



De rood omkaderende teksten zijn geheim.

EINDRAPPORT

Evaluatie handhavingsdossier binnenstad

Hoe heeft gemeente Utrecht gehandeld in
een handhavingsdossier in de binnenstad
en wat kan zij ervan leren?

3 maart 2023

Laurens Vellekoop, Ronald van der Mark, Sofie Dreef, Eleonore
Stockmann, Hugo Geurts

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1.....	3
Conclusies en aanbevelingen.....	3
1.1 Onderzoeksvraag 1: Welke relevante gebeurtenissen hebben zich binnen het dossier Binnenstad voorgedaan?	3
1.2 Onderzoeksvragen 2 en 3	5
1.3 Onderzoeksvraag 4: Hoe verhoudt het functioneren van de gemeentelijke organisatie zich tot normen, regels en afspraken binnen de gemeente?.....	13
1.4 Onderzoeksvraag 5: Welke lessen kunnen uit het dossier getrokken worden?	13
Hoofdstuk 2.....	17
Inleiding.....	17
2.1 Aanleiding onderzoek	17
2.2 Doel en onderzoeksvragen.....	17
2.3 Onderzoekswerkzaamheden	18
2.4 Leeswijzer	19
Hoofdstuk 3.....	20
Overzicht relevante gebeurtenissen	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Periode: 2017 – januari 2018	22
3.3 Periode: februari 2018 – juli 2019	25
3.4 Periode: augustus 2019 – maart 2020	32
3.5 Periode: april 2020 – december 2020	38
3.6 Periode: januari 2021 – juli 2021	42
3.7 Periode: augustus 2021 – juni 2022	47
3.8 Periode: juli 2022 – september 2022	53
Hoofdstuk 4.....	58
Thematische bevindingen.....	58
4.1 Inleiding	58
4.2 Overzicht procedures en dwangsommen	58
4.3 Inrichting en functioneren VTH.....	60
4.4 Inrichting en functioneren FIJ/JZ/team Wob/Woo	64
4.5 Inrichting en functioneren FIJ/JZ/team b	66
4.6 Samenwerking tussen VTH en FIJ/JZ/team b.....	71
4.7 Programma wervengebied	77
4.8 Bestuurlijke betrokkenheid.....	79
Bijlage 1. Toetsingskader	82

Conclusies en aanbevelingen

In de binnenstad van Utrecht speelt al jarenlang een handhavingssituatie. Centraal in dit dossier staan het pand en kelders van pand A, dat in 2015 door de huidige eigenaar in een slechte staat is aangekocht, en het pand en kelders van pand B, waarvan de kelders tot 2013 in bezit waren van de gemeente Utrecht.

In de afgelopen jaren is een (juridische) strijd ontstaan tussen de eigenaren en de gemeente. Met name het conflict tussen de gemeente en de eigenaar van pand A is de afgelopen jaren geëscaleerd. De oorsprong van dit conflict is gelegen in het onder bestuursdwang ingrijpen van de gemeente in 2019, bestaande uit het herstellen van de mandelige keldermuur tussen panden A en B, ter waarborging van de veiligheid.

In de jaren daarna is het zodanig geëscaleerd dat de gemeente inmiddels grote bedragen is verschuldigd aan de eigenaar van pand A. Dit heeft te maken met het overschrijden van wettelijke termijnen. Gezien het verloop van het dossier en de impact daarvan binnen de gemeente Utrecht is er behoefte het dossier extern te laten evalueren. Voor wie zich afvraagt wat het dossier Binnenstad inhoudt: bij de beantwoording van onderzoeksvraag 1 gaan we daar uitgebreid op in.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen. Ons zijn de volgende vijf vragen gesteld:

1. Welke relevante gebeurtenissen hebben zich binnen het handavingsdossier Binnenstad (hierna: dossier Binnenstad) voorgedaan?
2. Hoe heeft de gemeentelijke organisatie gefunctioneerd binnen het dossier Binnenstad?
3. Hoe heeft het dossier Binnenstad zich kunnen ontwikkelen op de manier waarop dit gebeurd is?
4. Hoe verhoudt het functioneren van de gemeentelijke organisatie zich tot normen, regels en afspraken binnen de gemeente?
5. Welke lessen kunnen uit het dossier getrokken worden?

Onderstaand worden deze vragen achtereenvolgens beantwoord of wordt verwezen naar de plek in het rapport waar de beantwoording is opgenomen. Omdat de beantwoording van onderzoeksvraag 2 sterk samenhangt met onderzoeksvraag 3, kiezen wij ervoor die twee onderzoeksvragen gezamenlijk te beantwoorden.

1.1 Onderzoeksvraag 1: Welke relevante gebeurtenissen hebben zich binnen het dossier Binnenstad voorgedaan?

In het tweede hoofdstuk van dit rapport worden de relevante gebeurtenissen binnen het dossier Binnenstad op chronologische wijze weergegeven. Op deze plek geven wij een nadere duiding van wat het dossier Binnenstad inhoudt en wat het zo uniek maakt dat er nu een externe evaluatie van het dossier plaatsvindt.

Met het dossier Binnenstad bedoelen wij alle gebeurtenissen die samenhangen met en/of het gevolg zijn van het optreden van de gemeente in de handhavingssituatie bij twee panden in de Utrechtse binnenstad die aan elkaar grenzen (hierna: pand A en pand B). Het dossier heeft een aantal kenmerken die maken dat het een bijzonder en uniek dossier is binnen de gemeente Utrecht. Alvorens we dieper ingaan op het handelen van de gemeente beschrijven we enkele kenmerken die van belang zijn voor een beter begrip van het dossier Binnenstad.

Het dossier Binnenstad is een verzameldossier

Het dossier Binnenstad is begonnen met het handhavend optreden van de gemeente Utrecht begin 2018 door middel van het opleggen van diverse lasten. Vervolgens wordt in augustus 2019 een volgende last onder bestuursdwang opgelegd die leidt tot het daadwerkelijk toepassen van bestuursdwang en het door de gemeente laten herstellen van een onveilige mandelige (gedeelde) keldermuur. Deze last onder bestuursdwang wordt ook wel het 'moederbesluit' genoemd, omdat dit besluit volgens betrokkenen ingrijpt op tal van procedures binnen het dossier Binnenstad.

Naast de procedure over dit moederbesluit lopen er tientallen andere procedures tussen de eigenaar van pand A en de gemeente Utrecht. Deze hebben niet direct invloed op (de rechtmatigheid van) het moederbesluit maar hangen daar wel mee samen. Te denken valt aan Wob/Woo-verzoeken¹ van de eigenaar van pand A verband houdend met de bouwkundige staat van het pand, handavingsverzoeken aan de gemeente verband houdend met pand B en vergunningaanvragen verband houdend met het doen van aanpassingen aan pand A.

Het dossier Binnenstad is daarmee een verzameldossier bestaande uit een (dispuut over het) moederbesluit, de voorlopers van het moederbesluit en tientallen aanpalende procedures.

De lange looptijd van het dossier

Het dossier begint medio 2017 en is nog niet (juridisch) afgerond. Onze verwachting is dat dit voorlopig ook niet het geval zal zijn. Dat betekent dat het dossier Binnenstad inmiddels een kleine zes jaar loopt en nog (lang) niet is afgerond. Hier worden nu wel serieuze stappen in gezet.

De gemeente Utrecht past zelden bestuursdwang toe

Het opleggen van een last onder bestuursdwang betekent dat de gemeente Utrecht een opdracht geeft aan de eigenaar van pand A, en in latere instantie ook aan de eigenaar van pand B, om een in dit geval onveilige situatie te beëindigen. Gebeurt dit niet binnen een door de gemeente vastgestelde termijn dan heeft de gemeente de bevoegdheid deze last zelf tot uitvoer te brengen.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang doet de gemeente Utrecht niet vaak. In geval van een geconstateerde overtreding wordt doorgaans een last onder dwangsom opgelegd en is dat voldoende om de overtreder ertoe te bewegen de overtreding te beëindigen.

Nog veel minder vaak komt voor dat de last daadwerkelijk tot uitvoering wordt gebracht door de gemeente, zoals in het dossier Binnenstad wel is gebeurd. Verder betreft het een relatief zeer grote ingreep. De kosten ervan bedragen bijna € 200.000 euro. Niet alleen de kosten van deze ingreep worden vervolgens op de eigenaren van pand A en B verhaald, ook de kosten gemoeid met de ambtelijke inzet worden bij de eigenaren in rekening gebracht. Ook dit is (tamelijk) uniek.

Ongebruikelijk dat gemeente dwangsommen opgelegd krijgt

De wet geeft de gemeente Utrecht bepaalde termijnen waarbinnen gereageerd moet worden op aanvragen of verzoeken van derden. Bijvoorbeeld een vergunningsaanvraag of een Wob/Woo-

¹ Wob staat voor Wet openbaarheid van bestuur. Deze is per 1 mei 2022 vervallen en opgevolgd door de Wet open overheid (Woo).

verzoek. Ditzelfde geldt voor het reageren op een bezwaar dat wordt ingediend naar aanleiding van een besluit.

Het is niet ongebruikelijk dat (bepaalde afdelingen binnen) de gemeente er niet in slaagt aanvragen, verzoeken of bezwaren binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn te beantwoorden. Het is wel ongebruikelijk dat de gemeente hierop in gebreke wordt gesteld door de aanvrager/bezwaarmaker en uiteindelijk door de rechter verplicht wordt dwangsommen te betalen, zeker in deze omvang.

De hoogte van de dwangsommen

De eigenaar van pand A heeft recht op een hoog bedrag aan dwangsommen van de gemeente Utrecht. Op dit moment (1 maart 2023) staat de teller van uitgekeerde dwangsommen aan de eigenaar van pand A al op ruim € 985.000,-. Het is onduidelijk op welk bedrag de eigenaar van pand A in totaal nog recht heeft. De reden dat de eigenaar van pand A recht heeft op deze dwangsommen is dat de gemeente niet (tijdig) reageert op diens bezwaren tegen besluiten van de gemeente.

Op een zeker moment is FIJ/JZ/team b² gestopt met het nemen van beslissingen op bezwaar tot de oplevering van een extern deskundigenrapport. Dat rapport moest dienen als extra onderbouwing van het moederbesluit, waartegen ook een bezwaarprocedure liep. Volgens FIJ/JZ/team b was er sprake van een 'kaartenhuis': als het moederbesluit geen stand zou houden, zouden de andere besluiten dat ook niet doen. Door niet te reageren op bezwaar liepen de dwangsommen snel verder op.

Naast deze dwangsommen zijn er nog proceskosten (inmiddels ruim € 57.000,-), ambtelijke kosten, **GEHEIM** en kosten van externe inhuur.

Hoewel het onmogelijk is een exact bedrag op het dossier te plakken is onze overtuiging dat het inmiddels in totaal om enkele miljoenen euro's gaat zo hebben wij begrepen op basis van door de gemeente verstrekte informatie. Hierbij dient te worden aangetekend dat het dossier nog niet is afgerond.

De opstelling van de eigenaar van pand A

Kenmerkend aan dit dossier is de opstelling van de eigenaar van pand A. Hij dient een groot aantal aanvragen en verzoeken in en gaat consequent in bezwaar en beroep tegen besluiten van de gemeente. De veelheid aan aanvragen, verzoeken en bezwaren legt grote druk op verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie.

1.2 Onderzoeksvragen 2 en 3

Onderzoeksvraag 2: Hoe heeft de gemeentelijke organisatie gefunctioneerd binnen het dossier?

Onderzoeksvraag 3: Hoe heeft het dossier zich kunnen ontwikkelen op de manier waarop dit gebeurd is?

Zoals eerder aangegeven hangen de beantwoording van onderzoeksvragen 2 en 3 sterk met elkaar samen. Het functioneren van de gemeentelijke organisatie is namelijk de belangrijkste verklarende

² Hiermee wordt bedoeld het organisatieonderdeel Financiën, Inkoop en Juridische Zaken (FIJ), afdeling Juridische Zaken (JZ), beroep en bezwaar team b.

factor voor de wijze waarop het dossier zich heeft ontwikkeld. Daarom beantwoorden we de twee onderzoeksvragen in samenhang met elkaar.

Op het moment dat iets niet goed loopt of iets niet goed is gegaan zoals in het dossier Binnenstad, ontstaat vaak de behoefte daarvoor schuldigen aan te wijzen. Wie hebben op welk moment iets gedaan of nagelaten waardoor het dossier Binnenstad zich op deze wijze heeft ontwikkeld? Deze vraag stellen binnen het dossier Binnenstad is echter niet zinvol, noch is hij te beantwoorden.

Het verloop van het dossier Binnenstad is namelijk niet te wijten aan een of enkele personen die hun werk niet goed hebben gedaan. In plaats daarvan zien wij een vastgedraaide organisatie die zich geen raad wist met een dossier dat in veel opzichten anders was dan een regulier dossier. Het systeem, de cultuur, de mensen en (dit deel van) de organisatie als geheel waren (en zijn) niet ingericht of klaar voor het door ons onderzochte dossier. De verklaring zit hem volgens ons daarin: het onvermogen om om te kunnen gaan met een dergelijk ingewikkeld dossier.

Het dossier is in een periode van vijf jaar geëscaleerd van een handhavingsszaak naar een ingewikkeld verzameldossier dat de gemeente inmiddels, naar onze beste inschattingen, enkele miljoenen kost, en waarvan het einde nog niet in zicht is. Als belangrijkste oorzaak voor het verloop en de escalatie van het dossier zien wij het gebrek aan regie op het dossier Binnenstad binnen de gemeente. Dit werd versterkt door een haperende samenwerking tussen betrokken organisatieonderdelen (onduidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden), falend informatiebeheer, het inhoudelijk en procesmatig steken laten vallen, en een ingewikkelde context. Dit lichten we hieronder toe.

Hoofdrede voor escalatie dossier Binnenstad: geen regie

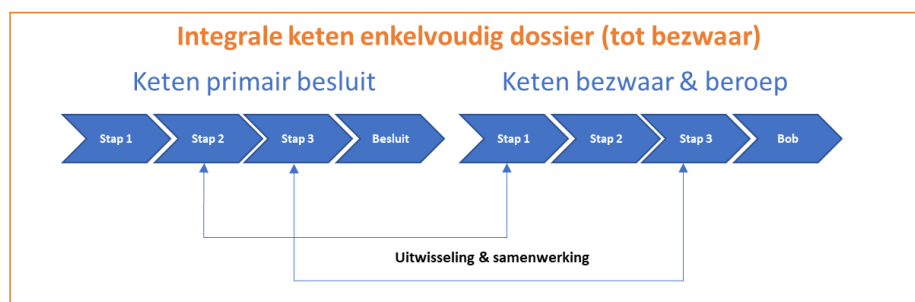
Zoals aangegeven is volgens ons de belangrijkste verklarende factor voor escalatie van het dossier Binnenstad het (lange tijd) ontbreken van regie. Om dit te kunnen begrijpen helpt een korte toelichting op hoe de meest betrokken afdelingen/teams (VTH³, FIJ/JZ/team Wob/Woo⁴ en FIJ/JZ/team b) normaliter te werk gaan.

Werken in ketens

Veel van het werk van VTH en FIJ/JZ/team Wob/Woo gebeurt in een gestandaardiseerde keten die leidt tot een primair besluit. Als tegen dit primair besluit bezwaar wordt ingediend start de gestandaardiseerde keten van FIJ/JZ/team b die uiteindelijk moet leiden tot een beslissing op bezwaar. Een gestandaardiseerde manier van werken die vastligt in procesbeschrijvingen en over het algemeen prima werkt in een enkelvoudig dossiers, mits sprake is van goede samenwerking tussen de afdeling die het primaire besluit neemt en FIJ/JZ/team b. Binnen het dossier Binnenstad verliep deze samenwerking tussen met name VTH en FIJ/JZ/team b stroef (**zie verder onder A. Onduidelijke rolverdeling tussen VTH en FIJ/JZ**). Tussen FIJ/JZ/team Wob/Woo en FIJ/JZ/team b was er binnen dossier Binnenstad vrijwel geen sprake van samenwerking omdat FIJ/JZ/team b amper toekwam aan de behandeling van bezwaren tegen Wob/Woo-besluiten.

³ Naar het organisatieonderdeel Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) verwijzen we met 'VTH'. Waar relevant maken we onderscheid tussen de inspecteurs en de juristen die hier werkzaam zijn;

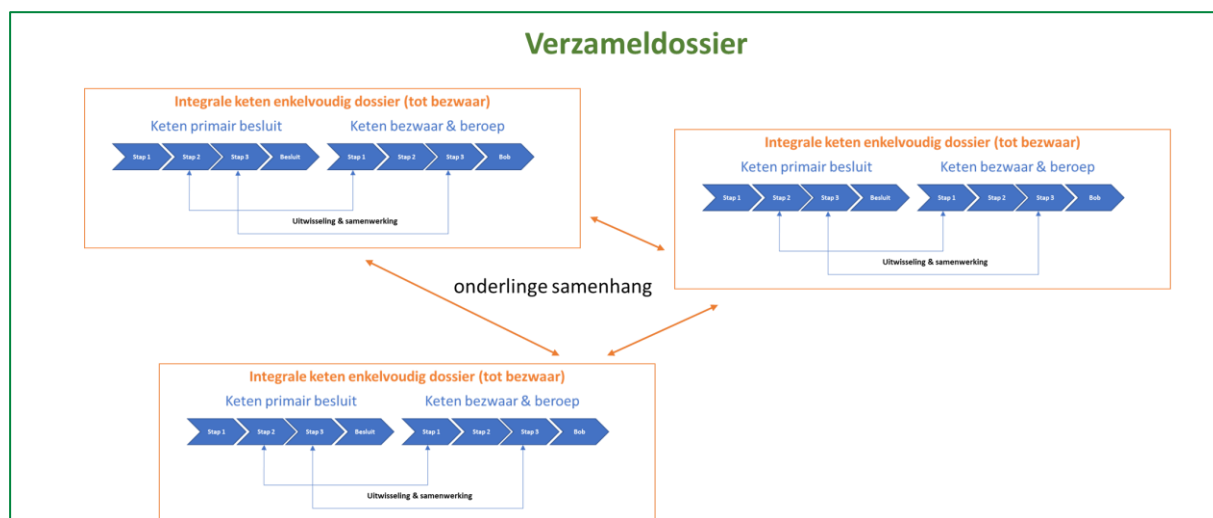
⁴ Naar het sinds 2019 bestaande organisatieonderdeel Financiën, Inkoop en Juridische Zaken (FIJ), afdeling Juridische Zaken (JZ), team Wob/Woo verwijzen we met 'FIJ/JZ/team Wob/Woo'. Daarvoor heette het organisatie onderdeel Interne Bedrijven, Juridische Zaken en Inkoop. Voor de leesbaarheid gebruiken wij in het hele rapport de afkorting FIJ.



Figuur 1. Schematische weergave van de integrale keten in een enkelvoudig dossier. Het primair besluit is de verantwoordelijkheid van de ene afdeling (die zijn eigen keten van stappen doorloopt om tot het besluit te komen); bezwaar en beroep is de verantwoordelijkheid van FIJ/JZ/team b. Uitwisseling en samenwerking tussen beide afdelingen is nodig om binnen de afzonderlijke en integrale keten tot de juiste besluiten te komen.

Wat het dossier Binnenstad onderscheidt van enkelvoudige dossiers is dat het vrijwel vanaf de start een verzameldossier is, bestaande uit verschillende deeldossiers die in elkaar grijpen. Bovendien was sprake van een ongewone zaak voor de gemeente Utrecht: het uitvoeren van een last onder bestuursdwang komt zelden voor (**zie verder onder E. Een complexe context**). Bij een verzameldossier als de Binnenstad is een andere aanpak nodig dan de 'reguliere' ketenaanpak. Dit heeft te maken met de samenhang tussen de deeldossiers. Die vereist dat deze deeldossiers ook in samenhang worden beoordeeld en dat van daaruit de juiste vervolgstap wordt gezet. Dit is wat we bedoelen met 'Regie'. Deze regie is zowel nodig binnen de eigen afdeling (VTH, FIJ/JZ/team Wob/Woo, FIJ/JZ/team b) als op het gehele dossier Binnenstad.

Wij constateren dus dat regie onmisbaar is bij een dossier met de kenmerken van dossier Binnenstad. Tegelijkertijd constateren wij dat het juist daaraan heeft ontbroken. Met name aan regie op het geheel maar ook aan regie binnen de afdelingen.



Figuur 2. Schematische weergave van ketensamenwerking in meervoudige zaken (verzameldossier). Vanwege de onderlinge samenhang tussen de deeldossiers is regievoering nodig binnen de verschillende afdelingen (VTH, FIJ/JZ/team Wob/Woo en FIJ/JZ/team b) én op het niveau van het verzameldossier (over dossiers, schakels en ketens heen).

Regie binnen de afdelingen

Bij regie binnen de eigen afdeling gaat het erom dat het dossier bij een vast persoon, of team van personen, is belegd die alle deeldossiers in samenhang beoordeelt en van daaruit de behandelstrategie bepaalt. Binnen de afdelingen (VTH, FIJ/JZ/team Wob/Woo, FIJ/JZ/team b) zien we een wisselend beeld. Binnen FIJ/JZ/team Wob/Woo zien we bijvoorbeeld dat gewerkt wordt met een vaste behandelaar en dat er nagedacht is over hoe contact te onderhouden met de eigenaar van pand A. Het voordeel van FIJ/JZ/team Wob/Woo was dat de Wob/Woo verzoeken relatief

minder samenhangen met de inhoud van de handhavingsszaak waardoor ze gemakkelijker (afzonderlijk) behandeld konden worden. Binnen VTH zijn verschillende expertises betrokken bij het dossier. We zien dat met name de betrokken jurist en inspecteurs elkaar en hun afdelingshoofd aardig weten te vinden en *binnen hun keten* (namelijk het opleggen van lasten) regie hebben gevoerd maar dat het wel lastig bleek overzicht te houden. Ook omdat het informatiebeheer niet op orde was. Verder valt op dat vergunningverlening nauwelijks was aangesloten, hoewel dit ook binnen VTH valt.

Binnen FIJ/JZ/team b zien we veel inzet maar tegelijkertijd weinig succes in het houden van regie op het dossier. Er wordt weliswaar gewerkt met vaste behandelaars maar wisselingen binnen het team bemoeilijken deze interne regie, opvolgers moeten zich steeds weer inwerken en overzicht creëren. Dit heeft ook te maken met het gebrekkige informatiebeheer en systemen die niet zijn ingericht op het behouden van regie en overzicht (**zie verder onder C. Falend informatiebeheer**). Ter illustratie: binnen FIJ/JZ/team b had na verloop van tijd een teamlid zowat een dagtaak aan het bijhouden van een overzicht van alle lopende bezwaar- en beroepsprocedures, inclusief deadlines, uitspraken en opgelegde dwangsommen. Van enige grip bij FIJ/JZ/team b was daardoor op enig moment sprake maar van regie voeren is het nooit gekomen. Dit terwijl het eigenaarschap voor de afhandeling van deeldossiers wel bij FIJ/JZ/team b ligt. Zij zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een beslissing op bezwaar en het nemen van de stappen die nodig zijn om daar te komen. Uiteraard heeft VTH daar ook een rol in te vervullen maar het initiatief daarvoor ligt bij FIJ/JZ/team b (ook om te escaleren op het moment dat VTH niet levert). Hier bleken ze onvoldoende toe in staat en dit was bekend in de lijn van FIJ.

Regie op het geheel ontbreekt

Bij regie op het gehele dossier gaat het erom dat iemand of enkele mensen de leiding nemen en sturing geven aan het verzamelde dossier Binnenstad. Dit bestaat uit het bewaken van overzicht, het bepalen van de juiste strategie en ervoor zorgen dat de juiste acties in gang worden gezet om het dossier verder te brengen. Niet per se binnen een bepaalde afdeling maar in zijn geheel.

Waar binnen de individuele afdelingen met wisselend succes regie werd gehouden op het dossier Binnenstad gold dat lange tijd niet voor het geheel. Er was wel af en toe overleg over het dossier over teams/afdelingen heen, maar dit leidde niet tot een gezamenlijke aanpak. Bovendien voelde niemand zich eindverantwoordelijk terwijl dit wel had gemoeten. Voor het oplossen van dit vraagstuk was namelijk een overkoepelende strategie en aansturing nodig. In plaats daarvan was het ieder (VTH, FIJ/JZ/team Wob/Woo en FIJ/JZ/team b) voor zich en werden de belangen van de gemeente Utrecht en de eigenaren van panden A en B uit het oog verloren. Door het gebrek aan regie was er geen gezamenlijk overzicht, geen gezamenlijke strategie, geen goede afspraken over wie waarvoor aan de lat stond, geen eenduidige communicatie naar de eigenaar van pand A, geen integrale planning, geen energie en geen gezamenlijk doel waaraan gewerkt werd noch sprake van urgentie die passend zou zijn bij dit dossier. In onze ogen waren FIJ/JZ en VTH gezamenlijk verantwoordelijk voor het organiseren van deze regie. Er waren voldoende momenten om dit daadwerkelijk te gaan doen. Denk aan het besluit van FIJ/JZ/team b om te stoppen met het nemen van beslissingen op bezwaar, het niet van de grond komen van voor het proces cruciale externe technische onderzoeken, specifieke uitspraken van de rechter waar de gemeente onder uit gaat, het steeds verder oplopen van het aantal aanvragen/verzoeken, bezwaren en dwangsommen en de signalen richting bestuurders vanuit de eigenaar van pand A.

Illustratief voor het gebrek aan regie op het dossier als geheel zijn de twee technische onderzoeken die de gemeente laat uitvoeren ter onderbouwing van de (juridische) positie van de gemeente ten opzichte van de eigenaar van pand A. De juristen van FIJ/JZ/team b wachtten op de resultaten voordat zij verder gaan met juridische procedures. De doorlooptijd van deze onderzoeken duurt

van eerste idee tot bruikbare resultaten in beide gevallen rond een jaar. Maanden wordt tussen VTH en FIJ/JZ gediscussieerd over de offerte, de aan te leveren documentatie en de concept resultaten zonder dat een oplossing dichterbij komt, terwijl de dwangsommen oplopen. Terugkijkend wijzen de betrokkenen naar elkaar als het gaat om wie de leiding had (moeten nemen). Het ontbreken van regie heeft tot enorme vertraging geleid op het gehele dossier (**zie verder onder B. Inhoudelijk en procesmatig steken laten vallen**).

Een ander voorbeeld van het ontbreken van regie is de communicatie tussen de gemeente en de eigenaar van pand A. De eigenaar correspondeert met de gemeente via diverse kanalen en op uiteenlopende manieren. Ambtenaren en afdelingen wisten soms (lange tijd) niet van elkaar dat ze met dezelfde eigenaar contact hadden over zaken die met elkaar samenhangen. Pas na 5,5 jaar gaat de gemeente de communicatie met de eigenaar van pand A kanaliseren. Door een gebrek aan regie en overzicht is dit niet eerder gebeurd.

Overigens is het niet zo dat geen van betrokkenen doorhad dat regie nodig was om het dossier niet verder te laten escaleren. In verschillende samenstellingen is verschillende keren overlegd over het dossier, maar omdat niemand de leiding nam bleef het dossier toch 'hangen'.

Pas in het najaar van 2021 ontstond er enige regie op het dossier als geheel. Deze regie kwam pas laat op gang toen het dossier bij toeval op het bord van de opdrachtgever van het programma Wervengebied belandde en deze een projectleider aanstelde. Omdat het juist zo lang ontbroken had aan regie duurde het vervolgens ook lang voordat er grip ontstond op het dossier en het weer werd teruggebracht tot meer beheersbare property's.

Waarom geen regie?

Dit alles werpt de vraag op waarom er dan geen regie is gevoerd. Daarvoor zijn volgens ons een aantal redenen. Ten eerste past het niet binnen de ketengerichte manier van werken waarbinnen je als afdeling verantwoordelijk bent voor een deel en niet voor het geheel. Ten tweede zien wij in het verlengde hiervan onduidelijkheid over wie nu precies waarover gaat. Dit speelde met name tussen VTH en FIJ/JZ/team b. Beiden zagen de ander als verantwoordelijke voor en eigenaar van het dossier. Ten derde is het ongebruikelijk om een dossier uit de lijn te tillen en projectmatig aan te vliegen. Deze optie was simpelweg onontgonnen terrein. Er werd wel eens gesproken over een meer projectmatige en integrale aanpak maar dit kwam nooit van de grond. Ten vierde wijten wij het ook aan onvermogen. Wij hebben oprecht niet het gevoel dat iemand wist hoe dit vraagstuk op te lossen. Dan maar voortmodderen in de lijn, meer capaciteit inzetten (met name FIJ/JZ/team b) en hopen dat er een oplossing komt. Terwijl dit een heilloze route was. Ten vijfde het ontbreken van escalatie in de lijn (**zie verder onder D. Informatie en keuzes komen niet op de juiste tafel terecht**). Het heeft naar onze mening onbegrijpelijk lang geduurd voordat het dossier op de directietafel terecht kwam. Dit had te maken met een gebrek aan overzicht maar meer nog door een gebrek aan eigenaarschap. Aan VTH kant heeft het niet geholpen dat de afdeling tijdens de looptijd van het dossier vier verschillende directeurs heeft gehad. Op het moment dat het de aandacht van de directie kreeg werd een projectleider aangesteld en werden eerste stappen richting regie gezet.

A. Onduidelijke rolverdeling tussen VTH en FIJ/JZ

Wij constateren dat er veel onduidelijk is over de verdeling van verantwoordelijkheden, taken en activiteiten binnen het dossier Binnenstad. Werkprocessen en -instructies zijn beschikbaar voor de eigen keten, maar voor de samenwerking tussen met name VTH en FIJ/JZ/team b ontbreken gedeelde en gedragen afspraken. Kenmerkend in dat opzicht is dat vanuit FIJ/JZ wordt geschermd met een (in onze ogen onvolkomen) document van enige jaren geleden met daarin samenwerkingsafspraken terwijl ditzelfde document niet bekend is binnen VTH.

Het dossier Binnenstad legt bloot dat in het grijze gebied tussen met name VTH en FIJ/JZ/team b waarin niet alles in regels te vatten is soms diametraal anders wordt gedacht over wie welke verantwoordelijkheid en taken heeft. Met andere woorden: wie verantwoordelijk is voor het oplossen van een probleem. Dat is niet erg, zo lang er maar een degelijk escalatieproces is en het juiste gremium wordt gevonden om dit verschil in opvatting te beslechten. Wij constateren dat er geregeld overleg plaatsvond tussen beide afdelingen zonder dat dit soort grensconflicten naar tevredenheid werden beslecht. In plaats daarvan werden onder protest afspraken gemaakt en werd gezamenlijk voortgemodderd op een manier die voor beide afdelingen onbevredigend was.

Het ontbreken van afspraken, gecombineerd met zo wij hebben begrepen een Utrechtse cultuur van veel vrijheid en verantwoordelijkheid laag in de organisatie, is een risico. Vrijheid is een groot goed, maar kan alleen werken als de kaders waarbinnen deze vrijheid geldt duidelijk zijn en er een duidelijk en gekend proces is waarlangs conflicten worden beslecht. Dit was er niet.

Het gevolg van deze onduidelijkheid was dat niemand zich echt verantwoordelijk voelde voor het oplossen van het dossier als geheel. Dit zorgde ervoor dat het dossier verder kon escaleren.

B. Inhoudelijk en procesmatig steken laten vallen

Wij constateren dat bij de behandeling van het dossier Binnenstad de gemeente inhoudelijk en procesmatig op momenten steken heeft laten vallen.

Inhoudelijk

Kanttekening die we hierbij moeten maken is dat we geen direct onderzoek hebben gedaan naar de inhoudelijke keuzes die gemaakt zijn binnen het dossier Binnenstad. Wel valt ons hierin een aantal dingen op die volgens ons een negatieve invloed hebben gehad op het verloop van het dossier. In het bijzonder denken wij daarbij aan de gebrekkige onderbouwing van bepaalde lasten die door de gemeente worden opgelegd aan de eigenaar van pand A. Het ten onrechte in eerste instantie enkel opleggen van een last onder bestuursdwang aan pand A en niet ook aan pand B. Het in rekening brengen van ambtelijke kosten aan de eigenaren van pand A en pand B en de ongelijke verdeling daarvan zonder deugdelijke onderbouwing. De aanvulling van inhoudelijke gronden voor het opleggen van de last onder bestuursdwang in (hoger) beroep terwijl dit volgens de Raad van State niet mogelijk was. Deze en andere keuzes die gemaakt zijn binnen het dossier hebben hun weerslag gehad op het verloop ervan.

Procesmatig

In procesmatige zin valt ons in het bijzonder op vrijwel alles langer lijkt te duren dan nodig. Sommige primaire besluiten, een deel van de beslissingen op bezwaar, maar ook het reageren op de eigenaar van pand A, het opstellen van deskundigenrapporten of het in kaart brengen en bijhouden van de stand van zaken. Wij zijn ons ervan bewust dat dit ook te maken heeft met capaciteitsgebrek en gebrek aan overzicht. Maar het ontbreken van urgentie, snelheid, daadkracht en besluitvaardigheid heeft zondermeer bijgedragen aan escalatie van het dossier. Ook kunnen wij ons voorstellen en hebben we de indruk dat dit de eigenaar van pand A heeft gefrustreerd.

Verder zetten we onze vraagtekens bij de 'strategische keuze' om geen bezwaarschriften te behandelen hangende het opstellen van het tweede deskundigenrapport door ERB. Een deel van de bezwaarschriften, zo bleek ook later uit een eigen inventarisatie, hoefde daar helemaal niet op te wachten. Maar ondertussen tikte de teller (dwangsommen) wel door. Overigens is de vraag of dit een weloverwogen keuze is geweest of, zoals iemand aangaf, meer een wanhoopswaard.

Procesmatig dieptepunt was in onze ogen het niet aanwezig zijn bij zitting van de rechtbank omdat de uitnodiging was blijven hangen in het zaakstelsel van een medewerker die tijdelijk afwezig was.

C. Falend informatiebeheer

Met informatiebeheer bedoelen wij het zorgen voor complete, betrouwbare en duurzame informatie. We constateren dat het informatiebeheer binnen het dossier Binnenstad niet op orde was. Informatie was niet compleet, de status van allerlei deelzaken was onduidelijk en onbetrouwbaar, laat staan dat er enige mate van overzicht was over het geheel. Het dossier van de eigenaar van pand A was beter op orde dan dat van de gemeente. Inmiddels heeft de gemeente (met behulp van een externe partij) de dossiers steeds beter op orde maar het blijft afwachten in hoeverre deze compleet en kloppend zijn. Doordat de informatiepositie van de gemeente niet op orde was liep het gedurende het gehele dossier Binnenstad achter de feiten aan en is het nooit echt in control geweest.

Betrokkenen werden steeds weer overvallen door nieuwe informatie of misten juiste cruciale informatie. Het gevolg van dit informatiebeheer is dat je als gemeente continue achter de feiten aanloopt, bezig bent met inhalen en geen grip krijgt op het geheel. Het is moeilijk om een goede strategie te bepalen op het moment dat informatie niet compleet of onbetrouwbaar is.

Dit oorzaken van dit slechte informatiebeheer liggen ten eerste in menselijk gedrag. Menselijk gedrag bestond eruit uit dat er onvoldoende informatie in het dossier werd verzameld, dat dit op een inconsequente wijze gebeurde, dat door sommigen niet vanuit het zaakstelsel werd gewerkt en door slechte overdracht van dossiers.

Ten tweede ligt een belangrijke oorzaak voor het falen informatiebeheer in systemen die onvoldoende ondersteunend zijn aan het werk. Zaaksystemen waarmee gewerkt wordt zijn ingericht op een schakel in de keten en niet op een hele keten, laat staan een geheel van ketens. Dit bemoeilijkt de verbinding tussen met name VTH en FIJ/JZ maar maakt het ook moeilijk (zo niet onmogelijk) eenvoudig overzicht te creëren in een verzamel dossier. Bijvoorbeeld over de hoogte van dwangsommen. Wij zijn ervan overtuigd dat deze systemen in de hand werken dat mensen schaduw dossiers gaan bijhouden met, zo hebben we in dit dossier gezien, desastreuze gevolgen.

D. Informatie en keuzes komen niet op de juiste tafel terecht

Pas in het najaar van 2021 belandt het dossier via het programma wervengebied op directieniveau. Door VTH is eerder de last onder bestuursdwang (het moederbesluit) en de uitvoering daarvan wel gemeld aan de directeur en betreffende wethouder, maar gedurende het verdere verloop van het dossier is de directeur VTH niet in beeld. Wij constateren wel dat binnen VTH afstemming wordt gezocht tot en met het niveau afdelingshoofd en dat daar ook gezamenlijk gedragen keuzes worden gemaakt.

Binnen FIJ/JZ/team b was in onze ogen tijdens de periode waarin het dossier Binnenstad zich afspeelt sprake van meer structurele problematiek op het gebied van capaciteit en kwaliteit. Er waren achterstanden, ziekten, een groot verloop, ervaren werkdruk en uiteenlopende beelden over kwaliteitsstandaarden. Ook binnen het dossier Binnenstad speelden deze zaken. Hierover worden regelmatig signalen afgegeven in de lijn en dit was binnen FIJ/JZ ook breed bekend. Ook de problematiek rondom de onderbouwing van het 'moederbesluit' en oplopende dwangsommen werden in de lijn besproken maar bereikten niet het niveau van de directeur.

Het dossier Binnenstad wordt voor het eerst met de directeur FIJ gedeeld in de managementrapportage van Q2 2021. Dit beperkt zich tot een schriftelijke melding over oplopende kosten als gevolg van de opgelegde dwangsommen; de vraag blijft of hierbij expliciet binnen het management van FIJ/JZ is stilgestaan. Omdat over dwangsommen afspraken waren gemaakt met VTH (dat zij de dwangsommen zouden betalen) werd hier volgens ons verder niet veel aandacht aan besteed. Dit gebeurde wel in Q3 2021 nadat er wederom melding was gemaakt van oplopende dwangsommen in de managementrapportage en ook vanuit het programma wervengebied signalen

hierover begonnen te komen. In de zomer van 2022 is de verantwoordelijkheid (en het eigenaarschap) neergelegd bij de directeur FIJ.

Volgens ons was er alle aanleiding om het dossier Binnenstad eerder op directeureniveau te bespreken. Denk bijvoorbeeld aan de belangrijke verloren procedures (waarmee de complexiteit van het dossier Binnenstad bij de betrokken ambtenaren definitief doordrong), de 'strategische keuze' om geen bezwaarschriften te behandelen wetende dat de rechter dwangsommen oplegt wegens niet tijdig beslissen en de teller dus zal doorlopen, de onenigheid over wie de rekening moet betalen voor de inhuur van externen en de opgelegde dwangsommen en over de haperende samenwerking tussen VTH en FIJ/JZ en over het eigenaarschap van het dossier waar VTH en FIJ/JZ het niet over eens waren. Dit soort informatie en keuzes horen thuis op directeureniveau. Te meer nu betrokken medewerkers inmiddels emotioneel en geharnast in het dossier zaten. Juist dan moeten besluiten een niveau hoger genomen worden. Het feit dat er in de periode waarin het dossier Binnenstad zich afspeelt maar liefst vier personen de functie van directeur VTH hebben vervuld en de afwezigheid van afspraken over escalatie zijn niet behulpzaam geweest.

Naar aanleiding van de enkele keren dat bestuurders werden aangeschreven door betrokken bewoners, zijn bestuurders door hun ambtenaren geïnformeerd over het conflict tussen de gemeente en de eigenaar van pand A (en de positie van de eigenaar van pand B). Deze informatie was fragmentarisch en gaf weinig inzicht over het geheel. Dit inzicht ontbrak immers lange tijd binnen de gemeente. Maar ook de politiek-bestuurlijke sensitiviteit ontbrak bij de ambtenaren. Het feit dat het dossier niet duidelijk was belegd in het college ontmoedigde blijkbaar dusdanig dat het dossier dan maar helemaal niet of slechts terloops gemeld is. Het besef ontbreekt dat het dossier Binnenstad schadelijk is voor de gemeente en de betrokken inwoners en daarom tijdig bestuurlijk moet worden geagendeerd. Escalatie naar het bestuurlijk niveau gebeurt dan ook pas in het voorjaar van 2022 als er meer overzicht is en regie wordt gevoerd door de projectleider.

E. Een uitdagende context

Bepaalde omstandigheden hebben bijgedragen aan het moeizame verloop van dossier Binnenstad. Deze omstandigheden verklaren zeker niet alles, maar speelden wel degelijk een rol.

Zoals bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag al aangegeven, was dit een uitzonderlijk dossier voor de gemeente. De uitzonderlijkheid zat hem in de last die werd opgelegd en uitgevoerd maar ook in de opstelling van de eigenaar van pand A. De gemeente had geen ervaring hoe met dit soort dossiers om te gaan.

Bovendien kampt FIJ/JZ/team b al langere tijd met grote werkachterstanden en een hoge werkdruk; er was dus weinig (mentale) ruimte voor een omvangrijk en complex dossier als deze. Daar komen verschillende personele wisselingen bij zowel FIJ/JZ als VTH bovenop. Enkele ambtenaren met grote betrokkenheid bij het dossier zijn vertrokken; FIJ/JZ/team b heeft meerdere teamleiders gehad en tijdens de looptijd van het dossier heeft VTH maar liefst vier directeurs gehad. In de voorgaande coalitieperiode was de VTH-portefeuille bovendien over meerdere wethouders verspreid, waardoor het voor VTH niet evident was bij wie het dossier te agenderen.

Tot slot speelde escalatie van het dossier zich grotendeels af tijdens de Covid-periode. Het is onduidelijk wat hiervan de precieze invloed is geweest op het dossier. Wel is het evident dat er minder persoonlijk contact was, al had FIJ/JZ/team b permissie om op kantoor te werken.

1.3 Onderzoeksvraag 4: Hoe verhoudt het functioneren van de gemeentelijke organisatie zich tot normen, regels en afspraken binnen de gemeente?

Voorafgaand aan het onderzoek is een toetsingskader opgesteld (zie bijlage 1). Daarin zijn de regels, normen, procedures en afspraken opgenomen waaraan onze feitelijke bevindingen worden getoetst.

Toen al viel ons op dat er beperkt afspraken zijn over bijvoorbeeld de wijze waarop wordt samengewerkt tussen verschillende afdelingen, wanneer en hoe escalatie plaats dient te vinden richting directie en/of bestuur en welke informatie met wie gedeeld moet worden.

Het probleem binnen dossier Binnenstad zit hem er dan ook niet dat normen, regels en afspraken (uit het toetsingskader) zijn overtreden, maar eerder in de afwezigheid of onduidelijkheden daarvan (zie voor nadere specificaties hiervan paragraaf 1.2.)

1.4 Onderzoeksvraag 5: Welke lessen kunnen uit het dossier getrokken worden?

Het dossier Binnenstad heeft feilloos blootgelegd waar de verbeterpunten liggen binnen de organisatie waar het gaat om de behandeling van meer complexe dossiers.⁵ Dit zijn dossiers waarbij het doorlopen van de gestandaardiseerde keten voor besluitvorming niet zondermeer voldoende is. In dat geval, zo constateerden wij, is behoefte aan regie op afhandeling van het dossier en het 'opstijgen' uit de keten. Daarmee zien wij als belangrijkste les uit het dossier om regie te organiseren voor complexe dossiers.

Hoofdaanbeveling: Organiseer regie voor meer complexe dossiers

Met meer **complexe dossiers** bedoelen wij dossiers waarvoor de gestandaardiseerde ketenaanpak onvoldoende aansluit. Dit hoeft niet per se te gaan om een dossier met de omvang van het dossier dat wij onderzocht hebben, maar kan ook een ingewikkeld enkelvoudig dossier zijn.

Met **regie** bedoelen wij dat iemand (of enkele mensen) de leiding neemt en sturing geeft aan het oplossen van het dossier. Wij zien een aantal hoofdsmaken voor ons. Daarbinnen zijn allerlei varianten denkbaar. Welke mate en vorm van regie nodig is dat is afhankelijk van de eigenschappen van het dossier. Onderstaande beschrijven we de drie hoofdsmaken.

1. Regie bij behandelaar FIJ, intensievere samenwerking

Op het moment dat bezwaar wordt ingediend ligt het eigenaarschap en de regie van het gehele dossier bij FIJ. Een behandelaar is verantwoordelijk voor afhandeling van het bezwaar. In het geval van een complex dossier waarbij bijvoorbeeld de informatie in het dossier niet op orde is, aanvullend onderzoek gedaan moet worden, sprake is van grote belangen, de verwachting is dat er meer verzoeken of aanvragen aankomen en/of waarbij sprake is van een veeleisende bezwaarmaker is vaak meer nodig dan dossieroverdracht en administratieve uitwisseling tussen de afdeling die het primaire besluit neemt en FIJ/JZ/team b. Er is dan behoefte aan samenwerking, uitwisseling en het gezamenlijk bepalen van een strategie op hoe te handelen. Kom je er gezamenlijk niet uit dan wordt dit voorgelegd aan beide leidinggevendenden of eventueel wordt

⁵ Wij richten onze aanbevelingen primair op de organisatieonderdelen die betrokken waren bij het dossier Binnenstad (in het bijzonder FIJ/JZ/team b en VTH) maar sluiten niet uit dat deze ook gelden voor andere delen van de organisatie.

hogerop gegaan als de leidinggevendenden er niet uitkomen of leidinggevendenden oordelen dat het vraagstuk op een andere tafel besproken dient te worden.

Let daarbij goed op de kwaliteiten van de betreffende behandelaar. Deze moet immers wel in staat zijn regie te voeren. Dit vergt andere kwaliteiten dan (alleen) het beheersen van juridische inhoud en procesrecht. Het gaat om het vermogen samen te werken, te communiceren en creatief te zijn in het bedenken van oplossingen. Wij adviseren bij de samenstelling van FIJ/JZ/team b rekening te houden met deze kwaliteitseisen.

2. Regie bij projectteam bestaande uit mensen uit de lijn

Een verdergaande variant is, aansluitend op de principes van opgabegericht werken die binnen de gemeente Utrecht worden gehanteerd, het instellen van een gezamenlijk projectteam. Dit is een team dat projectmatig (of opgabegericht) in plaats van procesmatig te werk gaat. Dit projectteam bestaat uit mensen uit de lijn (van zowel de primaire afdeling als FIJ/JZ/team b) die gezamenlijk aan de lat staan voor uitvoering van een project of opgave. In dit geval een complex dossier. Het projectteam wisselt uit, houdt overzicht en rapporteert periodiek aan de betreffende leidinggevendenden. Beide teams blijven wel verantwoordelijk voor hun eigen keten. Dit betekent dat FIJ/JZ/team b probleemeigenaar is van bezwaar en beroepszaken en VTH probleemeigenaar is voor het afhandelen van aanvragen en verzoeken. Deze worden echter in samenhang bekeken en beoordeeld.

Het dossier Binnenstad had zich hier in de beginperiode perfect voor geleend. Medewerkers van VTH en FIJ/JZ/team b die periodiek bij elkaar komen om de voortgang binnen het dossier bespreken, afspraken maken over wie waarvoor verantwoordelijk is en gezamenlijk toewerken naar een doel en hierover structureel rapporteren aan hun leidinggevendenden.

Op het moment dat een dossier zich bevindt in de bezwaarfase is FIJ/JZ probleemeigenaar en dus ook verantwoordelijk voor het organiseren van de benodigde regie. VTH dient hieraan wel mee te werken. Ontstaan hier problemen in de samenwerking dan dient direct te worden geëscaleerd in de lijn (zo ver als nodig om het op te lossen). Het ligt voor de hand om het voorzitterschap van het projectteam te beleggen bij een medewerker van FIJ/JZ. Dit hoeft niet per definitie iemand uit FIJ/JZ/team b te zijn maar wel iemand die beide werelden snapt en bij elkaar kan brengen.

3. Regie bij een projectleider niet afkomstig uit de lijn

Deze variant is met name gepast in verzameldossiers die zich uitstrekken over verschillende afdelingen en waarbij sprake is van complicerende factoren zoals: politiek-bestuurlijke gevoeligheid, het niet aanwezig zijn van de noodzakelijke competenties binnen de lijn maar ook haperende samenwerking tussen betrokken afdelingen of stagnatie in de afhandeling van een dossier.

In deze omstandigheden ligt het voor de hand de regie voor een dossier buiten de lijn te beleggen bij een projectleider. Deze projectleider geeft leiding aan een projectorganisatie waarin medewerkers uit betrokken afdelingen zijn vertegenwoordigd. De projectleider is er met name om de voortgang op het proces te borgen en te escaleren op het moment dat dit nodig is.

Ook in dit geval blijven de betrokken teams en afdelingen verantwoordelijk voor hun eigen keten. Waar de verantwoordelijkheid voor het organiseren van regie ligt, is afhankelijk van het dossier en de fase waarin het zich bevindt. Loopt het dossier vast in de fase van bezwaar (en beroep) dan ligt ook daar de verantwoordelijkheid om de benodigde regie te organiseren. Dit ontslaat andere betrokken afdelingen en teams echter niet van de verantwoordelijkheid ook zelf aan de bel te trekken als het niet goed loopt of regie nodig is. Constateert een andere afdeling dat onvoldoende regie wordt gepakt dan wordt er geëscaleerd zo hoog als nodig om tot een oplossing te komen.

Waar het opdrachtgeverschap wordt belegd is afhankelijk van het dossier maar behoort bij de primaire probleemeigenaar. Op het moment dat hier onduidelijkheid over is, wordt wederom geëscaleerd zo hoog als nodig om deze knoop door te hakken. Bij een verzameldossier ligt het voor de hand een gezamenlijke stuurgroep van teamleiders, afdelingshoofden en/of directeuren in te stellen afhankelijk van het type dossier (omvang, gevoeligheid, complexiteit, etc.). De projectleider rapporteert aan deze stuurgroep en legt eventuele keuzes voor. Eén daarvan is altijd de (benodigde mate van) bestuurlijke betrokkenheid.

Voorwaarden om dit te laten werken

We constateerden verschillende redenen zijn waarom geen regie is gevoerd: (1) het sluit niet aan bij de ketengerichte manier van werken, (2) het is ongebruikelijk om te doen, (3) het is onduidelijk wie nu waarvoor verantwoordelijk is, (4) niet overal is het vermogen aanwezig om op deze manier te werken en, (5) het ontbreekt aan escalatie die nodig is om over te gaan tot regievoering. Daarnaast constateerden we dat het informatiebeheer het moeilijk maakt om daadwerkelijk regie te voeren.

Om onze aanbeveling om meer regie te organiseren te laten werken zijn daarom op verschillende onderdelen investeringen nodig. In afspraken, in mensen/teams en in systemen. Onderstaand lichten we dit nader toe. Wij doen daarbij meer suggesties dan expliciet voorschrijven wat er moeten gebeuren, dat is namelijk aan de gemeente zelf.

Investeer in de samenwerking tussen VTH en FIJ

Om in de toekomst beter om te kunnen gaan met complexe dossiers bevelen we aan te investeren in de samenwerking tussen VTH en FIJ. Zet met dit rapport een streep onder het verleden en richt je gezamenlijk op de toekomst. Dit vergt ten eerste investering in de **onderlinge relatie**. Kom bij elkaar over de vloer, voer periodiek overleg en leer elkaar beter kennen. Ervaar dat je gezamenlijk primair werkt voor de gemeente Utrecht en niet voor VTH of FIJ.

Kom vervolgens met elkaar tot een gezamenlijk beeld over wanneer de verantwoordelijkheid voor VTH ophoudt en wanneer die van FIJ/JZ begint en vice versa. Leg dit vast in **afspraken** op directieurenniveau. Bedenk daarbij dat niet alles in afspraken kan worden opgenomen en spreek dus ook af hoe grensconflicten worden beslecht. Dit is wat ons betreft het directieurenniveau omdat op dat niveau ook de samenwerkingsafspraken worden vastgelegd. Bij het dossier Binnenstad gaat het dan om zaken als (Wie is verantwoordelijk voor het aanleveren van extra onderbouwing? Wie betaalt de rekening?). Uitgangspunt daarbij is dat FIJ/JZ probleemeigenaar en verantwoordelijk is op het moment dat een dossier in de fase van bezwaar en beroep belandt. FIJ/JZ is dan ook verantwoordelijk voor het halen van de termijnen en het betalen van dwangsommen indien dat niet lukt. Lukt dit (structureel) niet door toedoen van primaire afdelingen waardoor FIJ/JZ in de problemen komt en/of dwangsommen moet betalen, dan ligt de verantwoordelijkheid bij FIJ/JZ dit te escaleren en op directieurenniveau te bespreken. Als dat niet voldoende is wordt geëscaleerd naar de Directieraad.

Maak daarnaast **afspraken over regie op complexe dossiers**. Je kunt niet op voorhand voor alle situaties bepalen welke mate van regie nodig is. Wel kun je een proces afspreken over hoe om te gaan met complexe dossiers en waaraan deze dossiers dan voldoen (zie onder hoofdaanbeveling). Concreet kan gedacht worden aan het signaleren en wekelijks inventariseren binnen zowel VTH als FIJ/JZ van dossiers die complex zijn en (mogelijk) een andere aanpak vergen. Bespreek vervolgens onderling welke mate van regie en samenwerking geboden is. Teamleiders/afdelingshoofden houden vanaf dat moment vinger aan de pols.

Tot slot nog een aanbeveling over de **kwaliteit van besluitvorming**. Binnen de gemeente was het iedereen het erover eens dat sprake was van een onveilige situatie bij pand A en B en dat ingrijpen noodzakelijk was. Wij constateerden eerder dat de kwetsbaarheid echter zat in de onderbouwing van het besluit. Naar aanleiding hiervan zijn binnen VTH de interne procedures aangescherpt wat wij van harte toejuichen. Wij bevelen aan om de nieuwe werkwijze periodiek te evalueren en FIJ/JZ/team b daar bij te betrekken. Zij moeten immers met een dossier aan de slag nadat bezwaar is ingediend en moeten hiermee uit de voeten kunnen.

Investeer in FIJ/JZ/team b

Hoewel ons onderzoek zich beperkte tot het dossier Binnenstad en we geen onderzoek hebben gedaan naar FIJ/JZ/team b als zodanig zijn wij mening dat er investeringen in het team nodig zijn. Het team ervaart grote werkdruk, er zijn structureel grote achterstanden en projectmatig denken en werken past niet van nature bij FIJ/JZ/team b. Dit vergt volgens ons investeringen in capaciteit en kwaliteit (competenties als samenwerken, projectmatig werken, regie voeren).

Maak afspraken over informeren en escaleren

Binnen de gehele organisatie ligt verantwoordelijkheid laag. Dat betekent dat er veel vrijheid is om problemen naar eigen inzicht op te lossen. Wij constateerden dat deze ruimte ook is genomen en dat het dossier Binnenstad pas relatief laat bekend raakte bij de ambtelijke leiding en het bestuur. Ook constateren wij dat belangrijke keuzes relatief laag in de organisatie zijn gemaakt of niet eens expliciet zijn gemaakt. Dit zijn bepalende keuzes waar het directieureniveau een rol in te vervullen heeft.

In onze ogen moet grote vrijheid altijd gepaard gaan met heldere escalatieprocedures. Wij bevelen daarom aan om organisatie breed met elkaar af te spreken wanneer dossiers naar welke niveaus worden geëscaleerd en welke informatie proactief gedeeld dient te worden vanuit de lijn. Door het mantra te hanteren: 'als het bestuurlijk gevoelig is', laat je dit (veel) te veel over aan de inschatting van een individuele ambtenaar die bovendien een belang kan hebben om een dossier 'klein te houden'. Bij het dossier Binnenstad gaat het dan om informatie over verloren procedures, prognoses over (snel) oplopende dwangsommen, grote uitgaven door de gemeente en het stoppen met bezwaarbehandeling.

Breng het informatiebeheer op orde

We constateerden dat de zaaksystemen van VTH en met name FIJ/JZ/team b ontoereikend zijn voor het behandelen van meer complexe dossiers. Hoewel niet goed te praten, werkt dit in de hand dat medewerkers buiten het systeem om gaan werken. Om dit punt op te lossen is een investering in het zaakstelsel nodig. Wij kunnen niet inschatten in hoeverre dat haalbaar is.

Mits dit wel zo is dan bevelen wij het zaakstelsel aan te passen in nauwe samenspraak met de eindgebruikers. Onmisbaar zijn onder andere de volgende functionaliteiten: termijnbewaking, alle procedures binnen een deeldossier op een plek, mogelijkheid tot koppelen van deeldossiers tot een verzameldossier, de mogelijkheid tot integrale rapportage.

Onderzoek daarnaast of koppelingen mogelijk zijn tussen het zaakstelsel van FIJ/JZ/team b en VTH. Maak tenminste afspraken over welke documentatie in zowel JZ als Squit beschikbaar dient te zijn om beiden je werk goed te kunnen doen. Dan gaat het bijvoorbeeld om definitieve besluiten inclusief onderbouwing en afspraken met de aanvrager/bezwaarmaker.

HOOFDSTUK 2

Inleiding

2.1 Aanleiding onderzoek

In de binnenstad speelt al jarenlang een handhavingssituatie. Centraal in dit dossier staan het pand en kelders van pand A, dat in 2015 door de huidige eigenaar in een slechte staat is aangekocht, en het pand en kelders van pand B, waarvan de kelders tot 2013 in bezit waren van de gemeente Utrecht.

In de afgelopen jaren is een (juridische) strijd ontstaan tussen de eigenaren en de gemeente. Met name het conflict tussen de gemeente en de eigenaar van pand A is de afgelopen jaren geëscaleerd. De oorsprong van dit conflict is gelegen in het onder bestuursdwang ingrijpen van de gemeente in 2019, bestaande uit het herstellen van de mandelige kelder muur tussen panden A en B, ter waarborging van de veiligheid.

In de jaren daarna is het zodanig geëscaleerd dat de gemeente inmiddels grote bedragen is verschuldigd aan de eigenaar van pand A. Dit heeft te maken met het overschrijden van wettelijke termijnen. In juli 2022 is de gemeenteraad over het dossier geïnformeerd. Gezien het verloop van het dossier en de impact daarvan binnen de gemeente Utrecht is er behoefte het dossier extern te laten evalueren.

2.2 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is in kaart te brengen welke relevante gebeurtenissen hebben plaatsgevonden binnen het dossier Binnenstad, hoe het dossier zich heeft kunnen ontwikkelen op de manier waarop dit is gebeurd en wat de gemeente Utrecht hiervan kan leren voor de toekomst. Deze doelstelling is vertaald in de volgende vijf onderzoeksvragen.

1. Welke relevante gebeurtenissen hebben zich binnen het dossier Binnenstad voorgedaan?
2. Hoe heeft de gemeentelijke organisatie gefunctioneerd binnen het dossier Binnenstad?
3. Hoe heeft het dossier Binnenstad zich kunnen ontwikkelen op de manier waarop dit gebeurd is?
4. Hoe verhoudt het functioneren van de gemeentelijke organisatie zich tot normen, regels en afspraken binnen de gemeente?
5. Welke lessen kunnen uit het dossier getrokken worden?

Scope

De onderzoeksperiode start op het moment dat de gemeente Utrecht meldingen ontvangt over een onveilige situatie in de kelder van pand A. De door ons onderzochte periode eindigt medio september 2022. Het dossier is dan echter nog niet afgerond. Daarom geven wij op een enkel moment een doorkijkje naar een later moment of het heden. Als dit zo is dan vermelden we dat expliciet in de tekst.

2.3 Onderzoekswerkzaamheden

Het onderzoek bestond uit de volgende werkzaamheden:

Opstellen informatieprotocol en toetsingskader

In het informatieprotocol hebben we afspraken opgenomen over hoe door Berenschot met informatie wordt omgegaan die we ontvangen van de gemeente en betrokkenen in het kader van het onderzoek. Voorafgaand aan interviews is dit informatieprotocol aan de gesprekspartner toegezonden.

In het toetsingskader zijn de regels, normen, procedures en afspraken opgenomen waaraan onze feitelijke bevindingen worden getoetst

Documentstudie

Wij hebben een groot aantal documenten bestudeerd om een beeld te krijgen van het verloop van het Dossier. Deze documenten hebben wij deels voorafgaand aan de gesprekken ontvangen en deels gedurende/na gesprekken. Te denken valt aan de volgende documentatie:

- Documentatie met betrekking tot lopende en afgeronde procedures tussen de gemeente en de eigenaar van pand A
- Interne memo's, nota's en rapportages
- E-mailcorrespondentie tussen medewerkers
- Procesbeschrijvingen
- Organogram

Interviews

We hebben in totaal 36 interviews afgenomen met 30 personen:

- Medewerkers VTH (8 personen)
- Medewerkers FIJ/JZ (12 personen)
- Huidige bestuurders (2 personen)
- Voormalige bestuurders (3 personen, telefonisch)
- Overige medewerkers gemeente Utrecht en inhuur (projectenbureau, Programma Wervengebied, Concerncontrol, Concerndirectie, Ingehuurd extern bureau (5 personen))

Met enkele personen hebben twee of drie gesprekken plaatsgevonden.

Rapportage en feitencheck

Na het opstellen van een conceptrapport hebben wij delen daarvan onder geheimhouding voorgelegd aan vijf ambtenaren van de gemeente Utrecht voor een check op de feiten en omstandigheden zoals weergegeven in het rapport. Aan hen is de vraag gesteld te beoordelen of deze feiten en omstandigheden juist en volledig zijn.

Voor zover relevant zijn hun opmerkingen verwerkt in het definitieve conceptrapport. Dat is besproken met de opdrachtgever waarna dit definitief is gemaakt.

Opdrachtgever en begeleidingscommissie

Opdrachtgever van het onderzoek is de Concerndirecteur Bedrijfsvoering. De begeleidingscommissie van het onderzoek bestond naast deze concerndirecteur uit een medewerker van concerncontrol van de gemeente Utrecht.

2.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 van het rapport bevat de conclusies en aanbevelingen. In het derde hoofdstuk wordt een chronologisch overzicht gegeven van de relevante gebeurtenissen binnen het dossier Binnenstad. Het vierde hoofdstuk bevat bevindingen met betrekking tot een aantal dominante thema's binnen het dossier. Het gaat dan met name om het handelen van de verschillende betrokken afdelingen en de samenwerking daartussen.

HOOFDSTUK 3

Overzicht relevante gebeurtenissen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvraag 1: Welke relevante gebeurtenissen hebben zich binnen het dossier Binnenstad voorgedaan? Vanwege de leesbaarheid is dit hoofdstuk opgedeeld in zeven periodes. Elke periode bestaat uit één of meerdere gebeurtenissen.

Periode	Samenvatting
2017 – januari 2018	Deze periode loopt van de eerste meldingen die bij de gemeente binnenkomen van een gevaarlijke situatie in de kelder van pand A tot de last onder bestuursdwang die de gemeente oplegt aan de eigenaar van pand A voor het (laten) stutten van de keldermuur en de lasten die de gemeente oplegt aan de eigenaar van pand A voor het (laten) herstellen van de draagconstructie en de achtergevel van het pand; beiden in januari 2018.
Februari 2018 – juli 2019	In deze periode voert de gemeente verschillende inspecties uit in de kelder. In november 2018 legt de gemeente beide eigenaren een last onder dwangsom op om de mandelige keldermuur permanent te (laten) herstellen. De eigenaar van pand A krijgt tevens een last onder dwangsom de achtermuur in originele staat te (laten) herstellen. De eigenaren van pand A en pand B proberen afspraken te maken over het herstel van de keldermuur. De gemeente probeert hierin te bemiddelen. De eigenaar van pand A dient verschillende handhavingsverzoeken en aanvragen voor een omgevingsvergunning in bij de gemeente en maakt bezwaar tegen de beslissingen hierop.
Augustus 2019 – maart 2020	Deze periode start in augustus 2019 wanneer de gemeente Utrecht beide eigenaren een last onder bestuursdwang oplegt om de mandelige keldermuur (en voor de eigenaar van pand A tevens de achtergevel) te laten herstellen. De eigenaren maken hiertegen bezwaar. Wanneer het de eigenaren niet lukt om de werkzaamheden te laten uitvoeren, gaat de gemeente in het najaar van 2019 zelf tot uitvoering over. De eigenaar van pand A dient in deze periode verschillende handhavingsverzoeken en aanvragen voor een omgevingsvergunning in bij de gemeente en maakt bezwaar tegen de beslissingen hierop. Deze periode eindigt met de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland in maart 2020 in de bezwaar- en beroepsprocedure die de eigenaar van pand A heeft aangespannen tegen de gemeente n.a.v. de eerste last onder bestuursdwang en last onder dwangsom in januari 2018.

Periode	Samenvatting
april 2020 – december 2020	In het voorjaar van 2020 rondt de aannemer de werkzaamheden af. In augustus 2020 stuurt de gemeente beide eigenaren een kostenverhaalbeschikking voor de toepassing van de bestuursdwang om de mandelige keldermuur te herstellen. Daartegen maken beide eigenaren bezwaar. Wederom dient de eigenaar van pand A verschillende handhavingsverzoeken in bij de gemeente en maakt hij bezwaar tegen de beslissingen hierop. De juridische afdeling van de gemeente is van mening dat zij, gegeven de uitspraak van de rechtbank Midden Nederland van maart 2020, niet verder kan met het behandelen van de bezwaarschriften van de eigenaar van pand A.
januari 2021 – juli 2021	In deze periode verzoekt de gemeente een extern bureau gespecialiseerd in bouwregelgeving (hierna: Bureau Bouw) om een rapport te maken, ter ondersteuning van de beslissing om een last onder bestuursdwang op te leggen én uit te voeren in 2019. Het gehele proces – van offerte tot eindrapport – neemt een jaar in beslag (en loopt dus door in de volgende periode). Er wordt besloten om, tot het eindrapport er is, de bezwaarprocedures van de eigenaar van pand A niet in behandeling te nemen. Deze periode eindigt met een brief van de eigenaren van pand B aan de burgemeester en wethouder verantwoordelijk voor het programma wervengebied in de zomer van 2021 met als oproep tot een oplossing te komen.
augustus 2021 – mei 2022	Naar aanleiding van de brief van de eigenaren van pand B trekt de concerndirecteur Bedrijfsvoering die opdrachtgever is voor het programma wervengebied, het dossier naar zich toe. Hij stelt een projectleider aan, met de opdracht om inzicht te krijgen in het dossier. In deze periode worden de betrokken wethouders van het vorige college (2018-06/2022) geïnformeerd over het dossier. Begin 2022 levert Bureau Bouw het rapport met de aanvullende onderbouwing voor de last onder bestuursdwang op. Begin 2022 besluit de gemeente om alle juridische procedures onder te brengen bij een extern bureau (hierna: het externe bureau). In maart 2022 starten zij hun werkzaamheden.
juni 2022 – september 2022	Het nieuwe college treedt aan, de betrokken wethouders worden geïnformeerd en maken afspraken over hun betrokkenheid bij het dossier. Het externe bureau stelt een plan van aanpak op om het dossier juridisch af te wikkelen.

Beschrijving verzoeken eigenaar pand A

Gedurende de looptijd van het dossier dient de eigenaar van pand A een groot aantal verzoeken in bij de gemeente. Tegen de primaire besluiten van de gemeente maakt hij in alle gevallen bezwaar. De gemeente neemt in vrijwel geen van de gevallen tijdig een beslissing op bezwaar, waarop de eigenaar van pand A in beroep gaat. Omwille van de leesbaarheid kiezen we ervoor om deze verzoeken en het verdere verloop ervan per periode op te nemen in een tabel aan het einde van elke periode.

Alleen de verzoeken, bezwaren, etc. die van belang zijn voor een goed begrip van het verloop van het dossier zijn in de tijdlijn opgenomen. Dan gaat het in het bijzonder om de stappen van de eigenaren van pand A en pand B tegen de 'hoofdbesluiten' van de gemeente, dat wil zeggen de lasten onder dwangsom en bestuursdwang. Bij deze bezwaren plaatsen we steeds een kader waarin we het verdere verloop schetsen. Waar relevant, wordt dat verdere verloop in opvolgende periodes nader toegelicht.

Aanduiding gemeentelijke afdelingen/teams

Tot slot benoemen we in het feitenrelaas een viertal actoren binnen de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij het dossier. Wij verwijzen als volgt naar hen:

- Naar het organisatieonderdeel Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) verwijzen we met 'VTH'. Waar relevant maken we onderscheid tussen de inspecteurs en de juristen die hier werkzaam zijn;
- Naar het organisatieonderdeel Financiën, Inkoop en Juridische Zaken (FIJ), afdeling Juridische Zaken (JZ), beroep en bezwaar team b verwijzen we met 'FIJ/JZ/team b'.
- Naar het organisatieonderdeel Financiën, Inkoop en Juridische Zaken (FIJ), afdeling Juridische Zaken (JZ), team Wob/Woo verwijzen we met 'FIJ/JZ/team Wob/Woo'.⁶

3.2 Periode: 2017 – januari 2018

Meldingen gevaarlijke situatie (Q1 en Q2 2017)

De gemeente, organisatieonderdeel VTH ontvangt verschillende meldingen over een gevaarlijke situatie in de kelder van pand A. De gemeente ontvangt in totaal 11 meldingen, waarvan de laatste in juli 2017. Deze elfde melding is van een constructiebureau dat door de eigenaar van pand A is ingehuurd. Dit is de eerste melding die foto's bevat van de situatie in de kelder van pand A. Op de foto's is een uitbolling van de keldermuur tussen pand A en pand B te zien.

Naar aanleiding van deze meldingen zoeken inspecteurs van de gemeente contact met de eigenaar van pand A. De gemeente wil de kelder inspecteren om vast te kunnen stellen of de situatie inderdaad gevaarlijk is. De eigenaar van pand A weigert de gemeente echter toegang te verlenen.

Inspectie pand A (18 december 2017)

Op 18 december 2017 is er een overleg tussen inspecteurs van de gemeente en de eigenaar van pand A op het stadskantoor. De gemeente geeft aan de situatie ter plaatse te willen bekijken en wil dat de eigenaar van pand A de gemeente toegang verschaft tot de kelder. Dit leidt ertoe dat de gemeente op 20 december 2017 de kelder voor het eerst inspecteert. De eigenaar van pand A verbiedt de inspecteurs foto's te maken van de situatie in de kelder.

De inspecteurs constateren dat het pand in slechte staat van onderhoud verkeert. Wat betreft de keldermuur van pand A, grenzend aan pand B, is sprake van een zeer onveilige situatie. De keldermuur vertoont uitbuigingen. De muur is op een aantal plaatsen provisorisch gestut met steigerpijpen, maar dit is volgens de inspecteurs onvoldoende om op termijn een veilige situatie te behouden. Daarnaast constateren zij nog een aantal andere gebreken, zoals het ontbreken van doorvalbeveiligingen, het ontbreken van (een deel van) de achtergevel en onvoldoende stabiliteit in de bovenbouw.

Last onder bestuursdwang (2 januari 2018) en last onder dwangsom (11 januari 2018)

Op 21 december 2017 maakt de gemeente aan de eigenaar van pand A kenbaar dat er sprake is van een "zeer onveilige situatie" en zij daarom voornemens is hem een last onder bestuursdwang (LOB) op te leggen om de keldermuur te (laten) stutten en gestut te (laten) houden. De eigenaar van pand A kan een zienswijze indienen, maar maakt geen gebruik van deze mogelijkheid. Op 2

⁶ Het organisatieonderdeel Financiën, Inkoop en Juridische Zaken (FIJ) bestaat sinds 2019. Daarvoor heette het organisatie onderdeel Interne Bedrijven, Juridische Zaken en Inkoop. Voor de leesbaarheid gebruiken wij in het hele rapport de afkorting FIJ.

januari 2018 legt de gemeente de eigenaar van pand A een LOB op en gelast hem vóór 10 januari 2018 de keldermuur te (laten) stutten en gestut te (laten) houden.

Op 22 december 2017 maakt de gemeente aan de eigenaar van pand A kenbaar dat zij voornemens is hem een last onder dwangsom (LOD) op te leggen om de draagconstructie van het pand te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden, en om de achtergevel van het pand in originele staat te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden.⁷ Op dit voornemen dient de eigenaar van pand A op 2 januari 2018 een zienswijze in, waarin hij aangeeft dat hij ten onrechte als overtreder is aangeschreven met betrekking tot de draagconstructie. Hij stelt dat de oorzaak van de deformatie van de keldermuur is veroorzaakt door een verbouwing bij de burens op pand B. De eigenaar van pand A is van mening dat de eigenaren van pand B (ook) aangeschreven zouden moeten worden. Ook merkt hij op dat hij met de eigenaren van pand B in een juridische procedure verwickeld is. De eigenaar van pand A kan pas een definitieve oplossing treffen wanneer de uitkomst van deze procedure bekend is, zo geeft hij aan. Dit houdt tevens in dat de eigenaar van pand A pas op dat moment een aanvraag voor een omgevingsvergunning kan indienen om de werkzaamheden uit te kunnen voeren, om zo aan de LOD te voldoen.

Op 11 januari 2018 legt de gemeente de eigenaar van pand A een last onder dwangsom op en gelast hem vóór 15 maart 2018:

- de draagconstructie van het pand te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden, op last van een eenmalige dwangsom van € 7.500.
- om de achtergevel van het pand in originele staat te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden, op last van een eenmalige dwangsom van € 5.000.

De eigenaar van pand A tekent op 14 februari 2018 bezwaar aan tegen de LOB. Hij voert hiervoor vijf gronden aan:

- De eigenaar is van mening dat hij ten onrechte als overtreder is aangeschreven, omdat de oorzaak van de deformatie van de keldermuur ligt op de pand B. Volgens de eigenaar blijkt dit uit de bouwkundige rapporten die hij tijdens de inspectie op 18 december 2017 heeft overgelegd aan de inspecteur van de gemeente;
- De eigenaar is van mening dat het opleggen van een LOB aan hem niet passend is, omdat de oorzaak van het gebrek in het pand van de burens ligt. Hij is niet bij machte dit op te lossen zonder medewerking van de eigenaren van pand B;
- Hij wijst erop dat volgens de bouwkundige rapporten die hij tijdens de inspectie op 18 december 2017 heeft overgelegd aan de inspecteur van de gemeente wordt voldaan aan de eisen die gelden m.b.t. de bouwkundige stabiliteit. Bovendien waren er volgens hem tijdens de deze inspectie al stutten en stempels geplaatst en was er geen sprake van "provisorisch stutten met steigerpijpen", zoals de gemeente aangeeft. Ook wijst hij erop dat de aanname dat er sprake zou zijn van een bouwkundig onveilige situatie door de gemeente niet met berekeningen dan wel een inspectierapport is onderbouwd;
- Hij merkt op dat het besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel, omdat tijdens de eerste inspectie niet aan hem gemeld zou zijn dat de reeds geplaatste stutten en stempels ondeugdelijk zouden zijn. Bovendien stelt hij dat hij vóór het plaatsen van huidige stutten en stempels, hierover overleg heeft gevoerd met de gemeente;

⁷ De gemeente is tevens voornemens een LOD op te leggen om de doorvalbeveiligingen op de verdiepingsvloeren in het pand aan te (laten) brengen en aangebracht te (laten) houden. Deze LOD wordt op 11 januari ook opgelegd. De eigenaar maakt hier bezwaar tegen en gaat wegens niet tijdig beslissen op bezwaar in beroep bij de rechtbank, maar trekt zijn beroepsgrond die ziet op dit deel van de LOD vervolgens weer in. Omdat dit deel van de LOD geen rol speelt in het dossier Binnenstad, gaan de onderzoekers hier niet verder op in.

- Hij vindt de gestelde begunstigingstermijn (tot 10 januari 2018) te kort.

Op 21 februari 2018 tekent de eigenaar bezwaar aan tegen de LOD. Hij voert hiervoor zeven⁸ gronden aan:

- De eigenaar is van mening dat hij ten onrechte als overtreder is aangeschreven, omdat de oorzaak van de deformatie van de keldermuur ligt op de pand B. Volgens de eigenaar blijkt dit uit de bouwkundige rapporten die hij tijdens de inspectie op 18 december 2017 heeft overgelegd aan de inspecteur van de gemeente;
- Bovendien stelt hij dat volgens deze bouwkundige rapporten wordt voldaan aan de eisen die gelden met betrekking tot de bouwkundige stabiliteit. Hij wijst erop dat de aanname dat er sprake zou zijn van een bouwkundig onveilige situatie door de gemeente niet met berekeningen dan wel een inspectierapport is onderbouwd. Ook stelt hij dat hij, n.a.v. de last onder bestuursdwang die de gemeente hem op 2 januari 2018 heeft opgelegd, een nieuw stempelplan heeft uitgevoerd. Er bestaat op dit punt volgens de eigenaar dus geen overtreding, of in ieder geval niet meer, en daarom kan de gemeente volgens hem op dit punt geen last onder dwangsom opleggen;
- Voorts is hij van mening dat het besluit miskent dat het voor de eigenaar niet mogelijk is om aan de gestelde last te voldoen, omdat hij met de eigenaren van pand B in een juridische procedure is verwickeld omtrent een permanente oplossing voor het herstellen van de stabiliteit van het pand. Bovendien stelt hij dat de gemeente zelf mede debet is aan de ontstane situatie, omdat de oorzaak van de bouwkundige gebreken ligt in verbouwingen aan pand B waarvoor de gemeente vergunningen heeft afgegeven;
- De eigenaar vindt dat de openingen in de achtergevel geen overtreding vormen, omdat deze niet kunnen leiden tot een gevaarlijke situatie zoals kortsluiting;
- Hij merkt op dat het besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel, omdat hij bij de gemeente heeft nagevraagd of de werkzaamheden die hij aan zijn pand heeft laten uitvoeren inderdaad vergunningsvrij waren de gemeente heeft dit bevestigd;
- Hij vindt dat de opgelegde dwangsommen zowel afzonderlijk als gezamenlijk te hoog zijn vastgesteld;
- Hij vindt de gestelde begunstigingstermijn (tot 15 maart 2018) te kort.

Verdere verloop van deze procedure:

Op 5 juni 2019 wijst de gemeente de bezwaren af. Op 16 juli 2019 gaat de eigenaar van pand A bij de rechtbank in beroep tegen de beslissing van de gemeente van 5 juni 2019. Op 13 maart 2020 doet de rechtbank uitspraak. De rechtbank oordeelt ten aanzien van de LOB van 2 januari 2018 onder andere dat de gemeente ten onrechte de bouwkundige rapporten van de eigenaar van pand A niet heeft betrokken in haar besluitvorming. Ten aanzien van de last onder dwangsom van 11 januari 2018 oordeelt de rechtbank dat de gemeente onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de eigenaar van pand A een verandering aan de draagconstructie heeft aangebracht en voor wat betreft de achtergevel heeft de gemeente onvoldoende onderbouwd dat er sprake is van een onveilige situatie. De gemeente gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep. Op 8 augustus 2021 verklaart de Raad van State het hoger beroep van de gemeente ongegrond. Het volledige procesverloop is beschreven in paragraaf 3.4.

Uitdagingen FIJ/JZ/team b (begin 2018)

Begin 2018 is binnen FIJ/JZ/team b sprake van achterstand in de behandeling van bezwaar- en beroepschriften. Daarnaast heeft het team te kampen met hoge werkdruk en ligt er een opdracht

⁸ De achtste grond ziet op de LOD op de doorvalbeveiligingen; deze maakt geen deel uit van de evaluatie.

om de samenwerking tussen FIJ/JZ/team b en VTH te verbeteren.

3.3 Periode: februari 2018 – juli 2019

Eerste signalering van het dossier binnen FIJ/JZ/team b (begin 2018)

Begin 2018 vindt binnen FIJ/JZ/team b overleg plaats over de bezwaarschriften die de eigenaar van pand A tegen de opgelegde LOB en LOD heeft ingediend. De analyse is dat de gemeente de lasten onvoldoende heeft onderbouwd en dat de gemeente de lasten óf moet intrekken, óf van een betere onderbouwing moet voorzien. Betrokkenen weten niet meer of en zo ja welke actie is ondernomen naar aanleiding van dit gesprek.

De gemeente houdt vinger aan de pols t.a.v. opgelegde last onder bestuursdwang en last onder dwangsom (januari – september 2018)

Op 30 januari 2018 voert de gemeente een inspectie uit op pand A. De eigenaar heeft een tijdelijke stempelconstructie aangebracht. Op basis van deze aangepaste constructie met onderbouwde berekening concludeert de gemeente dat het risico op een acuut onveilige situatie zeer gering is. Permanent herstel van de constructie, conform de opgelegde last onder dwangsom, acht de gemeente nog steeds noodzakelijk. De eigenaren van pand B zijn van de tijdelijke constructie op de hoogte.

Op 15 maart 2018 verloopt de periode waarbinnen de eigenaar van pand A uitvoering moet geven aan de LOD van 11 januari. Tijdens een inspectie van het pand op 15 maart wordt vastgesteld dat de eigenaar niet aan de LOD heeft voldaan; d.w.z. de benodigde herstelwerkzaamheden aan de draagconstructie en achtergevel zijn niet uitgevoerd. Van deze inspectie is geen bevindingenrapport opgemaakt. Ook zijn er geen foto's genomen.

Op 17 mei 2018 verstrekt de gemeente een omgevingsvergunning aan de eigenaar van pand A (door hem aangevraagd op 3 april) voor de renovatie van de kelderconstructie om alsnog te kunnen voldoen aan de last onder dwangsom van 11 januari 2018.

Inspecteurs van de gemeente pogen hierna meermaals een afspraak te maken met de eigenaar van pand A om de voortgang van de werkzaamheden te controleren, maar de eigenaar houdt dit af. Op 17 september laat hij bijvoorbeeld weten dat de geplande inspectiedatum weer niet uitkomt en dat inspectie volgens hem niet nodig is omdat de situatie onveranderd is.

De gemeente trekt de last onder bestuursdwang in (26 juli 2018)

Op 26 juli 2018 trekt de gemeente de LOB in, omdat de eigenaar aan de last heeft voldaan door de keldermuur tijdelijk te stutten met een stempelconstructie (zoals geconstateerd tijdens de inspectie van 30 januari). In de brief wordt aangegeven dat uiteindelijk in het pand een tijdelijke oplossing is aangebracht, waardoor is voldaan aan de eis dat het pand moest worden gestut en gestut moest worden gehouden. Ook heeft de eigenaar van pand A een omgevingsvergunning verkregen voor het renoveren van de kelderconstructie. Aangezien het slechts een tijdelijke oplossing betreft en nog geen begin is gemaakt met het uitvoeren van de omgevingsvergunning, zal het handhavingss dossier (nog) niet gesloten worden. De gemeente gaat ervan uit dat zo spoedig mogelijk gestart wordt met het uitvoeren van de verleende omgevingsvergunning teneinde tot een definitieve oplossing voor het pand te komen.

Wisseling van contactpersoon bij de gemeente (13 november 2018)

Op 13 november 2018 verzoekt de eigenaar van pand A om een andere contactpersoon bij de gemeente. De betrokken inspecteur draagt het dossier over aan een collega.

Gemeentelijke inspectie van pand A (15 november 2018)

Op 15 november 2018 voert de gemeente een tweede inspectie uit n.a.v. de LOD van 11 januari 2018. Van deze inspectie is een bevindingenrapport met foto's opgemaakt. In het bevindingenrapport wordt aangegeven dat het pand grotendeels is gestript. Dit zorgt voor een ernstige aantasting van de sterkte en stabiliteit van het pand. De achtergevel is volledig verwijderd. Achter de voormalige achtergevel is de begane grondvloer verwijderd. De rechter mandelige kelderwand buikt uit. In de linker kelderwand zijn ook scheuren zichtbaar. Verder wordt geconstateerd dat de eigenaar van pand A een tijdelijke stempelconstructie heeft geplaatst in de kelder. Deze stempelconstructie wordt omschreven als: "zeer summier". 'Als één of meerdere stempels het begeven door een zetting, een zware storm of een zware vrachtwagen die door de straat rijdt, bestaat de kans dat er minimaal 2 panden instorten, aldus het rapport.

De volgende dag voeren twee inspecteurs een controle uit op pand B naar aanleiding van de schade aan de kelderwand tussen pand A en pand B. In het bevindingenrapport constateren zij dat er ter hoogte van de voorgevel in de centrale ruimte lichte scheurvorming zichtbaar is in de wand.

Last onder dwangsom (26 november 2018)

Naar aanleiding van beide inspecties legt de gemeente op 26 november 2018 de eigenaren van pand A en pand B een LOD op om de mandelige keldermuur uiterlijk 26 februari 2019 permanent te (laten) herstellen, zodanig dat de stabiliteit van het pand in de toekomst gewaarborgd is. Het betreft een eenmalige dwangsom van € 30.000.

In het besluit gericht aan de eigenaar van pand A vermeldt de gemeente: *"Dit permanent herstellen dient zodanig te gebeuren dat de stabiliteit van het pand in de toekomst gewaarborgd is. Hiertoe kunt u de voorschriften en tekeningen van de aan u verleende omgevingsvergunning met kenmerk HZ-WABO-18-10783 aanhouden."*

De genoemde omgevingsvergunning betreft de vergunning die de gemeente de eigenaar op 17 mei 2018 heeft verleend.

De gemeente legt de eigenaar van pand A tevens een LOD op om de achtergevel uiterlijk 26 februari 2019 in originele staat te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden. Dit betreft een eenmalige dwangsom van €20.000.

Bezwaar eigenaar pand A tegen de LOD (4 januari 2019)

Op 4 januari 2019 tekent de eigenaar van pand A bezwaar aan tegen de LOD van 26 november 2018 die betrekking heeft op de keldermuur. Samengevat stelt de eigenaar van pand A (wederom) dat de oorzaak van de instabiele keldermuur bij pand B ligt, dat er geen sprake is van een onveilige situatie, dat de eigenaar van pand A met de eigenaar van pand B in juridisch proces is verwikkeld, dat de gemeente mede debet is aan de ontstane situatie, dat het besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel, dat de dwangsom te hoog is en dat de begunstigingstermijn te kort is.

Verdere verloop van dit bezwaar:

Op 14 september 2021 stelt de eigenaar van pand A de gemeente in gebreke wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. Op 3 november 2021 gaat hij wegens niet tijdig beslissen door de gemeente in beroep bij de rechtbank. Op 17 december 2021 doet de rechtbank uitspraak. De rechtbank stelt een dwangsom vast van €1.442. Verder verklaart de rechtbank dat de gemeente alsnog binnen twee weken moet beslissen. Als de termijn wordt overschreden moet de gemeente een dwangsom van €100 per dag betalen met een maximum van €15.000. Op 19 april 2022 dient de eigenaar van pand A een nieuw beroep niet tijdig beslissen in.

NB: Het dossier naar aanleiding van de last onder dwangsom van 26 november 2018 liep nog in september 2022 het einde van de door ons onderzochte periode.

Bezwaar eigenaar pand B tegen de LOD (7 januari 2019)

Op 7 januari 2019 tekent de eigenaar van pand B bezwaar aan tegen de LOD van 26 november 2018. Samengevat stelt hij dat de oorzaak van de instabiele kelderconstructie bij de eigenaar van pand A ligt en dat de eigenaar van pand A elke medewerking ter herstel van de kelderconstructie weigert. De gemeente heeft in deze context in haar besluit geen rekening gehouden met het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, aldus de eigenaar van pand B.

Verdere verloop van dit bezwaar:

Op 13 september 2022 stelt de eigenaar van pand A de gemeente in gebreke wegens niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift van pand B. Op 30 september 2022 gaat hij wegens niet tijdig beslissen door de gemeente in beroep bij de rechtbank.

NB: Deze evaluatie loopt tot half september 2022; op dat moment had de rechtbank nog geen uitspraak gedaan.

Melding door eigenaar pand A (14 februari 2019)

Op 14 februari 2019 doet de eigenaar van pand A melding bij de gemeente van illegale bouwwerkzaamheden aan de pand B in de periode tussen 1995 en 2001. Volgens de eigenaar van pand A hebben deze werkzaamheden een negatief effect gehad op de kelderconstructie.

Hoorzitting: onderlinge afspraken pand A en pand B over herstel kelder muur (21 februari 2019)

Op 21 februari 2019 vindt een hoorzitting plaats naar aanleiding van de verzoeken om een voorlopige voorziening⁹ van de eigenaren van pand A en pand B ten aanzien van de lopende bezwaarprocedures tegen de LODs van november 2018.

Tijdens deze zitting maken de eigenaren van pand A en pand B en de gemeente afspraken over het herstel van de kelder muur. De gemeente verlengt de begunstigingstermijn van de LOD met zes weken, dus tot en met 9 april 2019. Beide eigenaren spreken af om gezamenlijk opdracht te geven aan een aannemer om de kelder muur te herstellen volgens de vergunning die de eigenaar van pand A op 17 mei 2018 heeft ontvangen. Ze spreken af de opdracht in principe te verstrekken aan de aannemer die de eigenaar van pand B reeds heeft gevonden, al krijgt de eigenaar van pand A nog twee weken om een alternatieve aannemer aan te dragen. Ook spreken zij af dat de aannemer de vereiste constructieberekeningen en -tekeningen aan de gemeente zal overleggen en dat zij de aannemer allebei onbeperkt toegang zullen geven tot hun panden.

De gemeente geeft aan dat zij, als de eigenaren deze afspraken nakomen, bereid is de begunstigingstermijn vervolgens te verlengen tot wanneer de werkzaamheden voor de kelder zijn uitgevoerd, en daarop aansluitend voor de achtergevel van pand A.

Volgens de gemeente zijn de gemaakte afspraken niet nagekomen.

Invordering dwangsommen door gemeente bij eigenaar pand A (6 maart 2019)

Bij besluit van 6 maart 2019 vordert de gemeente bij de eigenaar van pand A twee dwangsommen in, van in totaal €12.500. Deze zien op de LOD van 11 januari 2018. Hoewel de eigenaren van

⁹ Deze verzoeken om een voorlopige voorziening zitten niet in het dossier dat de onderzoekers van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoekers weten niet waarom de gemeente was uitgenodigd om deze zitting bij te wonen.

pand A en pand B en de gemeente kort hiervoor afspraken hebben gemaakt over het herstel van de kelder muur, besluit de gemeente deze dwangsommen toch in te vorderen, omdat deze wel al zijn verbeurd.

Het besluit om over te gaan tot invordering ligt bij VTH. Tussen VTH en FIJ/JZ vindt hierover geen overleg plaats.

Kort daarna dient de eigenaar van pand A bij de rechtbank een voorlopige voorziening in tegen de invordering van de dwangsommen. Op 31 mei 2019 wijst de rechtbank het verzoek voor een voorlopige voorziening af.

Op 17 april 2019 maakt de eigenaar bezwaar tegen de invordering. Daarin wijst hij erop dat de bezwaarprocedure tegen de last onder dwangsom nog loopt en de gemeente nog geen besluit op bezwaar heeft genomen.

Verdere verloop van deze procedure:

Op 5 juni 2019 besluit de gemeente dat de bezwaren tegen de besluiten van 2 januari 2018 (LOB) en 11 januari 2018 (LOD) ongegrond zijn. Op 13 maart 2020 doet de rechter uitspraak over de beroepen van de eigenaar van pand A tegen de besluiten van 6 maart 2019 en 5 juni 2019. De rechtbank verklaart beide beroepen gegrond, vernietigt de besluiten en herroept voor zover relevant de besluiten van 2 januari 2018 en 11 januari 2018.

De gemeente stelt tegen deze uitspraak van de rechtbank hoger beroep in bij de Raad van State. Op 8 september 2021 verklaart de Raad van State het hoger beroep ongegrond en bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Signalering binnen FIJ/JZ/team b (voorjaar 2019)

In het voorjaar van 2019 meldt de behandelaar van het dossier Binnenstad binnen FIJ/JZ/team b dat diegene geen overzicht over het dossier Binnenstad heeft. De behandelaar spreekt zijn zorgen uit over het dossier: het is zóveel, dat de behandelaar geen andere zaken ernaast kan behandelen. Hierop wordt ervoor gezorgd dat de behandelaar minder andere zaken in behandeling krijgt.

Met de toename van het dossier worden in de loop van 2019 en 2020 op verschillende momenten door de behandelaar binnen FIJ/JZ/team b vergelijkbare signalen afgegeven.

Bestuurlijk contact met de eigenaar van pand A (maart 2019)

In maart 2019 benadert de eigenaar van pand A de toenmalig burgemeester met een brief waarin hij de burgemeester om bestuurlijke aandacht voor zijn dossier vraagt. Op verzoek van de burgemeester, zo hebben wij begrepen, gaat een leidinggevende binnen VTH op gesprek bij de eigenaar van de pand A.

Aanvraag omgevingsvergunning door eigenaar pand A (24 mei 2019)

Op 24 mei 2019 vraagt de eigenaar van pand A een nieuwe omgevingsvergunning aan voor het herstel van de kelder muur. In het vonnis in een later door de eigenaar tegen de gemeente aanspannen kortgeding hebben wij gelezen dat hij deze omgevingsvergunning mede aanvraagt omdat de twee aannemers die hij heeft gevraagd de herstelwerkzaamheden uit te voeren conform de op 18 mei 2018 verleende vergunning, deze opdracht niet wilden aannemen. Aan de uitvoering ervan zaten volgens de aannemers teveel risico's verbonden, aldus de eigenaar.

Deze nieuwe aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt door de gemeente buiten behandeling gesteld, omdat het bouwplan onder andere werkzaamheden in pand B bevat en toestemming daarvoor ontbreekt.

Gemeente wijst bezwaren eigenaar pand A tegen LOB en LOD uit januari 2018 af (5 juni 2019)

Bij besluit van 5 juni 2019 verklaart het college van B&W de door de eigenaar van pand A gemaakte bezwaren tegen de besluiten van 2 januari 2018 (LOB) en 11 januari 2018 (LOD) ongegrond. In het besluit gaat de gemeente in op alle gronden van bezwaar. In de beslissing op bezwaar staan onder andere de volgende twee punten:

1. De gemeente stelt dat een eigenaar van een pand in beginsel verantwoordelijk is voor hetgeen zich afspeelt in het pand en voor de staat waarin het pand verkeert. Bovendien stelt de gemeente dat de eigenaar bij machte is de overtreding te (laten) beëindigen.
2. De gemeente voert aan dat de inspecteurs de bouwkundige berekeningen van de eigenaar tijdens de inspectie van 18 december 2017 hebben ingezien, maar dat deze niet zijn overlegd en zij dus ook geen gelegenheid hebben gehad om deze te controleren.

Voor de gemeente het besluit neemt, heeft een ambtelijke hoorzitting plaatsgevonden.

Verdere verloop van deze procedure:

Op 16 juli 2019 gaat de eigenaar van pand A bij de rechtbank in beroep tegen de beslissing van de gemeente van 5 juni 2019. Op 13 maart 2020 doet de rechtbank uitspraak. De rechtbank oordeelt ten aanzien van de LOB van 2 januari 2018 onder andere dat de gemeente ten onrechte de bouwkundige rapporten van de eigenaar van pand A niet heeft betrokken in haar besluitvorming. Ten aanzien van de last onder dwangsom van 11 januari 2018 oordeelt de rechtbank dat de gemeente onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de eigenaar van pand A een verandering aan de draagconstructie heeft aangebracht en voor wat betreft de achtergevel heeft de gemeente onvoldoende onderbouwd dat er sprake is van een onveilige situatie. De gemeente gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep. Op 8 augustus 2021 verklaart de Raad van State het hoger beroep van de gemeente ongegrond. Het volledige procesverloop is beschreven in paragraaf 3.4.

Gemeentelijke inspectie van de situatie: de basis van het 'moederbesluit' (26 juni 2019)

Op 26 juni 2019 vindt een gemeentelijke inspectie plaats van de mandelige keldermuur om te controleren of uitvoering is gegeven aan de LOD van november 2018. Van deze inspectie is een bevindingenrapport opgesteld, zonder foto's. Geconstateerd wordt dat de mandelige keldermuur ernstige uitbuigingen vertoont en dat er ten opzichte van de eerder vastgestelde situatie niets is veranderd.

De constatering die gedaan wordt tijdens deze inspectie vormen de basis voor het uitvaardigen van een last onder bestuursdwang op 19 augustus 2019. Dit wordt ook wel het moederbesluit¹⁰ genoemd.

Eigenaar pand A tekent beroep aan tegen beslissing op bezwaar tegen LOB en LOD uit januari 2018 (16 juli 2019)

Op 16 juli 2019 gaat de eigenaar van pand A in beroep tegen het besluit van de gemeente van 5 juni 2019 om zijn bezwaar ongegrond te verklaren en de in januari 2018 opgelegde LOB en LOD te handhaven. Hij voert hiervoor dezelfde gronden aan als in zijn bezwaarschriften.

¹⁰ Binnen de gemeente verwijst men naar de last onder bestuursdwang van 19 augustus 2019 als het 'moederbesluit', omdat dit besluit volgens betrokkenen de basis vormt voor alle procedures binnen het dossier Binnenstad.

In deze periode ingediende verzoeken en aanvragen door eigenaar pand A

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
April 2018	Vergunning-aanvraag	De eigenaar van pand A vraagt een vergunning aan voor de renovatie van de kelderconstructie. In mei 2018 verstrekt de gemeente deze omgevingsvergunning. In februari 2020 trekt de gemeente de vergunning op verzoek van de eigenaar van pand A weer in.
Februari 2019	Melding	De eigenaar van pand A doet een melding bij de gemeente van illegale bouwwerkzaamheden aan pand B in de periode tussen 1995 en 2001. De gemeente besluit geen actie te ondernemen. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens niet tijdig beslissen. Vervolgens dient de eigenaar van pand A vijfmaal beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop driemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Eenmaal verklaart de rechtbank een beroep niet-ontvankelijk; de eigenaar van pand A stelt hierop hoger beroep in. Eenmaal verklaart de rechtbank een beroep ongegrond. In augustus 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.
Mei 2019	Vergunning-aanvraag	De eigenaar van pand A vraagt een vergunning aan voor de reconstructie van de kelder muur. De gemeente besluit deze aanvraag buiten behandeling te laten. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens niet tijdig beslissen. Vervolgens dient de eigenaar van pand A beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond, de eigenaar van pand A gaat tegen deze uitspraak in verzet en dit verzet wordt ook ongegrond verklaard. Hierop gaat de eigenaar van pand A in hoger beroep bij de Raad van State. De Raad van State verklaart zich onbevoegd om kennis te nemen van het hoger beroep. In maart 2022 stelt de eigenaar van pand A een tweede beroep niet-tijdig beslissen in. De rechtbank doet uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. In augustus 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.
Mei 2019	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in ten aanzien van het slopen van een dwarsmuur en steunpilaar in pand B. De gemeente wijst het handhavingsverzoek af. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens niet tijdig beslissen. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 achtmaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop viermaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Driemaal verklaart de rechter het beroep niet-ontvankelijk. De eigenaar van pand A gaat tweemaal in verzet tegen een uitspraak van de rechter en stelt eenmaal hoger beroep in. In augustus 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
Mei 2019	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in ten aanzien van het openhakken van de kelderwerf in pand B. De gemeente wijst het handhavingsverzoek af. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 achtmaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop viermaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Driemaal verklaart de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk. De eigenaar van pand A stelt eenmaal verzet in, wat de rechter ongegrond verklaart, en gaat eenmaal in hoger beroep. De gemeente stelt ook eenmaal verzet in, wat de rechter ongegrond verklaart. In augustus 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.
Mei 2019	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in ten aanzien van het openhakken van de kelderwerf in pand B. De gemeente wijst het handhavingsverzoek af. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens heeft de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 zesmaal een beroep niet tijdig beslissen ingediend bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop viermaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Eenmaal vervalt het beroepschrift omdat het ten onrechte twee keer geregistreerd was en eenmaal verklaart de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk. De eigenaar van pand A stelt eenmaal verzet in, wat de rechter ongegrond verklaart. In augustus 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.

3.4 Periode: augustus 2019 – maart 2020

Invordering dwangsommen door de gemeente (6 augustus 2019)

Op 6 augustus 2019 laat de gemeente per brief aan de eigenaar van pand A weten dat de lasten onder dwangsom van 26 november 2018 (totaal € 50.000) zijn verbeurd en verzoekt de bedragen binnen zes weken te voldoen.

Verdere verloop procedure:

Op 3 oktober 2019 stuurt de gemeente de eigenaar van pand A een brief, waarin zij hem in de gelegenheid stelt een zienswijze te geven op de voorgenomen invordering. Op 18 oktober 2019 brengt de eigenaar een schriftelijke zienswijze naar voren. Op 27 november 2019 reageert de gemeente op deze zienswijze en besluit over te gaan tot invordering van de dwangsommen. Zij verzoekt de eigenaar deze binnen zes weken te voldoen.

Op 8 januari 2020 maakt de eigenaar hiertegen bezwaar. Op 15 september 2021 stelt de eigenaar de gemeente in gebreke wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. Op 15 november 2021 gaat hij in beroep bij de rechtbank. Op 17 december 2021 verklaart de rechtbank het beroep gegrond, draagt de gemeente op om binnen twee weken alsnog te beslissen en legt de gemeente, op verzoek van de eigenaar, een dwangsom op van €100 per dag met een maximum van €15.000. Op 19 april 2022 dient de eigenaar een nieuw beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. Op 5 juli 2022 verklaart de rechtbank het beroep gegrond, draagt de gemeente op om binnen twee weken alsnog te beslissen en legt de gemeente, op verzoek van de eigenaar, een dwangsom op van €200 per dag met een maximum van €30.000. Op 6 mei 2022 dient de eigenaar een nieuw beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. Op 25 augustus 2022 verklaart de rechtbank het beroep gegrond, draagt de gemeente op om binnen twee weken alsnog te beslissen, ziet af van het opleggen van dwangsommen. Op 31 augustus 2022 stelt de eigenaar verzet in. Op 6 september dient de eigenaar een nieuw beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank.

NB: Het dossier naar aanleiding van de invordering van 6 augustus 2019 liep nog in september 2022, het einde van de door ons onderzochte periode.

Last onder bestuursdwang (19 augustus 2019); het 'moederbesluit'

Op 19 augustus 2019 legt de gemeente een last onder bestuursdwang op aan zowel de eigenaar van pand A als pand B.

De gemeente verzoekt de eigenaar van pand A om vóór 1 oktober 2019 de mandelige keldermuur in pand A, dat grenst aan pand B, permanent te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden. In het besluit vermeldt de gemeente opnieuw dat de voorschriften en tekeningen van de aan de eigenaar verleende omgevingsvergunning van 17 mei 2019 kunnen worden aangehouden.

De gemeente verzoekt de eigenaar van pand A tevens om vóór 1 oktober 2019 de achtergevel van het pand in de originele staat te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden. Als op 1 oktober 2019 blijkt dat de herstelwerkzaamheden niet of onvoldoende zijn uitgevoerd, zullen de keldermuur en achtergevel van gemeentewege permanent hersteld worden en de kosten op de eigena(a)r(en) worden verhaald. De gemeente legt de eigenaar van pand B t.a.v. de mandelige keldermuur dezelfde last op.

Het betrokken afdelingshoofd neemt het besluit om de LOB's op te leggen in overleg met de directeur VTH. Teven wordt via de bestuursondersteuner de portefeuillehouder ruimtelijke ordening, op de hoogte gebracht van de LOB's.

Op 27 september 2019 maakt de eigenaar van pand A bezwaar tegen de opgelegde last onder bestuursdwang. Tevens vraagt hij een voorlopige voorziening aan. Op 8 november 2019 doet de rechtbank Midden-Nederland uitspraak op dit verzoek om een voorlopige voorziening. Zij komt tot

de voorlopige conclusie dat zij geen twijfels heeft over de rechtmatigheid van het bestreden besluit, d.w.z. de last onder bestuursdwang, en wijst de voorlopige voorziening af.

De eigenaar van pand A dient een klacht in bij de ombudsman (oktober 2019)

Eind 2019 dient de eigenaar van pand A een klacht in bij de Nationale Ombudsman. Deze legt de klacht terug bij de gemeente ter (formele) behandeling. Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken is het ons onduidelijk hoe dit is afgelopen.

In 2020 dient de eigenaar van pand A een tweede klacht in bij de Nationale Ombudsman. De Nationale Ombudsman besluit deze niet te behandelen, zo hebben wij begrepen, vanwege de samenloop met een bezwaar- en beroepsprocedure.

Uitvoering van bestuursdwang (november 2019 – maart 2020)

Na uitgebreid intern overleg binnen het team en tussen leidinggevenden wordt door VTH besloten over te gaan tot uitvoering van de bestuursdwang. Op 17 oktober 2019 ontvangt de afdeling VTH van de aannemer de begroting voor de herstelwerkzaamheden aan de keldermuur. De begroting bedraagt € 86.400 exclusief BTW.

Op 30 oktober 2019 dient de eigenaar een voorlopige voorziening in tegen de LOB. Op 8 november 2019 wijst de rechter deze af. De rechter is voorlopig van oordeel dat de gemeente heeft vastgesteld dat de instabiliteit van de keldermuur een overtreding van het Bouwbesluit oplevert en het opleggen van de LOB een evenredige maatregel is om die overtreding te laten beëindigen.

Op 19 november 2019 start de aannemer, in opdracht van de gemeente, met de werkzaamheden. De gemeente baseert het herstelplan op de op 17 mei 2018 aan de eigenaar van pand A afgegeven vergunning voor het renoveren van de kelderconstructie. Tijdens een zitting bij de rechtbank op 21 februari 2019 hebben de eigenaren van pand A en pand B namelijk aangegeven het met de inhoud van deze vergunning eens te zijn. Om deze reden neemt de gemeente deze vergunning als uitgangspunt, en niet – zoals voorgeschreven in de Awb – de goedkoopste en minst ingrijpende optie. De goedkoopste oplossing is volgens de gemeente het volstorten van de kelder van pand A; dit is volgens haar geen reële optie. Overigens heeft de gemeente op 4 november 2019, naar aanleiding van een aanvraag door eigenaar A in september 2019, een nieuwe omgevingsvergunning aan eigenaar A verleend.

Op 21 november 2019, twee dagen na de start van de werkzaamheden, worden deze tijdelijk opgeschort. Begin januari stelt de aannemer een nieuw werkplan op vanwege onder meer veranderingen in de maatvoering en te verrichten werkzaamheden. Het nieuwe werkplan is op 4 januari 2020 door de gemeente met de eigenaar gedeeld. Op 6 januari 2020 hervat de aannemer zijn werkzaamheden. In die tijd stelt de aannemer een nieuwe offerte op ter waarde van € 161.385 exclusief BTW. De begroting bevat ook de reeds in 2019 verrichte werkzaamheden die al kort na aanvang van de werkzaamheden moesten worden gestaakt. Eind januari gaat VTH akkoord met de nieuwe offerte.

De eigenaar van pand A dient opnieuw een verzoek in om een voorlopige voorziening. Naar aanleiding hiervan vindt op 17 januari 2020 een zitting plaats over de uitvoering van de herstelwerkzaamheden. Tijdens de zitting schorst de rechtbank de werkzaamheden van de aannemer tot een volgende zitting, omdat zij de kort voor de zitting door de eigenaar van pand A ingebrachte stukken wil kunnen meenemen in haar besluit. Tijdens deze volgende zitting op 4 februari 2020 heft de rechtbank de schorsing van de werkzaamheden op en worden deze door de aannemer weer hervat.

In de periode dat de werkzaamheden stilliggen dient de eigenaar van pand A op 24 januari 2020 ook een handhavingssverzoek in om de werkzaamheden die in opdracht van de gemeente worden uitgevoerd stil te leggen (voor het verdere verloop zie de tabel aan het einde van deze paragraaf).

Tweede bestuurlijke (en hoogambtelijke) contact (december 2019 – januari 2020)

Gelijktijdig met de discussie tussen de gemeente en de eigenaar van pand A over de uitvoering van de bestuursdwang, overhandigt de eigenaar tijdens een raadsvergadering op 5 december 2019 een 'noodoproep' aan de wijkwethouder en wethouder Wervengebied, gericht aan het college, waarin hij zijn lezing van de situatie geeft en hen vraagt een aantal 'noodmaatregelen' te nemen.

Op 18 december 2019 komt de eigenaar van pand A op het wijkspreekuur van de wijkwethouder Binnenstad en geeft aan nog geen reactie te hebben ontvangen op zijn brief van 5 december. Hij schetst dat hij ten einde raad is over de situatie en niet weet bij wie hij binnen de gemeente moet zijn. Intern is afgesproken dat wethouder Wervengebied de brief zal beantwoorden. De wijkwethouder zegt toe navraag te doen en voor de Kerst een tussenbericht te sturen.

Eveneens op 18 december 2019 komt het dossier aan de orde in de staf van het Programma Wervengebied. Wethouder Wervengebied vraagt VTH om met de eigenaar van pand A in gesprek te gaan en daarnaast een schriftelijke reactie te geven op de brief. De staf van VTH belooft de wijkwethouder, wethouder Wervengebied en wethouder RO op de hoogte te houden van het verdere verloop. Blijkens e-mail correspondentie gebeurt dit ook.

Begin januari 2020 stuurt de eigenaar van pand A enkele e-mails aan VTH waarin hij zijn beeld van de situatie in de panden aan de pand A en pand B schetst.

Op 7 januari 2020 gaan twee medewerkers van VTH langs op pand A om met de eigenaar te spreken. Dit gesprek wordt op 10 januari 2021 op het gemeentekantoor voortgezet. In dit gesprek blijkt dat de betrokkenen bij de gemeente en de eigenaar het dossier op een andere manier beleven, onder andere als het gaat om de wijze waarop de last onder bestuursdwang wordt uitgevoerd (wel of niet volgens de verleende vergunning) en de communicatie (niet of nauwelijks volgens de eigenaar; volgens de gemeente is er voortdurend overleg). De gemeente geeft aan dat er vanaf nu een andere inspecteur als aanspreekpunt zal fungeren. De eigenaar zegt in gesprek te willen over de door de gemeente ingevorderde dwangsommen en vraagt om een evaluatie van de werkzaamheden.

Op 21 januari 2020 antwoordt de gemeente de eigenaar van pand A per brief en gaat in op de verschillende verzoeken die hij heeft gedaan aan bestuurders en ambtenaren. In de brief benadrukt de gemeente dat het wat haar betreft irrelevant is wie verantwoordelijk is voor de onveilige situatie, de eigenaar van pand A en/of die van pand B: het enige belang van de gemeente is het op afzienbare termijn definitief stabiliseren van de panden.

Kort geding aangespannen door de eigenaar van pand A tegen de gemeente (20 januari 2020)

Op 20 januari 2020 spant de eigenaar van pand A een kort geding aan tegen de gemeente. De eigenaar vraagt de rechtbank de gemeente te verbieden om uitvoering te geven aan de LOB volgens het huidige werkplan, en de gemeente te gebieden om slechts uitvoering te geven aan de LOB "op basis van een verleende omgevingsvergunning en zodanig dat wordt voldaan aan de in het Bouwbesluit gestelde eisen of [...] zodanig dat wordt voldaan aan de eisen van het Bouwbesluit en zodanig dat zowel perceel [pand A] als [pand B] stabiliteit ontleen enkel aan op het eigen perceel gerealiseerde stabiliteitsvoorzieningen". Op 27 februari 2020 doet de rechter uitspraak en wijst de vorderingen van de eigenaar af.

Uitspraak Rechtbank Midden-Nederland (13 maart 2020)

Op 13 maart 2020 doet de rechtbank Midden-Nederland uitspraak in de door de eigenaar van pand A ingestelde beroepsprocedure in het kader van de opgelegde last onder bestuursdwang van 2 januari 2018 en last onder dwangsom van 11 januari 2018.

De conclusie van de rechter is dat de beslissing op bezwaar is genomen in strijd met artikel 7:12 van de Awb. Dit houdt in dat de beslissing op bezwaar van de gemeente niet berust op een deugdelijke motivering. Tevens concludeert de rechtbank dat door de afwezigheid van een inspectierapport en foto's het motivatiegebrek van de gemeente Utrecht niet kan worden hersteld voor handhavingsbesluiten die in het verleden zijn genomen. Dit betekent dat de gemeente niet meer een onvoldoende gemotiveerd handhavingsbesluit uit het verleden kan herstellen.

Omdat de gemeente niet beschikt over een rapport en foto's van de inspectie van 20 december 2017 en het gebrek aan onderbouwing van de besluiten van 2 en 11 januari 2018 dus niet kan herstellen, herroept de rechtbank deze besluiten voor zover deze betrekking hebben op de draagconstructie en de achtergevel, en vernietigt zij het genomen invorderingsbesluit t.a.v. de dwangsom.

Gezien het belang van deze uitspraak voor de ontwikkeling van het dossier Binnenstad worden het procesverloop en de onderbouwing van de rechtbank in het volgende tekstkader nader toegelicht.

Bezwaar- en beroepsprocedure last onder bestuursdwang en last onder dwangsom januari 2018

Op 20 december 2017 heeft de gemeente Utrecht een inspectie uitgevoerd in pand A, vanwege zorgen over de constructieve veiligheid ervan. Op 2 januari 2018 heeft de gemeente, naar aanleiding van deze inspectie, de eigenaar van pand A een last onder bestuursdwang opgelegd om vóór 10 januari 2018 zijn keldermuur te (laten) stutten en gestut te (laten houden).

Op 11 januari 2018 heeft de gemeente de eigenaar van pand A een last onder dwangsom opgelegd om vóór 15 maart 2018 de draagconstructie van zijn pand te (laten) herstellen en hersteld te (laten) houden (dwangsom van € 7.500) en zijn achtergevel in de originele staat te (laten) herstellen en herstel te (laten) houden (dwangsom van € 5.000).

Op 12 februari 2018 heeft de eigenaar van pand A pro forma bezwaar aangetekend tegen de opgelegde last onder bestuursdwang en later de gronden van zijn bezwaar aangevuld. Op 21 februari 2018 heeft de eigenaar van pand A pro forma bezwaar aangetekend tegen de opgelegde last onder dwangsom en later de gronden van zijn bezwaar aangevuld.

Op 15 maart 2018 heeft de gemeente een inspectie uitgevoerd in pand A en geconstateerd dat de eigenaar geen volledige uitvoering heeft gegeven aan de last onder dwangsom.

Op 26 juli 2018 heeft de gemeente de last onder bestuursdwang van 2 januari 2018 ingetrokken, omdat hieraan door de eigenaar is voldaan.

Op 23 januari 2019 heeft de gemeente aan de eigenaar van pand A een voornemen tot invordering van de verbeurde dwangsommen gestuurd. Op 7 maart 2019 heeft de gemeente de verbeurde dwangsommen (totaal € 12.500) ingevorderd.

Op 5 juni 2019 heeft de gemeente de bezwaren van de eigenaar van pand A tegen de besluiten van de gemeente van 2 en 11 januari 2018 ongegrond verklaard.

Op 16 juli 2019 gaat de eigenaar van pand A bij de rechtbank in beroep tegen deze beslissing van de gemeente. Hij voert hiervoor dezelfde gronden aan als in zijn bezwaarschriften.

Op 13 maart 2020 heeft de rechtbank uitspraak gedaan. Over de **last onder bestuursdwang** oordeelt de rechtbank het volgende:

- De rechtbank is van mening dat de eigenaar procesbelang heeft bij de beoordeling van zijn beroepsgronden die zien op de last onder bestuursdwang, ondanks dat deze door de

Bezwaar- en beroepsprocedure last onder bestuursdwang en last onder dwangsom januari 2018

gemeente is ingetrokken, omdat hij kosten heeft moeten maken in verband met deze opgelegde last (het maken van een stempelplan en het aanbrengen van de extra stempelconstructie).

- De rechtbank concludeert dat de keldermuur niet voldoet aan het Bouwbesluit en dat daarmee sprake is van een overtreding van de Woningwet. De stelling van de eigenaar van pand A dat de instabiele keldermuur zijn oorzaak vindt in het pand van de burens, vindt de rechtbank niet van belang voor het vaststellen van de overtreding.
- Het is naar het oordeel van de rechtbank proportioneel dat de gemeente, in aanloop naar een definitieve oplossing, een tijdelijke stut/stempelconstructie verlangt van de eigenaar. De rechtbank oordeelt echter dat de gemeente onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de tijdelijke stempelconstructie die de eigenaar al vóór de inspectie van 20 december 2017 had aangebracht, onvoldoende was om een tijdelijke stabiele constructie te creëren. De gemeente heeft aan haar besluit slechts een constatering van inspecteurs ten grondslag gelegd, en ten onrechte bij de besluitvorming niet de bouwtechnische rapporten betrokken waar de eigenaar van pand A zich op beroept ter onderbouwing van zijn stelling dat de aangebrachte tijdelijke constructie voldoende was. De rechtbank stelt de eigenaar van pand A hiermee in het gelijk.

Over de **last onder dwangsom** t.a.v. de draagconstructie oordeelt de rechtbank het volgende:

- De rechtbank is van oordeel dat de gemeente onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de eigenaar van pand A een verandering aan de draagconstructie heeft aangebracht. Een rapport van de inspecteurs van de gemeente waarin op een deugdelijke en controleerbare wijze wordt gemotiveerd waarom sprake zou zijn van een dergelijke wijziging, ontbreekt. De rechtbank stelt de eigenaar van pand A hiermee in het gelijk.

Over de **last onder dwangsom** t.a.v. de achtergevel oordeelt de rechtbank het volgende:

- De rechtbank is van oordeel dat de gemeente onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van een onveilige situatie. De rechtbank stelt de eigenaar van pand A hiermee in het gelijk.

Omdat de gemeente niet beschikt over een rapport en foto's van de inspectie van 20 december 2017 en het gebrek aan onderbouwing van de besluiten van 2 en 11 januari 2018 dus niet kan herstellen, herroept de rechtbank deze besluiten en vernietigt zij het genomen invorderingsbesluit t.a.v. de dwangsom.

De gemeente gaat tegen deze uitspraak in hoger beroep. De advocaat van de gemeente adviseert FIJ/JZ/team b om een extern deskundigenrapport te laten opstellen als extra onderbouwing voor het opleggen van de LOD t.a.v. het herstel van de achtergevel van pand A, aangezien de rechtbank heeft aangegeven de oorspronkelijke onderbouwing onvoldoende te vinden. De gemeente vraagt een extern bureau gespecialiseerd in bouwregelgeving (hierna: Bureau Bouw) om dit deskundigenrapport. De gemeentelijke contactpersoon van Bureau Bouw tijdens het offertetraject is iemand van VTH, maar FIJ/JZ en VTH zijn allebei van mening dat het formele opdrachtgeverschap richting Bureau Bouw bij de ander ligt. Hierover zijn geen heldere afspraken gemaakt. De gemeente ontvangt de eerste versie van dit rapport op 15 juni 2020. Naar aanleiding van vragen van de advocaat van de gemeente levert Bureau Bouw op 25 september een revisie op. Hierop geeft VTH een reactie, waarna Bureau Bouw nog enkele aanpassingen doorvoert. Op 5 januari 2021 levert Bureau Bouw de eindversie op. Op diezelfde dag dient de gemeente het rapport in de hoger beroepsprocedure in. Eerder al, op 15 juni 2020, heeft de gemeente een ander rapport ingediend in de hoger beroepsprocedure, waarin een inspecteur van de gemeente toelicht waarom het stempelplan van de eigenaar van pand A niet voldeed.

Op 8 augustus 2021 heeft de Raad van State uitspraak gedaan en het hoger beroep ongegrond verklaard. Daarbij stelt de RvS dat de gemeente pas in hoger beroep een aanvullende onderbouwingen voor haar besluiten heeft ingebracht en voert aan dat een bestuursorgaan in het algemeen niet door het instellen van hoger beroep een ondeugdelijk gemotiveerd besluit alsnog succesvol kan onderbouwen.

In deze periode ingediende verzoeken en aanvragen door eigenaar pand A

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
Augustus 2019	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een verzoek in om handhavend op te treden tegen de ondeugdelijke kelderconstructie van pand B, door de eigenaar te dwingen dit te herstellen, of tot uitvoering van gemeentewege over te gaan om de kelderconstructie op pand B in een deugdelijke situatie te brengen. De gemeente wijst het handhavingsverzoek toe. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna tweemaal in gebreke wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. Vervolgens heeft de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 zesmaal een beroep niet tijdig beslissen ingediend bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop driemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Tweemaal verklaart de rechter het beroep niet-ontvankelijk. Eenmaal gaat de eigenaar van pand A hiertegen in verzet. Het verzet wordt gegrond verklaard en de rechtbank legt de gemeente alsnog een dwangsom op. Eenmaal gaat de eigenaar van pand A in hoger beroep bij de Raad van State. In augustus 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.
Augustus 2019	Vergunning-aanvraag	De eigenaar van pand A vraagt een omgevingsvergunning aan ten behoeve van het herstel van de mandelige keldermuur tussen pand A en pand B. De gemeente besluit de aanvraag buiten behandeling te laten omdat het bouwplan onder andere werkzaamheden in pand B bevat en toestemming daarvoor ontbreekt. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing. De gemeente verklaart dit bezwaar niet-ontvankelijk. Tegen deze beslissing stelt de eigenaar van pand A beroep in; dit beroep wordt ongegrond verklaard.
September 2019	Vergunning-aanvraag	De eigenaar van pand A vraagt een omgevingsvergunning aan ten behoeve van het herstel van het mandelige bakstenen gedeelte van de keldermuur tussen pand A en pand B. De gemeente besluit de aanvraag buiten behandeling te laten. De eigenaar maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. De gemeente verklaart dit bezwaar niet-ontvankelijk. Tegen deze beslissing stelt de eigenaar van pand A tweemaal beroep in; beide beroepen worden ongegrond verklaard.
September 2019	Vergunning-aanvraag	De eigenaar van pand A vraagt een omgevingsvergunning aan ten behoeve van het herstel van de mandelige keldermuur tussen pand A en pand B. De gemeente verleent deze vergunning.
Oktober 2019	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in betreffende de constructie van de scheidingsmuur tussen pand B en pand B-II. De gemeente wijst het handhavingsverzoek toe. De eigenaar van pand B maakt bezwaar tegen deze beslissing.
Januari 2020	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in betreffende het stilleggen van de werkzaamheden die in opdracht

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
		van de gemeente worden uitgevoerd. De gemeente wijst het verzoek af. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 zevenmaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop viermaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij driemaal, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Tweemaal verklaart de rechtbank het beroep niet-ontvankelijk. In deze procedures stelt de eigenaar van pand A in totaal viermaal verzet in. Eén verzet wordt ingetrokken; de rechter verklaart tweemaal een verzet ongegrond, waarop de eigenaar van pand A in hoger beroep gaat. In september 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.

3.5 Periode: april 2020 – december 2020

Overleg FIJ/JZ/team b en VTH over uitspraak rechtbank (april 2020)

In april 2020 overleggen betrokkenen bij FIJ/JZ/team b en VTH over de uitspraak van de rechtbank van 13 maart 2020. FIJ/JZ/team b adviseert VTH om niet in hoger beroep te gaan. De advocaat van de gemeente geeft aan wél kansen te zien in hoger beroep als de gemeente de in januari 2018 opgelegde lasten beter onderbouwt. Dit sluit aan bij de opvattingen van VTH die inhoudelijk achter het besluit staan. Naar aanleiding van dit overleg wordt besloten hoger beroep in te stellen tegen deze uitspraak en een extern bureau in te schakelen om een deskundigenrapport op te stellen dat in hoger beroep kan worden ingebracht door de gemeente.

Uitvoering van bestuursdwang, deel 2 (februari 2020 – juni 2020)

De uitvoering van de herstelwerkzaamheden is begin 2020 door de aannemer hervat. Op 16 juni 2020, rondt de aannemer de werkzaamheden af.

Eerste Wob-verzoek van eigenaar pand A (mei 2020)

In het kader van een van de lopende procedures verzoekt de eigenaar van pand A de gemeente op 20 mei 2020 alle stukken, waaronder alle correspondentie van betrokken ambtenaren met in begrip van e-mails, vergadernotulen, rapportages en inhoud van dossiers die betrekking hebben op pand A en pand B, aan hem te overleggen. Voor het verdere verloop, zie de tabel aan het einde van deze paragraaf.

Kostenverhaalbeschikking voor toepassing van bestuursdwang (6 augustus 2020)

Op 6 augustus 2020 stuurt de gemeente de eigenaren van pand A en pand B een kostenverhaalbeschikking voor de toepassing van de bestuursdwang om de mandelige keldermuur te herstellen. De kosten voor deze werkzaamheden worden 50/50 verhaald op de eigenaren.

Daarnaast worden de kosten van ambtelijke inzet verhaald op de eigenaren. Dit gebeurt voor 2/3^e op de eigenaar van pand A en voor 1/3^e op de eigenaar van pand B. Normaal voert de gemeente geen ambtelijke kosten op maar omdat de eigenaar van pand A de gemeente zo veel tijd en inspanning heeft gekost, wordt binnen VTH besloten deze nu wel (deels) op te voeren. De eigenaren wordt verzocht de bedragen binnen zes weken te voldoen.

Op 16 september 2020 maakt de eigenaar van pand A pro forma bezwaar tegen deze beslissing.

Verdere verloop:

Door VTH wordt met de eigenaar van pand A afgesproken dat de gemeente de invordering van de kosten voor de uitvoering van de bestuursdwang opschort zolang de bezwaarprocedure loopt. Op 5 november 2020 vult de eigenaar zijn gronden voor bezwaar aan.

Op 7 maart 2022 stelt de eigenaar de gemeente in gebreke wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. Op 23 maart 2022 gaat hij in beroep bij de rechtbank. Op 13 mei 2022 verklaart de rechtbank dit beroep gegrond, draagt de gemeente op om alsnog binnen twee weken een beslissing op bezwaar te nemen en legt de gemeente, op verzoek van de eigenaar, een dwangsom op. Op 20 juni 2022 gaat de eigenaar opnieuw in beroep bij de rechtbank wegens niet beslissen op bezwaar. Op 25 augustus 2022 verklaart de rechtbank dit beroep gegrond en draagt de gemeente op om uiterlijk 28 september 2022 alsnog een beslissing op bezwaar te nemen. Op 31 augustus 2022 gaat de eigenaar voor de derde maal in beroep wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. Binnen de periode waar deze evaluatie op ziet, heeft de rechter nog geen uitspraak gedaan.

Een nieuwe behandelaar bij FIJ/JZ/team b op het dossier (najaar 2020)

In de zomer van 2020 vertrekt de behandelaar bij FIJ/JZ/team b van dossier Binnenstad. Diens opvolger en een ondersteuner die de eerdere behandelaar ook ondersteunde gaan in het najaar met het dossier aan de slag. De eerste stap is het creëren van overzicht. Dit wordt bemoeilijkt doordat grote delen van het dossier zich niet in het zaakstelsel blijken te bevinden.

Eind november 2020 is er een eerste overzicht. Dit wordt besproken met de leidinggevenden. Uit het overzicht komt naar voren dat er 21 bezwaarzaken openstaan en er daarnaast een hoger beroepsprocedure loopt. Aangegeven wordt dat VTH ook een aantal nieuwe handhavingsverzoeken heeft ontvangen van de eigenaar van pand A. Verwacht wordt dat de eigenaar – op het moment dat de gemeente hier een besluit over heeft genomen – ook tegen deze besluiten in bezwaar zal gaan. Bovendien is de verwachting dat de eigenaar tegen elk besluit op bezwaar in beroep zal gaan.

Verder wordt aangegeven dat geprobeerd wordt een compleet overzicht te krijgen van het dossier en dat dit veel tijd kost vanwege de samenhang tussen de procedures. Naar verwachting kunnen in Q1 2021 een groot deel van de bezwaren worden afgerond maar daarbij speelt het knelpunt de samenhang tussen het hoger beroep dat de gemeente heeft aangespannen tegen de uitspraak van de rechtbank van 13 maart 2020 – de procedure over de LOB van 2 januari 2018 en LOD van 11 januari 2018.

Hierover mailt de behandelaar:

"Uitspraak RVS. De eerste handhavingsbesluiten dateren van januari 2018. Daarna heeft VTH met verschillende besluiten voortgeborduurd op die besluiten. Tegen al die besluiten is bezwaar aangetekend. De rechtbank heeft op 13 maart 2020 de allereerste besluiten onderuit gehaald. Daartegen heeft [de advocaat van de gemeente] hoger beroep ingesteld. De vraag is nu of wij besluiten op bezwaar kunnen schrijven over de latere besluiten waarmee VTH dus voortgeborduurd heeft op de allereerste besluiten, terwijl de rechtbank de allereerste besluiten onderuit heeft gehaald of moeten we wachten op de uitspraak van de RvS om duidelijkheid te krijgen. In het laatste geval heeft dat effect op de planning Q1. Om daar een weloverwogen keuze in te maken, moet ik meer dossier gelezen hebben, maar is iets wat boven de markt hangt.

Rapporten. Ik sluit niet uit dat we een deskundig bedrijf om een tegenrapport moeten vragen wat tijd gaat kosten. De eerste besluiten van VTH bevatten geen rapporten en de latere inspectierapporten bevatten geen berekeningen, in tegenstelling tot rapporten van de

bezwaarmakers. In essentie heeft de gegrondverklaring van dit beroep bij de rechtbank ook te maken met onvoldoende onderbouwing van de strijdigheden."

Begin 2021 wordt, mede naar aanleiding van bovenstaande mail, een offerte aangevraagd bij een extern bureau gespecialiseerd in bouwregelgeving (hierna: Bureau Bouw) (zie verder).

Overleg tussen VTH en FIJ/JZ/team b over de lopende bezwaarprocedures (november en december 2020)

In november 2020 vindt overleg plaats tussen leidinggevend van VTH en FIJ/JZ/team b over een aantal ingewikkelde dossiers waarin bezwaarprocedures lopen. Het dossier Binnenstad is daar één van. Besloten wordt om op regelmatige basis te overleggen en daar ook de juristen die verantwoordelijk zijn voor het afdoen van bezwaar bij te betrekken. In december 2020 vindt het tweede overleg plaats.

Een nieuwe jurist bij VTH op het dossier (eind 2020)

Eind 2020 vertrekt de jurist die bij VTH het dossier Binnenstad behandelt zoals de lasten onder dwangsom, lasten onder bestuursdwang en primaire besluiten op handhavingsverzoeken van de eigenaar van pand A. De jurist draagt zijn dossier over aan een collega.

Kort hierna wordt binnen VTH besproken dat vanwege de omvang (het aantal bezwaar- en beroepsprocedures dat de eigenaar van pand A tegen de gemeente heeft aangespannen) binnen VTH meer capaciteit geboden is dan één persoon. Daarop krijgt de behandelend jurist tijdelijk ondersteuning van een collega.

In deze periode ingediende verzoeken en aanvragen door eigenaar pand A

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
Mei 2020	Vergunning-aanvraag	De eigenaar van pand A vraagt een omgevingsvergunning aan ten behoeve van het gedeeltelijk vervangen/vernieuwen van de achterzijde van zijn pand. De gemeente besluit de aanvraag buiten behandeling te laten, omdat het bouwplan onder andere werkzaamheden in pand B bevat en toestemming daarvoor ontbreekt. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A driemaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. Eenmaal verklaart de rechtbank zich onbevoegd om kennis te nemen van het beroep. Hierop gaat de eigenaar van pand A in hoger beroep bij de Raad van State. De Raad van State bepaalt dat het hoger beroep gegrond is, dat de gemeente binnen twee weken alsnog moet beslissen en legt een de gemeente een dwangsom op bij het overschrijden van de termijn. In een andere beroepsprocedure doet de rechtbank uitspraak dat de gemeente binnen twee weken alsnog moet beslissen en legt de gemeente een dwangsom op bij het overschrijden van de termijn. In augustus 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.
Mei 2020	Wob-verzoek	In aanloop naar een hoorzitting verzoekt de eigenaar van pand A verzoekt de gemeente alle stukken, waaronder alle correspondentie van betrokken ambtenaren met in begrip van e-mails, vergadernotulen, rapportages en inhoud van dossiers die betrekking

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
hebben op pand A en pand B, te overleggen. De gemeente maakt drie deelbesluiten op dit verzoek. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen het eerste deelbesluit en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 zevenmaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop viermaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. De gemeente stelt tweemaal verzet in; dat wordt eenmaal gegrond verklaard. De eigenaar van pand A maakt ook bezwaar tegen het tweede deelbesluit en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 viermaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop driemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. De eigenaar van pand A maakt ook bezwaar tegen het derde deelbesluit en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 vijfmaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop tweemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.		
Juni 2020	Handhavings- verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in betreffende het ontbreken van een constructief veilige ondersteuning aan zijde van pand B van de kelder muur tussen pand A en pand B. De gemeente besluit het verzoek niet te behandelen, omdat de eigenaar van pand A onvoldoende informatie heeft aangeleverd om het verzoek te kunnen beoordelen. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 zesmaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop driemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Tweemaal verklaart de rechter het beroep niet-ontvankelijk. De eigenaar van pand A stelt tweemaal verzet in. De rechter verklaart het eerste verzet ongegrond. Het tweede verzet trekt de eigenaar van pand A in. Eenmaal gaat de eigenaar van pand A in hoger beroep, wat de rechter niet-ontvankelijk verklaart. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.
Oktober 2020	Handhavings- verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in betreffende het ontbreken van een stabiele en veilige fundering onder pand B. Vervolgens stelt de eigenaar van pand A de gemeente in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op het handhavingsverzoek. Dan wijst de gemeente het handhavingsverzoek af. De eigenaar van pand A maakt bezwaar

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
		tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A driemaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop tweemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Eenmaal gaat de eigenaar van pand A in hoger beroep bij de Raad van State over de vergoeding van de proceskosten. De Raad van State verklaart het beroep gegrond. In augustus 2022 neemt de gemeente uiteindelijk een beslissing op bezwaar.

3.6 Periode: januari 2021 – juli 2021

Start programmatische aanpak wervengebied (januari 2021)

Sinds 2012 houdt de gemeente zich bezig met het herstel van de wal- en kluismuren. In januari 2020 start de gemeente met een nieuwe, programmatische aanpak per deelgebied (zogenaamde RAKs). De concerndirecteur Bedrijfsvoering is opdrachtgever van het programma. In januari 2021 is het rak aan het beurt waar de panden A en B zich bevinden. De werkzaamheden duren tot eind 2021. Tussentijds zijn de werkzaamheden tijdelijk stilgelegd naar aanleiding van een voorlopige voorziening die de eigenaar van pand A heeft aangevraagd.

Uitbreiding inzet FIJ/JZ/team b op dossier Binnenstad (begin 2021)

Omdat het dossier Binnenstad zo omvangrijk en complex blijkt, breidt het team juristen dat zich binnen FIJ/JZ/team b bezig houdt met het dossier zich uit. Bij de twee juristen die al op het dossier werkzaam zijn, voegt zich begin 2021 nog een jurist. In het najaar van 2021 zal er nog een volgen.

Zorgen advocaat van de gemeente (februari 2021)

In februari 2021 geeft de advocaat die zich bezighoudt met de behandeling van enkele procedures binnen het dossier Binnenstad per e-mail aan dat zij zich zorgen maakt over de voortgang op het dossier Binnenstad, *"met name op het gebied van de interne doorlusing binnen de gemeente van diverse aspecten die in die zaken spelen"*.

Betrokkenen kunnen zich niet herinneren wat er naar aanleiding van deze e-mail is gebeurd.

Overleg tussen VTH en FIJ/JZ/team b over de lopende bezwaarprocedures (februari en april 2021)

In februari 2021 vindt een derde overleg plaats tussen een afdelingshoofd van VTH, een teamleider bij FIJ/JZ/team b en twee juristen uit dat team over de bezwaarprocedures die de eigenaar van pand A heeft aangespannen. In april 2021 overlegt hetzelfde gezelschap voor de vierde keer.

Dwangsommen eigenaar pand A lopen op (Q2 2021)

In het tweede kwartaal van 2021 lopen de dwangsommen op. De bedragen worden opgenomen in de kwartaalrapportage FIJ. Ze worden echter niet als zodanig benoemd. Binnen het management van FIJ/JZ zijn er verschillende lezingen over of de dwangsommen het dossier Binnenstad al dan niet expliciet zijn besproken.

Een extern deskundigenrapport als extra onderbouwing van 'het moederbesluit' – het offertetraject (februari 2021 – juli 2022)

In maart 2020 doet de rechtbank uitspraak in de procedure die de eigenaar van pand A heeft aangespannen tegen het besluit van de gemeente om hem een LOB (2 januari 2018) en LOD (11 januari 2019) op te leggen. De rechtbank stelt dat de gemeente beide lasten onvoldoende heeft onderbouwd.

In november 2020 geeft een medewerker van FIJ/JZ/team b binnen het team aan dat het probleem van een te magere onderbouwing zich mogelijk ook voor zal doen in de bezwaarprocedures over het 'moederbesluit' (de LOB's van augustus 2019). De medewerker stelt daarom voor een externe deskundige een rapport te laten opstellen waarmee de gemeente de last om de keldermuur te (laten) herstellen, steviger kan onderbouwen. FIJ/JZ en VTH zijn het erover eens dat een dergelijk rapport er moet komen. Enkele weken later vraagt FIJ/JZ aan VTH advies welke partij dit zou kunnen doen. Een van de juristen van VTH adviseert FIJ/JZ om Bureau Bouw hiervoor te vragen en helpt bij het opstellen van de uitvraag.

Op 9 februari 2021 brengt Bureau Bouw een offerte uit aan de gemeente. Op 15 maart is er een bijeenkomst met medewerkers van VTH, FIJ/JZ/team b en Bureau Bouw. Tijdens deze bijeenkomst licht de gemeente de reden voor de uitvraag toe. De partijen concluderen dat de offerte van 9 februari ontoereikend is en spreken af dat de gemeente alle relevante documentatie overlegt aan Bureau Bouw, Bureau Bouw zich inleest en vervolgens een offerte zal uitbrengen. Bureau Bouw wil één aanspreekpunt met wie ze technische zaken kunnen bespreken. Er is afgesproken dat dit een van de inspecteurs van VTH is. Andere collega's worden meegenomen in de mailing, zodat iedereen op de hoogte blijft.

Een medewerker van FIJ/team b stuurt Bureau Bouw op 19 april de relevante documenten nogmaals op. Op 3 mei is er telefonisch contact tussen Bureau Bouw en een medewerker van FIJ, waarbij de deskundige van Bureau Bouw aangeeft het druk te hebben en de komende dagen naar de stukken te kunnen kijken. Op 7 mei mailt een medewerker van FIJ/JZ/team b aan Bureau Bouw dat de gemeente graag schot in de zaak houdt, (mede) gezien de ingebrekestellingen met daaraan vast dwangsommen die de gemeente ontvangt van de eigenaar van pand A.

Op 14 juni vindt het overleg plaats tussen Bureau Bouw en de gemeente over de nieuwe conceptofferte; twee dagen later dient Bureau Bouw een aangepaste offerte in van € 10.550. Een leidinggevende van VTH reageert op 28 juni per mail op de offerte en vraagt om nadere duiding van de werkzaamheden. Op 14 juli dient Bureau Bouw een aangepaste offerte in van € 16.950. Op 28 juli 2021 ondertekent een leidinggevende binnen VTH namens de gemeente de aangepaste offerte.

Geen beslissing op bezwaar tot het rapport van Bureau Bouw gereed is (mei 2021)

Op een zeker moment kiest FIJ/JZ/team b ervoor om alle beslissingen op bezwaar te laten liggen totdat het rapport van Bureau Bouw met de aanvullende onderbouwing van het 'moederbesluit' gereed is. FIJ/JZ bespreekt dit met VTH. Volgens VTH is er in dit stadium niet gesproken over (wie de kosten zou dragen van) de dwangsommen die de rechter de gemeente herhaaldelijk oplegt wegens niet beslissen op bezwaar.

De gemeente communiceert over deze keuze met de rechtbank Midden-Nederland (en dus ook met de eigenaar van pand A) in een verweerschrift op 7 mei 2021, waarin zij schrijft:

"De reden hiervoor [het niet beslissen op bezwaar – red.] is de samenhang van de onderhavige zaak met een groot aantal andere bezwaarzaken van dezelfde eiser die aanhangig zijn. Daarbij gaat het om zowel bezwaren gericht tegen handhavingss besluiten genomen door de gemeente als tegen (andere) geweigerde handhavingss verzoeken van dezelfde eiser. Voor al die zaken heeft de gemeente opdracht gegeven voor een nader rapport van een deskundige. In afwachting van dat nader rapport is het niet mogelijk gebleken om een besluit op bezwaar te nemen in onderhavige

zaak. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de overige bezwaarzaken is het daarnaast noodzakelijk dat die zaken in samenhang worden behandeld."

In verweerschriften van juni 2021 en juli 2021 spreekt de gemeente de verwachting uit binnen drie maanden te kunnen beslissen op de verschillende bezwaarschriften van de eigenaar van pand A.

Informatieverzoeken bij programma wervengebied (april 2021)

Het programma wervengebied ontvangt vanaf april informatieverzoeken van de eigenaar van pand A. De verzoeken gaan veelal om technische informatie en gemaakte keuzes in relatie tot de werkzaamheden in het wervengebied. In eerste instantie doen de medewerkers van het programma deze informatieverzoeken zelf af. Later worden deze als Wob/Woo-verzoeken beschouwd en doorgeleid naar FIJ/JZ/team Wob/Woo.

'Brandbrief' eigenaar pand B aan de burgemeester en wethouder wervengebied (29 juli 2021)

Op 29 juli 2021 sturen de eigenaren van pand B een brandbrief aan de burgemeester en portefeuillehouder 'programma wervengebied'. In hun ogen loopt de situatie in hun rak voor diverse bewoners financieel en humanitair uit de hand. In de brief wordt onder meer aangegeven dat de ontwikkelingen rondom hun pand het programma Wervengebied wellicht meer dan een miljoen euro kost. Ook wordt aangegeven dat ambtenaren fouten maken met als gevolg dat er zeer veel langdurige procedures zijn. Als de bewoners volgens de brief aan ambtenaren vragen hoe dit allemaal zo uit de hand kan lopen adviseren zij het hoger op te zoeken en een brief te sturen naar het College.

Na een bezoek in september 2021 vanuit het programma aan de bewoners van pand B besluit de stuurgroep Programma Wervengebied in oktober 2021 coördinatie en regie naar zich toe te trekken wat betreft de relatie van de gemeente met de eigenaar van pand A en enkele omwonenden.

In deze periode ingediende verzoeken en aanvragen door eigenaar pand A

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
Maart 2021	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in. Rookgas stroomt van pand B bij pand A; de plek waar rook uit het pand komt is strijdig met het Bouwbesluit, aldus de eigenaar van pand A. Vervolgens stelt de eigenaar van pand A de gemeente in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op het handhavingsverzoek. Dan wijst de gemeente het handhavingsverzoek af. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente vervolgens in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Daarop neemt de gemeente alsnog een beslissing op bezwaar. De eigenaar van pand A gaat in beroep tegen deze beslissing. Op basis van het ons ter beschikking gestelde dossier is onduidelijk wat de afloop is van het beroep. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 tweemaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop eenmaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen en legt de gemeente daarbij, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. De gemeente stelt eenmaal verzet in. De rechter verklaart het verzet gegrond en oordeelt dat het beroep niet-ontvankelijk is.

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.		
April 2021	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in betreffende het bouwen in afwijking van een in 1999 verleende vergunning op pand B. Vervolgens stelt de eigenaar van pand A de gemeente in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op het handhavingsverzoek. Dan wijst de gemeente het handhavingsverzoek af. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A tweemaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop tweemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. In augustus 2022 neemt de gemeente een beslissing op bezwaar.
April 2021	Handhavings-verzoek	De eigenaar van pand A dient een handhavingsverzoek in betreffende de reconstructie van de lage walmuren langs de stadsgrachten die strijdig zou zijn met de afgegeven omgevingsvergunning. Vervolgens stelt de eigenaar van pand A de gemeente in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op het handhavingsverzoek. Dan wijst de gemeente het handhavingsverzoek af. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing. In mei 2021 dient de eigenaar van pand A een handhavingsverzoek met betrekking tot het onttrekken van grondwater bij werkzaamheden in de buurt van zijn pand bij het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijlanden. Het Hoogheemraadschap wijst het handhavingsverzoek af. Dan vraagt de eigenaar van pand A om een voorlopige voorziening tegen de gemeente en het Hoogheemraadschap, omdat er door de te lage bodemwaterstand schade aan de werfkelder van pand A zou ontstaan. De rechtbank wijst de voorlopige voorziening af. Ca. een jaar later besluit de gemeente het bezwaar ongegrond te verklaren. De eigenaar van pand A gaat tegen deze beslissing in beroep en stelt vervolgens drie keer beroep in wegens niet tijdig beslissen door de gemeente. De rechter doet hierop tweemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente een dwangsom op. Eenmaal verklaart de rechter het beroep ongegrond, hier gaat de eigenaar van pand A tegen in verzet en dit verzet wordt gegrond verklaard. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.
April 2021	Wob-verzoek	De eigenaar van pand A verzoekt de gemeente verschillende documenten aan hem te overleggen. De gemeente neemt hierover een beslissing. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 viermaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop driemaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij telkens, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Eenmaal verklaart de rechtbank een beroep niet-

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
		ontvankelijk. De gemeente stelt eenmaal verzet in, wat de rechter ongegrond verklaart. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.
Mei 2021	Wob-verzoek	De eigenaar van pand A verzoekt de gemeente om informatie over de diepte van de funderingen van de werfkelders. De gemeente neemt hierover een beslissing. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 viermaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop eenmaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. Eén beroep wordt ingetrokken. NB: Twee beroepsprocedures uit dit deeldossier liepen nog in september 2022.
Mei 2021	Wob-verzoek	De eigenaar van pand A verzoekt de gemeente om alle rapportages van het bedrijf Crux die in het kader van de werkzaamheden aan de wal- en kluismuren sinds 2010 door de gemeente Utrecht zijn ontvangen, alsmede alle schademeldingen ter zake van kelders en panden in een deel van de binnenstad die sinds 2010 door de gemeente Utrecht zijn ontvangen, te verstrekken. De gemeente maakt twee deelbesluiten. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen beide deelbesluiten en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A in de periode tot september 2022 driemaal een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop eenmaal uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.
Mei en juli 2021	Wob-verzoek	De eigenaar van pand A doet twee Wob verzoeken. Hij verzoekt de gemeente om alle onderzoeken aangaande juridische en financiële risico's wervengebied en de aanbesteding lage walmuren te verstrekken. Daarna verzoekt hij de gemeente om alle documenten, met inbegrip van alle berichten via mail, sms, whatsapp etc. en alle vergadernotulen etc. met betrekking tot het dossier pand A en pand B, te verstrekken. De gemeente neemt over beiden een besluit. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen deze besluiten en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A beroepen niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet in beide gevallen hierop een uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. NB: Beide deeldossiers liepen nog in september 2022.

3.7 Periode: augustus 2021 – juni 2022

Uitspraak Raad van State in hoger beroep last onder bestuursdwang en last onder dwangsom van 2 en 11 januari 2018 (8 augustus 2021)

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart het hoger beroep van de gemeente tegen de uitspraak van de rechter (d.d. 13 maart 2020) inzake de LOB en LOD's van 2 en 11 januari 2018 ongegrond.

Als onderbouwing geeft de Afdeling aan dat de gemeente pas in hoger beroep aanvullende onderbouwingen voor haar besluiten heeft ingebracht [middels o.a. het rapport van ERB] en dat een bestuursorgaan [i.c. het college van B en W van Utrecht] in het algemeen niet door het instellen van hoger beroep een ondeugdelijk gemotiveerd besluit alsnog succesvol kan onderbouwen.

Hoorzitting, behandeling van meerdere beroepsprocedures, gemeente niet aanwezig (23 augustus 2021)

Tijdens een hoorzitting bij de rechtbank worden meerdere beroepszaken van de eigenaar van pand A tegen de gemeente wegens niet tijdig beslissen op bezwaar gelijktijdig behandeld. De eigenaar en zijn gemachtigde zijn bij de hoorzitting aanwezig, de gemachtigde van het college van de gemeente Utrecht verschijnt niet.

De reden daarvoor is dat de uitnodiging voor de hoorzitting is binnengekomen bij een medewerker van de gemeente, op wiens naam het dossier stond in het zaakstelsel, die sinds begin juli 2021 was uitgevallen.

Een extern deskundigenrapport als extra onderbouwing van 'het moederbesluit' – de rapportage (augustus 2021 – januari 2022)

Op 28 juli 2021 tekent de gemeente de offerte van Bureau Bouw en wordt gestart met de werkzaamheden. Het doel staat in de offerte omschreven als:

"De totale technische begeleiding van alle lopende juridische procedures over [pand A en pand B], te beginnen met de nadere onderbouwing van de lastgeving uit 2018 en vervolgens alle later opgestarte en nog lopende juridische procedures."

Op 23 december 2021 ontvangt de betrokken inspecteur het deskundigenrapport. Hij geeft hierop zijn feedback. Op 13 januari 2022 levert Bureau Bouw het definitieve rapport op. Het rapport concludeert het volgende:

"De bestuursdwangaanzegging van 20 augustus 2019 van de mandelige muur was gebaseerd op de waarneming ter plaatse en de kennis en kunde van de medewerkers van de dienst VTH van de gemeente Utrecht. Gegeven de waarnemingen en de ervaring was het onzes inziens niet nodig eerst nog een grondige studie uit te voeren en een nauwkeurige berekening te maken. Later gemaakte berekeningen bevestigen het gelijk van de conclusie van de inspecteurs dat niet aan artikel 2.6 van het Bouwbesluit 2012 was voldaan en er sprake was van gevaarstelling. Overigens had het ook op de weg van eigenaren van de mandelige muur gelegen het stempelplan, gekoppeld aan een vergunningaanvraag, in 2017, toen de problemen evident waren, te overleggen. Het ging immers om vergunningplichtige handelingen temeer ook de stempels zijn aan te merken als een bouwwerk, omdat ze bedoeld waren geruime tijd te functioneren."

Uit de overgelegde stukken en bouwgeschiedenis is duidelijk dat bouwkundige, vergunningplichtige, ingrepen hebben geleid tot een onstabiele constructie, zonder dat daarvoor vergunning is aangevraagd. De gemeente Utrecht heeft terecht gehandhaafd op de onstabiele mandelige keldermuur welk niet voldeed aan artikel 2.6 van het Bouwbesluit 2012. De oorzaak

Een extern deskundigenrapport als extra onderbouwing van 'het moederbesluit' – de rapportage (augustus 2021 – januari 2022)

en bouwgeschiedenis staat hier los van. De huidige eigenaren zijn terecht aangeschreven op nakoming van hun wettelijke verplichting."

Tussen FIJ/JZ en VTH vindt discussie plaats over wie het deskundigenrapport moet betalen. Uiteindelijk spreken zij af dat de kosten voor rekening komen van VTH.

Overleg tussen VTH en FIJ/JZ/team b over de lopende bezwaarprocedures (september 2021)

In september 2021 vindt wederom overleg plaats tussen VTH en FIJ/JZ/team b over de bezwaarprocedures die de eigenaar van pand A heeft aangespannen.

Aantreden nieuwe directeur VTH (september 2021)

In september 2021 treedt een nieuwe directeur aan bij VTH. Kort na diens aantreden wordt de nieuwe directeur geïnformeerd over het dossier Binnenstad, de door VTH genomen besluiten en de stand van zaken.

De directeur VTH zit ook in de stuurgroep programma wervengebied, omdat er in het kader van dit programma veel vergunningen moeten worden verleend en toezicht moet worden gehouden op de werven en het vaarverkeer.

Gesprek binnen management FIJ/JZ over dossier en invordering (Q3/begin Q4 2021)

Net als in Q2 worden de bedragen van dwangsommen opgenomen in de kwartaalrapportage over Q3. Binnen het management wordt in oktober expliciet gesproken over het dossier en de dwangsommen en de financiële afspraken tussen FIJ/JZ en VTH t.a.v. door de rechtbank opgelegde dwangsommen wegens niet tijdig beslissen op bezwaar. Er wordt geen aanleiding gezien voor directe vervolgacties omdat FIJ/JZ op dat moment niet veel kon doen.

Gemeente stelt een projectleider aan om inzicht te krijgen in het dossier (oktober 2021)

In oktober 2021 wordt naar aanleiding de brandbrief van de eigenaar van pand B aan onder meer wethouder Wervengebied in de stuurgroep van het Programma Wervengebied besloten dat het wenselijk en nodig is om stevige regie en centrale coördinatie te hebben op de relatie van de gemeente met de eigenaar van pand A en enkele omwonenden. Naast coördinatie op de lopende processen binnen enkele afdelingen gaat een strategie ontwikkeld worden om de situatie te verbeteren en waar mogelijk op te lossen. De ambtelijk opdrachtgever van het programma wervengebied stelt hiervoor een projectleider aan. Concreet luidt zijn opdracht: overzicht te krijgen in alle lopende zaken tussen de gemeente en de eigenaren van pand A en pand B, voortgang te verkrijgen in het proces met beide eigenaren en als aanspreekpunt te fungeren voor beide eigenaren.

Begin januari 2022 heeft de projectleider een overzicht van lopende dossiers tussen de gemeente en pand A en pand B. Daaruit blijkt dat er ca. 40 juridische procedures lopen. Bovendien blijkt dat de gemeente dwangsommen verschuldigd is aan de eigenaar van pand A. De inschatting die vervolgens in overleg met betrokkenen binnen FIJ/JZ/team b gemaakt wordt is dat het niet gaat lukken om de alle openstaande zaken snel af te handelen.

Noodklok over dossier wordt expliciet geluid binnen FIJ/JZ (december 2021)

Na eerdere signalen hierover te hebben afgegeven wordt in december binnen FIJ/JZ richting leidinggevend de noodklok geluid dat er een onhoudbare situatie is ontstaan in team b. Er zijn grote achterstanden in het afhandelen van bezwaarschriften die nog steeds oplopen en het team staat onder grote druk. In een e-mail wordt aangegeven dat door de veelheid van bezwaar en beroepschriften die het team moet afhandelen in het dossier Binnenstad, ook in andere bezwaarprocedures termijnen niet worden gehaald en inwoners van de gemeente niet tijdig een reactie krijgen. *"Het raakt direct de dienstverlening in negatieve zin"*. Ook wordt gesteld dat de samenwerking tussen FIJ/JZ/team b en VTH verbetering behoeft, al worden daarin wel eerste stappen gezet.

Er wordt een aantal voorstellen gedaan om tot een oplossing te komen. Een van de voorstellen is het inhuren van enkele externe krachten voor het dossier Binnenstad. Begin 2022 wordt dit in gang gezet en uiteindelijk wordt een extern bureau ingehuurd.

Overzicht bezwaarzaken (najaar 2021)

In het najaar van 2021 maakt FIJ/JZ/team b ten behoeve van de op handen zijnde uitbesteding van het dossier een overzicht van alle lopende bezwaarprocedures. Per bezwaarschrift schatten zij in of het nodig is om te wachten met een besluit tot het ERB-rapport gereed is, of dat het besluit nu al kan worden genomen. Het overzicht omvat 33 bezwaarschriften; het team schat in dat zij in 13 gevallen het ERB-rapport nodig heeft om een besluit te kunnen nemen. Meer dan de helft van de bezwaarschriften kan volgens het team direct worden opgepakt, al dan niet na extra onderzoek door VTH.

Gemeente probeert met eigenaar pand A in gesprek te komen (december 2021 – februari 2022)

Naar aanleiding van het verkregen inzicht in de omvang en complexiteit van het dossier wil de gemeente met de eigenaar van pand A in gesprek over de hoeveelheid verzoeken die hij doet en de wijze waarop hij deze doet. De gemeente wil afspraken maken over wat de eigenaar van de gemeente mag en kan verwachten en over de wijze van communiceren. Indien de eigenaar geen gebruik wil maken van dit gesprek, zal de gemeente een gedragsaanwijzing doen. Dat wil zeggen regels t.a.v. de wijze waarop hij contact mag hebben met de gemeente.

Op 16 december 2021 stuurt de gemeente hierover de eerste brief aan de eigenaar. Op 24 december reageert de eigenaar dat hij geen gebruik wenst te maken van een gesprek. Op 12 januari 2022 herhaalt de gemeente haar uitnodiging; op 21 januari geeft de eigenaar wederom aan niet in gesprek te willen. De gemeente herhaalt haar uitnodiging op 1 februari nogmaals.

De gedragsaanwijzing volgt begin oktober 2022. De reden daarvoor is dat na de briefwisseling van eind 2021 en begin 2022 de continue stroom aan verzoeken en communicatie stilviel. Pas na nieuwe stroom aan verzoeken zet gemeente in oktober 2022 de gedragsaanwijzing door.

Hoorzitting bij de rechtbank Midden-Nederland (19 januari 2022)

Tijdens een hoorzitting in het kader van een lopende procedure op 19 januari 2022 vraagt de rechtbank aan de gemeente hoe het ervoor staat met het dossier: *"We hebben veel beroepen niet tijdig lopen van eiser. Ik wil daarover toch met partijen praten om te kijken wat er aan de hand is. Het gaat om enorme dwangsommen die ten laste van algemene middelen komen. Deze zaken staan niet op de zitting, maar dat wil ik om de hiervoor gegeven reden toch bespreken."*

De gemeente geeft aan dat de handhavingsverzoeken van de eigenaar van pand A grotendeels betrekking hebben op dezelfde kelder muur en dat zij een goed bouwkundig onderzoek wil laten

uitvoeren om zorgvuldige beslissingen op bezwaar te kunnen nemen. Het is volgens de gemeente echter *"heel moeilijk"* om dat onderzoek af te ronden. Op vragen van de rechtbank waar de moeilijkheid zit, kan de gemeente geen helder antwoord geven en stelt: *"het lukt ons niet. Bij mij zit daarover ook frustratie"*.

De gemachtigde van de eigenaar van pand A stelt dat er ook procedures zijn, waaronder Wob-procedures, waarvoor geen aanvullend onderzoek nodig is maar waar desondanks ook geen beslissing op bezwaar wordt genomen.

Volgens de gemeente houden partijen elkaar bezig; zo moet zij reageren op beroepen die de eigenaar indient al voor reeds opgelegde dwangsommen zijn afgelopen. Dit leidt volgens haar af van de inhoudelijke beoordeling van zaken. De rechtbank stelt dat de gemeente meermaals heeft aangegeven dat binnen 3 tot 4 maanden een beslissing zal volgen, maar die vervolgens niet neemt. Volgens de rechtbank ligt de oplossing bij het nemen van een beslissing op bezwaar.

De gemeente vertelt dat zij de eigenaar van pand A heeft uitgenodigd voor een open gesprek; de gemachtigde van de eigenaar geeft aan dat hij daar niet op in wil gaan, omdat de eigenaar enkel gebruik maakt van de mogelijkheden die de wet hem biedt. Ook zint het hem niet dat de gemeente hem een gedragsaanwijzing (d.w.z., regels t.a.v. de wijze waarop hij contact mag hebben met de gemeente) wil opleggen als hij niet aan het gesprek deelneemt.

De rechtbank geeft aan niet te begrijpen waar het probleem zit om een beslissing op bezwaar te nemen: *"Het is complex en ingewikkeld, maar dit loopt sinds 2019. Ik hoor nog steeds geen goede reden waarom er geen besluiten op de handhavingssverzoeken zijn gedaan. [...] Ik snap ook dat daar onderzoek voor nodig is, maar dit begrijp ik niet. [...] Welke stappen moeten nog gezet worden om tot een besluit te komen? Kunt u een tijdspad schetsen?"*. Hierop antwoordt de gemeente dat dit niet mogelijk is.

Rond de datum van de hoorzitting levert Bureau Bouw haar deskundigenrapport op.

Start werkzaamheden extern bureau voor afhandeling bezwaarschriften (maart 2022)

Eind januari brengt het externe bureau offerte uit. Begin maart starten de werkzaamheden. Zij heeft juridisch mandaat om de gemeente te vertegenwoordigen. Eén van de juristen van FIJ/JZ/team b is contactpersoon voor het externe bureau. De opdracht van het externe bureau loopt tot heden (d.d. medio februari 2023).

Bestuurlijke betrokkenheid bij het dossier (maart – juni 2022)

In maart wordt het de concerndirecteur Bedrijfsvoering en de projectleider duidelijk dat de omvang van het dossier dusdanig is, dat de betrokken wethouders moeten worden ingelicht. Het is in eerste instantie niet helemaal duidelijk over welke portefeuillehouders het gaat.

Op 7 april vindt een intern beraad plaats over het dossier met de portefeuillehouders Binnenstad, Programma wervengebied en P&O. In de onderliggende stukken wordt de omvang van de problematiek uitgelegd. Hierin wordt onder meer aangegeven dat de gemeente al voor in totaal €500.000 aan dwangsommen moet betalen aan één van de eigenaren vanwege niet tijdig beslissen in de lopende zaken. Als gevolg van dit slepende dossier loopt ook de dienstverlening aan andere burgers vertraging op. Daarnaast worden diverse scenario's beschreven voor het afhandelen van het dossier. Afgesproken wordt nog zaken nader uit te zoeken en te onderbouwen en dit later weer te bespreken. De aanwezigen spreken af het dossier op korte termijn in het college te agenderen en de gemeenteraad te informeren.

Op 30 mei vindt een tweede intern beraad plaats. De portefeuillehouders Binnenstad en Programma wervengebied zijn hierbij aanwezig. Zij bespreken het verzoek van de rechtbank van

20 mei om in juni een zitting te plannen over de hoeveelheid beroepen 'tijdig niet beslissen' en daar namens de gemeente een bestuurlijke vertegenwoordiger naar af te vaardigen, en de voorbereiding van een concept collegebesluit voor het nieuwe college om het scenario zoals op 7 april besproken, door te zetten, **GEHEIM**

De wethouders besluiten het vervolggesprek over dit dossier te voeren met de portefeuillehouders handhaving, ruimtelijke ontwikkeling, Juridische Zaken en programma wervengebied uit het nieuwe college. Tot slot stemmen zij in met de uitvraag van de evaluatie waar deze rapportage het resultaat van is.

Op 23 juni vindt het eerste interne beraad plaats na het aantreden van het nieuwe college. Aanwezig zijn wethouders Eerenberg en Streefland. Zij worden over de recente ontwikkelingen geïnformeerd. **GEHEIM**

Zij besluiten dat wethouder Eerenberg eerste aanspreekpunt is voor het dossier Binnenstad omdat ruimtelijke ordening in zijn portefeuille valt. Hij pakt het dossier samen met wethouder Streefland op; het programma wervengebied en personeelszaken vallen in haar portefeuille. Sinds zomer 2022 vinden daarom combistaven plaats. In de zomer van 2022 zit de concerndirecteur Bedrijfsvoering (verantwoordelijk voor het programma wervengebied) deze voor; vanaf september worden deze voorgezeten door de directeur FIJ en schuift concerndirecteur alleen aan wanneer noodzakelijk. Verder zijn hierbij aanwezig, de projectleider, afdelingshoofden van VTH en van FIJ/JZ en de bestuursadviseurs.

Overleg tussen gemeente en rechtbank Midden-Nederland (april 2022)

In een overleg tussen de gemeente en rechtbank Midden-Nederland geeft de rechtbank aan dat ze in haar maag zit met het groot aantal dossiers 'niet tijdig beslissen' van de gemeente Utrecht.

Uitspraak Raad van State in een tiental hoger beroep procedures (15 juni 2022)

Op 15 juni 2022 doet de Raad van State uitspraak in tien hoger beroep procedures die de eigenaar van pand A heeft aangespannen. De beroepen hebben allemaal betrekking op niet-tijdig beslissen op bezwaar door de gemeente. Vijf beroepen zijn wegens formele aspecten niet inhoudelijk beoordeeld. De Raad van State verklaart vijf beroepen gegrond en stelt dat de gemeente ten onrechte in een aantal situaties geen besluit heeft genomen. De Raad van State verplicht de gemeente binnen zes weken alsnog beslissingen op bezwaar te nemen en legt een maximale dwangsom op van ca. € 150.000.

GEHEIM

GEHEIM

Verzoek vanuit VTH en FIJ/JZ om regie op het dossier Binnenstad te organiseren (30 juni 2022)

Op 30 juni 2022 wordt vanuit de lijn aan de directeuren van VTH en FIJ een “dringend beroep” gedaan om regie op het dossier Binnenstad te organiseren. Er wordt voorgesteld om de huidige projectleider deze rol op te laten pakken.

In de zomer van 2022 wordt business control FIJ op de hoogte gebracht van het dossier Binnenstad. Business control concludeert dat er met de inhuur van een extern bureau en de mogelijkheid tot inzet van een gedragsaanwijzing een aantal zaken in gang zijn gezet om grip te krijgen op het dossier en dat verdere ondersteuning vanuit business control niet nodig is.

In deze periode ingediende verzoeken en aanvragen door eigenaar pand A

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
Augustus 2021	Wob-verzoek	De eigenaar van pand A verzoekt de gemeente verschillende expertdocumenten over de wervenkelders te overleggen. De gemeente neemt hierover een besluit. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen dit besluit en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.
Oktober 2021	Wob-verzoek	De eigenaar van pand A verzoekt de gemeente om informatie over een boom. De gemeente neemt hierover een besluit. De eigenaar maakt bezwaar tegen deze beslissing en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. De rechtbank doet hierop uitspraak dat de gemeente alsnog moet beslissen op bezwaar en legt de gemeente daarbij, op verzoek van de eigenaar van pand A, een dwangsom op. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.
Oktober 2021	Wob-verzoek	De eigenaar van pand A verzoekt de gemeente om informatie over de afspraken, rolverdeling en werkwijze van het programma wervengebied, alle verslagen van overleggen binnen het programma en alle afspraken tussen de gemeente en externe partijen in het kader van het programma wervengebied. De gemeente neemt hierover een besluit. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen dit besluit en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
December 2021	Wob-verzoek	De eigenaar van pand A doet twee Wob verzoeken. In het eerste verzoek vraagt hij de gemeente om alle schetsen van de kelders van een bepaald gebied in de binnenstad, gemaakt in de jaren negentig aan te leveren. In het tweede verzoek vraagt hij de gemeente alle historische tekeningen van de kelders in een bepaald gebied in de binnenstad (over de periode tot 1990) aan hem te overleggen. De gemeente neemt over beide verzoeken een besluit. De eigenaar maakt bezwaar tegen beide besluiten en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens het niet nemen van een beslissing op bezwaar. Vervolgens dient de eigenaar van pand A een beroep niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. NB: Beide deeldossiers liepen nog in september 2022.
Mei 2022	Woo-verzoek	De eigenaar van pand A verzoekt de gemeente om alle bouwkundige onderzoeken omtrent pand B en pand B-II over de periode 1 januari 2019-heden. De gemeente neemt hierover een besluit. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen dit besluit en stelt de gemeente daarna in gebreke wegens niet tijdig beslissen. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.
Juni 2022	Sommatie	De eigenaar van pand A sommeert de gemeente om binnen vier weken de in de kelder "aangebrachte stabiliteitsvoorziening te verwijderen en verwijderd te houden en de wederrechtelijk aangebrachte verdikking van de keldermuur aan de zijde van pand A te verwijderen en deze ongedaan te maken. GEHEIM [Redacted text block]
Juni 2022	Woo-verzoek	De eigenaar van pand A verzoekt de gemeente om alle inspectierapporten van de kelders in de Utrechtse binnenstad met lekkages en/of gebreken. De gemeente neemt hierover een besluit. De eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen dit besluit. NB: Dit deeldossier liep nog in september 2022.

3.8 Periode: juli 2022 – september 2022

Het college informeert de gemeenteraad over het dossier Binnenstad (12 juli 2022)

Op 12 juli stuurt het college van B&W een brief naar de gemeenteraad over het dossier Binnenstad. Een week eerder (op 5 juli) bespreekt het college deze brief.

In de brief wordt informatie over de voortgang van het dossier besproken. In de brief schetst het college de ontstane situatie en komt tot de conclusie dat ze onvoldoende alert zijn geweest op de ontstane complexiteit, dat de door de eigenaar van pand A aangespannen zaken in bezwaar en beroep niet adequaat en binnen de termijnen zijn afgehandeld en dat de beschikbare capaciteit van de betrokken afdelingen niet toereikend was. Bij de brief zit een geheime bijlage waarin bedragen

zijn opgenomen die de gemeente op dat moment aan de eigenaar verschuldigd is. Een deel van deze brief is op 9 september geopenbaard. In deze geheime bijlage is onder andere opgenomen:

"Eén van de eigenaren ontvangt van de gemeente voor circa 800.000 euro aan wettelijke en gerechtelijke dwangsommen, onder andere vanwege 'niet tijdig besluiten op handhavingsverzoeken 'en bezwaarschriften' en herhaaldelijk niet tijdig reageren op gerechtelijke termijnen in uitspraken".

Het college geeft de gevolgen weer (in een groot aantal zaken is niet tijdig een besluit genomen) en vertelt dat een wethouder door de rechtbank is opgeroepen om bij een zitting aanwezig te zijn. Ook informeert zij de gemeenteraad dat een bureau is ingeschakeld om de resterende zaken zo snel mogelijk af te handelen. Daarnaast wil het college (het functioneren van) de samenwerkingsketen, de verantwoordelijkheden tussen de betrokken afdelingen en hoe de gemeente in de toekomst meer regie kan voeren in dergelijke processen evalueren. Met het informeren van de gemeenteraad eindigt de opdracht van de projectleider vanuit het programma wervengebied.

De gemeente stelt een plan van aanpak op om de lopende bezwaarschriften zo snel mogelijk af te doen (15 juli 2022)

Op 15 juli 2022 vindt een zitting plaats ter behandeling van het bezwaar van de eigenaar van pand A tegen een afwijzing op 10 februari 2021 van de gemeente Utrecht van het handhavingsverzoek van 1 oktober 2020. De rechtbank heeft de zaak naar de meervoudige kamer verwezen en de verantwoordelijke wethouder opgeroepen bij de zitting aanwezig te zijn. Wethouder Voortman, een afdelingshoofd van FIJ/JZ en een behandelend jurist van FIJ/JZ/team b zijn namens de gemeente op de zitting aanwezig.

Voorafgaand aan de zitting heeft de rechtbank het college opgedragen een plan van aanpak op te stellen voor de afhandeling van deze en andere bezwaar en beroepsprocedures van de eigenaar van pand A. In het plan van aanpak heeft de gemeente voor de afhandeling van de zaken vier categorieën gemaakt:

- De lasten (onder dwangsom en bestuursdwang) die door het college zijn opgelegd aan de eigenaren van pand A en pand B;
- De handhavingsverzoeken van de eigenaar van pand A die zijn gericht tegen de eigenaar van pand B;
- Het buiten behandeling laten van aanvragen van een Wabo-vergunning door de eigenaar van pand A;
- De Wob-verzoeken om informatie over de bovenstaande besluiten van de eigenaar van pand A.

In de toelichting op het plan van aanpak omschrijft de gemeente de samenhang tussen de verschillende categorieën: de inhoud van de beslissing op bezwaar op de lasten is (mede) bepalend voor de inhoud van de beslissing op bezwaar op de handhavingsverzoeken. Om deze reden kiest de gemeente er voor eerst de bouwtechnische discussie over de stabiliteit van de keldermuur te behandelen.

In het plan van aanpak schetst de gemeente een planning van de afhandeling van de zaken. De gemeente merkt hierbij op dat het dossier een grote mate van complexiteit, hoeveelheid en verwevenheid kent. Daarnaast is de eigenaar van pand A of zijn gemachtigde vaak verhinderd op zittingsdata. Ten slotte benoemt de gemeente als belangrijkste bijzondere omstandigheid de complexe bouwkundige situatie van de historische panden. Het heeft de gemeente veel tijd gekost bouwkundig inzicht in de situatie te verwerven.

Tijdens de zitting wordt afgesproken dat 7 september een ambtelijke hoorzitting wordt gehouden voor een eerste serie bezwaren. Het college zal uiterlijk op 28 september 2022 beslissingen op bezwaar nemen in deze zaken.

In de uitspraak van 22 juli bepaalt de rechtbank verder dat de gemeente een langere beslistermijn krijgt voor het onderhavige bezwaar en een aantal andere bezwaren die de eigenaar van pand A heeft gemaakt op besluiten van de gemeente ten aanzien van handhavingssverzoeken. Tot het einde van deze beslistermijn (28 september 2022) zullen geen dwangsommen worden opgelegd. De gemeente meldt dat zij volgens plan van aanpak in een groot aantal zaken in september een besluit zal nemen.

Opdracht van de projectleider is afgerond (juli 2022)

Met de raadsinformatiebrief van juli is de opdracht van de projectleider afgerond vanuit het programma wervengebied. De concerndirecteur Bedrijfsvoering die verantwoordelijk is voor het programma wervengebied, stuurt op 13 juli 2022 een e-mail aan de directeurs van VTH en FIJ waarin hij aangeeft dat de verantwoordelijkheid en inspanningen om het dossier verder te brengen weer bij hen ligt. Daarbij wordt het advies gegeven om het intern en met de collega's van de betrokken afdelingen te coördineren en op te lossen. Dat is enerzijds nodig om te leren als samenwerkingsketen om te gaan met dergelijke dossiers en om te voorkomen dat, door het bij een interne of externe projectleider te beleggen, de verantwoordelijkheid elders komt te liggen. Gezien het verleden en de toekomst is het nodig dat de samenwerkingsketen tussen VTH en FIJ/JZ dergelijke dossiers zelf kan oplossen en coördineren. In september pakt de directeur FIJ de coördinatie op zich.

Raadvragen over het dossier (5 augustus 2022)

Op 5 augustus 2022 stellen leden van de VVD-fractie raadvragen over het dossier. Zij willen onder meer weten waarom het college te laat haar verantwoordelijkheid heeft genomen voor de afhandeling van de bezwaarschriften van de eigenaar van pand A, wat het totaalbedrag aan openstaande dwangsommen is dat de gemeente aan de eigenaar moet betalen en hoeveel rechtszaken er in het dossier zijn gevoerd. Deze raadvragen worden op 9 september 2022 schriftelijk beantwoord. Bij de beantwoording wordt onder andere aangegeven dat de gemeente € 198.823,- heeft uitgekeerd aan de eigenaar van pand A.

Tegelijkertijd wordt op dat moment een deel van de geheime bijlage bij de raadsbrief van 12 juli geopenbaard (zie daarvoor: 12 juli 2022).

De gemeente neemt een aantal beslissingen op bezwaar (14 september 2022)

Op 14 september 2022 stelt de rechter tijdens een zitting vast dat de gemeente zich aan het plan van aanpak houdt, zoals besproken tijdens de zitting van 15 juli.

Op 28 september 2022 verstuurt het college van B&W het laatste besluit op bezwaar van de eerste tranche in lijn met de uitspraak van de rechtbank van 22 juli. De 20 zaken die tijdens deze zitting ter sprake kwamen zijn afgehandeld, met uitzondering van het besluit op bezwaar op de kostenverhaalbeschikking. Dit besluit vraagt volgens de gemeente om een extra zorgvuldige afweging. De rechtbank heeft hier begrip voor en verbindt geen consequenties aan het nog niet afhandelen van dat bezwaarschrift.

Er resteren nog 11 Wob-/Woo-zaken waar de gemeente een beslissing op bezwaar moet nemen. De hoorzitting daarvoor staat gepland op 27 oktober 2022.

Aanstelling coördinator van het dossier namens VTH en FIJ/JZ (september 2022)

In september 2022 pakt de directeur FIJ de coördinatie op zich. De directeur FIJ vraagt de voormalig projectleider r (zijn opdracht vanuit het programma wervengebied was in juli afgerond) om een coördinerende rol te vervullen bij het nakomen van de afspraken in het plan van aanpak van de gemeente dat is overhandigd aan de rechtbank. In oktober 2022 start de projectleider met zijn werkzaamheden als coördinator. Dit bestaat onder andere uit wekelijks overleg met de externe partij die de gemeente heeft ingehuurd om alle bezwaarzaken in het dossier af te doen, alsmede met de betrokkenen bij VTH en FIJ/JZ (team b en team Wob/Woo). Daarnaast heeft hij de verantwoordelijkheid om de governance goed te organiseren, waaronder driewekelijks overleg met de opdrachtgever, de directeur FIJ, en de betrokken bestuurders.

Er vindt structureel overleg plaats met de betrokken wethouders; direct na de zomer was dit tweewekelijks, in het najaar is dit teruggebracht naar vierwekelijks omdat er minder besispunten in het dossier zijn. Voorafgaand aan elk bestuurlijk overleg is er een voorbereidend overleg met de projectleider, de directeuren FIJ en VTH en de betrokken afdelingshoofden.

Gedragsaanwijzing communicatie met de gemeente (4 oktober 2022)

In vervolg op de brieven van 16 december 2021, 12 januari en 1 februari stuurt de gemeente op 4 oktober 2022 de eigenaar van pand A een brief met daarin regels ten aanzien van zijn communicatie met de gemeente. Sinds de zitting van 15 juli 2022 ziet gemeente namelijk opnieuw een toename van vragen, mails en formele verzoeken vanuit de eigenaar van pand A. Hij zoekt met een groot aantal medewerkers van uiteenlopende programma's en organisatieonderdelen contact voor beantwoording van zijn vragen. Met de stroom aan nieuwe verzoeken waarop een reactie wordt gevraagd, ontstaat volgens de gemeente een kweekvijver voor nieuwe bezwaar- en beroepsprocedures en nieuwe procedures wegens termijnoverschrijding/gerechtelijke dwangsomprocedures.

Om te voorkomen dat de reeds ontstane voortgang in het proces stopt, treft de gemeente maatregelen om de nieuwe vragen en formele verzoeken te stroomlijnen en de voortgang te bewaken. De eigenaar van pand A dient alle vragen, brieven, mails, verzoeken en klachten naar één mailadres te sturen. De berichten in deze mailbox worden vervolgens door betrokkenen beoordeeld en afgehandeld. Indien nodig zal de gemeente dit eenmaal per week doen, en voor zover mogelijk in één mail. Met deze maatregelen beoogt de gemeente de gemeentelijke organisatie, deskundigen, adviseurs en anderen die betrokken zijn bij de kwestie in hun werkzaamheden en mentale belasting te ontlasten.

Verwachting van de gemeente over verdere verloop dossier (5 oktober 2022)

In de raadsbrief van 5 oktober 2022 schetst het college haar verwachting over het verdere verloop van het dossier:

"De in totaal 240 zaken uit het dossier hebben een divers karakter: handhavingsverzoeken, bezwaar, beroep, dwangsom niet tijdig besluiten, Wob/Woo-verzoek. Hiervan is een groot gedeelte afgehandeld. Echter, gelet op de veelheid van zaken is de inschatting van de gemeente dat het de komende jaren nog over tientallen beroep en hoger beroepszaken gaat. Daarnaast blijven nieuwe verzoeken binnenkomen die al dan niet uitmonden in beslissingen waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Tijdens de zitting is in aanwezigheid van de rechtbank Midden-Nederland uitgesproken dat we de mogelijkheden verkennen om zonder rechterlijke tussenkomst het handhavingdossier op te lossen met de betrokken eigenaar. De eerste gesprekken hierover zijn inmiddels gevoerd."

In deze periode ingediende verzoeken en aanvragen door eigenaar pand A

Datum	Type verzoek	Verdere verloop
Sinds 5 juli 2022	Vijf nieuwe Woo-verzoeken en andere verzoeken en klachten	De dossiers die sinds 5 juli 2022 zijn gaan lopen hebben wij niet in kaart gebracht op de wijze waarop we dit gedaan hebben bij de andere deeldossiers omdat de vorming, ontwikkeling en afhandeling hiervan ten tijde van het onderzoek in volle gang was.

HOOFDSTUK 4

Thematische bevindingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we feitelijke bevindingen weer op een aantal belangrijke thema's binnen het Dossier. In het bijzonder gaan we in op het functioneren van de betrokken afdelingen en de samenwerking daartussen. Achtereenvolgende komen aan bod:

- Overzicht procedures en dwangsommen (paragraaf 4.2)
- Inrichten en functioneren VTH (paragraaf 4.3)
- Inrichten en functioneren FIJ/JZ/team b (paragraaf 4.4)
- Inrichten en functioneren FIJ/JZ/team Wob-Woo (paragraaf 4.5)
- Samenwerking tussen VTH en FIJ/JZ/team b (paragraaf 4.6)
- Programma Wervengebied (paragraaf 4.7)
- Bestuurlijke betrokkenheid (paragraaf 4.8)

4.2 Overzicht procedures en dwangsommen

Door de gemeente is een overzicht gemaakt van alle lopende en afgeronde deeldossiers binnen het verzameldossier Binnenstad. Het overzicht dat wij gebruiken voor het weergeven van het aantal procedures is hun overzicht van 30 september 2022. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de compleetheid en correctheid van dit overzicht.

Wij onderscheiden de volgende categorieën deeldossiers:

- **Last:** Daarbij kan het gaan om een last onder dwangsom (LOD) of een last onder bestuursdwang (LOB). Deze lasten zijn opgelegd door de gemeente Utrecht aan de eigenaren van pand A of B.
- **Omgevingsvergunning:** Hierbij gaat het om een aanvraag van een omgevingsvergunning door de eigenaar van pand A.
- **Handhavingsverzoek:** Hierbij gaat het om een verzoek aan de gemeente om te handhaven door de eigenaar van pand A.
- **Wob/Woo-verzoek:** Hierbij gaat het om een verzoek om informatie door de eigenaar van pand A.

Voor elk van deze categorieën geven we het aantal deeldossiers weer en de status daarvan op 30 september 2022 (heeft de eigenaar van pand A bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit van de gemeente; zo ja, is de eigenaar van pand A tenminste eenmaal in beroep gegaan bij de rechtbank wegens niet-tijdig beslissen op bezwaar door de gemeente; zo ja, heeft de rechtbank de gemeente tenminste eenmaal een dwangsom opgelegd; en heeft de gemeente (uiteindelijk) een beslissing op bezwaar genomen).

Categorie	Aantal deel-dossiers	Eigenaar van pand A maakt bezwaar tegen primair besluit	Eigenaar pand A gaat tenminste eenmaal in beroep wegens niet tijdig beslissen	Rechter doet tenminste eenmaal uitspraak waarbij een dwangsom wordt opgelegd	Gemeente neemt beslissing op bezwaar vóór 30 september 2022
Last	6	6	5	4	4
Omgevings-vergunning	6	4	3	2	4
Handhavings-verzoek	13	13	13	13	13
Wob/Woo verzoek	14	13	12	7	0

Beroepen niet tijdig beslissen

In een groot aantal procedures is door de rechter een dwangsom opgelegd aan de gemeente naar aanleiding van een beroep niet tijdig beslissen van de eigenaar van pand A. Dit beroep wordt door de eigenaar ingediend omdat de gemeente geen beslissing op bezwaar neemt in een groot aantal procedures. Deze beroepen worden door de rechter doorgaans gehonoreerd waarna de gemeente een termijn krijgt om alsnog een beslissing te nemen waarna de dwangsom gaat lopen. Betreft het een eerste dwangsom dan is deze ter hoogte van € 100,- per dag met een maximum van € 15.000,- .

Omdat de gemeente geen beslissingen op bezwaar neemt wordt door de eigenaar van pand A na (of zelfs voor) het vollopen van de dwangsom een nieuw beroep niet tijdig beslissen ingesteld. Als binnen dezelfde procedure voor een tweede of derde keer een beroep niet tijdig beslissen gegrond wordt verklaard loopt de hoogte van de dwangsom op. Bij de tweede keer is dit doorgaans € 200,- per dag met een maximum van € 30.000,-, bij de derde € 300,- per dag met een maximum van € 45.000,-).

Dit patroon van het indienen van beroepen niet tijdig beslissen en het oplopen van dwangsommen herhaalt zich net zo lang tot de gemeente erin slaagt een beslissing op bezwaar te nemen in de verschillende procedures. In september 2022 was de gemeente in vermoedelijk 24 procedures een dwangsom verschuldigd aan de eigenaar van pand A.¹¹ In nog eens 6 andere procedures was op dat moment inmiddels een eerste beroep niet-tijdig beslissen ingediend door de eigenaar van pand A.

Hoogte dwangsommen

Bij dwangsommen dient een onderscheid te worden gemaakt tussen dwangsommen waar de eigenaar van pand A recht op heeft en dwangsommen die ook daadwerkelijk door de gemeente zijn uitbetaald. In totaal is tot heden (1 maart 2023) € 985.766,- aan dwangsommen uitgekeerd aan de eigenaar van pand A. Tot 15 september 2022 was dit € 285.382,-. Het is onduidelijk op welk bedrag de eigenaar van pand A in totaal nog recht heeft.

¹¹ In twee gevallen was de termijn waarbinnen de gemeente een beslissing moest nemen nog niet verlopen. Dat betekent dat de dwangsom in die gevallen nog niet was gaan lopen.

4.3 Inrichting en functioneren VTH

Inrichting, procedures en afspraken binnen VTH

Het organisatieonderdeel VTH kent drie afdelingen: Toezicht & Handhaving Openbare Ruimte (THOR), Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving (THBO) en Vergunningen. De laatste twee afdelingen zijn betrokken bij het dossier Binnenstad. Bij THBO werken de inspecteurs, bij Vergunningen de juristen die de primaire besluiten maken en de vergunningverleners.

In zijn algemeenheid zijn er voor werkzaamheden binnen VTH procesbeschrijvingen waarin beschreven is welke stappen doorlopen moeten worden, door wie en binnen welke termijn. Ook is daarin aangegeven hoe deze stappen gezet moeten worden en waar een en ander gedocumenteerd dient te worden.

Binnen VTH gelden daarnaast algemene werkafspraken, waaronder het toepassen van het vier ogen principe bij bijvoorbeeld het uitsturen van brieven. Dit houdt in dat een collega-jurist inhoudelijk meeleest en de betreffende brief parafeert, zodat herleidbaar is wie bij het besluit betrokken zijn geweest. Dit wordt consequent toegepast en is ook herleidbaar uit SquitXO waar deze documentatie wordt opgeslagen.

Inspecties

Van een inspectie stelt de inspecteur een bevindingenrapport op. De structuur van deze rapporten ligt vast in SquitXO. De inspecteur dient aan te geven waar en wanneer de inspectie plaatsvond, wat hij heeft gedaan en gezien en wat hij tegen/van wie heeft gezegd en gehoord. Vaste bijlage bij een bevindingenrapport is een gebrekenlijst. Ook deze ligt vast in SquitXO; de inspecteur kan de gebreken die hij aantreft ter plekke aanklikken. Naar aanleiding van het dossier Binnenstad is het sinds kort de standaard werkwijze dat de inspecteur foto's bijvoegt bij het rapport.

Een jurist van VTH controleert het rapport op de beschrijving van de overtreding, de aangehaalde wetsartikelen, et cetera. Ook verzorgen de juristen van VTH met enige regelmaat bijscholing voor de inspecteurs over het opstellen van een bevindingenrapport.

Indien een eigenaar niet wil meewerken aan een inspectie, kan de gemeente met een bestuurlijke machtiging alsnog binnentreden.

Lasten onder dwangsom / Last onder bestuursdwang

Lasten onder dwangsom en onder bestuursdwang zijn reparatoire sancties, d.w.z. sancties gericht op het beëindigen van een onrechtmatige situatie. In beide gevallen gelast de gemeente een inwoner een onrechtmatige situatie binnen een bepaalde periode te herstellen. Als hij dat niet tijdig doet, dient hij, in het geval van een last onder dwangsom, de dwangsom te betalen die de gemeente heeft opgelegd. In het geval van een last onder bestuursdwang, kan de gemeente zelf over gaan tot het herstel van de onrechtmatige situatie. De gemeente rekent de kosten dan door aan de inwoner.

Aanleiding voor het opleggen van een last is altijd een inspectie door een van de inspecteurs van VTH. Indien een last wordt opgelegd aan een inwoner, maakt de jurist het besluit. In het geval van een last onder dwangsom bepaalt hij in overleg met de inspecteur en eventueel de teamleider, de hoogte van de dwangsom op basis van de incentive die ervan uitgaat (beweegt het de overtreder om de overtreding op te heffen) en de ernst van de overtreding (is het proportioneel).

Teamleiders en afdelingshoofden van VTH zijn gemandateerd om het besluit namens het college van B&W te nemen. De betrokken wethouder wordt niet standaard geïnformeerd als er een last

onder dwangsom of bestuursdwang wordt opgelegd; dit doet een afdelingshoofd alleen als een besluit politiek gevoelig is. Dit proces is niet schriftelijk vastgelegd.

De gemeente maakt vooral gebruik van het instrument last onder dwangsom en minder van een last onder bestuursdwang, omdat een last onder dwangsom in vrijwel alle gevallen voldoende is om het doel te behalen. Het komt weinig voor dat de gemeente een last onder bestuursdwang oplegt. Dit gebeurt met name bij kortstondige acties of bij gevaarzetting (bijv. het tijdelijk stilleggen van de bouw of de gemeentelijke ontruiming van een sterk vervuilde woning). Tenzij het om een bouwstop gaat, krijgt betrokkene altijd eerst de kans de situatie zelf op te lossen, alvorens de gemeente het overneemt.

Voor zover de gemeente heeft kunnen nagaan, is de last onder bestuursdwang die in augustus 2019 is opgelegd aan pand A en pand B de enige bouwkundige zaak waarbij de gemeente is overgegaan tot uitvoering.

Uitvoering last onder bestuursdwang

Indien de inwoner de onrechtmatige situatie niet binnen de gestelde periode beëindigt, kan de gemeente besluiten om over te gaan tot uitvoering van bestuursdwang. Het besluitvormingsproces ligt vast in SquitXO: de handhavingjurist die het besluit voorbereidt, kan een keuzemenu volgen gebaseerd op de algemene handhavingstrategie en de handhavingstrategie bestaande bouw van de gemeente. Het afdelingshoofd THBO van VTH neemt, in overleg met de directeur VTH, het daadwerkelijke besluit om over te gaan tot uitvoering. Als de kosten van de uitvoering boven een bepaald bedrag komen, moet de directeur hiervoor tekenen; in andere gevallen mag het afdelingshoofd tekenen. Het afdelingshoofd en de directeur schatten in of het nodig is de wethouder op de hoogte te stellen over de uitvoering.

Indien de gemeente overgaat tot uitvoering van de bestuursdwang, ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de werkzaamheden bij de inspecteur die het besluit samen met de jurist heeft genomen.

Handhavingsverzoeken

Wanneer een inwoner vermoedt dat de gemeentelijke regels niet worden nageleefd, kan hij een handhavingsverzoek indienen. Een handhavingsverzoek kan in principe overal en via elk medium bij de gemeente binnenkomen. De ambtenaar die het verzoek (al dan niet via een bestuurder) ontvangt, zet deze door naar de administratie van VTH. Zij boeken het verzoek in, in Squit. Tot ca. een jaar geleden werden handhavingsverzoeken toegewezen aan een inspecteur in plaats van een jurist. Omdat bleek dat sommige handhavingsverzoeken hierdoor te laat werden opgepakt, is de werkwijze aangepast. In januari 2022 is het nieuwe, gestroomlijnde werkproces vastgelegd in SquitXO. Een bijbehorende werkinstructie is tijdens een werkoverleg gedeeld met de medewerkers. Deze werkinstructie is vindbaar op Digiplaza.

De jurist beoordeelt de ontvankelijkheid van een handhavingsverzoek en controleert of het verzoek terecht is (bijvoorbeeld door archiefonderzoek en/of een inspectie ter plaatse) en maakt een besluit. Indien de inwoner een nieuw handhavingsverzoek indient, wordt deze in principe door dezelfde jurist behandeld als eerdere verzoeken. Dit geldt als een nieuw proces.

Vergunningaanvragen

Vergunningaanvragen komen binnen bij de afdeling vergunningen van VTH. Een vergunningverlener (casemanager) toetst of de aanvraag compleet is en zet deze door naar de relevante afdelingen binnen de gemeente voor advies. Indien deze adviezen positief zijn, wordt de vergunning verleend. De casemanager betreft alleen een jurist van VTH indien (a) de vergunning wordt afgewezen, of (b) er zienswijzen worden ingediend. Indien een aanvrager onvoldoende

informatie aanlevert om zijn plan te kunnen toetsen, laat de gemeente een vergunningaanvraag buiten behandeling. De aanvrager kan daarop een nieuwe aanvraag indienen. Het werkproces tussen de casemanagers en juristen van VTH is verwerkt in SquitXO. Middels SquitXO worden juridische werkzaamheden in dossiers via deelzaken uitgezet bij de juristen en ook bewaakt. De werkinstructie behorende bij dit werkproces is vindbaar op Digiplaza.

De rol van VTH bij bezwaarschriften

Indien een inwoner bezwaar aantekent tegen een besluit van de gemeente, komt dit binnen bij FIJ/JZ. Als het bezwaarschrift ziet op een primair besluit dat door VTH is genomen, vraagt de administratie van FIJ/JZ via de administratie van VTH de relevante documenten op. Intern is afgesproken dat VTH deze documentatie binnen 10 werkdagen aanlevert, maar liever zo snel als de agenda toelaat. Tijdens de behandeling van het bezwaar kan FIJ/JZ advies of verduidelijking vragen aan de behandelaar van het betreffende dossier bij VTH. Deze werkwijze is niet schriftelijk vastgelegd.

Zodra er een beslissing op bezwaar is genomen, moet JZ dit in SquitXO documenteren. De jurist bij VTH die het primaire besluit heeft genomen, krijgt hiervan een melding.

Functioneren VTH in de praktijk

Samenwerking binnen VTH

Medewerkers van VTH op alle niveaus beschrijven een samenwerkingscultuur van sparren, elkaar helpen en vraagstukken bij elkaar toetsen. Hoewel er geen concrete afspraken zijn over wanneer je een collega dient te betrekken, gaat dat op basis van professionele intuïtie en vakmanschap vaak goed, vindt men.

Verloop van medewerkers en bezetting op het dossier

Sinds 2017 hebben drie inspecteurs zich met het dossier bezig gehouden. De inspecteur die het dossier aanvankelijk behandelde en verantwoordelijk was voor de eerste inspecties in 2017 en maart 2018, vertrok kort nadat er een nieuwe inspecteur op het dossier kwam. Hierdoor heeft er geen 'warme' overdracht van het dossier plaatsgevonden. Bij de tweede wisseling gebeurde dat wel. Aan de juridische kant bij VTH hebben ook verschillende medewerkers op het dossier gezeten. Eind 2020 werd het dossier overgedragen. Toen werd geconstateerd dat er (inmiddels) zo veel bezwaar- en beroepszaken liepen dat extra ondersteuning nodig was. Deze is toen ook gekomen.

Sinds 2017 heeft VTH vier directeurs gehad; in 2019 had VTH enkele maanden uitsluitend een waarnemend directeur. De voorganger van de huidige directeur was ad-interim.

De kwaliteit van de primaire besluiten in dit dossier¹²

De eerste LOB en LOD van januari 2018 zijn enkel opgelegd aan de eigenaar van pand A en niet aan de eigenaar van pand B. Betrokkenen erkennen dat dit een fout is geweest, omdat het een mandelige keldermuur betreft, maar dat dit eind november 2018 is hersteld met het opleggen van een nieuwe LOD, ditmaal aan beide eigenaren. Wel zien zij in dat deze fout voor de eigenaar van pand A frustrerend is geweest.

Verder zijn de eerste lasten in januari 2018 opgelegd zonder dat daar een bevindingenrapport aan ten grondslag lag. Ook naar aanleiding van de inspectie in maart 2018 waarbij geconstateerd werd

¹² Deze paragraaf ziet op de kwaliteit van de genomen primaire besluiten in dossier Binnenstad. In de programmaverantwoording legt VTH jaarlijks verantwoording af over de kwaliteit van de genomen primaire besluiten. De KPI-norm die daarvoor wordt gebruikt, is het aandeel gegronde bezwaren tegen deze besluiten. VTH blijft ruim onder deze norm.

dat de eigenaar van pand A niet aan lasten had voldaan, is geen bevindingenrapport gemaakt. Naar aanleiding van de bezwaarschriften van de eigenaar van pand A tegen de LOB en LOD van januari 2018 wordt door de behandelend jurist binnen FIJ/JZ/team b gesignaleerd dat VTH de lasten in zijn beleving onvoldoende heeft onderbouwd. Ondanks deze opvatting, die breder gedeeld werd binnen FIJ/JZ/team b, wordt toch besloten het bezwaar van de eigenaar van pand A af te wijzen, zonder daarvoor aanvullende onderbouwing aan te dragen. Uiteindelijk oordeelt de rechter in maart 2020 dat door het ontbreken van bevindingenrapporten (inclusief foto's) door de gemeente onvoldoende is gemotiveerd dat sprake is van een onveilige situatie en dat dit motivatiegebrek door de gemeente ook niet meer kon worden hersteld. Daarmee viel de basis voor het opleggen van genoemde lasten weg.

Op 19 augustus 2019 wordt aan de eigenaren van pand A en pand B een nieuwe last onder bestuursdwang opgelegd. De basis hiervoor is een gemeentelijke inspectie van 26 juni 2019. Van deze inspectie is een bevindingenrapport opgesteld zonder foto's. De eigenaar van pand A is hiertegen in bezwaar gegaan. Na de uitspraak van de rechter van 13 maart 2020 ontstond (wederom) onzekerheid over de motivering van het primaire besluit. Hierop is besloten Bureau Bouw een aanvullend onderzoek uit te laten voeren.

Betrokkenen merken op dat de rechtbank de laatste jaren scherper toetst op de onderbouwing van een last die de gemeente oplegt; dit speelt niet alleen in het dossier Binnenstad. Naar aanleiding van een eigen evaluatie van het dossier Binnenstad heeft VTH ook een aantal stappen gezet om de onderbouwing van lasten in de toekomst te verbeteren. Zo moeten inspecteurs standaard een bevindingenrapport opstellen, daar foto's bij voegen (of, als de eigenaar daar geen toestemming voor geeft, dit vermelden) en een collegiale toets laten uitvoeren op de last.

VTH staat op het standpunt dat de LOD van augustus 2019 (het zogenaamde 'moederbesluit') terecht is opgelegd. Er was volgens VTH namelijk sprake van een onveilige situatie die beëindigd moest worden. Omdat VTH vindt dat de lasten terecht zijn opgelegd, leeft breed binnen de afdeling VTH de opvatting dat de gemeente er alles aan moet doen deze last in bezwaar en beroep overeind te houden. Dit is door betrokkenen van VTH ook steeds gecommuniceerd richting FIJ/JZ.

De beslissing op bezwaar op het 'moederbesluit' ligt bij FIJ/JZ/team b. Zij gaan mee in het standpunt van VTH dat het besluit overeind moet worden gehouden. Binnen het team is echter onzekerheid ontstaan over de onderbouwing van het besluit, mede als gevolg van het oordeel van de rechter dat een deugdelijke onderbouwing voor de lasten uit januari 2018 ontbreekt (uitspraak van maart 2020). Om deze reden is Bureau Bouw gevraagd om een extern deskundigenrapport als extra onderbouwing. De gemeentelijke beslissing op bezwaar tegen het 'moederbesluit' is buiten de onderzoeksperiode genomen. Of het 'moederbesluit' standhoudt bij de rechter (en de onderbouwing ervan dus voldoende is geweest) is dus nog niet bekend.

Uitvoering last onder bestuursdwang

Inspecteurs van VTH vinden het niet passen dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bestuursdwang bij hen ligt. De rol van de inspecteur is beoordelen of aan wet- en regelgeving wordt voldaan, maar bij de uitvoering van bestuursdwang moet hij ook toezien op hoe de aannemer zijn werkzaamheden uitvoert en of hij binnen budget blijft. Daar ligt niet hun expertise, noch hebben ze daar ervaring mee. De inspecteurs zijn van mening dat, zeker als de uitvoering van bestuursdwang zo'n groot project is als in dit dossier, een projectleider de werkzaamheden zou moeten begeleiden.

De rol van VTH bij bezwaarschriften

VTH haalt de afgesproken termijn van 10 dagen voor het aanleveren van documenten aan FIJ/JZ niet altijd. Momenteel zijn er gesprekken gaande tussen VTH en FIJ/JZ over het proces van

documentaanlevering en is een project gestart gericht op de tijdige aanlevering van documentatie. Van betrokkenen hebben we begrepen dat dit al tot verbeteringen heeft geleid.

FIJ/JZ is niet altijd tevreden over de kwaliteit van de dossiers die VTH aanlevert (zie ook onder 'De kwaliteit van de primaire besluiten'). Gesteld wordt dat het veel voorkomt dat het dossier niet volledig is. In het dossier Binnenstad is dit een uitdaging, voornamelijk bij oude zaken, omdat veel documenten ontbraken en deze lastig terug te vinden zijn. Een groot deel van het dossier moest volgens FIJ/JZ door hen worden gereconstrueerd en hier ging heel veel tijd in zitten. Dit zorgde voor vertraging in de afhandeling van bezwaren.

4.4 Inrichting en functioneren FIJ/JZ/team Wob/Woo

Inrichting, procedures en afspraken

Op basis van de Wet open overheid (Woo) kan een inwoner informatie opvragen over het handelen van de gemeente. De Woo is op 1 mei 2022 in werking getreden; de voorganger van de wet was de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

FIJ/JZ/centrale Woo team (voorheen team Wob) behandelt de Woo-verzoeken van inwoners, bedrijven, pers en rechtsvertegenwoordigers over de gemeente Utrecht. Een Woo-verzoek kan in principe overal en via elk medium bij de gemeente binnenkomen. Het grootste deel van Woo-verzoeken komen vooral digitaal binnen via e-formulier van het Digitaal Loket, per brief of de daarvoor aangewezen mailbox woo@utrecht.nl. Een klein deel komt via andere manieren binnen. De ambtenaar elders in de organisatie die een Woo-verzoek ontvangt in bijvoorbeeld een aan die ambtenaar gerichte mail, zienswijze of bezwaar, dient het te herkennen als Woo-verzoek en het verzoek door te zetten naar de administratie van het centrale Woo-team van FIJ/JZ/team Woo. Deze registreert het openbaarmakingsverzoek en verstuurt een ontvangstbevestiging.

De Woo-coördinator toetst en beoordeelt of het verzoek in behandeling kan worden genomen. Vervolgens wordt door een Woo-coördinator (hierna: behandelaar) de relevante informatie opgevraagd bij de betrokken organisatieonderdelen waarna de aangeleverde informatie wordt gelakt die niet openbaar wordt gemaakt, worden zienswijzen uitgezet naar derden en een Woo-besluit wordt opgesteld. Ook checkt de behandelaar of sprake is van een bestuurlijk gevoelig verzoek. Na een extra juridische toets van een collega Wob-coördinator wordt het definitieve besluit opgesteld en ondertekend door een directeur van het organisatieonderdeel.

Wanneer sprake is van een bestuurlijk gevoelige zaak dan wordt een adviseur voor bestuurlijke zaken daarbij betrokken. Deze adviseur regelt het proces en de kwaliteitscontrole voor het college van B&W. Deze adviseur stemt de afgeronde Woo-dossiers af met het college alvorens het besluit op het Woo-verzoek wordt genomen.

Bovenstaande stappen zijn vastgelegd in een procesbeschrijving.

Functioneren in de praktijk

Behandelaar Wob/Woo-verzoek

De eerste Wob-verzoeken van de eigenaar van pand A uit 2020 gaan over handhavingss zaken en zijn door VTH behandeld. VTH nam het besluit en archiveerde dit zelf. Vanaf 22 april 2021 was FIJ/JZ/team Wob/Woo in de lead van de behandeling.

Daaropvolgende Wob-verzoeken kwamen eerst binnen bij het programma Wervengebied en werden doorgezonden naar het team FIJ/JZ/team Wob/Woo. In eerste instantie beantwoordde het programma Wervengebied zelf de vragen van de eigenaar van pand A maar vanaf 22 april 2021

werd ervoor gekozen deze verzoeken om informatie als Wob-verzoek aan te merken en de behandeling daarvan bij FIJ/JZ/team Wob/Woo te beleggen. De reden daarvoor was dat het programma Wervengebied veel tijd kwijt was met de beantwoording van vragen, de beantwoording van vragen continue leidde tot vervolgvragen of vragen om onderliggende stukken en daarnaast door de eigenaar van pand A telkens werd verzocht om tempo te maken met het verstrekken van de documentatie.

Er werd een vaste contactpersoon aangesteld binnen het FIJ/JZ/team Wob/Woo die belast was met de behandeling van de verzoeken van de eigenaar van pand A en de communicatie onderhield met het programma Werven.

Met programma Wervengebied zijn afspraken gemaakt over het snel doorgeleiden van de verzoeken, die per mail binnenkwamen bij programma Wervengebied en het bijhouden van overzichten van alle zaken. Bij zowel programma Wervengebied als bij FIJ/JZ/team Wob/Woo, die belast was met de behandeling van de verzoeken van de eigenaar van pand A, werd een vast contactpersoon aangesteld. De contactpersoon van het centrale Woo-team onderhield de communicatie met het programma Wervengebied en de eigenaar van de pand A (de verzoeker). Dit onderhouden van goede contacten met een verzoeker over de voortgang van de behandeling van het ingediende Wob-/Woo-verzoek maakt onderdeel uit van de taak van de Wob-/Woo-coördinator. Als een verzoek omvangrijk is neemt de Wob-coördinator contact op met de verzoeker en geeft aan wanneer hij verwacht dat besloten kan worden en in hoeveel delen.¹³

Behandeling Wob/Woo-verzoeken

Als een Wob/Woo-verzoek binnenkomt wordt deze toegewezen aan een behandelaar. Deze behandelaar voert regie op het dossier. Bij binnenkomst van een verzoek wordt de beslistermijn automatisch verdaagd als het verzoek daar aanleiding toe geeft. Bijvoorbeeld bij een grote omvang of complexiteit. Dit was het geval bij alle verzoeken van de eigenaar van pand A.

De verzoeker geeft aan welke informatie hij wil ontvangen. Het organisatieonderdeel is vervolgens verantwoordelijk voor het verzamelen van de informatie en aanleveren aan het centrale Woo-team. Daartoe worden verzoeken uitgezet binnen de organisatie bij met name VTH en het programma Wervengebied maar ook andere organisatieonderdelen. De aanlevering van informatie verliep soms moeizaam en in meerdere tranches. Dit had ermee te maken dat de dossiers niet altijd op orde waren. Informatie ontbrak of was lastig vindbaar, onder andere omdat het gaat om oude informatie, zoals riooltekeningen uit de jaren 80 van de vorige eeuw. Dit werd mede veroorzaakt doordat tijdelijke systemen werden gebruikt voor archivering terwijl die daar niet voor bedoeld zijn. Dit probleem doet zich niet alleen voor binnen het dossier Binnenstad maar speelt breder binnen de gemeentelijke organisatie, zo hebben wij begrepen.¹⁴

Omdat de verzoeken van de eigenaar van pand A complex en omvangrijk waren werd vanuit FIJ/JZ/team Wob/Woo regelmatig overleg gevoerd met de eigenaar van pand A. Hierin werd besproken dat gezien de complexiteit en omvang het langer duurde dan de wettelijke termijn om een besluit te kunnen nemen. Maar ook dat er gebruik gemaakt zou worden van deelbesluiten waarbij de informatie in tranches beschikbaar zou worden gesteld. Door in overleg te treden werd ook getracht de relatie met de verzoeker goed te houden.

¹³ Hierover is in de memorie van toelichting op de Woo opgenomen dat verzoekers zich zullen moeten realiseren dat het recht op informatie niet inhoudt dat een bestuursorgaan tot het onmogelijke is gehouden en dat zij zich coöperatief zullen moeten opstellen als zij een zodanig omvangrijk of gecompliceerd verzoek doen, dat dit niet binnen de wettelijke termijn kan worden afgehandeld.

¹⁴ Inmiddels lopen diverse initiatieven ter verbetering van het informatiebeheer en de archivering als onderdeel van het Programma Open Utrecht en andere verbeterplannen vanuit de archiefhuishouding.

Gevoelig of niet?

Het dossier Binnenstad werd vanuit Wob/Woo-perspectief aangemerkt als een bestuurlijk gevoelige zaak nadat het college op 12 juli 2022 de raad over het dossier informeerde. Daarvoor was het dossier Binnenstad een lopende, niet bestuurlijk gevoelige zaak van Wob/Woo-perspectief. Het dossier oogde niet onderscheidend. Het leek erg veel op andere handhavingsskwesties die ook regelmatig onderwerp zijn van Woo-verzoeken, zo hebben wij begrepen. Vanaf het moment dat het een bestuurlijk gevoelig dossier werd, werden de stukken afgestemd met het college voordat hierover een besluit werd genomen.

Samenwerking tussen FIJ/JZ/team Wob/Woo en FIJ/JZ/team b

De eigenaar van pand A ging standaard in bezwaar tegen besluiten op zijn Wob/Woo-verzoeken. De regie voor behandeling van het bezwaar lag bij FIJ/JZ/team b. Het is vervolgens aan FIJ/JZ/team b om FIJ/JZ/team Wob/Woo bij de afhandeling van het bezwaar te betrekken. In het dossier Binnenstad bleef het echter stil. Er kwamen geen vragen vanuit FIJ/JZ/team b over wie de behandelaar was van het dossier of over een datum voor een hoorzitting. Ook bleef het voor FIJ/JZ/team Wob/Woo onduidelijk wat de reden daarvoor was. Er werd niet gecommuniceerd.

Vanuit FIJ/JZ/team b wordt aangegeven dat de verzoeken wel binnenkwamen en dat deze ook bij de dagstart werden besproken maar dat deze niet werden opgepakt. Dit had te maken met een tekort aan capaciteit en de stroom aan nieuwe bezwaarschriften in het dossier waar het team mee aan de slag moest. Onduidelijk is of en naar wie dit zo gecommuniceerd is.

4.5 Inrichting en functioneren FIJ/JZ/team b

Inrichting, procedures en afspraken

De gemeentelijke verordening inzake de behandeling van bezwaar- en beroepschriften is sinds 1 maart 1994 van kracht. Het beschrijft de procedures ten aanzien van het horen van belanghebbenden over ingekomen bezwaarschriften gericht tegen besluiten van het college en de gemeenteraad.

Beslissing op bezwaar

Een inwoner kan binnen zes weken bezwaar maken tegen een primair besluit van de gemeente (in het geval van dit dossier, een primair besluit genomen door VTH of FIJ/JZ/team Wob/Woo).

Het nemen van een beslissing op bezwaar ligt bij FIJ/JZ. Het organisatieonderdeel dat het primaire besluit heeft gemaakt, is op twee manieren betrokken: zij levert de dossierstukken aan bij FIJ/JZ en wordt door FIJ/JZ gehoord als partij in de procedure.

Het werkproces is als volgt:

Wanneer een inwoner bezwaar maakt, komt het bezwaarschrift binnen bij de administratie van FIJ/JZ. Zij maken dan een zaak aan in zaaksysteem en toetsen of het bezwaarschrift voldoet aan de formele vereisten. Als dat zo is, worden de dossierstukken opgevraagd bij het organisatieonderdeel dat het primaire besluit heeft genomen en worden deze toegevoegd in het zaaksysteem. Vervolgens sturen ze een ontvangstbevestiging naar de indiener en sturen ze de zaak naar het betreffende team (in het geval van ruimtelijke dossiers is dat FIJ/JZ/team b). De teamleider verdeelt de werkvoorraad en wijst de bezwaarschriften toe aan een behandelend jurist. Deze behandelaar beoordeelt de ontvankelijkheid en vraagt al dan niet aanvullende informatie op bij het organisatieonderdeel dat het primaire besluit genomen heeft.

De behandelend jurist neemt vervolgens contact op met de indiener en bespreekt wat de reden is van het bezwaar, of er ruimte is voor pre-mediation of niet, en of de bezwaarmaker al dan niet gehoord wil worden. De gemeente is wettelijk verplicht om de bezwaarmaker de gelegenheid te geven om gehoord te worden; dit kan telefonisch of op een ambtelijke hoorzitting. Als een ambtelijke hoorzitting gewenst is, vraagt de behandelend jurist verhinderdata op bij de indiener, plant hij de hoorzitting in, stelt hij een agenda en uitnodiging op en stuurt deze aan de indiener en het organisatieonderdeel dat het primaire besluit heeft genomen. Van de hoorzitting stelt hij een verslag op.

Soms laat de jurist aanvullend onderzoek doen naar het primair besluit of vraagt hij de afdeling die het primair besluit heeft genomen om een aanvullende motivering aan te leveren. Dit is echter niet opgenomen in de procesbeschrijving noch in onderlinge afspraken vastgelegd.

De volgende stap is dat de behandelend jurist het concept besluit maakt, deze toetst bij een collega of de teamleider (vier ogen principe). Indien er sprake is van een volgens FIJ/JZ gegrond bezwaar of een wezenlijk verschil van inzicht in de motivering, legt de jurist het concept besluit voor aan de afdeling die het primair besluit heeft gemaakt. De maker van het primair besluit kan op het concept reageren. Deze toets bij de afdeling die het primaire besluit heeft genomen is niet opgenomen in de procesbeschrijving noch in onderlinge afspraken vastgelegd. Hierna stelt de behandelend jurist het definitief besluit op, dat wordt ondertekend door het afdelingshoofd. FIJ/JZ heeft een beslistermijn van zes weken. Er is een optie om de beslistermijn met zes weken te verdagen.

Dit werkproces is grotendeels schriftelijk vastgelegd. Er is tevens een uitgebreid werkdocument met werkinstructies. Dit document wordt regelmatig geüpdatet.

Ingebrekestelling en beroep wegens niet tijdig beslissen op bezwaar

Indien de gemeente niet binnen de beslistermijn reageert, kan een inwoner de gemeente in gebreke stellen wegens niet tijdig beslissen. De inwoner verzoekt de gemeente dan om alsnog binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen. Als de gemeente dit niet doet, heeft de inwoner de mogelijkheid in beroep te gaan bij de rechtbank. In het beroepschrift vraagt de inwoner de rechtbank de gemeente op te leggen om alsnog binnen een bepaalde termijn te reageren. Ook kan de inwoner de rechtbank verzoeken de gemeente een dwangsom op te leggen, in het geval zij binnen de gestelde termijn nog steeds niet heeft besloten op bezwaar.

In een beroepsprocedure moet de gemeente binnen twee weken reageren op de opvraag van de rechtbank van stukken en een verweerschrift opstellen. De rechtbank kan beslissen of zij het beroepschrift afdoet met of zonder zitting.

Beroep omdat bezwaarmaker het oneens is met beslissing op bezwaar

Na het communiceren van de beslissing op bezwaar heeft de inwoner, als hij het niet eens is met het besluit op bezwaar, zes weken de tijd om een beroepschrift in te dienen bij de rechtbank of Raad van State. Deze bericht de gemeente (administratie van FIJ/JZ) over de beroepsprocedure. De administratie maakt een zaak aan in het zaakstelsel. De jurist die het bezwaar heeft gemaakt, behandelt ook het beroep. Hij levert stukken aan de rechtbank/RvS aan, stelt een verweerschrift op en bespreekt deze met de teamleider. Op basis van de ontvangen stukken kan de rechtbank/RvS direct uitspraak doen of eerst een zitting organiseren om partijen te horen. De behandelend jurist bestudeert de uitspraak en bepaalt of de gemeente al dan niet in hoger beroep gaat. Dit werkproces is schriftelijk vastgelegd.

Het zaakstelsel van FIJ/JZ

FIJ/JZ werkt met een zaakstelsel waarin de bezwaar- en beroepszaken worden geregistreerd en dat overzicht houdt over de correspondentie in deze procedures. Het stelsel is statisch: de documentatie hangt per zaak in het stelsel. Ook is het niet mogelijk om samenhangende zaken aan elkaar te koppelen (bijvoorbeeld een tweede beroepsprocedure wegens niet-tijdig beslissen op hetzelfde bezwaar). Dit betekent dat zelfs de zaken binnen een deeldossier (voortkomend uit één verzoek) niet aan elkaar gekoppeld is. Laat staan dat deeldossiers aan elkaar gekoppeld zijn. Als er een nieuw document wordt toegevoegd aan een zaak, krijgt de beheerder van de zaak een e-mail. Het stelsel werkt niet met een 'workflow'.

Het zaakstelsel heeft geen functie van termijnbewaking of het bijhouden van opgelegde dwangsommen. De behandelend juristen houden de beslistermijnen (lokaal) bij in hun eigen agenda en/of een Excel-bestand.

Functioneren FIJ/JZ/team b in de praktijk

Het functioneren van FIJ/JZ/team b: grote achterstanden en hoge werkdruk

Al voordat het dossier Binnenstad explodeert als het gaat om de hoeveelheid bezwaar- en beroepschriften, loopt FIJ/JZ/team b niet soepel. In zijn algemeenheid wordt de (verdaagde) beslistermijn regelmatig niet gehaald; in sommige zaken is de beslistermijn al 300 dagen verlopen. De gemeente kan afspraken maken met een bezwaarmaker over een langere beslistermijn, maar dat gebeurt niet altijd. Ook in het dossier Binnenstad gebeurt dit niet; volgens de gemeente stond de relatie met de eigenaar van pand A teveel onder spanning om dergelijke afspraken te kunnen maken.

Begin 2018 ligt er een opdracht bij de leiding om FIJ/JZ/team b weer op de rit te krijgen: de achterstand in de behandeling van bezwaar- en beroepschriften weg te werken, de werkdruk te verlagen en de samenwerking tussen FIJ/JZ/team b en VTH (maker van het primaire besluit) te verbeteren. De grote achterstanden leiden tot een hoge werkdruk binnen FIJ/JZ/team b. Er is bovendien sprake van veel verloop. Zo vertrekt de behandelaar van het dossier Binnenstad in de zomer van 2020 bij de gemeente. Binnen FIJ/JZ vindt een doorlopend gesprek plaats over de oplopende werkvoorraad van FIJ/JZ/team b. Uiteindelijk worden er enkele juristen ingehuurd om achterstanden in te lopen.

Concern control merkte in 2021 deze werkachterstanden bij FIJ/JZ/team b op toen zij naar aanleiding van raadvragen van de VVD hebben gekeken naar de beslistermijnen van FIJ/JZ/team b in bezwaar en beroep. Het bleek dat FIJ/JZ/team b, vanwege de grote achterstanden en hoge werkdruk, de beslistermijn standaard met zes weken verlengde. Ook merkte concern control op dat FIJ/JZ door de inhuurplafonds ging. Hier is niet op ingegrepen, omdat de achterstanden zonder deze inhuur nog verder zouden oplopen. Inmiddels worden de doorlooptijden van bezwaar- en beroepsprocedures opgenomen in de managementrapportages van FIJ/JZ. Ook zijn er doelen gesteld om de achterstanden weg te werken en binnen de beslistermijn te blijven.

In september 2021 zijn de achterstanden van FIJ/JZ/team b onverminderd groot, is de werkdruk onverminderd hoog en is vanuit het team het vertrouwen in het management laag. In die periode wordt signaleerd en bespreekbaar gemaakt binnen FIJ/JZ dat niet alleen het dossier Binnenstad zelf maar niet wordt opgelost, maar dat dit ook de dienstverlening van FIJ/JZ aan andere inwoners van de gemeente raakt, omdat het dossier zoveel capaciteit vraagt. De analyse is dat het probleem niet alleen bij FIJ/JZ/team b ligt; FIJ/JZ/team b is immers afhankelijk van andere organisatieonderdelen, de wijze van afhandeling van bezwaar- en beroepschriften zou daarom tegen het licht moeten worden gehouden. Eind december wordt de noodklok geluid binnen FIJ/JZ

en wordt aangegeven dat extra inhuur van circa 2 fte nodig is voor het wegzetten van het dossier Binnenstad. Begin 2022 wordt dit gehonoreerd en wordt een extern bureau ingehuurd.

Geen overzicht of regie binnen FIJ/JZ/team b

De eigenaar van pand A maakt tegen alle primaire besluiten bezwaar en het lukt FIJ/JZ/team b vanaf de start van het dossier niet om deze bezwaarschriften tijdig te behandelen. De eigenaar stelt de gemeente hiervoor in gebreke en gaat vervolgens vrijwel altijd in beroep bij de rechtbank. Hierdoor loopt het aantal bezwaar- en beroepsprocedures in het dossier snel op. Dit escaleert in de periode dat de gemeente niet beslist op bezwaren in het dossier Binnenstad in afwachting van het deskundigenrapport. De eigenaar van pand A stelt de gemeente steeds korter na het verstrijken van de termijn waarbinnen de gemeente op zijn bezwaar dient te reageren in gebreke en dient hij ook steeds korter na het verstrijken van de termijn waarbinnen de gemeente dient te reageren beroepen niet tijdig beslissen in bij de rechtbank. Hij doet dit nu ook voordat de dwangsommen zijn volgelopen. In eerste instantie gaat de rechtbank daar niet in mee, maar later wel. Dit betekent dat niet pas na het vollopen van de dwangsom (meestal na 150 dagen) een nieuw beroep kan worden ingediend, maar reeds na de termijn die door de rechtbank in de uitspraak is vastgesteld voor de gemeente om alsnog een beslissing te nemen (dit is meestal twee weken), waarna de dwangsom gaat lopen als de gemeente niet beslist. De werkzaamheden van FIJ/JZ/team b verleggen zich van het nemen van inhoudelijke beslissingen naar het onder controle houden van de beroepen niet tijdig beslissen die de eigenaar van pand A veelvuldig indient. Het zaakstelsel blijkt geen instrument om overzicht te behouden en deadlines te bewaken. Een van de juristen uit het team is daarom fulltime bezig alle correspondentie in de verschillende procedures in de gaten te houden, om zo geen beslisttermijnen en/of data van rechtbankzittingen uit het oog te verliezen.

Wat ook niet helpt, is dat de jurist die de eerste bezwaren behandelt in de zomer van 2020 vertrekt bij de gemeente. Omdat het dossier op dat moment nog niet bij iemand anders is belegd, hebben niet alle betrokkenen de overdracht als 'warm' ervaren. Bovendien blijkt dat veel documentatie en activiteiten niet geregistreerd zijn in het zaakstelsel. Kort voor het vertrek is een stagiair gestart met de digitalisering van het papieren dossier; dit was bij zijn vertrek nog niet gereed. Een en ander leidde later in het proces tot verrassingen omdat bijvoorbeeld afspraken niet waren gedocumenteerd of gearhiveerd.

Het team dat zich binnen FIJ/JZ/team b bezig houdt met het dossier, breidt zich na de zomer 2020 steeds verder uit. Een jurist behandelt de bezwaren die betrekking hebben op de lasten onder dwangsom en bestuursdwang die de gemeente de eigenaar van pand A heeft opgelegd; twee andere juristen behandelen de overige bezwaarschriften in het dossier. Tenslotte is er een jurist die overzicht houdt over de lopende procedures in het dossier op twee grote borden. Hierop wordt uiteengezet hoe ver FIJ/JZ/team b is in iedere zaak, inclusief deadlines en opgelegde dwangsommen.

Binnen het team juristen dat zich met de zaak bezighoudt was er geen coördinator, eindverantwoordelijke of projectleider dan wel iemand die zich als zodanig beschouwde. De betrokken juristen proberen eerst inzicht en overzicht te krijgen. Eind 2020 is er een eerste overzicht, in de loop van 2021 wordt dit steeds verder aangevuld en aangescherpt. In die tijd is verschillende keren door de juristen met hun leidinggevendenden gesproken over de omvang en complexiteit van het dossier.

FIJ/JZ/team b zet de behandeling van bezwaarschriften eigenaar pand A on hold

In maart 2020 verklaart de rechtbank het beroep van de eigenaar van pand A gegrond. Naar aanleiding hiervan wordt besloten in overleg met VTH en de advocaat van de gemeente in hoger beroep te gaan en een deskundigenrapport op te laten stellen. Kort daarna, in de zomer van 2020,

vertrekt de jurist die tot op dat moment de regie had op het dossier. Door diens opvolger wordt getracht overzicht te creëren in het dossier. Geconstateerd wordt dat er 21 bezwaarzaken openstaan en dat er ook nieuwe handhavingsverzoeken binnenkomen. Hierover wordt aangegeven dat er grote samenhang is tussen de hoger beroepszaak en diverse handhavingsverzoeken die door de eigenaar van pand A zijn ingediend. Ook wordt geconstateerd dat door de gemeente in al haar besluiten is voortgeborduurd op het eerste handhavingsbesluit van januari 2018 dat inmiddels door de rechtbank onderuit is gehaald. De vraag werpt zich binnen FIJ/JZ/team b op of, gezien de samenhang, het mogelijk is beslissingen op bezwaar te nemen terwijl er nog geen uitspraak is in hoger beroep. *"Om daar een weloverwogen keuze in te maken, moet ik meer dossier gelezen hebben, maar is iets wat boven de markt hangt."*

Tot slot wordt aangegeven dat gezien de beperkte onderbouwing van primaire besluiten en beslissingen op bezwaar het mogelijk verstandig is een tegenrapport op te laten stellen. Kort daarna, begin 2021, wordt offerte aangevraagd bij Bureau Bouw voor het opstellen van een dergelijk rapport. Het gevolg daarvan was dat er geen beslissing op bezwaar genomen (konden) worden alvorens het ERB-rapport er is. Hierover stelt de gemeente in een verweerschrift aan de rechtbank d.d. 7 mei 2021:

"De reden hiervoor [het niet beslissen op bezwaar – red.] is de samenhang van de onderhavige zaak met een groot aantal andere bezwaarzaken van dezelfde eiser die aanhangig zijn. Daarbij gaat het om zowel bezwaren gericht tegen handhavingsbesluiten genomen door de gemeente als tegen (andere) geweigerde handhavingsverzoeken van dezelfde eiser. Voor al die zaken heeft de gemeente opdracht gegeven voor een nader rapport van een deskundige. In afwachting van dat nader rapport is het niet mogelijk gebleken om een besluit op bezwaar te nemen in onderhavige zaak. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de overige bezwaarzaken is het daarnaast noodzakelijk dat die zaken in samenhang worden behandeld."

Sommige juristen binnen FIJ/JZ/team b waren van mening dat de gemeente op basis van de beschikbare informatie moest en kon beslissen op bijna alle bezwaren ook om zo aan de uitspraak van de rechtbank te voldoen om binnen een bepaalde termijn een besluit te nemen. Zo was bij bepaalde handhavingsverzoeken en bij de Wob/Woo-verzoeken van de eigenaar het ERB-rapport volgens hen niet nodig om een beslissing op bezwaar te kunnen nemen.

Als gevolg van deze werkwijze reageerde de gemeente dan ook niet op ingebrekestellingen wegens niet tijdig beslissen op bezwaar door de eigenaar. Als de ingebrekestelling of het daarop volgende beroepschrift van de eigenaar in de ogen van de gemeente prematuur was omdat de beslistermijn nog niet was verlopen, gaf de gemeente dit aan (richting de eigenaar of middels een verweerschrift), om te voorkomen dat de rechtbank nog meer dwangsommen zou opleggen. Ook wanneer de rechtbank de gemeente oplegde binnen twee weken alsnog te beslissen op bezwaar op last van een dwangsom, nam de gemeente geen besluit.

Het is regelmatig voorgekomen in beroepsprocedures in dit dossier dat de gemeente enkel de stukken aanleverde aan de rechtbank en geen of alleen een zeer summier verweerschrift opstelde. Er was volgens betrokkenen te weinig capaciteit om een uitgebreid verweerschrift op te stellen. Bovendien, zo geven betrokkenen aan, maakte de keuze om te wachten met beslissen op het ERB-rapport het ingewikkeld om adequaat verweer te voeren, omdat de gemeente geen stip op de horizon kon zetten wanneer het ERB-rapport af zou zijn en zij dus kon beslissen op bezwaar. De rechtbank wist zich met deze opstelling van de gemeente ook geen raad, blijkt uit de volgende passage:

"Het is complex en ingewikkeld, maar dit loopt sinds 2019. Ik hoor nog steeds geen goede reden waarom er geen besluiten op de handhavingsverzoeken zijn gedaan. [...] Ik snap ook dat daar

onderzoek voor nodig is, maar dit begrijp ik niet. [...] Welke stappen moeten nog gezet worden om tot een besluit te komen? Kunt u een tijdspad schetsen?"

Het niet reageren op bezwaarschriften duurt voort tot het najaar van 2021. Er sluipt een vorm van gelatenheid in het team: het dossier is zo omvangrijk en (qua samenhang van zaken) complex, dat men tot het ERB-rapport er is geen mogelijkheden ziet om (op onderdelen) voortgang te boeken. Dat verandert als in het najaar FIJ/JZ/team b opnieuw een overzicht maakt van alle lopende bezwaarprocedures. Per bezwaarschrift schatten zij in of het nodig is om te wachten met een besluit tot het ERB-rapport gereed is, of dat het besluit nu al kan worden genomen. Het overzicht omvat 33 bezwaarschriften; het team schat in dat zij in 13 gevallen het ERB-rapport nodig heeft om een besluit te kunnen nemen. Meer dan de helft van de bezwaarschriften kan volgens het team direct worden opgepakt, al dan niet na extra onderzoek door VTH. In de periode tussen het opstellen van dit overzicht en het moment dat het dossier door een extern bureau wordt overgenomen, pakt FIJ/JZ/team b enkele van deze bezwaarschriften op.

Omgang met de eigenaar van pand A

Wat het werk van FIJ/JZ/team b bemoeilijktte was de opstelling van de eigenaar van pand A in bezwaar- en beroepsprocedures. Zijn houding was volgens betrokken ambtenaren weinig constructief. Zo is het ingewikkeld om ambtelijke hoorzittingen met hem te plannen, omdat hij zijn verhinderdata laat doorgeeft, hij kort van tevoren afzegt en geen gebruik wil maken van de mogelijkheid een digitale hoorzitting te houden. FIJ/JZ/team b heeft er daarom op een zeker moment voor gekozen om, wanneer de eigenaar de hoorzitting afzegde, geen nieuwe hoorzittingen meer te plannen. De gemeente had dan voldaan aan haar wettelijke plicht de gelegenheid te geven om de indiener te horen. Ook is de gemeente op een gegeven moment gestopt met het opvragen van verhinderdata bij de eigenaar.

4.6 Samenwerking tussen VTH en FIJ/JZ/team b

Inrichting, procedures en afspraken

Ketenproces bezwaar en beroep

In het document Ketenproces Bezwaar en Beroep is het werkproces in bezwaar- en beroepsprocedures op hoofdlijnen beschreven. In de documenten Bezwaar behandelen en Beroep behandelen is dit werkproces uitgewerkt. De verantwoordelijkheid voor het afhandelen van bezwaarschriften ligt bij FIJ/JZ. Het organisatieonderdeel dat het primaire besluit heeft gemaakt, is op twee manieren betrokken: zij levert de dossierstukken aan bij FIJ/JZ en wordt door FIJ/JZ gehoord als partij in de procedure.

In een beroepsprocedure is er niet standaard een rol voor het organisatieonderdeel dat het primaire besluit heeft gemaakt omdat het beroep ziet op de (door FIJ/JZ gemaakte) beslissing op bezwaar. In voorkomende situaties wordt de maker van het primaire besluit wordt betrokken (bijv. de behandelend jurist primaire besluit gaat mee naar de rechtbank of geeft een nadere reactie op het (hoger) beroepsschrift).

Omgang met dwangsommen

De uitspraken van de rechtbank waarin zij de gemeente Utrecht een dwangsom oplegt in een beroepsprocedure niet tijdig beslissen op bezwaar, komen binnen bij FIJ/JZ/team b. FIJ/JZ en VTH hebben geen duidelijke, vastgestelde afspraken over wie deze dwangsommen betaalt. FIJ/JZ verwijst naar een concept-document met werkafspraken tussen beide afdelingen, waarin is opgenomen dat FIJ/JZ de kosten voor dwangsommen doorbelast aan VTH in het geval VTH heeft

aangedrongen op het doorzetten van een procedure. Dit document wordt niet herkend door VTH, noch zijn zij op de hoogte van de inhoud hiervan.

In aanvulling hierop zijn de onderzoekers van mening dat dit document niet kan doorgaan voor officiële werkafspraken: het is duidelijk onaf en deels geschreven vanuit een ik-figuur ("Wat mij betreft zijn de rollen/taken en verantwoordelijkheden duidelijk").

In het dossier Binnenstad zijn de dwangsommen opgelegd in beroepsprocedures niet tijdig beslist op bezwaar waar VTH het primaire besluit heeft genomen (d.w.z., alle lasten onder dwangsom, lasten onder bestuursdwang, aanvragen omgevingsvergunning, handhavingverzoeken), voor rekening gekomen van VTH. Wanneer de belanghebbende (de eigenaar van pand A) de dwangsom int, ontvangt FIJ/JZ deze factuur en stuurt deze door naar VTH. De administratie van VTH draagt zorg voor de betaling en business control VTH neemt de bedragen op in de rapportages. Dergelijke verrekeningen worden gedaan via zogenoemde memorialen. FIJ/JZ en VTH hebben een andere lezing over of de afspraak wie de opgelegde dwangsommen betaalt, expliciet is gemaakt of dat de doorbelasting gewoon is gebeurd. Overigens had in deze periode niemand binnen de gemeente overzicht van de totale hoogte van de opgelegde dwangsommen.

De dwangsommen opgelegd in beroepsprocedures niet tijdig beslist op bezwaar in dossier Binnenstad waar FIJ/JZ/team Wob/Woo het primaire besluit heeft genomen (d.w.z., alle Wob- en Woo-verzoeken), komen wél voor rekening van FIJ/JZ. De administratie van FIJ/JZ draagt zorg voor de betaling en business control FIJ neemt de bedragen op in de rapportages.

Het mandaat om dwangsommen af te tekenen, ligt bij een afdelingshoofd van FIJ/JZ. Het afdelingshoofd krijgt maandelijks een overzicht van alle opgelegde en geïnde dwangsommen van de administratie.

Alle afspraken en werkwijzen zoals bovenstaand beschreven zijn niet schriftelijk vastgelegd.

Functioneren in de praktijk

Samenwerking tussen FIJ/JZ en VTH verloopt stroef

De samenwerking tussen de juristen van FIJ/JZ en de juristen van VTH verloopt over het algemeen niet soepel, terwijl zij van elkaar afhankelijk zijn op het moment dat er bezwaar wordt gemaakt tegen een besluit. Een bezwaar wordt weliswaar afgedaan door een jurist van FIJ/JZ, maar de jurist en inspecteur van VTH hebben als makers van het primaire besluit de benodigde inhoudelijke kennis in huis.

De wrijving zit op het niet-tijdig aanleveren van stukken door VTH en verschillen van inzicht over de rol die VTH zou moeten hebben in bezwaar. Volgens het werkproces levert VTH het dossier aan en wordt zij als partij gehoord, maar een aantal betrokkenen (van beide afdelingen) is van mening dat er meer afstemming zou moeten plaatsvinden over de overwegingen en tactische keuzes die aan het primair besluit ten grondslag liggen en de processuele route die de gemeente kiest – dit alles met behoud van de onafhankelijke rol van FIJ/JZ.

Op basis van de gesprekken hebben wij begrepen dat er al jaren discussies tussen FIJ/JZ en VTH zijn over de samenwerking. De directeurs van beide afdelingen waren in zijn algemeenheid op de hoogte van de stroeve samenwerking. Er is geprobeerd afspraken op papier te zetten over de rollen en verantwoordelijkheden, het aanleveren van documentatie, communicatie, aanleveren van managementinformatie, financiën en onderling gedrag. Uiteindelijk is een dergelijk vastgesteld document niet tot stand gekomen. De onderzoekers hebben, zoals hierboven al aangehaald, wel een concept ontvangen, maar dit kan niet doorgaan voor officiële werkafspraken.

Ook inhoudelijk waren er verschillen van mening tussen FIJ/JZ/team b en VTH over de kansen in het dossier. FIJ/JZ/team b twijfelde of de procedures moesten worden doorgezet onder meer vanwege de in hun ogen zwakke onderbouwing door VTH bij primaire besluiten. Al bij de eerste bezwaarschriften van de eigenaar (tegen de LOB en LOD van januari 2018) signaleert FIJ/JZ/team b dat VTH de lasten volgens hun onvoldoende heeft onderbouwd. Hier was VTH het niet mee eens; VTH vond dat de FIJ/JZ/team b juristen onvoldoende lef, doortastendheid en dossierkennis hadden om door te procederen. Sommige geïnterviewden waren verwonderd dat FIJ/JZ en VTH zo tegenover elkaar stonden terwijl er toch sprake dient te zijn van één gemeente Utrecht. Er wordt gesteld dat de samenwerking niet gericht was op het gezamenlijk oplossen van een steeds groter wordend probleem. FIJ/JZ noch VTH pakte volgens verschillende geïnterviewden de regie dan wel beschouwde zich als eigenaar van het dossier. Na de zomer van 2022 kwam de regierol terecht bij de directeur FIJ.

Ook melden enkele geïnterviewden dat het FIJ/JZ/team b erg naar binnen is gericht, beroepen zij zich op hun onafhankelijkheid. De juridisch inhoud staat voorop en niet in eerste instantie de inwoner of de gemeente als geheel. Ook deze houding en gedrag komt de samenwerking niet ten goede. Andersom wordt door enkele gesprekspartners VTH verweten vooral sectoraal te denken en niet over grenzen heen te kijken.

Bij een stroeve samenwerking ligt het voor de hand om te escaleren naar een hoger niveau. In het algemeen is er, zo hebben wij begrepen, in de gemeente Utrecht een cultuur van eerst zelf oplossen en pas als het echt niet kan escaleren naar een hoger niveau. Dit neemt niet weg dat in de loop der tijd de afdelingshoofden van VTH en FIJ/JZ steeds vaker contact hadden met elkaar. Daarboven is de escalatie nauwelijks of niet aan de orde geweest waar het de samenwerking tussen VTH en FIJ/JZ/team b betrof. Dit betekent dat de samenwerkingsproblematiek tot eind 2021 niet op tafel heeft gelegen van de betreffende directeurs, directieraad en of onderwerp is geweest van een bestuurlijk gesprek. Vanaf eind 2021 komt de stroeve samenwerking wel frequent ter sprake tussen de dan net gestarte directeur VTH en de directeur FIJ.

Een ander illustratief voorbeeld van de stroeve samenwerking is dat het niet lukt om gezamenlijk te bepalen welke besluiten het ingehuurd externe bureau eerst moest behandelen: de bezwaren op handhavingsverzoeken of de bezwaren op de lasten. FIJ/JZ/team b wil dat de bezwaren op de handhavingsverzoeken eerst worden behandeld, omdat dit volgens hen redelijk snel zou moeten kunnen. VTH en het externe bureau zelf hebben de voorkeur eerst de bezwaren op de lasten te behandelen, omdat de lasten de basis zijn voor de andere verzoeken en bezwaren. In mei 2022 hakt het externe bureau in overleg met beide afdelingen zelf de knoop door en begint met het behandelen van de bezwaren op de lasten.

Poging tot regie in complexe dossiers

Eind 2021 wordt door VTH een notitie opgesteld waarin is opgenomen dat in een aantal dossiers, waaronder dossier Binnenstad, burgers en ondernemers de middelen die bedoeld zijn om hen tegen de overheid te beschermen zo intensief gebruiken dat dit het gemeentelijk apparaat lam legt. Het idee is een dedicated team van uitstekende juristen te vormen dat de regie heeft over alles wat er in het dossier gebeurt. Deze regisseur zorgt voor overzicht, continuïteit en een consistente aanpak, waarbij alle verzoeken etc. zo snel worden opgepakt of afgewezen, dat er geen kluwen kan ontstaan. Eventueel kunnen deze juristen ook extern worden ingehuurd. Deze gedachten bespreken leidinggevenden van VTH en FIJ/JZ met elkaar. Over het resultaat van deze gesprekken ontstaan verschillende beelden: de een zegt dat er niets mee gedaan is de ander zegt dat als gevolg hiervan onder meer is besloten de communicatie van de eigenaar van pand A met de gemeente te kanaliseren hetgeen in oktober 2022 met gedragsaanwijzing is geformaliseerd.

Een gebrek aan overzicht in het dossier Binnenstad door systemen die niet met elkaar communiceren

In het zaakstelsel van FIJ/JZ heeft elke zaak een eigen zaaknummer. Nieuwe zaken (bijvoorbeeld een tweede beroep niet tijdig beslissen op hetzelfde besluit) krijgen een nieuw zaaknummer, in plaats van dat deze worden gekoppeld aan de eerdere zaak. Voor het primair besluit hanteert VTH een 'primair besluit nummer' in haar stelsel (SquitXO), dat niet is gekoppeld aan het zaakstelsel van FIJ/JZ. Daarnaast hanteert de rechtbank haar eigen rechtbanknummer en de eigenaar van pand A zijn eigen dossiernummer. Bovendien gebruikt de eigenaar van pand A niet consistent de juiste gemeentelijke zaaknummers en/of rechtbanknummers en dient hij verzoeken zowel per fax, post en mail in, waardoor er dubbelingen in het zaakstelsel van FIJ/JZ ontstaan. Tot slot archiveert het programma wervinggebied (met name) op de "W-schijf". In alle gevallen gebeurt het dat medewerkers documenten in hun eigen mailbox bewaren, maar niet in het stelsel. **GEHEIM**

Er bestaat dus geen overzicht over alle zaken in één dossier. Het heeft verschillende betrokkenen daarom zeer veel tijd gekost om overzichten te maken van de lopende procedures, de termijnen en de opgelegde dwangsommen om grip te krijgen op het dossier. Het valt de onderzoekers op dat individuele procesdossiers binnen het dossier Binnenstad vaak nog steeds niet alle relevante informatie en documentatie bevatten.

Dwangsommen lopen op, overzicht ontbreekt

In de door de eigenaar van pand A aangespannen beroepsprocedures tegen de gemeente oordeelde de rechtbank vrijwel altijd dat de gemeente alsnog binnen twee weken een beslissing op bezwaar moest nemen. De eigenaar vroeg de rechtbank de gemeente een dwangsom op te leggen en de rechtbank ging hier veelal in mee.

Het feit dat de gemeente een dwangsom krijgt opgelegd wegens niet tijdig beslissen op bezwaar, is zo hebben wij op basis van de gesprekken begrepen vrij uniek: buiten het dossier Binnenstad komt dit ongeveer eenmaal per jaar voor.

In het begin van het dossier Binnenstad was de lijn van de rechtbank dat als de gemeente een dwangsom werd opgelegd, de eigenaar pas een nieuw beroep kon indienen als deze dwangsom was afgelopen. De uitspraak in die nieuwe beroepsprocedure duurde vervolgens een aantal weken. Voor de gemeente was dit gunstig, omdat het de hoeveelheid beroepschriften en opgelegde dwangsommen beperkte. In januari 2022 verandert de rechtbank echter van koers: op een vijfde beroep niet tijdig beslissen in een handhavingprocedure beslist de rechter dat de gemeente alsnog binnen twee weken een besluit op bezwaar moet nemen én legt de gemeente een dwangsom op, ondanks dat de dwangsom van het vierde beroep nog niet was afgelopen ten tijde van het indienen van het vijfde beroepschrift. Naar aanleiding van deze nieuwe lijn is het aantal beroepsprocedures en dwangsommen in het dossier snel gestegen.

In de loop van 2020 doet de rechtbank de eerste uitspraken waaraan dwangsommen worden verbonden indien de gemeente niet tijdig een besluit neemt. In oktober 2020 als FIJ/JZ/team b verder grip probeert te krijgen op het dossier ontstaat ook meer overzicht over deze dwangsommen. Het daadwerkelijk innen van deze dwangsommen door de eigenaar van pand A volgt doorgaans een stuk later. Op basis van e-mails blijkt dat medewerkers van FIJ/JZ/team b leidinggevenden informeren over de stand van zaken waarbij zij onder meer melding maken van 18 openstaande Bezwaren op Beroep en ruim 40.000 euro aan dwangsommen. Rond de zomer van 2021 ontstaat een discussie tussen de afdelingshoofden van VTH en FIJ/JZ wie de dwangsommen moet betalen. In de FIJ managementrapportage van Q2 2021 is een opmerking gemaakt over de

dwangsommen in dit dossier. Er zijn verschillende lezingen of dit al dan niet expliciet is besproken tijdens een overleg van het MT. In oktober/november 2021 wordt de directeur FIJ (wederom?) geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot het dossier en de dwangsommen. Uit ons onderzoek blijkt dat voor het eerst een meer systematisch en integraal overzicht in december 2021 ontstaat.

Een medewerker van het FIJ/JZ/team b stuurt in december 2021 een e-mail naar collega's bij FIJ/JZ/team b waarin hij stelt dat de gemeente op dat moment € 298.500 aan dwangsommen heeft verbeurd wegens niet tijdig beslissen; met de dwangsommen van de 30 op dat moment openstaande bezwaarschriften en de al opgelegde dwangsommen die de komende periode gaan vollopen, schat de medewerker in dat het totaal eind 2021 ca. €479.160 zal bedragen. Bovendien meldt de medewerker dat er in de twee weken daarvoor 15 nieuwe beroepschriften niet-tijdig beslissen naar de rechtbank zijn verzonden. Gezien de gemeentelijke strategie niet te beslissen op bezwaar tot het ERB-rapport er is, verwacht de medewerker dat dit bedrag nog verder zal oplopen. Dezelfde week belandt deze informatie over het dossier en oplopende dwangsommen via de lijn bij de betrokken leidinggevenden binnen FIJ.

Urgentie op het dossier ontbreekt

Uit ons onderzoek blijkt dat er op verschillende momenten in het proces de urgentie ontbreekt zaken snel tot stand te laten komen ter bevordering van een voorspoedig verloop van het dossier als geheel. Een voorbeeld hiervan betreft de totstandkoming van twee rapporten van Bureau Bouw.

Totstandkoming eerste rapport Bureau Bouw

De eerste keer gebeurt dit in het hoger beroep dat de gemeente instelt tegen de uitspraak van de rechtbank van 13 maart 2020 (de rechtbank verklaart her beroep van de eigenaar gegrond). De gemeente vraagt Bureau Bouw om te beoordelen of de achtergevel van het pand A kwalificeert als een draagconstructie, dat wil zeggen of het een constructie met een dragende functie is. Op 15 juni 2020 stuurt Bureau Bouw de eerste versie van haar rapport, dat ziet op de last op de achtergevel, naar de gemeente; op 25 september levert Bureau Bouw een revisie op, en op 5 januari 2021 de eindversie. Er zit dus ruim een half jaar tussen het concept en het definitieve rapport en meer dan 9 maanden tussen de uitspraak van de rechtbank en oplevering van het rapport.

Op 14 augustus 2020 is er een hoorzitting waar een aantal bezwaarzaken van de eigenaar van pand A aan de orde komt. De gemeente geeft aan dat zij wegens de complexiteit van en samenhang tussen deze zaken een extern deskundige om advies heeft gevraagd en dat het nemen van een beslissing op bezwaar in deze procedures daarom meer tijd in beslag neemt. De gemeente zegt te hopen binnen drie maanden een beslissing op bezwaar te kunnen nemen. De gemeente brengt het rapport van Bureau Bouw in als processtuk in het hoger beroep, maar de RvS stelt in haar uitspraak van 8 augustus 2021 dat de gemeente een ondeugdelijk gemotiveerd besluit in hoger beroep niet alsnog kan onderbouwen. Ondertussen is er nog geen besluit op bezwaar genomen.

Totstandkoming tweede rapport ERB

Eind 2020 gebeurt het voor een tweede keer. In november 2020 (acht maanden na de uitspraak van de rechtbank) oppert één van de juristen van FIJ/JZ/team b voor het eerst bij zijn teamleider en afdelingshoofd om de lasten die de gemeente de eigenaar van pand A heeft opgelegd beter te onderbouwen met een "tegenrapport" van een deskundige. Dit naar aanleiding van de rechterlijke uitspraak van 13 maart 2020. Tussen dit moment en de getekende offerte op basis waarvan Bureau Bouw aan de slag gaat met haar tweede rapport (dat ziet op de LOB van augustus 2019) zit meer dan zeven maanden.

Het blijkt in de praktijk onduidelijk wie de lead heeft in het offertetraject. VTH gaat ervan uit dat FIJ/JZ de lead heeft, omdat het rapport nodig is voor de bezwaarprocedure tegen de LOB van augustus 2019 en het afhandelen van dit bezwaarschrift de taak is van FIJ/JZ. FIJ/JZ kijkt naar VTH, omdat zij het onvoldoende onderbouwde primaire besluit hebben opgesteld. FIJ/JZ vindt het logisch dat VTH dit zelf repareert, ook omdat zij hiervoor de inhoudelijke expertise in huis hebben. Om dezelfde redenen vinden beide afdelingen dat de ander de kosten voor het rapport moet dragen. VTH stemt uiteindelijk in om het rapport te bekostigen om schot in het proces te houden. Geen van de betrokkenen bij VTH vindt het terecht dat de kosten bij hun afdeling landen.

Als er eind juli 2021 een getekende offerte ligt, kan Bureau Bouw aan de slag. Het duurt vijf maanden voor de gemeente het eerste concept ontvangt; het rapport is in januari 2022 definitief klaar. FIJ/JZ en VTH maken geen heldere afspraken over wie opdrachtgever is en wie regie voert over de totstandkoming van het rapport. De afdelingen kijken hiervoor naar elkaar. Het lijkt alsof geen van beiden de urgentie van het rapport voelde, terwijl de behandelend jurist van FIJ/JZ/team b al op 7 mei 2021 in een verweerschrift in een beroepsprocedure schrijft:

"Voor al die zaken heeft de gemeente opdracht gegeven voor een nader rapport van een deskundige. In afwachting van dat nader rapport is het niet mogelijk gebleken om een besluit op bezwaar te nemen in onderhavige zaak. Vanwege de inhoudelijke samenhang met de overige bezwaarzaken is het daarnaast noodzakelijk dat die zaken in samenhang worden behandeld."

Op het moment van schrijven is de opdracht aan Bureau Bouw nog niet verleend, dat gebeurt pas bijna drie maanden later. Uit deze passage blijkt echter dat de gemeente op dat moment wel degelijk het belang van het rapport inzag voor het afhandelen van de bezwaarprocedures in dit dossier. De reden waarom de gemeente niet strakker op het traject met Bureau Bouw heeft gezeten, lijkt gelegen in een gebrek aan urgentie en regie: niemand voelde zich verantwoordelijk voor het rapport, en, gezien de sleutelrol die de gemeente het rapport zélf heeft toegedicht in de bezwaarprocedures, ook niet voor het dossier als geheel.

Eerste stappen in het verbeteren van de samenwerking worden gezet

In januari 2022 vindt een overleg plaats met de betrokken teamleiders en afdelingshoofden over wat er nodig is om het interne proces voor toekomstige complexe dossiers beter in te richten, gegeven de toenemende vraag vanuit de maatschappij op het gebied van publieke dienstverlening. Zij verwachten meer complexe dossiers met samenhangende zaken. Het is volgens betrokkenen nodig de ketensamenwerking te verbeteren, taken en verantwoordelijkheden helderder te maken, interne samenwerkingsafspraken te actualiseren en vast te leggen en een interne regierol te ontwikkelen. Ook vinden zij dat er ambtelijk en bestuurlijk eigenaarschap moet ontstaan voor complexe, langlopende dossiers. Gezien het verloop onder medewerkers en de hoge werkdruk, vindt men het nodig om de teams te versterken. Tot slot willen betrokkenen een omslag in de werkcultuur, gericht op persoonlijk contact tussen collega's, het blijvend ontwikkelen van vaardigheden, persoonlijk leiderschap en het tonen van lef.

De juristen van beide afdelingen zijn inmiddels een traject gestart om hun samenwerking te verbeteren. Een werkgroep bestaande uit collega's van beide afdelingen probeert de knelpunten in de samenwerking op te lossen. De inzet is enerzijds het verbeteren van het werkproces, in het bijzonder als het gaat om de snelle en volledige aanlevering van dossiers, en anderzijds het verbeteren van de sturingsinformatie op basis waarvan de afdelingen objectiever het gesprek kunnen voeren over de samenwerking en waar deze verbetering behoeft. Tot slot wil men inzetten op het organiseren van meer ontmoeting tussen beide afdelingen.

Naast deze werkgroep loopt er onder leiding van twee afdelingshoofden een proef waarin collega's van beide afdelingen een proces ontwikkelen om 80% van de bezwaarschriften standaard binnen

zes weken af te doen. Betrokkenen geven aan dat er vanuit beide kanten energie zit om de samenwerking te verbeteren.

4.7 Programma wervengebied

Aanleiding, doel en inrichting Programma

De gemeente Utrecht werkt sinds 2008 aan het herstel van de wal- en kluismuren (het project Wal en Kluismuren). In mei 2019 is het herstel van de wal- en kluismuren waar mogelijk stilgelegd of getemporeerd, omdat dreigde dat de planning niet werd gehaald en het herstel duurder zou worden dan was voorzien. In december 2019 besloot het college van B&W tot het instellen van een programmatische en integrale aanpak voor het wervengebied. In juli 2020 heeft de gemeenteraad voor het programma het plan van aanpak vastgesteld. In april 2021 is het Programmaplan Wervengebied vastgesteld. De focus ligt op het herstel en behoud van het middeleeuwse erfgoed aan de werven en alles dat daarop direct invloed heeft.

Bestuurlijk opdrachtgeverschap van het programma bestaat uit een coördinerend wethouder en portefeuille overstijgende afstemming met de andere betrokken wethouders. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is belegd op directie(raad)niveau met een stuurgroep op directieureniveau met daarin betrokken diensten en disciplines. De programmaorganisatie bestaat uit een programmamanager en een uitvoeringsorganisatie.

Betrokkenheid programmateam bij dossier Binnenstad

Voor de uitvoering is gebied ingedeeld in raks. Een rak is een gedeelte van de gracht dat wordt begrenst tussen twee openbare bruggen. Voor ieder rak wordt een vaste volgorde van werkzaamheden gehanteerd: voorbereiding, uitvoering, overdracht.

Begin 2021 zijn de voorbereidende werkzaamheden gestart aan het rak waar ook pand A en pand B gelegen zijn. In het kader van de voorbereidingen is getracht een nulopname uit te voeren bij de eigenaar van pand A. Dit is niet gelukt omdat de eigenaar niet wilde meewerken. Hierop wordt door het programma bij VTH geïnformeerd over de staat van de werfkelder van pand A. Daaruit blijkt dat (dankzij de uitgevoerde bestuursdwang) het veilig genoeg is om met de werkzaamheden aan het rak te starten. Vanaf dat moment was het programmateam (grotendeels) op de hoogte van wat er speelde binnen het dossier Binnenstad. Eind 2021 zijn de werkzaamheden afgerond. Tussendoor zijn de werkzaamheden enkele keren stilgelegd vanwege juridische procedures tussen de eigenaar en de gemeente.

Gedurende de werkzaamheden verzocht de eigenaar van pand A het programmateam verschillende keren om informatie. Aanvankelijk werden deze als vragen door het programma zelf afgedaan. Het is gebruikelijk om bij gemeentelijke projecten waarbij inwoners en eigenaren betrokken zijn informatie te geven over de aanpak en uit te voeren werkzaamheden maar de grote hoeveelheid vragen had impact op de capaciteit het programmateam. Toen is besloten de informatieverzoeken als Wob-verzoeken te gaan behandelen. Op deze manier zouden de informatieverzoeken in het gebruikelijke Wob-systeem met termijnen komen en zou de druk van het programma Wervengebied worden afgehaald, zo was het idee. Ook was dit formeel/juridisch gezien het aangewezen traject. Zo raakt FIJ/JZ/team Wob/Woo erbij betrokken. De communicatie tussen het programmateam en FIJ/JZ/team Wob/Woo verliep niet altijd soepel. Dit was onder meer het gevolg van het feit dat verschillende organisatie onderdelen verschillende archiveringssystemen hebben en dat medewerkers documenten zelf bewaren en niet op een centrale plaats. Met het aanstellen van vaste contactpersonen verbeterde de samenwerking.

Vanuit het Programma Wervengebied wordt het dossier Binnenstad opgepakt

Eind juli 2021 sturen de eigenaren van pand B een brandbrief naar de burgemeester en wethouder Wervengebied. In hun ogen loopt de situatie in rak voor diverse bewoners financieel en humanitair uit de hand. Kort hierna wordt de brief besproken in de staf van het Programma Wervengebied. In september wordt vanuit het programma op gesprek gegaan bij de bewoners. In dat gesprek komt de complexiteit van het dossier verder in beeld.

Daarna wordt in oktober 2021 in de stuurgroep besloten dat het wenselijk en nodig is om stevige regie en centrale coördinatie te hebben op de relatie van de gemeente met de eigenaar van pand A en enkele omwonenden. Naast coördinatie op de lopende processen binnen enkele afdelingen gaat een strategie ontwikkeld worden om de situatie te verbeteren en waar mogelijk op te lossen.

Projectleider wordt aangesteld

Een medewerker van het Project Management Bureau (PMB) die werkzaam was binnen het Programma Wervengebied gaat als projectleider de opdracht vervullen. Concreet luidt de opdracht om: overzicht te krijgen in alle lopende zaken tussen de gemeente en de eigenaren van pand A en pand B, voortgang te verkrijgen in het proces met beide eigenaren en als aanspreekpunt te fungeren voor beide eigenaren.

Opdrachtgever is de concerndirecteur Bedrijfsvoering gezien zijn relatie met het programma Wervengebied (ambtelijk opdrachtgever) en FIJ. Ook heeft de Programma wethouder hem gevraagd het dossier onder zijn hoede te nemen. De concerndirecteur geeft in een mail aan betrokkenen verder aan: *"De ervaringen binnen het programma wervengebied vormen de aanleiding voor dit traject. Ik zie het echter als een bredere opgave om dergelijke casussen binnen de gemeente beter en in samenhang op te pakken. Laten we met elkaar ook kijken hoe we hiervan kunnen leren"*.

De projectleider gaat in oktober aan de slag en probeert uit alle betrokken afdelingen, in het bijzonder VTH en FIJ/JZ informatie te vergaren om zicht te krijgen op het dossier. Dit valt niet mee omdat veel medewerkers druk zijn met het oplossen van zaken binnen het dossier Binnenstad. De eerste ontdekking was dat het dossier al lang liep, complex was en dat er weinig lijn en regie was te ontdekken. In november organiseert de projectleider een organisatie brede bijeenkomst om zo veel mogelijk informatie boven tafel te krijgen. Tevens vindt vanaf dat moment een tweewekelijks organisatie breed overleg plaats met uitvoerende medewerkers vanuit FIJ/JZ en VTH om af te stemmen en de voortgang te bespreken. Ook wordt met regelmaat de voortgang besproken met de betrokken leidinggevenden van FIJ/JZ en VTH. Verder wordt contact onderhouden met de eigenaar van pand B.

Een en ander leidt tot een eerste analyse in januari/februari 2022 van het dossier. Deze analyse maakt de omvang en inhoud van de problematiek steeds duidelijker. Hierop besluiten concerndirecteur en projectleider overleg te voeren met betrokken wethouders (zie paragraaf 4.8). In de periode daarna worden nadere analyses gemaakt van het verloop van het dossier en de interne processen. Er worden scenario's ontwikkeld voor het vervolg van het dossier. Tevens wordt een raadsbrief opgesteld. Concerndirecteur en projectleider trekken hier nauw samen in op.

Een nieuw college treedt aan

Na de komst van de nieuwe wethouders in juni 2022 worden de eerste besluiten over het dossier genomen. Zij stemmen in met het ambtelijk advies om de kosten van de toepassing van bestuursdwang niet op de eigenaren te verhalen maar de rechter wel te laten toetsen of het handhavend optreden rechtmatig was. Met het opstellen van de brief aan de raad, begin juli 2022, eindigt de opdracht van de projectleider. Kort daarna geeft de concerndirecteur bij de directeurs

VTH en FIJ aan dat de verantwoordelijkheid en inspanningen om het dossier verder te brengen weer bij hen ligt. Op dit moment eindigt formeel de betrokkenheid vanuit het Programma Wervengebied.

Reflectie betrokkenen op regierol Programma Wervengebied

De keuze om het dossier Binnenstad vanuit het Programma Wervengebied op te pakken wordt door een deel van de geïnterviewden als oneigenlijk beschouwd omdat het dossier en de bijpassende problematiek veel breder is dan het programma. Enkele geïnterviewden vinden ook dat de betrokkenheid vanuit het Programma Wervengebied erg lang heeft geduurd (oktober 2021- juli 2022) en dat het beter zou zijn geweest alle verantwoordelijkheden daar te beleggen waar zij thuis horen, namelijk bij VTH en FIJ/JZ met eventuele escalatie binnen de eigen lijn van teamleider, naar afdelingshoofd naar eigen directeur.

Verder geeft een deel van de geïnterviewden aan dat de opdracht en bevoegdheden van de projectleider niet altijd duidelijk waren. Was hij alleen coördinator of ging het verder in de zin van besluitvormende bevoegdheden.

4.8 Bestuurlijke betrokkenheid

Bestuurders reageren op noodoproep eigenaar pand A

In maart 2019 zoekt de eigenaar van pand A in een brandbrief contact met de burgemeester. Op verzoek van de burgemeester wordt door de directeur een gesprek gevoerd met de eigenaar. Wij hebben begrepen dat de betrokken wethouders niet op de hoogte zijn gesteld over deze brief.

Begin december 2019 stuurt de eigenaar van pand A vervolgens een brief (noodoproep) naar het college waarin hij verzoekt enkele noodmaatregelen te nemen waaronder het staken van de werkzaamheden onder bestuursdwang. Een brief die hij kort daarna ook aanbiedt aan de wethouders Binnenstad, RO) en Programmawethouder Wervengebied.

Twee weken later verschijnt de eigenaar van pand A "ten einde raad" op het spreekuur van de Wethouder Binnenstad. Zij zegt hem toe dat hij op korte termijn een tussenbericht krijgt. Vervolgens ontstaat er een mailwisseling tussen (met name) de bestuursadviseurs welke wethouder de brief dient te beantwoorden. Eerst wordt aangegeven dat het dossier bij wethouder RO hoort. Daarna wordt aangegeven dat de brief aan de orde is geweest in de Staf van het programma Wervengebied in aanwezigheid van de wethouder. Conclusie van de mailwisseling is dat de beantwoording van de brief bestuurlijk bij de wethouder Wervengebied thuishoort en ambtelijk wordt afgedaan door VTH. De andere wethouders worden op de hoogte gehouden, hetgeen ook gebeurt. In de staf van het Programma Wervengebied is ook besloten dat VTH bij de eigenaar van pand A langsgaat. Dit gebeurt begin januari 2020; ook volgt er nog een gesprek op het stadhuis. Uiteindelijk is eind januari 2020 de noodoproep formeel ambtelijk afgedaan door middel van een brief, ondertekend door de directeur VTH.

Bestuurders op de hoogte gesteld na brandbrief eigenaar pand B

Daarna is er tot de zomer van 2021 geen enkele bestuurlijke betrokkenheid bij het dossier Binnenstad. De betrokken bestuurders sluiten niet uit dat zij wel eens mondeling geïnformeerd zijn over de voortgang. Eind juli 2021 sturen de eigenaren van pand B een brief naar de burgemeester en wethouder Wervengebied. In hun ogen loopt de situatie in hun rak voor diverse bewoners financieel en humanitair uit de hand. Kort hierna wordt de brief besproken in de staf van het Programma Wervengebied. Eind oktober 2021 wordt besloten dat het wenselijk en nodig is om stevige regie en centrale coördinatie te hebben op de relatie van de gemeente, enkele

omwonenden en de eigenaar van pand A. Onder regie van het programma Wervengebied gaat een strategie ontwikkeld worden om de situatie te verbeteren en waar mogelijk op te lossen. Bestuurlijk zijn de wijkwethouder en wethouder Wervenprogramma hiervan op de hoogte gesteld.

Bestuurders worden door ambtenaren intensiever betrokken

Vervolgens vernemen wethouders kort na de verkiezingen begin april 2022 weer over het dossier Binnenstad tijdens een intern beraad georganiseerd door de projectleider en concerndirecteur bedrijfsvoering. Uitgenodigd zijn de wethouders Binnenstad FIJ, Programma Wervengebied en Personeel en Organisatie. Het complete dossier is namelijk dermate ingewikkeld, verknoopt en schadelijk voor de gemeente en de eigenaren dat het bestuurlijk bespreken nodig wordt geacht.

In de onderliggende stukken wordt de omvang van de problematiek uitgelegd. Hierin wordt onder meer aangegeven dat de gemeente al voor in totaal €500.000 aan dwangsommen moet betalen aan één van de eigenaren vanwege niet tijdig beslissen in de lopende zaken. Als gevolg van dit slepende dossier loopt ook de dienstverlening aan andere burgers vertraging op. Daarnaast worden diverse scenario's beschreven over de afhandeling van het dossier. Scenario's waren onder meer het intrekken van alle besluiten, het gewijzigd voortzetten van de procedures, het actiever handhaven tot het onteigenen van de woning van de eigenaar. Ook wordt voorgesteld de casus extern te laten evalueren om van te leren.

Afgesproken wordt nog zaken nader uit te zoeken en te onderbouwen en daarna het college een besluit te laten nemen over de afhandeling en de raad te informeren. Een van de zaken waar de wethouders om vragen is uit te zoeken binnen welke portefeuille(s) het dossier valt. De betrokken wethouders geven aan dat zij zich op dat moment voor het eerst bewust waren van de omvang en complexiteit van het dossier Binnenstad.

Eind mei, twee dagen voor de bekendmaking van het nieuwe coalitieakkoord, is een tweede intern beraad waarbij de door de wethouders begin april gestelde vragen worden beantwoord. Bij dit beraad zijn de wethouders Binnenstad en Wervengebied aanwezig. Op het voorblad wordt vermeld dat de portefeuillehouder RO het gesprek over dit dossier en eventuele besluiten aan het nieuwe college overlaat. Hij is dan ook niet aanwezig.

Besloten wordt welke portefeuillehouders over het dossier gaan: RO, Juridische Zaken en Programma Wervengebied. Afgesproken wordt de eindverantwoordelijken voor de afdelingen VTH en FIJ/JZ verantwoordelijk zijn voor het organiseren van een gesprek over het dossier met de nieuwe wethouders. In het overleg ligt ook een concept raadsbrief voor en een concept uitvraag voor een externe evaluatie. Ook worden de eerder geschetste scenario's weer besproken over de afhandeling van het dossier. **GEHEIM**

Nieuwe bestuurders pakken regie

Op 9 juni start het nieuwe college. Aansluitend op het besluit van eind mei worden de wethouders Streefland (met onder meer het programma Wervengebied en Juridische Zaken in portefeuille) en Eerenberg (met onder meer Ruimtelijke Ontwikkeling in portefeuille) verantwoordelijk voor het dossier. Op 23 juni is een intern beraad met de nieuwe wethouders. Zij nemen kennis van het dossier. **GEHEIM**

Ook worden de wethouders in kennis gesteld van enkele recente juridische uitspraken. Op 5 juli 2022 neemt

college het besluit en wordt de brief aan de raad vastgesteld die kort daarna naar de raad wordt gestuurd.

Vanaf begin juli 2022 gaan beide wethouders zoals zij zeggen strak regie voeren op het dossier vanwege de daarmee gemoeide hoeveelheid gemeenschapsgeld, de complexiteit en de vele betrokkenen. Zij stellen een gecombineerd portefeuillehoudersoverleg in met vertegenwoordigers van FIJ/JZ en VTH om hen minimaal een keer in de twee weken op de hoogte te stellen over de voortgang. Dit overleg staat aanvankelijk onder leiding van de concerndirecteur Bedrijfsvoering en vanaf september van de directeur FIJ.

In juli en augustus is een wethouder ter zitting van de rechtbank aanwezig. Dit is niet gebruikelijk maar diende ook als onderstreping van de bestuurlijke urgentie.

BIJLAGE

Bijlage 1. Toetsingskader

Inleiding

Dit toetsingskader bevat een overzicht van de regels, normen, procedures en afspraken aan de hand waarvan wij tot een oordeel komen ten aanzien van het functioneren van de gemeentelijke organisatie in het dossier Binnenstad. Het kader betreft een opsomming van de regels, normen, procedures en afspraken die mogelijk van toepassing zijn bij het onderzoek. Wij gebruiken het toetsingskader om te kunnen beoordelen of door de organisatie is gehandeld in lijn met normen en regels zoals deze binnen de organisatie van kracht zijn. Dit betekent overigens niet dat we per afzonderlijke casus onderzoeken of exact in lijn is gehandeld met alle voorschriften en regels die gelden. Wel toetsen we eventuele patronen van handelen die we constateren binnen het dossier Binnenstad aan de normen zoals opgenomen in het toetsingskader.

Opbouw toetsingskader

Het toetsingskader bestaat zoals gezegd uit een overzicht van relevante regels, normen, procedures en afspraken. Deze hebben wij als volgt gecategoriseerd:

- VTH
- Bezwaar en beroep
- Wob- en Woo-verzoeken
- Klachten
- Omgang met veelvragers
- Servicenormen
- Integriteit

VTH

Om tot een oordeel te komen over het handelen van de gemeente op het gebied van VTH-taken, maken wij gebruik van onderstaande procedures en afspraken:

- Handhavingstrategie bestaande bouw gemeente Utrecht 2017
 - Effectdoelstelling: "De veiligheid en gezondheid van de gebruikers van deze bouwwerken, de mensen die zich in de directe omgeving daarvan bevinden is gewaarborgd."
 - Naleefdoelstelling: "Eigenaren zorgen dat de kwaliteit van hun woningen (inclusief installaties en binnenmilieu) voldoet aan het Bouwbesluit en de Welstandsnota."

Deze strategie geeft de bijzonderheden aan voor het domein van de bestaande bebouwde omgeving. Naast actief toezicht betreft dit vooral de aanpak van meldingen. Een melding van een externe constructeur ten aanzien van bovenstaande effectdoelstelling is het vertrekpunt geweest van het dossier Binnenstad. Dat gezegd hebbende doen wij **niet op casusniveau** een uitspraak over het al dan niet terecht ingrijpen/handelen van de gemeente. Wel toetsen wij eventuele patronen van handelen die wij constateren.

VTH heeft de eigen werkprocessen nog niet nader beschreven (deze worden in het kader van de Omgevingswet nu wel uitgewerkt).

Wij hebben tevens het document 'afspraken VTH' ontvangen, wat ziet op afspraken tussen VTH en FIJ/JZ als het gaat om bezwaar, beroep, financiële afspraken en onderlinge communicatie en gedrag. Echter, de opsteller, datering en status hiervan zijn ons niet duidelijk. Om die reden hebben we het document niet opgenomen in het toetsingskader.

Bezwaar en beroep

Om tot een oordeel te komen over het handelen van de gemeente op het gebied van bezwaar en beroep, maken wij gebruik van onderstaande wet- en regelgeving, procedures en afspraken:

- Verordening inzake de behandeling van bezwaar- en beroepschriften, gemeente Utrecht (maart 1994)
- Uitwerking reguliere bezwaarbehandeling, gemeente Utrecht (mei 2014)
- Ketenproces bezwaar en beroep, gemeente Utrecht (document ongedateerd)
- Ketenproces bezwaar behandelen, gemeente Utrecht (document ongedateerd)
- Ketenproces beroep behandelen, gemeente Utrecht (document ongedateerd)

De verordening beschrijft de procedures ten aanzien van het horen van belanghebbenden over ingekomen bezwaarschriften gericht tegen besluiten van het college. Het volgende document betreft het reguliere werkproces van FIJ/JZ bij het behandelen van bezwaarschriften. De documenten 'ketenproces' beschrijven de te doorlopen stappen in het geval van bezwaar- en beroepsprocedures.

In de gemeentelijke begroting 2022 zijn een aantal doelstellingen en indicatoren op het gebied van bedrijfsvoering/juridische zaken opgenomen. Deze zijn geen onderdeel van het toetsingskader, omdat ze geen richting geven aan het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag (wat is er gebeurd in het dossier Binnenstad, en hoe heeft dit kunnen gebeuren?). Bovendien gelden deze doelstellingen breder dan alleen het dossier Binnenstad en zullen dus in dit bredere kader moeten worden geëvalueerd.

Wob- en Woo-verzoeken

Om tot een oordeel te komen over het handelen van de gemeente op het gebied van de Wob en Woo, maken wij gebruik van onderstaande processen:

- Wob verzoek behandelen, gemeente Utrecht (document ongedateerd)
- Woo inzageverzoek behandelen, gemeente Utrecht (document ongedateerd)
- Woo inzageverzoek Niet Openbare Informatie (NOI) behandelen, gemeente Utrecht (document ongedateerd)

Klachten

Om tot een oordeel te komen over het handelen van de gemeente op het gebied van de afhandeling van klachten, maken wij gebruik van onderstaande normen:

- Servicenormen, gemeente Utrecht
(<https://pki.utrecht.nl/Loket/product/b1dc128205aa930ce30a1d158a1d0ceb>)
 - Klachten: "Wij nemen binnen 5 werkdagen contact met u op. Als u wilt, kunt u uw klacht mondeling uitleggen. Binnen 6 weken handelen wij uw klacht af. Dit kunnen we met maximaal 4 weken verlengen."

Omgang met veelvragers

Om tot een oordeel te komen over het handelen van de gemeente op het gebied van de omgang met veelvragers, maken wij gebruik van onderstaande procedures en afspraken:

- Notitie Omgang met veelvragende burgers, gemeente Utrecht (2012)
 - Bijlage 1: Handreiking medewerkers veelvragende burgers, gemeente Utrecht (2012)
 - Bijlage 2: Handreiking klachtencoördinatoren veelvragende burgers, gemeente Utrecht (2012)

Genoemde documenten zien op de omgang van de gemeente Utrecht met veelvragende burgers, d.w.z. burgers wiens communicatie met de gemeente in omvang en frequentie ondoelmatig groot is en wiens toon in de berichtgeving niet constructief is (uit de notitie: "de inhoud of de toon van mondelinge en schriftelijke berichten van de burger is bijvoorbeeld bizar, onbegrijpelijk, extreem of ongestructureerd."). Hoewel er in de aanpak een belangrijke rol is weggelegd voor de decentrale klachtencoördinatoren, ziet het beleid nadrukkelijk niet alleen op klachten, maar ook op andere gemeentelijke procedures (zoals aanvragen). Om deze reden zijn de opgestelde procedures en afspraken rondom veelvragers relevant voor het dossier Binnenstad.

De Veelvragersregeling 2022 is reeds vastgesteld in de Directieraad en het 20-beraad, maar nog niet door het college. Om deze reden maakt deze regeling *geen* deel uit van het toetsingskader; het was (en is) immers nog geen vigerend beleid. Desalniettemin geven wij ons rekenschap van de inhoud ervan. Indien relevant, zullen wij aanbevelingen doen om dit toekomstige veelvragersbeleid verder te versterken.

Servicenormen

Om tot een oordeel te komen over het handelen van de gemeente op het gebied van communicatie met inwoners, maken wij gebruik van onderstaande normen:

- Servicenormen, gemeente Utrecht (<https://www.utrecht.nl/over-deze-website/servicenormen/>)
 - Post: "Binnen 4 weken krijgt u een antwoord op uw brief."
 - Mail: "Als u ons een e-mail stuurt, krijgt u binnen 5 werkdagen antwoord. Alleen als dat niet mogelijk is, krijgt u een bericht waarin staat wie uw vraag wanneer zal beantwoorden."
 - Sociale media: "Uiterlijk binnen 1 werkdag krijgt u een reactie."

Gedrag

Om tot een oordeel te komen over het handelen van de gemeente op het gebied van professionele omgang met bevoegdheden maken wij gebruik van onderstaande norm zoals opgenomen in de gedragscode:

- Gedragscode Betrouwbaar werken voor Utrecht, gemeente Utrecht (document ongedateerd)
 - Omgaan met bevoegdheden. "Je gaat op professionele wijze om met jouw bevoegdheden, wat betekent dat je je aan de regels en procesafspraken houdt die horen bij de uitoefening van jouw taak."



Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl