
DE KUNST VAN HANDHAVEN

Helder handhaven door de bril van de burger

De kunst van handhaven

Helder handhaven door de bril van de burger

Onderzoeksteam

Marieke Ruitenburg, onderzoeker

Caroline Luttmmer, onderzoeker

Merlijn Ramondt, onderzoeker

Ondersteuning

Sij=a Beer

Nationale ombudsman

Reinier van Zutphen

Datum: 31 maart 2017

Rapportnummer: 2017/045

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
2	KERNPUNTEN VAN HELDER HANDHAVEN	7
3	'HELDERDER' HANDHAVEN: LESSONS LEARNED	10
3.1	INLEIDING	10
3.2	IN GROTE LIJNEN	10
3.3	DRIE GELEERDE LESSEN	14
4	CONCLUDEREND	26

1 INLEIDING

Uit de praktijk: Stank door een CO2-tank¹

Op een dag ziet de heer Vermeulen² tot zijn grote schrik een 7 meter hoge CO2-tank staan op het perceel naast zijn tuin. Hij is hier niet blij mee, want deze tank belemmert zijn (uit)zicht. De tank mag er bovendien helemaal niet staan. De tank wordt echter niet weggehaald, maar aan de overtreder wordt alsnog een vergunning verleend. De heer Vermeulen is hier absoluut niet mee eens en maakt bezwaar. Als de gemeente het bezwaar ongegrond verklaart, stapt de heer Vermeulen naar de rechter. De rechter stelt de heer Vermeulen in het gelijk en herroept de verleende vergunning. De heer Vermeulen is dolblij. De gemeente laat hem vervolgens weten dat zij gezien de rechterlijke uitspraak handhavend zal optreden; zonder vergunning mag de CO2-tank daar niet blijven staan. Daarna blijft het stil, terwijl de tank nog altijd illegaal op zijn plek staat.

De heer Vermeulen vraagt de Nationale ombudsman om hulp. Wij nemen contact op met de gemeente om te vragen wat er aan de hand is. De gemeente laat weten dat zij van inzicht is veranderd en dat aan de heer Vermeulen inmiddels een nieuwe beslissing op het nog openstaande handhavingsverzoek is gestuurd. Daarin weigert de gemeente om handhavend op te treden, omdat de uitspraak van de rechtbank volgens haar ruimte biedt om alsnog een omgevingsvergunning te verlenen.

Handhaving: een weerbarstig onderwerp

Behoorlijk handhaven, dat is een complexe aangelegenheid. Iedereen kent de voorbeelden: een café blijft te lang open en omwonenden ervaren overlast, burenbouwen zonder vergunning een schuurtje dat te dicht op de erfgrans staat, een evenement in de buurt zorgt voor dagenlange geluidsoverlast.³ Overlast in de directe leefomgeving vormt een belangrijke rode draad in de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt. Vaak zit het mensen al hoog voordat ze de gemeente benaderen. De burger kijkt de situatie eerst eens aan, soms gaat men in gesprek met de overlastgever en als dat niet lukt gaat de burger na of 'dit nu allemaal wel zo maar mag'. Wanneer een burger bij de gemeente aanklaagt dat er sprake is van een illegale situatie, dan verwacht hij dat de gemeente voortvarend de overtreding ongedaan maakt en de overlast eindelijk over is. De praktijk is vaak weerbarstiger; de burger hoort niets op zijn melding of de gemeente geeft geen prioriteit aan het probleem en de illegale situatie blijft eendeloos voortbestaan. Ook wordt een burger vaak overvallen doordat de gemeente eerst bekijkt (en moet bekijken) of de illegale situatie gelegaliseerd kan worden. Soms leiden handhavingstrajecten tot jarenlang (juridisch) gesteggel, waarbij alleen verliezers te tellen zijn. Een ergernis over overlast kan dan uitgroeien tot een algeheel wantrouwen ten opzichte van de gemeente.

¹ In dit rapport beschrijven wij verschillende praktijkvoorbeelden, waarover de Nationale ombudsman klachten heeft ontvangen. De ombudsman schrijft niet over elke klacht een rapport. Alleen wanneer over de beschreven praktijkvoorbeelden een rapport is gepubliceerd, wordt verwezen naar het rapportnummer.

² In dit rapport worden gefingeerde namen gebruikt.

³ De ombudsman brengt in 2017 een rapport uit over de wijze waarop gemeenten omwonenden betrekken bij evenementen. Klachten over evenementen gaan veelal over geluidsoverlast, waarbij adequate handhaving eveneens een rol speelt.

Het belang van participatie en inspraak bij handhaving

Een substantieel aantal klachten die de Nationale ombudsman ontvangt over gemeenten⁴ hangt samen met handhaving. De ombudsman beziet deze klachten in het licht van participatie en inspraak. Achter een verzoek om handhaving gaat een wens schuil van burgers om invloed uit te oefenen op hun directe leefomgeving. Als de overheid - veelal de gemeente - niet adequaat reageert op die wens, kan dit grote invloed hebben op de relatie burger - overheid. In klachten over handhaving zien wij geregeld terug dat een onzorgvuldig proces ertoe leidt dat burgers de gemeente betichten van een gebrek aan integriteit, omdat zij zich partijdig zou opstellen. De relatie escaleert en het vertrouwen in de gemeente (en soms zelfs de gehele overheid) verdwijnt.

Het rapport 'Helder handhaven' en de Handhavingswijzer uit 2010

De Nationale ombudsman ontvangt klachten van zowel (vermeende) overtreders enerzijds - bijvoorbeeld over de intimiderende bejegening door gemeenteambtenaren - en van mensen die vragen om handhaving anderzijds. De laatste groep is duidelijk oververtegenwoordigd in de klachten bij de ombudsman. Een aantal onderzoeken in individuele klachten vormde in 2010 aanleiding voor de ombudsman om uit eigen beweging een onderzoek⁵ in te stellen naar de wijze waarop gemeenten omgaan met handhavingsverzoeken in de leefomgeving. Onze focus lag daarbij op het perspectief van degene die om handhaving verzoekt. Dit resulteerde in het rapport '*Helder handhaven*' (2010/235) en de [Handhavingswijzer](#). De ombudsman benadrukte met name het belang van transparantie vanuit de gemeente over wat zij kan doen met een melding of handhavingsverzoek en welke afwegingen zij daarbij maakt. Voor de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de gemeente is het belangrijk dat een burger weet wat hij in redelijkheid van de gemeente mag verwachten als hij behoefte heeft aan effectieve handhaving.

Klachten sindsdien

De Nationale ombudsman ziet sinds het uitkomen van de Handhavingswijzer nog steeds eenzelfde gestage stroom klachten over handhaving door gemeenten. Bij de behandeling van deze klachten ligt de focus van de ombudsman op het belang achter de klacht en de vraag hoe de ombudsman bij kan dragen aan een oplossing voor de kern van het probleem. De ombudsman wil proactief en oplossingsgericht zijn, omdat dit veelal beter aansluit bij de wens van burgers. In veel gevallen is een gerichte doorverwijzing mogelijk. De ombudsman helpt de burger om zelf het gesprek met de gemeente aan te gaan, verwijst door naar buurtbemiddeling of geeft de burger in overweging juridisch advies in te winnen. Ook neemt de ombudsman geregeld zelf contact op met de gemeente om de Handhavingswijzer onder de aandacht te brengen en aan te dringen op een goed gesprek of een betere toelichting op de handelwijze. Een enkele keer ziet de ombudsman

⁴ Handhaving is de laatste jaren veelal belegd bij omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten zijn gemeenschappelijke regelingen, waarin gemeenten samenwerken. De Nationale ombudsman richt zich in dit rapport tot gemeenten, omdat zij voor de burger een aanspreekpunt blijven als het gaat om handhaving in hun gemeente, ook als dit is uitbesteed.

⁵ Iedere burger kan de Nationale ombudsman verzoeken om zijn klacht over een overheidsinstantie te onderzoeken. Daarnaast kan de ombudsman 'uit eigen beweging' een onderzoek instellen naar hoe overheidsinstanties zich gedragen. Veelal gaat het om onderwerpen waarbij de ombudsman vermoedt dat er een structureel probleem bestaat.

aanleiding om zelf een bemiddelingsgesprek te organiseren om de gemeente en burger weer tot elkaar te brengen. Ten slotte heeft de ombudsman in de afgelopen jaren verscheidene rapporten geschreven naar aanleiding van individuele klachten, waarbij aan de gemeente ook structurele aanbevelingen voor de toekomst zijn meegegeven ter verbetering van de omgang met handhavingsverzoeken. Ook op dit moment onderzoekt de ombudsman een aantal individuele klachten waarover op korte termijn een rapport wordt uitgebracht.

De ombudsman laat zich niet uit over de vraag of de handhavingsbeslissingen van de gemeente juist zijn. Daarover kan uiteindelijk alleen de bestuursrechter oordelen. Wanneer de ombudsman - in overleg met de burger - concludeert dat de kern van de klacht zit in een meningsverschil met de gemeente over de juistheid van een beslissing, verwijst hij de burger door naar een juridische hulpverlener.

Doel van dit onderzoek: 'lessons learned'

Dit onderzoek is gebaseerd op de klachten die na 2010 zijn ingediend bij de Nationale ombudsman. De ombudsman analyseert welke lessen er te trekken zijn uit deze klachten en hoe deze zich verhouden tot de Handhavingswijzer. Op basis van wat wij de laatste jaren hebben gezien, constateren we in dit rapport dat de uitgangspunten van de Handhavingswijzer nog steeds relevant zijn. De klachten geven de ombudsman wel nadere inzichten, waarmee wij onze bevindingen kunnen verrijken. We zullen in dit rapport eerst ingaan op de belangrijkste uitgangspunten van het rapport Helder handhaven en de Handhavingswijzer ([hoofdstuk 2](#)). Vervolgens bespreken we de 'geleerde lessen' ([hoofdstuk 3](#)) en wij sluiten af met een conclusie ([hoofdstuk 4](#)).

2 KERNPUNTEN VAN HELDER HANDHAVEN

In dit hoofdstuk bespreken wij het rapport '*Helder handhaven*' en de Handhavingswijzer uit 2010 in vogelvlucht.

Aanleiding onderzoek

De aanleiding voor het onderzoek van de Nationale ombudsman in 2010 was dat wij in verscheidene klachten constateerden dat gemeenten overlast gevende situaties langdurig gedoogden en afzagen van handhaving. Ook bleek in een aantal zaken dat gemeenten geen gevolg gaven aan een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om een nieuw besluit te nemen. Dit is in strijd met de behoorlijkheid. Behoorlijk overheidsoptreden is een belangrijke voorwaarde voor de vertrouwensrelatie tussen de burger en de overheid. Centraal in het onderzoek stonden de belangen van de burger die overlast heeft van een overtreding van regels in zijn leefomgeving. De onderzoeksvraag was hoe de gemeente omgaat met de belangen van een burger als deze zich met zo'n signaal tot de gemeente wendt. De ombudsman heeft destijds op basis van de ontvangen klachten een analyse gemaakt van de meest voorkomende knelpunten voor burgers en in gesprek met gemeenteambtenaren bekeken welke knelpunten zij ervaren.

Knelpunten burger en gemeente

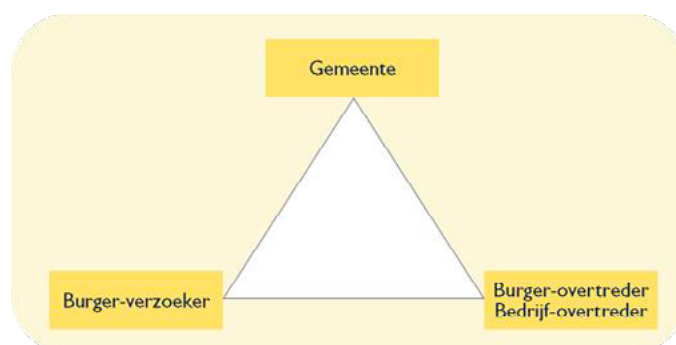
Enkele van de knelpunten die burgers ervoeren, waren dat zij lang moesten wachten op uitsluitel over een verzoek om handhaving en tussentijds weinig tot niets hoorden van de gemeente, dat hun verwachtingen van de gemeente vaak niet uitkwamen, dat de actie van de gemeente vooral gericht leek te zijn op tegemoetkoming aan de overtreder en dat het besluit van de gemeente om (niet) te handhaven voor de burger niet altijd duidelijk was.

Veel van de door gemeenteambtenaren ervaren knelpunten hadden te maken met omstandigheden die de formele afhandeling van een verzoek overeenkomstig de geldende regelgeving vertragen of bemoeilijken. Zo werden onder meer een beperkte capaciteit, budget en deskundigheid bij de gemeente op het terrein van handhaving genoemd. Dit, in samenhang gezien met het feit dat de behandeling van een verzoek om handhaving gemeenten veel tijd kost, maakte dat bij veel gemeenten achterstanden waren ontstaan. Ook werd genoemd dat de beginselplicht tot handhaving zich slecht verhoudt tot het feit dat gemeenten handhavingsbeleid hebben vastgelegd waarin een prioritering is vastgelegd. Vervolgens kan een kwestie zich nog jarenlang voortslepen als gebruik gemaakt wordt van bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Andere belemmeringen zagen de gemeenteambtenaren in de rol van burgers die om handhaving verzochten. Zo waren gemeenteambtenaren van mening dat burgers vaak niet weten wat zij willen: gaat het echt om een verzoek tot handhaving of is het verzoek een poging om een burenruzie op te lossen? Wil de burger slechts eenzijdig iets melden of verwacht hij een (re)actie? Ook vonden gemeenten de verwachtingen die burgers hebben als ze een verzoek om handhaving indienen vaak te hoog gespannen. Het optreden van de gemeente kan niet alle problemen van de burger oplossen.

Wat vond de Nationale ombudsman belangrijke aandachtspunten?

In zijn rapport benadrukte de Nationale ombudsman allereerst het belang om bij de vaststelling van beleid en regelgeving expliciet aandacht te besteden aan de positie van de burger. Daarnaast stelde de ombudsman vast dat in de dagelijkse uitvoeringspraktijk te weinig aandacht is voor de belangen van *de burger die de overtreding heeft gemeld*. Deze wordt niet betrokken bij het onderzoek naar de aard van de overtreding en bij het zoeken naar een oplossing. Wanneer die burger wel in beeld blijft, wordt dit beeld al snel versmald tot een juridisch strijdtoneel waar de verzoeker alleen na verloop van tijd een beslissing ontvangt en hem niets anders rest dan het voeren van een juridische procedure tegen de gemeente.

Tegelijkertijd moet onderkend worden dat het voor de gemeente niet eenvoudig is om het voor iedereen goed te doen. Er is sprake van een driehoeksrelatie, visueel als volgt te verbeelden:



Er ontstaat een probleem tussen twee burgers of een burger en een ondernemer en de gemeente wordt daar als het ware in gezogen. In veel situaties is bovendien sprake van een (geëscaleerd) conflict. Soms is de overtreding de oorzaak daarvan, soms vloeit het handhavingsverzoek voort uit het conflict. Uit het onderzoek van de ombudsman bleken veel gemeenten geen rol voor zichzelf te zien weggelegd als sprake is van een (buren)conflict. De ombudsman vindt dit niet zonder meer juist, omdat de gemeente in ieder geval een verantwoordelijkheid heeft als er sprake is van een overtreding van de regels. Eventueel kan de gemeente ook een ondersteunde rol spelen bij het onderliggende conflict, bijvoorbeeld door de burens om tafel te krijgen om het conflict op te lossen.

Vervolgens heeft de ombudsman een aantal spelregels geformuleerd, die ook zijn opgenomen in de [Handhavingswijzer](#). Een behoorlijke omgang met signalen van burgers, moet zich kenmerken door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van gemeenten.

Transparant

Transparantie brengt onder meer mee dat de gemeente de burger volledig moet informeren over de mogelijkheden en de wijze van afhandeling van zijn verzoek of signaal. De gemeente doet dit door na de ontvangst van het handhavingsverzoek de burger een toelichting te geven op het proces, welke keuzes daarbinnen gemaakt kunnen worden en wat de geldende termijnen zijn. Gedurende het proces moet de gemeente zich blijven inspannen om de betrokkenen goed op de hoogte te houden en te informeren. Volgt er een besluit dan moet dit duidelijk gemotiveerd zijn. Het uitgangspunt moet zijn dat de burgers begrijpen wat er gebeurt, wanneer en waarom.

Betrokken

Betrokkenheid vraagt in de praktijk onder meer van de gemeente dat zij na ontvangst van een verzoek om handhaving, melding of signaal over een illegale situatie, zo snel mogelijk persoonlijk contact opneemt met de betreffende burger. In dit contact kan de gemeente de reden van het verzoek achterhalen. Waarom richt de burger zich tot de gemeente, wat verwacht hij, wat is zijn belang? Als dat duidelijk is, kan de gemeente met de burger bespreken wat mogelijke oplossingen zijn. Daarbij wordt, naast de mogelijkheid van juridische procedures, ook nagegaan welke informele oplossingen er zijn. In het gesprek met de burger licht de gemeente ook toe wanneer niet kan worden voldaan aan de verwachtingen van de burger en wat de redenen daarvan zijn.

Onpartijdig

Om de onpartijdigheid van haar handelen te waarborgen, moet de gemeente erop toezien dat het gemeentelijk beleid wordt nageleefd. Om de gewenste handhavingsactie te bepalen, moet de gemeente een goed en volledig beeld hebben van wat er speelt. Hiervoor is naast het verhaal van de burger die vraagt om handhaving, ook nodig dat de gemeente de betreffende situatie ter plekke beoordeelt, desgewenst met hulp van deskundigen. Daarna kan de gemeente de belangen van de burger, de overtreder en het algemene belang dat de gemeente vertegenwoordigt, afwegen. Om te voorkomen dat het traject te lang gaat duren en de betrokkenen niet weten waar zij aan toe zijn, stelt de gemeente termijnen vast voor de verschillende acties. Mocht een termijn toch niet gehaald worden, dan maakt de gemeente dat ook bekend en stelt daarbij direct een nieuwe termijn. Het uitgangspunt moet zijn dat de gemeente zo snel mogelijk handelt zodat de burgers niet onnodig lang in onzekerheid verkeren. Wanneer er een juridische procedure wordt doorlopen die uiteindelijk wordt beslecht door een rechter, behoort de rechterlijke uitspraak te worden nagekomen.

3 'HELDERDER' HANDHAVEN: LESSONS LEARNED

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk reflecteert de Nationale ombudsman op wat hem is opgevallen in de klachten die hij ontving sinds het uitbrengen van de Handhavingswijzer. We bespreken hoe dit zich verhoudt tot de in [hoofdstuk 2](#) beschreven aandachtspunten van transparantie, betrokkenheid en onpartijdigheid. Wat gaat er goed? Waar lopen gemeenten tegenaan? Waarover werd het meeste geklaagd? Zijn er aanvullende aandachtspunten?

Vooraf merken wij op dat de klachten geen volledig beeld geven van hoe gemeenten over het algemeen omgaan met handhavingverzoeken en meldingen. Er zijn veel meer mensen met onvrede over de handelwijze van de gemeente, dan zich bij de ombudsman melden. Een aanzienlijk deel van de mensen wendt zich evenmin tot de gemeente als zij niet blij is met de gang van zaken. Evenzeer blijven goede voorbeelden voor een belangrijk deel buiten beeld voor de ombudsman, omdat de focus uit de aard van onze taak ligt op klachten en daar waar het niet goed gaat. De ombudsman weet ook dat er de afgelopen jaren mooie initiatieven zijn ontplooid bij sommige gemeenten.

We gaan hierna eerst in op wat in grote lijnen opvalt in de klachten. Daarna bespreken we onze nadere inzichten in drie geleerde lessen. De ombudsman betoogt ten slotte dat het belangrijk is om de verschillende lessen in onderlinge samenhang te bezien.

3.2 In grote lijnen

Positieve ontwikkelingen

De Nationale ombudsman constateert dat de 'zachte kanten' van handhaven - goede communicatie, mensen meer meenemen in het proces - meer nadruk krijgen, in plaats van repressief optreden en regels als vaststaand uitgangspunt hanteren. Binnen de opleidingen omtrent handhaving is aandacht voor effectieve communicatie. De ombudsman ziet in zijn klachten dat een eerste melding of verzoek om handhaving voor gemeenten vaak aanleiding is om eerst met deze burger in persoonlijk contact te treden. Er zijn (grotere) gemeenten die een eigen mediator hebben. Er gaat ook veel goed.

Uit de praktijk: Een proactieve reactie op meldingen van overlast

Mevrouw De Graaf woont boven een café, waarvan ze veel geluidsoverlast ervaart. Zo klinkt het geluid vanuit het café door in haar woning, staan 's avonds bezoekers buiten te schreeuwen en te drinken en scheuren er scooters voorbij. Niet alleen mevrouw De Graaf heeft hier last van, ook andere buurtbewoners ervaren overlast en zijn zelfs met bezoekers in conflict geraakt. Mevrouw De Graaf besluit de gemeente te benaderen met de vraag wat zij voor haar kan betekenen.

Naar aanleiding van de meldingen van mevrouw De Graaf heeft de gemeente de Regionale uitvoeringsdienst de opdracht gegeven om ter plaatse geluidsmetingen te verrichten. Daarbij is een overschrijding gemeten. Op grond daarvan heeft de gemeente afspraken gemaakt met de uitbater van het café. Daarmee is aan de ondernemer een kans geboden om te voldoen aan de gestelde normen. Lukt dit niet, dan start de gemeente een handhavingstraject op. Ook heeft de gemeente de uitbater aangesproken op de door mevrouw De Graaf ervaren overlast van bezoekers op straat en benadrukt dat hier rekening mee gehouden moet worden. Wanneer mevrouw De Graaf een melding doet en stadstoezicht of de politie is in de buurt, dan komen zij kijken. Wordt overlast geconstateerd, dan wordt daartegen opgetreden. Al met al is de situatie, mede naar aanleiding van de meldingen van mevrouw De Graaf, goed bij de gemeente in beeld en doet de gemeente wat er van haar in dergelijke situaties verwacht kan worden.

Zijn de klachten en aandachtspunten uit 2010 nog actueel?

Tegelijk moet geconstateerd worden dat het aantal klachten dat de ombudsman ontvangt over handhaving aanzienlijk blijft. Ook de aard van de klachten is niet wezenlijk veranderd. Zoals blijkt uit de inleiding, pakt de Nationale ombudsman verreweg de meeste klachten over handhaving oplossingsgericht op. Wij helpen de burger op weg, gaan in overleg met de gemeente om een oplossing te vinden of organiseren een bemiddelingsgesprek. Deze behandeling eindigt meestal niet in een rapport, maar levert de ombudsman wel een schat aan informatie op over waar burgers en gemeenten tegenaan lopen. De verscheidene rapporten die zijn uitgebracht, geven eenzelfde beeld over wat er speelt.⁶

Voor verzoekers staat centraal dat gemeenten partijdig (zouden) zijn, het belang van verzoekers vergeten, niet doen wat de verzoeker had verwacht en dat het allemaal zo lang duurt. De contacten met gemeenten doen vermoeden dat ook de dilemma's van gemeenten, zoals in [hoofdstuk 2](#) besproken, niet wezenlijk zijn veranderd. Wat gemeenten in ieder geval vaak merken, is dat burgers geen reële verwachtingen hebben van een handhavingstraject, waardoor zij teleurgesteld raken in de gemeente. Wij zien al met al dat de eerder geconstateerde knelpunten nog spelen in de huidige handhavingpraktijk en dat de uitgangspunten van de Handhavingswijzer onverminderd relevant zijn.

⁶ Naast de 'informele aanpak' van klachten, heeft de Nationale ombudsman verscheidene rapporten geschreven over individuele klachten. De klachten werden getoetst aan de [Behoorlijkheidswijzer](#) van de ombudsman, meer specifiek aan de behoorlijkheidsvereisten van transparantie, luisteren naar de burger, voortvarendheid, de-escalatie en onpartijdigheid. Deze vereisten liggen ten grondslag aan de [Handhavingswijzer](#). Een aantal van deze rapporten bespreken wij verderop in het hoofdstuk uitgebreid.

Dat de aard van de klachten en het aantal niet drastisch is veranderd, is overigens niet vreemd. Behoorlijke handhaving is complex, omdat handhavingsbeslissingen direct samenhangen met botsende belangen in de samenleving. Wij leven en werken in een klein land en zitten dicht op elkaar. Enerzijds bestaat de wens om activiteiten en ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. Anderzijds dienen daarbij de belangen van omwonenden in het oog te worden gehouden. In dit spanningsveld dient de gemeente naast de betrokken belangen ook nog het algemeen belang mee te wegen. Verschil van mening over hoe die belangen gewogen moeten worden en onvrede over een nadelige uitkomst voor één van de partijen is niet (altijd) te vermijden. Onderliggend aan de klachten die de ombudsman ontvangt, zijn dan ook deze conflicterende belangen en verwachtingen tussen burgers en bedrijven onderling, maar ook tussen burgers en overheidsinstanties. De gemeente wordt niet zelden in reeds geëscaleerde conflicten gezogen. Dit alles neemt echter niet weg dat van gemeenten de inspanning mag worden gevergd om het proces rondom handhaving behoorlijk in te richten.

Kern van de klachten: een gevoel van partijdigheid

In de klachten die de Nationale ombudsman de afgelopen jaren ontving, hoorde hij vaak: *'de gemeente weigert te handhaven', 'de gemeente kiest partij voor de overtreder', 'ik heb van de rechter gelijk gekregen, maar de gemeente doet nog niks'*. Handhavingstrajecten kunnen leiden tot een algeheel wantrouwen in het bestuur. Door dichtbij de burger te staan, probeert een gemeente idealiter betrokken en oplossingsgericht te zijn. Maar als de gemeente 'te dichtbij' de overtreder (lijkt) te staan, bekruipt de verzoeker al gauw een gevoel van partijdigheid.

De ombudsman kan niet bepalen of gemeenten *over het algemeen* te veel meedenken met de overtreder. De vraag naar partijdigheid hangt nauw samen met de vraag of in de inhoudelijke besluitvorming de betrokken belangen goed zijn afgewogen. Die afweging wordt (marginaal) getoetst door de rechter. Als de gemeente structureel geen gevolg geeft aan rechterlijke uitspraken, oordeelt de ombudsman wel dat sprake is van (schijn van) partijdigheid.

Uit de praktijk: De gemeente wil niet optreden⁷

Een echtpaar heeft last van het gebruik een aantal garageboxen achter hun woning. Zij komen erachter dat voor deze boxen geen bouwvergunning is verleend. En ook voor het bedrijfsmatig gebruik van de boxen ontbreekt een vergunning. Het echtpaar maakt zich zorgen over toename van de overlast, nu de eigenaar van de boxen ook nog een vergunning heeft gevraagd voor een uitbouw naast zijn woning. Daardoor zou de andere toegangsweg tot de boxen verdwijnen en al het verkeer over een smalle weg pal langs hun woning plaatsvinden. Van 2003 tot en met 2010 voert het echtpaar hierover meerdere procedures. Zij verzoeken de gemeente telkens om handhavend op te treden en hun belangen mee te wegen, maar de gemeente reageert daarop keer op keer afwijzend. Tot vier keer toe verklaart de rechtbank het beroep van het echtpaar (gedeeltelijk) gegrond. De gemeente wordt opgedragen om een nieuwe beslissing te nemen. Maar iedere keer valt de beslissing van de gemeente (gedeeltelijk) negatief uit voor het echtpaar, waarop zij opnieuw bezwaar instellen. De rechtbank concludeert steeds dat de beslissing van de gemeente niet deugdelijk is onderbouwd. Uiteindelijk verleent de gemeente onder vrijstelling van het bestemmingsplan een bouwvergunning voor de garageboxen. Het echtpaar rest niets anders dan deze uitkomst te accepteren, omdat de situatie daarmee is gelegaliseerd. Wel dienen zij een klacht in bij de Nationale ombudsman over de gang van zaken.

De ombudsman is van oordeel dat de gemeente zich in het handhavingstraject met name heeft gericht op de overtreder en het zoeken naar oplossingen zoals legalisatie. De beslissingen van de gemeente vielen telkens grotendeels uit in het voordeel van de overtreder. Voor het echtpaar is de indruk ontstaan dat de gemeente niet bereid was om op te treden tegen de illegale situatie. Daarmee is onvoldoende recht gedaan aan de belangen van het echtpaar en is de schijn van partijdigheid gewekt.

In veel gevallen is het gevoel van partijdigheid echter te verklaren uit het feit dat de burger die om handhaving verzoekt een verwachting heeft die de gemeente niet waarmaakt. Bijvoorbeeld omdat de gemeente zich onvoldoende bewust is van het *perspectief of de verwachting van de burger*, waardoor er ruis ontstaat op de lijn. Ook ziet de ombudsman dat een (goed bedoelde) *oplossingsgerichte aanpak* van het handhavingconflict bij een verzoeker om handhaving in het verkeerde keelgat schiet. Het vermoeden ontstaat bij de verzoeker dat er dealtjes worden gesloten met de overtreder. Ten slotte constateert de ombudsman dat de gemeente niet altijd voldoende *transparant* is over wat zij doet met een handhavingverzoek, waarom zij dat doet en binnen welke termijn. Ook daarbij komt voor verzoekers regelmatig de vraag op: wordt mijn belang voldoende meegenomen in de besluitvorming?

De aandachtspunten uit de Handhavingswijzer hangen samen

In de Handhavingswijzer wees de Nationale ombudsman op het belang van transparantie, betrokkenheid en onpartijdigheid. Uit de onderzochte klachten blijkt de noodzaak om deze uitgangspunten in onderlinge samenhang te bezien. Het ene uitgangspunt is een noodzakelijke voorwaarde voor het andere uitgangspunt. Bijvoorbeeld: hoewel onpartijdigheid in de eerste plaats gaat over een neutrale belangenafweging, ziet de ombudsman dat voor een *gevoel* van onpartijdigheid, transparantie een minstens zo belangrijke voorwaarde is (zie [Les 1](#) en [3](#)). Een ander voorbeeld: behoorlijke handhaving vraagt om een betrokken gemeente. Onder betrokkenheid verstaat de ombudsman onder meer dat de gemeente persoonlijk contact

⁷ Rapport van 22 januari 2014, nr. [2014/004](#).

opneemt en zich oplossingsgericht opstelt. Wanneer de gemeente echter niet transparant is over de stappen die zij zet in dit informele traject, ligt een verwijt van een gebrek aan integriteit op de loer (zie [Les 2](#)). Een laatste voorbeeld: een oplossingsgerichte aanpak kan bijdragen aan een voortvarende afhandeling van een verzoek, omdat juridisch 'gesteggel' kan worden voorkomen (zie [Les 3](#)).

3.3 Drie geleerde lessen

Hierna zal de ombudsman drie geleerde lessen uiteenzetten; dit zijn de punten die in de praktijk extra aandacht behoeven. Wij gaan daarbij ook in op de noodzaak verschillende aandachtspunten in onderlinge samenhang te bezien.

Les 1: Houd het perspectief van de burger in het oog

Uit de praktijk: Legalisatie van een ijsboerderij⁸

In mei 2011 starten de achterburen van de heer en mevrouw Wijnands een ijsboerderij. In eerste instantie ervaren zij hier weinig overlast van, maar op een gegeven moment wordt de ijsboerderij uitgebreid en neemt de geluids- en parkeeroverlast toe. De heer en mevrouw Wijnands schakelen een advocaat in en komen erachter dat de activiteiten van de ijsboerderij in strijd zijn met het bestemmingsplan. Zij trekken bij de gemeente aan de bel en de gemeente gaat met hen in gesprek. De gemeente vertelt dat eerst de mogelijkheden van legalisatie bekeken moeten worden. Meneer en mevrouw Wijnands worden van alle relevante ontwikkelingen op de hoogte gehouden, zo verzekert de gemeente. Er vindt een vervolgesprek plaats tussen de heer en mevrouw Wijnands en de gemeente, waarbij ook de exploitant van de ijsboerderij aanwezig is. 'So far, so good'.

De overlast duurt voort en de ijsboerderij breidt verder uit. De gemeente laat meneer en mevrouw Wijnands een paar maanden later weten dat de eigenaar een principeverzoek heeft ingediend. Via de gemeentelijke website komen ze er achter dat de gemeente geen medewerking verleent aan het principeverzoek. Enkele maanden later volgt de vooraankondiging van de last onder dwangsom en later ook de daadwerkelijke last onder dwangsom. Via hun advocaat ontvangen meneer en mevrouw Wijnands een kopie van de brief zoals verstuurd aan de eigenaar. In deze brief staat eveneens vermeld dat legalisering van het illegale gebruik niet aan de orde is.

Meneer en mevrouw Wijnands gaan er dus vanuit dat de ijsboerderij weg moet en dat daarmee een einde komt aan de overlast. De eigenaar laat echter een paar maanden later weten aan de omwonenden dat de gemeente heeft ingestemd met een nieuw principeverzoek. Deze mededeling komt voor de heer en mevrouw Wijnands geheel onverwacht. De gemeente had toch duidelijk gemaakt dat legalisering niet aan de orde was? Wat blijkt: de eigenaar had een nieuw principeverzoek ingediend en de gemeente had tijdens een vergadering zowel besloten om in te stemmen met het nieuwe principeverzoek als voornoemde last onder dwangsom op te leggen. Alleen het tweede besluit was aan de heer en mevrouw Wijnands medegedeeld. De heer en mevrouw Wijnands voelen zich voor de gek gehouden.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid zich in haar handelen rekenschap geeft van het perspectief van de burger. Er is niet één burgerperspectief. De samenleving bestaat uit een grote diversiteit aan mensen, met overeenkomsten maar ook veel verschillen. Bij handhaving heeft de gemeente per definitie te maken met botsende perspectieven van de (vermeende) overtreder en degene die om handhaving verzoekt,

⁸ Rapport van 8 februari 2017, nr. [2017/018](#).

en ook het algemeen belang mag niet buiten beeld raken. Het vraagt nogal wat om die veelheid en diversiteit aan perspectieven te begrijpen en daarop in te spelen. Er is inlevingsvermogen voor nodig om een burger goed te begrijpen en communicatievaardigheden om uit te leggen wat de gemeente kan betekenen, ook wanneer de verwachtingen hooggespannen zijn. Het vraagt tijd om voortvarend te werk te gaan en de burger de aandacht te geven die hij verdient. Er moet ruimte zijn voor de gemeenteambtenaar om maatwerk te bieden, maar hij moet ook over voldoende deskundigheid beschikken om te weten waar de (wettelijke) grenzen liggen. Rekening houden met een diversiteit aan perspectieven is dus niet gemakkelijk. Het is wel cruciaal voor het vertrouwen in de gemeente.

Het perspectief van de verzoeker raakt makkelijk uit beeld

Een blijvend aandachtspunt is hierbij allereerst dat de gemeente oog heeft voor het perspectief *van degene die om handhaving verzoekt*. De Nationale ombudsman vroeg hier in zijn rapport uit 2010 ook al aandacht voor. Wij constateren dat dit perspectief nog steeds regelmatig buiten beeld raakt. Dit hangt deels samen met de aard van de procedure. Een verzoek om handhaving impliceert een onderzoek naar de mogelijkheden om de situatie te legaliseren. Dat traject speelt zich af tussen de overtreder en de gemeente en gaat derhalve buiten verzoeker om.

Botsende perspectieven van de burger en gemeente

Wil je het perspectief van de verzoeker goed betrekken bij je handelwijze, dan is - vanzelfsprekend - nodig dat je weet wat dat perspectief is. Hoewel dat deels persoonsgebonden is, is er ook een duidelijke rode draad waarneembaar. De burger die overlast ervaart van een illegale situatie verwacht dat wanneer de gemeente regels stelt en iemand zich daar niet aan houdt, de gemeente de overtreding voortvarend beëindigt. Zo simpel is het.

Dit perspectief staat haaks op het perspectief van de gemeente(ambtenaar). Het perspectief van de gemeente wordt sterk bepaald door een juridische realiteit. In de wet en rechtspraak is een ingewikkeld handhavingstraject vastgelegd, waar gemeenten zich aan moeten houden; het is dan ook niet toevallig dat er heel wat meer woorden voor nodig zijn om het gemeentelijk/juridische perspectief te duiden. Er gelden algemene regels over hoe de leefomgeving in een gemeente ingericht moet worden, onder meer vastgelegd in een bestemmingsplan. Deze regels zijn niet statisch; er is bewust voor gekozen door de wetgever om niet alles op voorhand dicht te regelen, zodat in concrete situaties bekeken kan worden hoe - veelal tegenstrijdige - belangen gewogen moeten worden. Zo kan een gemeente een vergunning verlenen voor een bepaalde activiteit - bijvoorbeeld het organiseren van een evenement - maar daar ook voorwaarden aan verbinden om de overlast voor omwonenden te beperken, bijvoorbeeld geluidsnormen. De gemeente heeft ook de ruimte om af te wijken van het bestemmingsplan, mits zij alle belangen goed afweegt en belanghebbenden in de gelegenheid stelt om hun visie te geven.

Uit rechtspraak van de Raad van State volgt verder dat als iemand - al dan niet bewust - in strijd met de regels handelt, er voor gemeenten een 'beginselplicht tot handhaven' geldt. Dat betekent dat, als regels worden overtreden en de burger de gemeente vraagt handhavend op te treden, de gemeente in principe gehouden is om dat te doen. De Raad van State heeft echter ook bepaald dat een gemeente, voordat zij handhavend optreedt, eerst moet kijken of gelegaliseerd kan worden. Niet omdat de gemeente op de hand is van de overtreder, maar om tegemoet te komen aan de bovengenoemde wens van flexibiliteit.

BOTSENDE PERSPECTIEVEN

de Nationale
ombudsman

Burger



Gemeente



*De overheid heeft bepaald dat
iets niet mag.*

≠

*De gemeente stelt regels vast,
maar kan hiervan afwijken.*

*Mijn buurvrouw doet dit toch
en ik heb er last van.*

≠

*Er zijn verschillende (botsende)
belangen: verzoeker heeft overlast,
de overtreder wil de activiteiten
voortzetten en er is een algemeen
belang.*

*Dus: de gemeente moet het
ongedaan maken.*

≠

*De gemeente moet onderzoeken
of gelegaliseerd kan worden.
Daarbij wordt ook het belang van
verzoeker meegewogen.*

Vermoedelijk komen deze botsende perspectieven gemeenten niet onbekend voor. Voor het vertrouwen in een (onpartijdige) gemeente is het echter belangrijk dat de gemeente zich niet alleen bewust is van deze botsende perspectieven, maar daar ook rekening mee houdt in haar handelen en informatieverstrekking.

Het voorbeeld van de [ijsboerderij](#) illustreert dit. De gemeente handelt vanuit het (juridische) perspectief dat een situatie die overlast veroorzaakt en strijdig is met de regels, dient te passen binnen die regels. De gemeente geeft terecht aan dat dit bereikt kan worden door de situatie te doen beëindigen, de overtreder de situatie te laten aanpassen (legalisatie) en/of door de regels aan te passen. Hoewel die handelwijze niet onjuist is en passend is in de lijn van uitspraken van de Raad van State, is het begrijpelijk dat bij verzoekers een andere verwachting is ontstaan. De gemeente heeft nagelaten om verzoekers te informeren over het tweede principeverzoek en de bereidwilligheid van de gemeente om daaraan mee te werken. Doordat de gemeente een last onder dwangsom had opgelegd en eerder een principeverzoek had geweigerd, waren bij verzoekers verwachtingen ontstaan die zich uiteindelijk niet hebben voorgedaan. De gemeente gaf aan dat verzoekers om handhaving normaal niet op de hoogte worden gesteld van een principeverzoek en de reactie daarop van de gemeente. Gemeenten zijn hier soms ook terughoudend in, omdat zij burgers niet ongelijk willen behandelen. Dat is misschien, gezien dooreen juridische bril, te begrijpen (het principeverzoek heeft een informele status), maar had in dit geval tot gevolg dat de burger die om handhaving verzoekt, werd overvallen door de uitkomst daarvan. De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat hier maatwerk geleverd wordt en de gemeente zich er bewust van is wanneer actieve informatieverstrekking wenselijk is. Dat het vertrouwen in deze zaak zo geschaad is, is des te teleurstellender omdat de gemeente wel degelijk haar best had gedaan om persoonlijk contact op te nemen met verzoekers en hun aanvankelijk wel informeerde over de noodzaak om de mogelijkheden van legalisatie te onderzoeken.

Zet de bril van de burger op als je informeert over handhaving

De Nationale ombudsman concludeert dat voor burgers de bestuursrechtelijke procedure met een samenstelling van handhaving en/of legalisatie ingewikkeld te begrijpen is. Dat gegeven maakt het extra belangrijk dat gemeenten burgers goed meenemen in hun handelen en aan verwachtingenmanagement doen. Dat kan de gemeente onder meer doen door bij de ontvangst van een melding over een illegale situatie of een verzoek om handhaving, een burger actief te informeren over wat hij kan verwachten van het handhavingstraject. Daarbij legt de gemeente - mondeling, in een schriftelijke reactie of via de website - uit dat en onder welke voorwaarden een handhavingstraject kan leiden tot legalisatie. Indien er sprake is van een juridische procedure, verdient het aanbeveling een burger erover te informeren wat de uitkomst van een procedure meebrengt.

Les 2: Handel oplossingsgericht

Uit de praktijk: De juridische weg leidt niet altijd naar een oplossing⁹

De bewoners van een appartementencomplex op Bonaire ervaren overlast van de bouwactiviteiten van een andere bewoner van dat complex. Deze bewoner bouwt zonder een vergunning een derde bouwlaag. De bewoners verzoeken het openbaar lichaam (hierna: OLB) meermaals om hiertegen handhavend op te treden. Het OLB onderkent dat er illegaal gebouwd wordt en vaardigt een bouwstop af. Ook volgt een strenge brief gericht aan de overtreders. Dit alles ten spijt, de bouwactiviteiten stoppen niet. Tussentijds treedt er een nieuw bestuurscollege aan en wordt de zaak overgedragen aan een andere directie. Er volgen verschillende toezeggingen over het slopen van de illegale bouwlaag die geen gevolg krijgen, er worden bijeenkomsten afgezegd vanwege ziekte, vakantie en drukke agenda's. Tot overmaat van ramp wordt een officieel verzoek om handhavend op te treden afgewezen; het OLB is namelijk van standpunt veranderd over de aard van de bouwactiviteiten. Wat volgt is een veelheid aan juridische procedures, waarmee de relaties verhard en een echte oplossing verder uit zicht raakt dan ooit.

Verzoeken om handhaving eindigen nog al eens in een geheel geëscaleerde situatie. Soms leidt een burencnflict tot het indienen van handhavingsverzoeken over en weer, op andere momenten ontstaan uit handhavingsproblemen juist burencnflicten. Wat ook de oorsprong van het conflict is, het is van belang dat de gemeente hierbij een de-escalerende rol speelt. Los van de rol die de burgers zelf in het conflict spelen, ziet de ombudsman dat gemeenten geregeld zelf bijdragen aan escalatie van het conflict wanneer zij een strikt procedurele en juridische benadering van het conflict kiezen. Niet zelden leidt dat tot jarenlang voortslepende procedures, waarbij een oplossing steeds minder in het verschiet ligt. De vraag 'wie heeft gelijk?' overschaduwde de vraag 'hoe komen we hier uit?'.

Wat verstaat de ombudsman onder oplossingsgericht?

De Nationale ombudsman verwacht van de gemeente dat zij zich bij een melding, signaal of een verzoek om handhaving oplossingsgericht opstelt. Dit betekent dat de overheid bij (herhaalde) verzoeken om handhaving zo snel mogelijk persoonlijk contact opneemt met de burger, daarbij het belang en doel van het verzoek bespreekt, uitlegt wat de (on-)mogelijkheden zijn en zich in samenspraak inspant voor een snelle en informele oplossing van het probleem. Er wordt actief naar de burger geluisterd, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. De overheid neemt de burger serieus en is daadwerkelijk geïnteresseerd in wat hij of zij belangrijk vindt. Met deze benadering wordt de kans vergroot dat het door de burger aangekaarte probleem op een laagdrempelige manier kan worden besproken, dat in gezamenlijkheid onderzocht kan worden wat het verhaal achter de klacht is en op welke manier dit het beste kan worden opgelost. *Tijdigheid is hierbij erg belangrijk*: hoe langer het geschil voortduurt, hoe moeilijker het wordt voor alle betrokken partijen om zich constructief op te stellen en op die manier bij te dragen aan een oplossing.¹⁰

⁹ Rapport van 1 december 2016, nr. [2016/109](#).

¹⁰ Zie ook het [rapport](#) van de Nationale ombudsman, 'Het verhaal achter de klacht; Effectief omgaan met lastig klaagedrag', van december 2013.

In het bovenstaande praktijkvoorbeeld constateerde de ombudsman dat een oplossingsgerichte houding van het OLB ontbrak. De gevolgde juridische weg leidde niet tot een duurzame oplossing. In tegendeel, de onderlinge verhoudingen escaleerden. Verdere juridische procedures zouden naar het oordeel van de ombudsman leiden tot verdere escalatie en het nog jarenlang voortslepen van de zaak. De enige kansrijke mogelijkheid tot een uitweg in deze situatie, was om gezamenlijk de mogelijkheden te verkennen om tot een voor een ieder acceptabele oplossing te komen. Gelet op de rol die het OLB heeft als vergunningverlener en handhaver, vond de ombudsman dat het OLB zich diende in te spannen om met de bewoners een oplossing te vinden.

Ook van de burger mag iets verwacht worden

Uit de praktijk: Voor een oplossing is de gemeente afhankelijk van betrokkenen¹¹

Mevrouw Potter baalt ervan dat medebewoners in de straat hun auto regelmatig voor haar huis plaatsen. Het betreft een woonerf, waar een auto niet langer dan drie uur achter elkaar mag staan. Met haar buurman in het bijzonder is deze situatie uitgelopen op een burencnflict. Mevrouw Potter kaart bij de Nationale ombudsman aan dat de gemeente onvoldoende doet om haar problemen met de buurman op te lossen.

In deze zaak komt naar voren dat de gemeente met mevrouw Potter en de buurman heeft gesproken om af te tasten of er een oplossing mogelijk was, meermaals ter plekke is gaan kijken naar het gestelde parkeerprobleem en bemiddeling en coaching heeft aangeboden. Het burencnflict was daarmee echter niet opgelost.

De ombudsman benadrukt dat het bij burencnflicten in de eerste plaats aan burgers zelf is om hun problemen op te lossen. Als dat niet lukt, kan een burger de gemeente vragen in te grijpen. In dit geval is de ombudsman van oordeel dat de gemeente zich actief heeft opgesteld. Helaas hebben de inspanningen van de gemeente niet tot een oplossing geleid. Het is echter begrijpelijk dat de gemeente op enig moment haar inspanningen staakt als na verschillende pogingen blijkt dat bemiddeling tussen de partijen niet slaagt.

Het voorgaande voorbeeld laat zien dat er ook grenzen voor de overheid zijn om te de-escaleren bij een conflict. De overheid kan een faciliterende rol spelen in de bemiddeling, maar of een bemiddeling tussen partijen slaagt, ligt niet in handen van de overheid. Ook is het begrijpelijk dat de overheid zich op een gegeven moment terugtrekt wat betreft haar bemiddelende rol, omdat de daarvoor beschikbare tijd en capaciteit beperkt is. Of de gemeente zich voldoende heeft ingespannen om een bijdrage te leveren aan het oplossen van het handhavingconflict, is voor een groot deel afhankelijk van de concrete omstandigheden. Bij de beoordeling van de manier waarop de gemeente heeft bijgedragen is ook de opstelling van de partijen van belang. Bijvoorbeeld: hoe hebben beide partijen gereageerd op initiatieven van de gemeente?

¹¹ Rapport van 13 september 2013, nr. [2013/118](#).

Is informeel wel wenselijk?

De Nationale ombudsman ziet dat zowel bij de burger als bij de overheid reserves kunnen bestaan ten aanzien van de "informele aanpak". Soms wensen gemeenten juist vast te houden aan juridische procedures met het oog op belangen van derden en de rechtszekerheid. En burgers die om handhaving verzoeken vragen zich af: er is toch sprake van een overtreding, hoe kan een goed gesprek dan de oplossing zijn?

De ombudsman onderschrijft het belang van rechtszekerheid en onderkent dat het voeren van juridische procedures de enige manier is om uitsluitel te krijgen over de rechtmatigheid van besluitvorming. In sommige situaties is het wenselijk dat daarover duidelijkheid komt en ontkomt men niet aan die juridische procedures. Dit neemt niet weg dat het voor alle betrokken partijen wenselijk is te onderzoeken of er samen een oplossing kan worden gevonden buiten de juridische wegen om. Daarmee kunnen langdurige procedures worden voorkomen en kan mogelijk een oplossing worden gevonden naar tevredenheid van alle partijen.

Voorwaarde is wel dat de gemeente *transparant* is over nut en noodzaak om de kwestie informeel op te pakken en over het verloop van het informele traject. Het voorbeeld van de [ijsboerderij](#) laat zien dat duidelijke en volledige informatie over wat verzoekers van een handhavingstraject kunnen verwachten, onontbeerlijk is. Nu was bij verzoekers het gevoel ontstaan dat de gemeente het informele traject had gebruikt om verzoekers af te houden van de formele wegen. De gemeente mag dan ook geen misverstand laten bestaan over de juridische mogelijkheden en de vrije keuze die de burger daarin heeft.

Melding, signaal of verzoek om handhaving?

Uit de praktijk: Wat is het doel van een verzoek?¹²

Bewoners van een dorp ervaren veel geuroverlast van een intensieve varkenshouderij tegen de dorpskern. Zij vormen een actiegroep die de overlast een aantal jaren lang veelvuldig meldt bij de gemeente. De gemeente stuurt vervolgens verschillende keren toezichthouders naar het bedrijf, die daar controles verrichten. Tot handhavend optreden leidt dit echter niet. De actiegroep is het hier niet mee eens en dient een klacht in bij de gemeente. Kern van die klacht is dat ondanks de vele meldingen van overlast er door de gemeente niets is ondernomen.

Tijdens de klachtbehandeling wijst de gemeente de actiegroep erop dat deze ook een verzoek om handhaving had kunnen indienen in plaats van het doen van meldingen. Dan had de weigering van de gemeente om handhavend op te treden in een juridische procedure kunnen worden voorgelegd aan een rechter. De dorpsbewoners zijn verbouwereerd: was het dan al die tijd niet duidelijk dat ze wilden bereiken dat de gemeente handhavend zou optreden? Waarom is hen dit niet eerder gezegd?

¹² Rapport van 28 september 2015, nr. [2015/141](#).

De Nationale ombudsman ontvangt regelmatig klachten over het feit dat gemeenten onvoldoende doen met een melding. Die meldingen hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen: van loszittende straattegels tot overtredingen van vergunningen. Een burger heeft daarvan dan verscheidene malen, telefonisch of via de website van de gemeente, melding gemaakt maar krijgt geen inhoudelijke reactie.

In juridische zin bestaat er een verschil tussen een melding en een verzoek om handhaving. Met een verzoek om handhaving wordt een juridisch proces in gang gezet. Het is een officieel verzoek aan de gemeente om gebruik te maken van haar handhavende bevoegdheden. Als een verzoek niet aan de daarvoor geldende voorwaarden voldoet, dan kan het niet als handhavingsverzoek gekwalificeerd worden. Het bericht kan dan wel als melding, signaal of klacht worden opgepakt. Voldoet het verzoek wel aan de geldende vereisten, dan dient de gemeente daarop een besluit te nemen. Daartegen staat bezwaar en (hoger) beroep open. Wanneer de gemeente dus op een verzoek om handhaving een negatieve beslissing geeft, dan kan de verzoeker die beslissing uiteindelijk aan de rechter voorleggen. Voor een melding geldt dat niet.

De ombudsman vindt dat wanneer een burger zich bij de gemeente meldt in verband met een overtreding, het vervolgtraject niet automatisch moet worden bepaald door het label dat de burger aan zijn verhaal geeft. Ongeacht het label mag van de gemeente worden verwacht dat zij contact opneemt met de burger om te vragen wat er speelt, welke verwachtingen de burger heeft en wat de rol van de gemeente kan zijn. Met andere woorden: ook hierbij dient de gemeente rekening te houden met *het perspectief van de burger*. Uit dit contact kan dan duidelijk worden dat de burger met de als melding aangekaarte situatie beoogt te bereiken dat de gemeente handhavend optreedt. De gemeente kan in zo'n geval wel van een burger vragen dat er alsnog een officieel verzoek om handhaving wordt ingediend.

Les 3: Wees transparant en voortvarend

Uit de praktijk: Veertien jaar wachten op handhaving¹³

Nabij de woning van de heer Sevenster is sinds 2001 een autobedrijf gesitueerd. Hij ervaart hier overlast van en neemt contact op met de gemeente. De gemeente geeft aan dat de autohandel volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan en dat zij niet bereid is om aan legalisatie mee te werken. Maar de gemeente doet niets. Wel geeft de gemeente in 2005 een gedoogbeschikking af voor vijf jaar onder de voorwaarde dat de eigenaar van het autobedrijf een andere locatie gaat zoeken. Ook na vijf jaar is er niets gebeurd en de heer Sevenster trekt weer bij de gemeente aan de bel. Pas nadat de heer Sevenster in 2011 een officieel verzoek om handhaving indient, besluit de gemeente een last onder dwangsom aan de eigenaar op te leggen. Er volgt een juridische procedure tot aan de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waar het hoger beroep van de eigenaar ongegrond wordt verklaard. De relatie tussen de heer Sevenster en de eigenaar verslechtert en de heer Sevenster geeft aan bedreigd te worden. Hij is blij met de uitspraak van de Raad van State en gaat ervan uit dat er nu dan eindelijk handhavend opgetreden wordt. Wederom blijft actie van de gemeente uit; zij geeft aan dat handhaving moeilijk en tijdsintensief is. Vervolgens komt er een nieuw college van burgemeester en wethouders, die een ander standpunt over de kwestie inneemt. In 2014 verneemt de heer Sevenster via de lokale krant dat het nieuwe college voornemens is om aan de eigenaar een omgevingsvergunning te verlenen.

De heer Sevenster blijft met veel onvrede zitten over de handelwijze van de gemeente. De vergunningverlening komt na veertien jaar geheel uit de lucht vallen, gezien de rechtelijke uitspraak en het eerdere (consequente) standpunt van de gemeente om niet te willen legaliseren. Hij vindt het onbegrijpelijk dat jarenlang bewust illegaal gedrag uiteindelijk wordt beloond met een omgevingsvergunning.

'Transparantie' is één van de drie kenmerken van behoorlijke handhaving die de Nationale ombudsman in zijn rapport in 2010 noemde. Onder transparantie verstaat de ombudsman dat de gemeente actief informatie verstrekt over het handhavingsbeleid en de manier waarop zij kan optreden, alle belanghebbenden actief informeert en haar besluiten goed motiveert. De burger moet weten *wat* de gemeente doet, *waarom* ze dat doet en *wanneer* ze dat doet.

Om zo veel mogelijk te voorkomen dat handhavingstrajecten jarenlang voortslepen, is daarnaast van belang dat de gemeente 'voortvarend' handelt. Voortvarend betekent dat de gemeente zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. Wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de gemeente de burger daarover tijdig. Daarnaast is van belang dat de gemeente na ontvangst van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht over een illegale situatie zo snel mogelijk persoonlijk contact opneemt met de burger. 'Een oplossingsgerichte aanpak' kan bijdragen aan een voortvarende afhandeling van een verzoek, omdat juridisch 'gesteggel' kan worden voorkomen.

¹³ [Rapportbrief](#) van de Nationale ombudsman, van 10 januari 2017.

Is voor de verzoeker duidelijk wat de gemeente kan betekenen?

De klachten die de Nationale ombudsman de laatste jaren ontving, kwamen meestal voort uit een gebrek aan transparantie en voortvarendheid. Een eerste aandachtspunt daarbij is dat de gemeente goede informatie verstrekt over wat de gemeente kan betekenen. Onder [Les 1](#) heeft de ombudsman toegelicht hoezeer *het perspectief van burgers* en gemeenten in handhavingszaken uiteenlopen. Met name de mogelijkheid van legalisatie komt voor veel burgers onverwachts. Neem het voorbeeld van het illegale garagebedrijf. Verzoeker deed in de loop van de tijd verschillende meldingen over de illegale situatie. De gemeente gaf telkens aan niet te willen legaliseren. Het was een langdurig traject waaruit ook nog een juridische procedure volgde, waarin de overtreder in het ongelijk werd gesteld. Voor verzoeker kwam de legalisering begrijpelijkerwijs geheel uit de lucht vallen, omdat de gemeente hem niet had voorbereid op deze uitkomst.

Is de gemeente open over de gemaakte belangenafweging?

Naast verwachtingenmanagement is het voor het vertrouwen in de besluitvorming van de gemeente van belang dat de gemeente open communiceert over de inhoudelijke afwegingen die zij maakt. Niet zelden leiden gebrekkig gemotiveerde belangenafwegingen, tot gevoelens van partijdigheid bij de 'verliezende' partij. Complicerend kan zijn als er een gebrek aan deskundigheid of capaciteit is; een knelpunt dat de Nationale ombudsman ook al constateerde in zijn rapport in 2010. Uit het voorbeeld van het garagebedrijf blijkt dat de gemeente moeite heeft om transparant te communiceren over de afwegingen die zij maakt, omdat de situatie moeilijk te handhaven is. Ten slotte kan de politieke dimensie van handhaving een rol spelen. Activiteiten van een bedrijf kunnen bijvoorbeeld van economische belang zijn voor de gemeente. Deze politieke bemoeienis kan de objectivering van de besluitvorming bemoeilijken.¹⁴ Deze twee knelpunten zijn wel verklaringen voor een gebrekkige motivering, maar mogen geen excuus vormen.

Informeert de gemeente over gewijzigde inzichten?

Zeker bij langdurige handhavingstrajecten komt het voor dat de gemeente gedurende het traject van inzicht verandert over de wenselijkheid van legalisatie (bijvoorbeeld vanwege een wisseling in het college van burgemeester en wethouders). Naast het voorbeeld over het garagebedrijf wordt verwezen naar het voorbeeld in hoofdstuk 1 over een [CO2-tank](#). De Nationale ombudsman vindt dat wanneer de overheid verwachtingen wekt, bijvoorbeeld door het doen van toezeggingen, zij deze in principe moet nakomen. Dat betekent niet dat de overheid de burger altijd ter wille kan zijn. De realiteit van veranderende inzichten of feiten en omstandigheden kunnen namelijk een ander licht werpen op de gedane toezeggingen. In dit geval wordt van de overheid verwacht dat zij nagaat wat dit voor de gewekte verwachtingen bij de burger betekent. Als blijkt dat niet meer aan die verwachting kan worden vastgehouden, dan zal de overheid de burger hierover persoonlijk moeten informeren. Soms kan een vorm van compensatie aan de orde zijn.¹⁵ In de beschreven casus van het garagebedrijf overwoog de ombudsman dat gelet op de lange voorgeschiedenis van het dossier, het feit dat de gemeente telkens had aangegeven niet te willen legaliseren en de uitspraak van de Raad van State het

¹⁴ Zie [rapport](#) 'Helder handhaven', p. 22.

¹⁵ Rapport van 23 februari 2017, nr. [2017/023](#).

begrijpelijk was dat verzoeker een legalisatie niet had verwacht. Daarom was er aanleiding om de verzoeker actief te informeren over het gewijzigde standpunt van het college. Uit een oogpunt van transparantie en goede informatieverstrekking had het college de burger een goede motivering moeten geven waarom er toch voor werd gekozen om de situatie te legaliseren.

Handelt de gemeente voortvarend?

Een andere belangrijke frustratie bij handhavingsverzoeken betreft de lange duur van handhavingstrajecten. In het voorbeeld van het garagebedrijf wist de gemeente al in 2001 dat er sprake was van een illegale situatie. Het handhavingstraject is pas in 2015 afgesloten. De gemeente gaf verschillende verklaringen voor de lange duur. De Nationale ombudsman wees erop dat de gemeente er zorg voor dient te dragen dat verschillende afdelingen goed samenwerken. De ombudsman vond ook dat de periode tussen de uitspraak van de Raad van State van 2013 en het besluit om de situatie te legaliseren van 3 maart 2015 lang was, mede gelet op de langdurige voorgeschiedenis.

Een regierol voor de gemeente

Hiervoor is een aantal aandachtspunten genoemd: verwachtingenmanagement, transparantie over inhoudelijke afwegingen (ook bij gewijzigde inzichten), voortvarend handelen. De Nationale ombudsman stelt vast dat randvoorwaarde bij deze aandachtspunten is dat de gemeente een regierol op zich neemt. Dat wil niet zeggen dat de gemeente probleemeigenaar wordt binnen de driehoeksrelatie. Zij is niet verantwoordelijk voor het onderliggende conflict - alhoewel zij daarin wel een positieve bijdrage kan leveren (zie hiervoor [Les 2](#)) - maar zij heeft wel de regie over de zaken die relateren aan haar rol als vergunningverlener en handhaver. Voor een goede invulling dient de gemeente vroegtijdig te inventariseren wat het relevante juridische kader is, welke belangen in het geding zijn, een goed doordachte afweging te maken en te bezien of er mogelijkheden zijn om in overleg met alle betrokkenen tot een informele oplossing te komen. Dat stelt de gemeente in staat om eenduidig te informeren en kan ook helpen de duur van het traject in te perken. Wanneer de gemeente hier te lang mee wacht, kan er 'ruis op de lijn' ontstaan in de communicatie tussen burger en gemeente en wordt het steeds moeilijker om het vertrouwen te behouden of te herstellen.

4 CONCLUDEREND

Participatie en inspraak

Participatie en inspraak zijn van grote invloed op de relatie burger - overheid en is daarmee een belangrijk thema voor de Nationale ombudsman. Het onderwerp is bovendien in beweging, er liggen nieuwe uitdagingen voor de overheid in het verschiet. Inspraak is ooit ontwikkeld in reactie op verzet van ontevreden burgers, maar onder noemers als participatiemaatschappij, energieke samenleving of doe-democratie worden burgers nu actief aangespoord om mee te doen in het publieke domein. De overheid werkt in toenemende mate samen met partijen uit de samenleving. Denk aan de decentralisaties en de nieuwe Omgevingswet. Maar ook de bezuinigingen zijn een reden om meer verantwoordelijkheid van mensen zelf te verlangen. Het gaat ook niet meer enkel om burgers die worden uitgenodigd om inbreng te leveren, maar om burgers die zelf initiatieven nemen op terreinen waar voorheen de overheid een taak op zich nam: burgers die zelf de publieke ruimte inrichten, de veiligheid in de wijk bewaken of de opvang van asielzoekers op zich willen nemen. De ombudsman heeft de komende jaren extra aandacht voor dit thema.

Mensen willen invloed op de directe leefomgeving

Mensen willen invloed uitoefenen op hun directe leefomgeving; die wens vormt een belangrijke rode draad in de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt. Het zijn klachten met klein en groot leed. Van overlast van afvalcontainers en bomen tot aan de gevolgen van gaswinning in Groningen. Van burenruzies over een schuurtje tot aan langdurige onzekerheid bij ruimtelijke ontwikkelingen. Als de overheid - veelal de gemeente - niet adequaat reageert op de wens van burgers om invloed uit te oefenen, kan dit grote invloed hebben op de relatie burger - overheid. In klachten over handhaving zien wij geregeld terug dat een onzorgvuldig proces ertoe kan leiden dat burgers de gemeenten betichten van partijdigheid of zelfs een gebrek aan integriteit. De relatie escaleert en het vertrouwen in de gemeente (en soms zelfs de gehele overheid) verdwijnt.

Tegenstrijdige belangen

Handhaving betreft complexe materie. In vrijwel alle gevallen gaat het in de kern om tegenstrijdige belangen. De ene partij wil iets behouden, de andere partij wil dat iets wordt beperkt, verwijderd of beëindigd. Gezien deze aard van de materie verwacht de Nationale ombudsman dat klachten die samenhangen met handhaving, altijd zullen blijven bestaan. De ombudsman realiseert zich bovendien dat hij wel wat vraagt van de gemeenten, wanneer hij stelt dat zij een oplossingsgerichte houding moeten hebben zonder partijdig te zijn. Een houding waarbij niet onnodig wordt gejuridiseerd, maar gemeenten ook niet langer dan nodig de mogelijkheid belemmeren om het geschil aan de rechter voor te leggen. Dit alles neemt echter niet weg dat van gemeenten de inspanning mag worden gevergd om het proces rondom handhaving behoorlijk in te richten.

Lessen trekken uit klachten

In 2010 besteedde de Nationale ombudsman al aandacht aan de wijze waarop gemeenten omgaan met handhavingsverzoeken in de leefomgeving, in het rapport *'Helder handhaven'* en de Handhavingswijzer. Onze focus lag daarbij op het perspectief van degene die om handhaving verzoekt. Kern was dat een burger weet wat hij in redelijkheid van de gemeente mag verwachten als hij behoefte heeft aan effectieve handhaving. De ombudsman gaf gemeenten de drie volgende aandachtspunten mee: wees transparant, betrokken en onpartijdig.

In dit rapport geeft de ombudsman antwoord op de vraag, welke lessen er te leren zijn uit de klachten die wij ontvingen sinds 2010. Een eerste conclusie is dat de uitgangspunten van de Handhavingswijzer onverminderd relevant zijn voor de handhavingspraktijk. De klachten over handhaving zijn niet wezenlijk veranderd: niet in aard en niet in aantal. De bestudeerde klachten geven de ombudsman wel nadere inzichten, waarmee wij onze bevindingen in het rapport *Helder handhaven* en de Handhavingswijzer kunnen verrijken.

Aandachtspunten in onderlinge samenhang bezien

Een algemene les die Nationale ombudsman trekt, is dat de geformuleerde aandachtspunten van transparantie, betrokkenheid en onpartijdigheid in onderlinge samenhang moeten worden bezien. Wij bedoelen daarmee dat wanneer de gemeente bij het ene aandachtspunt onvoldoende invulling geeft aan de andere aandachtspunten, de gemeente alsnog de mist in kan gaan. Een voorbeeld is de invulling van het aandachtspunt van een *betrokken* gemeente. Onder betrokkenheid verstaat de ombudsman onder meer dat de gemeente over een handhavingsverzoek persoonlijk contact opneemt en zich oplossingsgericht opstelt. Wanneer de gemeente echter niet transparant is over de stappen die zij zet in dit informele traject, ligt een verwijt van een gebrek aan integriteit op de loer.

Daarnaast formuleert de ombudsman drie geleerde lessen:

Les 1: Houd het perspectief van de burger in het oog

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de overheid zich in haar handelen rekenschap geeft van het perspectief van de burger. Het vraagt van de overheid om bij de behandeling van verzoeken om handhaving niet alleen het belang van de overtreder en het algemeen belang voor ogen te houden, maar ook van degene die om handhaving verzoekt. De ombudsman constateert dat dit laatste belang nog wel eens bij de gemeente uit beeld raakt. Dit hangt samen met de aard van de procedure. Een verzoek om handhaving impliceert een onderzoek naar de mogelijkheden om de situatie te legaliseren. Dat traject speelt zich af tussen de overtreder en de gemeente en gaat derhalve buiten de verzoeker om. Bovendien houdt de gemeente er vaak onvoldoende rekening mee dat het perspectief van de burger botst met het (juridische) perspectief van de gemeente. Het verdient aanbeveling dat de gemeente hier rekening mee houdt in haar informatieverstrekking aan de burger.

🗨️ Les 2: Handel oplossingsgericht

Een oplossingsgerichte of de-escalerende houding van de gemeente brengt mee dat zij met de betrokkenen de mogelijkheden verkent om tot een voor een ieder acceptabele oplossing te komen. De Nationale ombudsman ziet dat hiervoor in de afgelopen jaren bij gemeenten meer aandacht is gekomen. Tegelijkertijd gaat het nog te vaak mis. Een strikt juridische benadering van de gemeente draagt dan bij aan een verdere verharding van standpunten en relaties. *Voortvarendheid* is hierbij belangrijk: hoe langer het geschil voortduurt, hoe moeilijker het wordt voor alle betrokken partijen om zich constructief op te stellen en op die manier bij te dragen aan een oplossing.

De ombudsman ziet dat een oplossingsgerichte houding gemeenten ook voor dilemma's plaatst. Soms wensen gemeenten juist vast te houden aan juridische procedures met het oog op belangen van derden en de rechtszekerheid. En burgers die om handhaving verzoeken vragen zich af: er is toch sprake van een overtreding, hoe kan een goed gesprek dan de oplossing zijn? Dit alles vraagt van de gemeente ook bij een informele aanpak *transparant* te zijn over de redenen om de kwestie informeel op te pakken. De gemeente moet er ook geen misverstand over laten bestaan wat de procedurele mogelijkheden zijn, mocht de burger daar de voorkeur geven.

🗨️ Les 3: Wees transparant en voortvarend

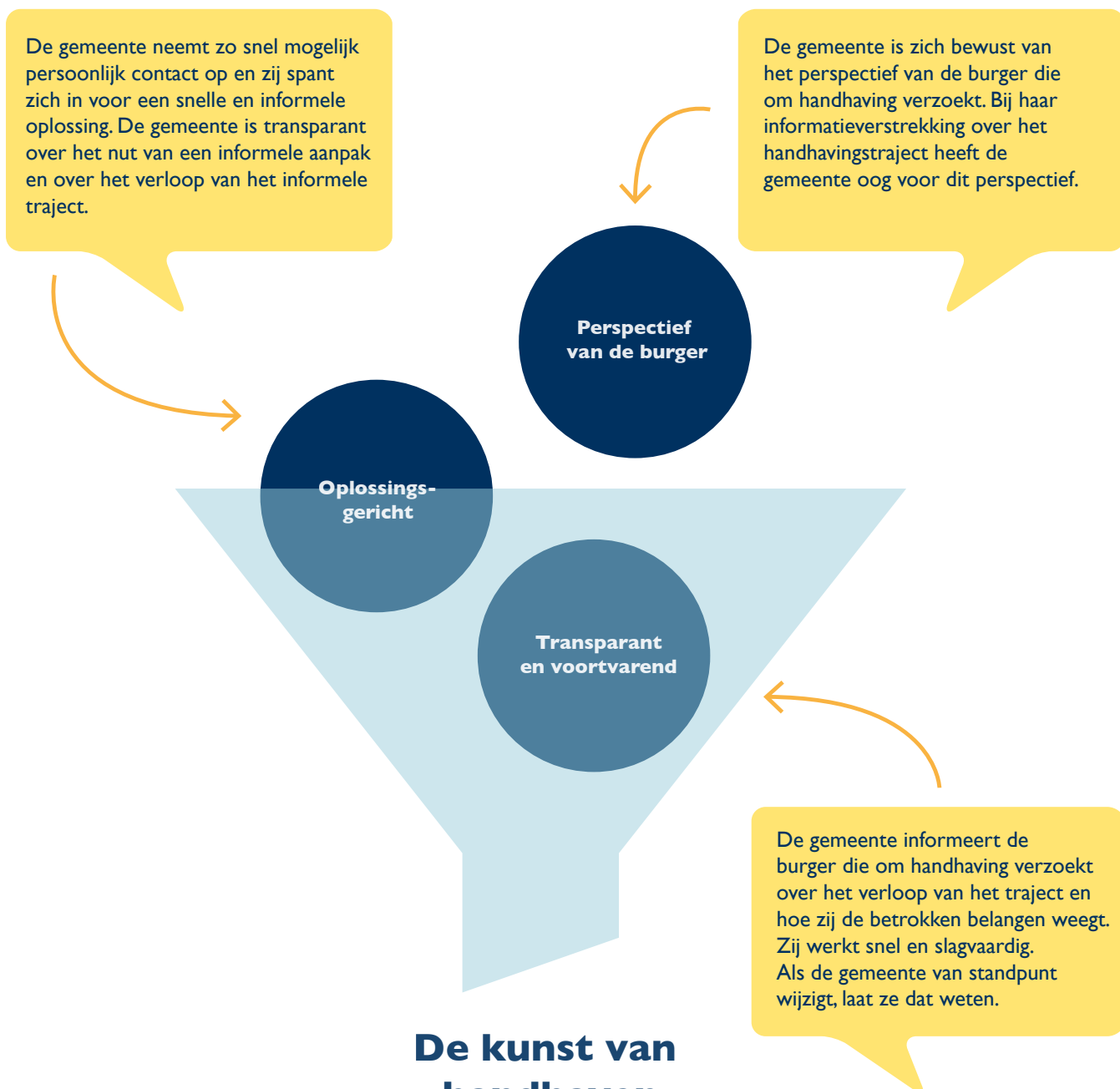
Onder transparantie verstaat de ombudsman dat de gemeente degene die om handhaving verzoekt actief informeert over en betreft bij het handhavingstraject. De gemeente moet inzichtelijk maken welke afwegingen zij maakt, duidelijk zijn over de te nemen processtappen en over de duur van het traject. Dat betekent dat de gemeente ook voor zichzelf in een vroeg stadium een omgevingsanalyse maakt en weet welke stappen zij gaat zetten. Uit de klachten van de afgelopen jaren blijkt dat *het perspectief van burgers* die om handhaving verzoeken verschilt van de gemeente en dat met name goede informatieverstrekking over legalisering aandacht verdient.

Transparantie is ook van belang wanneer de gemeente gaandeweg haar standpunt wijzigt. Niet zelden worden op enig moment door betrokken ambtenaren uitspraken gedaan over de voorliggende situatie. Dergelijke uitspraken mogen in juridische zin niet bindend zijn, een verzoeker om handhaving hecht hier vaak (veel) waarde aan. Wanneer een gemeente terugkomt op eerder geuite standpunten, vindt de Nationale ombudsman dat een burger van een gemeente mag verwachten dat zij deze koerswijziging goed motiveert.

Hoe verder?

De klachten die in dit rapport aan de orde komen, laten zien dat er nog aandachtspunten zijn. De Handhavingswijzer en de geleerde lessen uit dit rapport zijn bedoeld om zowel gemeenten als burgers duidelijkheid te geven over wat de Nationale ombudsman van gemeenten verwacht. Het is ook de meetlat waarnaast wij klachten over handhaving leggen om te bezien of gemeenten behoorlijk hebben gehandhaafd. Het onderwerp blijft daarnaast een gespreksonderwerp voor de ombudsman met gemeenten. De ombudsman zal naar aanleiding van individuele klachten en op eigen initiatief het

gesprek met gemeenten aangaan over de wijze waarop onze geleerde lessen in de praktijk vorm krijgen.



Pas wanneer de gemeente oog heeft voor alle aandachtspunten, is sprake van behoorlijk handhaven. De aandachtspunten hangen met elkaar samen.



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, maart 2017