Aan de gemeenteraad van
de gemeente Albrandswaard
Hofhoek 5
3176 PD Poortugaal

Rotterdam, 13 mei 2011

Betreft: Onderzoeksrapport Uitvoering Handhavingsbeleid

Geachte leden van de raad,

Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport aan betreffende de uitvoering van het handhavingsbeleid door de gemeente Albrandswaard. Het onderzoek is in eigen beheer door de rekenkamercommisie van Albrandswaard uitgevoerd. Aan het rapport is de reactie van het College van B&W en vervolgens een nawoord van de rekenkamercommissie toegevoegd.

Voor het vertrouwen van de burgers van Albrandswaard in de gemeente is het van belang dat wordt toegezien op de naleving van wetten en regels en er bij overtreding ook handhaving plaatsvindt. In de bijgaande rapportage treft u voor de beleidsvelden waar de gemeente zelf direct de uitvoering verzorgt, de bevindingen, aanbevelingen en conclusies aan.

Met vriendelijke groet,

p.o.

Mr. N. van Eck
Voorzitter Rekenkamercommissie Albrandswaard

Onderzoek uitvoering handhavingsbeleid Albrandswaard

Datum : 13 mei 2011
Status : def. versie

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
   1.1 Vooronderzoek 4
   1.2 Overzicht uitvoering 5
   1.3 Afbakening van het onderzoek 5
2. Toezicht en handhaving Ruimtelijke Ordening /Bouwen en wonen 7
   2.1 Eerder onderzoek door de VROM-inspectie 7
   2.2 De huidige situatie 8
   2.3 Organisatie van het handhavingsproces 8
   2.4 Ondersteunende systemen Bouwen en Wonen 9
   2.5 Het handhavingsproces 9
   2.6 Rechtmatigheid 10
   2.7 Perspectief op verbetering 10
   2.8 BAG en de gevolgen voor de werklast 11
      2.8.1 SVHW 11
   2.9 Proces van terugmelding 12
   2.10 WABO 12
   2.11 Conclusie RKC Ruimtelijke Ordening/Bouwen en Wonen 12
   2.12 Bevindingen en aanbevelingen 13
3. toezicht en handhaving Groen 14
   3.1 De huidige situatie 14
   3.2 Situatie toezicht en handhaving 14
   3.3 De bomen in Albrandswaard 15
4. Onderzoek en bevindingen toezicht en handhaving APV 17
   4.1 De huidige situatie 17
   4.2 Formeel kader 17
   4.3 Samenwerking BOA en politie 18
   4.4 Inhoud convenant 18
5. Onderzoek en bevindingen toezicht en handhaving Leerplicht 19
   5.1 De huidige situatie 19
   5.2 Opvolging signalen en verantwoording 19
6. Onderzoek en bevindingen toezicht en handhaving Kinderdagverblijven 20
   6.1 De huidige situatie 20
7. Conclusies en aanbevelingen RKC handhavingsbeleid 21
   7.1 Conclusie 21

7.2 Aanbevelingen RKC 21
Bijlage : geraadpleegde documenten 23
Reactie B&W 25
Nawoord RKC n.a.v. collegereactie op onderzoeksrapport Bouwen Wonen 28

1. Inleiding

De rekenkamercommissie van Albrandswaard (RKC) acht een goed uitgevoerd handhavingsbeleid van groot belang om het vertrouwen van de inwoners in een geloofwaardig functionerende overheid te waarborgen. De gemeente heeft met veel handhavingsgebieden te maken die direct de woon- en leefsituatie van de burgers raken. Vandaar dat de RKC het handhavingsbeleid tot een onderwerp van onderzoek heeft gemaakt.

Bij onderhavig onderzoek is uitgegaan van de volgende definitie[1] van het begrip Handhaving:

"Handhaving is de zorg voor de naleving van de rechtsregels, vastgelegd in wetten en verordeningen, door het uitoefenen van toezicht en controle en zonodig door het toepassen van sancties."

1.1 Vooronderzoek

Bij de voorbereiding van het onderzoek door de RKC Albrandswaard is meteen gebleken dat er (nog) geen integraal, programmatisch, cyclisch handhavingsbeleid is vastgesteld. Voor de onderzoeksopzet betekent dat de diverse beleidsvelden waar handhaving een rol speelt afzonderlijk worden bekeken. Ook zullen per deel(beleids)aspect conclusies worden getrokken.

Aan handhaving gaat het houden van toezicht vooraf. Toezicht en handhaving strekt zich uit over een zeer breed terrein, omvat meerdere beleidsvelden en wordt door meerdere organen uitgevoerd. De RKC heeft ervoor gekozen om zich te concentreren op de beleidsvelden waar de gemeente zélf het toezicht en de handhaving uitvoert.

In het onderzoek wordt bij het onderdeel Bouwen en Wonen aandacht besteed aan de WABO (Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) die m.i.v. 1 oktober 2010 van kracht is geworden. Dit is een zeer relevante ontwikkeling die niet buiten beschouwing kan worden gelaten. De WABO heeft naast wijziging van processen ook invloed op de wijze waarop vergunningverlening en de handhaving dient te zijn georganiseerd.

[1] Naar verschillende RKC-rapporten gepubliceerd op de NVRR-site, zie bijlage.

1.2 Overzicht uitvoering

Uit onderstaand overzicht blijkt waar de gemeente toezicht en handhaving zelf uitvoert of waar uitbesteding aan andere organisaties heeft plaatsgevonden:

beleidsveld	**Uitvoering toezicht en handhaving door:**	**Hoe wordt aan de verantwoordelijkheid vorm gegeven?**
RO/bouwen en wonen	Door gemeente zélf: afdeling Bouwen en Wonen en BOA's	Gemeentelijke bouw-inspecteurs houden toezicht tijdens de bouw, daarnaast wordt gereageerd op meldingen (ook door BOA's)
Groenbeheer	Door gemeente zélf	Geen structureel toezicht, incidenteel wordt gereageerd op meldingen overlast b.v. van omwonenden
Sociale (bijstands)wetgeving	In BAR-verband in een gemeenschappelijke regeling door Ridderkerk	Controles door de Sociale Dienst en Sociale recherche
Openbare orde, APV en bijzondere wetten w.o. horeca, parkeren	Door politie en door gemeente zélf: de BOA's	Surveillance en naar aanleiding van meldingen
Leerplicht	Door gemeente zélf; de leerplichtambtenaren	Scholen signaleren afwezigheid
Milieu	Door de DCMR in een regionale gemeenschappelijke regeling	O.b.v. afspraken n.a.v. een werkplan van DCMR, Albrandswaard houdt wettelijke ondergrens aan
(Brand)veiligheid	Door de VRR in een regionale gemeenschappelijke regeling	O.b.v. afspraken met VRR, Albrandswaard houdt wettelijke onder-grens aan
Kinderopvang (kinderdagverblijven en 55 gastouders)	Inspectie wordt verricht door de GGD	De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor handhaving gemeente legt ook verantwoor-delijkheid af aan onderwijsinspectie

1.3 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is begrensd tot de gebieden RO/bouwen en wonen, APV, groen, leerplicht en knderopvang.
Zoals uit de definitie van het begrip Handhaving valt af te leiden bestaat handhaving niet zonder toezicht. De toezichtfunctie valt dus ook onder de scope van het onderzoek. Ten aanzien van de verschillende velden valt het volgende op te merken:

- M.b.t. het fysieke beleidsveld Ruimtelijke Ordening en Bouwen en Wonen kiest de RKC ervoor te focussen op de daadwerkelijke uitoefening van toezichts- en handhavingsacties. Het accent ligt dus op de vraag hoe het concrete bouw en woningtoezicht wordt uitgeoefend en niet op de kwaliteit van de ruimtelijke planningsactiviteiten.
  De onderzoeksperiode concentreert zich op de jaren 2008 – 2009.

- M.b.t. groenbeheer kiest de RKC ervoor te onderzoeken waarom ervoor is gekozen geen juridische basis voor handhaving te creëren, terwijl zich in het verleden in de gemeente wel hoog oplopende incidenten met name bij bomenkap hebben voorgedaan.

- M.b.t. de APV kiest de RKC ervoor met name te onderzoeken hoe de samenwerking en informatie-uitwisseling is geregeld tussen de handhavende functionarissen: de gemeentelijke Bijzondere Opsporingsambtenaren en de politie van Albrandswaard. Is er een goede onderlinge info-uitwisseling als basis voor doelmatig toezicht door verschillende disciplines in eenzelfde gebied?

- M.b.t. leerplicht kiest de RKC ervoor na te gaan of de handhaving doelmatig geschiedt en hoe de ingezette toezichtscapaciteit zich verhoudt tot de landelijke benchmark.

- M.b.t. kinderopvang gaat de RKC na of alert wordt gereageerd op de inspectierapporten van de GGD. Naar aanleiding van recente incidenten in het land is de problematiek zeer actueel. Het beleidsgebied wordt n.a.v. de wet O.K. uitgebreid met de peuterspeelzalen. Een wijziging van de gemeentelijke verordening wordt hiertoe voorbereid.

2. Toezicht en handhaving Ruimtelijke Ordening /Bouwen en wonen

2.1 Eerder onderzoek door de VROM-inspectie

Voor de beoordeling van het handhavingsbeleid op het gebied van bouwen en wonen van Albrandswaard door de RKC vormt het vrij recente onderzoek dat door de VROM-inspectie is gehouden een belangrijke bron. Het VROM-onderzoek is gehouden nadat de burgemeester en de Commissaris van de Koningin in 2007 hadden aangegeven belangstelling te hebben in een actueel beeld van de uitvoering van de VROM-taken in de gemeente. De inspectie heeft in september 2008 rapport uitgebracht.

De belangrijkste punten uit het VROM-rapport zijn:

- de ambtelijke capaciteit beschikbaar voor de VROM-taken wordt voornamelijk gericht op uitvoering en niet op strategie en programmering. In de uitvoering zet de gemeente voornamelijk in op het proces vergunningverlening en niet op toezicht en handhaving;
- de prioritering in de uitvoering is niet altijd even helder, er wordt op ad hoc-basis gewerkt;
- de programmering biedt onvoldoende inzicht in hoeveel menskracht en middelen nodig is om de VROM-taken uit te voeren, VROM is van mening dat in ieder geval voor toezicht en handhaving onvoldoende capaciteit beschikbaar is;
- de gemeente leek ten tijde van het onderzoek nog onvoldoende voorbereid te zijn op de toekomstige ontwikkelingen;
- het is zeer gewenst dat er een helder beleid komt waar visie en strategie aan elkaar worden gekoppeld; gebaseerd op een risico-inschatting moet er een goed beleid zijn ten aanzien van zaken die wel of niet worden uitgevoerd.

Over de afzonderlijke taakvelden maakt VROM de volgende opmerkingen:

Bestemmingsplannen	de ruimtelijke onderbouwing van omvangrijke projecten wordt als zwak beoordeeld daar relevante onderwerpen zoals externe veiligheid en risico's nauwelijks worden uitgewerkt;
Vrijstellingen	De gemeente toetst onvoldoende of aan de vereiste tijdelijkheid wordt voldaan ingevolge art 17 WRO; Bij overschrijding wordt niet gehandhaafd;
Toezicht en handhaving	Er is onvoldoende inzicht in de benodigde capaciteit voor een adequate uitvoering;
Nieuwe wet RO	de gemeente is kwetsbaar op het punt van deskundigheid, beleid, toezicht en handhaving;
Bouwen en brandveiligheid	Bij sloopvergunningen blijkt niet uit de dossiers dat bij asbest met gecertificeerde bedrijven wordt gewerkt; De gemeente is door de keuze voor een geringe inzet van personele capaciteit onvoldoende toegerust om handhavend te kunnen optreden bij constatering van overtredingen.

Naar aanleiding van de aandachtspunten van de VROM-inspectie zijn door Albrandswaard verbeteracties ingezet met betrekking tot de opmerkingen over de bestemmingsplannen, de vrijstellingen en de sloopvergunningen. De bestemmingsplannen zijn geactualiseerd en het

uitvoeringsbeleid m.b.t. vrijstellen en slopen is op orde gebracht. Vooral betreffende het personele aspect is aan de opmerkingen geen gevolg gegeven.

2.2 De huidige situatie

Door de RKC is de actuele stand van zaken onder loep genomen. Hieronder wordt een beeld geschetst van de huidige situatie.

De gemeentelijke verantwoordelijkheid op het gebied van toezicht en handhaving op bouwen en wonen houdt in dat B&W zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving na overtreding van wettelijk voorschrift. Tot 1 oktober 2010 gold als wettelijk kader de Woningwet art 100c. Deze wet schreef voor dat jaarlijks voornemens mbt handhavingstaak aan de raad kenbaar worden gemaakt, daarnaast moet verslag worden uitgebracht over het voorgaande jaar.

2.3 Organisatie van het handhavingsproces

Albrandswaard oefent tot op heden nog zelf toezicht en handhaving mbt RO/Bouwen en Wonen uit. Met de uitvoering van de WABO[2] en de samenwerkingsafspraken die hierover in BAR-verband worden gemaakt zal de organisatorische invulling gaan veranderen. Er zijn 4 plantoetsers bij Albrandswaard die binnen en buiten werken, in een verhouding 3:1.
Ivm de schaarse capaciteit is er gekozen voor in hoofdzaak toezicht houden op de bouwtechnische constructies (bij palen slaan, vloer storten en na voltooiing).

Voor de uitvoering van algemeen toezicht (illegale bouw) en mogelijk daaropvolgende handhavingsacties geldt het piepsysteem. Meldingen en klachten (vaak van omwonenden) komen binnen via Meldingensysteem Buitenruimte. Alle klachten en meldingen worden in behandeling genomen.

Uit de onderstaande tabel uit het geautomatiseerde bouwregistratiesysteem blijkt hoeveel aanvragen voor vergunningen naar soort er over de jaren 2008 en 2009 door de gemeente Albrandswaard zijn verleend.

Overzicht verleende bouwvergunningen 2008-2009		
Aantal verleende vergunningen	**2008**	**2009**
Lichte bouwvergunning	87	9
Reguliere bouwvergunning	89	62
Sloopvergunning	24	58
Sloopmelding	1	18
Aanlegvergunning	3	

N.B. Sinds de invoering van de omgevingsvergunning wordt niet meer gesproken over lichte en zware vergunningen: nu wordt onderscheid gemaakt in reguliere (een vergunning waar geen bijzondere aspecten in mee worden genomen) en een uitgebreide vergunning (door de

[2] Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Doel van de Wabo is een eenvoudigere en snellere vergunningverlening en een betere dienstverlening door de overheid op het terrein van bouwen, ruimte en milieu. De Wabo introduceert hiervoor de omgevingsvergunning

omvang van de bouw of andere bijzondere omstandigheden is het noodzakelijk bijzondere eisen te stellen in de vergunningverlening).
De gemeente registreert in het klachten- en meldingensysteem voor de burgers niet specifiek op meldingen die te maken hebben met bouwen en wonen. Uit de aangeleverde overzichten van de meldingen voor 2008 en 2009 is niet te achterhalen wat de reactie en besluitvorming is geweest op meldingen over illegale bouw e.d.

2.4 Ondersteunende systemen Bouwen en Wonen

Er zijn verschillende systemen in gebruik die ieder voor zich een deel van de handhavingsinformatie bevatten:

- BWT, hierin worden van oudsher bouwvergunningen geregistreerd en gevolgd tot aan de gereedkoming van de bouw. Hierin staan de toezichtsmomenten tijdens de bouw aangegeven: deze moeten worden aangevinkt als "afgehandeld" voordat, naar aanleiding van een proces verbaal waarin vastgelegd is dat de bouw conform vergunning is afgeleverd, een aanvraag in BWT kan worden afgerond.
- OVX4ALL, dat een schil om BWT heen vormt, om het verlenen van de omgevingsvergunning mogelijk te maken. Aparte vergunningen bestaan in feite niet meer na de invoering van de WABO, de omgevingsvergunning verenigt alle vroegere aparte vergunningen tot één vergunning, waarin bijv. ook de "oude" milieuvergunning is opgegaan.
- Verseon, een postregistratiesysteem, dat documenten in zaken kan onderbrengen. Documenten worden niet altijd als dossier aan elkaar gekoppeld, waardoor op dit moment niet alle handhavingsdocumenten betreffende één zaak tot één elektronisch dossier kunnen worden samengevoegd. Een handhavingsdossier wordt door één medewerker apart in Word-mappen vastgelegd.
- Het meldingensysteem, waarin in zijn algemeenheid klachten en aard van meldingen worden geregistreerd. Klachten die te maken hebben met bouwen zijn niet apart herkenbaar. Het systeem heeft nut voor voortgangsbewaking van de afhandeling.

2.5 Het handhavingsproces

Een eventueel handhavingstraject kan, zoals eerder gesteld, worden ingezet door meldingen van derden, een constatering van een BOA of een bouwplantoetser bij toezichtmomenten of een afwijking tussen geregistreerde gegevens en de werkelijkheid door afnemers van de BAG, zoals bijv. de Belastingsdienst voor het vaststellen van de OZB.

Een eventuele afwijking wordt gemeld aan de beleidsmedewerker RO, die een constateringsbrief aan de vergunninghouder schrijft waarin de afwijking aangegeven wordt en de vergunninghouder verzocht wordt contact op te nemen met de gemeente.

In een informeel gesprek (mediation) tussen de gemeente en de vergunninghouder worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de afwijking wordt opgeheven.
Indien de vergunninghouder niet van zins is op informele wijze mee te werken aan een opheffing van de afwijking, wordt een advies aan het College gegeven voor een vorm van bestuursdwang. Het college kan een dwangsom opleggen.

Normaal gesproken is een bemiddelingsgesprek voldoende om de vergunninghouder tot herstel van de afwijking te brengen. Een dwangsom wordt zelden opgelegd, in 2010 één maal, met succes. De RKC juicht deze werkwijze overigens uit het oogpunt van administratieve lastenvermindering en gemak voor de burger toe.

Door ziekte van de beleidsmedewerker RO heeft er van het 1e kwartaal 2009 t/m het 2e kwartaal 2010 in algemene zin geen handhaving plaatsgevonden. Er is in die periode wel een uitzendkracht ingezet. Deze is echter specifiek ingezet voor projectmatige aanpak van handhavingszaken in het gebied Buytenland Rhoon.

2.6 Rechtmatigheid

Daar waar in een enkel geval wel handhaving heeft plaatsgevonden is door de RKC nagegaan of dit rechtmatig is geschied. In het jaar 2009 is eenmaal bezwaar ingediend tegen een opgelegde last onder dwangsom tot verwijdering van een caravan en een woonwagen. Na een informeel overleg is dit bezwaar ingetrokken.

In het jaar 2010 is driemaal bezwaar ingediend in handhavingszaken of daaraan gelieerde zaken. Het eerste geval betrof een bezwaar tegen het opleggen van maatwerkvoorschriften aan een horeca-instelling. De bezwaarmaker was van mening dat onvoldoende maatwerkvoorschriften waren opgelegd. Ook dit bezwaar is na een informeel overleg ingetrokken. Een aan handhaving gelieerde zaak betrof het bezwaar tegen de afwijzing van een bouwvergunning voor een hekwerk met toegangspoort. De aanvraag voor deze vergunning was gedaan naar aanleiding van een ingezet handhavingstraject. Dit bezwaar is ongegrond verklaard. De derde zaak heeft onlangs gespeeld en betreft een bezwaar tegen de last onder dwangsom tot ontruiming van gemeentegrond. Deze grond was in strijd met het bestemmingsplan in gebruik als tuin. Hierin heeft het college nog geen besluit genomen, maar de bezwaarcommissie heeft geadviseerd tot ongegrondverklaring. Het ligt in de lijn der verwachting dat het college dit advies zal opvolgen.

2.7 Perspectief op verbetering

Met het hoofd Bouwen en Wonen is de huidige stand van beleid en uitvoering betreffende Bouwen en Wonen doorgenomen. Hieruit is op te maken dat de invoering van de Basis Administratie Adressen en Gebouwen (BAG) een impuls is voor het op orde brengen van een deel van de acties die in het rapport van de VROM-inspectie naar voren komen. Het betreft dan voornamelijk het opschonen van de gemeentelijke gegevens.

Alle gemeenten dienen per 1 januari 2011 op de BAG te zijn aangesloten. Voor Albrandswaard is de aansluiting inmiddels gerealiseerd per 30-11-10. De BAG is een belangrijk onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Met dit stelsel verbetert de overheid haar dienstverlening door belangrijke gegevens over onder andere personen, bedrijven en gebouwen binnen de overheid te delen. Over een paar jaar hoeft de overheid daardoor veel gegevens nog maar één keer op te vragen en op te slaan en maakt zij verder gebruik van eerder en elders opgeslagen gegevens. Het Kadaster is de formele registratiehouder van de BAG, maar is voor de correcte gegevens afhankelijk van gemeentelijke input. De BAG geeft de werkelijkheid, de feitelijke situatie weer, zonder inzicht in of iets wel of niet vergund is. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om ervoor te zorgen dat de werkelijkheid overeenkomt met datgene wat er vergund en geregistreerd is.

Op dit moment worden de achterstallige wijzigingen uit 2010 aangebracht in de BAG: de database wordt up-to-date gemaakt. De BAG geeft te allen tijde de realiteit weer, hetzij vergund, hetzij zonder vergunning. Een koppeling met het gemeentelijk BWT-systeem wordt gerealiseerd nadat de BAG up-to-date is gemaakt. Met het ministerie is afgesproken dat op 1 januari 2011 de BAG up-to-date is, dat op 1 april a.s. de bouwjaren zijn ingevuld en dat op 1 juli alle vergunningen in onderzoek zijn afgerond.

Zolang de gemeente geconstateerde verschillen nog moet uitzoeken wordt de kwestie in onderzoek gehouden. Uitzoektermijnen kunnen worden verlegd als hiertoe expliciet wordt besloten: anders geldt de afgesproken einddatum met het Ministerie.

Als eenmaal de verschillen tussen BAG en werkelijkheid zijn opgelost, wordt de BAG up-to-date gehouden door de jaarlijks te nemen luchtfoto's over de pandkaart te leggen en te handhaven op de verschillen. Daarnaast is een andere bron voor de start van handhavingstrajecten: de afnemers van de BAG-gegevens, bijv. de Belastingdienst. Deze kan op grond van de BAG een constatering doen van een afwijking tussen de geregistreerde gegevens en de werkelijkheid: daaruit volgt een handhavingstraject.

2.8 BAG en de gevolgen voor de werklast

Een extra werklast voor de handhavingstrajecten wordt door het afdelingshoofd verwacht nadat in het kader van het op orde brengen en houden van de BAG nieuwe luchtfoto's zijn vergeleken met de pandkaarten. Doordat de afwijkingen die daar geconstateerd worden ontstaan zijn in de periode vóór 2011 zal er een groot aantal handhavingstrajecten ingezet moeten worden. Zaken die eerder niet zijn gezien, komen dan boven water voor het nemen van actie.

Daarna wordt, door de verplichte jaarlijkse vergelijking van de luchtfoto's en de pandkaarten de handhaving teruggebracht naar alleen mogelijke trajecten die binnen een periode van maximaal een jaar zijn ontstaan. Met andere woorden: als de opschoning eenmaal achter de rug is dan is de werklast te overzien.

2.8.1 SVHW

Er bestaat een Samenwerkingsverband Vastgoedinformatie Heffing en Waardebepaling (SVHW). Albrandswaard is hierbij aangesloten voor de uitvoering van WOZ-heffing en –inning e.d. De SVHW geeft voor haar leden ook uitvoering aan de BAG en zij houdt de BAG-registratie voor haar leden bij en beheert deze. Ook op het gebied van ICT faciliteert zij de aangesloten gemeenten.

Binnen de gemeente Albrandswaard is tijdens de invoering van de BAG veelvuldig overleg en contact geweest met de SVHW over mogelijke ondersteuning. Het was voor de SVHW moeilijk de gemeente de juiste gegevens te leveren. De SVHW maakte gebruik van bestanden die niet aan elkaar gekoppeld waren en het beheer ervan was kwetsbaar.

Daarnaast was de efficiëntie-winst klein: de gemeente zal altijd zelf de gegevens door moeten geven aan de beheerder van de BAG.

Gelet op het geringe voordeel wat Albrandswaard zou hebben bij uitbesteding van werkzaamheden op het gebied van de BAG aan de SVHW is dit geen reële optie.

2.9 Proces van terugmelding

Het proces van afhandeling van terugmeldingen op de BAG brengt ook structureel extra werk met zich mee. Dit terugmeldproces is wettelijk verplicht voor afnemers van de BAG-gegevens (denk aan gemeentebelastingen, Sociale Zaken) en leidt voor de BAG-beheerder tot het instellen van een onderzoek naar de juistheid van de BAG-gegevens. Het terugmelden is ingevoerd om de kwaliteit van basisregistraties te verhogen en het stelsel van basisregistraties zelfreinigend vermogen te geven.

In dat kader is het interessant voor Albrandswaard of de BAG als op zichzelf staande basisregistratie is ingevoerd binnen Albrandswaard, of dat deze in samenhang met andere basisregistraties als de GBA, Kadaster, WOZ wordt beheerd.

2.10 WABO

Met de komst van de WABO staan er voor Albrandswaard de nodige veranderingen voor de deur. Uit het overleg met Barendrecht en Ridderkerk zullen nieuwe samenwerkingsafspraken naar voren komen en er is kans om de handhaving te verbeteren. De RKC merkt daarbij op dat in het kader van de WABO nog steeds sprake is van de oprichting van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) die de handhavingstaken van gemeenten moeten gaan uitvoeren. Om die reden is er op voorhand geschrapt in de toeziende verantwoordelijkheid van de gemeenteraad in de Woningwet, maar is er nog vanwege politieke gevoeligheden geen bepaling voor teruggekomen in de WABO. Totdat er in de WABO nieuwe wettelijke richtlijnen zijn, zijn de gemeenten (e.a.) zelf verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. Vooralsnog is de RUD voor de versterking op het gebied van Bouwen en Wonen voor Albrandswaard geen optie daar deze (DCMR) zich nu concentreert op milieutaken.

2.11 Conclusie RKC Ruimtelijke Ordening/Bouwen en Wonen

Over de uitvoering van het takenpakket van de afdeling Bouwen en Wonen in Albrandswaard zijn de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen. Naast de bevindingen van de RKC zijn er door de VROM-inspectie kritische opmerkingen gemaakt die tevens uitgebreid gedocumenteerd zijn. Deze behoeven door de RKC geen herhaling. De VROM-kritiek heeft voor wat betreft de inhoudelijke opmerkingen tot verbeteringen geleid.

Voor het uitvoeren van verbeteracties zijn in het verleden geen extra middelen uitgetrokken. Het gevolg van de schaarste is dat er binnen de betreffende afdeling niet aan wettelijke verantwoordingseisen is voldaan en in het werk prioriteit is gelegd bij het vergunningproces van nieuwbouw en verbouw (en de met de vergunningverlening samenhangende toezichtsmomenten). Toezicht op illegale situaties en handhaving vindt ad hoc plaats. Er wordt alleen ingegrepen bij overlast, bij meldingen van omwonenden en naar aanleiding van opvallende incidentele waarnemingen.

Het financieel perspectief van de gemeente voor de komende jaren is weinig gunstig. Dit aspect, maar ook de ontwikkelingen op het gebied van wetgeving (WABO) en de steeds hogere eisen op het gebied van basisregistraties, nopen tot de conclusie dat voor oplossingen moet worden ingezet op schaalvergroting en het uitdiepen van de samenwerking met andere gemeenten. Andere gemeenten zijn hierin voorgegaan.

Albrandswaard heeft naar aanleiding van de Basisadministratie Adressen en Gebouwen de eerste verbeterslagen gemaakt, maar het verder opzetten van een efficiënt beheer van alle basisadministraties, de samenhang daarin, het verbeteren van toezicht en handhaving op basis van nieuwe inzichten (risicobenadering) en het verminderen van de kwetsbaarheid van de relatief krappe formatie zal de gemeente, gegeven de beperkte middelen, niet op eigen kracht gaan lukken. De door middel van rijkswetgeving (basisadministraties) afgedwongen structurele verbeteringen, zoals de jaarlijkse luchtfoto's op basis waarvan actie genomen moet worden, verzwaren het takenpakket. Het is een taak voor het college om hier, gegeven de beschikbare middelen, oplossingen voor te vinden.

2.12 Bevindingen en aanbevelingen

Bevindingen:

- De gemeentelijke nota handhavingsbeleid dateert van 5 april 2005 en is ter kennisname aan de raad gestuurd. Door het College is geen prioriteit gegeven aan het uitoefenen van toezicht. Door de VROM-inspectie wordt erkend dat de beschikbare formatie van de afdeling Bouwen en Wonen zeer krap is. Een systematische rapportage over voornemens en prestaties heeft de verantwoordelijke afdeling aan college (en raad) dan ook niet kunnen leveren.
- De werkprocessen voor vergunningverlening worden goed geautomatiseerd ondersteund. Echter de systemen bestrijken deelgebieden en ondersteunen niet het gehele handhavingsproces van begin tot eind. Dit leidt ertoe dat voor een systematische dossieropbouw en voortgangsbewaking extra slagen moeten worden gemaakt waarvoor onvoldoende personele administratieve capaciteit beschikbaar is.
- De beschikbare personele capaciteit van de bouwplantoetsers noodzaakt tot prioriteitstelling die tot uiting komt bij voornamelijk toezicht houden bij nieuwbouw en verbouw. Alleen bij klachten en meldingen wordt in andere gevallen door de bouwplantoetsers (en eventueel de boa's) gereageerd.
- In Albrandswaard wordt in hoofdzaak n.a.v. klachten en meldingen op het gebied van bouwen gehandhaafd. Dit wordt veroorzaakt door de kwetsbare en krappe personele bezetting. De beheersing van het handhavingsproces is ondergebracht bij een solofunctie en is daarmee zeer kwetsbaar.
- De prioriteit ligt voor het uitoefenen van toezicht bij nieuwbouw en verbouw. Problemen wordt bij voorkeur opgelost door middel van bemiddeling. Zolang het neerzetten van illegale bouwsels niet leidt tot klachten en meldingen van omwonenden, is de kans op ingrijpen klein.
- In het enkele geval dat er daadwerkelijk tot handhaving wordt overgegaan, geschiedt dit op rechtmatige wijze.
- Door de verplichte invoering van de Basis Administratie Adressen en Gebouwen wordt de gemeente nu geconfronteerd met het jarenlang niet op orde houden van de administratieve en ruimtelijke gegevens. De noodzakelijke opschoning die nu ter hand genomen is, betekent een extra werklast voor de afdeling. Echter bij onvoldoende oppakken van de achterstand en het wegwerken van verschillen zal de gemeente voortdurend achtervolgd bliiven worden door de onvolkomenheden.

Aanbevelingen:

- Richt in het systeem Verseon een handhavingsproces in zodat alle relevante documenten samengevoegd kunnen worden tot één elektronisch dossier
- Voor de beperkte formatie van Albrandswaard kan samenwerking voor het beheren van basisadministraties met andere gemeenten een oplossing bieden.
- Andere gemeenten in de regio (bij voorbeeld Maassluis) hebben het beheer van de BAG reeds aan een buurgemeente uitbesteed.
- Zolang Albrandswaard zelf nog de verantwoordelijkheid draagt, kunnen voor het vinden van een middenweg tussen het uitvoeren van een pro-actief handhavingsbeleid en de beschikbare schaarse personele capaciteit criteria worden gesteld om tot een selectievere inzet op basis van steeds geactualiseerde risicoprofielen te komen. Daarmee kan ook pro-actief toezicht worden gehouden. Daarnaast kan het ook een hulpmiddel zijn bij het bepalen van prioriteit bij meldingen/klachten.

3.1 De huidige situatie

Door de afdeling onderhoud openbare ruimte werken ca 40 FTE, verdeeld in beheer: 15 FTE en uitvoering (grijs en groen) ca. 25 FTE. Daarnaast vindt er uitbesteding aan derden plaats. Er wordt gewerkt aan de hand van bestekken en op regiebasis.

Door de raad is op 4 maart 2009 het Groenbeleidsplan 2009-2019 vastgesteld. Een aantal acties uit het groenbeleidsplan is nog niet van de grond gekomen. Dit betreft het instellen van een groenfonds om door de jaren heen de kwaliteit van het openbaar groen te kunnen verbeteren. Aan het in het beleidsplan voorgenomen bomenstructuurplan is men nog niet toegekomen.

Het groenbudget is de laatste jaren voortdurend aan bezuinigingen onderhevig. De deskundigen van de afdeling Groen maken zich zorgen over het teruglopen van de kwaliteit van het openbaar groen.

De inzet van het huidige college is dat de burgers en bedrijven zelf meer verantwoordelijkheid gaan dragen voor het (groen)beheer. Hierin past het uitwerken van een adoptiebeleid waar bedrijven samen met de gemeente infrastructurele voorzieningen oppakken, zoals de adoptie van rotondes. Voor het verwerven van draagvlak voor een dergelijke beleidsbenadering is een goede communicatie met de betrokken partijen een voorwaarde voor succes.

3.2 Situatie toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving op het gebied van groen is nauwelijks mogelijk daar geen totaalinzicht en –overzicht bestaat in het gemeentelijk eigendom versus het particulier eigendom en/of in het verleden gemaakte afspraken over gebruik en/of verhuur. Er is nooit een systematisch archief aangelegd of een eigendomskaart gemaakt.

Een actie op bijvoorbeeld inpikgroen door bewoners kan derhalve niet aan de hand van een overkoepelend kaartbeeld worden uitgevoerd. Handhavingsacties bij bijvoorbeeld

overlastmeldingen kunnen alleen perceelsgericht worden uitgevoerd. Dan moet bij het kadaster worden opgevraagd hoe de eigendomsverhoudingen liggen.

Gelukkig bestaat bij de verantwoordelijke afdeling het beeld dat er geen buitensporig misbruik door de burgers wordt gemaakt van het gebrek aan toezicht op groengebied. Bij hinderlijke situaties wordt naar aanleiding van klachten en meldingen wel ingegrepen. Dit komt echter weinig voor.

3.3 De bomen in Albrandswaard

In het kader van de uitvoering van het groenbeleid en handhaving van eigen voorschriften heeft de RKC aandacht besteed aan de boomkap-incidenten Dorpsdijk en Rijsdijk. Dit heeft de gemeente in het verleden in de pers veel stof doen opwaaien en de gemeente negatieve publiciteit opgeleverd.

Achteraf gezien is het gebrek aan communicatie met de bewoners over het (onverwacht) kappen van bomen met een hoge landschappelijke waarde de belangrijkste oorzaak geweest voor het rumoer dat is ontstaan. Formeel was er geen beletsel om tot het kappen van bomen over te gaan daar Albrandswaard geen kapverordening kent. Bomen met een natuurhistorische of landschappelijke waarde zijn dus niet beschermd.

Naast de steken die men heeft laten vallen rond communicatie met bewoners speelde destijds het gebrek aan kennis. De oude kastanjes aan de Dorpsdijk werden gekapt wegens het constateren van een bloedingsziekte. Deze constatering leidde tot een rigoureus ingrijpen. Op dit moment is de kennis om de ziekte op andere wijze te bestrijden wel aanwezig.

Na het incident hebben bewoners zich verzameld in een groep "bomenridders". Deze groep wordt steeds vaker betrokken bij voornemens tot kap van bomen. Dit om dergelijke incidenten in het vervolg te voorkomen.

Een ander incident betrof de bomenkap op de Rijsdijk. Deze bomen waren eigendom van het Waterschap. Dit orgaan stond eveneens formeel in zijn recht tot kap over te gaan, daar er geen gemeentelijke kapverordening is. Een vergunning was voor het waterschap dus niet nodig. Iedereen mag elke boom in eigendom nu zelf omzagen. Ook hier schoot de communicatie met de bewoners tekort.

Tijdens het onderzoek is aan de RKC aangegeven dat de verantwoordelijke afdeling op korte termijn de criteria die aangeven of een boom wel of niet op de beschermde bomenlijst komt definitief wil hebben. Daarnaast zullen criteria worden opgesteld die aangeven of een beschermde boom wel of niet gekapt mag worden op basis van een vergunning. Binnen dit traject zullen ook de sancties, zoals herplantplicht en/of het betalen van een dwangsom, worden vastgelegd.

In het derde kwartaal 2011 zullen de bomen in kaart zijn gebracht die in aanmerking komen voor de beschermde bomenlijst. Dit betekent een inventarisatie van gemeentelijke bomen, particuliere bomen en bomen van derden op gemeentelijk grondgebied. De inventarisatie van met name de laatste twee categorieën is een complex proces.

Bevindingen:

Er vindt op groengebied geen systematisch toezicht en/of handhaving plaats. Uitvoering hiervan zou ook moeilijk gaan daar de gemeente niet beschikt over een totaalinzicht in gemeentelijke en particuliere eigendomsgrenzen en in het verleden gemaakte afspraken over gebruik. Het kan goed zijn dat inmiddels incidenteel door verjaring eigendom van de gemeente is overgegaan. Geluk bij ongeluk is dat de inwoners volgens de ambtenaren die de buitenruimte kennen niet op grote schaal misbruik maken van het gebrek aan systematisch toezicht. De gemeente grijpt wel in bij overlastmeldingen.

Aanbevelingen:

- Andere gemeenten (Delft) hebben in het verleden een generaal pardon-actie (door middel van een luchtfoto) ondernomen om in één keer de administratie op te schonen. Het is aan de gemeente om te onderzoeken of een dergelijk initiatief voor Albrandswaard navolging verdient.
- Daarnaast verdient het aanbeveling om systematisch de in het verleden afgesloten huur- en pachtovereenkomsten tussen gemeente en particulieren en bedrijven in kaart te brengen.
- In een groene gemeente als Albrandswaard zou het bomenbeleid goed op orde moeten zijn. De bomen liggen de bewoners nauw aan het hart getuige de incidenten die zich in het verleden hebben voorgedaan. Aan de goede voornemens op bomengebied wordt door de ambtenaren gewerkt. Aanbevolen wordt er bestuurlijk op toe te zien dat voorschriften, procedures, criteria en inventarisaties uiterlijk dit jaar zijn afgerond en aan de burgers zijn kenbaar gemaakt.

4. Onderzoek en bevindingen toezicht en handhaving APV

4.1 De huidige situatie

Voor de naleving van de voorschriften van de Algemene Plaatselijke Verordening heeft Albrandswaard een eigen formatie van Bijzondere Opsporings Ambtenaren (BOA's) beschikbaar. De formatie bestaat uit 4 personen (1x 40uur, 2x 36 uur, 1x 24uur), 2 medewerkers hebben opsporingsbevoegdheid en mogen verbaliseren; de andere 2 medewerkers moeten nog worden beëdigd. De werktijden van de BOA's zijn: 06.00 – 21.00 u, er wordt gewerkt in koppels, in principe worden alle wijken elke dag aangedaan.

De gemeente is verantwoordelijk voor het voorstellen van de bevoegdheden van de boa's, justitie moet dit goedkeuren. Er wordt gehandhaafd/geverbaliseerd bij overlast zoals hinder van honden- en paardenpoep, vroegtijdig/verkeerd aanbieden huisvuil, illegale reclame, illegaal geplaatste voertuigen, overlast openbare weg, wildkamperen, milieuovertredingen en overhangend groen. Interventies vinden bijvoorbeeld ook plaats bij uit de hand lopende burenruzies en jeugdoverlast. In het recent vastgestelde plan van aanpak Jeugd & Overlast wordt aan een goede samenwerking en informatieuitwisseling tussen BOA en politie prioritieit gegeven.

Voor het toezicht op de horeca bestaat reeds een heldere taakverdeling tussen BOA (gemeente) en de politie. In een zogenaamd handhavingsarrangement is beschreven wie welke actie neemt naar aard en zwaarte van de overtreding.

4.2 Formeel kader

Een formeel beleidskader Handhaving voor het werk van de BOA's is door de raad vastgesteld op 30 november 2009. De kadernota handhavingsbeleid (Vogel consultancy, sept 2009) schetst het theoretisch kader en geeft prioriteiten aan.

Een relatie tussen het theoretisch kader en de werkpraktijk is er volgens de BOA nauwelijks. Als er overtredingen zijn, worden deze opgevolgd. Dan is niet aan de orde of dit een 1e of een 2e prioriteit is.

Alle klachten/meldingen worden in behandeling genomen, elke klacht/melding krijgt een nummer, via het systeem wordt teruggerapporteerd over de afhandeling en eventueel gerappelleerd. Naast de klachten en meldingen die via het systeem worden aangereikt, worden kwesties opgepakt die tijdens het surveilleren aan het licht komen.

De cijfers over 2010 geven een beeld over het werk van de boa's (over 2009 zijn slechts de cijfers over het eerste half jaar beschikbaar):

Aard melding	Aantal
groenoverlast	4
hondenpoep	59
paardenvijgen	20
parkeerproblemen	6
vuilnis	36
milieu	1
overige/algemeen[3]	129

4.3 Samenwerking BOA en politie

Er hebben zich in het verleden incidenten voorgedaan waaruit bleek dat de samenwerking tussen de BOA en de politie stroef verloopt. De BOA's voelen zich onvoldoende veilig bij hoogoplopende conflicten. Om de samenwerking BOA's/politie te verbeteren, is inmiddels een convenant opgesteld. In januari 2011 is hiermee door de burgemeester en de districtchef ingestemd.

4.4 Inhoud convenant

In het convenant worden afspraken gemaakt over de uitwisseling van persoonsgegevens en uitwisseling van informatie die een effectieve aanpak van overlast mogelijk maakt. Ondersteuning en beveiliging van de BOA door middel van goede communicatie-apparatuur is hierin niet geregeld en is nog een punt van aandacht.

Alleen de wijk Rhoon Noord kent een buurtpreventieteam, de aanwezigheid van een dergelijk team heeft een positief effect op de veiligheid van de wijk. Zo is het aantal inbraken gezakt. In de andere wijken van Albrandswaard bestaat geen belangstelling voor de oprichting van een buurtpreventieteam.

Bevinding:
Met het convenant is een goede eerste stap gezet in het verbeteren van de samenwerking tussen BOA en politie. Een goede wederzijdse bereikbaarheid is een punt van aandacht voor de verdere verbetering van de samenwerking.

Aanbeveling:
N.v.t.

[3] Dit betreft een restcategorie van allerhande zaken als overlast hangjongeren, geluid, graffiti, vernielingen e.d.

5. Onderzoek en bevindingen toezicht en handhaving Leerplicht

5.1 De huidige situatie

De handhaving van de Leerplichtwet 1969 geschiedt binnen Albrandswaard door 2 leerplichtambtenaren. De formatie bedraagt 1,3 FTE. De beschikbare capaciteit is hoger dan de Ingrado-norm (1 : 3800) van de brancheorganisatie van leerplichtambtenaren. De continuïteit is met 2 personen verzekerd en de ambtenaren verrichten ook de leerplichtadministratie en applicatiebeheer. Het werkproces Leerplicht wordt ondersteund door een Centric-applicatie. Er vindt koppeling met het GBA plaats. De schoolinschrijvingen worden nog per post ontvangen.

5.2 Opvolging signalen en verantwoording

De signalen voor het in actie komen door de leerplichtambtenaar komen af van de scholen (relatief verzuim) of van het verzuimloket van de IB-groep.

Alle signalen worden opgevolgd. In een jaarverslag wordt nauwkeurig verantwoording afgelegd over de activiteiten.

Naast de cijfermatige verantwoording worden in het jaarverslag over het schooljaar 2009 – 2010 acties aangegeven als de vertaling van de nieuwe ambtsinstructie naar A'waard, deelname A'waardse jongeren aan projecten ten behoeve van een startkwalificatie en beleid vaststellen voor hanteren stopzetten kinderbijslag bij verzuim.

De leerplichtambtenaren hebben verbaliserende bevoegdheid en zijn gemandateerd door B&W voor het nemen van besluiten ingevolge de leerplichtwet. De leerplichtambtenaren handelen zelf bezwaarschriften af. Het bezwaar wordt behandeld door de collega die niet het oorspronkelijke besluit heeft genomen.

De leerplichtambtenaren hebben zitting in het zorgnetwerk (GOSA-overleg), multiproblematiek kan daar aan de orde komen.

Samenwerkingsmogelijkheden in BAR-verband worden voorzichtig verkend. De leerplichtambtenaren zien daar voordelen van in, mits het voor de Albrandswaardse schoolgaande jeugd herkenbaar blijft dat de gemeente Albrandswaard de verantwoordelijkheid heeft.

Bevinding:
De handhaving van de leerplichtwet is goed geregeld. Met de scholen is een goed contact, alle signalen worden opgevolgd en jaarlijks vindt een keurige verantwoording plaats van acties en activiteiten.

Aanbeveling:
N.v.t.

6. Onderzoek en bevindingen toezicht en handhaving Kinderdagverblijven

6.1 De huidige situatie

Jaarlijks stelt het college een verslag op van alle toezicht- en handhavingstaken die in het voorafgaande kalenderjaar op basis van de Wet kinderopvang in de gemeente zijn verricht. Het verslag wordt door de Inspectie van het Onderwijs gebruikt om de minister zo goed mogelijk te informeren over de lokale ontwikkelingen in de kinderopvang. Het verslag dient zowel als toezichtinformatie als beleidsinformatie om het jaarlijkse rapport "Landelijk Oordeel Kinderopvang" op te stellen.

In het verslag over het jaar 2009 komen de volgende zaken naar voren:

- De gemeente heeft vijf locaties met dagopvang, elf met buitenschoolse opvang en één gastouderbureau en ca. 60 gastouders. In 2009 zijn twee nieuwe voorzieningen buitenschoolse opvang gestart (De Fanfare van Jip en Janneke b.v. en BSO Carla van Gameren) en is een gastouderbureau gestopt (Yash).
- Het totaal aantal beschikbare kindplaatsen voorschoolse educatie in de gemeente bedraagt 609 waarvan 329 in kinderdagverblijven en 280 in peuterspeelzalen.
- De GGD heeft in 2009 de vijf kinderdagverblijven, tien locaties voor buitenschoolse opvang en één gastouderbureau geïnspecteerd.
- De kindercentra voldoen aan de meeste kwaliteitseisen. In vier gevallen is door de GGD een advies tot handhaving aan de gemeente gegeven, maar wel met de opmerking dat het betreffende kindercentrum maximaal een jaar de tijd kreeg om de geconstateerde hiaten te verhelpen. Uit nieuwe inspecties op deze locaties in het eerste kwartaal 2010 blijkt dat de kindercentra hieraan hebben voldaan.

De gemeente heeft naar aanleiding van de adviezen van de GGD in 2009 geen maatregelen tot handhaving uitgevoerd.

Naar aanleiding van recente ernstige incidenten in kinderdagverblijven in Amsterdam zijn gemeenten extra alert op hun handhavende verantwoordelijkheid. Over de actuele situatie in Albrandswaard heeft de verantwoordelijk wethouder een extra rapportage voor de raad laten opstellen. De inhoud van het bericht van 9 februari 2011 geeft geen reden tot zorg. Eén van de kindercentra voldoet niet helemaal aan alle kwaliteitsnormen en bij twee andere zijn er lichte overtredingen. Geen van de overtredingen bij de centra brengen de veiligheid en/of gezondheid van de kinderen in gevaar.

Bevinding:
De onderwijsinspectie houdt goed vinger aan de pols over de toezicht en handhavingstaken op de kinderopvang die in samenwerking tussen gemeente en GGD worden uitgevoerd. Grote bijzonderheden doen zich niet voor.

Aanbeveling:
N.v.t.

7. Conclusies en aanbevelingen RKC handhavingsbeleid

7.1 Conclusie

- Albrandswaard kent geen integraal toezichts- en handhavingsbeleid. Uitvoering van toezichts- en handhavingsactiviteiten van de afzonderlijke beleidsgebieden waar de gemeente verantwoordelijkheid voor draagt, geschiedt door middel van het maken van afspraken met andere uitvoerende organisaties op basis van gemeenschappelijke regelingen waarbinnen de gemeente participeert of door de gemeente zelf.
- Daar waar de afspraken met derden (VRR, DCMR, GGD e.d.) zijn gemaakt, is het wettelijk minimum als norm gesteld: hiermee is de primaire veiligheid en gezondheid van de burgers van Albrandswaard verzekerd.
- Op de gebieden waar de gemeente zelf het toezicht en handhaving uitvoert (bouwen, wonen, groen, openbare orde, leerplicht) is de conclusie dat met name in het fysieke domein (bouwen, wonen, groen) toezicht en handhaving voornamelijk op ad hoc basis geschiedt.
- Oorzaken van het ontbreken van een structurele aanpak en de ad hoc uitvoering binnen het fysieke domein zijn:
    - het ontbreken van voldoende middelen;
    - de krappe formatie,;
    - gebrekkige systemen (bouwen en wonen);
    - en/of het niet structureel op orde houden van gegevens (bouwen, wonen en groen).
- De gemeente reageert in het fysieke domein wel adequaat bij klachten, meldingen en bij overlastgevende situaties. Dit gegeven in combinatie met de (ambtelijke) inschatting dat de burgers weinig misbruik maken van de ruimte en toekomstige verbeteringen naar aanleiding van nieuwe wettelijke verplichtingen leiden tot de conclusie dat de zaken binnen het fysieke domein niet uit de hand zullen lopen.
- De uitvoering van de leerplichtwet is een compliment waard.
- Ook op het gebied van toezicht en handhaving op voorschriften betreffende kinderdagverblijven zijn de bevindingen positief.
- Voor het toezicht en de handhaving van de regels op het gebied van openbare orde is in de samenwerking tussen de gemeentelijke boa's en de politie verbetering te verwachten door de verbeterde informatieuitwisseling. De fysieke onderlinge communicatie op straat is een aandachtspunt. Er heeft zich een incident voorgedaan waarbij de BOA de GSM moest gebruiken om de politie op te roepen.

7.2 Aanbevelingen RKC

Voor het vertrouwen van de burgers van Albrandswaard in de gemeente is het van belang dat wordt toegezien op de naleving van wetten en regels en er bij overtreding ook handhaving plaatsvindt.

Met name in het fysieke domein waar de gemeente zelf de uitvoering heeft georganiseerd, beveelt de RKC de volgende verbeteracties aan:

- Gegeven de huidige financiële situatie van de gemeente en de zwaardere (wettelijke) eisen om (fysieke) basisgegevens op orde te hebben en houden, beveelt de RKC aan om het gebied van toezicht op bouwen en wonen en beheer basisregistraties de samenwerking met andere gemeenten te zoeken. Meer integraliteit, verbeterde uitvoering, adequater beheer van systemen, vermindering kwetsbaarheid kan worden bereikt door schaalvergroting en daarmee een efficiënte inzet van middelen.
- Om een kwaliteitsslag te maken op de in het verleden gebrekkig bijgehouden gegevens beveelt de RKC een generaal pardon-actie te overwegen en op voor- en nadelen te onderzoeken. Een dergelijke actie biedt de mogelijkheid om in één keer schoon schip maken door het al dan niet legaliseren van illegale bouw, inpikgroen e.d. in combinatie met het op orde brengen van de gemeentelijke eigendoms-, huur- en pachtgegevens.
- Op het gebied van groen, bomen en duidelijkheid over eigendomsverhoudingen beveelt de RKC dat uiterlijk dit jaar de voorschriften, procedures en criteria op orde zijn gebracht en aan de burgers zijn gecommuniceerd.
- Op het gebied van de samenwerking tussen de politie en de BOA's beveelt de RKC aan om als vervolg op het samenwerkingsconvenant en informatie-uitwisseling te onderzoeken hoe tot een verbeterde directe communicatie tijdens het werk kan worden gekomen.

Bijlage : geraadpleegde documenten

Onderstaande documenten zijn voor het onderzoek geraadpleegd.

Interne documenten, t.w. alle documenten die (mede) ten behoeve van de gemeente Albrandswaard zijn opgesteld:

- Jaarverslag 2009, Commissie voor bezwaar- en beroepschriften, mei 2010
- Onderzoek VROM regelgeving gemeente Albrandswaard, Deel 1 en 2, definitieve versie d.d. 5 september 2009
- Handhavingsbeleid Bouwen en Wonen Gemeente Albrandswaard, d.d. 5 april 2005
- Groenbeleidsplan Albrandswaard d.d. 26 februari 2009, BTL Advies
- Aanpassingen in Groenbeleidsplan, memo van het college aan de gemeenteraad d.d. 9 april 2009, kenmerk 2009/2241
- Verslag Vergadering Gemeenteraad d.d. 2 april 2007, kenmerk 070402
- Leerplicht jaarverslag 2008-2009, gemeente Albrandswaard
- Leerplichtjaarverslag Gemeente Albrandswaard, Schooljaar 2009-2010,
- Jaarplan 2011, District Zuid, Politie Rotterdam-Rijnmond, 10 november 2010 (definitief concept)
- Wijkwerkplan Albrandswaard 2011, Politie Rotterdam-Rijnmond, District Zuid d.d. 7 november 2010
- Besluit informatie-uitwisseling politie Rotterdam-Rijnmond in het kader van samenwerkingsverbanden met gemeentelijke toezichthouders in de openbare ruimte (concept-tekst), niet gedateerd
- Handhavingsbeleid Veiligheid, Gemeente Albrandswaard, versie 2 d.d. 15 september 2009, De Vogel Consultancy
- Regie op veiligheid, Integraal veiligheidsbeleid in Albrandswaard, kadernota 2009-2012, definitieve versie 6.0
- Informatie inspectie kwaliteit kinderopvang, memo van het college aan de gemeenteraad d.d. 9 februari 2011, kenmerk 94678
- Gemeentelijk verslag Wet Kinderopvang 2009, memo van het college aan de Gemeenteraad d.d. 26 april 2010, kenmerk 82634
- halfjaarrapportage 2009, BOA Albrandswaard
- Jaarrapportage 2010, BOA Albrandswaard
- De jeugd heeft de toekomst, Plan van Aanpak Jeugd & overlast, gemeente Albrandswaard, november 2010
- Milieuwetgeving, handhaving, website gemeente Albrandswaard

Externe documenten, t.w. alle documenten die niet de gemeente Albrandswaard betreffen:

- Handhavingswijzer, nationale ombudsman, onderdeel van rapport "Helder Handhaven"(rapport 2010/235 van 14 september 2010), september 2010
- Brief VNG aan haar leden betreffende de Invoering WABO, kenmerk ECGR/U201001925, d.d. 15 september 2010
- Klaar voor één vergunning?, Binnenlands Bestuur, www.binnenlandsbestuur.nl/home/all/klaar-voor-een-vergunning.305583.lynkx
- Snoeien met Beleid, onderzoek naar het beheer van de openbare ruimte, rekenkamercommissie Uden, oktober 2007
- Integraal Handhaven Praktisch Gemaakt!, integraal handhavingsbeleid 2008-2011 gemeente Pijnacker-Nootdorp, door Oranjewoud, 13 november 2007
- Handhaven in Deurne, Rekenkamercommissie Deurne, 31 maart 2008
- Gele kaart voor handhaving, rekenkameronderzoek Ooststellingwerf , juni 2009
- Beleidsnota Integrale Handhaving gemeente Alphen-Chaam 2010-2014

Reactie B&W

Rekenkamercommissie Albrandswaard
t.a.v. de Voorzitter, de heer mr. N. van Eck
16 mei 2011
reaktie op onderzoek uitvoering handhavingsbeleid
J. de Ruiter
010 - 50 61148
j.d.ruiter@albrandswaard.nl
97665

Geachte de heer mr. N. van Eck,

U heeft ons een brief gestuurd met daarin uw bevindingen, aanbevelingen en conclusies met betrekking tot het handhavingsbeleid binnen de gemeente Albrandswaard. U vraagt ons een reaktie te geven op het onderzoeksrapport.

Beleidsvelden

Omdat de gemeente Albrandswaard geen integraal handhavingsbeleid kent, zijn de diverse beleidsvelden waar handhaving een rol speelt afzonderlijk door u bekeken. Daarbij heeft u zich geconcentreerd op de beleidsvelden waar de gemeente zelf het toezicht en de handhaving uitvoert, te weten RO/Bouwen en Wonen, APV, groen, leerplicht en kinderopvang.

Toezicht en handhaving Ruimtelijke ordening/Bouwen en Wonen

U beveelt ons aan in het systeem Verseon een handhavingsproces in te richten zodat alle relevante documenten samengevoegd kunnen worden tot een elektronisch dossier. Samenwerking voor het beheren van basisadministraties met andere gemeenten zou een oplossing kunnen bieden voor de beperkte formatie van Albrandswaard. Meer integraliteit, verbeterde uitvoering, adequater beheer van systemen en verminderde kwetsbaarheid kan worden bereikt door schaalvergroting.

Reactie op constateringen en aanbevelingen

De werkprocessen rond vergunningen zijn opgenomen in ons BWT-systeem. De daarin opgenomen werkprocessen kunnen niet worden overgeheveld naar Verseon, zijnde een postregistratiesysteem. Het BWT systeem geeft vervolgstappen aan (wanneer en welke toets) en kent een termijnbewaking waarvoor Verseon niet is ingericht. Het is overigens wel

zo dat brondocumenten (omgevingsvergunningen etc.) worden geregistreerd in Verseon, aangezien BWT geen erkend postregistratiesysteem betreft. Verseon is wel zo ingericht dat alle documenten en producten, betrekking hebbende op een handhavingstraject, aan elkaar gehangen worden als volledig dossier, hetwelk dan voor een ieder inzichtelijk is. Eventueel is het mogelijk handhavingstrajecten, betrekking hebbende op vergunningen, met werkprocessen op te nemen in het BWT systeem.

De grote werkdruk op de afdeling Bouwen en Wonen is ontstaan bij het opzetten van deze administratie en het wegwerken van de achterstand (objecten in onderzoek). Ten tijde van uw onderzoek was er sprake van het wegwerken van een achterstand door het invoeren van bouwjaren in het systeem (af te ronden voor 1 april 2011) en gebruiksoppervlakten (af te ronden voor 1 juli 2011). De invoer van de ontbrekende gegevens zal naar verwachting tijdig zijn afgerond. De BAG.geeft de feitelijke situatie weer, zonder inzicht in of iets wel of niet vergund is. Na het up to date maken van de BAG (en dus na afronding van de onderzoeken) en het vergelijken van de nieuwe luchtfoto's met de pandkaarten, zal duidelijk zijn welke handhavingszaken hieruit voortvloeien. Juist de handhavingszaken welke voortvloeien uit het up to date maken van de administratie zullen de werkdruk aanzienlijk vergroten. Echter niet voor de BAGbeheerder, die dan geen achterstand meer heeft, maar voor de handhaver. Momenteel is nog niet inzichtelijk hoeveel handhavingstrajecten zullen moeten worden opgestart. Wij zijn van mening dat het uitbesteden van het beheer van de BAG administratie vooralsnog niet noodzakelijk is. Wanneer gesproken wordt over samenwerking met of uitbesteding aan een andere gemeente zou samenwerking met de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk het meest voor de hand liggen. In die gemeenten ligt de BAG administratie overigens op hetzelde niveau als Albrandswaard.

Als het gaat om Vergunningen, Toezicht en Handhaving, wordt de samenwerking gezocht in BAR-verband. Hiervoor zijn al verregaande stappen ondernomen. Door deze samenwerking zal de benodigde schaalvergroting kunnen worden bewerkstelligd.

Onlangs heeft een eerste ambtelijk overleg plaatsgehad met handhavers van de gemeenten Ridderkerk en Barendrecht met als doel gezamenlijk een handhavingsbeleid op te stellen dat voldoet aan de in de Wabo gestelde eisen. In dit beleid zal onder meer omschreven moeten worden welke doelen onze gemeente stelt en hoe zij die denkt te bereiken, een probleemanalyse, prioriteitstelling, risicoprofielen, toezichtstrategie, uitvoeringsorganisatie en een uitvoeringsprogramma en borging middelen. Getracht zal worden in samenwerkingsverband eind 2011 een "Wabo-proof" handhavingsbeleid aan te bieden. Vanzelfsprekend zal het beleid voor wat betreft het uitvoeringsprogramma per gemeente verschillend zijn, toegespitst op de personele en financiële middelen die de gemeente heeft. Prioritering kan op termijn worden bijgesteld, als in samenwerkingsverband de handhaving kan worden uitgebreid.

Toezicht en handhaving Groen

U doet de aanbeveling te onderzoeken of een generaal pardon kan worden verleend. Daarmee zou in een keer schoon schip kunnen worden gemaakt door het al dan niet legaliseren van illegale bouw, inpikgroen etc. Wij zijn met u van mening dat daarvoor de in het verleden afgesloten huur- en pachtovereenkomsten met particulieren en bedrijven systematisch in kaart moeten worden gebracht. Verder beveelt u aan een bomenbeleid

(kapverordening) op te stellen. Aanbevolen wordt er bestuurlijk op toe te zien dat voorschriften, procedures, criteria en inventarisaties uiterlijk dit jaar zijn afgerond en aan de burgers kenbaar zijn gemaakt.

Reactie op constateringen en aanbevelingen

Vanuit ons college is de wens uitgesproken het nu geldende Groenbeleidsplan te herzien. Perceeltjes gemeentegrond komen op grond van het nu geldende beleid nog zelden voor verkoop of verhuur in aanmerking. Ons college wil dit verruimen. Een noodzaak is, zoals u ook al concludeert, dat de in het verleden afgesloten huur- en pachtovereenkomsten in kaart moeten worden gebracht. Door het ontbreken van voldoende financiële en personele middelen is het opzetten van een vastgoedregistratiesysteem tot op heden niet mogelijk gebleken. Met het herzien van het beleid zal worden onderzocht of een generaal pardon wenselijk is.

Onze afdeling BOR heeft zich toegelegd op het opstellen van een kapverordening voor de gemeente Albrandswaard. Momenteel geldt alleen beleid ten aanzien van gemeentelijke bomen. Naar verwachting zal de kapverordening nog dit jaar worden vastgesteld en kenbaar worden gemaakt aan de burgers.

Toezicht en handhaving APV

Als vervolg op het samenwerkingsconvenant en informatie-uitwisseling met de politie zou onderzocht moeten worden hoe tot een verbeterde directe communicatie tijdens het werk kan worden gekomen.

Reactie op constateringen en aanbevelingen

Er is inmiddels overleg gaande met de politie om te bezien hoe de directe communicatie tijdens het werk kan worden verbeterd.

Tot slot

Wij delen uw mening dat voor het vertrouwen van de burgers van Albrandswaard in de gemeente het van belang is dat wordt toegezien op de naleving van wetten en regels en dat bij overtreding handhaving plaatsvindt. Wij zullen ons dan ook sterk inzetten uw aanbevelingen op te volgen. Ons speerpunt daarbij is om te komen tot de samenwerking met de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk.

Met vriendelijke groet,

het college van de gemeente Albrandswaard,
de secretaris, de burgemeester,

Hans Cats mr. Harald M. Bergmann

Nawoord RKC n.a.v. collegereactie op onderzoeksrapport Bouwen Wonen

De rekenkamercommissie van Albrandswaard heeft met genoegen kennis genomen van de collegereactie waarin wordt aangegeven dat het college van B&W zich sterk wil inzetten om de aanbevelingen op te volgen.

Ten aanzien van de diverse onderdelen van de collegereactie merkt de RKC het volgende op:

Over RO en Bouwen en Wonen

In interviews met medewerkers van de afdelingen Bouwen en Wonen is door hen zelf aangegeven dat het werken met meerdere ondersteunende systemen in één werkproces niet efficiënt is en om extra personele handelingen vraagt. ICT zou in de opvatting van de RKC de uitvoering van het werk moeten vergemakkelijken en niet moeten compliceren. Gezien de krappe personele bezetting is het gewenst dat aan een betere IT-ondersteuning in de toekomst bij nieuwe releases of in gebruikersoverleggen aandacht aan wordt besteed.

Ten aanzien van de optie om het beheer van de Basisadministratie Adressen en Gebouwen uit te besteden zal de toekomst uitwijzen wat de structurele omvang van de werkzaamheden is ná de huidige grote opschoningsactie. Zeker is dat op dit punt door schaalvergroting en het aangaan van samenwerkingsverbanden de kwetsbaarheid zal kunnen worden verminderd. Dit geldt ook voor de processen rond Vergunningen, Toezicht en Handhaving.

De RKC vindt het gewenst dat het college de raad goed blijft informeren over de vorderingen die over de samenwerking in BAR-verband worden gemaakt, in het bijzonder ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Over groen

Het college geeft in zijn reactie aan dat de herziening van het groenbeleidsplan het middel zal zijn om daaraan een aantal verbeteringen die door de RKC zijn voorgesteld te verbinden. Het betreft het in kaart brengen van eigendomsverhoudingen en huur- en pachtovereenkomsten.

De RKC adviseert de gemeenteraad heldere afspraken te maken over de planning voor de vaststelling van het geactualiseerde groenbeleidsplan waarin de RKC-aanbevelingen zijn meegenomen.

Hetzelfde geldt voor de planning van de vaststelling van de kapverordening.

Over de APV

Voor de veiligheid van de BOA's vindt de RKC het van belang dat het college prioriteit geeft aan de verbetering van de directe communicatie tussen de BOA en de politie.