Gemeente
De Ronde Venen

# Onderzoek handhaving Plassengebied

## Rekenkamercommissie De Ronde Venen

30 april 2018

Eindrapport

# *Voorwoord*

De Rekenkamercommissie De Ronde Venen heeft de afgelopen maanden, met inschakeling van BMC Onderzoek, de problematiek rond toezicht en handhaving in het Plassengebied nader onderzocht. Dit op verzoek van diverse raadsfracties en op basis van een eigen afweging van het belang en de urgentie ervan.
Het Plassengebied is van bijzondere waarde voor de gemeente en verre omgeving en vergt een precaire balans tussen recreatie en natuurbehoud.
Al langere tijd zijn er signalen dat die balans onder druk is komen te staan doordat op sommige legakkers (illegale) steigers en bouwwerken zijn geplaatst.
Niet alleen de gemeente, maar ook andere instanties zien toe op het Plassengebied.
De Rekenkamercommissie is nagegaan hoe de regie op dit gebied is geregeld en hoe doeltreffend en doelmatig de gemeentelijke handhaving is geweest om te voorkomen dan wel te verminderen dat de kwaliteit van de Vinkeveense Plassen (verder) onder druk kwam te staan.

De Rekenkamercommissie denkt met haar onderzoek goed in beeld te hebben gebracht wat er feitelijk aan de hand is (geweest). Maar het onderzoek geeft ook leerervaringen die haars inziens – vanaf heden - gebruikt kunnen worden bij de aanpak van de illegale bouwsels, nu het er naar uitziet dat een nieuw bestemmingsplan op afzienbare tijd zal worden vastgesteld.

Wij danken eenieder die heeft bijgedragen aan het onderzoek. Met name de portefeuillehouder en zijn ambtelijke staf op het gebied van toezicht en handhaving, die zonder terughoudendheid opening van zaken gaven. Voorts danken wij de anderen die wij in het kader van ons onderzoek gesproken hebben, dan wel schriftelijk reageerden op onze vragen.

*De Rekenkamercommissie De Ronde Venen*,
drs. G.W.M van Vugt MPA, voorzitter
Mevr. ir. M. Quapp, lid
K. Woerden MSc RA, lid

*BMC Onderzoek,*
drs. R. Bruggeman
drs. J. Slooijer MSM CMC

# INHOUD

VOORWOORD 1

SAMENVATTING 4

HOOFDSTUK 1 INLEIDING 7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek 7
1.2 Doel en focus van het onderzoek is gericht op het Plassengebied 7
1.3 Vraagstelling 8
1.4 Aanpak 11
1.5 Analyse en rapportage 12
1.6 Afstemming tussen de Rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau 12
1.7 Ambtelijke reactie 12
1.8 Bestuurlijke reactie 12

HOOFDSTUK 2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 13
2.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag 1 13
2.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag 2 14
2.3 Aanbevelingen 15

HOOFDSTUK 3 BELEIDS- EN HANDHAVINGSCYCLUS 17
3.1 Wet- en regelgeving 17
3.2 Landelijke ontwikkelingen 17
3.3 Ketenpartners 18
3.4 Big-8-cyclus 19

HOOFDSTUK 4 DE REGIEFUNCTIE 21
4.1 Vele instanties belast met handhaving 21
4.2 Betekenis van regievoering 21
4.3 Actoren met taken van toezicht en handhaving Plassengebied 22
4.4 Interbestuurlijk toezicht door de provincie 24
4.5 Voorbeelden van samenwerking 24
4.6 Beantwoording deelvragen 25

HOOFDSTUK 5 DE TOEPASSING VAN DE BELEIDS- EN HANDHAVINGSCYCLUS 27
5.1 Inleiding 27

5.2 Strategische beleidskader 27
5.3 Operationeel beleidskader 34
5.4 Planning en control 39
5.5 Voorbereiden 42
5.6 Uitvoeren 44
5.7 Monitoren 44
5.8 Casuïstiek vragen 48

HOOFDSTUK 6 GOVERNANCE 53
6.1 Sturing 54
6.2 Beheersing 55
6.3 Verantwoording 55
6.4 Toezicht 56
6.5 Beantwoording deelvraag 57

BIJLAGE 1 NORMENKADER 58

BIJLAGE 2 SCHRIFTELIJKE BRONNEN 59

BIJLAGE 3 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN 64

BIJLAGE 4 BRIEF AAN EXTERNE ORGANISATIES 65

BIJLAGE 5 BRIEF B&W DE RONDE VENEN 68

# *Samenvatting*

De gemeente De Ronde Venen is uniek om zijn kernen en het mooie weidse Plassengebied. Het buitengevoel, de Randstad dichtbij, maakt dit gebied geliefd, maar ook kwetsbaar. Het is daarom van belang dat er regels zijn gesteld met betrekking tot de openbare ruimte en dat deze ook worden gehandhaafd.

De afgelopen jaren kwamen er signalen van onder meer natuurorganisaties en eigenaren/gebruikers van de legakkers dat de kwaliteit van het Plassengebied onder druk staat door het plaatsen van (illegale) steigers en andere bouwwerken aan en op de legakkers. Bij de gemeenteraad ontstond de vraag hoe de handhaving is georganiseerd, wat de kaders zijn en hoe in de praktijk het toezicht en de handhaving worden uitgevoerd. Tevens is de vraag gesteld hoe de samenwerking met andere handhavingspartners in het Plassengebied plaatsvindt en op welke wijze de gemeente de regie over deze samenwerking uitoefent.

De Rekenkamercommissie van De Ronde Venen heeft in de afgelopen maanden onderzoek gedaan naar het gemeentelijk handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan. De focus was hierbij met name gericht op de bouwactiviteiten in het Plassengebied. Het onderzoek richtte zich op de periode 2009 tot en met heden.

In het Handhavingsbeleid 2010-2011 zijn de illegale bouwsels op de legakkers, alsmede de permanente bewoning van recreatiewoningen als handhavingsaccent aangewezen. Het doel was om door handhavend op te treden ervoor te zorgen dat niet meer bouwwerken in het Plassengebied zouden verschijnen en dat de verrommeling zou worden aangepakt.

In november 2012 stelde het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad voor het Handhavingsbeleid 2012-2014 vast te stellen met daarin nieuwe prioriteiten. In het kader van de gemeentebrede bezuinigingen koos het college voor een versobering van de handhaving. Tevens werd gemeld dat de handhaving op het illegaal bebouwen van de legakkers niet verder was uitgevoerd, vanwege gesprekken met de provincie en met diverse partijen om te bekijken of er meer mogelijkheden zouden zijn om legakkers te bebouwen. Voor de raad bleek dit geen aanleiding om het beleid aan te passen en stelde het handhavingsbeleid 2012–2014 conform vast.

Een half jaar later, in april 2013, besloot de raad op voorstel van het college om in te stemmen met de toekomstvisie legakkers om in een nieuw op te stellen bestemmingsplan te komen tot verruiming van de planologische (gebruiks)mogelijkheden.
Veel particuliere legakkers bleken toen illegaal bebouwd voor recreatief gebruik. De gemeente was niet tot handhaving overgegaan, “op een wijze, zoals wellicht oorspronkelijk de bedoeling was”, aldus het betreffende raadsvoorstel. Het onderzoek naar legalisatie maakte handhaving van bouwwerken niet opportuun en in strijd met het gelijkheidsbeginsel, was de ambtelijke reactie op het raadsbesluit.

De uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid is ook in de jaren daarna niet adequaat geweest. Er werd niet actief handhavend opgetreden, ondanks dat het college in het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2016 het illegaal gebruik van grondperceel, in het bijzonder het voorkomen van bebouwing op de legakkers, had aangewezen als topprioriteit en waarover de raad werd geïnformeerd (informatienota d.d. 17 november 2015). Hierdoor ontstond de situatie dat het loonde om snel illegale bouwwerken te plaatsen. Het aantal

illegale bouwwerken is explosief gestegen van ca. 500 in 2010 naar meer dan 1.500 in 2017. Hoeveel illegale bouwwerken er op dit moment zijn, is bij de gemeente niet bekend, maar de verwachting is dat dit aantal anno 2018 nog groter is.

De nog voor toezicht en handhaving beschikbare uren werden in de praktijk grotendeels aan andere werkzaamheden besteed. De ambtelijke capaciteit paste daardoor niet meer bij de door de raad en het college opgedragen taken en bijbehorende complexe opgave. Er werd echter niet bijgestuurd, omdat een adequaat systeem van verantwoording en monitoring ontbrak.

De actuele situatie die het gevolg is van het afwachten in de afgelopen jaren, betekent dat de huidige (herstel)handhavingsopgave onevenredig omvangrijk, complex en kostbaar is.
De raad is hierover in februari 2018 geïnformeerd. Omdat het nieuwe bestemmingsplan ook nu nog niet gereed is, zal het de gemeente er veel aan gelegen zijn om per omgaande alsnog een effectieve handhaving te bewerkstellingen, om daarmee de reeds bestaande opgave niet nog verder te laten toenemen.

De gemeenteraad ontving via informatienota's voldoende informatie over het beleid, maar onvoldoende over de organisatie, de uitvoering en de uitkomsten van de toezicht- en handhavingstaken ten aanzien van de Vinkeveense Plassen. Het heeft met name ontbroken aan informatie over de matige effectiviteit van de uitvoering van toezicht en handhaving in de praktijk.
Een deel van de raad bleek inhoudelijk zeer betrokken bij de toezicht- en handhavingstaken, gezien het aantal ingediende amendementen en moties. Amendementen met het doel voldoende middelen vrij te maken in de gemeentebegroting 2017 en 2018 voor adequate toezicht en handhaving, werden echter verworpen door de meerderheid van de gemeenteraad.

Bij het toezicht op het Plassengebied zijn diverse actoren betrokken, zoals de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD), de Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru), het Recreatieschap Vinkeveense Plassen, de BVO Recreatie Midden-Nederland (RMN), de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en de Politie. Als het gaat om samenwerking en afstemming en het vervullen van bijvoorbeeld een ogen- en orenfunctie tussen deze verschillende instanties op het gebied van het omgevingsrecht, zijn er nog weinig afspraken gemaakt. Hier is nog winst te behalen.

De gemeente De Ronde Venen is niet expliciet over de regierol die zij hierin inneemt of zou willen innemen. Wil samenwerking met meerdere actoren slagen, dan is een visie op het doel van toezicht en handhaving een belangrijk middel om met actoren afspraken te maken over de te leveren bijdrage aan het realiseren van het doel dat de gemeente uiteindelijk wil bereiken. Een dergelijke uitgewerkte visie met de onderbouwde keuze is er niet.

De Rekenkamercommissie formuleert de volgende aanbevelingen:

*Aan de gemeenteraad:*

1. Maak (middels het nieuwe bestemmingsplan) duidelijke keuzes over de planologische mogelijkheden op de legakkers in het Plassengebied en het toezicht en handhaving daarop.

2. Stel het college van burgemeester en wethouders voldoende financiële middelen ter beschikking om door toezicht en handhaving de illegale situatie in overeenstemming te brengen met het nieuwe bestemmingsplan.
3. Geef het college van burgemeester en wethouders opdracht te voorkomen dat de illegale bebouwing toeneemt vanaf heden tot (en ook na) de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan.
4. Vraag om periodieke voortgangsinformatie over de daadwerkelijke uitvoering van het handhavingsbeleid.
5. Geef, (onder meer) via de u ter beschikking staande instrumenten (zoals het indienen van een zienswijze op de jaarstukken) het college opdracht eisen te stellen aan de (verbonden) partijen die betrokken zijn bij toezicht en handhaving in het Plassengebied.
6. Geef het college van burgemeester en wethouders opdracht om eisen te stellen aan de (verbonden) partijen inzake het actief verlenen van medewerking aan de uitvoering van toezicht en handhaving en het afleggen van verantwoording van de verrichte prestaties aan de gemeenteraad.
7. Verzoek het college van burgemeester en wethouders om eind 2018 een rapportage over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen aan uw gemeenteraad aan te bieden.

*Aan het college van burgemeester en wethouders:*

8. Neem binnen de wettelijke mogelijkheden en gegeven de bevoegdheidsverdeling het initiatief om met betrokken partijen bij toezicht en handhaving in het Plassengebied samenwerkingsafspraken te maken.
9. Leg de afspraken met deze partijen vast in een gezamenlijk op te stellen convenant. Monitor de uitvoering van de daarin gemaakte afspraken en leg verantwoording af aan de gemeenteraad over de gerealiseerde prestaties.
10. Stel voldoende ambtelijke capaciteit ter beschikking om de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Plassengebied daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.
11. Neem maatregelen om te voorkomen dat de illegale bebouwing toeneemt vanaf heden tot (en ook na) de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan.
12. Draag zorg voor een adequaat systeem van verantwoording en monitoring van de organisatie, uitvoering en behaalde resultaten om de gemeenteraad te informeren en eventueel nadere voorstellen te doen.

*Aan de ambtelijke organisatie:*

13. Vervolmaak in 2018 de strategische en operationele cyclus (bekend als de ‘Big-8 cyclus’).
14. Stel realistische beleidsplannen en uitvoeringsprogramma’s op voor het toezicht en de handhaving op de legakkers in het Plassengebied.
15. Pas deze aan indien uit monitoring blijkt dat de voorgenomen realisatie niet haalbaar is en rapporteer over de consequenties aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.
16. Leg periodiek verantwoording af over de geprognotiseerde en de gerealiseerde prestaties via de reguliere planning&control cyclus.

# Hoofdstuk 1
# Inleiding

Nederland kent een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving waaraan overheden moeten toetsen bij vergunningverlening. Om te borgen dat regels en vergunningen worden nageleefd is een adequate organisatie van het toezicht en de handhaving essentieel. Wanneer toezicht en handhaving niet adequaat georganiseerd zijn, ontstaat het risico dat vergunningen niet worden nageleefd of überhaupt niet worden aangevraagd, hetgeen de integriteit van de overheid kan schaden en tot maatschappelijke problemen kan leiden. Controle op de naleving is dus nodig. Het uitgebreide stelsel van wet- en regelgeving heeft tot gevolg dat effectieve toezicht en handhaving alleen gerealiseerd wordt door het maken van keuzes, het stellen van prioriteiten en het daadwerkelijk uitvoeren van het toezicht en effecturen van de handhaving. Bovendien dient er te worden samengewerkt tussen handhavingsorganisaties, zoals gemeenten, provincie, regionale uitvoeringsdiensten en politie. Om dit te realiseren dienen alle betrokken overheidsorganen hun taak en (regie)rol op een adequate manier te vervullen.

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In de gemeente De Ronde Venen is het Plassengebied met de daarin aanwezige legakkers een beeldbepalend gebied. De gemeente De Ronde Venen is bezig met het opstellen van een bestemmingsplan waarin de kaders worden beschreven waarbinnen het gebied zich verder kan ontwikkelen. Tijdens de raadsvergadering op 22 februari 2018 heeft de gemeenteraad richtinggevende keuzes gemaakt voor het nieuwe bestemmingsplan Plassengebied en de richttinggevende notitie vastgesteld om de bestaande (illegale) bebouwing aan te pakken.
In april 2017 zijn 40 legakkers verkocht aan particulieren. Belangrijk doel van deze verkoop is te borgen dat de beschoeiing van de legakkers structureel wordt onderhouden waardoor afslag van de legakkers wordt voorkomen.

De afgelopen jaren kwamen er signalen van onder meer natuurorganisaties en eigenaren/gebruikers van de legakkers dat de kwaliteit van het Plassengebied onder druk staat door het plaatsen van (illegale) steigers en andere bouwwerken aan en op de legakkers. De ontwikkelingen in het Plassengebied hebben er toe geleid dat bij de gemeenteraad de vraag is ontstaan hoe de handhaving is georganiseerd, wat de kaders zijn en hoe in de praktijk het toezicht en de handhaving worden uitgevoerd. Tevens is daarbij de vraag gesteld hoe de samenwerking met andere handhavingspartners in het Plassengebied plaatsvindt en op welke wijze de gemeente de regie over deze samenwerking uitoefent.

De Rekenkamercommissie van de gemeente De Ronde Venen wil daarom onderzoeken of de gemeente in het bezit is van een integraal en actueel handhavingsbeleid, hoe de handhaving is georganiseerd en hoe deze werd en wordt uitgevoerd. Daarnaast wil de Rekenkamercommissie inzicht in hoe de gemeente haar regierol ten aanzien van deze taken uitvoert. De focus van het onderzoek ligt daarbij op het toezicht en de handhaving in het Plassengebied. Tot slot speelt hierbij de vraag in hoeverre de gemeenteraad hierbij is betrokken vanuit zijn kaderstellende en toezichthoudende rol.

## 1.2 Doel en focus van het onderzoek is gericht op het Plassengebied

Doel van het onderzoek is inzicht te bieden in de opzet, de sturing, de middeleninzet, de organisatie, de uitvoering van het handhavingsbeleid, de beheersing, de bereikte resultaten, de verantwoording en het toezicht. Het betreft hier de uitvoering van het toezicht en de handhavingstaken op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en dan

met name gericht op bouwactiviteiten in het Plassengebied. Het onderzoek richt zich op de periode 2009 tot heden, aangezien de gemeente in deze periode op een aantal momenten nieuw beleid heeft vastgesteld.

Inwoners mogen van hun gemeente verwachten dat, als het gaat om toezicht en handhaving, daaraan een zorgvuldig afwegings- en besluitvormingsproces voorafgaat en dat er op een transparante manier verantwoording wordt afgelegd over de gepleegde inzet en de keuzes die geleid hebben tot die inzet. Het is de raad die uiteindelijk toezicht houdt op een juiste aanwending van de door de raad via de begroting ter beschikking gestelde financiën om afgesproken doelen te bereiken. Het onderzoek gaat daarom tevens in op de hiermee samenhangende componenten, te weten: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Deze begrippen worden samengevat met de term governance.

Zoals gezegd vloeit het onderzoek mede voort uit de zorg dat door het plaatsen van allerlei illegale bouwwerken en het daarmee samenhangende gebruik de kwaliteit van het Plassengebied en met name de daarin gelegen legakkers onder druk komt te staan. Om een beeld te krijgen van het plaatsen van illegale bouwwerken is besloten tien praktijkcases te onderzoeken om na te gaan in hoeverre de handhaving in de praktijk daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Aan de hand van de cases wordt bezien hoe beleidsdoelstellingen uitvoering krijgen, welke input hiervoor nodig is, hoe de handhaving wordt uitgevoerd en wat de prestatie, uitkomst en impact is. Het gaat om de volgende dossiers:

| Nr. | Dossiernummer | Jaartal | Aard dossier |
|---|---|---|---|
| 1. | H2016-2010 | 2016 | Bouwstop |
| 2. | 20105098 | 2010 | Bouwstop |
| 3. | H2016-2073 | 2016 | Informeel verzoek gedogen permanente bewoning recreatiewoning |
| 4. | H2016-2005 | 2016 | Bewonen van een rereatiewoning (melding via BRP – wrakingsbrief) |
| 5. | H2016-2029 | 2016 | Innemen van ligplaats en bewonen van een boot (melding via BAG BRP) |
| 6. | T2015-2354 | 2015 | Bouwen van blokhutten op een legakker (melding van Groene Venen) |
| 7. | H2014-2089 | 2014 | Bouwen van een blokhut op een legakker (overleg bestuurders met Groene Venen 21/08/14) |
| 8. | 3254 | 2009-2013 | Handhavingsverzoeken geluidsoverlast |
| 9. | 3254 | 2015 | Klacht opslag ADR8-stoffen |
| 10. | T2016-2316 | 2016 | Bouwstop |

### 1.3 Vraagstelling

Onderzoeken van de Rekenkamercommissie hebben tot doel inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente als geheel en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente. In dit onderzoek staan de volgende vraagstellingen centraal:

1. Hoe is de regierol met betrekking tot toezicht en handhaving geregeld en welke rol vervult de gemeente hierin?
2. Hoe doeltreffend en doelmatig is de gemeentelijke handhaving op strategisch, tactisch en operationeel niveau tegen de achtergrond van de daarbij behorende beleidsdoelen, gemaakte afspraken en maatschappelijke risico's, en waar zitten verbeterpunten?

Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen, die leidend zijn geweest bij de uitvoering van het onderzoek:

## Strategisch beleid

**Regierol**

1. Welk overheidsbestuur of -dienst heeft over welk aspect de regierol, als het gaat over toezicht en handhaving in het Plassengebied? Zijn hier afspraken over gemaakt? Hoe is de samenwerking tussen overheden en overheidsdiensten ten aanzien van de regietaak?
2. Vindt de gemeente dat zij een regierol heeft ten aanzien van toezicht en handhaving? Zo ja, is er een heldere visie hoe de gemeente regie wil voeren?
3. Is deze regierol in opzet goed geregeld? Is het beleid (strategisch en tactisch) terzake voldoende eenduidig en helder geformuleerd om de regierol adequaat uit te voeren?

**Toezicht en handhaving**

4. Op welke wijze is het specifieke toezichts- en handhavingsbeleid (met betrekking tot het Plassengebied) vastgelegd in kaders en/of regelgeving? Worden er concrete doelstellingen en prioriteiten geformuleerd? Is de gemeenteraad betrokken bij deze prioritering?
5. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan vanaf 2009 op het gebied van handhaving in het Plassengebied, tegen de achtergrond van het vigerende handhavingsbeleid? Is de gemeenteraad tijdig en adequaat geïnformeerd over deze ontwikkelingen, waaronder het al dan niet handhaven in de praktijk, en de gevolgen daarvan?
6. Hoe is het toezichts- en handhavingsbeleid van de gemeente De Ronde Venen formeel georganiseerd; en is dit adequaat als het gaat over het Plassengebied?
7. Is het handhavingsbeleid gebaseerd op een risico-analyse van de problemen?
8. Op welke wijze worden er in de praktijk prioriteiten gesteld en op basis van welke weging of weginginstrumenten vindt dit plaats?
9. Is het beleid afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke partners?
10. In welke mate en op welke wijze krijgt integraal handhaven binnen de gemeente vorm?

## Operationeel beleid

**Regierol**

11. Geeft de gemeente in de praktijk voldoende invulling aan haar regierol?
12. Hoe en waar zijn de regietaken in de gemeente belegd?
13. Is er voldoende sturingsinformatie (kwalitatief en kwantitatief) beschikbaar voor een goede uitvoering van de regietaken?
14. Draagt de regierol bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van toezicht en handhaving?

**Toezicht en handhaving**

15. Wordt er gebruikgemaakt van andere onderleggers voor handhaving (omgevingsanalyse, inspectiestrategie, interventiestrategie, risicomatrix)?
16. Hoe wordt de frequentie en wijze van inspecteren bepaald?
17. Hoe wordt bepaald welke beleidsinstrumenten worden ingezet?

18. Wanneer is er sprake van bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden?
19. Hanteert de gemeente een "lik op stuk"-beleid? En wordt dit consequent uitgevoerd?
20. Wordt iedereen die het betreft gelijk behandeld?

**Planning en control**

21. Hoe is de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering? Dit betreft onder meer: kennis/kunde medewerkers, transparant handelen, verslaglegging, naleving termijnen, naleving mandaten.
22. Past de beschikbare capaciteit bij de doelstellingen/ambities van het toezichts- en handhavingsbeleid?
23. In hoeverre is er een spanningsveld tussen beperkte (soms afnemende) capaciteit en opgaven waar de toezichthouders en handhavers voor staan? Levert de extra capaciteit per 2016 meer op aan effect?

**Voorbereiden**

24. Zijn er jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en uit welke elementen bestaan deze? Wordt dit ook feitelijk uitgevoerd? Op welke punten niet, en waarom? Wordt hierover adequaat gerapporteerd (effect van de handhaving)?
25. Worden alle meldingen en klachten van burgers en maatschappelijke organisaties adequaat (tijdig en correct) afgewerkt, en hoe is vervolgens de communicatie met de klagers over de afwikkeling?

**Uitvoeren**

26. Wordt er goed samengewerkt met overige handhavingspartijen (gemeente, recreatieschap, omgevingsdienst, politie)? Wordt er aan elkaar gerapporteerd? Is er sprake van een "oog en oorfunctie"? Is er sprake van gezamenlijke activiteiten (bijvoorbeeld bij surveillances en controles)?

**Monitoren**

27. Hoe worden uitkomsten van toezicht en handhaving bijgehouden, gemonitord, gerapporteerd en geëvalueerd (PDCA-cyclus)?
28. Welke methodiek wordt gebruikt om te bepalen of de gestelde doelen worden bereikt?
29. Is er bij de betrokken handhavingspartijen inzicht in de mate van naleving en ingezette instrumenten en hoe wordt dit geregistreerd en op welke wijze wordt hierover gerapporteerd?
30. Op welke wijze wordt deze informatie (over eventuele tekortkomingen in beleid en/of instrumentarium) teruggekoppeld?
31. Hoeveel overtredingen zijn in de onderzoeksperiode geconstateerd? Wat was de afwikkeling daarvan?
32. Hoe is de risicoperceptie en het feitelijk nalevingsgedrag door eigenaren/gebruikers/ recreanten in het Plassengebied?
33. Is er adequaat en in overeenstemming met het beleid gereageerd op de signalen van burgers en/of maatschappelijke organisaties met betrekking tot het gemeentelijk handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan?

**Casuïstieke vragen**

34. Wat was de afhandeling van de cases? Was deze adequaat, gelet op de constateringen?
35. Was er een juiste prioriteitsstelling in de afhandeling?
36. Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet?
37. Welke sancties zijn toegepast?

38. Zijn de uitkomsten van toezicht en handhaving goed gemonitord?
39. Worden de gestelde doelstellingen gehaald, c.q. wat is het effect van toezicht en handhaving?

**Rapportage en evaluatie**

40. Wordt de gemeenteraad goed geïnformeerd over de voortgang, doelmatigheid en effectiviteit van de handhaving?

## 1.4 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentenstudie, het opvragen van informatie bij andere uitvoerende (overheids)diensten, het afnemen van interviews en het uitvoeren van tien casestudies gericht op toezicht en handhaving in het Plassengebied.

*Documentenstudie*

Door de gemeentelijke organisatie zijn relevante documenten, zoals beleidsnota's, uitvoeringsprogramma's, strategieën, jaarverslagen en dergelijke ter beschikking gesteld. Door deze te bestuderen is een beeld verkregen van hoe de gemeente de beleids- en handhavingscyclus heeft ingericht. Een lijst van geraadpleegde schriftelijke bronnen is bijgevoegd.

*Opvragen informatie bij andere uitvoerende diensten*

Aan de Omgevingsdienst Regio Utrecht, De Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht, Recreatie Midden-Nederland, de Veiligheidsregio Utrecht en de politie zijn per brief een aantal vragen gesteld over de taken die deze diensten uitvoeren in het Plassengebied, de samenwerking met de gemeente en de regievoering door de gemeente. De tekst van de brief is als bijlage opgenomen. Door de genoemde organisaties zijn de vragen tijdig beantwoord.

*Interviews*

Na de documentenstudie zijn er interviews gehouden met de verantwoordelijk portefeuillehouder in het college van burgemeester en wethouders en betrokken ambtenaren. Tevens is gesproken met een aantal raadsleden en indieners van een handhavingsverzoek. Voorafgaand aan de interviews is ter voorbereiding een interviewprotocol toegezonden. Na het gesprek is er een gespreksverslag opgesteld en voor eventueel commentaar naar de geïnterviewden gestuurd. Een lijst van geïnterviewde personen is bijgevoegd.

*Casestudy*

Aan de gemeente is gevraagd een overzicht op te stellen van de toezichts- en handhavingsdossiers. Bij het selecteren van de dossiers zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Het toezicht en de handhaving zijn door de gemeente alleen geschied.
- Het toezicht en de handhaving zijn door de gemeente samen met andere handhavingspartners uitgevoerd.
- Het toezicht en de handhaving zijn gebeurd op basis van een geconstateerde overtreding.
- Het toezicht en de handhaving zijn uitgeoefend naar aanleiding van een handhavingsverzoek.
- Het toezicht en de handhaving hebben betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in casu bouwen, wonen, gebruik, slopen, milieu, et cetera.
- De eventueel toegepaste sanctie.
- In de periode 2009 tot en met heden.

Het onderzoek is uitgevoerd door BMC Onderzoek in de periode september 2017 tot en met februari 2018.

### 1.5 Analyse en rapportage

Voor de uitvoering van het onderzoek is een normenkader gehanteerd, dat als bijlage bij dit rapport is gevoegd.

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen op basis van het onderzoek.

Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de reguliere beleids- en handhavingscyclus, de wetgeving waarop die zijn gebaseerd en de betrokken ketenpartners.

In hoofdstuk 4 wordt de regierol van de gemeente met betrekking tot toezicht en handhaving beschreven en wordt weergegeven welke rol de gemeente hierin vervult.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de wijze waarop de gemeente de beleids- en handhavingscyclus in de organisatie heeft geborgd en in de praktijk uitvoert.

Hoofdstuk 6 bevat het onderdeel governance, de wijze waarop sturing, beheersing, verantwoording en toezicht plaatsvindt.

Als bijlagen zijn documenten toegevoegd waarnaar in de tekst wordt verwezen.

### 1.6 Afstemming tussen de Rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau

Gedurende het onderzoek heeft er overleg en afstemming plaatsgevonden door de Rekenkamercommissie met het onderzoeksbureau op: 30 augustus 2017, 9 november 2017, 17 januari 2018, 19 februari 2018 en 16 maart 2018.

### 1.7 Ambtelijke reactie

Op 9 maart 2018 is een ambtelijke reactie ontvangen op het Rapport van Bevindingen.
Een nagekomen reactie werd ontvangen op 23 maart 2018. De tekst is daarop waar nodig aangepast.

### 1.8 Bestuurlijke reactie

Op 9 april 2018 is het (bijgestelde) rapport met conclusies en aanbevelingen aangeboden aan het college van burgemeester en wethouders.
Het college heeft per brief van 24 april 2018 een bestuurlijke reactie gegeven. Deze is als bijlage 5 bij dit rapport opgenomen.

Blijkens deze brief worden de gestelde conclusies en aanbevelingen van onze rapportage grotendeels onderschreven. Het college geeft verder aan dat de rapportage praktische handvatten geeft om het toezicht en handhaving in het Plassengebied verder vorm en inhoud te geven. De Rekenkamercommissie is verheugd over deze reactie en constateert dat het college nergens afstand neemt van hetgeen op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd.
Wel stelt het college voor om een drietal (aan de raad gerichte) aanbevelingen enigszins aan te vullen, zodat de eigen verantwoordelijkheid van het college terzake handhaving gerespecteerd wordt.
De Rekenkamercommissie geeft grotendeels aan dit verzoek gehoor. Zo zijn de aanbevelingen 6 en 7 conform het voorstel van het college aangepast. Dat is deels ook gedaan bij aanbeveling 5, zij het dat de Rekenkamercommissie in de nieuwe redactie ook de eigen actieve rol van de raad tot uiting laat komen.

# Hoofdstuk 2
# Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de centrale onderzoeksvragen beantwoord. Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen.

## 2.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag 1

De vraag luidt:
*Hoe is de regierol met betrekking tot toezicht en handhaving geregeld en welke rol vervult de gemeente hierin?*

De Wet VTH schrijft voor dat de gemeente met andere betrokken partijen het beleid afstemt. Regievoering gaat verder en betekent dat de gemeente actief stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. De rol van de gemeente kan daarbij variëren van opdrachtgever, co-producent of facilitator, afhankelijk van de rol van de andere partij(en) die kan variëren van uitvoerder, partner of initiatiefnemer.
Bij de toezicht en handhaving in het Plassengebied zijn de volgende partijen betrokken:

- de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD),
- de Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru),
- het Recreatieschap Vinkeveense Plassen,
- de BVO Recreatie Midden-Nederland (RMN),
- de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) en
- de Politie.

Als het gaat om samenwerking en afstemming en het vervullen van bijvoorbeeld een ogen- en orenfunctie tussen deze verschillende instanties op het gebied van het omgevingsrecht, zijn er nog weinig afspraken gemaakt. Samenvattend is de huidige gemeentelijke regierol in de praktijk als volgt (zie tabel):

| Rol gemeente: Rol externe: | Opdrachtgever Uitvoerder | Co-producent Partner | Facilitator Initiatiefnemer |
|---|---|---|---|
| | Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru) | Politie | Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)<br><br>Recreatieschap Vinkeveense Plassen<br><br>BVO Recreatie Midden-Nederland (RMN)<br><br>Veiligheidsregio Utrecht (VRU) |

De gemeente De Ronde Venen is niet expliciet over de regierol die zij inneemt of zou willen innemen. Wil samenwerking met meerdere actoren slagen, dan is een visie op het doel van toezicht en handhaving een belangrijk middel om met actoren afspraken te maken over de te leveren bijdrage aan het realiseren van het doel dat de gemeente uiteindelijk wil bereiken. Een dergelijke uitgewerkte visie met de onderbouwde keuze uit de diverse mogelijkheden is er niet.

## 2.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag 2

De vraag luidt:
*Hoe doeltreffend en doelmatig is de gemeentelijke handhaving op strategisch, tactisch en operationeel niveau tegen de achtergrond van de daarbij behorende beleidsdoelen, gemaakte afspraken en maatschappelijke risico's, en waar zitten de verbeterpunten?*

De gemeente De Ronde Venen is gehouden de wetgeving en de nadere uitvoeringsregelingen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uit te voeren. In de afgelopen jaren zijn flinke stappen gezet op weg naar een gesloten strategische en operationele cyclus (bekend als de 'Big-8 cyclus'). Zo worden beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's vastgesteld. De provinciale overheid toetst of de processen volgens deze cyclus zijn ingericht en acht dit adequaat.

Doordat in 2012 en de jaren daarna door het college van burgemeester en wethouders aan toezicht en handhaving op de bebouwing van de legakkers in het Plassengebied echter een lage prioriteit is toegekend, heeft het de afgelopen jaren aan een doeltreffende en doelmatige uitvoering in ernstige mate ontbroken.

Het doel in 2010-2011 was om door handhavend op te treden ervoor te zorgen dat niet meer bouwwerken in het Plassengebied zouden verschijnen en dat de verrommeling zou worden aangepakt.

In november 2012 stelde het college aan de gemeenteraad voor het Handhavingsbeleid 2012 - 2014 vast te stellen met daarin nieuwe prioriteiten. In het kader van de gemeentebrede bezuinigingen koos het college voor een versobering van de handhaving. Tevens werd gemeld dat de handhaving op het illegaal bebouwen van de legakkers niet verder was uitgevoerd, vanwege gesprekken met de provincie en met diverse partijen om te bekijken of er meer mogelijkheden zouden zijn om legakkers te bebouwen.
Voor de raad bleek dit geen aanleiding om het beleid aan te passen en stelde het Handhavingsbeleid 2012 – 2014 conform vast.

Een half jaar later, in april 2013, besloot de raad op voorstel van het college om in te stemmen met de toekomstvisie om in een nieuw op te stellen bestemmingsplan te komen tot verruiming van de planologische (gebruiks)mogelijkheden.
Veel particuliere legakkers bleken toen illegaal bebouwd voor recreatief gebruik. De gemeente was niet tot handhaving overgegaan, "op een wijze, zoals wellicht oorspronkelijk de bedoeling was", aldus het betreffende raadsvoorstel. Het onderzoek naar legalisatie maakte handhaving van bouwwerken niet opportuun en in strijd met het gelijkheidsbeginsel, was de ambtelijke reactie op het raadsbesluit.

De uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid is ook in de jaren daarna niet adequaat geweest. Er werd niet actief handhavend opgetreden, ondanks dat het college in het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2016 het illegaal gebruik van grondperceel, in het bijzonder het voorkomen van bebouwing op de legakkers, had aangewezen als topprioriteit en waarover de raad werd geïnformeerd (informatienota d.d. 17 november 2015). Hierdoor ontstond de situatie dat het loonde om snel illegale bouwwerken te plaatsen. Het aantal illegale bouwwerken is explosief gestegen van ca. 500 in 2010 naar meer dan 1.500 in 2017. Hoeveel illegale bouwwerken er op dit moment zijn, is bij de gemeente niet bekend, maar de verwachting is dat dit aantal anno 2018 nog groter is.

De nog voor toezicht en handhaving beschikbare uren werden in de praktijk grotendeels aan andere werkzaamheden besteed. De ambtelijke capaciteit paste daardoor niet meer bij de door de raad en het college opgedragen taken en bijbehorende complexe opgave. Er werd echter niet bijgestuurd, omdat een adequaat systeem van verantwoording en monitoring ontbrak.

Hoewel de voorbereidingen van het nieuwe bestemmingsplan tot nu toe al veel tijd hebben gekost, is er al die jaren geanticipeerd op de toekomstige situatie. Pas recent, op 22 februari 2018, heeft de gemeenteraad richtinggevende uitspraken gedaan voor het nieuwe bestemmingsplan Plassengebied. Aangezien de gemeente de in de afgelopen jaren ontstane ongeregelde situatie in het Plassengebied niet langer op zijn beloop kan laten, is nu tevens besloten in te stemmen met een aanpak van de (illegale) bebouwing. Hoe groot deze opgave zal zijn is nog onduidelijk.

De actuele situatie die het gevolg is van het afwachten in de afgelopen jaren, betekent dat de huidige (herstel)handhavingsopgave onevenredig omvangrijk, complex en kostbaar is.
De raad is hierover in februari 2018 geïnformeerd. Omdat het nieuwe bestemmingsplan ook nu nog niet gereed is, zal het de gemeente er veel aan gelegen zijn om per omgaande alsnog een effectieve handhaving te bewerkstellingen, om daarmee de reeds bestaande opgave niet nog verder te laten toenemen.

## 2.3 Aanbevelingen

De Rekenkamercommisie formuleert de volgende aanbevelingen:

*Aan de gemeenteraad:*

1. Maak (middels het nieuwe bestemmingsplan) duidelijke keuzes over de planologische mogelijkheden op de legakkers in het Plassengebied en het toezicht en handhaving daarop.
2. Stel het college van burgemeester en wethouders voldoende financiële middelen ter beschikking om door toezicht en handhaving de illegale situatie in overeenstemming te brengen met het nieuwe bestemmingsplan.
3. Geef het college van burgemeester en wethouders opdracht te voorkomen dat de illegale bebouwing toeneemt vanaf heden tot (en ook na) de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan.
4. Vraag om periodieke voortgangsinformatie over de daadwerkelijke uitvoering van het handhavingsbeleid.
5. Geef, (onder meer) via de u ter beschikking staande instrumenten (zoals het indienen van een zienswijze op de jaarstukken) het college opdracht eisen te stellen aan de (verbonden) partijen die betrokken zijn bij toezicht en handhaving in het Plassengebied.
6. Geef het college van burgemeester en wethouders opdracht om eisen te stellen aan de (verbonden) partijen inzake het actief verlenen van medewerking aan de uitvoering van toezicht en handhaving en het afleggen van verantwoording van de verrichte prestaties aan de gemeenteraad.
7. Verzoek het college van burgemeester en wethouders om eind 2018 een rapportage over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen aan uw gemeenteraad aan te bieden.

*Aan het college van burgemeester en wethouders:*

8. Neem binnen de wettelijke mogelijkheden en gegeven de bevoegdheidsverdeling het initiatief om met betrokken partijen bij toezicht en handhaving in het Plassengebied samenwerkingsafspraken te maken.
9. Leg de afspraken met deze partijen vast in een gezamenlijk op te stellen convenant. Monitor de uitvoering van de daarin gemaakte afspraken en leg verantwoording af aan de gemeenteraad over de gerealiseerde prestaties.
10. Stel voldoende ambtelijke capaciteit ter beschikking om de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Plassengebied daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.
11. Neem maatregelen om te voorkomen dat de illegale bebouwing toeneemt vanaf heden tot (en ook na) de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan.
12. Draag zorg voor een adequaat systeem van verantwoording en monitoring van de organisatie, uitvoering en behaalde resultaten om de gemeenteraad te informeren en eventueel nadere voorstellen te doen.

*Aan de ambtelijke organisatie:*

13. Vervolmaak in 2018 de strategische en operationele cyclus (bekend als de ‘Big-8 cyclus’).
14. Stel realistische beleidsplannen en uitvoeringsprogramma’s op voor het toezicht en de handhaving op de legakkers in het Plassengebied.
15. Pas deze aan indien uit monitoring blijkt dat de voorgenomen realisatie niet haalbaar is en rapporteer over de consequenties aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.
16. Leg periodiek verantwoording af van de geprognotiseerde en de gerealiseerde prestaties via de reguliere planning&control cyclus.

# Hoofdstuk 3
# Beleids- en handhavingscyclus

## 3.1 Wet- en regelgeving

Om te borgen dat regels en vergunningen worden nageleefd is een adequate organisatie van de handhaving essentieel. Wanneer de handhaving niet adequaat georganiseerd is, ontstaat het risico dat vergunningen niet worden nageleefd of überhaupt worden aangevraagd, met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Controle op de naleving is dus nodig. Dit heeft geleid tot een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving op zowel landelijk als lokaal niveau.

Landelijk is op het vlak van de fysieke leefomgeving de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het meest relevant. Op het gebied van toezicht en handhaving zijn vooral het uit de Wabo voortkomende Besluit omgevingsrecht (Bor) en de kwaliteitscriteria 2.1 van belang. In het Bor zijn de processen beschreven die gemeenten moeten inrichten om ervoor te zorgen dat het toezicht en de handhaving structureel in de organisatie zijn geborgd. In de kwaliteitscriteria 2.1 zijn deze processen nader uitgewerkt en zijn tevens eisen gesteld aan de formatie.

Lokaal is er op het vlak van de fysieke leefomgeving sprake van een vertaling van hetgeen in het Bor is bepaald. Dit komt tot uiting in handhavingsbeleidsplannen en jaarlijkse uitvoerings-programma's. Daarnaast komt het voor dat gemeenten voor onderwerpen die in die gemeente bijzondere aandacht hebben nog aparte beleidsregels opstellen. In deze beleidsregels wordt beschreven hoe de gemeente ten aanzien van de specifieke problematiek optreedt.
De permanente bewoning van recreatiewoningen is hiervan een bekend voorbeeld.

Het uitgebreide stelsel van wet- en regelgeving heeft tot gevolg dat een effectieve handhaving alleen gerealiseerd wordt door het maken van keuzes, het stellen van prioriteiten en het samenwerken tussen handhavingsorganisaties zoals gemeenten, regionale uitvoeringsdiensten, politie en brandweer.

## 3.2 Landelijke ontwikkelingen

Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden steeds meer gevormd door landelijke ontwikkelingen, afspraken en eisen. De tijd dat gemeenten geheel autonoom konden bepalen hoe zij deze taken vormgeven ligt achter ons. De reden hiervan is het gevoel in de maatschappij en de politiek dat de uitvoering hiervan soms tekortschiet.
Tragische gebeurtenissen, zoals recent de brand bij Chemiepack in Moerdijk, het ingestorte parkeerdek in Eindhoven en het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen versterken dit beeld. Binnen de taakvelden vergunningverlening en handhaving spelen momenteel dan ook verschillende ingrijpende beleidsontwikkelingen, waarop hieronder kort wordt ingegaan.

*Regionale uitvoeringsdiensten*
De gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken op het beleidsterrein milieu zijn ondergebracht bij 29 zogenoemde regionale omgevingsdiensten (OD's). De OD's zijn in het leven geroepen om de kwaliteit van de toezichts- en handhavingstaken te vergroten en de kwetsbaarheid te verminderen door bundeling van taken en formatie van gemeenten en provincie.

*Wet VTH*
De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) is wettelijk verankerd in de zogenoemde Wet VTH. Deze wet schrijft voor dat gemeenten een verordening opstellen waarin de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken is beschreven. Vertrekpunt voor het bepalen van de kwaliteit zijn de kwaliteitscriteria 2.1, die tot doel hebben de kwaliteit van de VTH-taken te bevorderen en te borgen. Het college van burgemeester en wethouders dient over de uitvoering van de verordening verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad.

*Landelijke handhavingsstrategie*
Het doel van de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) is dat gemeenten, omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en OM op afgestemde wijze en zo nodig samen uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.

Een belangrijke reden voor de LHS is dat een landelijke toepassing ervan een gelijk speelveld voor bedrijven bevordert. Een andere reden is dat interventies proportioneel worden bepaald door de (mogelijke) gevolgen van de overtreding te relateren aan het gedrag van de overtreder. Dit versterkt het appèl op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en ondernemers en werkt afschrikkend voor wie calculerend handelt en/of regels bewust en structureel niet naleeft, voor eigen gewin.

### 3.3 Ketenpartners
Het houden van toezicht en handhaving wordt, afhankelijk van de aard van datgene waarop toezicht wordt gehouden, belegd bij diverse organisaties. Bij de uitvoering van de Wabo zijn in het algemeen de volgende partners van belang:

*Regionale uitvoeringsdiensten*
Alle gemeenten en provincies hebben een deel van haar Wabo-taken overgedragen aan de RUD's. Deze taken worden de zogenoemde basistaken genoemd en bestaan grof gezegd uit de inrichtinggebonden milieutaken.

*Veiligheidsregio's*
In een Veiligheidsregio wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweerzorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening en handhaving van de openbare orde en veiligheid.
De Veiligheidsregio Utrecht wordt door de gemeente De Ronde Venen ingeschakeld voor het houden van toezicht op brandveiligheidsaspecten in het kader van het Bouwbesluit.

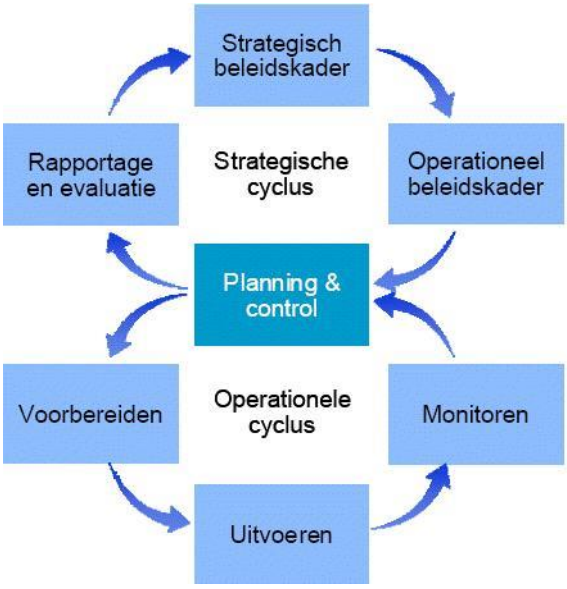
*Politie en justitie*
Overtredingen van de Wabo (zoals het niet naleven van voorschriften of het zonder vergunning ontplooien van activiteiten) of de APV worden door gemeenten over het algemeen bestuursrechtelijk (via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom of intrekking van de vergunning) gesanctioneerd. Het kan echter beleid zijn dat in sommige gevallen eveneens strafrechtelijk (via een proces-verbaal) wordt opgetreden. Dit kan gebeuren door de Bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente of, meestal in het geval van overtredingen van de openbare orde, door de politie. Bij strafrechtelijk optreden is afstemming met het OM over het vervolg raadzaam.

*Provincie*
Het interbestuurlijk toezicht is per 1 oktober 2012 herijkt met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. De wet vereenvoudigt het stelsel van bestuurlijk toezicht. De controlerende rol op lokaal niveau komt met name de gemeenteraad toe. Daarvoor moet de verantwoording aan de gemeenteraad zo veel mogelijk transparant en openbaar zijn. Uitgangspunt is dat de provincie in principe de enige verticale toezichthouder is ten aanzien van de gemeente.

In hoofdstuk 4 worden de partijen beschreven die betrokken zijn bij toezicht- en handhavingstaken in het Plassengebied.

### 3.4 Big-8-cyclus

De wijze waarop de Wabo moet worden toegepast is onder meer beschreven in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In het Bor staan minimumeisen waaraan elke organisatie die zich bezighoudt met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op grond van de Wabo moet voldoen. Deze eisen hebben tot doel de uitvoering van de VTH-taken op adequate, herkenbare en structurele wijze te laten verlopen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een model waarmee een logische aaneenschakeling tot stand wordt gebracht van diverse bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen. Dit procesmodel is, naar zijn vorm, bekend geworden onder de benaming ‘Big-8’.




Aan de hand van de Big-8 zijn de volgende stappen in het beleidsproces te onderscheiden (volgens de gebruikelijke opsomming):

1. Rapportage en Evaluatie
2. Strategisch Beleidskader
3. Operationeel Beleidskader
4. Planning en Control
5. Voorbereiden
6. Uitvoeren
7. Monitoren

*Strategisch beleidskader*
In het strategisch beleidskader van gemeenten zijn onder meer de doelen, strategieën en afspraken over samenwerking beschreven. Tevens is daarin een probleem- en risicoanalyse opgenomen, die als uitgangspunt wordt gebruikt voor het stellen van prioriteiten in de uitvoering van de werkzaamheden.
In een risicoanalyse is beschreven welke risicovolle activiteiten er in gemeenten plaatsvinden en is inzichtelijk gemaakt welke problemen zich kunnen voordoen, hoe ernstig deze problemen zijn en hoe groot het risico is dat ze zich zullen voordoen. Dit leidt vervolgens tot een onderverdeling in hoge, gemiddelde en lage prioriteiten. De hoogte van de prioriteit bepaalt de mate van intensiteit van het toezicht. Het strategisch beleidskader (i.c. het beleidsplan) wordt door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en aan de gemeenteraad kenbaar gemaakt.

*Operationeel beleidskader: het uitvoeringsprogramma*
Gemeenten dienen te handelen op grond van een jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen uitvoeringsprogramma, dat eveneens aan de gemeenteraad kenbaar wordt gemaakt. In het uitvoeringsprogramma worden de doelstellingen en prioriteiten verder uitgewerkt en worden de concrete activiteiten benoemd die in het betreffende jaar worden uitgevoerd, inclusief de capaciteit die daarbij hoort.

*Voorbereiden en uitvoeren: de uitvoeringsorganisatie*
Gemeenten dienen de organisatie zodanig in te richten dat een adequate en effectieve uitvoering van de VTH-taken gewaarborgd is. Hiervoor is/zijn ten minste geborgd:
- personeelsformatie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- scheiding ten aanzien van vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau;
- roulatiesysteem met betrekking tot inrichtingen;
- bereikbaarheid buiten kantooruren;
- werkprocessen, procedures ten aanzien van de uitvoering van de vergunningverlenings- en handhavingstaken en toezien op het werken conform de vastgestelde processen;
- financiële middelen.

*Monitoring*
Gemeenten dienen te handelen op grond van een systematiek van monitoring van de processen en de resultaten en effecten hiervan. Hiermee wordt bepaald of de doelstellingen worden behaald en vindt bijstelling van doelen en prioriteitstelling plaats. Voor het monitoren van het effect van toezicht en handhaving dienen indicatoren te worden ontwikkeld. Deze indicatoren moeten aansluiten bij de meetbare doelstellingen en dienen een beeld te geven van de mate waarin de doelstellingen behaald worden.

*Rapportage en Evaluatie*
Voor het intern en extern afleggen van verantwoording dienen rapportages te worden opgesteld met daarin de resultaten van de monitoring en de doelstellingen vergunningverlening en handhaving. Tevens dient hierin beschreven te worden in hoeverre de samenwerkingsafspraken met externe partners zijn nagekomen en dient uit evaluaties te blijken in hoeverre de resultaten dienen te leiden tot verbeteringen/aanpassingen in de uitvoeringspraktijk. De verantwoordingsgegevens moeten bestuurlijk worden vastgesteld, zodat het bestuur bepaalt of de relatie met de bestuurlijk vastgelegde wenselijke situatie aanwezig is. Deze aanpassingen dienen vervolgens opgenomen te worden in het uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar.

# *Hoofdstuk 4*
# *De regiefunctie*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kernvraag hoe de regierol met betrekking tot toezicht en handhaving is geregeld en welke rol de gemeente De Ronde Venen hierin vervult.

## 4.1 Vele instanties belast met handhaving

Het uitoefenen van toezicht en handhaving is voorbehouden aan democratische instanties, van het Rijk, de provincie of de gemeente. In sommige gevallen worden gezamenlijk uitvoeringsorganisaties opgericht in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling.

Volgens opgave van de gemeente De Ronde Venen gaat het om de volgende instanties die betrokken zijn bij toezicht- en handhavingstaken in het Plassengebied:

- Rijk, uitgevoerd door:
  a) Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voor milieu, met focus op externe veiligheid, de verantwoorde verwerking van afval, en de preventie en sanering van vervuiling van bodem en water.
  b) Rijkswaterstaat, voor waterkwaliteit.
  c) Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO) voor natuurbescherming.
  d) Openbaar Ministerie (OM) en (milieu)politie voor Wabo, maar met name voor milieu.

- Provincie Utrecht, uitgevoerd door:
  a) Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD-U) met betrekking tot Wet natuurbescherming, bodemvervuilingen, landschapsverordening, provinciale ruimtelijke verordening.

- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, uitgevoerd door:
  a) Waternet, voor waterkwaliteit.

- Gemeente De Ronde Venen, uitgevoerd door:
  a) Gemeentelijke afdelingen, voor BWT/RO en APV.
  b) Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru), voor milieuhandhaving bedrijven, grondverzet, geluid evenementen (alleen bij specifieke opdracht).
  c) Veiligheidsregio Utrecht (VRU), voor brandveiligheid.
  d) Recreatie Midden-Nederland (RMN, Recreatieschap), voor toezicht en handhaving op recreatieterreinen en openbaar water in opdracht van de vier recreatieschappen in de provincie Utrecht.

- Politie, voor handhaving openbare orde en veiligheid.

## 4.2 Betekenis van regievoering

In de bestuurskunde[1] is een gangbare algemene omschrijving van de gemeentelijke regierol:

*Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden*

[1] Bron: Bestuurskunde, 2009-1, pagina 97.

*gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd.*

Als er sprake is van een regierol van de gemeente om in samenwerking met andere partijen een algemeen doel te bereiken, is de invulling van de regierol afhankelijk van de keuze die de gemeente maakt ten aanzien van een aantal aspecten. Deze aspecten zijn weergegeven in een bijlage bij dit rapport. De gemaakte keuze bepaalt de onderlinge relatie tussen de gemeente en de betreffende andere partij. De rol van de gemeente kan variëren van opdrachtgever, co-producent of facilitator. De rol van de andere partij(en) correspondeert daarmee en varieert dan van uitvoerder, partner of initiatiefnemer. Onderstaand keuzemodel (tabel 1) maakt het inzichtelijk.

**Tabel 1** Keuzemodel gemeentelijke regierol

| Rol gemeente:<br>Rol externe: | Opdrachtgever<br>Uitvoerder | Co-producent<br>Partner | Facilitator<br>Initiatiefnemer |
|---|---|---|---|
| Sturing: | Gemeente | Gezamenlijk | Zelfsturing |
| Randvoorwaarden: | Gemeente stelt vast | Gezamenlijk vastgesteld | Actor stelt vast |
| Afhankelijkheid: | Formeel | Informeel | Actor stelt vast |
| Afstemming: | Gemeente stemt af | Gezamenlijke afstemming | Actoren stemmen af |
| Doel: | Gemeente stelt vast | Gezamenlijk vastgesteld | Actor stelt vast |
| Verantwoordelijkheid: | Gemeente | Gezamenlijk | Actor |
| Visie: | Gemeentelijke visie | Gezamenlijke visie | Actoren bepalen visie |
| Monitoring: | Gemeente | Gezamenlijke monitoring | Actoren monitoren |

Een gemeente heeft bij het ontwerpen en uitvoeren van haar regierol verschillende keuzes. De belangrijkste keuzes gaan over de vraag of de gemeente in de relatie met de andere actoren strak stuurt of veeleer faciliteert. Binnen deze keuzes is onderscheid te maken of de gemeente ‘afdwingt’, ‘samenwerkt’ of ‘overlaat’. Deze keuzes corresponderen met de rol van opdrachtgever, coproducent en facilitator.

Aan de hand van het model kan antwoord worden gegeven op de volgende vragen:
- Is de gemeente actief betrokken bij de uitvoering van beleid?
- Wanneer betrekt de gemeente de verschillende actoren bij het regieproces?
- Welke invloed geeft de gemeente de verschillende factoren vervolgens?

Aan de hand van de antwoorden wordt duidelijk in hoeverre de regierol van de gemeente effectief is.

### 4.3 Actoren met taken van toezicht en handhaving Plassengebied

Aan de gemeente De Ronde Venen is de vraag gesteld welke actoren taken uitvoeren op het gebied van het toezicht en de handhaving van het Plassengebied. Door de gemeente zijn de volgende organisaties geïdentificeerd:
- Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)
- Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru)
- Recreatieschap Vinkeveense Plassen

- BVO Recreatie Midden-Nederland (RMN)
- Veiligheidsregio Utrecht (VRU)
- Politie

Deze organisaties is schriftelijk gevraagd om te reageren op een aantal vragen betreffende hun betrokkenheid. De brief is als bijlage opgenomen bij dit rapport.

*Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD)*
In de provincie Utrecht is de Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) operationeel. De RUD voert een aantal provinciale wettelijke taken uit, in het bijzonder op het gebied van milieu, voor zover deze de provinciale verantwoordelijkheid betreffen, zoals de Wet Natuurbescherming, Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer (Vuurwerkbesluit). Deze taken worden zelfstandig uitgevoerd en indien van toepassing wordt afstemming met de gemeente gezocht. Bij de uitvoering heeft de gemeente De Ronde Venen geen betrokkenheid. Vormen van overleg en/of samenwerking en/of het maken van afspraken met de gemeente De Ronde Venen zijn volgens de RUD dan ook niet van toepassing.

*Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru)*
De gemeente De Ronde Venen heeft al haar basistaken overgedragen aan de Omgevingsdienst Regio Utrecht (Odru). De Odru voert het milieutoezicht op bedrijven (wasserijen, bootverhuur, jachthavens) voor de gemeente uit, overeenkomstig de vastgestelde nastreefdoelstellingen voor milieu. In de praktijk komt dit neer op het toezicht en de handhaving op bedrijven en de bodem. Daarvoor is een mandaat gekregen van de gemeente De Ronde Venen en binnen dit mandaat worden de taken zelfstandig en binnen eigen regie door de Odru uitgevoerd. Jaarlijks wordt tussen de Odru en de gemeente het mandaat vastgesteld. Over het door de gemeente vast te stellen handhavingsbeleid en bijbehorend uitvoeringsprogramma vindt overleg plaats. Er worden gezamenlijke handhavingsprojecten met de gemeente uitgevoerd. Maandelijks en per kwartaal vindt rapportage aan de gemeente plaats.

*Recreatieschap Vinkeveense Plassen*
Het recreatieschap is een Gemeenschappelijke Regeling en het werkgebied omvat onder meer de Vinkeveense Plassen. Het recreatieschap heeft tot taak de belangen van de recreatie en de natuur- en landschapsbescherming in het gebied te behartigen. Tot de recreatie worden gerekend:

- De watersport in haar onderscheiden vormen
- Het zwemmen, baden en zonnebaden
- Het kamperen
- De sportvisserij
- Andere vormen van openluchtrecreatie

De *BVO Recreatie Midden-Nederland (RMN)* is de uitvoeringsorganisatie van de vier recreatieschappen in de provincie Utrecht[2]. Doel is het waar mogelijk afstemmen en coördineren van gemeenschappelijk beleid. De bevoegdheid voor de uitoefening van toezichts- en handhavingstaken betreft de recreatieterreinen die bij de RMN in beheer zijn. Verder houdt de RMN toezicht op recreanten op het water, op de zandeilanden en legakkers die binnen het beheersgebied vallen, evenals de ligplaatsen voor plezier- en bedrijfsvaartuigen buiten de havens. Er wordt toegezien op illegale dumping van zwerfvuil. Voor de verkochte legakkers houdt de RMN toezicht op de beschoeiingsplicht en op illegale

[2] Dit zijn: Recreatieschap Stichtse Groenlanden; Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied; Recreatieschap Vinkeveense Plassen en Plassenschap Loosdrecht e.o.

bebouwing. In de verkoopovereenkomst is bepaald dat de koper de gekochte legakker zal gebruiken als natuurterrein met openluchtrecreatie. Het is de koper niet toegestaan de legakker te bebouwen, onder verbeurte van een direct opeisbare boete bij overtreding ter hoogte van € 50.000 per constatering. Deze bepaling vervalt op het moment dat het nieuw te ontwikkelen bestemmingsplan 'Plassengebied' in werking is getreden.
De RMN geeft aan dat er kansen en mogelijkheden liggen voor meer samenwerking tussen de diverse partijen op het gebied van toezicht en handhaving op de Vinkeveense Plassen. Met name Waternet, politie, Natuurmonumenten, de gemeente De Ronde Venen, de RUD en de RMN zouden elkaar meer kunnen versterken. Te denken valt aan een signaleringsfunctie naar elkaar toe. Het is daarbij van groot belang dat de samenwerking wordt vastgelegd in een convenant.
Uit een ambtelijk concept-rapport blijkt dat samenwerking op operationeel niveau winst oplevert. Structurele samenwerking is volgens ambtelijke informatie lastig, vanwege de verschillende bevoegdheden.

*Veiligheidsregio Utrecht (VRU)*
De VRU is een Gemeenschappelijke Regeling en mede namens De Ronde Venen wordt toezicht gehouden op de brandveiligheid. Het jaarlijks toezichtprogramma is voor de taakuitvoering leidend en wordt met de gemeente afgestemd. De uitvoering gebeurt zelfstandig. Tot op heden zijn geen gezamenlijke handhavingsprojecten uitgevoerd.
Er wordt regulier overleg gevoerd tussen de VRU en de gemeente De Ronde Venen. Conform de bepalingen in de Gemeenschappelijke Regeling wordt driemaal per jaar gerapporteerd.

*Politie*
De wijkagent van de politie houdt zich bij het houden van toezicht in het Plassengebied vooral bezig met openbare orde en veiligheid, ondermijnende criminaliteit, naleving van het binnenvaartpolitiereglement en in mindere mate milieuaspecten.
De politie voert de taken zelfstandig uit. Tijdens het vaarseizoen wordt in de weekenden samengewerkt met de RMN.
Tweemaal vindt overleg plaats met de gemeente of, indien noodzakelijk, casusgericht vaker.

### 4.4 Interbestuurlijk toezicht door de provincie
Ter uitvoering van deze taak heeft de provincie Utrecht de Verordening systematische toezichtinformatie provincie Utrecht vastgesteld. Ten aanzien van toezicht en handhaving omgevingsrecht beoordeelt de provincie of de processen zodanig zijn ingericht dat de taken adequaat uitgevoerd kunnen worden. Met name wordt er getoetst aan de BIG-8-cyclus.

### 4.5 Voorbeelden van samenwerking
Handhaving is in ontwikkeling en heeft een landelijke en regionale context. Als het gaat om samenwerking en afstemming, zijn er in de regio Utrecht volgens de gemeente nog weinig afspraken gemaakt over nauwe samenwerking en het vervullen van bijvoorbeeld een ogen- en orenfunctie tussen de verschillende handhavingsinstanties op het gebied van het omgevingsrecht.
De provincie Utrecht heeft in de afgelopen jaren enkele initiatieven genomen om met andere partijen samen te werken op het terrein van toezicht en handhaving:

- Gezien de noodklok die de RMN luidde op 27 april 2011 over de legakkers in de Vinkeveense en Loosdrechtse plassen en een desbetreffend verzoek, startte de provincie een pilotproject. Belangen van provincie, gemeente, het recreatieschap, de RMN en de

Belangenvereniging Vinkeveense Legakkers werden in kaart gebracht en er werden in een projectteam gezamenlijke criteria opgesteld waar de oplossing aan moest voldoen.

- In de Notitie *Toekomstvisie legakkers Vinkeveense Plassen* werd aangegeven welke legakkers van het schap konden worden behouden, welke konden verdwijnen en welke konden worden verkocht. Verder was in de notitie een afsprakenkader met aanbevelingen aan de gemeente en aan de provincie opgenomen, zoals een verruiming van de planologische (gebruiks)mogelijkheden op alle legakkers, vast te leggen in het op te stellen nieuwe bestemmingsplan voor het gebied. Op 30 mei 2013 heeft de gemeenteraad van De Ronde Venen hiermee ingestemd.
- Van 7 oktober 2016 is de samenwerkingsovereenkomst *Optreden op elkaars grondgebied voor BOA's domein II, provincie Utrecht.* Deelnemers aan deze overeenkomst zijn alle eigenaren van landgoederen en alle overheden in de provincie Utrecht, in totaal 60 organisaties.
- Al enkele jaren coördineert de provincie Utrecht de regionale samenwerkingsafspraken die worden behandeld in het Provinciaal Milieu Overleg (PMO). Daaraan nemen alle Wabo-gerelateerde handhavingsinstanties binnen de provincie Utrecht deel. Leidend is het Provinciebreed samenwerkingsprogramma VTH.

Jaarlijks, aan het begin van het vaarseizoen, wordt op initiatief van de gemeente met de politie en de Bijzondere OpsporingsAmbtenaren (BOA's) van de RMN overleg gevoerd en worden de speerpunten voor het nieuwe seizoen besproken. Elk seizoen wordt afgesloten met een evaluatie. Incidenteel wordt projectmatig samengewerkt tussen de politie, de BOA's van de RMN en Waternet.

### 4.6 Beantwoording deelvragen

1. *Welk overheidsbestuur of -dienst heeft over welk aspect de regierol, als het gaat over toezicht en handhaving in het Plassengebied? Zijn hier afspraken over gemaakt? Hoe is de samenwerking tussen overheden en overheidsdiensten ten aanzien van de regietaak?*

In paragraaf 4.3 zijn de organisaties genoemd die taken uitvoeren op het gebied van toezicht en handhaving in het Plassengebied, te weten:

- *Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD).* Er is geen gestructureerde samenwerking met de gemeente De Ronde Venen. De taken worden door de RUD zelfstandig uitgevoerd.
- *Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru).* Er is een opdrachtgevers-opdrachtnemers-relatie tussen de gemeente De Ronde Venen en de Odru.
- *Recreatieschap Vinkeveense Plassen.* De gemeente De Ronde Venen is deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling en daarmee mede-eigenaar en mede verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van het recreatieschap. De taken worden door het recreatieschap zelfstandig uitgevoerd.
- *BVO Recreatie Midden-Nederland (RMN).* Het Recreatieschap Vinkeveense Plassen is deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling en daarmee mede-eigenaar. Er is geen gestructureerde samenwerking met de gemeente De Ronde Venen. De taken worden door de RMN zelfstandig uitgevoerd.
- *Veiligheidsregio Utrecht (VRU).* De gemeente De Ronde Venen is deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling en daarmee mede-eigenaar en mede verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering. De taken worden door de VRU zelfstandig uitgevoerd.
- Tot op heden zijn geen gezamenlijke handhavingsprojecten uitgevoerd met de gemeente De Ronde Venen.

- *Politie.* De samenwerking met de gemeente De Ronde Venen beperkt zich tot enkele malen per jaar overleg en afstemming. De taken worden voor het overige door de politie zelfstandig uitgevoerd.

Aan de hand van het regiemodel (tabel 1) leidt dit tot het volgende overzicht (tabel 2):

**Tabel 2** Gemeentelijke regierol in de praktijk

| Rol gemeente:<br>Rol externe: | Opdrachtgever<br>Uitvoerder | Co-producent<br>Partner | Facilitator<br>Initiatiefnemer |
|---|---|---|---|
| | Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru) | Politie | Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)<br><br>Recreatieschap Vinkeveense Plassen<br><br>BVO Recreatie Midden-Nederland (RMN)<br><br>Veiligheidsregio Utrecht (VRU) |

2. *Vindt de gemeente dat zij een regierol heeft ten aanzien van toezicht en handhaving? Zo ja, is er een heldere visie hoe de gemeente regie wil voeren?*

Er is geen document aangetroffen die de regierol van de gemeente beschrijft. Ook uit de reacties van de genoemde organisaties is niet naar voren gekomen dat de gemeente vanuit een visie werkt. De rol die de gemeente inneemt naar de genoemde organisaties lijkt geen bewuste keuze te zijn. Voor zover er sprake is van een opdrachtgeversrol, betreft dit de Odru. Ten aanzien van de andere organisaties neemt de gemeente de rol van coproducent in, waarbij de gemeente volgend is. In incidentele gevallen vindt afstemming plaats. De gemeente neemt aan het begin van het vaarseizoen het initiatief om gezamenlijk de speerpunten vast te stellen.

3. *Is deze regierol in opzet goed geregeld? Is het beleid (strategisch en tactisch) terzake voldoende eenduidig en helder geformuleerd om de regierol adequaat uit te voeren?*

De gemeente De Ronde Venen is niet expliciet over de regierol die zij inneemt of zou willen innemen. Wil samenwerking met meerdere actoren slagen, dan is een visie op het doel van toezicht en handhaving een belangrijk middel om met actoren afspraken te maken over de te leveren bijdrage aan het realiseren van het doel dat de gemeente uiteindelijk wil bereiken. Een dergelijke uitgewerkte visie met de onderbouwde keuze uit de diverse mogelijkheden volgens het keuzemodel is er niet.

Eén van de organisaties heeft dan ook aangegeven dat er kansen en mogelijkheden zijn voor meer samenwerking. Door een betere afstemming kunnen deze organisaties elkaar versterken. Er dienen goede afspraken te worden gemaakt die worden vastgelegd in een gezamenlijk vast te stellen convenant. De uitvoering van de gemaakte afspraken dient te worden gemonitord.

# *Hoofdstuk 5*
# *De toepassing van de beleids- en handhavingscyclus*

## 5.1 Inleiding

Hoe doeltreffend en doelmatig is de gemeentelijke handhaving op strategisch, tactisch en operationeel niveau tegen de achtergrond van de daarbij behorende beleidsdoelen, gemaakte afspraken en maatschappelijke risico's, en waar zitten verbeterpunten? Deze onderzoeksvraag staat in dit hoofdstuk centraal.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de gemeente de in de paragrafen 3.4 en 3.5 beschreven beleidscycli toepast bij de uitvoering van toezicht en handhaving. Als leidraad wordt hierbij uitgegaan van de onderzoeksvragen zoals die in de onderzoeksopzet zijn geformuleerd (zie paragraaf 1.3.). Hierbij wordt niet alleen ingegaan op het feit of de gemeente in het bezit is van de volgens de beleidscycli vereiste documenten, protocollen, processen, et cetera, maar ook in hoeverre deze in de praktijk worden toegepast.

## 5.2 Strategische beleidskader

Volgens het theoretische beleidskader (Big-8) richt deze fase zich op het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en meetbare doelstellingen aan het bestuur. Keuzes dienen te worden besproken met de politiek en er dienen besluiten te worden genomen over de te stellen doelen op het gebied van toezicht en handhaving.
Om te achterhalen in hoeverre in De Ronde Venen invulling is gegeven aan deze werkwijze worden de in paragraaf 1.3. gestelde deelvragen beantwoord.

*Vraag 4*
*Op welke wijze is het specifieke toezichts- en handhavingsbeleid (met betrekking tot het Plassengebied) vastgelegd in kaders en/of regelgeving? Worden er concrete doelstellingen en prioriteiten geformuleerd? Is de gemeenteraad betrokken bij deze prioritering?*
In het op 20 mei 2010 door de gemeenteraad vastgestelde 'Handhavingsbeleid 2010-2011 Gemeente De Ronde Venen' is aangegeven dat het handhavingsbeleid 2009 voortborduurt op het beleid van 2003. Het beleid van 2003 en 2009 is niet onderzocht omdat dit, zoals in de inleiding al is vermeld, buiten de tijdscope van dit onderzoek ligt.

In het Handhavingsbeleid 2010-2011 zijn de illegale bouwsels op de legakkers alsmede de permanente bewoning van recreatiewoningen als handhavingsaccent aangewezen. Het doel is om door handhavend optreden ervoor te zorgen dat er in 2010-2011 niet meer bouwwerken in het Plassengebied verschijnen. Door te handhaven op bestaande illegale bouwsels zal de uitstraling van het Plassengebied geconserveerd blijven voor toekomstige generaties en verrommeling/verpaupering wordt hierdoor tegen gegaan. '*In 2010-2011 zal er voor moeten worden gezorgd dat de verrommeling van de legakkers wordt aangepakt'* staat er met zoveel woorden in het beleidsplan.

Op 22 november 2012 heeft de gemeenteraad het handhavingsbeleid 2012-2014 vastgesteld. Het Integraal Handhavingsbeleidsplan 2012-2014 is opgebouwd aan de hand van de Big-8 en kent alle vereiste kenmerken. Het Handhavingsbeleidsplan 2012-2014 kenschetst zich in de inleiding van het plan als: '*de basis voor een beleidsorganisatie die volledig Wabo-proof is'*.
Dit plan geeft geen specifieke prioriteit aan toezicht en handhaving op het Plassengebied. Doelstellingen en prioriteiten zijn algemeen geformuleerd.

Op 2 februari 2016 is door het college van burgemeester en wethouders het ‘Integraal Handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016-2018’ vastgesteld. Ook dit plan beschrijft de elementen die in een strategisch beleidskader aan de orde moeten komen. Er worden doelstellingen op het vlak van handhaving beschreven. Deze doelstellingen worden gesplitst in kwaliteits- en naleefdoelstellingen. De kwaliteitsdoelstellingen richten zich onder meer op het streven naar meer verantwoordelijkheid bij inwoners en ondernemers en het binnen een redelijke termijn (acht weken) afhandelen van handhavingsverzoeken. De naleefdoelstellingen zijn nog niet geformuleerd omdat er geen nulmeting is van de huidige naleving en de registratie van gegevens nog niet toereikend is. In het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 zijn prioriteiten gesteld op basis van een risicoanalyse waarbij uitgegaan is van mogelijke risico’s, de effecten die deze risico’s kunnen veroorzaken en de kans dat het risico zich voordoet. Naast deze prioritering op basis van een risicoanalyse zijn er in het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 ook een aantal handhavingsdossiers benoemd die projectmatig worden opgepakt. Eén van deze dossiers is ‘preventie bouwen op de legakkers’.

De gemeenteraad heeft op alle drie de beleidsplannen en daarmee de prioritering invloed uitgeoefend. Bij de beleidsplannen 2010-2011 en 2012-2014 is dit gebeurd tijdens de raadscommissies en raadsvergaderingen. Bij de totstandkoming van het beleidsplan 2016-2018 heeft de raad in een eerder stadium aangegeven waar zij prioriteit in de handhaving aan wil geven. Er is met de raadsleden op 28 oktober 2015 een klankbordbijeenkomst gehouden waarvan de uitkomsten meegenomen zijn in het uit te voeren beleid. Vervolgens is het conceptbeleidsplan 2016-2018 behandeld in de raadscommissie Algemeen Bestuurlijke Zaken en Financiën (ABZF) van 14 januari 2016. Het plan is uiteindelijk op 2 februari 2016 door het college van B&W vastgesteld.

Uit het bovenstaande blijkt dat er formeel voor het jaar 2015 geen beleidskader aanwezig was. Hierover wordt in het jaarverslag over 2015 opgemerkt dat de handhavingsactiviteiten volgens het beleidsplan 2012-2014 zijn voortgezet.

Op het vlak van milieu is een groot deel van de toezicht- en handhavingstaken verplicht overgeheveld naar de Omgevingsdienst Regio Utrecht. Deze dienst voert haar taken uit op basis van een jaarlijks uitvoeringsprogramma dat in overleg met de gemeente wordt opgesteld en door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld.
Het uitvoeringsprogramma wordt door middel van een informatienota aan de raad ter kennisneming aangeboden.

*Vraag 5*
*Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan vanaf 2009 op het gebied van handhaving in het Plassengebied, tegen de achtergrond van het vigerende handhavingsbeleid? Is de gemeenteraad tijdig en adequaat geïnformeerd over deze ontwikkelingen, waaronder het al dan niet handhaven in de praktijk, en de gevolgen daarvan?*
In de beantwoording van deze vraag wordt eerst ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van handhaving in het Plassengebied in de periode 2009-2017 tegen de achtergrond van het vigerende handhavingsbeleid. Hierbij zijn als periodes aangehouden de jaren die zijn verbonden aan de dan geldende handhavingsbeleidsplannen of aan andere belangrijke documenten op het vlak van handhaving die in die betreffende periode zijn vastgesteld. Vervolgens wordt per periode ingegaan op de feitelijke handhaving in het Plassengebied in deze periode, de gevolgen daarvan en de vraag of de gemeenteraad daarover is geïnformeerd.

In het Handhavingsbeleidsplan 2010-2011 is vermeld dat in 2009 is begonnen met handhaving van het bouwen zonder vergunning op de legakkers. Het accent hierop komt terug in het handhavingsbeleid 2010-2011 waar de illegale bouwsels op de legakkers alsmede de permanente bewoning van recreatiewoningen als handhavingsaccent zijn aangewezen.
De gemeenteraad is op 20 mei 2010 door middel van het raadsvoorstel om het Handhavingsbeleidsplan 2010-2011 vast te stellen geïnformeerd over de feitelijke handhaving in het Plassengebied. In het raadsvoorstel staat over de legakkers: '*In de legakkers met de bestemming 'natuur' in de Vinkeveense Plassen zijn de afgelopen decennia tientallen bouwsels ontstaan. Burgers melden deze bouwsels in 2009 vaker. Door de aanschaf van een boot zijn er door de toezichthouders ook meer overtredingen geconstateerd'.* Door het vaststellen van het Handhavingsbeleidsplan 2012-2014 is de raad tevens geïnformeerd over de handhaving in het Plassengebied aangezien in de samenvatting van dit plan (hoofdstuk 2) wordt gemeld dat: '*Handhaving op het illegaal bebouwen van legakkers is door gesprekken met de provincie niet verder uitgevoerd. Op dit moment zijn er vergaande gesprekken met allerlei partijen om te bekijken of er meer mogelijkheden zijn met betrekking tot het bebouwen van legakkers'.*

In 2011 is een beleidsnotitie geschreven over de handhaving van de illegale bebouwing van legakkers. In deze beleidsnotitie wordt aangegeven dat de Raad reeds in juli 2005 instemde met handhaving op illegale bouwwerken. In de beleidsnotitie staat voorts dat in het eerste kwartaal van 2010 een grote inventarisatie is gehouden om een beeld te krijgen van de situatie en als input voor de Toekomstvisie legakkers Vinkeveens plassen uit 2012. Tot slot is in de beleidsnotitie vermeld dat bij illegale situaties van voor maart 2010 niet direct handhavend werd opgetreden maar bij situaties daarna wel en dat deze koers tot 2013 zou worden doorgezet. Deze notitie is driemaal (16/3/11, 31/3/11 en 31/5/11) in het college van B&W aan de orde geweest en tweemaal aangehouden. Tot een besluit op deze notitie is het uiteindelijk niet gekomen. Uit de ontvangen documenten en de gevoerde gesprekken is het niet duidelijk geworden waarom het college geen besluit op deze notitie heeft genomen. Aangezien over deze notitie door het college nooit een besluit is genomen, is de raad op dat moment ook niet geïnformeerd over deze notitie.

Op 22 november 2012 wordt het Handhavingsbeleidsplan 2012-2014 door de gemeenteraad vastgesteld waarbij geen specifieke prioriteit meer wordt gegeven aan toezicht en handhaving in het Plassengebied. In het plan staat hierover gemeld dat: '*Er is in dit beleid voor gekozen om conform de gemeentebreedte bezuinigingen ook handhaving te versoberen. Dit betekent dat handhaving in De Ronde Venen zich zal toespitsen op handhavingsverzoeken en de wettelijke basistaken'.*
In het Handhavingsbeleidsplan 2012-2014 wordt melding gemaakt van een door het college vast te stellen uitvoeringsprogramma 2013 waarin de prioriteiten nog nader worden bepaald. Dit uitvoeringsprogramma en dat van 2014 zijn echter nooit op- en vastgesteld.
Wel is de raad via het jaarverslag 2014 geïnformeerd over de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken in dat jaar. In het jaarverslag is in algemene bewoordingen melding gemaakt van de acties die zijn uitgevoerd. Zo zijn er bijvoorbeeld 29 handhavingsverzoeken behandeld en zeven bouwstops opgelegd. Of deze dossiers ook betrekking hebben op illegale bebouwingen in het Plassengebied kan niet uit het jaarverslag worden opgemaakt.

Op 2 februari 2016 is door het college van burgemeester en wethouders het 'Integraal Handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016-2018' vastgesteld. Bij de beantwoording van vraag 1 heeft u kunnen lezen dat de raad betrokken is geweest bij de totstandkoming hiervan. In dit plan is 'Preventie bouwen op legakkers' als handhavingsproject gedefinieerd. Dit komt

terug in de uitvoeringsprogramma's 2016 en 2017-2018 waarin het project 'preventie bouwen op legakkers' is opgenomen. Het project richt zich op het tegengaan van bouwactiviteiten op legakkers door bouwstops toe te passen en te wraken.
Wel is de raad via het jaarverslag 2015 geïnformeerd over de uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken in dat jaar. Net zoals in het jaarverslag 2014 is in algemene bewoordingen melding gemaakt van de acties die zijn uitgevoerd. Zo zijn er bijvoorbeeld 24 handhavingsverzoeken behandeld en twee bouwstops opgelegd. Of deze dossiers ook betrekking hebben op illegale bebouwingen in het Plassengebied kan niet uit het jaarverslag worden opgemaakt.
In het jaarverslag over 2016 is de raad geïnformeerd over het handhavingsproject 'Preventie bouwen op legakkers'. In het jaarverslag is aangegeven dat in 2016 de toezichthouders 440 uur hebben gevaren op de Vinkeveense Plassen. Daarbij zijn vier bouwstops opgelegd. Hiertegen is in drie gevallen bezwaar gemaakt en één beroepsprocedure en één hoger beroepsprocedure doorlopen. Tevens is in het jaarverslag 2016 gemeld dat er geen wrakingsbrieven zijn gestuurd in die gevallen waar het bouwwerk wel gereed was omdat hiervoor te beperkte capaciteit beschikbaar was. Er was geraamd dat voor dit project 900 uur zou worden ingezet. Er is 440 uur inzet geweest.

Naast de handhavingsbeleidsplannen zijn er de afgelopen jaren documenten door het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad vastgesteld die van invloed zijn geweest op de wijze waarop er toezicht is uitgeoefend en gehandhaafd is in het Plassengebied.

Zo is in december 2012 de Toekomstvisie legakkers Vinkeveens plassen uitgebracht. Deze toekomstvisie is onder leiding van de provincie opgesteld door een projectteam waarin vertegenwoordigers van het Recreatieschap Vinkeveense Plassen, RMN, Belangenvereniging Vinkeveense legakkers, de gemeente en de provincie zitting hadden.
De toekomstvisie was de uitkomst van een verzoek van RMN aan de provincie om te komen tot een oplossing voor de problematiek van de particuliere legakkers. Door onvoldoende budget bij de recreatieschappen dreigden de legakkers in de plassen te verdwijnen. Kern van de visie was een zoneringskaart waarop staat aangegeven welke legakkers van het schap kunnen worden behouden, welke legakkers kunnen verdwijnen en welke legakkers kunnen worden verkocht. Tevens was in de visie een globaal plan van aanpak beschreven met een kostenraming, een vervolgtraject waarin de gemeente de visie implementeert in het nieuw op te stellen bestemmingsplan en een afsprakenkader dat diende als advies van het projectteam aan de gemeente. In dit afsprakenkader waren onder meer de volgende adviezen opgenomen:

- Een nieuw bestemmingsplan met beeldkwaliteitsplan opstellen, samen met betrokkenen en belanghebbenden in het gebied. Het bestemmingsplan dient verplichte onderdelen te bevatten en moet handhaafbaar zijn.
- In ogenschouw blijven houden dat 80% van de legakkers in particulier bezit is en dat de particulieren daarmee de grootste partij zijn die zorgdraagt voor de instandhouding van het legakkerlandschap. Zij bieden attractiewaarde, decorfunctie en beschutting. Er rust nu geen verplichting op het onderhouden van de legakkers. Particulieren zijn echter meer genegen om zich in te spannen voor instandhouding van hun legakker wanneer ze er iets op mogen bouwen (of wanneer wat ze hebben neergezet wordt gelegaliseerd).
- Onderzoeken wat de waardevermeerdering zal zijn bij legalisering van bebouwing, en hoe deze waardevermeerdering ingezet kan worden in het onderhoud en beheer van de legakkers.

Uit het collegebesluit van 12 maart 2013 over deze toekomstvisie kan worden opgemaakt dat de raad op 21 maart 2013 op een informele informatiebijeenkomst heeft gesproken over de

toekomstvisie en op 30 mei 2013 de toekomstvisie heeft vastgesteld. Hierbij is tevens besloten om de toekomstvisie te implementeren in het nieuw op te stellen bestemmingsplan buitengebied en het bijbehorende beeldkwaliteitsplan voor het Vinkeveense Plassengebied.
In de toekomstvisie is de volgende passage terug te vinden: '*Het niet kunnen handhaven is geen bevredigende situatie. Mede hierom heeft de gemeenteraad in november 2012 verzocht om samen met het recreatieschap - in goed overleg met de Belangenvereniging Vinkeveense Legakkers en andere betrokken organisaties - de verkoop van legakkers aan particulieren te bevorderen, met de verplichting tot onderhoud en met de toezegging gereguleerde bebouwing toe te staan.* Deze passage geeft aan dat het niet handhaven geen bevredigende situatie is.
Echter is uit de beantwoording van vraag 19 en de besloten versobering (Handhavingsbeleidsplan 2012–2014) af te leiden dat het collegebesluit van 20 maart 2013 door de medewerkers van de gemeente (onterecht) zo is geïnterpreteerd dat het handhaven van illegale bouwwerken op de legakkers niet nodig is.

Omdat het vervaardigen van het bestemmingsplan 'Plassengebied' aanleiding gaf te kijken naar de specifieke situatie op de legakkers is in opdracht van de gemeente de 'Position Paper legakkers' opgesteld (november 2015). In deze 'Position Paper' is onder meer ingegaan op de juridische kaders op het gebied van handhaving met betrekking tot het illegale gebruik en bebouwing in het nieuwe bestemmingsplan Plassengebied.
Uit de 'Position Paper' komt naar voren dat de mogelijkheden voor het omgaan met strijdig gebruik en illegale bouwwerken verschillende consequenties hebben voor de te leveren handhavingsinspanning. De 'Position Paper' geeft voorts aan dat een keuze voor een zo groot mogelijke legalisatie van alle huidige strijdige situaties via een directe positieve bestemming of een positieve bestemming met uitsterfregeling, een zeer geringe inspanning op het gebied van handhaving betekent. Alleen de situaties welke niet legaliseerbaar blijken, dienen in principe te worden gehandhaafd. Voor de niet legaliseerbare situaties kan worden gekozen voor persoonsgebonden overgangsrecht (situatie die in het nieuwe plan niet wordt gelegaliseerd maar waarvan de gemeente het niet redelijk acht om tegen op te treden).
Aan de andere kant van het spectrum betekent een keuze om zoveel mogelijk strijdige situaties niet te legaliseren, een zeer grote handhavingsinspanning.
Uit de verkregen documenten is niet duidelijk wat er met de uitkomsten van de 'Position Paper' is gedaan. Uit nadere ambtelijke informatie is gebleken dat de 'Position Paper' een rol heeft gespeeld in de gedachtenvorming over de problematiek. Noch in het 'Integraal Handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016-2018' noch in de hieruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma's wordt gerefereerd aan de 'Position Paper'. Ook in de gemeentelijke notitie 'Aanpak bestaande (illegale) situatie Plassengebied' van december 2017 waarin een eerste stap wordt geschetst voor een integrale aanpak van de illegale situaties in het Plassengebied wordt niet naar de 'Position Paper' verwezen.

Eind 2015 wordt eveneens de 'Kadernota Bestemmingsplan Plassengebied' uitgebracht.
De kadernota is de opmaat naar het keuzeproces dat moet uitmonden in een voorkeursvariant voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van het Plassengebied. Deze voorkeursvariant wordt vervolgens uitgewerkt in het bestemmingsplan Plassengebied.
In het raadsvoorstel inzake de 'Kadernota Bestemmingsplan Plassengebied' van 25 februari 2016 is vermeld dat de gemeente wil voorkomen dat in aanloop naar het nieuwe bestemmingsplan nog diverse nieuwe bouwsels op de plassen worden neergezet. Er is in het voorjaar van 2015 een inventarisatie gemaakt van de aanwezigheid van bebouwing op de legakkers, vooral bedoeld als input voor de bestemmingsplanprocedure. Hiermee was tevens de feitelijke situatie in het Plassengebied ten aanzien van illegale bebouwing bekend. Aan de raad is daarop voorgesteld om het toezicht op de bouwactiviteiten op de plassen het komend

halfjaar te intensiveren. De gemaakte inventarisatie is daarbij echter slechts spaarzaam gebruikt. In de kadernota is vermeld dat in het kader van de participatie door deelnemers aan het overleg is aangegeven dat de gemeente duidelijke uitspraken moet doen over toekomstige handhaving.

*Vraag 6*
*Hoe is het toezichts- en handhavingsbeleid van de gemeente De Ronde Venen formeel georganiseerd; en is dit adequaat als het gaat over het Plassengebied?*
De gemeente De Ronde Venen stelt vanaf 2003 handhavingsbeleidsplannen op.
Het vigerende beleidsplan 2016-2018 voldoet aan de eisen die hiervoor in het Besluit omgevingsrecht zijn gesteld.
Vanaf 2016 wordt er gewerkt met jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Het Besluit omgevingsrecht kent al vanaf 2010 de verplichting kent voor gemeenten om jaarlijks een uitvoeringsprogramma op het gebied van handhaving vast te stellen.

Ten aanzien van de milieugerelateerde taken heeft de gemeente De Ronde Venen een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten met de Odru. Op basis van deze DVO worden jaarlijks een urenovereenkomst en uitvoeringsprogramma opgesteld waarin wordt aangegeven hoeveel uur de Odru namens de gemeente De Ronde Venen werkzaam is en welke taken daarvoor worden uitgevoerd. De overeenkomst en het programma worden door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en aan de raad door middel van een raadsinformatiebrief kenbaar gemaakt.

Het toezicht- en handhavingsbeleid, ten aanzien van het tegengaan van illegale bouwwerken in het Plassengebied, is in de praktijk niet adequaat geweest. Conform het vigerende bestemmingsplan is het niet toegestaan om bouwwerken te plaatsen op de legakkers in het Plassengebied. In het Handhavingsbeleidsplan 2010-2011 wordt opgemerkt dat op de legakkers in het Plassengebied de afgelopen decennia tientallen bouwsels zijn ontstaan. Uit een in maart 2010 gehouden inventarisatie bleek echter dat er op dat moment al circa 500 illegale bouwwerken (variërend van schuttingen tot blokhutten) aanwezig waren. In de 'Position Paper Legakkers' uit 2015 wordt opgemerkt dat er tussen de 600 en 1.000 illegale bouwwerken zijn en dat dit aantal nog steeds toeneemt. En in een op 12 december 2017 gehouden presentatie over keuzes voor ontwikkeling en een aanpak voor de bestaande bebouwing in het Plassengebied is aangegeven dat er ondertussen circa 1.500 illegale bouwsels zijn. Hiervan zijn er circa 250 groter dan 25 m² en circa 75 groter dan 40 m². Deze gegevens zijn afkomstig uit een in 2015 gehouden inventarisatie. Aangezien deze inventarisatie drie jaar geleden is gehouden, is de verwachting dat dit aantal anno 2018 nog groter is. Dat blijkt ook wel uit het gesprek met medewerkers van de gemeente.

Uit deze cijfers blijkt dat het aantal illegale bouwwerken de laatste jaren explosief is gestegen: van circa 500 illegale bouwwerken in 2010 naar circa 1.600 in 2017. Dit terwijl de gemeente juist in deze periode in de beleidsplannen 2010-2011 en 2016-2018, en in de uitvoeringsprogramma's 2016 en 2017-2018 het tegengaan van illegale bouwwerken in het Plassengebied als handhavingsproject had benoemd. Bovendien is op 25 februari 2016, in het raadsvoorstel inzake de kadernota voor het bestemmingsplan Plassengebied, vermeld dat de gemeente wil voorkomen dat in aanloop naar het nieuwe bestemmingsplan nog diverse nieuwe bouwsels op de legakkers worden neergezet. Hiertoe is op 12 april 2016 door de gemeente een brief gestuurd naar alle eigenaars/gebruikers van de legakkers in het Plassengebied waarin is aangegeven dat de toezichthouders van de gemeente vanaf half maart 2016 vaker de plas op gaan om nieuwe illegale bebouwing te voorkomen. In 2016 is

door toezichthouders ook zo'n 440 uur op de plassen gevaren. Gelet op de toename van het aantal illegale bouwwerken was dit niet effectief.

*Vraag 7*
*Is het handhavingsbeleid gebaseerd op een risicoanalyse van de problemen?*
Het vigerende handhavingsbeleid van de gemeente is gebaseerd op een risicoanalyse van de problemen en interacties met bewoners en raadsleden.
Voor de risicoanalyse is gebruikgemaakt van een risicomatrix die landelijk door veel gemeenten wordt toegepast. De risicomatrix is een Excel-bestand die bestaat uit de volgende kolommen:

- de verschillende handhavingsthema's en /-taken;
- de negatieve effecten (fysieke veiligheid, sociale kwaliteit, financieel economische schade, natuur/stadschoon, volksgezondheid, bestuurlijk imago);
- de berekening van het negatieve effect;
- de kans dat het risico zich voordoet;
- het berekende risico;
- de voorgestelde prioritering.

De risicomatrix richt zich op risico's die kunnen ontstaan door activiteiten die worden uitgevoerd en niet op de gebieden waar deze activiteiten plaatsvinden. De illegale bebouwing op de legakkers wordt dan ook niet als zodanig in de risicomatrix benoemd. In de risicomatrix staan genoemd: 'illegale bouwwerken geen gebouw zijnde' en 'illegale bouwwerken, gebouw'. Deze activiteiten krijgen prioriteit 3 op een schaal van 1 t/m 4 waarbij 1 de hoogste prioriteit heeft. De reden hiervan is dat door de gemeente is ingeschat dat illegale bouwwerken niet leiden tot grote veiligheidsrisico's.

In september 2015 heeft de gemeente een 'online' vragenlijst opengesteld waarbij het gemeentelijke inwonerpanel is gevraagd aan te geven waar de gemeente prioriteit aan moet geven bij toezicht en handhaving. Door het inwonerpanel werd het zonder vergunning bouwen van bouwwerken als één van de drie topprioriteiten genoemd.
Voorts is op 28 september 2015 met de leden van het inwonerpanel en bewonersplatforms gesproken over de prioritering. Deze zogenaamde focusgroep heeft de gemeente geadviseerd zich te richten op onderwerpen met grote maatschappelijke impact of onderwerpen die zij gebundeld kan aanpakken
Tot slot is er op 28 oktober 2015 met de raadsleden een klankbordbijeenkomst gehouden waar over de prioritering is gesproken. Uit het verslag van deze bijeenkomst blijkt dat 'illegaal bouwen-gebouwen' de activiteit is waar de meeste raadsleden van vinden dat het prioriteit bij toezicht en handhaving dient te hebben.

*Vraag 8*
*Op welke wijze worden er in de praktijk prioriteiten gesteld en op basis van welke weging of wegingsinstrumenten vindt dit plaats?*
De wijze waarop de prioriteiten zijn bepaald, en welke wegingsfactoren daarbij een rol spelen, staat beschreven bij vraag 4. De in het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 benoemde prioriteiten krijgen een praktische vertaling in de jaarlijkse VTH-uitvoeringsprogramma's.
Zowel in het VTH-uitvoeringsprogramma 2016 (paragraaf 2.3) als in het VTH-uitvoeringsprogramma 2017-2018 (paragraaf 4.6.5) is 'Preventie bouwen op legakkers' als prioritair project benoemd omdat: '*uit de handhavingsverzoeken bleek dat er in de aanloop naar de herziening van het bestemmingsplan intensiever op de legakkers wordt gebouwd.*

*Om te voorkomen dat er verdere bouwwerkzaamheden plaatsvinden op de legakkers zal geïnvesteerd worden in het toezicht hierop*[3].'

*Vraag 9*
*Is het beleid afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en strafrechtelijke partners?*
In het handhavingsbeleidsplan 2016-2018 is vermeld dat het plan is afgestemd met de provinciale inspecteur Interbestuurlijk toezicht, de Veiligheidsregio Utrecht en lokale politie en de Odru. Voorts blijkt uit het jaarverslag 2016 dat er structureel overleg plaatsvindt met: de Veiligheidsregio Utrecht, het waterschap, de provincie, de politie, het Openbaar Ministerie en de omgevingsdiensten. De overleggen richten zich op afstemming van werkprocessen en gezamenlijk oppakken van thema's en specifieke zaken. Voor wat betreft afspraken met andere partners over de handhaving van het Plassengebied is uit informatie gebleken dat hierover geen formele afspraken worden gemaakt. Wel vindt er een gezamenlijk overleg bij de start van het vaarseizoen plaats en een evaluatie bij het einde van het vaarseizoen met alle handhavende instanties in het Plassengebied.

*Vraag 10*
*In welke mate en op welke wijze krijgt integraal handhaven binnen de gemeente vorm?*
In het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 is opgenomen dat elk beleidsdocument dat binnen de aangegeven taakvelden uitvoerend van aard is een handhavingsparagraaf moet bevatten. Dit moet afgestemd worden met het team toezicht en handhaving van het cluster VTH. Indien bij uitvoering van werkzaamheden handhaving een rol speelt, moet hetzelfde team aangehaakt worden.
Uit navraag is gebleken, dat er sinds het vaststellen van het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 nog geen beleidsbesluiten zijn genomen, welke conform dit beleid moeten worden voorzien van een handhavingsparagraaf. Wel is voor het project 'Behoud erfgoed De Ronde Venen' in het VTH-Uitvoeringsprogramma 2017-2018 220 uur capaciteit toezicht en handhaving begroot en wordt in het bestemmingsplan Buitengebied West en Vinkeveense Plassen een handhavingsparagraaf opgenomen. In het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 (paragraaf 6.3.1) staat beschreven op welke wijze integraal handhaven kan worden uitgeoefend.

### 5.3 Operationeel beleidskader

Op grond van het theoretische beleidskader dienen in deze fase prioriteiten en doelstellingen te worden vertaald in concrete strategieën en objectieve criteria. Voor de handhavingsorganisatie worden de prioriteiten en doelstellingen vertaald naar doelgroepen en in nalevingstrategieën.
Om te achterhalen in hoeverre in De Ronde Venen hieraan invulling wordt gegeven, worden de in paragraaf 1.3. gestelde deelvragen beantwoord.

*11. Geeft de gemeente in de praktijk voldoende invulling aan haar regierol?*
De gemeente De Ronde Venen vervult ten aanzien van de Odru de rol van opdrachtgever. De rol ten opzichte van de andere partijen wordt impliciet ingevuld als facilitator en incidenteel als coproducent (zie tabel 2). De diverse partijen vullen hun rol zelfstandig in, van samenwerking is in geringe mate sprake en is meestal incidenteel. De gemeente neemt geen actieve regierol in.

[3] Citaat uit het VTH-Uitvoeringsprogramma 2017-2018.

*12. Hoe en waar zijn de regietaken in de gemeente belegd?*
De gemeente heeft geen visie vastgesteld ten aanzien van de regierol die zij wenst in te nemen ten opzichte van andere betrokken partijen in de vorm van een gezamenlijke aanpak. Dit betekent dat op operationeel niveau slechts op incidentele basis operationele afspraken zijn gemaakt.

*13. Is er voldoende sturingsinformatie (kwalitatief en kwantitatief) beschikbaar voor een goede uitvoering van de regietaken?*
De gemeente stuurt niet actief op het invullen van een regierol en in de afgelopen jaren is geen prioriteit gegeven aan het verzamelen van sturingsinformatie. In gesprekken met medewerkers van de gemeente is door hen aangegeven dat vanaf 2018 via bestuursrapportages gerapporteerd gaat worden over de voortgang en eventuele afwijkingen van het VTH-uitvoeringsplan.

*14. Draagt de regierol bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van toezicht en handhaving?*
Enkele partijen hebben aangegeven dat via samenwerking doelmatiger en doeltreffender gewerkt zou kunnen worden. De gemeente dient die rol dan wel eerst te onderkennen en actief in te vullen.

*Vraag 15*
*Wordt er gebruikgemaakt van andere onderleggers voor handhaving (omgevingsanalyse, inspectiestrategie, interventiestrategie, risicomatrix)?*
In het geldende Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 zijn alle elementen van de handhavingsstrategie (preventiestrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie) opgenomen. Tevens zit in het plan een omgevingsanalyse en, zoals eerder opgemerkt, een risicomatrix. Deze elementen zijn ook al terug te vinden in het Handhavingsbeleidsplan 2012-2014.

*Vraag 16*
*Hoe wordt de frequentie en wijze van inspecteren bepaald?*
Uitgangspunt bij de frequentie en wijze van toezicht is de toezichtstrategie zoals beschreven in paragraaf 6.3 van het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018. De toezichtstrategie is de strategie die beschrijft op welke manier en in welke vorm toezicht plaatsvindt. Dit is een leidraad bij het opstellen van de VTH-uitvoeringsprogramma's en voor de toezichthouder in zijn dagelijkse werk. Toezicht vindt plaats op basis van de gestelde prioriteiten en doelen. De prioritering is leidend voor de frequentie van het toezicht.

De frequentie van het toezicht is beschreven in paragraaf 7.3. van het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018. Hierin is voor de gestelde prioriteiten bepaald welke inzet noodzakelijk is om de beoogde ambities of beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. De daadwerkelijke inzet wordt in de jaarlijkse VTH-uitvoeringsprogramma's opgenomen, toegespitst op de behoeften en wensen van dat moment.

Het beleidsveld "Brandveiligheid" wordt in regionaal verband door de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) uitgevoerd en het beleidsveld "Milieu" is uitbesteed aan de Omgevingsdienst regio Utrecht (Odru). Afstemming over deze taken vindt regionaal plaats.

In vraag 19 wordt verder ingezoomd op de wijze waarop in het Plassengebied het toezicht werd en wordt uitgeoefend.

*Vraag 17*
*Hoe wordt bepaald welke beleidsinstrumenten worden ingezet?*
In het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 is aangegeven dat bij de in te zetten beleidsinstrumenten (zoals bijvoorbeeld voorlichting en communicatie, of bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie-instrumenten) gebruik wordt gemaakt van de landelijke handhavingsstrategie (LHS). De toepassing hiervan waarborgt een landelijke eenduidigheid (en rechtsgelijkheid) in twee opzichten:

- Iedere bevinding krijgt een passende interventie.
- Het proces om tot een passende interventie te komen verloopt overal hetzelfde.

De strategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de zogenaamde ‘Tafel van Elf’. De Tafel van Elf is een wetenschappelijk ontwikkeld model dat inzage geeft in de redenen waarom mensen de regels overtreden.
Uiteindelijk zal het college van burgemeester en wethouders op basis van het gestelde in het handhavingsbeleidsplan en de situatie besluiten welk instrument wordt toegepast. Indien sprake is van strafrechtelijk optreden (hetgeen bij illegale bebouwing op de legakkers overigens niet aan de orde is) dan zal de officier van justitie bepalen of en welke sanctie wordt toegepast.

*Vraag 18*
*Wanneer is er sprake van bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden?*
Dit is geregeld in de sanctiestrategie van het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018. Hierin is bepaald dat handhavingsorganisaties afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. Uitgangspunt is dat het bestuur en het Openbaar Ministerie, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.
Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, conform de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd.
Het strafrecht komt in beeld als de (mogelijke) gevolgen van belang zijn of aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar. Het strafrecht komt mede in beeld als het gedrag van de overtreder daar aanleiding toe geeft. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel.
Uit de sanctiestrategie blijkt dat het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie standaard is als toezichthouders de volgende bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Deze situaties zijn bij de legakkers niet aan de orde geweest.

*Vraag 19*
*Hanteert de gemeente een "lik op stuk"-beleid? En wordt dit consequent uitgevoerd?*
Al eerder is beschreven dat in het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 en geconcretiseerd in uitvoeringsprogramma’s 2016 en 2017-2018 is bepaald waar de gemeente zich op basis van een risicoanalyse en interactie met inwoners en raadsleden bij toezicht en handhaving met

name op zal richten. De illegale bebouwing op de legakkers is in al deze documenten als een handhavingsproject benoemd.

In paragraaf 2.3 van het uitvoeringsprogramma 2016 is ten aanzien van het toezicht op de legakkers het volgende bepaald:
*'Om te voorkomen dat er verdere bouwwerkzaamheden plaatsvinden op de legakkers zal geïnvesteerd worden in toezicht hierop:*

- *Bouwstop in die gevallen waar het bouwwerk nog niet gereed is.*
- *Wraken in die gevallen waar het bouwwerk wel gereed is'.*

Wraken
Wraking is een vorm van uitgestelde handhaving. Een wrakingsbrief is géén besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Door middel van een wrakingsbrief geeft de gemeente de overtreder te kennen dat het college van B&W niet berust in de overtreding, maar zich het recht voorbehoudt om op een nader te bepalen tijdstip handhavend op te treden tegen de geconstateerde overtreding als de overtreder deze zelf niet opheft. Bij een verergering van de situatie, bij handhavingsverzoeken van derden en/of zodra de gemeente anderszins daartoe aanleiding ziet, kan alsnog handhavend worden opgetreden. Wraking wordt met name gehanteerd voor overtredingen die op het moment van constatering geen prioriteit hebben.

Uit het uitvoeringsprogramma 2016 is niet op te maken waarom deze handelswijze wordt toegepast. Het besluit om bij illegale bouwwerken die nog niet gereed zijn te werken met een bouwstop en voor illegale bouwwerken die gereed zijn te werken met een wrakingsbrief, vloeit volgens de medewerkers van de gemeente voort uit een collegebesluit van 12 maart 2013 waarin is opgenomen: *'Tijdens het traject is het projectteam tot de conclusie gekomen dat de problematiek van de publieke legakkers van het schap niet los gezien kan worden van de overige 80% legakkers in particulier bezit en in relatie tot de gehele Vinkeveense Plassen. Daarom staat in de visie een afsprakenkader met aanbevelingen aan de gemeente en de provincie, zoals een verruiming van de planologische (gebruiks)mogelijkheden op alle legakkers, vast te leggen in het op te stellen nieuwe bestemmingsplan voor dit gebied'* (zie ook beantwoording vraag 5). Uit door de gemeente verstrekte informatie is het vervolgens aan de toezichthouder om te beoordelen of er sprake is van een "bouwwerk" en in hoeverre het (nog) mogelijk is om een bouwstop op te leggen in geval van een overtreding. Volgens medewerkers van de gemeente was het niet wenselijk om tot afbraak over te gaan (alhoewel daar juridisch wel een grondslag voor was), omdat gestart zou worden met een nieuw bestemmingsplan, waarin bouwmogelijkheden verruimd/opgenomen zouden worden.

Uit deze aanvullende informatie kan nog steeds niet worden opgemaakt wie de beslissing heeft genomen voor de eerdergenoemde handelswijze ten opzichte van niet gereed zijnde en gereed zijnde illegale bouwwerken.

Uit gesprekken met medewerkers over de vraag op welke wijze uitvoering is gegeven aan het Handhavingsbeleidsplan 2012-2014, is gebleken dat deze werkwijze 'achter het bureau is bedacht' omdat ten aanzien van het toezicht op de legakkers was gekozen voor een preventieve manier van handhaven. Dit betekende meer inzet op het voorkomen van illegale bouwwerken dan optreden tegen bouwwerken die (deels) illegaal geplaatst zijn. Navraag bij de portefeuillehouder leert dat hij niet over deze handelswijze is geïnformeerd.

Uit het jaarverslag 2016 blijkt dat door toezichthouders 440 uur is rondgevaren op de plassen en dat het geleid heeft tot vier bouwstops waarbij in drie gevallen bezwaar is gemaakt en één beroepsprocedure en één hoger beroepsprocedure is doorlopen. Volgens het jaarverslag

2016 zijn er geen wrakingsbrieven verstuurd aangezien hiervoor onvoldoende capaciteit voor beschikbaar was. Uit een gesprek met de medewerkers blijkt dat het werken met wrakingsbrieven in de praktijk tevens niet mogelijk was omdat het voor de toezichthouders niet was te achterhalen hoe lang bepaalde bouwwerken er stonden. Dit lijkt vreemd aangezien er in 2015 nog een inventarisatie is gehouden waaruit naar voren kwam dat er zo'n 1.500 illegale bouwwerken op de legakkers aanwezig waren.
Volgens de medewerkers is de juridische waarde van wrakingsbrieven overigens nihil omdat de gemeente altijd gerechtigd is om handhavend op te treden. Het rondvaren op de plassen door toezichthouders was dan ook vooral bedoeld om zichtbaar te zijn, waar een preventieve werking van uit diende te gaan.
Uit het jaarverslag 2016 blijkt dat de onvoldoende capaciteit voortkomt uit het feit dat de oorspronkelijke begrote 900 uur voor het toezicht op de illegale bebouwing op de legakkers niet zijn ingezet. Uiteindelijk zijn voor dit project dus slechts 440 uur ingezet. Reden hiervoor was dat de begrote uren zijn benut voor toezicht op de reguliere bouw.
De keuze om geen wrakingsbrieven te sturen en het aantal uur terug te brengen van 900 naar 440 is een ambtelijke geweest waar de portefeuillehouder en de raad niet vooraf of tussentijds over zijn geïnformeerd. De portefeuillehouder en de raad zijn achteraf door middel van het jaarverslag 2016 over deze keuzes ingelicht. Uit navraag bij de medewerkers blijkt dat dit komt omdat er nog niet gerapporteerd wordt op het niveau van urenbesteding. Het heeft tijd gekost voordat de cyclus functioneert. Zo is op basis van het jaarverslag 2016 bijgestuurd door te gaan rapporteren in de reguliere planning&control cyclus. Deze stap wordt volgens de medewerkers van de gemeente operationeel waardoor wel sneller gereageerd kan worden.

In de eerste aanpassing van het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 (op 10 oktober 2017 vastgesteld door het college van B&W en op 2 oktober 2017 in concept aan de raad voorgelegd) is het aantal toezichtsuren voor verleende vergunningen naar boven bijgesteld omdat er in 2017 en 2018 grote bouwplannen worden opgeleverd. Het controleren van woningen wordt door de gemeente als cruciaal bevonden, bijvoorbeeld voor registratie bij de BAG en belastingen. Daarnaast wordt als reden aangegeven dat de uitkering van het gemeentefonds deels gebaseerd is op de omvang van de gemeentelijke woningvoorraad.

Het naar boven bijstellen van de uren voor het reguliere toezicht voor de jaren 2017-2018 heeft gevolgen voor de uren die besteed worden aan het toezicht op de illegale bebouwing op de legakkers. Uit paragraaf 4.6 van het VTH-uitvoeringsprogramma 2017-2018 blijkt dat er voor deze jaren nog maar 110 uur voor dit project zijn begroot. Deze uren worden alleen besteed aan toezichthouders en niet aan juridische medewerkers. Ook komt de eerder genoemde manier van werken met bouwstops en wrakingen niet meer terug in dit programma.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het toezicht op illegale bebouwing zowel ambtelijk als bestuurlijk als belangrijk wordt beschreven (het wordt als een toezichtsproject benoemd in het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 en de daaruit voortvloeiende uitvoeringsprogramma's), maar dit is niet terug te zien in de uitvoeringspraktijk. Dit laatste blijkt zowel uit de wijze van toezicht houden (preventief en passief) als uit het aantal uur dat voor het toezicht wordt begroot (van 900 in 2016 (in de praktijk 440) naar 110 in 2017 en 2018).

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat van een 'lik op stuk' beleid geen sprake is. Er wordt niet actief handhavend opgetreden waardoor de situatie ontstaat dat het loont om snel illegale bouwwerken te plaatsen. Hierdoor kan in ieder geval van het bouwwerk gebruik worden gemaakt omdat deze (voorlopig) niet afgebroken hoeft te worden. Het niet handhavend optreden wordt overigens niet consequent uitgevoerd. Indien het illegale

bouwwerk bij constatering namelijk niet gereed is, dan wordt wel een bouwstop opgelegd en kan dus niet van het bouwwerk (ook niet voorlopig) gebruik worden gemaakt. Uit informatie van de gemeente, hetgeen bevestigd wordt door de onderzochte cases, blijkt dat als geconstateerd wordt dat er toch doorgebouwd wordt na een aangekondigde bouwstop er een invorderingsbeschikking wordt genomen door de gemeente.
Voor eigenaren/gebruikers die de regels naleven en dus helemaal geen bouwwerken op de legakkers plaatsen is deze handelswijze helemaal zuur. Zij houden zich immers aan de regels waarbij hun 'beloning' is, dat zij op een minder aantrekkelijke manier van hun legakker gebruik kunnen maken.

*Vraag 20*
*Wordt iedereen die het betreft gelijk behandeld?*
De wijze waarop gesanctioneerd wordt, hangt in eerste instantie af van hetgeen hierover in het handhavingsbeleidsplan en de daarin opgenomen sanctiestrategie is beschreven. In het verlengde hiervan heeft het college van burgemeester en wethouders op 5 juli 2016 de richtlijn 'dwangsombedragen en termijnen' vastgesteld. De raad is hier via een informatienota van op de hoogte gesteld. In deze richtlijn staan de hoogten van eventuele dwangsommen beschreven alsmede de termijnen waarbinnen overtredingen ongedaan moeten worden gemaakt.
Uit het antwoord op vraag 19 kan echter worden opgemaakt dat er een verschil is in de sanctie die wordt toegepast bij een geconstateerde overtreding.

### 5.4 Planning en control

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hiertoe worden organisatorische condities gesteld en een systematiek van interne borging ingericht voor de wijze waarop werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd.
Om te achterhalen in hoeverre in De Ronde Venen hieraan invulling wordt gegeven, worden de in paragraaf 1.3. gestelde deelvragen beantwoord.

*Vraag 21*
*Hoe is de kwaliteit en de doelmatigheid van de uitvoering? Dit betreft onder meer: kennis/kunde medewerkers, transparant handelen, verslaglegging, naleving termijnen, naleving mandaten.*
In het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 is een aantal kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd. In het kader van dit onderzoek zijn de belangrijkste:

- Voldoen aan de (huidige en nog in de wet- en regelgeving te verankeren) kwaliteitscriteria.
- Verzoeken om handhaving worden binnen een redelijke termijn afgehandeld (< 8 weken).
- Investeren in samenwerking met handhavingspartners (zowel strategisch als operationeel).

Deze kwaliteitsdoelstellingen gaan deels over de aspecten zoals die in de vraag zijn gesteld.

Ten aanzien van de kennis/kunde van de medewerkers wordt opgemerkt dat de gemeenteraad van De Ronde Venen op 15 december 2016 de verordening 'kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht De Ronde Venen 2017' heeft vastgesteld. In deze verordening is bepaald dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.1 zijn. Deze kwaliteitscriteria geven eisen aan medewerkers die zich bezighouden met de uitvoering van de VTH Wabo-taken op het vlak van basisopleiding, aanvullende vakopleidingen, ervaring, taakfrequentie (de tijd dat een medewerker aan die specifieke taak bezig is) en aantallen medewerkers.

Om te achterhalen of de gemeente voldoet aan de kwaliteitscriteria is een onderzoek uitgevoerd door het bureau Seinstra en Van der Laar. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat de gemeente niet zelfstandig aan de kwaliteitscriteria kan voldoen. Dit heeft ertoe geleid dat de raad op 23 maart 2017 heeft besloten in te stemmen met het advies om specialistische adviezen, met name op de terreinen waar kennis van landelijke regelgeving van belang is, zoveel mogelijk extern te vragen. De gemeente handhaaft de regie op de VTH-processen en houdt de kennis van de lokale situatie in de eigen organisatie. Medewerkers die een specialisme hebben dat daarvoor in aanmerking komt, worden aan de Odru overgedragen zodat zij dat specialisme ook voor andere deelnemers aan de Odru kunnen inzetten. De gemeente blijft eindverantwoordelijke voor alle vergunnings- en handhavingstrajecten.
Het college heeft op 21 november 2017 een plan van aanpak vastgesteld ten aanzien van de overdracht van taken aan de Odru. De overdracht van taken staat gepland voor september 2018. Hier zal (een deel van) de toezicht- en handhavingstaken op bestaande bouw bij zitten. Welk deel is nog niet precies duidelijk. Conform de planning in het door het college vastgestelde plan van aanpak wordt dit medio februari 2018 duidelijk bij de vaststelling van het basisdocument overdracht taken. De afweging welke taken wel en niet overgaan, is afhankelijk van diverse factoren. De kwaliteitscriteria zijn er daar één van.

Overigens hebben alle medewerkers van het team VTH, onder andere naar aanleiding van dit onderzoek, in 2016 een opleiding Juridisch Kader ABW 2 gevolgd.

De gemeente is transparant in de wijze waarop het toezicht en de handhaving van het Plassengebied plaatsvindt alsmede de verslaglegging. Het beleid en de wijze waarop de uitvoering dient plaats te vinden, zijn gedocumenteerd in beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's. Sinds 2015 wordt in jaarverslagen verslag gedaan van de wijze waarop het toezicht en de praktijk vervolgens is uitgevoerd. De provincie merkt hier in het kader van het interbestuurlijk toezicht het volgende over op: '*Uw organisatie is goed bekend met de Big-8 cyclus. Wij beoordelen uw taakuitvoering ten aanzien van de wettelijk vastgestelde kwaliteitscriteria voor toezicht en handhaving omgevingsrecht als adequaat. Het viel ons in positieve zin op dat u uitgebreide en helder leesbare documenten hebt vastgesteld, waarmee u met de professionalisering van toezicht en handhaving een flinke verbeterslag heeft gemaakt ten opzichte van de voorgaande jaren'*[4].

Bij het houden van toezicht en handhaving is er bij het voeren van bezwaar- en beroepschriften sprake van wettelijke termijnen. Deze liggen echter bij degene waartegen de beschikking is gericht i.c. degene die de overtreding heeft begaan. De gemeente geeft in al haar correspondentie aan dat de mogelijkheid bestaat om in bezwaar of beroep te gaan en welke termijnen hierbij in acht dienen te worden genomen. Bij het reageren op handhavingsverzoeken geldt volgens de Algemene wet bestuursrecht een reactietermijn van acht weken. Als dat niet gebeurt, dan kan de verzoeker een beroep doen op de Wet Dwangsom. Uit de documenten blijkt dat in het handhavingsverzoek van de vereniging De Groene Venen dit echter niet is gebeurd. Uit nadere informatie van de gemeente is gebleken, dat dit niet is gebeurd omdat in een gesprek met De Groene Venen over het handhavingsverzoek daar de gemeente is gevraagd om na te denken over het voortzetten van het handhavingsverzoek. Door De Groene Venen is hier verder niet op gereageerd. In vraag 7 van paragraaf 5.7 wordt hier nader op ingegaan.

[4] Brief d.d. 16 juni 2017 nummer 8182C726 van GS van Utrecht inzake Beoordeling uitvoering omgevingsrecht over 2015/2016.

In de procedures die gevoerd worden rond toezicht en handhaving wordt de correspondentie met betrokkenen veelal namens het college van burgemeester en wethouders ondertekend. Hiervoor zijn door het college van burgemeester en wethouders mandaatbesluiten genomen. De mandaatbesluiten (titel is Algemeen mandaatbesluit met jaartal) zijn te vinden op www.overheid.nl. Ten aanzien van de toezichts- en handhavingstaken die de Odru namens de gemeente uitvoert, is een mandaatbesluit tussen de gemeente en de Odru van kracht welke in oktober 2015 in het gemeenteblad is gepubliceerd. Het mandaat van de VRU is opgenomen in het algemeen mandaatbesluit dat jaarlijks wordt geactualiseerd en vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

*Vraag 22*
*Past de beschikbare capaciteit bij de doelstellingen/ambities van het toezichts- en handhavingsbeleid?*
Het is een landelijk gegeven dat het aantal gemeentelijke handhavingstaken omvangrijker is dan de beschikbare capaciteit. Dit is ook in De Ronde Venen het geval. Daarom zijn prioriteiten aan de verschillende handhavingstaken toegekend volgens de eerder genoemde risicoanalyse of anderszins. Hiermee geeft de gemeente dus al aan waar haar ambities ten aanzien van het houden van toezicht en handhaving liggen. Eerder is reeds aangegeven dat het houden van toezicht en handhaving op illegale bebouwing op de legakkers de afgelopen jaren prioriteit had bij de gemeente. Doelstelling van de gemeente hierbij was, zoals verwoord in de brief van 12 april 2016 aan de gebruikers/eigenaren van de legakkers, om serieus werk te maken van de kwaliteit van het Plassengebied.
Uit de verkregen documenten en gesprekken met medewerkers kan worden geconcludeerd dat de beschikbare capaciteit niet past bij de doelstelling die de gemeente had. Kortheidshalve wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 5 in paragraaf 5.3, waar al op deze vraag is ingegaan. Aanvullend daarop kan nog worden gesteld dat bij het vaststellen van het handhavingsbeleid 2009 er 2 fte aan juridische handhaving bij is gekomen. Dit was vooralsnog voor drie jaar. In het Handhavingsbeleidsplan 2010-2011 is deze twee fte bevestigd aangezien is aangegeven dat tot 1 januari 2012 twee extra fte juridisch handhaving aanwezig is voor het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Door gemeentebrede bezuinigingen is er in 2011 en 2012 bij handhaving echter weer 1,6 fte bezuinigd. In 2014 is de vacatureruimte juridisch medewerker handhaving gebruikt voor het inhuren van een applicatiebeheerder.

In het jaarverslag 2016 wordt voorts nog opgemerkt dat in 2016 door de juridisch medewerkers minder tijd is besteed (1.284) aan formele handhavingsverzoeken en overige meldingen dan geraamd in het handhavingsuitvoeringsprogramma. Veel juridische handhavingscapaciteit bleek benodigd voor andere werkzaamheden en taken en een opleidingstraject.

Tot slot kan worden gewezen op het feit dat de gemeente in 2016 heeft aangekondigd (zie eerdergenoemde nieuwsbrief aan de eigenaren/gebruikers van de legakkers) actiever toezicht te gaan houden. Als vervolgens de voorgestelde handelswijze om te werken met wrakingsbrieven (hetgeen al een vrij passieve vorm van handhaving is) niet wordt opgevolgd omdat hiervoor onvoldoende capaciteit is (zie nogmaals beantwoording vraag 5 van paragraaf 5.3), dan kan ook op grond hiervan worden geconcludeerd dat de beschikbare capaciteit niet past bij de doelstellingen en ambities.

Daartegenover staat dat de gemeenteraad op 2 oktober 2017 akkoord is gegaan met het aantrekken van een extra toezichthouder. Uit gesprekken met de medewerkers is gebleken dat deze extra toezichthouder zich gaat richten op klachten en meldingen en niet op de

illegale bebouwing van de legakkers. Op 27oktober 2016 is een amendement van D66 voor uitbreiding met 1,5 fte voor toezicht en handhaving overigens door de raad verworpen.

*Vraag 23*
*In hoeverre is er een spanningsveld tussen beperkte (soms afnemende) capaciteit en opgaven waar de toezichthouders en handhavers voor staan? Levert de extra capaciteit per 2016 meer op aan effect?*
Het spanningsveld tussen de beperkte capaciteit en de opgaven waar de toezichthouders voor staan is evident. In het rapport is dit reeds een paar keer geconstateerd (zie vraag 5 paragraaf 5.3 en vraag 2 paragraaf 5.4). Ook de explosieve toename van het aantal illegale bouwwerken op de legakkers de afgelopen jaren is hiervan een voorbeeld. In de eerder genoemde 'Position paper legakkers' van november 2015 is dit ook nog eens als volgt verwoord: '*Los van een prioritering in aard en ernst van de overtredingen, is het niet reëel om te veronderstellen dat met de beschikbare capaciteit alle geconstateerde overtredingen binnen de planperiode van 10 jaar kunnen worden aangepakt*'. Voorts wordt ook in dit document vermeld dat door de arbeidsintensiviteit, de geconstateerde problematiek en de aanwezige formatie er wordt gehandhaafd op basis van een piepsysteem en alleen tot bouwstops wordt overgegaan en niet tot het toepassen van lasten onder dwangsom of bestuursdwang.
Uit documenten en gevoerde gesprekken blijkt dat er in 2016 sprake is geweest van de beschikbaarstelling van extra uren voor handhaving in het Plassengebied. In de praktijk werden echter andere prioriteiten gesteld met als gevolg dat de inzet juist werd verminderd van 900 uur naar 440 uur. Daarnaast is zoals eveneens eerder vermeld, het aantal uren voor de jaren 2017 en 2018 voor het houden van toezicht op de illegale bebouwing op de legakkers teruggebracht tot 110 uur per jaar.

### 5.5 Voorbereiden

De essentie van deze stap is een goede voorbereiding van het uit te voeren controlebezoek door te kijken naar meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, et cetera.
Om te achterhalen in hoeverre in De Ronde Venen hieraan invulling wordt gegeven, worden de in paragraaf 1.3 gestelde deelvragen beantwoord.

*Vraag 24*
*Zijn er jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en uit welke elementen bestaan deze? Wordt dit ook feitelijk uitgevoerd? Op welke punten niet, en waarom? Wordt hierover adequaat gerapporteerd (effect van de handhaving)?*
De gemeente stelt sinds 2016 uitvoeringsprogramma's op. In de uitvoeringsprogramma's 2016 en 2017/2018 staat informatie over formatie, organisatie, prioritering, afhandeling en programma per taakveld. Per taakveld is een prognose aangegeven van het aantal controles en het aantal uur dat hiermee is gemoeid. Voor het toezicht op de illegale bebouwing op de legakkers is niet het aantal controles begroot maar alleen het aantal uur (900 in 2016 en 110 in 2017 en 2018).
Voor de milieugerelateerde taken wordt door de gemeente elk jaar met de Odru een dienstverleningsovereenkomst afgesloten met daarbij als bijlage een uitvoeringsprogramma met een gedetailleerd overzicht van de producten en diensten en de daaraan gekoppelde uren. Dit overzicht wordt als bijlage opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van de gemeente.

Over de uitvoeringsprogramma's wordt jaarlijks gerapporteerd in jaarverslagen welke vanuit het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Hierin wordt aangegeven in hoeverre hetgeen in de uitvoeringsprogramma's is vermeld, is gerealiseerd. Voor dit onderzoek is het relevant om stil te staan bij het toezicht en de handhaving op de illegale bebouwing van de legakkers. Zoals eerder vermeld is het aantal begrote uren voor 2016 (900) uiteindelijk niet ingezet (inzet was 440 uur). Uit het jaarverslag kan worden opgemaakt dat de uren in plaats van aan de 'legakkers' besteed zijn aan toezicht op reguliere bouwwerken omdat door de aantrekkende economie grote woonprojecten zijn gerealiseerd. Dit is ook bevestigd tijdens het gesprek dat met de medewerkers is gehouden. Uit nadere informatie van de gemeente is gebleken dat er geen bestuurlijk besluit is genomen om deze uren anders in te zetten. Op ambtelijk niveau heeft een afweging plaatsgevonden om wettelijk vereiste taken (toezicht op bouwen) uit te voeren en hiervoor de uren in te zetten. Dit blijkt uit de evaluatie, zoals opgenomen in het jaarverslag toezicht en handhaving over 2016. Zoals blijkt uit de raadsinformatienota van 27 juni 2017 (evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma fysieke leefomgeving 2016) werden de verschillen tussen raming en realisatie in dat jaar voornamelijk veroorzaakt door de tijd die besteed is aan:

- opleidingen om in de toekomst te kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria;
- het toegenomen bouwvolume als gevolg van positieve economische ontwikkelingen;
- een te lage raming in het beleid wat betreft de afhandeltijden van toezicht.

*Vraag 25*
*Worden alle meldingen en klachten van burgers en maatschappelijke organisaties adequaat (tijdig en correct) afgewerkt, en hoe is vervolgens de communicatie met de klagers over de afwikkeling?*
In het jaarverslag 2015 is aangegeven dat er standaard binnen twee dagen op klachten is gereageerd. In dit jaarverslag is tevens een overzicht gegeven van de soorten klachten.
In het uitvoeringsprogramma 2016 is gesteld dat alle klachten worden geregistreerd en gerapporteerd. Klachten worden op basis van prioriteit afgehandeld. Handhavingsverzoeken worden in beginsel binnen acht weken afgehandeld. Dat dit niet altijd lukt, blijkt uit het handhavingsverzoek van de vereniging De Groene Venen waar in vraag 7 van paragraaf 5.7 op wordt ingegaan.
In hoeverre hieraan wordt voldaan kan uit het jaarverslag 2016 niet worden opgemaakt. In het jaarverslag wordt in algemene bewoordingen gesteld dat een substantieel deel van de handhavingscapaciteit in beslag wordt genomen door klachten van inwoners.
In het uitvoeringsprogramma 2017-2018 is opgenomen dat het uitgangspunt bij klachten, meldingen en handhavingsverzoeken is dat ze worden geregistreerd en dat waar nodig een rapportage wordt gemaakt. Uit het oogpunt van dienstverlening worden deze zoveel als mogelijk behandeld.

In de aanpassing van het Handhavingsbeleid 2016-2018 wordt opgemerkt dat de lage prioritering van klachten en meldingen in het handhavingsbeleid niet congruent is met de gemeentelijke visie op dienstverlening. In de praktijk blijkt dat veel meldingen die vanuit het handhavingsbeleid niet aan bod zouden komen vanwege de visie op dienstverlening toch behandeld worden. Daarnaast is het zo dat door het inzetten op het oplossen van klachten en meldingen escalatie kan worden voorkomen waardoor veel tijdsintensievere handhavingsverzoeken worden voorkomen. In de aanpassing van het beleid zijn deze twee uitgangspunten verwerkt. Zoals al eerder opgemerkt is de raad op 2 oktober 2017 akkoord gegaan met het aantrekken van een extra toezichthouder die zich met name bezig gaat houden met het afhandelen van meldingen en klachten.

Uit de casestudies kan worden opgemaakt dat de correspondentie met de klagers zowel schriftelijk als via gesprekken geschiedt. Uit de stukken kan niet worden opgemaakt dat hier een bepaald communicatieprotocol voor wordt gebruikt.

### 5.6 Uitvoeren

Deze fase betreft de uitvoering van het controlebezoek (inclusief de hieruit volgende acties). Om te achterhalen in hoeverre in De Ronde Venen hieraan invulling wordt gegeven, worden de in paragraaf 1.3 gestelde deelvragen beantwoord.

*Vraag 26*
*Wordt er goed samengewerkt met overige handhavingspartijen (gemeente, recreatieschap, omgevingsdienst, politie)? Wordt er aan elkaar gerapporteerd? Is er sprake van een "oog en oorfunctie"? Is er sprake van gezamenlijke activiteiten (bijvoorbeeld bij surveillances en controles)?*
In paragraaf 4.3 zijn de overige handhavingspartijen genoemd en beschreven is dat de uitvoering van deze taken hoofdzakelijk zelfstandig gebeurt. Alleen incidenteel vinden er gezamenlijke handhavingsprojecten plaats. Tijdens de weekenden in het vaarseizoen wordt er samengewerkt tussen de RMN en de politie. Uit een gesprek met medewerkers is gebleken dat er in 2016 geprobeerd is met andere handhavende instanties te varen, maar prioriteiten en toezichtsmomenten lagen in 2016 te ver uiteen.
Eén van de organisaties heeft dan ook aangegeven dat er kansen en mogelijkheden zijn om onderlinge samenwerking te versterken. Daarbij wordt onder andere gedacht aan het invullen van een signaleringsfunctie naar elkaar.

De wijze waarop het toezicht kan plaatsvinden is overigens beschreven in paragraaf 6.3 van het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018. Voorbeelden hiervan zijn controleren met andere disciplines of voor andere disciplines. In het Handhavingsbeleidsplan 2016-2018 staat hierover voorts dat bij toezicht wordt gekozen voor de meest effectieve en efficiënte manier van toezicht. Het is afhankelijk van het doel van het betreffende project in het VTH-Uitvoeringsprogramma. Het streven is bij alle controles oog te hebben voor signaalpunten van andere taakvelden en/of bevoegd gezag.
In het Plassengebied wordt toezicht gehouden door twee toezichthouders in duo’s over de plassen te laten varen. Uit navraag bleek dat over het varen in duo’s geen expliciet besluit is genomen maar dit geschiedt uit een oogpunt van veiligheid en omdat het praktischer is.

### 5.7 Monitoren

Deze stap betreft het monitoren van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal/de aard/de complexiteit van het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren, et cetera) of als input voor de beleidsevaluatie. Om te achterhalen in hoeverre in De Ronde Venen invulling is gegeven aan deze werkwijze worden de in paragraaf 1.3 gestelde deelvragen beantwoord.

*Vraag 27*
*Hoe worden uitkomsten van toezicht en handhaving bijgehouden, gemonitord, gerapporteerd en geëvalueerd (PDCA-cyclus)?*
Zie beantwoording vraag 28.

*Vraag 28*
*Welke methodiek wordt gebruikt om te bepalen of de gestelde doelen worden bereikt?*
Omdat de vragen 27 en 28 een duidelijke relatie hebben met elkaar worden ze in één keer beantwoord.
Om te kunnen monitoren is het noodzakelijk dat er doelen of resultaten zijn vastgelegd en dat er indicatoren zijn benoemd die als maatstaf kunnen dienen.
De eindrapportage over de uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken vindt plaats in de integrale jaarverslagen toezicht en handhaving die elk jaar door het college van

burgemeester en wethouders worden vastgesteld en aan de raad worden aangeboden. In de verslaglegging staat op welke wijze de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd. Daarnaast wordt aangegeven in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de vastgelegde handhavingsdoelstellingen en in lijn zijn met de gestelde prioriteiten. In deze jaarverslagen vindt tevens een evaluatie plaats en wordt aangegeven welke bijstelling er moet plaatsvinden in de uitvoering van de taken voor het daaropvolgende jaar.

De jaarverslagen komen tot stand door gebruik te maken van het automatiseringsprogramma SquitXO. Hierin wordt onder meer aangegeven aan welke projecten uren zijn besteed en wordt het handhavingsdossier in geplaatst en aangevuld. Uit aanvullende informatie van de gemeente blijkt dat de methodiek zoals beschreven in de Big-8 cyclus (vaststellen beleid > praktische uitwerking beschrijven in uitvoeringsprogramma > monitoren uitvoering > eventueel bijstellen beleid) sinds 2016 volledig door de gemeente wordt doorgevoerd. Vanuit de gemeente is aangegeven dat de systematiek nog niet geheel vlekkeloos verloopt hetgeen er onder meer de oorzaak van is dat college en raad, indien nodig, nog niet tussentijds worden geïnformeerd over afwijkingen ten opzichte van hetgeen in uitvoeringsprogramma's is bepaald. Uiteindelijk is het de bedoeling om deze informatie via bestuursrapportages gedurende het jaar te delen met college en raad. Voor het aspect milieu gebeurt dit overigens al.

*Vraag 29*
*Is er bij de betrokken handhavingspartijen inzicht in de mate van naleving en ingezette instrumenten en hoe wordt dit geregistreerd en op welke wijze wordt hierover gerapporteerd?*
De handhavingspartijen die zijn genoemd en beschreven in paragraaf 4.3 voeren de taken hoofdzakelijk zelfstandig uit. Op het terrein van milieuhandhaving vindt digitale informatieuitwisseling plaats door de Odru met andere partijen. Er is geen vorm van samenwerking waarbij vanuit één gedeelde visie wordt gewerkt en de inzet van instrumenten periodiek op hun effectiviteit en doelmatigheid wordt geëvalueerd. Voor zover deze organisaties een vorm van rapportage verzorgen, gebeurt dit aan de gemeente. Deze rapportages worden niet met de andere organisaties gedeeld. Daardoor wordt aan de andere organisaties de mogelijkheid onthouden om hierop de eigen voorgenomen acties af te stemmen.

*Vraag 30*
*Op welke wijze wordt deze informatie (over eventuele tekortkomingen in beleid en/of instrumentarium) teruggekoppeld?*
Uit de beantwoording van de deelvragen in paragraaf 4.4 blijkt dat het op de weg van de gemeente De Ronde Venen ligt om invulling te geven aan de regierol door vanuit een gezamenlijk gedragen visie afspraken te maken met de betrokken organisaties om met respect voor de eigen organisatiedoelen een bijdrage te leveren aan het algemene doel met betrekking tot het Plassengebied. Eén aspect van samenwerking is het delen van relevante informatie, zoals door de Odru op het terrein van milieuhandhaving. Op dit moment vult de gemeente De Ronde Venen deze regierol niet in en er is geen sprake van het delen van informatie.

*Vraag 31*
*Hoeveel overtredingen zijn in de onderzoeksperiode geconstateerd? Wat was de afwikkeling daarvan?*
Zoals al eerder opgemerkt bij vraag 3 in paragraaf 5.2 is het aantal geconstateerde overtredingen ten aanzien van het bouwen op de legakkers vanaf 2010 tot 2016 gestegen van circa 500 tot circa 1.600. Gelet op het aantal overtredingen is niet aan te geven hoe de

afwikkeling van al deze overtredingen is geweest. Wel kan worden geconcludeerd dat tegen het overgrote deel van deze overtredingen niet is opgetreden door de gemeente. Dit blijkt ook uit de beantwoording van de vorige vragen. Ter illustratie hiervan kan nog worden aangegeven dat de gemeente ten aanzien van het illegaal bouwen op de legakkers in 2015 één bouwstop heeft opgelegd, in 2016 vier bouwstoppen en in 2017 twee bouwstoppen.

*Vraag 32*
*Hoe is de risicoperceptie en het feitelijk nalevingsgedrag door eigenaren/gebruikers/ recreanten in het Plassengebied?*
Uit het feit dat de laatste jaren het aantal illegale bouwsels explosief is gestegen, kan worden geconcludeerd dat de risicoperceptie en het feitelijke nalevingsgedrag van eigenaren/gebruikers/recreanten in het Plassengebied laag is. Dit wordt ook erkend door de gemeente. In een ambtelijke gespreksnotitie uit 2014 over ontvangen handhavingsverzoeken met betrekking tot illegale bouwwerken op een legakker wordt het volgende vermeld: *'Over een paar maanden wordt het weer voorjaar en gaan mensen naar hun eilanden. De kans is groot dat er dan ook weer nieuwe bouwsels op de legakkers gaan verschijnen'* en '*Op dit moment leeft in Vinkeveen het beeld, dat bouwen weliswaar formeel niet mag, maar dat het oogluikend wel wordt toegelaten. Eigenaren zien op dit moment dan ook geen risico in het bouwen op de legakkers'.* Dit beeld wordt voorts bevestigd in een brief van 14 september 2015 van de vereniging De Groene Venen aan de gemeente waarin melding wordt gemaakt van het feit dat een lokale makelaar plannen heeft om blokhutten op de legakkers te bouwen en deze, gefaciliteerd door service van recreatieondernemers, te exploiteren. Of deze blokhutten zijn gerealiseerd is verder niet relevant. Het feit dat een lokale makelaar deze plannen heeft, geeft aan dat de perceptie aanwezig is, dat het bouwen op de legakkers is toegestaan of oogluikend wordt toegestaan. Overigens heeft de gemeente onder meer deze makelaar eind augustus 2015 schriftelijk nog eens gewezen op het feit dat bebouwing op de legakkers niet is toegestaan.

*Vraag 33*
*Is er adequaat en in overeenstemming met het beleid gereageerd op de signalen van burgers en/of maatschappelijke organisaties met betrekking tot het gemeentelijk handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan?*
Gelet op de focus van dit onderzoek, richt het zich hier met name op de illegale bouwwerken op de legakkers in het Plassengebied. Uit de bij de gemeente opgevraagde lijst met dossiers van handhavingszaken die zich richten op het hele Plassengebied blijkt dat er vanaf 2009 twaalf handhavingsverzoeken bij de gemeente zijn ingediend. Uit de verkregen lijst blijkt dat deze handhavingsverzoeken zijn afgedaan doordat deze zijn opgeschort (twee), indieners niet belanghebbend zijn (twee), er een bouwstop is opgelegd (een), de overtreding ongedaan is gemaakt (een), de verzoeken zijn ingetrokken omdat er een bouwvergunning was verleend (twee, op gedeelten van het Plassengebied waar bebouwing mogelijk is), het handhavingsverzoek is afgewezen (drie). Op deze handhavingsverzoeken is formeel adequaat gereageerd.

Er is één handhavingsverzoek waarmee de gemeente duidelijk mee in haar maag zit en dat is/zijn het/de op 7 juli 2014 gedane handhavingsverzoek(en) van de Vereniging De Groene Venen (DGV). In een op 21 augustus 2014 gehouden gesprek tussen onder meer de burgemeester en bestuursleden van DGV heeft de burgemeester aangegeven dat prioriteiten voor handhaving liggen bij schriftelijke handhavingsverzoeken en onveilige situaties. Maar hij erkent, dat gelet op de door de DGV aangedragen situaties het niet acceptabel is om met handhaving te wachten tot het nieuwe bestemmingsplan van kracht is geworden. De gemeente geeft aan dat er in 2014 een projectplan wordt opgesteld dat moet leiden tot een

beleidslijn ten aanzien van de bouw- en gebruiksmogelijkheden op de legakkers. DGV zou binnen enkele weken worden geïnformeerd over de planning van het projectplan. Naar aanleiding van het gesprek is DGV in mails van 15 oktober en 17 december 2014 geïnformeerd over de voortgang van het procesplan voor het Plassengebied.
Ten aanzien van het ingediende handhavingsverzoek heeft de gemeente eind 2014, op basis van een daartoe opgestelde notitie, de positie ingenomen om niet te beslissen over het handhavingsverzoek en in te zetten op communicatie om zoveel mogelijk nieuwe bouwsels te voorkomen en DGV zo snel mogelijk te betrekken bij de uitwerking van nieuw beleid.
Uit navraag bij (ex-)bestuursleden van DGV blijkt dat DGV in die periode geen vervolgacties heeft ondernomen omdat de burgemeester in het gesprek van september 2014 aan DGV had gevraagd om vooralsnog geen vervolgacties ten aanzien van het handhavingsverzoek te ondernemen omdat de gemeente strikter zou gaan optreden. De handhavingsverzoeken zijn echter nooit ingetrokken door DGV.

Op 14 september 2015 heeft DGV een brief gestuurd naar de gemeente waarin wordt vastgesteld dat ruim een jaar na het gesprek op 21 augustus 2014 de aanwas van illegale bouwsels onverminderd doorgaat en zelfs groeit. Er zijn in de brief zeven vragen aan het college van B&W gesteld die zich richten op het publiceren door de gemeente van de regels en de wijze waarop de gemeente met handhavingsverzoeken en meldingen van DGV omgaat.
Dit gemeente heeft op 20 oktober 2015 schriftelijk aan DGV medegedeeld dat het belangrijk is om nu te communiceren over het feit dat bijna niets is toegestaan op legakkers. In de brief wordt verwezen naar de eerder vermelde verspreide folder aan de gebruikers/eigenaren van de legakkers over het niet bebouwen van de legakkers. Tevens is in de brief vermeld dat handhaving van legakkers geen prioriteit heeft waardoor er geen preventief toezicht plaatsvindt. Tot slot wordt verwezen naar de in voorbereiding zijnde herziening van het handhavingsbeleidsplan en het uitvoeringsprogramma.
Dit is de laatste correspondentie die ten aanzien van dit handhavingsverzoek is terug te vinden in de dossiers. De feitelijke situatie is dus dat de gemeente tot nu toe geen beslissing heeft genomen op het handhavingsverzoek van DGV van 7 juli 2014.

Ondertussen had DGV op 13 mei 2015 een mail gestuurd naar de gemeente waarin melding wordt gemaakt van het feit dat het bestuur zich realiseert dat handhaving ultimum remedium is en dat het bestuur weet van de komst van het nieuwe bestemmingsplan. Gelet op de lange procedure van totstandkoming en het feit dat mensen nog snel nieuwe bouwwerken plaatsen, vragen ze nu toch om handhaving op kwetsbare locaties die vrij moeten blijven van bouwactiviteiten in verband met natuurwaarden. De mail gaat gepaard met foto’s van gesignaleerde overtredingen. DGV geeft in deze brief aan dat binnen zeven dagen na de mail formeel verzoek om handhaving zal volgen. Navraag bij (ex-)bestuursleden van DGV leert dat dit bewust geen handhavingsverzoek is geweest maar een mail met vragen. Hierover heeft geen gesprek plaatsgevonden met de gemeente. DGV heeft het hierbij gelaten omdat DGV geen vertrouwen meer had in de gemeente en men er moe van werd om steeds als controleur op te treden terwijl er toch niets met de signalen werd gedaan.
De gemeente heeft de mail van 13 mei 2015 echter wel als een handhavingsverzoek beschouwd. Op basis hiervan heeft de gemeente controles uitgevoerd waaruit bleek dat voor alle situaties die in het handhavingsverzoek werden genoemd de bouwwerken reeds gereed waren en bouwstops dus niet meer mogelijk waren. Van één situatie was in juni 2015 geconstateerd dat er vermoedelijk een bouwwerk in aanbouw was. Hierover heeft de toezichthouder contact gehad met de eigenaar/verhuurder, welke heeft toegezegd (zonder daadwerkelijk bouwstop op te leggen) niet verder te zullen bouwen. Tijdens controles die na die tijd hebben plaatsgevonden is gebleken dat niet verder is/wordt gebouwd. Op basis van het eind 2014 ingenomen standpunt is door de gemeente geen formeel besluit genomen op

de mail van DGV (dat door DGV dus overigens niet als handhavingsverzoek werd beschouwd).

### 5.8 Casuïstiek vragen

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de gemeente in de praktijk uitvoering geeft aan haar toezicht- en handhavingstaak is besloten tien praktijkcases te onderzoeken. Deze tien praktijkcases richten zich niet alleen op illegale bouwwerken op de legakkers maar ook op bijvoorbeeld permanente bewoning van recreatiewoningen en overtredingen van milieuregels. Om de beantwoording van de deelvragen leesbaar te houden, zal na een kort overzicht van de cases met de belangrijkste op- en aanmerkingen de beantwoording hiervan in algemene bewoordingen plaatsvinden.

| Casus | Korte inhoud | Belangrijkste bevindingen |
|---|---|---|
| **Bouwstop (2016)** | Door gemeente uitgevoerde bouwstop waartegen bezwaar en (hoger)beroep is ingediend. Hoger beroep is door Raad van State ongegrond verklaard omdat er geen gedoogbeleid was in die zin dat als gemeente onder oud beleid illegale bouwactiviteiten had geconstateerd er niet was opgetreden. | Proces is door gemeente volgens het bepaalde in Algemene Wet bestuursrecht afgehandeld.<br>Navraag bij de gemeente leert dat als er toch wordt doorgebouwd na bouwstop er een invorderingsbeschikking wordt genomen. |
| **Bouwstop (2010)** | Door gemeente uitgevoerde bouwstop waar om gedogen is gevraagd door overtreder. Gemeente heeft verzoek om gedogen schriftelijk afgewezen. | Uit navraag bij gemeente bleek dat de illegaal geplaatste bouwwerken zijn verwijderd. Kon niet uit dossier worden opgemaakt. |
| **Informeel verzoek gedogen permanente bewoning recreatiewoning** (2016) | Mail aan gemeente met verzoek om bewoning recreatiewoning vanwege sociale omstandigheden toe te staan. Gemeente heeft verzoek telefonisch afgewezen en aangegeven dat bewoning voor eigen risico is. | Navraag bij gemeente leert dat zaak als afgehandeld wordt beschouwd aangezien er niemand in de Basisregistratie Personen is ingeschreven. |
| **Bewonen van een recreatiewoning** (2016) | Op basis van adreswijziging komt naar voren dat er mogelijk een | Uit dossier is niet op te maken wat de stand van zaken is ten aanzien van deze zaak.<br>Navraag bij de gemeente leert dat de |

| | | |
|---|---|---|
| | recreatiewoning permanent wordt bewoond. Gemeente stuurt brief aan beheermaatschappij en bewoner dat permanente bewoning niet toegestaan is. | betreffende gebruikers op 1 april 2017 zijn verhuisd maar dat er op 15 juni 2017 nieuwe bewoners zijn ingetrokken. De gemeente geeft voorts aan dat in het handhavingsbeleidsplan en uitvoeringsprogramma permanente bewoning van recreatiewoningen niet aangemerkt is als prioriteit. Ondanks deze lage prioritering wordt (administratief) een zogenaamde wrakingsbrief gestuurd. Deze zaken worden geregistreerd om toch zicht te houden op illegale bewoning en relatie met BAG-registratie. Mocht de gemeenteraad/het college in de toekomst permanente bewoning opnieuw als prioriteit opnemen in het beleidsplan en uitvoeringsprogramma (projectmatig/themagericht project), dan kan voor deze zaken een handhavingsprocedure worden opgestart. |
| **Innemen van ligplaats en bewonen van een boot** (2016) | Op basis van een uittreksel uit het gemeentelijke zaaksysteem wordt melding gemaakt van het feit dat ‘een ligplaats’ is aangemaakt in het BAG. Vraag is om BAG-beheer op de hoogte te houden als er handhavend wordt opgetreden of wordt gedoogd aangezien ligplaats waarschijnlijk in strijd is met het bestemmingsplan. | Uit dossier valt niet op te maken wat stand van zaken van dit dossier is. Volgens de gemeente heeft de betreffende medewerker de zaak opgenomen in het registratiesysteem. Voor deze zaken moet nog een brief worden gestuurd aan gebruikers/eigenaren omdat mocht gemeenteraad/college in de toekomst permanente bewoning opnemen als project (handhavingsbeleid/uitvoeringsprogramma), dan kan voor deze zaken een handhavingsprocedure worden opgestart. |
| **Bouwen van blokhutten op een legakker** (2015) | Mail van De Groene Venen aan gemeente waarin melding wordt gemaakt van diverse illegale bouwwerken. Binnen zeven dagen zal formeel verzoek om handhaving volgen. | Uit dossier is niet op te maken op welke wijze zaak is afgehandeld. Navraag bij de gemeente leert dat er mailwisseling is geweest met De Groene Venen en vermoedelijk ook telefonisch contact. Uit navraag bij de gemeente blijkt ook dat niet op de handhavingsverzoeken is ingegaan maar werd ingezet op actieve communicatie op basis van ‘afgewogen argumenten’ . Voor een nadere uiteenzetting van deze casus wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 33. |
| **Overleg bestuurders met De Groene Venen** (2014) | Handhavingsverzoek ten aanzien van een illegaal geplaatst bouwwerk. Handhavingsverzoek is | Zie beantwoording vraag 33. |

| | | |
|---|---|---|
| | gevolgd door onder meer gesprek met gemeente en heeft uiteindelijk geleid tot brief van gemeente aan De Groene Venen waarin staat dat handhaving geen prioriteit heeft. | |
| **Handhavingsverzoeken geluidsoverlast** (2008) | Handhavingsverzoeken aan Milieudienst Noord-West Utrecht (MNWU) en later Omgevingsdienst Utrecht (Odru) inzake diverse milieuklachten over inrichting. Op basis van advies MNWU heeft gemeente dwangsom opgelegd om geconstateerde overtredingen (geluidsoverlast en later last van pluizen) te beëindigen. Uit controles bleek dat overtredingen waren beëindigd dan wel dat geen sprake was van overtreding. Verzoeker om handhaving heeft geen beroep ingediend tegen intrekken dwangsombeschikking dan wel zienswijzen ingediend tegen niet optreden tegen vermeende constatering. | Uit dossier blijkt dat houder inrichting aangeeft dat aangetekende brief met het voornemen van een last onder dwangsom niet is aangekomen. Uit navraag bij gemeente blijkt dat Odru (toen nog Milieudienst Noord-West Utrecht) (namens de gemeente) wel bewijzen heeft van verzending van de aangetekende brief. Om uit de welles/nietes discussie te komen over de vraag of de brief was aangekomen heeft de milieudienst aangegeven dat het niet te verklaren is waarom de bewuste brief de eigenaar nooit heeft bereikt. Op basis van de jurisprudentie mag het bevoegd gezag, gelet op de bewijzen van verzending, ervan uitgaan dat de brief wel was aangekomen. De gemeente geeft voorts aan dat voor de verdere procedure in deze zaak de discussie over de ontvangst van de brief van 5 december 2008 verder van weinig belang is geweest. Ook heeft het bedrijf er in juridische zin geen nadeel van ondervonden. |
| **Klacht opslag ADR8-stoffen** | Mail van een medewerker van de Veiligheidsregio Utrecht (VRU) aan de Odru inzake controle-bevindingen die ook voor de Odru van belang kunnen zijn. Op basis hiervan heeft Odru brief gestuurd aan houder inrichting met aanzegging om overtreding te herstellen. | Geen. |

| | | |
|---|---|---|
| | Overtreding is hersteld en Odru heeft dit schriftelijk bevestigd aan houder inrichting. | |
| **Bouwstop** (2016) | Door gemeente uitgevoerde bouwstop waartegen bezwaar is ingediend. Bezwaarschift is ongegrond verklaard. | Uit het dossier kon niet worden opgemaakt wat de stand van zaken is ten aanzien van deze zaak. Uit nadere informatie van de gemeente blijkt dat deze zaak is opgenomen in de werkvoorraad van de toezichthouders en meegenomen wodrt in de controles. Tot nu toe zijn er geen overtredingen geconstateerd. |

*Vraag 34*
*Wat was de afhandeling van de cases? Was deze adequaat, gelet op de constateringen?*
De afhandeling van de cases hangt in theorie af van de aard van de geconstateerde overtreding of gedane handhavingsverzoeken. Dit zie je ook terugkomen bij deze dossiers. De afhandeling verschilde van een telefonische reactie tot aan een beroepszaak bij de rechtbank en was voor die cases ook adequaat te noemen. Uit een analyse van de dossiers kan worden opgemaakt dat de afhandeling van de cases paste bij de aard van de overtreding en adequaat was. Alleen de cases die zich richtten op de mogelijke permanente bewoning van een boot aan de legakkers en op een handhavingsverzoek vanwege de illegale bebouwing op de legakkers weken af van hetgeen op grond van de aard van de overtreding en het verzoek verwacht mocht worden. De reden hiervan is echter in dit rapport al uitvoerig beschreven. Kortheidshalve wordt hiernaar verwezen.

*Vraag 35*
*Was er een juiste prioriteitsstelling in de afhandeling?*
De afhandeling van de cases is, op één uitzondering na, op basis van de juiste prioriteitstelling uitgevoerd. De uitzondering betreft een handhavingsverzoek voor het optreden tegen illegale bebouwing op de legakkers. In de periode dat dit handhavingsverzoek werd gedaan (2014) was het een gemeentelijke prioriteit om te handhaven op basis van ontvangen handhavingsverzoeken. In deze casus is dit achterwege gelaten omdat op 16 december 2014 in een gesprek tussen collegeleden en ambtenaren het volgende is geconcludeerd en besloten: '*Er zijn argumenten afgewogen: er zal niet worden besloten op de handhavingsverzoeken, maar wel worden ingezet op actieve communicatie én De Groene Venen zo goed/snel mogelijk betrekken bij de uitwerking van nieuw beleid/bebouwingsmogelijkheden*'.

*Vraag 36*
*Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet?*
De beleidsinstrumenten welke door de gemeente zijn ingezet variëren. De volgende beleidsinstrumenten zijn toegepast:
- het opleggen van een bouwstop;
- een brief aan mogelijke bewoners en een beheersmaatschappij waarin is aangegeven dat permanente bewoning van een recreatiewoning niet is toegestaan;
- een aantal mails en brief als reactie op een handhavingsverzoek ten aanzien van illegale bebouwing legakkers;
- brief aan een verzoeker om handhaving en een last onder dwangsom aan overtreder milieuregel.

*Vraag 37*
*Welke sancties zijn toegepast? Zijn de uitkomsten van toezicht en handhaving goed gemonitord?*
De sancties die zijn toegepast staan beschreven in de antwoorden op de vorige vragen. Kortheidshalve wordt daarnaar verwezen. Uit de analyse van de cases blijkt dat zij goed gemonitord zijn. Voor de cases waar sprake is van bezwaar- en beroepsprocedures heeft dit te maken met het feit dat deze onderworpen zijn aan de proceduretermijnen van de Algemene Wet Bestuursrecht.

*Vraag 38*
*Zijn de uitkomsten van toezicht en handhaving goed gemonitord?*
Uit de cases komt hierover een wisselend beeld naar voren. Bij enkele cases zijn de uitkomsten goed gemonitord. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij de bouwstop waar beroep en bezwaar tegen is ingediend en de milieuzaken. Bij de zaken die spelen met De Groene Venen is dit beeld minder helder. Daarnaast blijkt uit de dossiers bij een aantal kwesties niet wat nu de stand van zaken is. Uit nadere informatie van medewerkers van de gemeente is naar voren gekomen, dat de reden hiervan dat deze dossiers nog open zijn en dat er nog controles plaatsvinden. Om informatie over de huidige stand van zaken te krijgen, moest navraag worden gedaan bij de medewerkers.

*Vraag 39*
*Worden de gestelde doelstellingen gehaald, c.q. wat is het effect van toezicht en handhaving?*
De gestelde doelstellingen ten aanzien van het voorkomen van illegale bebouwing op de legakkers is niet gehaald gelet op de grote toename van illegale bouwwerken de afgelopen jaren. Het effect van toezicht en handhaving is hierbij dus nihil te noemen.

# *Hoofdstuk 6*
# *Governance*

Juist nu van de overheid gevraagd wordt zo doelmatig en effectief mogelijk om te gaan met de beperktere beschikbare middelen, staat goed openbaar bestuur in het midden van de belangstelling. Het inzicht dat het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan belangrijke schakels vormen in de realisatie van beleidsdoelstellingen, leidt tot de versterkte aandacht voor handhaving als onderdeel van de gemeentelijke governance. Governance houdt in dat er regels zijn voor goed bestuur en goed toezicht en regels voor een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokkenen. Een praktisch bruikbare definitie van governance luidt:

*Het sturen en controleren van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden[5].*

Om de governance van de gemeente De Ronde Venen ten aanzien van toezicht en handhaving in beeld te krijgen is bij de uitvoering van het onderzoek ook onderscheid gemaakt tussen sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Aan de griffie is gevraagd die documenten ter beschikking te stellen waarbij de raad een besluit heeft genomen, is geinformeerd en of er een amendement of een motie is behandeld.

Voor een goed begrip is het verder van belang de bevoegdheidsverdeling tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders als het gaat om toezicht en handhaving voor ogen te houden. Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegde orgaan. In de Wabo is daarnaast opgenomen dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt over de kwaliteit van uitvoering en handhaving. Algemeen is de opvatting (zie onder andere de toelichting op de modelverordening van de VNG) dat de gemeenteraad toeziet op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de VTH-taken. De beoordeling van de kwaliteit komt toe aan het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders doet over de naleving van de kwaliteitscriteria tenslotte jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.

Dit houdt het volgende in:

- Het college van burgemeester en wethouders is als bevoegd bestuursorgaan belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de VTH-taken, overeenkomstig de procesregels van het Besluit omgevingsrecht (Mor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), in ieder geval over dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en besluiten aangaande de financiën.
- De gemeenteraad oefent horizontaal toezicht uit op het college van burgemeester en wethouders en de gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van de Odru en VRU en gebruikt waar nodig de haar toekomende mogelijkheden met het oog op de hoofdlijnen en de continuïteit van het beleid en over de kwaliteit van VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

[5] Ministerie van Financiën, 1996.

## 6.1 Sturing

Onder het begrip sturing wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

*Sturing is het proces waarbij door de raad richting wordt gegeven aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeentelijke organisatie om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om 'het uitzetten van de koers'.*

Sturing vindt plaats door het vaststellen van beleidskaders, bijvoorbeeld in de vorm van een beleidsplan. Verder kan de raad middels amendementen het voorgestelde beleid bijstellen.

In paragraaf 5.2 is de betrokkenheid van de raad beschreven bij de vaststelling van het *Handhavingsbeleid 2010–2011 Gemeente De Ronde Venen*, het *Integraal Handhavingsbeleidsplan 2012–2014* en het *Integraal Handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016 – 2018*. Daarnaast kan de Kadernota bestemmingsplan Plassengebied genoemd worden en het raadsvoorstel over de toekomstige positionering van de VTH-taken.
Tot 2012 is het beleidsplan vastgesteld door de raad. Bij de totstandkoming van het meest recente plan is de raad betrokken in de vorm van een klankbordbijeenkomst en is het door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld.
De aanpassingen van het Integraal Handhavingsbeleid fysieke leefomgeving De Ronde Venen 2016-2018 en van het Uitvoeringsprogramma VTH fysieke leefomgeving 2017-2018 zijn eveneens aan de raad aangeboden ter bespreking in de raadscommissie. Vervolgens heeft het college beide documenten vastgesteld.

Van de mogelijkheid een voorgenomen besluit te amenderen is door de raad in de afgelopen jaren enkele keren gebruikgemaakt.
Bij de behandeling van het bestemmingsplan Kom Vinkeveen op 20 december 2012 werd door de raad het amendement aangenomen om waar mogelijk gebruik te maken van de mogelijkheid van de provincie om recreatiewoningen een woonbestemming te geven.
Tijdens de raadsvergadering op 2 mei 2013 werd het amendement aangenomen om eerst nader onderzoek te doen naar de financiele dekking voor de toekomstvisie op de legakkers te implementeren in een nieuw op te stellen bestemmingsplan.
Op 25 februari 2016 zijn bij de behandeling van de kadernota ter voorbereiding van het nieuwe bestemmingplan Plassengebied een drietal amendementen aangenomen. Deze hielden in vanwege het behoud van de bestaande kwaliteiten van landschap, natuur en water dat alleen minimale varianten voor intensivering van het gebruik aan de orde zouden mogen komen, er een Milieu Effect Rapportage (MER) zou worden gehouden en dat de wijzigingsbevoegdheid van het nieuwe bestemmingsplan werd voorbehouden aan de raad zelf.
Een amendement van de fracties D66, PvdA-GroenLinks-LokaalSociaal om de begroting 2017 te verhogen met een bedrag van € 200.000 voor een kwantitatieve en kwalitatieve versterking van toezicht en handhaving, met name ten aanzien van illegale situaties, werd tijdens de raadsvergadering van 27 oktober 2016 verworpen.
De raad sprak met een amendement bij de vaststelling van de kwaliteitsverordening[6] tijdens de raadsvergadering op 15 december 2016 uit bij de verdere uitvoering van de VTH-taken betrokken te willen blijven.
Tijdens de raadsvergadering van 31 mei en 1 juni 2017 besloot de raad op voorstel van de fracties PvdA-GroenLinks-LokaalSociaal in de gemeentebegroting 2018 voldoende middelen vrij te maken voor een adequate handhaving van de nog vast te stellen bestemmingsplannen.

[6] Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht De Ronde Venen 2017.

De fractie van D66 stelde de raad tijdens de raadsvergadering op 2 november 2017 voor het door het college berekende bedrag van € 264.120 extra dan ook in de begroting op te nemen. Dit amendement werd verworpen, omdat het onvoldoende steun kreeg. Dezelfde fractie stelde daarna in een tweede amendement voor om een bedrag van € 122.120 extra ter beschikking te stellen om het bouwen zonder vergunning op legakkers tegen te gaan door een preventieve aanpak en intensiever toezicht te houden. Ook dit amendement werd verworpen, omdat het onvoldoende steun kreeg.

### 6.2 Beheersing

Onder het begrip beheersing wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

*Beheersing is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met het vastgestelde beleid en de gemaakte plannen. Zo nodig worden maatregelen getroffen om bij te sturen, zodat de beleidsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het gaat hier om 'het op koers houden' van de uitvoering.*

De uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken zijn beschreven in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (zie paragraaf 5.5), die besproken worden met de raad.
De wijze waarop toezicht plaatsvindt is beschreven in de zogenoemde handhavingsstrategie. De sanctiestrategie beschrijft in een stappenplan hoe en op welke wijze de gemeente optreedt bij een geconstateerde overtreding. Voor situaties waarin spoedeisende bestuursdwang moet worden toegepast, is een stappenplan vastgesteld. De gedoogstrategie beschrijft wanneer en onder welke voorwaarden de gemeente niet optreedt tegen geconstateerde overtredingen.

Opvattingen over VTH en de uitvoering kan de raad ook kenbaar maken middels een motie. Deze bevatten in het algemeen een opdracht aan het college van burgemeester en wethouders. In de afgelopen jaren heeft de raad van De Ronde Venen tweemaal van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.
Tijdens de raadsvergadering op 22 november 2012 was het Handhavingsbeleid 2012-2014 aan de orde. Het college stelde voor vanaf 2013 geen prioriteit meer te geven aan de handhaving van recreatiewoningen, maar alleen nog lopende procedures voort te zetten. Een ingediende motie om ook lopende procedures per direct te stoppen, werd door het college overgenomen.
Een motie van de fractie CU/SGP die ter behandeling werd aangeboden tijdens de raadsvergadering op 2 november 2017 bij het agendapunt 'Vaststellen Programmabegroting 2017' werd alsnog ingetrokken, omdat het onvoldoende steun kreeg. In deze motie werd het college opgeroepen per direct over te gaan tot handhaving met betrekking tot bebouwing na de nulmeting (voorjaar 2015), onder oplegging van een dwangsom en te eisen dat zij het gebouwde na de datum van de brief (31 augustus 2015) per direct moeten afbreken.

### 6.3 Verantwoording

Onder het begrip verantwoording wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

*Verantwoording betekent rekenschap afleggen door het ambtelijk management aan het college van B&W en door het college van B&W aan de raad. Onder deze component vallen onder andere informatienota's van het college van burgemeester en wethouders aan de raad.*

In de afgelopen jaren is de raad veelvuldig middels informatienota's geinformeerd (tabel 3). De verstrekte informatie is door de raad voor kennisgeving aangenomen en heeft niet geleid tot nadere besluitvorming.

**Tabel 3** Informatienota's aan de raad

| Datum | Onderwerp |
|---|---|
| **10 maart 2015** | Bestemmingsplan Plassengebied |
| **2 juni 2015** | Terugbetaling dwangsommen wegens permanente bewoning van recreatiewoningen |
| **17 november 2015** | Integraal handhavingsbeleidsplan 2016-2018 en Uitvoeringsprgramma 2016 |
| **4 februari 2016** | Informatie over inventarisatie Vinkeveense plassen naar aanleiding van vragen van de fractie D66 |
| **23 februari 2016** | Vragen van de fractie CU-SGP naar aanleiding van de raadsbehandeling kadernota Plassengebied |
| **26 juli 2016** | Beoordeling van de provincie Utrecht van de uitvoering omgevingsrecht over 2014-2015 |
| **20 september 2016** | Nadere informatie raadsvoorstel milieueffectrapportage bestemmingsplan Plassengebied |
| **13 december 2016** | Beantwoording vragen van de fractie D66 over beleidsnotitie handhaving legakkers uit 2011 |
| **14 maart 2017** | Toezegging commissie RZ inzake toekomstige positionering VTH-taken |
| **18 april 2017** | Aanpak bestaande (illegale) situatie Plassengebied |
| **6 juni 2017** | Voortgang MER en aanpak bestaande (illegale) situatie Plassengebied |
| **27 juni 2017** | Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma fysieke leefomgeving 2018 |
| **12 juli 2017** | Toezichtinformatie voor het omgevingrecht in het kader van het interbestuurlijk toezicht 2014-2015 |
| **10 oktober 2017** | Aanvullende informatie/scenario's rond toezicht en handhaving |

Daarnaast kan genoemd worden dat op 22 juni 2017 een raadsbijeenkomst is gehouden over de voorbereiding van het nieuwe bestemmingsplan, waaronder de milieueffectrappportage en de bestaande (illegale) situatie op de plassen.

In de integrale handhavingsnota is opgenomen dat er jaarlijks een verslag wordt opgesteld van de uitvoering van de integrale handhavingsnota en het uitvoeringsprogramma. Over het jaar 2016 heeft de raad een verslag ontvangen.

## 6.4 Toezicht

Onder het begrip toezicht wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

*Toezicht houdt in dat uiteindelijk de raad beoordeelt of de uitvoering van het beleid voldoet aan de gestelde eisen en of de afgesproken resultaten op de meest efficiënte wijze zijn behaald. Zo nodig kan de raad bijsturen.*

Conform het Besluit omgevingsrecht zijn de betreffende documenten aan de gemeenteraad ter beschikking gesteld om kennis van te nemen.
In het kader van het interbestuurlijk toezicht heeft de provincie Utrecht de uitvoering op het gebied van omgevingsrecht beoordeeld. Het gaat hierbij om de uitvoering van de taken Toezicht en Handhaving Omgevingrecht, Ruimtelijke Ordening en Monumenten en Archeologie. Er vond een beoordeling plaats over 2014 en 2015.

*2014*
Beoordeeld werd of de processen zodanig waren ingericht dat toezicht- en handhavingstaken adequaat uitgevoerd kunnen worden.
Voor verbetering vatbaar is:

- Het alsnog opnemen van een groot deel van de risicothema's in de toezichts- en handhavingscyclus.

De beoordeling van de provincie (brief van 18 april 2016) luidt: *redelijk adequaat.*

*2015*
Beoordeeld werd of de processen volgens de wettelijke eisen (Big-8 cyclus) zijn ingericht.
Voor verbetering vatbaar is:

- Een beschrijving van de werkprocessen, de procedures en de bijbehorende informatievoorziening.

De beoordeling van de provincie (brief van 16 juni 2017) luidt: *adequaat.*

### 6.5 Beantwoording deelvraag

*40. Wordt de gemeenteraad goed geïnformeerd over de voortgang, doelmatigheid en effectiviteit van de handhaving?*

De methode van informatievoorziening middels de informatienota's door het college van burgemeester en wethouders is als middel adequaat. Ook worden op deze wijze vragen van fracties beantwoord. De gemeenteraad ontvangt op deze wijze voldoende informatie over het beleid, maar onvoldoende over de organisatie, de uitvoering en de uitkomsten van de toezicht- en handhavingstaken ten aanzien van de Vinkeveense Plassen. Het heeft met name ontbroken aan informatie over de matige uitvoering van toezicht en handhaving in de praktijk. Een deel van de raad is inhoudelijk zeer betrokken bij de toezicht- en handhavingstaken, gezien het aanzienlijk aantal amendementen die zijn ingediend, evenals de moties. Op die manier stuurt de raad bij en wordt verantwoording afgenomen van het college van burgemeester en wethouders. Daarnaast wordt de raad actief betrokken bij de voorbereiding van besluiten middels een klankbordgroep en informatiebijeenkomsten.

# *Bijlage 1*
# *Normenkader*

| NORMENKADER | |
|---|---|
| **Fase handhavingscyclus** | **Beoordelingscriteria** |
| 1. Strategisch beleid | • Aanwezigheid actueel en integraal handhavingsbeleid (doelstellingen, risicoanalyse, prioritering).<br>• Afstemming beleid met andere handhavingspartners.<br>• Rol van de gemeenteraad. |
| 2. Operationeel beleidskader | • Is er een nalevingsstrategie met daarin opgenomen een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie? |
| 3. Planning en control | • Financiële en personele middelen voor een adequate uitvoering van het toezicht en de handhaving zijn in de begroting gewaarborgd. |
| 4. Voorbereiden | • Aanwezigheid uitvoeringsprogramma.<br>• Aanwezigheid werkinstructies en protocollen, waaronder de behandeling van klachten van burgers. |
| 5. Uitvoeren | • Zijn er voldoende voorzieningen (technisch, juridisch en administratief) om toezicht en handhaving te kunnen uitvoeren? |
| 6. Monitoren | • Bewaakt en registreert de organisatie de resultaten en voortgang van de uitvoering van het programma en wordt dit beschreven in een verantwoordingsrapportage? |
| 7. Rapportage en evaluatie | • Rapporteert de organisatie over uitvoering van het programma (inzet, doelen, resultaten), worden aanbevelingen gedaan en opgevolgd voor eventuele bijstellingen?<br>• Rol van de gemeenteraad. |

| Aspect | Omschrijving |
|---|---|
| **Meerdere actoren** | Er zijn meerdere actoren betrokken. De rol die deze actoren hebben, kan variëren van uitvoerder naar partner tot initiatiefnemer. |
| **Sturing** | Er kan sprake zijn van een directieve manier van sturing en management, maar ook van overleg, onderhandeling en overtuiging. |
| **Randvoorwaarden** | Door het stellen van randvoorwaarden wordt de vrijheid van de actoren ingekaderd. De overheid kan maatschappelijke prestaties benoemen, maar de randvoorwaarden kunnen ook op basis van consensus tot stand komen. |
| **Afhankelijkheid** | Er kan sprake zijn van formele (bevoegdheden) of van informele macht (beïnvloeding). |
| **Afstemming** | De actoren stemmen de inbreng af op de gezamenlijke bijdrage aan het eindresultaat. De afstemming kan eenzijdig worden opgelegd of in samenspraak tot stand komen. |
| **Doel** | Het doel in termen van het te bereiken eindresultaat kan door de gemeente worden vastgesteld, waarbij de randvoorwaarden gezamenlijk worden vastgesteld. |
| **Verantwoordelijkheid** | De gemeente kan verantwoordelijk zijn, maar ook kan sprake zijn van gedeelde verantwoordelijkheid. |
| **Visie** | Een visie is het startpunt van waaruit een doel wordt gedefinieerd. Het kan verschillen welke actoren hierbij betrokken zijn. |
| **Monitoring** | Effectieve beïnvloeding wordt vaak bereikt door de relevante aspecten van het proces in kaart te brengen en te houden. |

# *Bijlage 2*
# *Schriftelijke bronnen*

| Datum | Naam | Omschrijving |
|---|---|---|
| 21 juni 1988 | Gem. Regeling | Gemeenschappelijke Regeling Recreatieschap Vinkeveense Plassen |
| 15 februari 2008 | Gem. Regeling | Gemeenschappelijke Regeling Recreatie Midden-Nederland |
| 1 januari 2009 | Plan | Handhavingsbeleid gemeente De Ronde Venen 2010-2011 |
| 5 maart 2009 | Raadsvoorstel | Handhavingsbeleid 2009 |
| 20 mei 2010 | Raadsvoorstel | Handhavingsbeleid 2010-2011 |
| 4 januari 2011 | Brief | Wrakingsbrief |
| 14 maart 2011 | Voorstel college | Beleidsnotitie handhaving illegale bebouwing op legakkers in de Vinkeveense Plassen |
| 14 november 2011 | Brief | Handhavingsverzoek |
| 15 november 2011 | Brief | Wrakingsbrief |
| 8 mei 2012 | Brief | Afgemeerde vlonder met reclame |
| 26 september 2012 | Plan | Integraal handhavingsbeleidsplan 2012-2014 |
| 22 november 2012 | Motie | Handhavingsbeleid 2012-2014 |
| 22 november 2012 | Raadsbesluit | Handhavingsbeleid 2012-2014 |
| 1 december 2012 | Visie | Toekomstvisie Legakkers Vinkeveense Plassen |
| 20 december 2012 | Amendement | Recreatiewoningen |
| 8 januari 2013 | Voorstel college | Afwikkelen handhavingszaken permanente bewoning van recreatiewoningen |
| 12 maart 2013 | Voorstel college | Notitie toekomstvisie legakkers |
| 25 april 2013 | Raadsvoorstel | Visie legakkers |
| 1 januari 2014 | Notitie | Discussienotitie handhaving legakkers |
| 28 maart 2014 | Brief | Bouwstop |
| 26 mei 2014 | Brief | Bouwstop |
| 8 juli 2014 | Brief | Verzoek om handhaving |
| 14 juli 2014 | Brief | Verzoek om handhaving |
| 15 juli 2014 | Brief | Bouwstop |
| 2 september 2014 | Brief | Gespreksverslag bijeenkomst over legakkers |
| 7 oktober 2014 | Gespreksverslag | Illegale bebouwing Vinkeveense Plassen |
| 4 december 2014 | Project | Aanpak uitwerking kaders voor legakkers en zandeilanden in de Vinkeveense Plassen |
| 1 januari 2015 | Jaarrapportage 2015 | Omgevingsdienst |
| 1 januari 2015 | Overzicht | Omgevingsvergunningen beschermde monumenten |
| 1 januari 2015 | Overzicht | Toezichtinformatie 2015 Verordening systematische toezichtinformatie Provincie Utrecht |
| 5 januari 2015 | Informatienota raad | Dwangsommen wegens permanente bewoning van recreatiewoningen |
| 28 januari 2015 | Verslag | Externe werkgroep legakkers en zandeilanden Vinkeveense Plassen |
| 1 februari 2015 | Concept-plan | Bestemmingsplan Plassengebied |
| 1 februari 2015 | Notitie | Update externe werkgroep legakkers en zandeilanden Vinkeveense Plassen |
| 17 februari 2015 | Memo | Beantwoording vragen W. Stam d.d. 14-02-2014 |
| 26 februari 2015 | Informatienota raad | Handhaving Vinkeveense plassen i.r.t. bestemmingsplan Plassengebied |
| 10 maart 2015 | Voorstel college | Procesplan bp + planning. Aanpak zandeilanden en legakkers |
| 10 maart 2015 | Informatienota raad | Bestemmingsplan Plassengebied |
| 18 maart 2015 | Brief | Dwangsommen wegens permanente bewoning van recreatiewoningen |
| 31 maart 2015 | Informatienota raad | Beantwoording aanvullende vragen over de legakkers |

| | | |
|---|---|---|
| 16 april 2015 | Gespreksnotitie | Bestemmingsplan Plassengebied |
| 21 april 2015 | Inspraakreactie | Informatienota bestemmingsplan Plassengebied |
| 26 mei 2015 | Voorstel college | Overzicht dwangsommen |
| 2 juni 2015 | Informatienota raad | Terugbetaling dwangsommen wegens permanente bewoning van recreatiewoningen |
| 25 juni 2015 | Brief | Gesprek van 24 juni 2015 over legakker in de Vinkeveense Plassen |
| 11 augustus 2015 | Voorstel college | Integraal jaarverslag toezicht en handhaving 2014 |
| 2 september 2015 | Brief | Bouwstop |
| 3 september 2015 | Brief | Informatie over bouwen op legakkers |
| 3 september 2015 | Brief | Folder bestemmingsplan Vinkeveense Plassen |
| 14 september 2015 | Brief | Bebouwing/inrichting legakkers Vinkeveense Plassen |
| 12 oktober 2015 | Gemeenteblad | Mandaatbesluit Omgevingsdienst Regio Utrecht 2015 |
| 14 oktober 2015 | Verslag | Externe werkgroep legakkers en zandeilanden Vinkeveense Plassen |
| 4 november 2015 | Bijlage 1a | Onderzoeksverslag enquête inwonerpanel en focusgroep |
| 4 november 2015 | Bijlage 1b | Klankbordbijeenkomst raadsleden |
| 4 november 2015 | Bijlage 2 | Sanctiestrategie |
| 4 november 2015 | Bijlage 3 | Landelijke handhavingsstrategie |
| 4 november 2015 | Bijlage 4 | Toelichting risicoanalyse |
| 4 november 2015 | Bijlage 5 | Uitkomsten Risico-analyse |
| 4 november 2015 | Bijlage 6 | Prioriteitenoverzicht |
| 4 november 2015 | Bijlage 7 | Risico-inventarisatie milieu |
| 4 november 2015 | Bijlage 8 | Prioritering milieuhandhaving |
| 4 november 2015 | Bijlage 9 | Toelichting risicoanalyse milieu |
| 4 november 2015 | Bijlage 10 | Tafel van Elf |
| 4 november 2015 | Bijlage 11 | Begrippenlijst |
| 4 november 2015 | Bijlage 12 | Uitvoering en Handhaving exploitatieplan |
| 4 november 2015 | Bijlage 13 | Wetsartikelen |
| 4 november 2015 | Plan | Integraal Handhavingsbeleid De Ronde Venen 2016-2018 |
| 4 november 2015 | Programma | Handhavingsuitvoeringsprogramma 2016 |
| 4 november 2015 | Programma | Handhavingsuitvoeringsprogramma 2016 |
| 4 november 2015 | Plan | Handhavingsuitvoeringsprogramma 2016 |
| 17 november 2015 | Informatienota raad | Concept Integraal handhavingsbeleid 2016-2018 en uitvoeringsprogramma 2016 |
| 20 november 2015 | Notitie | Position Paper Legakkers |
| 25 november 2015 | Brief | Voorstel implementatie Landelijke Handhavingsstrategie/actualisatie gemeentelijk handhavingsbeleid |
| 10 december 2015 | Brief | UVP en UVO 2016 |
| 16 december 2015 | Verslag | Externe werkgroep Bestemmingsplan Vinkeveense Plassen |
| 23 december 2015 | Plan | Kadernota bestemmingsplan Plassengebied |
| 1 januari 2016 | Overzicht | Antwoordentabel IBT 2015 |
| 1 januari 2016 | Overzicht | Overzicht behandeling aanvragen omgevingsvergunningen m.b.t. rijksmonumenten 2016 |
| 1 januari 2016 | Overzicht | Toezichtinformatie 2016 Verordening systematische toezichtinformatie Provincie Utrecht |
| 14 januari 2016 | Verslag | Vergadering commissie ABZ/F&RZ |
| 19 januari 2016 | Voorstel college | Kadernota Plassengebied |
| 2 februari 2016 | Voorstel college | Beleidsplan IH HUP 2016 |
| 2 februari 2016 | Voorstel college | Integraal handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma |
| 4 februari 2016 | Voorstel college | Informatie over inventarisatie Vinkeveense plassen n.a.v. vraag fractie D66 |
| 8 februari 2016 | Nieuwsbrief 4 | Ontwikkelingen Vinkeveense Plassen |
| 9 februari 2016 | Programma | Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht Provincie Utrecht 2016 - 2019 |
| 17 februari 2016 | Brief | Legakkers Vinkeveense Plassen |

| | | |
|---|---|---|
| | | Vragen CU-SGP n.a.v. de raadsbehandeling van de kadernota |
| 23 februari 2016 | Voorstel college | Plassengebied |
| 25 februari 2016 | Amendement | MER |
| 25 februari 2016 | Amendement | Wijzigingsbevoegdheid |
| 25 februari 2016 | Amendement | Deelgebied C |
| 25 februari 2016 | Amendement | MER |
| 25 februari 2016 | Amendement | Wijzigingsbevoegdheid |
| 25 februari 2016 | Raadsvoorstel | Kadernota bestemmingsplan Plassengebied |
| 11 maart 2016 | Brief | Bouwstop |
| 17 maart 2016 | Gemeenteblad | Handhavingsuitvoeringsprogramma 2016 |
| 4 april 2016 | Brief | Bouwstop |
| 12 april 2016 | Brief | Extra toezicht op de plassen het komende seizoen |
| 18 april 2016 | Brief | Beoordeling uitvoering omgevingsrecht over 2014/2015 |
| 18 april 2016 | Brief | Beoordeling uitvoering omgevingsrecht over 2014/2015 |
| 22 april 2016 | Brief | Landelijke Handhavingsstrategie |
| 3 mei 2016 | Notitie | Notitie Reikwijdte en detailniveau Plassengebied |
| 14 juni 2016 | Brief | Bouwstop |
| 15 juni 2016 | Brief | Bouwstop |
| 26 juni 2016 | Zienswijzenota | Notitie Reikwijdte en detailniveau Plassengebied |
| 28 juni 2016 | Brief | De EED richtlijn en de rol van het bevoegd gezag |
| 5 juli 2016 | Voorstel college | Integraal handhavingsbeleid-Richtlijn dwangsombedragen en termijnen |
| 12 juli 2016 | Jaarverslag | Integraal jaarverslag toezicht en handhaving 2015 |
| 21 juli 2016 | Omgevingsdienst regio Utrecht | Uitvoeringsprogramma 2016 |
| 26 juli 2016 | Voorstel college | IBT info en brief provincie |
| 26 juli 2016 | Brief | Toezichtinformatie in het kader van interbestuurlijk toezicht |
| 26 juli 2016 | Voorstel college | IBT info en brief provincie |
| 26 juli 2016 | Informatienota raad | Beoordeling uitvoering omgevingsrecht over 2014/2015 |
| 16 augustus 2016 | Voorstel college | Notitie RND Adviescommissie MER Zienswijzennota |
| 30 augustus 2016 | Commissie MER | Advies over reikwijdte en detailniveau MER |
| 30 augustus 2016 | Brief | Reactie op handhaving bebouwing/inrichting legakkers Vinkeveense Plassen |
| 8 september 2016 | Verslag | Vergadering commissie ABZ en PW |
| 13 september 2016 | Programmabegroting | Programmabegroting 2017 |
| 15 september 2016 | Informatienota raad | Nadere informatie raadsvoorstel MER bestemmingsplan Plassengebied |
| 19 september 2016 | Brief | Opschorten besluit op handhavingsverzoek |
| 20 september 2016 | Voorstel college | Nadere informatie raadsvoorstel MER bestemmingsplan Plassengebied |
| 22 september 2016 | Raadsvoorstel | Milieueffectrapportage (MER) bestemmingsplan Plassengebied |
| 7 oktober 2016 | Overeenkomst | Samenwerkingsovereenkomst Convenant 'Optreden op elkaars grondgebied voor BOA's' |
| 7 oktober 2016 | Programma | Provinciebreed Samenwerkingsprogramma VTH 2017 |
| 26 oktober 2016 | Brief | Bouwstop |
| 27 oktober 2016 | Amendement | Toezicht & handhaving |
| 27 oktober 2016 | Raadsvoorstel | Vaststellen Programmabegrot9ing 2017 |
| 13 december 2016 | Voorstel college | Beantwoording vragen D66 over beleidsnotitie (2011) handhaving illegale bebouwing op legakkers |
| 13 december 2016 | Voorstel college | UO 2017, UVP 2017. Brief VNG (EED) |
| 13 december 2016 | Informatienota raad | Uitvoeringsovereenkomst en -programma ODRU 2017 |
| 13 december 2016 | Brief | Uw zorgen over bebouwing op de legakkers Vinkeveense Plassen |
| 13 december 2016 | Informatienota raad | Beantwoording vragen D66 over beleidsnotitie handhaving legakkers uit 2011 |
| 13 december 2016 | Voorstel college | Uitvoeringsovereenkomst en -programma 2017 ODRU |

| | | |
|---|---|---|
| 13 december 2016 | Informatienota raad | Uitvoeringsovereenkomst en -programma ODRU 2017 |
| 13 december 2016 | Informatienota raad | Beantwoording vragen D66 van 28-10-2016 over beleidsnotitie handhaving legakkers uit 2011 |
| 15 december 2016 | Amendement | Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht De Ronde Venen 2017 |
| 15 december 2016 | Raadsvoorstel | Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht De Ronde Venen 2017 |
| 15 december 2016 | Raadsvoorstel | Milieueffectrapportage (MER) bestemmingsplan Plassengebied |
| 20 december 2016 | Informatienota raad | Planning MER en bestemmingsplan Plassengebied |
| 1 januari 2017 | Kartering | Bestemmingsplan Plassengebied |
| 1 januari 2017 | Programma | Definitief UVP 2017 |
| 1 januari 2017 | Overeenkomst | Uitvoeringsovereenkomst 2017 |
| 17 januari 2017 | Voorstel college | Gewijzigd raadsvoorstel MER bestemmingsplan Plassengebied |
| 29 januari 2017 | Jaarplan | Jaarplan 2017 Vergunningverlening & Advisering |
| 27 februari 2017 | Brief | Bouwstop |
| 13 maart 2017 | Nieuwsbrief 9 | Ontwikkelingen Vinkeveense Plassen |
| 14 maart 2017 | Informatienota raad | Toezegging commissie RZ inzake toekomstige positionering VTH-taken |
| 21 maart 2017 | Provinciaal blad | Verordening systematische toezichtinformatie provincie Utrecht |
| 23 maart 2017 | Raadsvoorstel | Toekomstige positionering VTH-taken |
| 30 maart 2017 | Kartering | Oppervlakte kartering Vinkeveense Plassen |
| 18 april 2017 | Informatienota raad | Aanpak bestaande (illegale) situatie Plassengebied |
| 25 april 2017 | Gespreksnotitie | Bijeenkomst 'Bestaande situatie Plassengebied' Vinkeveen |
| 25 april 2017 | Verslag | Bijeenkomst stakeholders Plassengebied |
| 11 mei 2017 | Rapportage | KPI rapportage RHC Vecht en Venen |
| 30 mei 2017 | Brief | Jaarverslag toezicht informatiebeheer 2016 |
| 31 mei 2017 | Amendement | Handhaving bestemmingsplannen |
| 6 juni 2017 | Voorstel college | Voortgang MER en aanpak bestaande (illegale) situatie Plassengebied |
| 12 juni 2017 | Nieuwsbrief 10 | Ontwikkelingen Vinkeveense Plassen |
| 16 juni 2017 | Brief | Beoordeling uitvoering omgevingsrecht over 2015/2016 |
| 16 juni 2017 | Brief | Beoordeling uitvoering omgevingsrecht 2015/2016 |
| 22 juni 2017 | Presentatie | Aanpak bestaande situatie |
| 27 juni 2017 | Jaarverslag | Integraal jaarverslag toezicht en handhaving 2016 |
| 27 juni 2017 | Informatienota raad | Jaarverslag toezicht en handhaving 2016 |
| 27 juni 2017 | Informatienota raad | Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma fysieke leefomgeving 2016 |
| 27 juni 2017 | Jaarverslag | Integraal jaarverslag toezicht en handhaving 2016 |
| 27 juni 2017 | Informatienota raad | Evaluatie handhavingsuitvoeringsprogramma fysieke leefomgeving 2016 |
| 12 juli 2017 | Voorstel college | Brief provincie |
| 12 juli 2017 | Informatienota raad | Brief met IBT gegevens 2016, Beoordeling 2015 |
| 12 juli 2017 | Informatienota raad | Toezichtinformatie IBT over 2016 en beoordeling interbestuurlijk toezicht over 2014/2015 |
| 13 juli 2017 | Brief | Toezichtinformatie in het kader van interbestuurlijk toezicht |
| 17 juli 2017 | Nieuwsbrief 11 | Ontwikkelingen Vinkeveense Plassen |
| 23 augustus 2017 | Voorstel college | Aanpassing Integraal Handhavingsbeleid 2016-2018 en uitvoeringsprogramma VTH 2017-2018 |
| 26 september 2017 | Presentatie | Bestemmingsplan Plassengebied |
| 28 september 2017 | Raadsvoorstel | Concept aanpassing Handhavingsbeleid 2016-2018 en concept uitvoeringsprogramma VTH 2017-2018 |
| 1 oktober 2017 | Mailbericht RUD | Reactie op verzoek om informatie |
| 9 oktober 2017 | Notitie | Toezicht en handhaving op de Vinkeveense Plassen door Recreatie Midden-Nederland |
| 10 oktober 2017 | Voorstel college | Aanpassing Integraal Handhavingsbeleid 2016-2018 en uitvoeringsprogramma VTH 2017-2018 |

| | | |
|---|---|---|
| 10 oktober 2017 | Informatienota raad | Aanvullende informatie/scenario's rond toezicht en handhaving: toezegging 214/17 |
| 19 oktober 2017 | Brief VRU | Reactie op verzoek om informatie |
| 26 oktober 2017 | Nieuwsbrief 12 | Ontwikkelingen Vinkeveense Plassen |
| 27 oktober 2017 | Mailbericht Odru | Reactie op verzoek om informatie |
| 2 november 2017 | Amendement | Handhaving bc |
| 2 november 2017 | Amendement | Handhaving b |
| 2 november 2017 | Motie | Legakkers CU-SGP |
| 6 december 2017 | Mailbericht politie | Reactie op verzoek om informatie |
| 12 december 2017 | Presentatie | Naar keuzes voor ontwikkeling en een aanpak bestaande bebouwing voor de Vinkeveense Plassen |
| 28 december 2017 | Notitie | Aanpak bestaande (illegale) situatie Plassengebied |
| 1 januari 2018 | Conceptbrief | Beoordeling uitvoering omgevingsrecht over 2016/2017 |
| 25 januari 2018 | Brief | Stormschade legakkers Vinkeveense Plassen |
| 26 januari 2018 | Artikel | Veel stormschade in De Ronde Venen |
| 17 februari 2018 | Overzicht | Uitvoeringsprogramma 2016 |
| 22 februari 2018 | Raadsvoorstel | Richtinggevende keuzes voor het bestemmingsplan Plassengebied en de aanpak van de bestaande (illegale) bebouwing |
| | Overzicht | Opzet programma actualisatie BP |
| | Overeenkomst | Model verkoopovereenkomst legakker te Vinkeveen |
| | Kaart | Overzichtskaart totaal te verkopen legakkers |

Dit overzicht is exclusief de documenten die betrekking hebben op de onderzochte cases, gelet op de in acht te nemen vertrouwelijkheid.

# *Bijlage 3*

## *Geïnterviewde personen*

| Naam | Functie |
|---|---|
| De heer M. Divendal | Burgemeester |
| Mevrouw L. van Maarseveen | Afdelingshoofd Ruimte |
| Mevrouw M. de Graaff | Juridisch beleidsmedewerker handhaving |
| De heer B. Willemsen | Teamleider ruimtelijke plannen en projecten |
| De heer R. Kaat | Teamleider vergunningverlening, toezicht en handhaving |
| De heer F. Klaassen | Beleidsmedewerker milieu en regievoerder omgevingsdienst regio Utrecht |
| De heer W. Goddijn | Juridisch medewerker handhaving |
| De heer P. van Roijen | Medewerker handhaving |
| De heer H. van Es | Medewerker handhaving |
| De heer M. Brunia | Raadslid namens D66 |
| De heer R. van Olden | Raadslid namens VVD |
| De heer E.R. Schreurs | Raadslid namens PvdA/GroenLinks/LokaalSociaal |
| De heer T. van Sligtenhorst | Raadslid namens ChristenUnie/SGP |
| Mevrouw C. Smit | Secretaris vereniging De Groene Venen |
| De heer L. Mur | Oud-voorzitter vereniging De Groene Venen |

# *Bijlage 4*
## *Brief aan externe organisaties*

Aan geadresseerde.

Den Haag, oktober 2017

ONZE REF DH-2609-8783
BEHANDELD DOOR J. Slooijer
BETREFT Onderzoek Rekenkamercommissies De Ronde Venen – Handhaving Plassengebied

Geachte heer/mevrouw,

**Inleiding**
De rekenkamercommissie van de gemeente De Ronde Venen heeft besloten onderzoek te doen naar de vraag in hoeverre deze gemeente in het bezit is van een integraal en actueel handhavingsbeleid, hoe de handhaving is georganiseerd en hoe deze wordt uitgevoerd. Daarnaast wil de rekenkamercommissie inzicht in hoe de gemeente haar regierol ten aanzien van deze taken uitvoert. De focus van het onderzoek ligt daarbij op het toezicht en de handhaving in het Plassengebied.

**Doel**
In dit onderzoek staan de volgende twee vragen centraal:
1. Hoe is de regierol (van de gemeente De Ronde Venen) met betrekking tot toezicht en handhaving in het Plassengebied geregeld en welke rol vervult de gemeente hierin?
2. Hoe doeltreffend en doelmatig is de gemeentelijke handhaving op strategisch, tactisch en operationeel niveau tegen de achtergrond van de daarbij behorende beleidsdoelen, gemaakte afspraken en maatschappelijke risico's, en waar zitten verbeterpunten.

**Gevraagde informatie**
Voor de uitvoering van het onderzoek vragen wij u namens de rekenkamer- commissie van De Ronde Venen om uw medewerking, aangezien u mogelijk handhavingstaken in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) uitvoert. Wij verzoeken u ons beknopt informatie te geven hoe uw organisatie invulling geeft aan de uitoefening van bovengenoemde taak. Voor de goede orde merken wij nog op dat onder handhaving zowel het toezicht als de handhaving wordt verstaan.

Daartoe hebben wij de volgende vragen opgesteld waarop we graag uw schriftelijke reactie ontvangen: (*indien de vraag niet op u van toepassing is, wilt u dan kort aangeven waarom niet)*

1. Welke handhavingstaken voert u uit in de gemeente De Ronde Venen in zijn algemeenheid en in het Plassengebied (voor geografische aanduiding zie bestemmingsplan Plassengebied) in het bijzonder?

2. Welke van deze handhavingstaken vallen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)?
3. Worden deze taken door u zelfstandig of in overleg met c.q. in samenwerking met de gemeente De Ronde Venen uitgevoerd?
4. Indien deze taken zelfstandig worden uitgevoerd, waarom?
5. Indien deze taken in overleg of in samenwerking met de gemeente worden uitgevoerd, wie voert dan de regie bij de uitvoering van deze taken?
6. Zijn over het overleg, de wijze van samenwerking en/of het voeren van regie afspraken gemaakt? Waar zijn deze afspraken op gebaseerd? Waar zijn deze afspraken terug te vinden?
7. Hoe vindt het overleg, de samenwerking en/of de regievoering in de praktijk plaats? Worden er bijvoorbeeld gezamenlijke handhavingsprojecten gedefinieerd?
8. Indien de regie over de uitvoering van de taak bij de gemeente ligt, hoe ervaart u dan deze regievoering?
9. Indien u het toezicht en de handhaving uitvoert namens de gemeente, bent u dan op de hoogte van het gemeentelijk beleid dat aan deze uitvoering ten grondslag ligt?
10. In welke mate heeft de gemeente invloed op de wijze waarop u het toezicht en de handhaving uitvoert?
11. Op welke wijze, waarover en met welke frequentie vindt er overleg plaats tussen u en de gemeente?
12. Hoe en hoe vaak vindt rapportage naar de gemeente plaats over de uitgevoerde taken?
13. Wat gaat naar uw mening goed en wat kan er beter in de samenwerking tussen u en de gemeente?
14. Wat is er in uw optiek nodig om deze verbetering(en) te realiseren?
15. Is er door u wel eens specifiek toezicht gehouden op het Plassengebied. Zo ja, op welk aspect was dat? En zo ja, was de gemeente De Ronde Venen hierover geïnformeerd danwel bij betrokken?
16. Wat is het Samenwerkingsprogramma VTH? Hoe komt dit tot stand? Wie voert regie over dit programma?

**Planning**
Graag ontvangen wij de antwoorden op bovenstaande vragen **vóór 30 oktober 2017**. U kunt voor de beantwoording ook verwijzen naar documenten en deze meesturen, graag met enige toelichting. Uw reactie kunt u sturen aan: hansslooijer@bmc.nl en info@ruudbruggemanadvies.nl.

BMC onderzoek maakt in het najaar het concept-rapport gereed. De door u verstrekte informatie zal daarin in algemene zin worden verwerkt. De concepttekst wordt vooraf nog aan u voorgelegd om u de gelegenheid te bieden om op feitelijke onjuistheden te reageren.

**Nadere informatie**
Mogelijk dat wij naar aanleiding van uw beantwoording nog graag contact met u willen opnemen voor nadere informatie. Graag ontvangen wij van u daarom de contactgegevens van de betreffende persoon binnen uw organisatie.

**Contactgegevens**
Over het onderzoek wordt desgewenst graag informatie gegeven door de betrokken onderzoekers:

Dhr. drs. J. (Hans) Slooijer MSM
**M** 06 204 36 147
**E** hansslooijer@bmc.nl

Dhr. drs. R. (Ruud) Bruggeman
**M** 06 53 88 14 51
**E** info@ruudbruggemanadvies.nl

**Tenslotte**
Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.
Met vriendelijke groet,

drs. J. Slooijer MSM
Senior Onderzoeker BMC Onderzoek

# *Bijlage 5*

## *Brief B&W De Ronde Venen*


POSTADRES Postbus 250
3640 AG Mijdrecht
BEZOEKADRES Croonstadtlaan 111
3641 AL Mijdrecht

T 0297 29 16 16
F 0297 28 42 81
E gemeente@derondevenen.nl
I www.derondevenen.nl

Gemeente
De Ronde Venen


Aan de leden van de rekenkamercommissie

| | |
|---|---|
| DATUM | 24 april 2018 |
| UW KENMERK | -- |
| ONS KENMERK | 0030396/RU-VTBG |
| UW BERICHT VAN | -- |
| CONTACTPERSOON | Ronald Kaat |
| DOORKIESNUMMER | 0297 29 15 97 |
| E-MAIL | r.kaat@derondevenen.nl |

ONDERWERP

Reactie op "Onderzoek handhaving Plassengebied"

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 9 april 2018 ontvingen wij uw conceptrapportage "Onderzoek handhaving Plassengebied". U verzoekt ons om onze reactie op uw concept-rapport. Met deze brief maken wij graag gebruik van de mogelijkheid te reageren.

Wij danken uw commissie voor het gedegen onderzoek dat u heeft verricht. De gestelde conclusies en aanbevelingen worden grotendeels onderschreven.

Het Plassengebied maakt onderdeel uit van het gehele grondgebied van gemeente De Ronde Venen, waardoor de toezichts- en handhavingsopgave groter is dan alleen Plassengebied. In dit onderzoek ligt de focus vooral op het Plassengebied, echter dit wordt in de strategische en operationele cyclus niet als 'losstaand' beschouwd.

Op 22 februari jl. is naast een richtinggevende uitspraak voor het nieuwe bestemmingsplan Plassengebied ook ingestemd met een aanpak van de (illegale) bebouwing. Bij de verdere uitwerking van de aanpak van de bebouwing in het Plassengebied zullen de aanbevelingen worden meegewogen. Zoals met de raad is afgesproken vinden wij het verstandig dat dit wordt gerelateerd aan het nieuwe bestemmingsplan.

De afgelopen jaren hebben wij flinke stappen gezet op weg naar een gesloten strategische en operationele cyclus door het vaststellen van beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's. Uw aanbevelingen sluiten mooi aan op onze ingezette weg naar verbetering van de cyclus.

Alhoewel de aanbevelingen onder 1 t/m 7 gericht zijn aan de gemeenteraad, zouden wij graag zien dat de volgende tekstuele wijzigingen plaatsvinden:


Nr.: 18.0006881
Reg.Datum:26/04/2018

VERZONDEN
26 APR. 2018

FSC
www.fsc.org
MIX
Papier van verantwoorde herkomst
FSC® C016391

5. "*Stel via de u ter beschikking staande instrumenten (zoals het indienen van een zienswijze op de jaarstukken) eisen* aan de (verbonden) partijen die betrokken zijn bij toezicht en handhaving in het Plassengebied."
Graag het cursieve gedeelte vervangen door: "Geef het college van burgemeester en wethouders opdracht eisen te stellen aan…." Reden van dit tekstvoorstel is dat ons college conform de wetgeving bevoegd is bij de uitvoering van handhaving.

6. "*Stel als eis aan* de (verbonden) partijen het actief verlenen van medewerking aan de uitvoering van toezicht en handhaving en het afleggen van verantwoording van de verrichte prestaties aan de gemeenteraad."
Graag het cursieve gedeelte vervangen door: "Geef het college van burgemeester en wethouders opdracht om eisen te stellen aan …."

7. "Verzoek het college van burgemeester en wethouders om eind 2018 een rapportage over de *voortgang van de* uitvoering van de aanbevelingen aan uw gemeenteraad aan te bieden."
Het verder doorvoeren van verbeteringen in de strategische en operationele cyclus kost tijd, wij verzoeken u het cursieve gedeelte toe te voegen.

Wij denken dat uw rapportage de gemeenteraad en ons college praktische handvatten biedt om het toezicht en handhaving in het Plassengebied verder vorm en inhoud te geven.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente De Ronde Venen,

Lilian Schreurs
secretaris

Maarten Divendal
burgemeester

BIJLAGE(N)
--

REGISTRATIENUMMER

BMC | onderzoek

**TELEFOON**
070 - 31800
**E-MAIL**
info@bmconderzoek.nl
**WEBSITE**
www.bmconderzoek.nl