

„Het systeem is voor een burger
inderdaad lastig te begrijpen”



‘Gemeente moet tanden laten zien’

Ombudsman pleit voor duidelijke en daadkrachtige handhaving

Gemeenten hebben te weinig aandacht voor handhaving van regelgeving, zo constateert de Nationale Ombudsman Alex Brenninkmeijer in zijn rapport ‘Helder Handhaven’. Volgens Brenninkmeijer is communicatie de sleutel tot succes. „Treed in contact met burgers, vraag naar de achtergronden en geef aan wat de gemeente kan betekenen. Er blijft nu veel in de lucht hangen, dat veroorzaakt een hoop frustratie en tast het vertrouwen in de overheid aan.”

Toen meneer Gerritsen bij zijn gemeente een aanvraag deed voor de bouw van een dakkapel was het antwoord: kan niet, want in strijd met de plaatselijke voorschriften. Toch vreemd dat zijn overbuurman jaren eerder eenzelfde dakkapel bouwde zonder vergunning en dat de gemeente zijn dakkapel daarna heeft gelegaliseerd. Het is één van de sprekende voorbeelden uit het rapport ‘Helder Handhaven’ van de Nationale Ombudsman dat afgelopen september is verschenen. Alex Brenninkmeijer, onlangs begonnen aan zijn zesde jaar als Ombudsman, startte het onderzoek naar aanleiding van talrijke klachten die hij ontving over handhaving van regels die de directe leefomgeving van burgers aangaan, zoals ruimtelijke ordening, wonen en milieu. Hij weet als geen ander welke impact deze conflicten hebben op de levens van betrokkenen: onbegrip, frustraties, slapeloze nachten en torenhoge rekeningen.

Waarover ontvangt u veel klachten?

„De meest voorkomende klachten zijn dat gemeenten na het indienen van een handhavingsverzoek niets laten horen, de overtreder tegemoet komen door de overtreding te legaliseren, gelijke gevallen ongelijk behandelen, uitspraken van rechters niet opvolgen en dat lange en kostbare procedures nodig zijn om gemeenten tot handhaven aan te sporen. Zo was iemand het oneens met het besluit van de gemeente dat hij geen achteruitgang mag maken in zijn tuin zodat zijn vierjarig zoontje zonder gevaar naar het aangrenzende speelveld kan lopen. De burens hebben die toestemming wel. Een ander, die vlakbij een industrieterrein woont, klaagde dat de gemeente niet toeziet op het parkeerverbod voor haar huis. En omwonenden van een garagebedrijf hadden geluidsoverlast, maar hun gemeente reageerde niet of in vage bewoordingen op verzoeken om daaraan iets te doen.”

Waar gaat het volgens u mis in de gemeentelijke handhaving?

„Veel knelpunten ontstaan door een verschil in verwachting die burgers hebben van de gemeente en het daadwerkelijke optreden van de gemeente. Een burger met een handhavingsverzoek verwacht meestal dat de gemeente direct handhaaft, maar dat gebeurt zelden. De ‘beginselplicht tot handhaven’, één van de beginselen van behoorlijk bestuur die de rechter gemeenten oplegt, vervalt namelijk als er een reële mogelijkheid tot legaliseren bestaat. Een gemeente zoekt daarom altijd eerst naar een mogelijkheid om de illegaal gebouwde dakkapel of het illegale zomerhuisje intact te laten. Bijvoorbeeld door het bestemmingsplan te wijzigen, of door de illegale bouwer alsnog in de gelegenheid te stellen een omgevingsvergunning aan te vragen. Dat veroorzaakt onbegrip. De brutale overtreder heeft een streepje voor op de buurman die zich netjes aan de regels houdt.”

Dat lijkt de wereld op zijn kop.

„Het systeem is voor een burger inderdaad lastig te begrijpen. Wanneer iemand de wet overtreedt, is een gemeente in principe verplicht om in actie te komen. Maar het is de vraag >>

Spelregels voor omgang met handhavingsverzoeken

De Nationale Ombudsman heeft samen met een aantal gemeenten een Handhavingswijzer uitgebracht. Hierin staan spelregels die gemeenteambtenaren ondersteunen om op een transparante, betrokken en onpartijdige wijze met handhavingsverzoeken van burgers om te gaan. De essentie is dat de burger weet waar hij aan toe is. Een gemeente moet toezien op naleving van de regels en consequent handhaven. Als een gemeente besluit niet of pas later te handhaven, dan moet voor de burger helder zijn wat de reden is. De ambtenaar legt in een persoonlijk gesprek uit wat de gemeente wel of niet kan doen en zoekt samen met betrokkenen naar (informele) oplossingen. Ook bij een burenruzie wordt van de gemeente een actieve rol verwacht door zelf te bemiddelen of te verwijzen naar deskundigen. Het onderzoeksrapport 'Helder Handhaven' en de Handhavingswijzer kunt u raadplegen op: www.nationaleombudsman.nl/rapporten/grote_onderzoeken.

of deze beginselplicht in de dagelijkse praktijk wel werkt. Naast de eerder genoemde mogelijke legalisering, heeft een gemeente beperkte middelen en kan niet bij ieder wisselwoordje uitrukken. Het is daarom belangrijk dat het gemeentebestuur keuzes maakt en deze in het lokale handhavingsbeleid vastlegt. Burgers willen weten waar zij aan toe zijn. Wees transparant en eerlijk. Tegelijkertijd vind ik dat overheden bij zichzelf te rade moeten gaan waar ze regels voor opstellen. Je draagt een vreemde boodschap uit als je vertelt dat er wel regels zijn, maar daar niet op handhaaft. Beleid maken krijgt veel meer aandacht dan het goed uitvoeren ervan, is mijn ervaring. Een wethouder wil nieuwe dingen doen, wil scoren."

Is de politiek te ambitieus?

„Ja en nee. Het begint met wat de politiek belooft. En die belooft tegenvoor-

dig steeds meer, terwijl de boodschap moet zijn: we kunnen helaas minder voor u doen. Zeker in deze tijd. Dat is lastig voor politici, want de kiezer hoort dat niet graag. Een wethouder die geen mooie nieuwe projecten opstart, raakt automatisch op de achtergrond. De ambities moeten wat mij betreft liggen op het goed uitvoeren van wat er al is. Dat is misschien minder sexy, maar dat is wel wat de burger wil."

Hoe kan een gemeente beleidsuitvoering en handhaving verbeteren?

„Dat is in eerste instantie een kwestie van gedrag en cultuur. Zet de burger centraal in de organisatie en weet wat er bij inwoners leeft. Ga als wethouder, maar óók als ambtenaar, iedere dag voor de spiegel staan en stel jezelf de vraag: wat wil ik vandaag bereiken en zijn de burgers daarmee gediend?" Breed lachend: "En als de borstkas ook

maar één centimeter omhoog gaat... neem dan ontslag! Nee, zonder gekheid: iedere grote overheidsorganisatie loopt het risico dat ze teveel in zichzelf gekeerd raakt. Daar moet je voor waken. Dat geldt evengoed voor mijn organisatie. Het klinkt eenvoudig: de burger centraal stellen, maar dat vergt in de praktijk de nodige investering en tijd."

En welke mogelijkheden ziet u voor de korte termijn?

"Creativiteit! Realiseer je dat regels geen doel op zich zijn, soms werken andere middelen veel effectiever en eenvoudiger. Neem de verkeersveiligheid in een woonwijk. De gemeente kan die verbeteren door de maximumsnelheid te verlagen en alle overtreders te beboeten. Maar misschien werken verkeersdrempels of andere fysieke maatregelen beter. Dat scheelt bovendien een hoop toezichtcapaciteit. Onderschat ook het effect van voorlichting niet. Als burgers weten waartoe bepaalde regelgeving dient, dan verhoogt dat de naleving meteen. Maar weinig mensen zijn pertinent tegen wet- en regelgeving."

In uw rapport wijst u erop dat burgers ook niet steeds naar de overheid moeten kijken. Verwachten burgers teveel?

„Gelukkig is eigenrichting in Nederland uitgesloten, anders zou het een rommeltje worden. Maar burgers zijn daardoor wel volledig afhankelijk van de overheid als het om handhaving gaat. Ze mogen dus best wat verwachten. Als verwachtingen irreëel zijn, dan is het aan de gemeente om daar duidelijkheid over te geven. Miscommunicatie en onduidelijkheid zijn de belangrijkste oorzaken van conflicten tussen overheid en burger. Vaak volstaat één telefoontje om de lucht te klaren. Dat lijkt simpel, maar het effect is enorm. Zo blijkt ook uit resultaten van de pilot 'mediationvaardigheden' van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie HandHaving nummer 1, 2010). De deelnemende gemeenten nemen snel en persoonlijk contact op met burgers wanneer ze een bezwaar of klacht ontvangen, dat vermindert het aantal juridische procedures aanzienlijk."

Een minder formele aanpak dus.

„Inderdaad, de juridische route kan altijd nog bewandeld worden. Mensen

Nationale Ombudsman Brenninkmeijer

Alex Brenninkmeijer (1951) studeerde Nederlands Recht in Groningen en promoveerde aan de Universiteit van Tilburg op een onderzoek naar de betekenis van onafhankelijke rechtspraak in een democratische rechtsstaat. Na een carrière als rechter, onder meer als vice-president van de Centrale Raad van Beroep, en als wetenschapper, laatstelijk als hoogleraar staats- en bestuursrecht in Leiden, bouwde Brenninkmeijer vooral een naam op als conflictbemiddelaar en mediator. Hij is betrokken bij het Amsterdamse ADR-instituut (Alternative Dispute Resolution), dat zich bezighoudt met alternatieve vormen van geschillenbeslechting, en trad regelmatig op als mediator in geschillen tussen overheid en burger. Sinds 1 oktober 2005 is hij de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman is aangesteld door de Tweede Kamer en behandelt op onafhankelijke en onpartijdige wijze geschillen tussen burgers en overheidsinstanties waaronder ministeries, provincies, waterschappen, Belastingdienst en politie. Hij doet dit door onderzoek uit te voeren, burgers te helpen bij onnodige bureaucratie en zijn kennis te delen met overheidsinstanties.



Foto: Henriëtte Guest

kloppen bij de gemeente aan met een bezwaar of klacht als ze vinden dat de overheid iets laat liggen. Of iets niet goed doet. Het draait om vertrouwen, laten zien dat de melding serieus wordt genomen, niet om het aanleggen van een keurig dossier en sturen van een ingewikkelde brief. Mijn advies aan gemeenten luidt dan ook: treed vroegtijdig in contact met de burger, vraag naar de achtergrond van het handhavingsverzoek en geef aan wat de gemeente daarin wel of niet kan betekenen. Er blijft nu te veel in de lucht hangen, dat veroorzaakt een hoop frustratie en tast het vertrouwen in de overheid aan.”

Gemeenten zien voor zichzelf geen rol bij burenruzies over een hoge schutting of illegaal gebouwd schuurtje. U bent het daar niet mee eens.

„Nee. Bij hinder en overlast is het natuurlijk het beste als burens er onderling uitkomen met een goed gesprek of deskundige buurtbemiddeling. Of desnoods bij de civiele

rechter. Toch heeft de gemeente een belangrijke rol op de achtergrond: zij moet, als het nodig is, bereid zijn haar tanden te laten zien. Als stok achter de deur. Burgers komen er meestal wel uit als het wettelijk kader en de sanctie bij overtreding maar helder zijn. Zodra het beeld ontstaat dat de gemeente niet daadkrachtig optreedt tegen overtreders, dan hebben de ‘cowboys’ vrij spel en zijn gesprekken of bemiddeling gedoemd te mislukken. En nogmaals: als je regels stelt, vind ik dat je de naleving serieus moet nemen. De wetgever kan er ook voor kiezen om minder te reguleren en meer aan burgers over te laten.”

Hoe bedoelt u?

„Ambtenaren hebben een te negatief beeld van burgers. Wees niet zo paternalistisch, geef burgers een deel van de publieke ruimte terug. Een buurtcomité kan prima de groenvoorziening in een wijk ontwerpen en onderhouden. Dat hoeft de overheid niet per sé te doen. Dat scheelt weer

een paar pagina's uit het gemeentelijk beleidsplan. Een ander voorbeeld is de Belastingdienst die horizontaal toezicht houdt op sommige bedrijven. Door vooraf in een convenant duidelijke afspraken te maken over randvoorwaarden en aan te sluiten bij de bedrijfsprocessen, is achteraf veel minder controle nodig. Bedrijven zijn gelijkwaardige gesprekspartners in plaats van verdachten die streng gecontroleerd moeten worden. En dat werkt, de naleving blijkt hoog.”

Hoe ziet u dat voor een afdeling handhaving bij een willekeurige gemeente?

„Ik heb met een aantal gemeenten naar aanleiding van ons onderzoek spelregels voor handhaving opgesteld en vastgelegd in een Handhavingswijzer. Kort samengevat is de boodschap: ga als gemeente transparant, betrokken en onpartijdig met handhavingsverzoeken van burgers om.”

Tekst: Walter Oudshoorn