

ONDERZOEK TOEZICHT EN HANDHAVING IN HET FYSIEKE DOMEIN

Rom Afman, Greet Seinen
REKENKAMER HEERENVEEN, 2 JUNI 2025

Inhoudsopgave

Inhoud

1.	DEEL A Aanpak, bestuurlijke samenvatting & conclusies en aanbevelingen	2
1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Wat verstaan we onder toezicht en handhaving?	2
1.3	Doelstelling	2
1.4	Scope van dit onderzoek	3
1.5	Onderzoeksvragen	4
1.6	Normenkader	5
2.	Bestuurlijke Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
2.1	Bestuurlijke samenvatting	7
2.2	Hoofdconclusie	8
2.3	Deelconclusies	8
2.4	Aanbevelingen	13
DEEL B	Bevindingen	14
3	Bevindingen	14
3.1	Bevindingen Beleid	14
3.2	Bevindingen Organisatie- en uitvoeringpraktijk	17
3.3	Bevindingen Raad	24
4	Nawoord	25
BIJLAGE 1	Financieel overzicht 2022-2025 toezicht en handhaving fysiek domein	26
BIJLAGE 2	Brief bestuurlijke reactie	27

1. DEEL A Aanpak, bestuurlijke samenvatting & conclusies en aanbevelingen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van de discussie in de vergadering van de commissie ROM van 12 september 2024 heeft de rekenkamer de toezegging gedaan om een onderzoek uit te voeren naar toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving. De rekenkamer doet met dit onderzoek gestalte aan deze toezegging.

1.2 Wat verstaan we onder toezicht en handhaving?

Toezicht is elke actie die erop gericht is de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en af te dwingen, zo nodig door het opleggen van een sanctie. Toezicht omvat in grote lijnen drie activiteiten: informatie verzamelen, het beoordelen van deze informatie en het interveniëren. Met het laatste gaat het om handelen van het onder toezicht gestelde -burger of bedrijf- in overeenstemming te brengen met de norm zoals is vastgelegd in wet- en regelgeving. De inzet van een interventie kent veel vormen. Daar waar een interventie leidt tot een herstellende of bestraffende sanctie, noemen we dat handhaving.

1.3 Doelstelling

Het gemeentebestuur draagt de verantwoordelijkheid voor het toezicht en handhaving van veel wet- en regelgeving. Met toezicht en handhaving vergroot de gemeente de leefbaarheid voor en de veiligheid van de inwoners in Heerenveen. Tegelijkertijd is er een trend zichtbaar om toezicht te reduceren. Het stellen van prioriteiten door risico gestuurd toezicht neemt steeds meer toe en de overheid doet meer een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de lokale samenleving. Daarbij blijven toezicht en handhaving een belangrijke taak en besteedt de gemeente een substantieel deel van de uitvoeringscapaciteit aan toezicht en handhaving.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer de raad inzicht bieden in:

- de beleidskaders en -doelen voor toezicht en handhaving binnen de fysieke ruimte voor de onderdelen bouwen, ruimtelijke ordening en milieu;
- de mate waarin de doelen voor toezicht en handhaving doeltreffend en doelmatig worden bereikt;

- welke ontwikkelingen binnen het domein spelen en welke rol de raad hierbij heeft.

1.4 Scope van dit onderzoek

Het onderzoek richt zich op toezicht en handhaving op de onderdelen bouw, ruimtelijke ordening en milieu vanaf de vaststelling van het VTH-Beleidsplan 2023. Gelet op de discussie in de commissie ROM van 12 september 2024 scherpt de rekenkamer het onderzoek aan door de scope te leggen op het toezicht en handhaving bij:

- bouwen en dan specifiek het toezicht bij risicovolle en kwetsbare objecten (zie par. 3.6.1. VTH-Beleidsplan 2023);
- ruimtelijke ordening en dan specifiek het naleven van planologische regels voor kamerverhuur (zie Partiële herziening bestemmingsplannen voor kamerverhuur en de Partiële herziening beheersverordeningen kamerverhuur);
- milieu en dan specifiek op de regelgeving waarbij de uitvoering *niet* bij de FUMO is belegdⁱ.

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd:

a. Deskresearch en beleidsanalyse:

- Bestuderen wettelijk kader en ontwikkelingen;
- Bestuderen gemeentelijke visie fysieke ruimte: relevante beleidsstukken, uitvoeringsplannen, verantwoordingsinformatie en overige relevante informatie;
- Bestuderen relevante openbare bronnen.

b. Interviews:

- Met de teamleiders omgevingszaken en ruimtelijke ontwikkeling, beleidsadviseur planologie, coördinator VTH-beleid, juridisch beleidsmedewerker handhaving, twee toezichthouders brandveiligheid, drie toezichthouders bouw en toezichthouder milieu a.i.;
- Wethouder vergunningverlening en toezicht en wethouder handhaving;
- Clusterhoofd risicobeheersing en planvorming Brandweer Fryslân;
- Raadsdelegatie.

ⁱ De FUMO heeft een eigen, gemeenschappelijk VTH-beleid van alle deelnemende gemeenten, provincie en Wetterskip Fryslân en past daarom niet in dit onderzoek omdat het gemeentelijk VTH-beleid uitgangspunt is.

c. Praktijkttoets

Twee dossiers m.b.t. fysieke ruimte zijn onderzocht en getoetst aan het gemeentelijk VTH-beleid c.a. Random gekozen zijn dit de volgende dossiernummers: 2023-104 (bouwtoezicht) en dossier Z24.445563 (kamerverhuur).

•

1.5 Onderzoeksvragen

De rekenkamer hanteert voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welk toezichts- en handhavingsbeleid binnen de fysieke ruimte heeft de gemeente vastgesteld, wat is hiervan de kwaliteit en wordt dit beleid doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in meerdere deelvragen:

a. Beleid- en uitvoeringsprogramma

1. Welk beleid is door de gemeente Heerenveen vastgesteld voor toezicht en handhaving binnen de fysieke ruimte en welke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in dit beleid?
2. In hoeverre is dit beleid inzichtelijk en voldoende geformuleerd?
 - a. In hoeverre zijn er meetbare doelen vastgelegd voor toezicht en handhaving binnen de fysieke ruimte?
 - b. In hoeverre ligt hiervoor een sanctiestrategie vast?
3. Op welke wijze is het beleid voor de fysieke ruimte uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?
 - a. Geldt hiervoor een prioritering en hoe is deze bepaald?
 - b. Ligt hieraan een probleemanalyse ten grondslag?
 - c. In hoeverre zijn beleid- en uitvoeringsprogramma's afgestemd met andere handhavingsorganisaties?
4. Hoe vindt de jaarlijkse verslaglegging over de resultaten van toezicht en handhaving van de fysieke ruimte plaats?

b. Organisatie en uitvoeringspraktijk

5. In welke mate voert de gemeente het toezichts- en handhavingsbeleid voor de fysieke ruimte uit?
 - a. Welke capaciteit heeft de gemeente beschikbaar en hoe wordt deze capaciteit in de praktijk ingezet?

- b. Welke interventies zijn er in de periode 2022 tot mei 2024 uitgevoerd en welk resultaat heeft dit opgeleverd; hierbij worden ook twee praktijktoetsen (dossiers) onderzocht?
 - c. Vindt de uitvoering plaats overeenkomstig de vastgelegde prioritering?
- 6. Hoe verloopt de samenwerking met de handhavingspartners?
- 7. Wordt op basis van de geëvalueerde resultaten van de uitvoering het beleid en/of prioritering aangepast?
- 8. Welke knelpunt ervaart de gemeente in de uitvoering en handhaving van de fysieke ruimte?
- c. *Sturing door de raad*
 - 9. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de met toezicht en handhaving bereikte resultaten?
 - 10. Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot de fysieke ruimte?

1.6 Normenkader

Om de deelvragen - en daarmee de hoofdvraag - te beantwoorden, wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Per norm wordt een oordeel gegeven over de mate waarin wordt voldaan aan de norm. Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de stoplichtmethode met de volgende categorieën:

- aan de norm wordt volledig of grotendeels voldaan: aangegeven in groen;
- aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan: aangegeven in oranje;
- aan de norm wordt niet of nauwelijks voldaan: aangegeven in rood.

In het rapport wordt de score in het onderdeel B (bevindingen) geëxpliciteerd en onderbouwd.

aspect	norm
Analyse beleid	• Er is beleid vastgesteld dat voldoet aan wet- en regelgeving. • Het beleid is up-to-date en speelt in op de huidige trends en uitdagingen in de fysieke ruimte. • Doelstellingen en ambities zijn helder geformuleerd en SMART uitgewerkt. • Er is beleid opgesteld met prioritering op basis van een risicoanalyse en er worden jaarlijks uitvoeringsprogramma's gemaakt. • Handhavingsstrategie/ uitvoeringsprogramma wordt waar nodig met handhavingspartners afgestemd. • De gemeente voldoet aan de verantwoordingsplicht en brengt jaarlijks verslag uit over de effectiviteit van toezicht en handhaving. • De verantwoording is gebaseerd op meetbare indicatoren.
Analyse organisatie- en uitvoeringspraktijk	• De capaciteit staat in verhouding tot de beoogde doelen en de omvang van de toezicht- en handhavingstaken. • De uitvoering maakt maximaal gebruik van beschikbare middelen en menselijke capaciteit. • De gemeente is in staat om de beoogde doelen, zoals het handhaven van de fysieke ruimte, het oplossen van overlast, illegale bouwwerken te realiseren. • Er zijn duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, taken en communicatiekanalen tussen handhavingspartners. • De samenwerking tussen partners draagt bij aan het (sneller) bereiken van beleidsdoelen. • Beleid wordt aangepast op basis van periodieke beleidsreviews of effectiviteitsmetingen. • Er is een cultuur van continue verbetering. • Knelpunten worden tijdig geïdentificeerd en transparant gedeeld binnen de gemeente en met relevante partners.
Analyse raad	• De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de voortgang en resultaten van toezicht en handhaving. • De raad is in staat de kaders voor het beleid te stellen en de prioriteiten daarin aan te geven. • De raad kan effectief controleren of het beleid wordt uitgevoerd zoals gepland.

Tabel normenkader

2. Bestuurlijke Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

2.1 Bestuurlijke samenvatting

De Rekenkamer Heerenveen heeft onderzoek gedaan naar het toezicht en de handhaving binnen het fysieke domein van de gemeente. Aanleiding was een groeiende zorg binnen de gemeenteraad over de uitvoerbaarheid van toezichttaken, mede gevoed door de maatschappelijke complexiteit en de invoering van de Omgevingswet. Het onderzoek laat zien dat de gemeente beleidsmatig een stevig fundament heeft gelegd voor toezicht en handhaving, onder meer met het vaststellen van het VTH-beleidsplan 2023. Dit plan biedt heldere beleidsdoelen en prioritering op basis van risicoanalyse. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat de uitvoering onder hoge druk staat, met name door structurele capaciteitstekorten en onvoldoende ondersteunende systemen.

De geformuleerde beleidsdoelen zijn overwegend strategisch en kwalitatief van aard. De verdere operationalisering vindt plaats in uitvoeringsprogramma's, maar die zijn niet altijd tijdig vastgesteld. De praktische vertaalslag van beleid naar uitvoering blijkt in veel gevallen moeizaam te verlopen. Hierdoor blijft beleid soms in beleidsdocumenten steken, zonder dat de uitvoering volledig in staat is de bedoelde doelen te realiseren. In de uitvoering ligt de nadruk vooral op de wettelijke basistaken, terwijl bredere beleidsambities nauwelijks binnen bereik liggen. De gemeentelijke organisatie moet in toenemende mate prioriteren binnen beperkte personele en financiële ruimte. Dit heeft geleid tot forse achterstanden, met name op het gebied van bouwtoezicht. Zo waren er in maart 2025 ruim 860 lopende zaken, wat aangeeft dat het systeem structureel overbelast is.

Wat verder opvalt is dat het toezicht in veel gevallen leunt op de individuele inzet en betrokkenheid van medewerkers, die zich sterk verbonden voelen met hun werk. Er is duidelijk sprake van een cultuur van verbetering en leerbereidheid. Echter, deze cultuur komt onder druk te staan door hoge werkdruk en verloop onder personeel, met name binnen de juridische ondersteuning. De technische hulpmiddelen waarmee toezicht wordt uitgevoerd, zoals zaaksystemen en digitale dossiers, zijn vaak ontoereikend of omslachtig in gebruik. Dit belemmert een efficiënte uitvoering en maakt het lastig om kwalitatieve en kwantitatieve managementinformatie boven tafel te krijgen.

In termen van bestuurlijke verankering blijkt dat de gemeenteraad hoofdzakelijk achteraf geïnformeerd wordt over het gevoerde toezicht- en handhavingsbeleid. Zowel het VTH-beleidsplan als de uitvoeringsprogramma's zijn ter kennisname aangeboden, maar de raad is niet actief betrokken bij de inhoudelijke totstandkoming ervan. Hierdoor staat de raad op afstand en wordt haar kaderstellende en controlerende rol niet volledig benut. Uit gesprekken met raadsleden blijkt wel degelijk een behoefte aan meer invloed aan de voorkant van het proces, zoals bij de formulering van prioriteiten en beleidskeuzes.

Samenvattend laat het onderzoek zien dat Heerenveen in principe beschikt over degelijk beleid en betrokken professionals, maar dat de uitvoerbaarheid hiervan ernstig wordt belemmerd door capaciteitstekorten, tekortschietende ICT-ondersteuning en geringe bestuurlijke betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling. Om het toezicht en de handhaving in het fysieke domein toekomstbestendig te maken, is een steviger bestuurlijk en organisatorisch fundament noodzakelijk. Dat vraagt om keuzes: zowel ten aanzien van waar de beschikbare capaciteit wordt ingezet, als in de mate waarin de raad actief betrokken wordt bij het formuleren van beleid en het volgen van de resultaten.

2.2 Hoofdconclusie

- Er is beleid vastgesteld dat voldoet aan de geldende wet- en regelgeving;
- Beleid is uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's, maar het uitvoeringsprogramma 2025 is nog niet vastgesteld;
- Verantwoording vindt plaats via het jaarverslag; jaarverslag 2024 is nog niet beschikbaar (april 2025)
- De personele capaciteit schiet te kort om de beoogde doelen en de omvang van de toezicht- en handhavingstaken uit te voeren; het meest in het oog springend zijn de grote achterstanden bij toezicht omgevingsvergunningen c.a. bouw (ultimo maart 2025 zijn er 860 lopende zaken).
- De (zaak)systemen zijn onvoldoende toegerust om de werkzaamheden te ondersteunen.
- De raad wordt volledig geïnformeerd over de voortgang van de toezicht en handhavingstaken, maar staat op afstand (is niet betrokken bij het vaststellen van het VTH-beleid 2023 en het VTH-uitvoeringsprogramma 2023-2024).

2.3 Deelconclusies

Deelconclusies Beleid afgezet tegen het normenkader

aspect	norm
Analyse beleid	• Er is beleid vastgesteld dat voldoet aan wet- en regelgeving. • Het beleid is up-to-date en speelt in op de huidige trends en uitdagingen in de fysieke ruimte. • Doelstellingen en ambities zijn helder geformuleerd en SMART uitgewerkt. • Er is beleid opgesteld met prioritering op basis van een risicoanalyse en er worden jaarlijks uitvoeringsprogramma's gemaakt. • Handhavingsstrategie/ uitvoeringsprogramma wordt waar nodig met handhavingspartners afgestemd. • De gemeente voldoet aan de verantwoordingsplicht en brengt jaarlijks verslag uit over de effectiviteit van toezicht en handhaving.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• De verantwoording is gebaseerd op meetbare indicatoren. |
|---|

Er is beleid vastgesteld dat voldoet aan wet- en regelgeving.

- Het VTH-beleidsplan 2023 is vastgesteld door het college.
- Verder heeft het college specifiek Uitvoeringsbeleid kamerverhuurbeleid 2019 vastgesteld om woonoverlast tegen te gaan. Dit beleid is in 2023 aangescherpt. Er geldt een vergunningplicht voor kamerverhuur (Partiële herziening bestemmingsplan resp. Partiële herziening beheersverordening).
- Op basis van het Bouwbesluit (thans Besluit bouwwerken leefomgeving) heeft het management het Uitvoeringsplan energielabel C-verplichting voor kantoorgebouwen vastgesteld.

Het beleid is up-to-date en speelt in op de huidige trends en uitdagingen in de fysieke ruimte.

- Jaarlijks vinden aanpassingen plaats van het beleid, gebaseerd op een jaarlijkse evaluatie.
- Naar aanleiding van het jaarverslag 2023 is de sanctiestrategie voor de Wet goed verhuurschap aangepast door na de eerste hercontrole over te gaan tot handhaving. Daarmee komt de tweede hercontrole te vervallen.
- Naar aanleiding van het jaarverslag 2023 is de inventarisatie van cultureel gebouwde erfgoed uit de voormalige gemeenten Skarsterlân en Boarnsterhim verlengd tot in 2024.
- Verder is er aandacht voor het optimaliseren van de uitvoering, bijv. samenwerking tussen vergunningverleners en juristen, het kanaliseren van klachten met meldingssysteem Fixi.

Doelstellingen en ambities zijn helder geformuleerd en SMART uitgewerkt.

- De doelstellingen en ambities in het VTH-beleidsplan zijn op strategisch niveau vastgesteld en kwalitatief van aard.
- Operationalisering van deze doelstellingen vindt plaats in het uitvoeringsprogramma 2023-2024.
- Deze uitwerking levert per te realiseren doel de volgende stappen op: doelstelling→activiteit→indicator/gewenst resultaat→norm.

Er is een beleid opgesteld met prioritering op basis van een risicoanalyse en er worden jaarlijks uitvoeringsprogramma's gemaakt.

- Er is beleid opgesteld met behulp van een risicoanalyse. Prioriteiten zijn bepaald door middel van de som: kans x effect.
- Er is nog geen uitvoeringsprogramma 2025 vastgesteld.
- Er is een uitvoeringsprogramma 2023/2024 vastgesteld.

Het uitvoeringsprogramma is in afstemming met handhavingspartners tot stand gekomen.

- Het uitvoeringsprogramma 2023/2024 is in afstemming met de samenwerkingspartners tot stand gekomen.

- Het uitvoeringsprogramma 2023/2024 beschrijft ook de wijze van samenwerking met de ketenpartners.

De gemeente voldoet aan de verantwoordingsplicht en brengt jaarlijks verslag uit over de effectiviteit van toezicht en handhaving.

- De jaarverslagen over de jaren 2021, 2022 en 2023 zijn vastgesteld. Het verslag over 2024 is (april 2025) nog niet vastgesteld.
- Het jaarverslag 2023 heeft betrekking op het eerste ketenjaar 2023 van het uitvoeringsprogramma 2023.
- Het jaarverslag 2023 geeft een goed inzicht in de kwantitatieve inzet op toezicht en handhaving bouw, milieu, brandveiligheid (bestaande bouw) en de juridische procedures m.b.t. handhaving hiervan. Het jaarverslag geeft beperkt inzicht in de effectiviteit van het toezicht.

De verantwoording is gebaseerd op meetbare indicatoren.

- De verantwoording in het VTH-jaarverslag 2023 is gebaseerd op zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelen.
- De verantwoording in het jaarverslag is vooral kwantitatief van aard: aantal controles per categorie en aantal handhavingsacties per categorie, onderverdeeld in bouw, milieu en brandveiligheid (bestaande bouw).

Deelconclusies Organisatie- en uitvoeringspraktijk afgezet tegen het normenkader

aspect	norm
Analyse Organisatie- en uitvoeringspraktijk	• De capaciteit staat in verhouding tot de beoogde doelen en de omvang van de toezicht- en handhavingstaken. • De uitvoering maakt maximaal gebruik van beschikbare middelen en menselijke capaciteit. • De gemeente is in staat om de beoogde doelen, zoals het handhaven van de fysieke ruimte, het oplossen van overlast, illegale bouwwerken te realiseren. • Er zijn duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, taken en communicatiekanalen tussen handhavingspartners. • De samenwerking tussen partners draagt bij aan het (sneller) bereiken van beleidsdoelen. • Er is een cultuur van continue verbetering.

De capaciteit staat in verhouding tot de beoogde doelen en de omvang van de toezicht- en handhavingstaken.

- In het VTH-beleidsplan 2023 staat dat er druk staat op de beschikbare capaciteit. De risico's die hiermee annex zijn zullen jaarlijks terugkomen in de uitvoeringsprogramma's ter afweging voor bestuur en management.
- Het uitvoeringsprogramma 2023-2024 vermeldt dat voor nieuwe VTH taken (die nodig zijn in het kader van de Omgevingswet) het Rijk geen extra middelen beschikbaar heeft gesteld. De feitelijke formatie is op peildatum 1 januari 2023 geringer dan de geplande capaciteit.

- Het college heeft bij de begroting 2025 richting raad melding gemaakt van de krappe bezetting bij VTH. Vanuit het college is de toezegging gedaan om bij de komende perspectiefnota in te gaan op de onderbezetting in het fysiek domein.
- De gemeente voldoet niet volledig aan de gestelde kwaliteitscriteria voor toezicht en handhaving zoals in Friesland is afgesproken (het Frysk peil). Wel is er voldoende aandacht vanuit de organisatie om de medewerkers op het gewenste niveau te brengen.
- Juridische capaciteit is kwetsbaar, er is veel verloop. Termijnoverschrijdingen en ingebrekestellingen (dwangsom bij niet tijdig beslissen) lopen op.
- In bredere zin wordt opgemerkt dat het mankeert aan capaciteit bij toezicht en handhaving (o.a. toezichthouder milieu).
- Forse achterstanden bij toezicht omgevingsvergunningen c.a. bouw (ultimo maart 2025 zijn er 860 lopende zaken).
- Sinds september 2024 is er een beperking op de externe inhuur.
- Er zijn geen incidentele middelen beschikbaar om de opstartfase van het werken onder de Omgevingswet te ondersteunen, bijv. het goed inregelen van de nieuwe systemen.

De uitvoering maakt maximaal gebruik van beschikbare middelen en menselijke capaciteit.

- Er wordt gewerkt volgens de methodiek risico gestuurd werken (prioriteiten stellen en inzetten op risicovolle objecten en activiteiten).
- In geringe mate wordt er gewerkt met standaarden (bijv. bouw inspectierapport), er zijn geen toezichtsprotocollen uitgewerkt.
- Systemen zijn onvoldoende toegerust om het werk te ondersteunen en leveren niet de managementinformatie om te kunnen sturen.
- Capaciteit brandweer kan beter benut worden.

De gemeente is in staat om de beoogde doelen, zoals het handhaven van de fysieke ruimte, het oplossen van overlast, illegale bouwwerken te realiseren.

- Primaire focus in de uitvoering ligt op uitvoering van de wettelijke taken.
- Vertaling van beleid naar uitvoering wordt niet altijd gemaakt.

Er zijn duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, taken en communicatiekanalen tussen handhavingspartners.

- Er zijn duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, taken en communicatiekanalen tussen handhavingspartners.

De samenwerking tussen partners draagt bij aan het (sneller) bereiken van beleidsdoelen.

- Externe samenwerking is goed.
- Interne afstemming is er frequent, vroegtijdig betrekken van de 'juiste' collega's vraagt nog wel aandacht.

Er is een cultuur van continue verbetering.

- Er worden beleidsreviews en effectiviteitsmetingen uitgevoerd.
- De gemeente streeft kwaliteitscriteria na, maar expertise lekt weg door personeelsverloop.

- De betrokkenheid van medewerkers bij het werk is groot.

Deelconclusies Informatiepositie Raad afgezet tegen het normenkader

aspect	norm
Analyse Raad	• De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de voortgang en resultaten van toezicht en handhaving. • De raad is in staat de kaders voor het beleid te stellen en de prioriteiten daarin aan te geven. • De raad kan effectief controleren of het beleid wordt uitgevoerd zoals gepland.

De raad wordt tijdig en volledig geïnformeerd over de voortgang en resultaten van toezicht en handhaving.

- Het VTH-beleid 2023 is ter kennisneming naar de raad gestuurd.
- Het VTH-uitvoeringsprogramma 2023-2024 (tweejarig) is ter kennisneming naar de raad gestuurd.
- Het VTH-jaarverslag is ter kennisneming naar de raad gestuurd.
- Het VTH-uitvoeringsprogramma 2025 is nog niet door het college vastgesteld en kan dus nog niet naar de raad worden gestuurd.
- Het VTH-jaarverslag 2024 is nog niet door het college vastgesteld en kan dus nog niet naar de raad worden gestuurd.

De raad is in staat de kaders voor het beleid te stellen en de prioriteiten daarin aan te geven.

- De raad is niet betrokken bij het vaststellen van het VTH-beleid 2023 en het VTH-uitvoeringsprogramma 2023-2024.
- De raad heeft de kaders vastgesteld voor het kamerverhuurbeleid en dit ook planologisch ingekaderd.

De raad kan effectief controleren of het beleid wordt uitgevoerd zoals gepland.

- De raad heeft het VTH-jaarverslag 2023 ontvangen maar heeft hier verder niet actief op geacteerd.

2.4 Aanbevelingen

Raad

1. Ga als raad met het college het gesprek aan om te bepalen hoe de uitvoeringscapaciteit op sterkte gebracht kan worden.
2. Verzoek het college om de raad aan de voorkant bij beleidsvorming en beleidskeuzes in deze nadrukkelijker te betrekken.

College/organisatie

3. Investeer in ondersteunende systemen en werkprocessen voor toezicht en handhaving.
4. Werk de SMART-formulering van doelen verder uit, zodat effectiviteit beter te monitoren is.
5. Ontwikkel toezichtsprotocollen en standaarden om uniformiteit en kwaliteit te borgen.
6. Stimuleer kennisopbouw en behoud van expertise, met oog op personeelsverloop en krapte op de arbeidsmarkt.

DEEL B Bevindingen

3 Bevindingen

3.1 Bevindingen Beleid

Er is beleid vastgesteld dat voldoet aan wet- en regelgeving.

Beleidskaders

Het VTH-beleidsplan (Vergunningen, Toezicht en Handhaving) is op 4 april 2023 vastgesteld door het college en op 14 april 2023 ter kennisneming aangeboden aan de raad. Het VTH-beleidsplan is niet besproken met de raad. Het VTH-beleidsplan is op 18 mei 2023 in werking getreden. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke norm (hoofdstuk 13 Omgevingsbesluit).

Om het beperken van woonoverlast tegen te gaan heeft het college Uitvoeringsbeleid kamerverhuurbeleid 2019 vastgesteld (via een beleidsregel Titel 4.3 Algemene wet bestuursrecht). Dit beleid is in 2023 aangescherpt via de Partiële herziening bestemmingsplan kamerverhuur respectievelijk de Partiële herziening beheersverordening. Er geldt een vergunningplicht voor kamerverhuur. In het algemeen voldoet het beleid, maar er doen zich inmiddels ook variaties op kamerverhuur voor, zoals woonvormen. Het kamerverhuurbeleid lijkt hierop niet toereikend te zijn, zo komt uit interviews naar voren. In 2023 is het Uitvoeringsplan energielabel C-verplichting voor kantoorgebouwen door het management vastgesteld. Kantoorgebouwen dienen vanaf 2023 voorzien te zijn van een energielabel C. Dit plan voorziet erin dat kantoorgebouwen aan deze verplichting gaan voldoen.

Er bestaan nog voldoende voornemens om nieuw beleid te realiseren of bestaand beleid te vernieuwen, maar door gebrek aan capaciteit blijft dit achterwege of vertraagd (bijv. evenementenbeleid, reclamebeleid). Ook kunnen beleidsevaluaties door gebrek aan capaciteit niet of nauwelijks worden uitgevoerd.

“We zijn al blij als we onze wettelijke taken kunnen uitvoeren.”ⁱⁱ

Het beleid is up-to-date en speelt in op de huidige trends en uitdagingen in de fysieke ruimte

Actueel beleid

Het beleid is up-to-date want jaarlijks vindt zo nodig aanpassing plaats van het beleid indien uit de jaarlijkse evaluatie de noodzaak hiertoe naar voren komt. De gemeente volgt het cyclisch proces van beleid vaststellen, jaarlijks programmeren, evalueren en het eventueel bijstellen van het beleidskader. Nieuwe

ⁱⁱ Wanneer een zin tussen aanhalingstekens staat betreft dit een citaat van een geïnterviewde.

trends en andere uitdagingen kunnen daarmee worden geïmplementeerd. Dit cyclisch proces komt wel meer en meer onder druk te staan door vooral gebrek aan capaciteit en continuïteit. Verder is niet altijd oog voor handhaafbaarheid van het beleid. De handhaafbaarheidstoets ontbreekt meestal, maar er zijn initiatieven om te komen tot verbetering.

Doelstellingen en ambities zijn helder geformuleerd en SMART uitgewerkt.

Heldere doelen en ambities

De doelstellingen en ambities in het VTH-beleidsplan zijn op strategisch niveau vastgesteld en kwalitatief van aard. De uitwerking van deze doelstellingen vindt plaats in het (jaarlijks)uitvoeringsprogramma: daarin worden de doelstellingen SMART-er uitgewerkt. Doelstellingen worden meer specifiek gemaakt (wat wil ik dit jaar bereiken), meetbaar (aantal uit te voeren activiteiten liggen vast), realistisch (inschatting gebeurt aan de hand van kentallen) en tijdgebonden (geldt voor een bepaald tijdvak). Met deze werkwijze is de verwachting dat de doelstellingen en ambities een SMART-er karakter zullen krijgen.

Wel mist er nog een goede vertaalslag van beleid naar uitvoering. Hoe zorg je ervoor dat in de uitvoering de beleidsdoelstellingen ook worden verwezenlijkt?

“Er is op veel terreinen niet de vertaalslag gemaakt van beleid naar uitvoering. Men verwacht dat de werkvloer zelf die vertaling maakt, dat gebeurt niet. Zo blijft beleid in de kast staan en wordt niet uitgevoerd.”

Er is beleid opgesteld met prioritering op basis van een risicoanalyse en er zijn uitvoeringsprogramma's gemaakt.

Programmatisch werken

Er is een uitvoeringsprogramma 2023/2024 als uitwerking van het VTH-beleidsplan 2023. Dit programma is op 5 december 2023 vastgesteld door het college en ter kennisneming aangeboden aan de raad. De doelstellingen en ambities van het VTH-beleidsplan zijn gebaseerd op een probleem- en risicoanalyse. Er wordt hierbij gebruikgemaakt van het Model benadering risicogerichtheid. Bij bouw zijn brandveiligheid en constructieve veiligheid speerpunten qua prioriteit.

Het uitvoeringsprogramma 2025 ontbreekt nog. De bedoeling is dat dit programma vóór 1 juli 2025 door het college wordt vastgesteld. In de praktijk loopt het uitvoeringsprogramma 2023/2024 nu door. Op dit moment (april 2025) wordt daarmee niet voldaan aan de wettelijke norm.

Het uitvoeringsprogramma is in afstemming met handhavingspartners tot stand gekomen.

Rol handhavingspartners

Het uitvoeringsprogramma 2023/2024 is in afstemming met de samenwerkingspartners tot stand gekomen. Deze samenwerkingspartners zijn: FUMO, Veiligheidsregio Fryslân, In Public B.V., Stichting Caleidoscoop, Wetterskip Fryslân, Politie en OM en Rijkswaterstaat.

In het jaarverslag 2023 staat aangegeven dat er wel extern advies wordt gevraagd, maar geeft geen informatie hoe in de praktijk de samenwerking met externe partners plaatsvindt. Brandweer Fryslân geeft aan dat de samenwerking met de gemeente prima verloopt, maar dat er nog ruimte is om vaker een beroep op haar te doen.

“Samenwerking is heel positief: korte lijntjes, medewerkers kunnen elkaar goed vinden. Het enige is dat er nog meer beroep op ons kan worden gedaan.”

De gemeente voldoet aan de verantwoordingsplicht en brengt jaarlijks verslag uit over de effectiviteit van toezicht en handhaving.

Verantwoording bereikte resultaten

De gemeente beschikt over het VTH-jaarverslag 2023, dat op 23 april 2024 door het college is vastgesteld. Het jaarverslag is ter kennisneming aangeboden aan de raad. Ook over de jaren 2021 en 2022 zijn jaarverslagen opgesteld. Het VTH-jaarverslag 2024 is op dit moment (april 2025) nog niet vastgesteld. Met een jaarlijks verslag wordt voldaan aan de wettelijke norm.

De verantwoording is gebaseerd op meetbare doelen.

Meetbare doelstellingen

De verantwoording in het VTH-jaarverslag 2023 is gebaseerd op zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelen. In het jaarverslag wordt als volgt gerapporteerd: Wat is de doelstelling → Welke activiteit is hiervoor uitgevoerd → Welke indicator/resultaat hoort hierbij? → Wat is de gewenste norm(bron)? Op deze manier wordt inzicht geboden op het gewenste doel en het bereikte resultaat.

Op dit moment zijn de ondersteunende systemen van de gemeente nog niet optimaal ingericht, zodat het lastig is om de bereikte resultaten te reproduceren.

“Ik weet dat er met verschillende systemen wordt gewerkt die onderling niet altijd even goed communiceren. Dit jaar of uiterlijk volgend jaar vindt er een aanbesteding plaats voor een nieuw systeem om dit verder op te lossen. Eerder was er geen systeem bekend waarbij integraal gewerkt kon worden.”

3.2 Bevindingen Organisatie- en uitvoeringpraktijk

De capaciteit staat in verhouding tot de beoogde doelen en de omvang van de toezicht- en handhavingstaken.

VTH-beleidsplan 2023 maakt melding van geringe capaciteit voor uitvoering taken.

In het VTH-beleidsplan 2023 staat dat de risicogestuurde werkwijze een beperkte ruimte heeft om aan nieuw geïdentificeerde risico's aandacht te geven. De beschikbaarheid van mensen (vacatures), de toenemende complexiteit van taken (de maatschappelijke afweging van de Omgevingswet, de steeds vollere ruimte waardoor activiteiten sneller conflicteren), vermindering van budget door teruglopende leges, etc. zijn in deze context risico's die aandacht van management en bestuur vragen, en in de uitvoeringsprogramma's terug zullen komen.

De capaciteitsvraag wordt door het jaar heen en bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma steeds opnieuw gesteld. Kritische onderdelen zijn (naast het hiervoor beschreven spanningsveld) de toename in aanvragen, toename in handavingsverzoeken, calamiteiten, beleidsbehoefte en, in tijden van laagconjunctuur, het tijdig beperken van de capaciteit.

Het uitvoeringsprogramma 2023-2024 zegt dat de gemeente voor nieuwe rijkstaken in de komende jaren alleen het hoognodige kan doen.

- Voor de gemeente zijn vanuit het Rijk geen extra middelenⁱⁱⁱ ter beschikking gesteld om nieuwe taken in het kader van de Omgevingswet te realiseren. Gezien de beperkte financiële middelen ten opzichte van de uit te voeren taken bij de gemeente kan al wel worden gesteld dat de ambities, zoals de rijksoverheid deze heeft gesteld, niet kunnen worden gerealiseerd. En dat de invulling met name een focus zal hebben op datgene wat absoluut wettelijk verplicht (bijvoorbeeld afhandeling van aanvragen binnen wettelijke termijn).
- Voor de wettelijke taken en de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma heeft de afdeling VVTH een geplande formatie beschikbaar van 34,7 fte en een feitelijk formatie van 33,3 fte (peildatum 1 januari 2023).

Kwaliteitscriteria – Frysk peil

De gemeente Heerenveen kan niet voldoen aan de kwaliteitseisen zoals die in Friesland gemaakt zijn (Frysk peil). Dit blijkt uit het dashboard dat daartoe ingericht is. Oorzaak is het (personele) verloop in de organisatie. De kwaliteitseisen zijn een afgeleide van de landelijke criteria. Er staan deskundigheidsgebieden in die de gemeente binnen de organisatie zou moeten hebben. Er is een extern bureau geaccrediteerd die toetst op de naleving in de praktijk. Medewerkers zijn door hen beoordeeld. Uit interviews komt naar voren dat het 'going concern' is om te toetsen in hoeverre de gemeente voldoet. Er is een verbeterplan gemaakt met de ambitie om aan de gestelde criteria te voldoen.

ⁱⁱⁱ In bijlage 1 staat het financieel overzicht over de jaren 2022, 2023, 2024 en 2025, d.w.z. de begrote kosten voor toezicht en handhaving fysiek domein en de werkelijke kosten over deze jaren (m.u.v. 2025)

Kwetsbare juridische capaciteit

Het team juristen bestaat uit twee ingehuurd juristen van een detacheringsbureau en twee onlangs aangetrokken junior-juristen die nog moeten worden opgeleid. Het verloop is groot. Medewerkers zeggen dat dit consequenties heeft voor de afdeling, kennis lekt weg. Indicatoren of er voldoende capaciteit is voor uitvoering van de taken zijn de termijnoverschrijdingen en de in gebreke stellingen. Deze zijn opgelopen. 'Er zijn nu ca. 10 volgelopen afgelopen jaar'. De werkdruk wordt als 'gigantisch hoog' ervaren, 'je bent overal van dat legt veel druk op je schouders'.

Bij VTH mankeert het aan capaciteit bij Toezicht en Handhaving in bredere zin.

Uit interviews komt het volgende naar voren:

'Ik zie wel dat het mankeert aan capaciteit bij Toezicht en Handhaving. Je maakt wel regels, maar het er op toezien is lastig met de bezetting die er is'.

'Een groot probleem is de personele capaciteit. Die komt amper toe aan het uitvoeren van je wettelijke taken. Daar heb je eigenlijk al mensen te kort voor. En de juridische capaciteit is erg beperkt. Dat heeft natuurlijk overal zijn weerslag op'.

'Nu ben ik bezig om capaciteit hiervoor vrij te maken om tot toezichtsprotocollen te komen. Door de vele wisselingen lukt het niet om dit goed van de grond te krijgen, terwijl het wel belangrijk is om goede werkprocessen en protocollen te hebben'.

'We moeten nu al alles op alles zetten om de wettelijke taken uit te kunnen voeren. We lopen tegen het plafond aan. Aan ontwikkelingsplannen voor nieuwbouw bijv. komen we niet toe. Ook is er nijpend tekort aan juristen omgevingsrecht. We krijgen nul respons op een vacature! De arbeidsmarkt is zo krap. Zo vraag ik mij ook af of het ons gaat lukken om in 2032 een omgevingsplan vastgesteld te hebben. Het is erg ingewikkeld en de capaciteit is beperkt'. Tot slot: inspecteurs brandveiligheid zeggen 'op sterkte te zijn'.

Forse achterstanden bij toezicht omgevingsvergunningen bouw.

Er is ultimo maart 2025 een werkvoorraad van 860 dossiers: 731 omgevingsvergunningen, 78 sloopmeldingen, 30 gevallen van illegale bouw, 17 gevallen van illegaal gebruik en 4 klachten (vuistregel: een toezichthouder kan gemiddeld 150 dossiers op jaarbasis afdoen, zo geven toezichthouders aan).

Een schriftelijk toelichting op het grote aantal lopende zaken is aangeleverd door de ambtelijke organisatie, bedoeld als nuancering of onderbouwing op het grote aantal:

'Op dit moment hebben wij bijna 900 lopende zaken. Dit zijn zowel omgevingsvergunningen en/of sloopmeldingen die zijn verleend onder de 'nieuwe' Omgevingswet als onder de Wabo, maar ook casussen waar sprake is van klacht, illegale bouw of illegaal gebruik.

Als een omgevingsvergunning of sloopmelding niet is afgerond, kan dit verschillende oorzaken hebben:

- De activiteiten waarvoor de vergunning is verleend of de melding is geaccepteerd, zijn nog niet uitgevoerd.
Bij een langlopende (gedateerde) vergunning of melding is hiervoor inmiddels een werkproces opgesteld om deze vergunningen of meldingen (ambtshalve) in te trekken.
- De activiteiten waarvoor de vergunning is verleend of de melding is geaccepteerd zijn nog in uitvoering.
- De activiteiten waarvoor de vergunning is verleend of de melding is geaccepteerd zijn deels uitgevoerd.
- De activiteiten waarvoor de vergunning is verleend of de melding is geaccepteerd zijn in afwijking van de vergunning of melding uitgevoerd.
- Het betreft een tijdelijke vergunning (voor bijv. 5 of 10 jaar).

Het is inderdaad mogelijk dat er omgevingsvergunningen of meldingen zijn waarbij de werkzaamheden zijn voltooid, maar de administratieve afhandeling in de systemen is nog niet afgerond. Dit heeft deels te maken met capaciteit en beschikbare middelen. Daarnaast wordt de start- en gereedmelding van de werkzaamheden door de vergunninghouder vaak niet gecommuniceerd (een vereiste volgens de omgevingsvergunning), waardoor wij als toezichthouders niet op de hoogte zijn van de voortgang van de bouw- of sloopwerkzaamheden. Ook zorgde de overgang naar Centric Leefomgeving ervoor dat wij enige tijd niet in staat waren om toezichtzaken af te ronden, omdat de (werk)processen stagneerden. Het blijft een feit dat wij te maken hebben met achterstanden’.

Beperking op externe inhuur

Uit interviews komt naar voren dat er sinds vorig jaar een besluit van kracht is om de externe inhuur te beperken. Alleen als er een vacature is mogen de middelen die daarvoor bestemd zijn aangewend worden voor externe inhuur. Maar tarieven in de markt staan niet in verhouding met het budget wat dan beschikbaar is, zo wordt aangegeven. Extra ingehuurde capaciteit om knelpunten op te lossen, daarvan moest vorig jaar afscheid van genomen worden (bezuiniging). Het inhuurbudget is vanaf september 2024 gecentraliseerd bij de directie (ca. 1.5 mln. per jaar).

De uitvoering maakt maximaal gebruik van beschikbare middelen en menselijke capaciteit.

Risico gestuurd werken

In het VTH-beleid 2023 wordt aangegeven dat de methodiek risico gestuurd werken wordt geïntroduceerd. Het verhoogt de inzet op risicovolle objecten en activiteiten. Bij lage risico's wordt meer vanuit vertrouwen geopereerd. Beleidsmatig wordt als belangrijk doel van dit beleid benoemd dat de beschikbare capaciteit en geld zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet zullen worden. Het aantal wetten en regels die onder de verantwoordelijkheid vallen van de afdeling VVTH is groot, dat noodzaakt tot het stellen van prioriteiten in de uitvoering. De uitvoering van taken, realisatie van ambities is afhankelijk van de beschikbare capaciteit, van calamiteiten die met voorrang aandacht vragen. In jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wordt gedetailleerd ingegaan op de beschikbare capaciteit en de beoogde inzet op taken en prioriteiten. Beleidsmatig wordt op effectief werken en efficiëntie ingezet. Uit de interviews met

managers, toezichthouders, handhavers en juristen komt nadrukkelijk naar voren dat in lijn met beleidsintenties in de dagelijkse uitvoering steeds keuzes gemaakt worden wat als eerste opgepakt dient te worden, waarbij de afweging gemaakt wordt op basis van de prioriteiten die in het VTH-beleid zijn vastgelegd (op basis van risico's op, aanvragen omgevingsvergunning met een wettelijke deadline etc.).

Werkprocessen en protocollen

In tegenstelling wat beleidsmatig de intentie is, wordt er nog in geringe mate gewerkt met standaarden. Er zijn geen toezichtsprotocollen, zoals die in veel gemeenten gangbaar zijn (geen protocollenboek). Wel wordt in de uitvoering getracht om op een uniforme manier te werken.

Systemen

De (zaak)systemen zijn (nog) onvoldoende toegerust om de werkzaamheden te ondersteunen. Ze werken omslachtig. De systemen maken het ook lastig om daar de juiste informatie uit te halen qua aantallen, zoals managementinformatie wat nodig is om te sturen op aantallen/overtredingen.

Medewerkers zeggen hierover het volgende:

‘We moeten onze controles in verschillende (zaak)systemen registreren en daarmee gaat de aardigheid van je werk er wel een beetje vanaf. De gemeente heeft de systemen nu niet goed op orde. Een controlebezoek moet vijf keer worden ingevoerd in vijf verschillende zaaksystemen. De planning komt uit een systeem, de digitale checklists weer uit een ander systeem, na controle moeten de bevindingen worden geregistreerd in Key2 Milieu (vervanger is CLO Centric Leefomgeving) daarna wordt alles nog een keer opgeslagen in het zaakstelsel. De uitgaande brief moet ook in verschillende programma's worden opgeslagen. Ik moet een A4 volgen om dit allemaal uit te werken. De registraties/dossiervorming is heel veel werk/omslachtig’.

‘Een ander probleem is dat we op locatie geen gebruik kunnen maken van onze device om tekeningen goed te kunnen raadplegen. Dus we moeten altijd met een uitgeprinte A3-formaat op pad. De digitale checklist kunnen we niet invullen op de iPad, want dat werkt niet. Dus dat moet later op kantoor en dan in drie systemen. Heel erg inefficiënt en dit kost veel tijd’.

‘Verder werken we met een nieuw systeem (CLO). Dit levert de nodige problemen op. En ook de DSO-aansluiting met FUMO hapert. Kortom, het is roeien met de riemen die je hebt’.

‘Het systeem is niet geweldig. We maken gebruik van CLO. Sinds de Omgevingswet is het Centric Leefomgeving (CLO). Het systeem heeft nog kinderziektes, maar we kunnen inmiddels procedures van toezichtzaken afronden. Degene die de werkprocessen mede ingericht heeft is sinds de zomer van 2024 afwezig door ziekte. Deze rol wordt nu ingevuld door een collega die woonachtig is in Canada. De afstand maakt het niet gemakkelijker om te sparren over oplossingen ed. Ook is de functioneel beheerder per 1 maart 2025 gestart bij een ander domein binnen de gemeente. Als je er mee werkt weet je pas wat

niet goed loopt. Nu kan dit onvoldoende aangepakt worden (wij zijn geen ict'ers). Voor ons is het lastig om het verder te implementeren. Elke gemeente maakt zijn eigen werkproces in het systeem. Bij ons is er nu onvoldoende capaciteit om hierin te voorzien'.

Capaciteit brandweer kan beter benut worden

De gemeente kan een beroep doen op de brandweer bij de toets- en bouwfase (voordat een pand in gebruik genomen wordt. Hier wordt maar in beperkte mate gebruik van gemaakt door de gemeente.

'Vorig jaar is in tien gevallen een beroep op ons gedaan. Dit hadden er best meer kunnen zijn. Er hoeft niet extra voor te worden betaald, want het maakt onderdeel van het vaste jaarbedrag (tenzij er een extreem beroep op ons wordt gedaan). Wij hebben ook een belang dat de brandveiligheid op orde is. Ik heb dit overigens ook aangegeven bij het management van Heerenveen'.

De gemeente is in staat om de beoogde doelen, zoals het handhaven van de fysieke ruimte, het oplossen van overlast, illegale bouwwerken te realiseren.

Primaire focus ligt op wettelijke taken

In beleidsdocumenten wordt het volgende verwoord: 'Voor de gemeente zijn vanuit het Rijk geen extra middelen ter beschikking gesteld om deze ambities te realiseren. Gezien de beperkte financiële middelen ten opzichte van de uit te voeren taken bij de gemeente kan al wel worden gesteld dat de ambities, zoals de rijksoverheid deze heeft gesteld, niet kunnen worden gerealiseerd. En dat de invulling met name een focus zal hebben op datgene wat absoluut wettelijk verplicht is (bijvoorbeeld afhandeling van aanvragen binnen wettelijke termijn)'.

Uit interviews komt ook naar voren dat de focus met name op de wettelijke taken ligt:

'We zijn al blij als we de wettelijke taken kunnen uitvoeren. Zo is er ook niet altijd tijd om moties van de raad uit te voeren. We moeten onze uiterste best doen om onze medewerkers op de been te houden en dat ze niet bezwijken onder de werkdruk'.

'Ik heb mijn portefeuillehouder ook geïnformeerd dat wij wettelijke termijnen, bijv. bij handhavingsverzoeken, niet meer altijd gaan halen'.

Vertaling beleid naar uitvoering wordt niet altijd gemaakt

Er is op verschillende onderdelen beleid gemaakt, maar niet altijd wordt het beleid vertaald naar uitvoering

'Ja, er is op veel terreinen niet de vertaalslag gemaakt van beleid naar uitvoering. Men verwacht dat de werkvloer zelf die vertaling maakt, dat gebeurt niet. Zo blijft beleid in de kast staan en wordt niet uitgevoerd'.

Er zijn duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, taken en communicatiekanalen tussen handhavingspartners.

Duidelijke afspraken tussen handhavingspartners

Er zijn duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden, taken en communicatiekanalen gemaakt, die komen o.a. naar voren in het beleidsplan VTH. Binnen de afdeling Veiligheid, Vergunningen, Toezicht en Handhaving zijn bijna alle taken op het gebied van milieu, brandveiligheid, bouw en openbare orde ondergebracht. De afdeling omvat de gehele keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De administratieve en juridische ondersteuning van de vergunningverleners en toezichthouders maakt onderdeel uit van de afdeling VVTH. Bepaalde taken op het gebied van milieu, brandveiligheid en publieke gezondheid zijn extern belegd. De FUMO doet een deel van de milieutaken en de VRF doet een deel van de brandveiligheidstaken en publieke gezondheidstaken. De gemeente is het bevoegde gezag over deze taken.

De samenwerking tussen partners draagt bij aan het (sneller) bereiken van beleidsdoelen.

Externe samenwerking

Het is niet objectief te meten of samenwerking leidt tot het sneller bereiken van beleidsdoelen. Uit de interviews komt wel naar voren dat constructief met externe partners wordt samengewerkt, met zowel de brandweer Fryslân, de FUMO en ook de Veiligheidsregio. Knelpunten worden tijdig geïdentificeerd en transparant gedeeld binnen de gemeente en met relevante partners.

Interne samenwerking

Intern is er frequent contact tussen disciplines.

‘Eén keer in de week overleg met de toezichthouders bouw en juristen, maar ook dagelijks contacten. Zit er bijvoorbeeld ook een veiligheidscomponent aan, dan sluit ook iemand van veiligheid aan. Ook zijn er korte lijnen als er een bouwstop opgelegd moet worden of als er asbestverdacht materiaal wordt aangetroffen’.

‘.. als ik regels maak die een collega afdeling moet uitvoeren, dan wil ik ook altijd dat die meekijkt met wat ik bedacht heb. Voor mij is het vanzelfsprekend dat ik de mensen van handhaving meeneem in het maken van regels. Juist vanwege het belang dat zij daar mee uit de voeten moeten kunnen’.

Toch zien sommige medewerkers dat de interne samenwerking wel wat versterkt zou mogen worden.

‘Er valt nog veel winst te behalen om zaken gemeentebreed op te pakken. Soms worden we achteraf pas geïnformeerd terwijl het handiger was geweest om ons ook aan de voorkant ook te betrekken. Als we er op tijd bij zijn kunnen we nog bijsturen, anders is het te laat. Zo zijn er bijvoorbeeld in opdracht van de gemeente een aantal scholen gerenoveerd zonder dat er goed is nagedacht over de brandveiligheid c.q. het brandveilig gebruik. Pas later werd duidelijk dat de brandveiligheidsvoorschriften niet goed werden nageleefd (aantal leerlingen, bouwcompartimentering etc.). Wij worden niet standaard om advies gevraagd. Het kostte ons heel veel tijd om het achteraf weer recht te zetten’.

'Samenwerking is wel goed, maar we werken nog te veel op eilandjes. We moeten heel vaak het initiatief nemen om de samenwerking op te zoeken. Het is niet ingebed in interne procedures'.

Er is een cultuur van continue verbetering.

Beleidsreviews en effectiviteitsmetingen.

Beleid wordt aangepast op basis van periodieke beleidsreviews of effectiviteitsmetingen. Het beleid en de uitvoering worden jaarlijks geëvalueerd en verwerkt in jaarverslagen, ook om de nieuwe accenten en verbeteringen voor het volgende jaar

Kwaliteitscriteria

De kwaliteitscriteria die de gemeente nastreeft (Frysk Peil) maakt dat de organisatie gericht is op deskundigheidsbevordering. Anderzijds lekt de expertise weg door verloop van personeel.

Betrokkenheid medewerkers

Niet onbelangrijk om te vermelden is dat uit de interviews naar voren komt dat de betrokkenheid van de medewerkers bij het werk groot is. Men heeft hart voor de zaak en vindt het belangrijk om goed werk te leveren.

"Ik zie ook alleen maar mensen die heel erg betrokken zijn en goed werk willen afleveren. Ook naar aanvragers en bij toezicht en handhaving ervaar ik dit. De organisatieaanpassing die nu wordt ingezet zal ook verlichting moeten geven in de werkdruk. Niet dat er meteen capaciteit vrijkomt, door aangepaste werkwijzen, ondersteuning van systemen e.d. Er is mijns inziens te lang te veel op eilandjes gewerkt en de nieuwe organisatie gaat uit van meer integraal werken."

Praktijktoets

Er zijn random twee dossiers geselecteerd om inzicht te krijgen in de wijze van toezicht houden op objecten binnen de gemeente Heerenveen.

dossier 1 2023-104: bouwtoezicht op realisatie van een bedrijfspand

Er is een digitaal dossier ingericht voor de realisatie van een bedrijfspand. Dit dossier start met het vooroverleg tussen vergunningverlener en aanvrager en eindigt met het besluit dat het pand vrijgegeven kan worden voor gebruik. Nadat de omgevingsvergunning bouw is verleend vindt er een formele overdracht plaats van het dossier van de vergunningverlener naar de toezichthouder. De toezichthouder volgt het bouwproces aan de hand van een digitale overzicht bouwinspectie waar stapsgewijs inspecties plaatsvinden op de cruciale onderdelen van de bouw. De checklist registreert of het bedrijfspand voldoet aan de geldende wet- en regelgeving (relevante artikelen Bouwbesluit worden genoemd), de onderliggende omgevingsvergunning bouw en of het pand uiteindelijk kan worden vrijgegeven voor gebruik.

Het digitaal dossier en de uitgevoerde toezichtsmomenten zien er gedegen uit en tonen vakmanschap.

dossier 2 Z24.445563: kamerverhuur

In deze casus (2024) gaat het om een situatie waar het college aan een persoon een dwangsom heeft opgelegd in verband met strijdig gebruik van een pand. Het college stelt dat de persoon in kwestie het pand niet verhuurt aan een huishouden, maar gebruikt voor kamergewijze verhuur. Betrokkene tekent bezwaar aan tegen genoemd besluit van het college. Het digitale dossier ziet er gedegen uit.

3.3 Bevindingen Raad

Op 10 april 2025 heeft er een raadsinterview plaatsgevonden over het onderwerp Toezicht en handhaving in het fysiek domein. Vier raadsleden woonden dit interview bij zodat er geen representatieve uitspraken kunnen worden gedaan over de bevindingen van de raad. Min of meer als rode draad leeft bij de aanwezige raadsleden de wens om meer aan de voorkant -opstellen VTH-beleid en uitvoeringsprogramma- betrokken te worden dan achteraf waarbij zowel het VTH-beleid 2023 als het VTH-uitvoeringsprogramma 2023-2024 ter kennisname wordt aangeboden.

4 Nawoord

De rekenkamer dankt alle betrokkenen die meegewerkt hebben aan dit onderzoek.

Het college van burgemeester van wethouders heeft het onderzoeksrapport ontvangen en bij brief van 28 mei 2025 een bestuurlijke reactie erop gegeven. In bijlage 2 is deze brief integraal opgenomen.

Kort samengevat onderschrijft het college de conclusies en aanbevelingen zoals gedaan in deze rapportage en zegt daarover het volgende.

Hoewel het beleid en de inzet van professionals als degelijk worden beoordeeld, wordt de uitvoering belemmerd door capaciteitsproblemen, gebrekkige ICT-ondersteuning en beperkte bestuurlijke betrokkenheid. Het college geeft aan open te staan voor een dialoog met de gemeenteraad over het versterken van de uitvoeringscapaciteit en stelt voor dit gesprek te starten bij de Programmabegroting (P-Nota). Ook staat het college positief tegenover het betrekken van de raad bij beleidsvorming over dit onderwerp, mits dit zorgvuldig wordt ingericht om vertraging in beleidsontwikkeling te voorkomen. Daarbij wordt voorgesteld om voorafgaand aan beleidsvorming het ambitieniveau door de raad te laten vaststellen.

Verder wil het college investeren in betere ondersteunende systemen en werkprocessen, zodat toezicht en handhaving efficiënter en inzichtelijker worden. De doelen binnen het beleid worden verder SMART geformuleerd in samenwerking met vakspecialisten, om de effectiviteit beter te kunnen monitoren. Ook wordt gewerkt aan het ontwikkelen van uniforme toezichtsprotocollen en standaarden om de kwaliteit en consistentie van het werk van toezichthouders te verbeteren.

Tot slot erkent het college het belang van kennisopbouw en behoud van expertise, zeker gezien de krapte op de arbeidsmarkt. Er wordt ingezet op opleiding van personeel en het aantrekkelijker maken van de gemeente als werkgever, mede in lijn met de kwaliteitscriteria van het Fryske Peil F2.

BIJLAGE 1 Financieel overzicht 2022-2025 toezicht en handhaving fysiek domein

	2022	2023	2024	2025
Begroot s	1.269.336	1.324.485	1.564.808	1.591.934
Begroot e	275.000	192.500	150.000	64.000
Totaal begroot	1.544.336	1.516.985	1.714.808	1.655.934
Werkelijk b	849.496	892.445	823.292	x
werkelijk i	712.585	719.000	935.639	x
Totaal werkelijk	1.562.081	1.611.445	1.758.931	x
verschil	-17.745	-94.460	-44.123	x

Verklaring:

s= structureel

e= eenmalig

b= bezetting

i= inhuur

BIJLAGE 2 Brief bestuurlijke reactie



Crackstraat 2 8441 ES Heerenveen
Postbus 15000 8440 GA Heerenveen
Telefoon 14 0513
gemeente@heerenveen.nl
www.heerenveen.nl

Rekenkamercommissie

uw brief van:	ons kenmerk:	bijlage(n):	datum:
7 mei 2025	Z.25.492714	-	27 mei 2025

Onderwerp: Bestuurlijke reactie eindrapportage "Onderzoek toezicht en handhaving in het fysieke domein"

Beste rekenkamercommissie,

In uw e-mail van 7 mei jl. stuurde u ons de eindrapportage "Toezicht en Handhaving – in het fysieke domein" toe en verzoekt u ons schriftelijk en inhoudelijk te reageren op de door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Graag maken wij van deze mogelijkheid gebruik.

Het college onderschrijft en herkent de aanbevelingen van de eindrapportage “Toezicht en handhaving in het fysieke domein”. In algemene zin stelt u dat de gemeente Heerenveen beschikt over degelijk beleid en betrokken professionals, maar dat de uitvoerbaarheid hiervan ernstig wordt belemmerd door capaciteitstekorten, tekortschietende ICT-ondersteuning en geringe bestuurlijke betrokkenheid bij de beleidsontwikkeling. Op basis van bovenstaande doet u een zestal aanbevelingen. Hieronder geven wij per aanbeveling een reactie.

Aanbeveling 1: Ga als raad met het college het gesprek aan om te bepalen hoe de uitvoeringscapaciteit op sterkte gebracht kan worden.

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling. Het is echter aan de raad om te bepalen of ze met het college in gesprek wil om te bepalen hoe de uitvoeringscapaciteit op sterkte gebracht kan worden. Als college staan we hier voor open en doen daarvoor een eerste aanzet bij de P-Nota.

Aanbeveling 2: Verzoek het college om de raad aan de voorkant bij beleidsvorming en beleidskeuzes in deze nadrukkelijker te betrekken.

Het is goed om de raad te betrekken bij beleidsvorming en beleidskeuzes. Het blijft een keuze van de raad om het college te verzoeken om de raad aan de voorkant te betrekken bij het maken van beleidskeuzes en bij beleidsvorming. Wij staan open voor het gesprek met de raad.

Het vormen van uitvoeringsbeleid en de keuzes die daarbij horen zijn een collegebevoegdheid. Het aan de voorkant betrekken van de raad betekent wel dat het vormen van nieuw beleid extra tijd in beslag neemt. Voorstel is om voorafgaande aan het maken van beleid(skeuzes) een ambitieniveau vast te laten stellen door de raad. Deze wordt vervolgens uitgewerkt in uitvoeringsbeleid. Dit uitvoeringsbeleid wordt door het college vastgesteld.

Aanbeveling 3: Investeer in ondersteunende systemen en werkprocessen voor toezicht en handhaving.

De ondersteunende systemen op orde krijgen is van cruciaal belang voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Daarnaast zijn ze belangrijk om inzicht te krijgen in de aantallen en de tijd die daaraan besteed is. Deze aantallen en uren zijn de basis voor het aanpassen van huidig beleid of het opstellen van nieuw beleid. Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling.

Aanbeveling 4: Werk de SMART-formulering van doelen verder uit, zodat effectiviteit beter te monitoren is.

Het verder uitwerken van de doelen in een SMART formulering is een goede stap om het beleid en de uitvoering dicht bij elkaar te brengen. Samen met de uitvoering (vakspecialisten) worden de doelen verder uitgewerkt in een SMART formulering, zodat de uitvoering weet wat de doelen zijn en waar iedereen aan moet werken. Een groot deel van de doelen is al SMART uitgewerkt.

Aanbeveling 5: Ontwikkel toezichtsprotocollen en standaarden om uniformiteit en kwaliteit te borgen.

De toezichthouders van de gemeente werken volgens bepaalde werkwijzen. Per toezichthouder zitten hier verschillen in. Door de verschillende werkwijze van de toezichthouders naast elkaar te leggen, kan één toezichtsprotocol ontwikkeld worden. Hier kunnen de toezichthouders vervolgens mee werken. Het verder ontwikkelen van standaarden en toezichtsprotocollen is een goede zet richting de professionalisering van de werkzaamheden van de toezichthouders van de gemeente.

Aanbeveling 6: Stimuleer kennisopbouw en behoud van expertise, met oog op personeelsverloop en krapte op de arbeidsmarkt.

Door de krapte op de arbeidsmarkt is het moeilijk om goed gekwalificeerd personeel te krijgen en te behouden. Om alle werkzaamheden wel uit te kunnen voeren, is het nodig om personeel op te leiden. Om personeel te behouden is het nodig om als gemeente aantrekkelijk te zijn. Dit betekent dat naast het opleiden van personeel de arbeidsvoorwaarden ook moeten aansluiten bij de arbeidsmarkt. Door de krapte op de arbeidsmarkt is het makkelijk om nadat je opgeleid bent, bij een andere gemeente aan de slag te gaan.

Het stimuleren van kennisopbouw is ook een vereiste vanuit de kwaliteitscriteria Fryske Peil F2. De gemeente heeft zich geconformeerd aan de kwaliteitscriteria Fryske Peil F2. Dit betekent dat de gemeente over voldoende gekwalificeerd personeel moet beschikken.

Bel gerust als u vragen heeft

Heeft u vragen over deze brief? Neem dan contact op met Rennie Gjaltema door te bellen naar 14 05 13.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Heerenveen.

De gemeentesecretaris, De burgemeester,

T. van Lenthe

M.A. Fokkens-Kelder