews blijkt dat het voor de medewerkers onduidelijk is of een dossier compleet is, bijvoorbeeld met het oog op bezwaarprocedures. Het is niet waarschijnlijk dat de komst van de Omgevingswet dit probleem zal oplossen.

4.2.5. Normnaleiving

Het lukt de RUD steeds beter bij de gemeente de relatie te leggen tussen ruimtelijk ongewenste initiatieven en onoverkomelijke problemen op milieugebied. In het algemeen geven aangeschreven bedrijven gehoor aan de aanschrijving waardoor een last onder dwangsom niet nodig is. Als het daartoe toch komt, dan int de gemeente ook daadwerkelijk.

In algemene zin meent de RUD dat Coevorden, net als andere Drentse gemeenten, de neiging heeft veel initiatieven mogelijk te willen maken.

4.2.6. Omgevingswet

De RUD is van oordeel dat de Drentse gemeenten en de RUD zich gezamenlijk wel wat beter mogen voorbereiden op de gevolgen van komst van de Omgevingswet voor de uitvoering (vooral aan de voorkant, inclusief digitalisering). Het gevoel bestaat dat het vooral de RUD is die hier initiatief moet nemen. In feite zou het hele proces van vergunningverlening nog eens onder loep genomen moeten worden.

4.3. Veiligheidsregio

4.3.1. Takenpakket

De VRD voert voor de gemeente de toets op brandveiligheid uit bij vergunningen op grond van de Wabo/Bouwbesluit. Daarnaast toetst de VRD of de brandveiligheid van bepaalde bouwwerken voldoet aan de eisen. Bij de uitvoering van die laatste taak legt de VRD het accent op thematisch werken. Daarbij gaat de VRD uit van een systematiek waaraan een risicoanalyse ten grondslag ligt.

4.3.2. Werkwijze

De gemeente werkt op het gebied van handhaving vanuit het Bouwbesluit. Een gezamenlijk optrekken van gemeente en VRD maakt het mogelijk ook het brandrisico in beeld te brengen en de te controleren instellingen integraal te adviseren. Dit gebeurt reeds bij een aantal Drentse ge-

meenten. De VRD zou zo'n ontwikkeling ook graag in Coevorden zien. Controle is uiteraard een belangrijke taak van de VRD, maar men probeert ook bij controles het bedrijf of de instelling zich ervan bewust te laten worden waar de grootste risico's liggen. Dit kan er ook toe leiden dat er contact gezocht wordt met de brandweer die in geval van calamiteit moet uitrukken.

Door in 2014 bij de komst van de VRD de gemeentelijke brandweer los te koppelen van de rest van het gemeentelijk apparaat, zijn de contacten niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen. De VRD pleit er dan ook voor om de betrokkenheid van de brandweer/VRD, bijvoorbeeld bij evenementen, expliciet te regelen.

Of er al dan niet wordt gecontroleerde bepaalt de VRD aan de hand van een in overleg met de gemeente vastgestelde risicomatrix. Bij een controle wordt ten behoeve van het risicobewustwordingsproces met betrokkenen een gang door het gebouw gemaakt. Na afloop stuurt de VRD een brief met geconstateerde gebreken en een hersteltermijn. Een afschrift gaat naar de gemeente. Eventueel wordt een hercontrole verricht. Bij niet opvolgen van maatregelen wordt een dergelijke zaak ter handhaving overgedragen aan de gemeente.

Onderling wordt informatie uitgewisseld als een vermoedelijke tekortkoming wordt geconstateerd op een ander beleidsveld (RUD, VRD, politie). Dit leidt soms tot een gezamenlijke controle. Door specialisatie bij de politie neemt het aantal acties af dat samen met de politie plaatsvindt.

4.3.3. Omgevingswet

De VRD en de RUD bereiden zich samen met de Vereniging van Drentse Gemeenten voor op de komst van de Omgevingswet. Gemeenten kiezen daarin vaak een eigen koers en tempo.

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Toezicht- en handhavingsbeleid

Om te voldoen aan de Big Eight-cyclus onderscheidt de gemeente verschillende formele evaluatie- en besluitvormingsdocumenten en -momenten. Het meerjarenbeleidsplan waarin het strategische beleid voor toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein is neergelegd, dient één maal per vier jaar door het college te worden herzien. Daarnaast dient ieder jaar een uitvoeringsprogramma te worden vastgesteld, waarin het operationele beleid van de gemeente is neergelegd. Dat uitvoeringsprogramma is voor 2018 pas aan het eind van dat jaar tot stand gekomen in verband met het vacant zijn van een aantal vacatures. Als gevolg hiervan voldoet de gemeente in 2018 niet helemaal aan artikel 7.3, lid 1, van het Bor en de 'Big Eight'-cyclus. Op dit moment wordt wel gewerkt aan nieuw toezicht- en handhavingsbeleid. Dit moet onder meer resulteren in een nieuw strategisch beleidsplan en een uitvoeringsprogramma, die beiden gelden vanaf 2019.

Norm	Beoordeling
Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen.	+/-

5.2 Doelstellingen en prioriteiten

In het toezicht- en handhavingsbeleid van Coevorden zijn de doelstellingen algemeen geformuleerd. De doelstellingen zeggen weinig over wat de gemeente concreet wil bereiken op het vlak van toezicht en handhaving. Een aantal doelstellingen heeft eerder het karakter van een randvoorwaarde of een uitgangspunt voor de beleidsvoering. Het gaat dan bijvoorbeeld om het waarborgen van rechtsgelijkheid en het voldoen aan de kwaliteitscriteria. Ook gaat het om actieve communicatie en het transparant, herkenbaar en cyclisch inzicht geven in de wijze waarop de gemeente haar toezicht- en handhavingstaken uitvoert. De doelstellingen zijn dus met name gericht op de procesinrichting en niet inhoudelijk van aard.

Qua formulering zijn de doelstellingen erg abstract. De geformuleerde doelstellingen zijn weinig specifiek en concreet en kunnen niet onderworpen worden aan een (effect)metingen of andere evaluatiemethodes. Bovendien ontbreekt een lokaal georiënteerde probleemanalyse, op basis waarvan lokale handhavingsdoelstellingen naar voren hadden kunnen komen.

Bij een specifieke en concrete doelstelling kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende doelstelling die gehanteerd wordt door een ander bestuursorgaan waar Pro Facto rekenkameronderzoek over toezicht en handhaving verricht:

‘Wij willen dat 80% van de gecontroleerde bouwwerken bij het eerste controlebezoek voldoet aan de gestelde eisen ten aanzien van de hoogst geprioriteerde thema’s, zoals brandveiligheid. Bij het tweede controlebezoek dient dit percentage 95% te bedragen.’

De gemeente Coevorden beschikt over een prioriteitstelling ten aanzien van de taken waarvoor zij verantwoordelijk is. In het meerjarenbeleidsplan en de daarbij behorende prioriteitenmatrix is per opgenomen handhavingstaak/activiteit aangegeven welke taken een hoge, gemiddelde of lage prioriteit hebben en wat de intensiteit van toezicht en handhaving in dat geval is.

Norm	Beoordeling
Het beleid bevat meetbare kwaliteitscriteria.	-
Er worden prioriteiten en concrete doelen gesteld.	+/-

5.3 Organisatie en uitvoering

Organisatie: capaciteit en de doorwerking van prioriteiten

Toezicht en handhaving is in Coevorden sinds 2016 ondergebracht in het Team Omgevingsontwikkeling. De capaciteit die voor toezicht en handhaving beschikbaar is, is beperkt. In kwalitatieve zin is op dit moment binnen de gemeente voldoende capaciteit beschikbaar (indien nodig kan externe deskundigheid worden ingehuurd). In kwantitatieve zin (aantal fte’s) is echter onvoldoende capaciteit beschikbaar om alle toezicht- en handhavingstaken direct op te pakken.

Het onderzoek laat zien dat de gemeente wat betreft laag geprioriteerde taken conform het handhavingsbeleid werkt met een piepsysteem. De werkwijze van het team Omgevingsontwikkeling is wat de hoog geprioriteerde taken betreft echter niet conform het beleid. In handhavingsprocedures wordt de handhavings- en gedoogstrategie gevolgd, maar het lukt de medewerkers niet om bij de hoog geprioriteerde taken volgens het toezicht- en handhavingsbeleid zo snel mogelijk te controleren en waar nodig direct op te treden. Dat komt omdat het college heel veel prioriteiten heeft gesteld en de prioriteiten dermate algemeen zijn geformuleerd, dat ze in de praktijk nauwelijks leidend kunnen zijn voor toezicht en handhaving. Er ontbreekt dan ook een duidelijke prioriteitstelling met betrekking tot taken die de gemeente Coevorden in een bepaald jaar zal oppakken. Het accent bij toezicht en handhaving ligt op de ruimtelijke ordening/Wabo (bouw- en woningtoezicht). Handhaving gebeurt vrijwel uitsluitend naar aanleiding van interne en externe signalen (klachten, meldingen en handhavingsverzoeken). De toezichtactiviteiten passen weliswaar binnen de gestelde prioriteiten, maar dat is omdat deze zo ruim zijn gesteld. In de praktijk bepaalt het team zelf dan ook wekelijks waar de prioriteiten liggen.

Norm	Beoordeling
Toezicht- en handhaving vindt plaats conform het gestelde beleid.	+/-
De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering	-
De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.	-

Doelmatigheid

Om doelmatig toezicht te houden en te handhaven is het essentieel dat toezichthouders en handhavers in de uitvoering met elkaar samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen. Toezichthouders en handhavers uit de verschillende domeinen en van andere organisaties moeten signalen doorgeven aan collega's die actief zijn binnen het ruimtelijk domein. In de praktijk is de samenwerking met andere afdelingen binnen de gemeente Coevorden verbeterd. Er wordt sneller dan voorheen (voor 2014) contact gezocht met andere afdelingen/teams. Doordat vergunningverlening, toezicht en handhaving in één team zitten, zijn de lijntjes met de medewerkers die vergunningen verlenen korter geworden. Er kan nog wel meer integraal worden gewerkt door nog intensiever contact te hebben met andere afdelingen/teams en altijd afstemming te laten plaatsvinden tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vooral het laatste is belangrijk om te voorkomen dat in omgevingsvergunningen niet handhaafbare voorwaarden worden opgenomen of bepaalde voorwaarden (waarop toezichthouders juist controleren) ontbreken.

Doelmatigheid heeft ook te maken met de vraag of toezicht en handhaving plaatsvindt volgens de afgesproken kwaliteit, binnen de afgesproken (of wettelijke) termijn en tegen zo laag mogelijke kosten. Gebleken is dat de gemeente Coevorden niet altijd in staat is om de wettelijke doorlooptijden te halen. De gemeente heeft daarnaast geen indicatoren vastgesteld die inzicht moeten geven in het verband tussen input en output van VTH-activiteiten. Ook ontbreekt een monitoringssystematiek waarmee de efficiency van de uitvoering van VTH-activiteiten kan worden gemeten. Hierdoor is onvoldoende zicht op de doelmatigheid van de uitvoering van VTH-taken.

Dossiervorming, digitalisering en archivering

Toezichthouders en handhavers hebben allemaal een bepaald aantal zaken onder zich. Zij zijn in eerste instantie dan ook verantwoordelijk voor het opstellen en bijhouden van een compleet dossier. Uit het onderzoek volgt dat de dossiervorming, digitalisering en archivering dient te worden verbeterd. Het blijkt namelijk moeilijk om complete dossiers uit de verschillende systemen en het archief te krijgen, waardoor dossiers incompleet zijn verstrekt. Daarnaast worden niet standaard gespreksverslagen en zaaksoverzichten opgesteld. Juist een zaaksoverzicht kan helpen bij het verkrijgen, versturen en archiveren van een compleet dossier. Gelet op de problemen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen ten aanzien van het verkrijgen van dossiers, is het raadzaam om te gaan werken met dergelijke overzichten. Daarnaast is wenselijk om te komen tot een betere afstemming met de medewerkers van het archief over welke documenten al dan niet moeten worden gearchiveerd.

Effectiviteit

Ten aanzien van de effectiviteit geldt dat het lastig is om de effectiviteit van toezicht en handhaving te meten. Uit een door Pro Facto in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd, landelijk, onderzoek over toezicht en handhaving door gemeenten bleek dat met name twee factoren bepalend zijn: pakt de gemeente door als er overtredingen geconstateerd worden en vindt handhaving programmatisch (op basis van de vooraf gestelde prioriteiten) of ad hoc plaats? In dat laatste geval is handhaving vooral gebaseerd op toeval en daarmee minder effectief. Deze factoren beïnvloeden de effectiviteit van het handhavend optreden naast onder meer de beschikbare capaciteit, budget en deskundigheid.

	Gemeente pakt niet door	Gemeente pakt door
Handhaving vooral ad hoc	Effectiviteit beperkt	Effectiviteit redelijk
Handhaving programmatisch	Effectiviteit redelijk	Effectiviteit groot

Uit het onderzoek volgt dat de gemeente in de meeste gevallen doorpakt, nadat een overtreding wordt geconstateerd. Daarnaast vindt toezicht en handhaving in Coevorden grotendeels niet programmatisch, maar grotendeels ad hoc op basis van een piepsysteem plaats. Als gevolg daarvan is de effectiviteit redelijk en wordt niet volledig voldaan aan de norm.

Norm		Beoordeling
Indien het toezicht op de naleving van voorschriften daartoe aanleiding geeft, treedt de gemeente handhavend op.		+
Toezicht en handhaving zijn doelmatig:	de inspanningen staan in verhouding tot het effect (o.a. het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding)	+/-
	toezicht en handhaving vindt plaats volgens de afgesproken kwaliteit, binnen de afgesproken (of wettelijke) termijn en tegen zo laag mogelijke kosten.	+/-
Toezicht en handhaving zijn effectief	toezicht en handhaving leiden tot het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;	+/-
	met de inspanningen worden de vastgestelde doelstellingen behaald.	+

Vorbereiding op de Omgevingswet

De gemeente Coevorden is op dit moment bezig met de voorbereiding in verband met de komst van de Omgevingswet. Er is onder meer een ambitiedocument dat inzet op de totstandkoming van een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan en aandacht besteed aan de cultuurverandering die de wet met zich mee zal brengen. De programmamanager Omgevingswet is bezig met een verkenning die moet resulteren in een programma-aanpak. Daarbij is al duidelijk geworden dat toezichthouders en handhavers zich ervan bewust zijn dat de wet consequenties zal hebben voor hun werk en dat er meer moet worden gedacht in 'de geest van de wet'.

Norm	Beoordeling
De gemeente Coevorden anticipeert op de komst van de Omgevingswet.	+

5.4 Samenwerking met andere organisaties: toezicht en handhaving door RUD en VRD

Uitvoering

De Regionale Uitvoeringsdienst behartigt voor de gemeente Coevorden de uitvoering van de milieutaken, conform een daartoe met de gemeente gesloten overeenkomst binnen het kader van de gemeenschappelijke regeling van Drentse gemeenten die de RUD is. Het bestuur van de RUD is gemandateerd door het gemeentebestuur, maar over de uitoefening daarvan vindt overleg plaats bij ingrijpendere bevoegdheden, zoals bij de toepassing van een last onder dwangsom. Dat overleg verloopt goed. De RUD werkt volgens een jaarprogramma waarbij de prioriteiten door de gemeente worden beïnvloed. De VRD werkt sinds de oprichting van de veiligheidsregio op afstand van de gemeente. Dat leidt er soms toe dat te weinig contact is over brandveilige bouwwerken en evenementen. Controles vinden plaats volgens een met de gemeente afgestemde risicoanalyse.

Capaciteit

Het lukt de RUD niet met de beschikbare capaciteit het jaarprogramma volledig uit te voeren; in 2018 wordt ca. 75% van het jaarprogramma gerealiseerd. Digitale koppelingsproblemen zouden hierbij mede een rol spelen. Capaciteit wordt bij de VRD niet als probleem gesignaleerd.

Kwaliteit

De kwaliteit bij de RUD is op orde; maar door de overgang van medewerkers ontbreekt het de gemeente Coevorden aan expertise in eigen huis op dit terrein en is het voor de gemeente bijvoorbeeld moeilijk om te beoordelen of een dossier compleet is.

Normnaleving

Het lukt de RUD steeds beter bij de gemeente de relatie te leggen tussen ruimtelijk ongewenste initiatieven en onoverkomelijke problemen op milieugebied. In het algemeen geven aangeschreven bedrijven gehoor aan de aanschrijving waardoor een last onder dwangsom niet nodig is. Als het daartoe toch komt, dan is de gemeente ook daadwerkelijk. De VRD werkt volgens een systematiek van controles en hercontroles. Wanneer zaken dan nog niet in orde zijn worden ze aan de gemeente overgedragen om nadere handhavingsmaatregelen te nemen.

Norm		Beoordeling
De RUD en de VRD voeren toezicht en handhaving uit volgens de uitgangspunten van de gemeente en – indien van toepassing – conform het door hen vastgestelde beleid		+
De gestelde prioriteiten zijn leidend voor de uitvoering		+
De capaciteit van de RUD en de VRD is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren		+/-
Indien het toezicht op de naleving daartoe aanleiding geeft, treden de RUD en de VRD handhavend op		+
Toezicht en handhaving door RUD en VRD zijn doelmatig:	de inspanningen staan in verhouding tot het effect (o.a. het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding)	+
	toezicht en handhaving vindt plaats volgens de afgesproken kwaliteit, binnen de afgesproken (of wettelijke) termijn en tegen zo laag mogelijke kosten	+
Toezicht en handhaving door RUD en VRD zijn effectief	toezicht en handhaving leiden tot het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding	+/-
	met de inspanningen worden de vastgestelde doelstellingen behaald	+

5.5

Slotconclusie

Coevorden voldoet met haar toezicht- en handhavingsbeleid niet aan de wettelijke vereisten, de kwaliteitscriteria en de processtappen uit de Big Eight-cyclus. Tot het einde van het jaar was er bijvoorbeeld geen uitvoeringsprogramma voor 2018. Daarnaast bevat het beleid geen meetbare kwaliteitscriteria en zijn er geen specifieke en concrete doelstellingen vastgesteld. De gemeente heeft daarnaast bij teveel taken prioriteit gelegd. Met de beperkte capaciteit is het onmogelijk om alle taken/activiteiten op te pakken en de gestelde prioriteiten uit te voeren. Als gevolg hiervan wordt grotendeels op basis van een piepsysteem gewerkt. De taken/activiteiten die worden opgepakt vallen – doordat er zoveel prioriteiten zijn gesteld, vaak wel binnen die aangebrachte prioritering, maar de vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in zoverre in de praktijk dus niet leidend voor de uitvoering.

De gemeente zou het piepsysteem kunnen heroverwegen en gelet op de capaciteit meer realistische prioriteiten kunnen stellen door slechts een aantal zaken prioriteit te geven. Daarnaast kan de gemeente beter gebruik maken van de mogelijkheid die het uitvoeringsprogramma biedt om te sturen op de uitvoering. De gemeente (het team Omgevingsontwikkeling) is zich hiervan bewust en beoogt wordt om in het nieuwe toezicht- en handhavingsbeleid dan ook een meer realistische prioritering aan te brengen.

Wanneer het toezicht daartoe aanleiding geeft treedt de gemeente handhavend op. De gemeente kijkt daarbij goed of het probleem ook op een andere manier kan worden opgelost voordat daadwerkelijk wordt overgegaan tot het inzetten van een handhavingsinstrument als oplegging van een last onder dwangsom. De inspanningen die de toezichthouders en handhavers verrichten staan in verhouding tot het effect daarvan. Medewerkers hebben soms wel het gevoel dat zij veel acties moeten ondernemen. Dat er soms in een zaak veel inspanningen moeten worden verricht komt doordat het in dat geval complexe zaken betreft. Er dient wel aandacht te worden besteed aan de termijnen waarbinnen zaken worden afgehandeld omdat het geregeld voorkomt dat de gemeente een zaak niet binnen de afgesproken of wettelijke termijn afhandelt. Daarnaast doen zich nog een aantal andere knelpunten voor, waarbij vooral de dossiervorming, digitalisering en archivering in het kader van de efficiëntie verbetering behoeft.

De inspanningen die de medewerkers verrichten hebben doorgaans als resultaat dat overtredingen ongedaan worden gemaakt en/of worden beëindigd. In zoverre is toezicht en handhaving effectief. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat deze conclusie is gebaseerd op de interviews en de dossiers die zijn bestudeerd. De gemeente Coevorden heeft geen indicatoren vastgesteld en doordat een monitoringssystematiek ontbreekt, is er binnen de gemeente onvoldoende zicht op de doelmatigheid van de uitvoering van VTH-taken.

De samenwerking met externe partijen verloopt redelijk, waarbij de capaciteit van de RUD een aandachtspunt is en de relatie met de VRD aandacht behoeft.

De gemeente bereid zich voor op de Omgevingswet. Die wet kan onder meer een cultuurverandering teweeg brengen die ertoe leidt dat aan de voorkant meer ruimte wordt gelaten aan initiatiefnemers, waardoor het accent sterker komt te liggen op de achterkant en dus op toezicht en handhaving. Op die ontwikkeling is de gemeente zich, mede in relatie tot het programma Coevorden Verbindt, aan het voorbereiden. Onduidelijk is nog welke gevolgen de komst van de Omgevingswet zal hebben voor de capaciteit voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het onderzoek laat wel zien dat toezichthouders en handhavers zich bewust zijn van de veranderingen die de komst van de Omgevingswet voor hun werkzaamheden met zich mee brengt.

Het onderzoek dient ten slotte een antwoord te geven op de vraag in hoeverre toezicht en handhaving door de gemeente Coevorden in het ruimtelijk domein effectief zijn en hoe doeltreffend de samenwerking met andere organisaties is. Ten aanzien hiervan kan worden gezegd dat de effectiviteit van toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein in Coevorden redelijk is. Toezicht en handhaving vindt grotendeels ad hoc op basis van een piepsysteem plaats. Wel is het zo dat de gemeente in de meeste gevallen doorpakt en dat het opleggen van een last onder dwangsom er uiteindelijk voor zorgt dat overtredingen ongedaan worden gemaakt en/of worden beëindigd.

5.6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor een sluitende beleidscyclus door jaarlijks en tijdig uitvoeringsprogramma's op te stellen en daarin duidelijk aan te geven welke taken dat jaar prioriteit krijgen.
 - a. Zorg daarbij, gelet op de beperkte capaciteit die beschikbaar is, voor concrete, realistische prioriteiten (aan de hand van drie of vijf categorieën), die ook aan de uitvoeringspraktijk voldoende houvast geven;
 - b. Geef hierbij ook aan bij welke thema's geen prioriteiten ligt;
 - c. Gebruik het uitvoeringsprogramma om duidelijk te sturen door in dat programma het aantal prioriteiten waarop in een bepaald jaar toezicht wordt gehouden of handhavend wordt opgetreden nog verder te beperken tot een bepaald aantal taken waarvoor in dat jaar de capaciteit beschikbaar is. Breng daarbij ook een duidelijke koppeling aan tussen de te verwachte op te pakken zaken en de capaciteit die daarvoor benodigd is;
 - d. Momenteel is het uitgangspunt van beleid dat aan alle handhavingsverzoeken gevolg moet worden gegeven. Bij het stellen van nadere concrete prioriteiten (door middel van het uitvoeringsprogramma) verdient het aanbeveling om dit beleidsuitgangspunt te heroverwegen. Dit uitgangspunt beperkt namelijk de mogelijkheid om uitvoering te kunnen geven aan (andere) prioriteiten.
2. Formuleer in het beleid duidelijke, concrete doelstellingen/indicatoren waaruit naar voren komt welke ambities het gemeentebestuur zichzelf stelt met betrekking tot toezicht en handhaving. Monitor jaarlijks of de vastgestelde doelstellingen/indicatoren ook daadwerkelijk worden gehaald.
3. Verbeter de dossiervorming en archivering door:
 - a. bij elke zaak een zaaksoverzicht op te stellen;
 - b. met medewerkers van het team Omgevingsontwikkeling en het archief af te stemmen welke informatie een dossier in ieder geval dient te bevatten. Neem in die afstemming ook het nut en de noodzaak van de verslaglegging van met overtreders en/of verzoekers gevoerde gesprekken mee;
 - c. een verdagingsbrief te sturen en die brieven ook toe te voegen aan het dossier, indien duidelijk is dat een zaak niet binnen de (afgesproken of wettelijke termijn) kan worden afgehandeld.
4. Verbeter de afstemming met vergunningverlening en ruimtelijke ordening door:
 - a. ieder jaar aan vergunningverlening en ruimtelijke ordening door te geven waar in dat jaar wat betreft toezicht en handhaving de prioriteit ligt;
 - b. met vergunningverleners af te stemmen welke voorwaarden aan vergunningen kunnen worden verbonden.
5. Besteed bij de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet extra aandacht aan toezicht en handhaving, aangezien met die wet minder vergunningen hoeven te worden verleend en toezicht en handhaving juist veel belangrijker gaat worden. Doe dit door:
 - a. toezicht en handhaving bij de planvorming te betrekken en in kaart te brengen welke gevolgen de wet heeft voor de capaciteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving;
 - b. gebruik te maken van de kennis en ervaringen die andere gemeenten hebben opgedaan.
6. Neem altijd een formeel besluit op alle onderdelen van een handhavingsverzoek en voeg dat handhavingsbesluit ook toe aan het dossier.

Bestuurlijk wederhoor

[Ontvangen van het college op 14 maart 2019; integraal overgenomen:]



Postadres:
Postbus 2
7740 AA Coevorden
Telefoon 14 0524
Fax 0524-598555
info@coevorden.nl
www.coevorden.nl

Bezoekadres:
Kasteel 1
7741GC Coevorden

Rekenkamercommissie Coevorden
t.a.v. dhr. Drs. R.N. de Boer
Postbus 2
7740 AA Coevorden

Uw brief 22 februari 2019
Afdeling Unit
Behandeld door M. Bour
Kenmerk 6368-2019:573149
Bijlage(n)
Coevorden 12 maart 2019
Onderwerp Bestuurlijke reactie op het rapport "Toezicht en handhaving in het fysieke domein" van de Rekenkamercommissie Coevorden

Verzenddatum:

14 MRT 2019

Geachte heer de Boer,

Op 22 februari j.l. bood u ons het conceptrapport "Toezicht en handhaving in het fysieke domein" aan. In dit rapport staan de uitkomsten van uw onderzoek naar de effectiviteit van toezicht en handhaving door de gemeente Coevorden in het ruimtelijk domein en hoe doeltreffend de samenwerking met andere organisaties is. Het conceptrapport dient ten behoeve van het bestuurlijk wederhoor, wat betekent dat u ons in de gelegenheid stelt een reactie te geven op het rapport. Middels deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie.

Proces

Voor de totstandkoming van dit rapport zijn diverse interviews gehouden met zowel intern als extern betrokkenen, dossiers bekeken en plannen en procedures bestudeerd. Mede op basis hiervan bent u gekomen tot een concept rapport van bevindingen ten behoeve van het ambtelijk wederhoor. De betrokken interne en externe betrokkenen zijn daarmee in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op het conceptrapport van bevindingen.

Hoewel niet alle ambtelijke opmerkingen zijn overgenomen in het rapport dat nu voorligt, zijn wij van mening dat deze opmerkingen geen aanleiding geven voor andere conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Wij kunnen instemmen met de algemene conclusies zoals door u verwoord in het onderzoeksrapport. Wij hebben inmiddels stappen gezet om te komen tot een nieuwe sluitende beleidscyclus die is afgestemd op de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH, 14 april 2016).

Eén van de pijlers van de nieuwe wet is verbetering van de kwaliteit. Het werk moet daarom voldoen aan de landelijk gestelde proces- en kwaliteitscriteria, vastgelegd in een kwaliteitsverordening. Op 19 september 2017 heeft de gemeenteraad de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en

handhaving Omgevingsrecht Coevorden vastgesteld op grond van de Kwaliteitscriteria 2.1. De gemeenteraad heeft met deze verordening een handvat om de kwaliteit te bepalen van de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De verordening vormt het juridische kader voor het beoordelen, borgen en verbeteren van de kwaliteit van deze taken. Wij hebben een beleidsnota in voorbereiding waarmee wij uitvoering geven aan het raadsbesluit. De verwachting is dat wij dit zogenaamde VTH-beleidsplan met het daaraan gekoppelde uitvoeringsprogramma in maart 2019 kunnen afronden, waarbij wij de uitkomsten van het rekenkameronderzoek waar nodig willen meenemen.

Aanbevelingen

1. Zorg voor een sluitende beleidscyclus door jaarlijks en tijdig uitvoeringsprogramma's op te stellen en daarin duidelijk aan te geven welke taken dat jaar prioriteit krijgen; en

2. Formuleer in het beleid duidelijke, concrete doelstellingen/indicatoren waaruit naar voren komt welke ambities het gemeentebestuur zichzelf stelt met betrekking tot toezicht en handhaving. Monitor jaarlijks of de vastgestelde doelstellingen/indicatoren ook daadwerkelijk worden gehaald.

Op grond van de Wet VTH moeten wij voor onze uitvoeringstaken volgens een cyclische aanpak, de BIG8, uitvoerings- en handhavingsbeleid vaststellen. Dit doen wij in het zogenaamde VTH-beleidsplan. In dit beleidsplan leggen wij een nieuwe basis voor een sluitende beleidscyclus, waarmee wij risicogericht en integraal uitvoering geven aan onze wettelijke taken en het bereiken van de doelstellingen uit ons coalitieakkoord 'Kracht, energie en trots'. De beleidsnota bevat de wettelijke beleidskaders voor de uitvoering van de VTH-taken en een risicoanalyse met prioriteiten van onze wettelijke taken. Onderdeel van een sluitende beleidscyclus is het in kaart brengen van de huidige beschikbare capaciteit voor de uitvoering van de wettelijke taak versus de capaciteit die op grond van de Wet VTH vereist is. Ook dit is onderdeel van de beleidsnota. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma worden de prioriteiten en doelen die voortvloeien uit de beleidsnota uitgewerkt. Daarbij worden parameters benoemd die wij tijdens het jaar monitoren. Wij leggen daarmee concreet vast welke inspanning de gemeente van plan is te gaan uitvoeren in dat jaar. Het uitvoeringsprogramma is afgestemd op de beschikbare capaciteit en op de bestuurlijke, wettelijke en beleidsmatige speerpunten.

Afhankelijk van de prioritering en doelstellingen is het mogelijk dat er extra capaciteit nodig is om de gewenste resultaten te bereiken. Indien dit het geval is wordt dit aan de raad voorgelegd.

3. Verbeter de dossiervorming en archivering.

Wij onderkennen het probleem van de dossiervorming en archivering. In 2016 zijn wij gestart met zaakgericht werken in een nieuw systeem. Dit heeft veel veranderingen voor de dossiervorming en archivering met zich meegebracht. De implementatie van dit systeem en de doorontwikkeling van onder andere de archiveringsmogelijkheden heeft onze aandacht. Onze behoefte met betrekking tot archivering hebben wij ook kenbaar gemaakt bij onze softwareleverancier.

Daarnaast gaat elk team in 2019 door een zogenaamde "wasstraat" om de processen die wij zaakgericht afhandelen te verbeteren. Door duidelijke werkafspraken te maken en verantwoordelijkheden vast te leggen willen wij het zaakgericht werken kwalitatief verbeteren om onze dienstverlening ook te verbeteren. Onderdeel van het zaakgericht werken is dat behandelaars van zaken een verantwoordelijkheid hebben voor het archiveren en koppelen van zaken die bij elkaar horen. Deze taak is verschoven van het team Documentaire Informatievoorziening (DIV) naar de inhoudelijk betrokkenen. Deze verschuiving in taken betekent dat wij het archiveren op andere manier vormgeven, deze nieuwe werkwijze zijn wij aan het implementeren. De komende jaren werken wij aan het verbeteren van de archivering en dossiervorming door: het maken van duidelijke werkafspraken, het inrichten van kwaliteitszorg binnen de DIV-organisatie en advisering op de werkplek door archiefmedewerkers (digi-coaching).

4. Verbeter de afstemming met vergunningverlening en ruimtelijke ordening.

De afstemming is inmiddels verbeterd. Wekelijks wordt in het multidisciplinair overleg afstemming gezocht over nieuwe ontwikkelingen op het vakgebied. Naast de vakdisciplines vergunningverlening, toezicht&handhaving, ruimtelijke ordening zitten (afhankelijk van de onderwerpen op de agenda) aan tafel archeologie, economie, WMO.

5. Besteed bij de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet extra aandacht aan toezicht en handhaving, aangezien met die wet minder vergunningen hoeven te worden verleend en toezicht en handhaving juist veel belangrijker gaat worden.

De nieuwe rol van vergunningverlening, toezicht&handhaving heeft onze aandacht en wordt meegenomen in het programma Omgevingswet.

6. Neem altijd een formeel besluit op alle onderdelen van een handhavingsverzoek en voeg dat handhavingsbesluit ook toe aan het dossier.

In het nog vast te stellen VTH-beleidsplan wordt deze processtap opgenomen in het proces 'Afhandelen handhavingsverzoeken'. Hiermee borgen wij deze handelwijze voor de huidige medewerkers en toekomstige medewerkers.

- 3 -

Tot slot

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en zullen het vervolgproces met belangstelling volgen.

Hoogachtend het college van
burgemeester en wethouders van Coevorden,

de loco secretaris



R. Jonkman

de burgemeester



B.J. Bouwmeester

Nawoord

De rekenkamercommissie is verheugd over de reactie van het college van burgemeester en wethouders op dit rapport. Het college kan instemmen met de algemene conclusies van het rapport. De op basis daarvan geformuleerde aanbevelingen zijn specifiek gericht aan het college. De rekenkamercommissie constateert dat het college al een aantal concrete stappen heeft gezet om vorm en inhoud te geven aan de conclusies en aanbevelingen. Het college onderkent de gesignaleerde problemen.

Zo zal het college bij de opstelling van een beleidsnota ter uitvoering van de door de raad vastgestelde Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving en de daarin vastgelegde kwaliteitscriteria, ook de uitkomsten van voorliggend onderzoek betrekken.

Het college geeft aan dat het handhavingsbeleid (VTH-beleidsplan) al in voorbereiding is. In dat beleidsplan zal het college concrete doelstellingen/indicatoren opnemen die gemonitord worden. Ook is het college voornemens het uitvoeringsprogramma af te stemmen op de beschikbare capaciteit en op de bestuurlijke, wettelijke en beleidsmatige speerpunten. Wij onderschrijven het standpunt van het college een nieuwe beleidsnota voor Toezicht en handhaving eerst na het verschijnen van dit onderzoeksrapport vast te stellen. Daarmee kan het college de conclusies en aanbevelingen betrekken bij het nieuwe beleid en de programmering van handhavings- en toezichtstaken.

De rekenkamercommissie is benieuwd naar de uitkomsten daarvan, gezien de conclusie dat in de huidige situatie de beschikbare capaciteit onvoldoende is om invulling te geven aan de vastgestelde prioriteiten. De commissie adviseert het gemeentebestuur de prioriteiten zorgvuldig te kiezen en bij de vaststelling van het jaarprogramma een bewuste keuze te maken tussen de prioriteiten af te stemmen op de beschikbare capaciteit dan wel de capaciteit af te stemmen op de gekozen prioriteiten. Uiteraard is een combinatie van beide ook mogelijk.

Ook op het punt van de dossiervorming en archivering is inmiddels een aantal maatregelen genomen. Wel dringt de rekenkamercommissie er op aan om, gezien de gesignaleerde risico's, op korte termijn concrete verbeteringen in de bedrijfsvoering te realiseren en te borgen. Ons onderzoek heeft helaas vertraging opgelopen doordat het zeer moeilijk bleek om de dossiers compleet te krijgen. De dossierstudie kon daardoor niet binnen de geplande tijd afgerond worden. Wij hebben de raad daarover tijdens het onderzoek schriftelijk geïnformeerd.

De wijze waarop het college voornemens is invulling te geven aan de conclusies en aanbevelingen geeft de rekenkamercommissie het vertrouwen dat dit zal bijdragen aan een goede implementatie van de Wet Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH) en de op basis daarvan door de gemeenteraad vastgestelde verordening. Het gemeentebestuur kan hiermee de gemeentelijke dienstverlening verbeteren. De rekenkamercommissie is benieuwd naar het vervolg, in het bijzonder naar de vast te stellen beleidsnota en het uitvoeringsprogramma. Bij de behandeling daarvan kan de raad toetsen of en zo ja op welke wijze de aanbevelingen worden vertaald in het gemeentelijk beleid.

Bijlage 1: Deelvragen per onderzoeksthema

Hieronder zijn per onderzoeksthema de deelvragen opgenomen die in dit onderzoek worden beantwoord.

Onderzoeksthema 1: Beleid

1. Hoe ziet het beleid van de gemeente op het gebied van toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein er uit?
2. Wordt het beleid vertaald in uitvoeringsplannen met meetbare resultaten en kwaliteitscriteria?
3. Hoe bepaalt de gemeente Coevorden waarop toezicht en handhaving zich concentreren?
4. Welke acties heeft de gemeente genomen ter voorbereiding op de komst van de Omgevingswet?

Onderzoeksthema 2: Uitvoering en organisatie

1. Hoe zijn toezicht en handhaving binnen de gemeentelijke organisatie belegd?
2. Hoeveel capaciteit is er beschikbaar voor toezicht en handhaving in het fysieke domein en is dit voldoende om het vastgestelde beleid en de gestelde prioriteiten uit te voeren?
3. Vindt de uitvoering plaats conform het gestelde beleid en de gestelde (meerjarige en jaarlijkse) prioriteiten?
4. Op welke wijze wordt toezicht gehouden op de naleving van regelgeving en vergunningvoorschriften?
5. In hoeverre treedt de gemeente Coevorden sinds 2014 handhavend op in verband met de naleving van voorschriften die zij aan verleende omgevingsvergunningen heeft verbonden?
6. Wat is de handhavingscultuur in Coevorden?
7. Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?
8. Zijn toezicht en handhaving effectief?

Onderzoeksthema 3: Samenwerking met andere organisaties

1. Hoe houdt de provincie Drenthe toezicht op de wijze waarop de gemeente Coevorden in het ruimtelijk domein toezicht houdt en handhavend optreedt?
2. Hoe effectief is het toezicht van de provincie Drenthe in het ruimtelijk domein op de gemeente Coevorden?
3. Hoe is de handhaving door de RUD en de VRD structureel vormgegeven?
4. Hoe effectief is de handhaving van (de voorschriften van) omgevingsvergunningen door de RUD en de VRD?

Bijlage 2: Onderzoeksaanpak

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast.

Documentstudie

In het kader van het onderzoek zijn alle relevante gemeentelijke documenten geraadpleegd. Het ging daarbij onder meer om het toezicht- en handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma, (beleids)documenten, lokale regelgeving en documenten die betrekking hebben op het interbestuurlijk toezicht door de provincie Drenthe (bijvoorbeeld het integraal overzicht van het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van medebewindstaken) bestudeerd. Daarnaast zijn uitvoeringsplannen, mandaatbesluiten, de programmabegroting, jaarstukken en raadsverslagen bestudeerd.

Casestudy's

In het onderzoek zijn in totaal acht cases bestudeerd. Dit waren concrete toezicht- en handavingsdossiers van de gemeente Coevorden. In de casestudy's is onder andere nagegaan waarom bepaalde keuzes (ambtelijk of bestuurlijk) zijn gemaakt en of in de praktijk wordt gewerkt overeenkomstig wetgeving en beleid. Ook de handhavingscultuur in Coevorden is bij de casestudy's betrokken, waarbij bijvoorbeeld is gekeken naar de snelheid waarmee is gehandeld en of de gemeente, de RUD en/of de VRD daadwerkelijk handelen conform het beleid. Verder is gekeken of bevoegdheden en verantwoordelijkheden juist worden toegepast, hoe de samenwerking en afstemming verloopt met collega's van een andere afdeling of andere betrokken partijen en of en zo ja welke lessen uit de casus kunnen worden getrokken. In de casestudy's zijn telefonisch gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Coevorden die de desbetreffende dossiers hebben behandeld.

Interviews

De informatie verkregen uit de documentenstudie en de bestudering van de dossiers is verdiept door middel van interviews. In totaal zijn 15 interviews afgenomen. Daarbij is onder meer gesproken met bestuurders (wethouder en gemeentesecretaris) afdelingshoofden/teamleiders, toezichthouders en handhavers van de gemeente Coevorden, een juridisch kwaliteitsmedewerker handhaving en medewerkers van de RUD, de VRD en de provincie Drenthe. De volgende personen zijn geïnterviewd:

E. Hagenaauw	Afdelingsmanager Realisatie en Beheer (2008-2015)	Gemeente Coevorden
A.S. Boon	Teamleider omgevingsontwikkeling	Gemeente Coevorden
E. Mistic -Kucukovic	Juridisch kwaliteitsmedewerker handhaving	Gemeente Coevorden
J. Huizing	Wethouder	Gemeente Coevorden
B. de Vries	Gemeentesecretaris/algemeen directeur	Gemeente Coevorden
M. Volkers	Coördinator Toezicht en Handhaving	Gemeente Coevorden
P. Boelhouwer	Coördinator Toezicht en Handhaving (september 2018)	Gemeente Coevorden
W. Nijhuis	Interbestuurlijk toezichthouder	Provincie Drenthe
E. Lange	Interbestuurlijk toezichthouder	Provincie Drenthe
H. de Gucht	Programmamanager Omgevingswet	Gemeente Coevorden
E. Quené	Teamleider Vergunningen en contactpersoon voor Coevorden	RUD

J. Lubbers - Deinum	ToeziChthouder en werkverdelers	RUD
P. Siekman	ToeziChthouder/handhaver	Gemeente Coevorden
D. Schnoink	ToeziChthouder/handhaver	Gemeente Coevorden
C. Feddema	ToeziChthouder/handhaver	Gemeente Coevorden
J. H. Bloem	Hoofd Risicobeheersing	VRD
J. Rozeboom	Specialist Risicobeheersing en natuurbrandbestrijding	VRD

Bijlage 3: Normenkader

ONDERZOEKSTHEMA	NORMEN
Beleid	▪ Het beleid voldoet aan de wettelijke eisen. ▪ Het beleid bevat meetbare kwaliteitscriteria. ▪ Er worden prioriteiten en concrete doelen gesteld.
Organisatie en Uitvoering	▪ Toezicht- en handhaving vindt plaats conform het gestelde beleid. ▪ De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering. ▪ Indien het toezicht op de naleving van voorschriften daartoe aanleiding geeft, treedt de gemeente handhavend op. ▪ De capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren. ▪ Toezicht en handhaving zijn doelmatig: ○ de inspanningen staan in verhouding tot het effect (o.a. het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding); ○ toezicht en handhaving vindt plaats volgens de afgesproken kwaliteit, binnen de afgesproken (of wettelijke) termijn en tegen zo laag mogelijke kosten. ▪ Toezicht en handhaving zijn effectief. ○ toezicht en handhaving leiden tot het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding; ○ met de inspanningen worden de vastgestelde doelstellingen behaald.
Toezicht en handhaving door andere organisaties	▪ De RUD en de VRD voeren toezicht en handhaving uit volgens de uitgangspunten van de gemeente en - indien van toepassing - conform het door hen vastgestelde beleid. ▪ De gestelde prioriteiten zijn leidend voor de uitvoering. ▪ De capaciteit van de RUD en de VRD is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren. ▪ Indien het toezicht op de naleving daartoe aanleiding geeft, treden de RUD en de VRD handhavend op. ▪ Toezicht en handhaving door RUD en VRD zijn doelmatig: ○ de inspanningen staan in verhouding tot het effect (o.a. het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding); ○ toezicht en handhaving vindt plaats volgens de afgesproken kwaliteit, binnen de afgesproken (of wettelijke) termijn en tegen zo laag mogelijke kosten ▪ Toezicht en handhaving door RUD en VRD zijn effectief. ○ toezicht en handhaving leiden tot het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, voorkomen van herhaling en/of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding; ○ met de inspanningen worden de vastgestelde doelstellingen behaald.
Omgevingswet	▪ De gemeente Coevorden anticipeert op de komst van de Omgevingswet.

Rapporten Rekenkamercommissie Coevorden

Raadperiode 2006-2010

1. "Quick scan Bestuursprogramma Gemeente Coevorden": Benchmark B&W-Bestuursprogramma 2006 – 2010 (2007)
2. "Invester in inkoop. Inkoop- en aanbestedingsbeleid in de gemeente Coevorden 2004-2006 (2007)
3. "Bouwen met vertrouwen. Klantgerichtheid en doeltreffendheid van de bouwplan-procedure in Coevorden" (2008)
4. "Verloren ambitie. Geprivatiseerde sportaccommodaties in de praktijk: eindrapport" (2009)
5. "Een goede raad. De kaderstellende rol van de Coevorder gemeenteraad" (2009)
6. "En nu de tonnage nog. De haven: het Regionaal Overslagcentrum Coevorden (ROC)" (2009)
7. "Veel wel, een deel nog niet. Uitvoering van raadsbesluiten over rekenkamerrapporten 2006-2009": Nazorgonderzoek (2010)
8. "Vervolgonderzoek bouwvergunningverlening gemeente Coevorden" (2010)

Raadperiode 2010-2014

9. "Meer raad voor ICT. Onderzoek naar de sturings- en controle mogelijkheden van de gemeenteraad op ICT-kosten in Coevorden" (2010)
10. "Bezwaarlijke termijnen: tijd voor een heroverweging! Termijnoverschrijding bij bezwaarschriften" (2011)
11. "De doelmatigheid van het re-integratiebeleid in de gemeente Coevorden" (2011)
12. "Grafrechten in Coevorden" (in samenwerking met Concerncontroller Coevorden, 2011)
13. "Lokaal inkopen" (in samenwerking met Rekenkamercommissie Hardenberg, 2012)
14. "Vergunningverlening en handhaving biovergister Alte Picardiëkanaal" (2012)
15. "Mikken op een bewegend doel. Projectmanagement Holwert-Zuid, Nieuwbouw Gemeentehuis en Wensbeeld 2.0" (2013)
16. "Leegstand op de kaart gezet" (2013)

Raadperiode 2014-2018

17. "Wie de schoen past! Nazorg op rekenkamerrapporten" (2014)
18. "Zoek de grens op. Grensoverschrijdende milieu-effecten" (2016)
19. "Van informatie, via begrip, naar grip. Verbonden partijen van de gemeente Coevorden" (in samenwerking met Rekenkamercommissie Hardenberg, 2017)
20. "Digitale dienstverlening. De ervaringen van burgers onderzocht" (2017)

Raadperiode 2018-2022

21. "Toezicht en handhaving in het ruimtelijk domein" (2019)

Alle rapporten staan op <https://raad.coevorden.nl/Organisatie/Rekenkamercommissie>.