

Grip op Handhaving in de gemeente Koggenland

Rekenkamercommissies Koggenland, Waterland en Wormerland

BMC | onderzoek

Rapport
november 2015
drs. R. Bruggeman
drs. J. Slooijer MSM
Projectnummer: 220133
Correspondentienummer: DH-0311-4660



INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Doel en focus van het onderzoek	1
1.3	Vraagstelling	2
1.4	Aanpak	3
1.5	Analyse en rapportage	4
1.6	Begeleiding	4
HOOFDSTUK 2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	5
2.1	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	5
2.2	Aanbevelingen	7
HOOFDSTUK 3	BELEIDS- EN HANDHAVINGSCYCLUS	9
3.1	Wet- en regelgeving	9
3.2	Landelijke ontwikkelingen	9
3.3	Ketenpartners	11
3.4	Big-8-cyclus	12
3.5	Beleidscyclus evenementen	14
HOOFDSTUK 4	DE TOEPASSING VAN DE BELEIDS- EN HANDHAVINGSCYCLUS	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Wabo	15
4.3	Evenementen	20
4.4	Twee evenementen nader beschouwd	21
4.5	Governance	23
HOOFDSTUK 5	GOOD PRACTICES	26
5.1	Koggenland, Waterland en Wormerland	26
5.2	Intergemeentelijke samenwerking	27

Hoofdstuk 1

Inleiding

Nederland kent een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving waaraan overheden moeten toetsen bij vergunningverlening. Om te borgen dat regels en vergunningen worden nageleefd is een adequate organisatie van de handhaving essentieel. Wanneer de handhaving niet adequaat georganiseerd is, ontstaat het risico dat vergunningen niet worden nageleefd of überhaupt niet worden aangevraagd, met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Controle op de naleving is dus nodig. Het uitgebreide stelsel van wet- en regelgeving heeft tot gevolg dat een effectieve handhaving alleen gerealiseerd wordt door het maken van keuzes, het stellen van prioriteiten en het samenwerken tussen handhavingsorganisaties, zoals gemeenten, regionale uitvoeringsdiensten, politie en brandweer.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Rekenkamercommissies van de gemeenten Koggenland, Waterland en Wormerland willen inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeenten praktisch uitvoering geven aan het handhavingsbeleid zoals geformuleerd in beleidsnota's en hoe de sturing en beheersing binnen dit proces plaatsvinden. Besloten is daarom om onderzoek te doen naar het handhavingsbeleid en de handhavingspraktijk in de drie gemeenten.

1.2 Doel en focus van het onderzoek

Doel van het onderzoek is inzicht te bieden in de opzet, de sturing, de middeleninzet, de organisatie, de uitvoering van het handhavingsbeleid, de beheersing, de bereikte resultaten, de verantwoording en het toezicht.

Behalve op een beschrijving van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, de ketenpartners en de beleids- en handhavingscyclus, gaat het onderzoek in op de vraag of de gemeente ten aanzien van de handhaving zo doelmatig en effectief mogelijk omgaat met de beperkte beschikbare middelen. Inwoners mogen van hun gemeente verwachten dat, ook als het gaat om handhaving, daaraan een zorgvuldig afwegings- en besluitvormingsproces voorafgaat en dat er op een transparante manier verantwoording wordt afgelegd. Het is de raad die uiteindelijk toezicht houdt op een juiste aanwending van de door de raad via de begroting ter beschikking gestelde financiën om afgesproken doelen te bereiken. Het onderzoek gaat in op de hiermee samenhangende componenten, te weten: sturing, beheersing, verantwoording en toezicht. Deze begrippen worden samengevat met de term governance.

Aangezien momenteel actueel is in hoeverre het gemeentelijke beleid ten aanzien van handhaving ook tot uitvoering komt als het gaat om evenementen, is besloten tot een verdieping door in elke gemeente twee evenementen in het bijzonder in het onderzoek te betrekken. Het gaat om de volgende elementen:

Naam gemeente	Evenement
Koggenland	Kermis De Goorn
	Wielerronde Obdam
Waterland	Kermis 2014
	Koperen Vis Live
Wormerland	Kermis Jisp 2014
	Wormer Live 2014

Het uitvoeren van een burgerpeiling valt buiten dit onderzoek. Ook zijn er geen personen die een vergunning hebben aangevraagd direct betrokken.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt:

Welke afwegingen worden er door de deelnemende gemeenten gemaakt om op voldoende doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering te geven aan de gemeentelijke handhaving tegen de achtergrond van de daarbij behorende beleidsdoelen en maatschappelijke risico's?

Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen, die leidend zijn geweest bij de uitvoering van het onderzoek:

Doeltreffendheid van beleid

1. Welke juridische (bestuursrechtelijke, strafrechtelijke), politieke, bestuurlijke, beleids- en organisatorische kaders¹ liggen ten grondslag aan het gemeentelijke handhavingsbeleid?
2. Wat zijn relevante ontwikkelingen (bijvoorbeeld technische, landelijke, regionale, lokale ontwikkelingen) op het gebied van handhaving?
3. Welke perspectieven bieden de ontwikkelingen onder vraag 2 voor de deelnemende gemeenten?
4. Worden er algemene doelstellingen en prioriteiten geformuleerd?
5. Wat is de kwaliteit van de formulering van deze doelstellingen en prioriteiten?
6. Wordt in deze doelstellingen en prioriteiten de samenhang met beleidsdoelen en maatschappelijke risico's gewaarborgd?
7. Welke good practices zijn er op het gebied van handhaving in andere gemeenten en zijn deze meegewogen bij de totstandkoming van het handhavingsbeleid?
8. Hoe worden de raden geïnformeerd over de resultaten en eventuele wijzigingen van het beleid (frequentie, indicatoren, et cetera)?
9. Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor verschillen tussen doel- en kaderstelling en de behaalde resultaten?
10. Wordt het beleid bijgestuurd indien blijkt dat de doelen en resultaten niet overeenkomen?

Doelmatigheid van de uitvoering

11. Zijn er beleidsdoelstellingen geformuleerd?
 - Hoe zijn deze vastgelegd?
 - Zijn de doelstellingen SMART geformuleerd?
12. Op welke wijze worden er prioriteiten gesteld?
 - Wordt hierbij gebruikgemaakt van een risicomatrix of ander instrument?
 - Vindt prioritering (periodiek) plaats?
 - Hoe wordt de frequentie en wijze van inspecteren bepaald?
13. Hoe wordt bepaald welk beleidsinstrument er wordt ingezet?
 - Wanneer is er sprake van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden?
 - Hanteert de gemeente 'lik-op-stukbeleid'?
14. Is er een jaarlijks uitvoeringsprogramma?
 - Uit welke elementen bestaat dit (doelstellingen, fte)?
15. In welke mate wordt er gebruikgemaakt van andere theoretische onderleggers voor handhaving (omgevingsanalyse, inspectiestrategie, interventiestrategie, risicomatrix)?

¹ Bijvoorbeeld wet- en regelgeving, beleid, vastgestelde doelstellingen, prestaties en kwaliteitsniveaus, et cetera

Handhaving in de praktijk

16. Welke beleidsprestaties worden er geleverd?
 - Welke beleidsinstrumenten worden daadwerkelijk ingezet?
 - Welke sancties zijn toegepast?
17. Worden de gestelde doelstellingen behaald (kwaliteitsniveau)?
18. In welke mate en op welke wijze krijgt handhaving binnen de deelnemende gemeenten vorm?
 - Wordt er aan elkaar gerapporteerd?
 - Is er sprake van een 'oog-en-oorfunctie'?
 - Is er sprake van gezamenlijke activiteiten (bijvoorbeeld controles)?
19. Is er bij de betrokken handhavingspartijen inzicht in de mate van naleving en ingezette instrumenten?
 - Hoe wordt dit geregistreerd?
 - Op welke wijze wordt hierover gerapporteerd?
20. Hoe is het feitelijke nalevingsgedrag 'in het veld'?
 - Hoeveel overtredingen zijn in de afgelopen twee jaren geconstateerd?
 - Is het gewenste nalevingsniveau gerealiseerd?
 - Worden Plan, Do, Check en Act doorlopen?

1.4 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentenstudie, het opvragen van gegevens bij de uitvoerende regionale diensten, het afnemen van interviews en een casestudy naar evenementen.

Documentenstudie

Door de gemeentelijke organisaties zijn relevante documenten, zoals beleidsnota's, verordeningen en beleidsregels, jaarverslagen en dergelijke ter beschikking gesteld. Door deze te bestuderen is een beeld verkregen van hoe de gemeenten de beleids- en handhavingscyclus hebben ingericht.

Opvragen gegevens bij de regionale uitvoeringsdiensten

Omgevingsdienst IJmond voert werkzaamheden uit voor de gemeenten Waterland en Wormerland. De gemeente Koggenland is aangesloten bij de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord. Per brief zijn aan deze organisaties een aantal vragen gesteld over de geleverde diensten en over de samenwerking met de gemeente(n). De tekst van de brief is als bijlage opgenomen.

Interviews

Na de documentenstudie zijn er interviews gehouden met de verantwoordelijk portefeuillehouder(s) in het college van burgemeester en wethouders en betrokken ambtenaren. Tevens is in elk van de drie gemeenten gesproken met een aantal raadsleden. Voorafgaand aan de interviews is ter voorbereiding een interviewprotocol toegezonden. Na het gesprek is er een gespreksverslag opgesteld en voor eventueel commentaar naar de geïnterviewden gestuurd.

Casestudy

Aan de drie gemeenten is in de vorm van een in te vullen matrix de vraag voorgelegd welke evenementen er in het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden.

Daarna zijn er per gemeente twee evenementen geselecteerd om nader te onderzoeken aan de hand van de volgende criteria:

- Er is sprake van een relatief omvangrijk evenement met veel bezoekers.
- Er zijn meerdere instanties betrokken bij de vergunningverlening, gelet op mogelijke risico's.
- Er zijn bijzondere voorwaarden aan de vergunningverlening verbonden, bijvoorbeeld in verband met verwachte geluidsoverlast.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode medio april tot en met medio september 2015.

1.5 Analyse en rapportage

Voor de uitvoering van het onderzoek is een normenkader gehanteerd, dat als bijlage bij dit rapport is gevoegd.

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen op basis van het onderzoek. U kunt dit ook als een samenvatting lezen.

Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de reguliere beleids- en handhavingscyclus, de wetgeving waarop die zijn gebaseerd en de betrokken ketenpartners.

In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven door de praktijk te toetsen aan de wettelijke normen en de normen die de gemeenten zelf hebben vastgesteld.

Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van good practices als uitkomst van een onderlinge vergelijking tussen de drie gemeenten en overige voorbeelden in het land.

Als bijlagen zijn documenten toegevoegd waarnaar in de tekst wordt verwezen.

1.6 Begeleiding

Gedurende het onderzoek heeft er overleg en afstemming plaatsgevonden met de Rekenkamercommissies van de drie gemeenten: op 13 april, 2 juli, 27 augustus, 17 september 2015.

Hoofdstuk 2

Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport wordt verslag gedaan van het rekenkameronderzoek naar de opzet, de sturing, de middeleninzet, de organisatie, de uitvoering van het handhavingsbeleid, de beheersing, de bereikte resultaten, de verantwoording en het toezicht.

In dit hoofdstuk zijn op basis van de verkregen informatie en de analyse conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. In paragraaf 2.1 vindt de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag plaats. Tot slot worden in paragraaf 2.2 de aanbevelingen gegeven.

2.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Welke afwegingen worden er door de gemeente Koggenland gemaakt om op voldoende doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering te geven aan de gemeentelijke handhaving tegen de achtergrond van de daarbij behorende beleidsdoelen en maatschappelijke risico's?

De gemeente Koggenland heeft een integrale handhavingsnota 2014, waarin de uitgangspunten, prioriteiten en het ambitieniveau van handhaving zijn vastgelegd. Daarnaast zijn de kaders aangegeven waarbinnen en de manier waarop de gemeente de handhaving oppakt. De uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken is ook beschreven in het uitvoeringsprogramma 2015. Bepaald is dat de frequentie van het toezicht afhankelijk is van de uitkomsten van de probleem- en risicoanalyse en het naleefgedrag. De toezichtfrequentie voor nieuwbouw is gebaseerd op vooraf vastgestelde protocollen en is niet afhankelijk van de persoon die toezicht houdt. Eenmaal per maand vindt een algemene controle plaats en wordt gekeken naar illegale activiteiten en worden klachten beoordeeld.

In de praktijk is het aantal controles dat wordt uitgevoerd afhankelijk van de beschikbare personeelsformatie bij de gemeente. Er is een sanctiestrategie die beschrijft in een stappenplan hoe en op welke wijze de gemeente optreedt bij een geconstateerde overtreding. Waar de grens ligt tussen zacht (meer overleg en langere begunstigingstermijnen) en hard (na eerste hercontrole direct een vooraankondiging en korte begunstigingstermijnen) is niet aangegeven. De gemeente kan ook andere instrumenten inzetten, zoals complimenteren, subsidiëren, voorlichten en communiceren.

De gedoogstrategie beschrijft wanneer en onder welke voorwaarden de gemeente niet optreedt tegen geconstateerde overtredingen. In beginsel wordt alleen gedoogd in overmacht- en overgangssituaties. In 2014 zijn twee gedoogbeschikkingen afgegeven voor dergelijke situaties. Bij overtredingen van kernvoorschriften wordt in beginsel zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk opgetreden. Wat kernvoorschriften zijn is niet omschreven. De gemeente is van oordeel dat het te ver voert om dat te benoemen voor alle wetgeving.

Hoewel in de integrale handhavingsnota 2014 doelstellingen en indicatoren zijn benoemd, wordt niet gerapporteerd over de effecten van de uitvoering. Dit betekent dat er geen evaluatie plaatsvindt met eventueel bijstellingen voor het volgende jaar.

Daarnaast kent de gemeente nog beleidsnotities op het vlak van permanente bewoning van recreatiewoningen, illegaal gebruik van gemeentegrond en probleemerven (tegengaan van

verrommeling). Deze notities beschrijven waarom en de wijze waarop de gemeente de geconstateerde overtredingen wil wegnemen.

Op het vlak van milieu is een groot deel van de toezicht- en handhavingstaken verplicht overgeheveld naar de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN). Op dit moment is de RUD NHN bezig met het opzetten van een regionale VTH-strategie. De regionale VTH-strategie formuleert uitgangspunten die bij de uitvoering van de VTH-taken door de RUD NHN leidend zijn.

Er bestaat een wisselend beeld bij raadsleden van de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd en de behoefte van de gemeenteraad aan informatie. Aan de ene kant is er het beeld dat de gemeenteraad achteraf over de uitvoering wordt geïnformeerd aan de hand van het jaarverslag. Aan de andere kant kent de gemeenteraad geen gemeentelijke jaarrapportages waarin is beschreven wat er op het vlak van toezicht en handhaving is uitgevoerd. Er wordt niet periodiek een lijst met zaken die spelen aan de raad aangeboden.

Wat betreft de evenementen die in de gemeente jaarlijks plaatsvinden, maakt de gemeente onderscheid tussen melding, kleine, reguliere en aandachtsevenementen en risico. Dit is vastgelegd in het evenementenbeleid, waarover de gemeenteraad is geïnformeerd. Voor de aandachtsevenementen wordt een risicoscan gemaakt door de gemeente. Bij overtreding van de vergunningsvoorschriften wordt de vergunning ingetrokken en dient er opnieuw een vergunning te worden aangevraagd. Na afloop van een aandachtsevenement vindt een evaluatie plaats. Daarvan wordt indien er verbeterpunten zijn een verslag gemaakt. De indruk bestaat bij de gemeentelijke organisatie dat de gemeenteraad met name geïnteresseerd is als men wordt geconfronteerd met concrete zaken.

Uit een nader onderzoek van twee evenementen blijkt dat de dossiers bij de gemeente niet alle documenten bevatten van het proces van aanvraag tot en met evaluatie, zodat informatie over het procesverloop niet voorhanden is. In beide dossiers is bijvoorbeeld geen document aangetroffen waaruit blijkt dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden. De gemeentelijke organisatie is van mening dat een evaluatie niet nodig is, omdat het reguliere evenementen zijn.

Wat betreft de governance moet geconstateerd worden dat de gemeenteraad formeel niet in de gelegenheid is vooraf te sturen door kaders te stellen, aangezien de nota's worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders (Wabo) respectievelijk de burgemeester (evenementen). Er bestaat eveneens geen mogelijkheid om tussentijds bij te sturen, aangezien alleen jaarverslagen worden opgesteld, die aan de gemeenteraad worden aangeboden ter informatie. De gemeente heeft de wijze waarop de processen worden beheerst goed beschreven. Niet duidelijk is in hoeverre er naar aanleiding van de uitvoering bijstellingen van het beleid plaatsvinden. Verantwoording aan de gemeenteraad vindt plaats aan de hand van een gecombineerd jaarverslag over het afgelopen jaar en een uitvoeringsprogramma voor het huidige en het komende jaar. Het externe toezicht is uitgeoefend door de provincie Noord-Holland. Het eindoordeel ten aanzien van toezicht en handhaving omgevingsrecht is adequaat met de opmerking dat op enkele punten verbeteringen mogelijk zijn.

2.2 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders het volgende te verzoeken:

1. Integreer de bestaande notities ten aanzien van handhaving op deelterreinen met de integrale handhavingsnota.

Om zoveel mogelijk te handhaven vanuit eenzelfde visie met bijbehorende strategieën, is het gewenst bij de eerstvolgende aanpassing van de integrale handhavingsnota 2014 de bestaande notities ten aanzien van handhaving op deelterreinen daarmee te integreren. Dat schept niet alleen duidelijkheid naar de inwoners en de gemeenteraad, maar ook naar de betrokken medewerkers en diensten. Daarmee wordt tevens de efficiëntie bevorderd.

2. Varieer voldoende tussen de handhavinginstrumenten zodat er een goede balans ontstaat tussen zacht (meer overleg en langere begunstigingstermijnen) en hard (na eerste hercontrole direct een vooraankondiging en korte begunstigingstermijnen).

Uit de interviews is het beeld naar voren gekomen dat prioriteit wordt gegeven aan harde handhavinginstrumenten. De gemeente kan ook andere instrumenten inzetten, zoals complimenteren, subsidiëren, voorlichten en communiceren. Dit vanuit de overweging dat het niet alleen de gemeente is die zich verantwoordelijk stelt voor handhaving, maar dat dit een gedeeld belang is met de samenleving en zij die daarin acteren. Dat vraagt van de medewerkers wellicht andere vaardigheden om tot medewerking te bewegen om zich te houden aan regels en voorschriften. Daarop kan ook getraind worden, bijvoorbeeld in mediationvaardigheden.

3. Analyseer in hoeverre de organisatie is toegerust op haar taakuitvoering door middel van een strategische personeelsplanning.

De gemeente Koggenland kent voor de uitvoering van de VTH-taken een beperkte formatie. Of de organisatie voldoende is toegerust op haar taken, kan uit dit onderzoek niet worden opgemaakt en maakt ook geen onderdeel uit van dit onderzoek. Er zijn landelijk echter allerlei ontwikkelingen gaande (privatisering kwaliteitsborging bouwtoets, Wet VTH met een verplichting om als gemeente de kwaliteit van de taken te borgen, en de omgevingswet) waardoor het aan te raden is om als gemeente tijdig hiervan de gevolgen in beeld te krijgen en te kunnen inspelen op de naderende veranderingen.

4. Evalueer en rapporteer periodiek over de uitvoering en de effecten van handhaving.

Juist omdat ten aanzien van de toepassing van de verschillende strategieën in de praktijk er een eigen beslissruimte is, is het van belang om de dossiers (zoals ten aanzien van de evenementen) op orde te hebben en periodiek te evalueren. Dit versterkt het lerend vermogen van de gemeente, zodat de strategieën nog effectiever kunnen worden ingezet. Het is van belang dit minimaal eens per jaar en op een gestructureerde manier te doen en hiervan rapportages te maken, zodat desgewenst het beleid kan worden bijgesteld.

5. Zorg voor een jaarlijkse verantwoordingsrapportage aan de gemeenteraad ten behoeve van zijn controlerende taak.

Deze aanbeveling sluit aan bij de vorige aanbeveling. De jaarrapportage is voor de gemeenteraad het document om invulling te geven aan haar controlerende taak die in het kader van het interbestuurlijk toezicht ook aan de gemeenteraad is toebedeeld. Om deze

toezichhoudende taak te kunnen vervullen dient de gemeenteraad adequaat geïnformeerd te worden via jaarrapportages waaruit opgemaakt kan worden of de ambities en doelen die beschreven staan in het beleidskader worden gehaald en of de activiteiten die in het jaarprogramma staan beschreven ook worden uitgevoerd. De betrokkenheid van de raad bij toezicht en handhaving wordt hiermee ook vergroot.

6. Rapporteer over de uitvoering van de aanbevelingen aan de gemeenteraad over zes maanden.

In het belang van de doorwerking van de aanbevelingen waartoe de gemeenteraad besluit, verdient het aanbeveling dat het college van burgemeester en wethouders over een periode van zes maanden over de stand van uitvoering rapporteert aan de gemeenteraad. Dat kan via een afzonderlijke rapportage dan wel als onderdeel van de planning & control-cyclus.

Hoofdstuk 3

Beleids- en handhavingscyclus

3.1 Wet- en regelgeving

Om te borgen dat regels en vergunningen worden nageleefd is een adequate organisatie van de handhaving essentieel. Wanneer de handhaving niet adequaat georganiseerd is, ontstaat het risico dat vergunningen niet worden nageleefd of überhaupt worden aangevraagd, met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Controle op de naleving is dus nodig. Dit heeft geleid tot een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving op zowel landelijk als lokaal niveau.

Landelijk is op het vlak van de fysieke leefomgeving de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het meest relevant. Doel van de Wabo is om te komen tot integratie van vergunningen op het terrein van bouwen, ruimte en milieu tot één omgevingsvergunning en daarmee eveneens te komen tot één handhavende instantie. Op het gebied van toezicht en handhaving zijn vooral het uit de Wabo voortkomende Besluit omgevingsrecht (Bor) en de kwaliteitscriteria 2.1 van belang. In het Bor zijn de processen beschreven die gemeenten moeten inrichten om ervoor te zorgen dat het toezicht en de handhaving structureel in de organisatie zijn geborgd. In de kwaliteitscriteria 2.1 zijn deze processen nader uitgewerkt en zijn tevens eisen gesteld aan de formatie. In het kopje 'Wet VTH' wordt hier nader op ingegaan.

Lokaal zie je op het vlak van de fysieke leefomgeving een vertaling van hetgeen in het Bor is bepaald. Dit komt tot uiting in handhavingsbeleidsplannen en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. Daarnaast zie je dat gemeenten voor onderwerpen die in die gemeente bijzondere aandacht hebben nog aparte beleidsregels opstellen. In deze beleidsregels wordt beschreven hoe de gemeente ten aanzien van de specifieke problematiek optreedt. De permanente bewoning van recreatiewoningen is hiervan een voorbeeld.

Op het vlak van evenementen is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) het kader voor het verlenen van vergunningen. De in de APV genoemde bepalingen zijn vervolgens uitgewerkt in beleidsnota's waarin de voorwaarden voor het verlenen van vergunningen zijn opgenomen. Toezicht en handhaving van evenementen kent geen landelijke kwaliteitscriteria zoals opgenomen in het Bor of de kwaliteitscriteria 2.1. De wijze waarop dit is georganiseerd is dus aan de gemeenten zelf.

Aan de hand van het normenkader zijn per gemeente de verschillende documenten beschreven die ingaan op de uitvoering van toezicht en handhaving. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan.

Het uitgebreide stelsel van wet- en regelgeving heeft tot gevolg dat een effectieve handhaving alleen gerealiseerd wordt door het maken van keuzes, het stellen van prioriteiten en het samenwerken tussen handhavingsorganisaties zoals gemeenten, regionale uitvoeringsdiensten, politie en brandweer.

3.2 Landelijke ontwikkelingen

Vergunningverlening, toezicht en handhaving worden steeds meer gevormd door landelijke ontwikkelingen, afspraken en eisen. De tijd dat gemeenten geheel autonoom konden bepalen hoe zij deze taken vormgeven ligt achter ons. De reden hiervan is het gevoel in de maatschappij en de politiek dat de uitvoering hiervan soms tekortschiet.

Rampzalige gebeurtenissen, zoals in Enschede en Volendam (milieu en bouw) en Haaksbergen (APV/evenementen), versterken dit beeld. Binnen de taakvelden vergunningverlening en handhaving spelen momenteel dan ook verschillende ingrijpende beleidsontwikkelingen, waarop hieronder kort wordt ingegaan.

Regionale uitvoeringsdiensten

De gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken op het beleidsterrein milieu zijn ondergebracht bij 29 zogenoemde regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). De RUD's zijn in het leven geroepen om de kwaliteit van de toezichts- en handhavingstaken te vergroten en de kwetsbaarheid te verminderen door bundeling van taken en formatie van gemeenten en provincie. In paragraaf 3.3, over de ketenpartners, zal op de RUD's worden teruggekomen.

Wet VTH

De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) wordt wettelijk verankerd in de zogenoemde Wet VTH. Deze wet schrijft voor dat gemeenten een verordening gaan opstellen waarin de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken is beschreven. Vertrekpunt voor het bepalen van de kwaliteit zijn de kwaliteitscriteria 2.1, die tot doel hebben de kwaliteit van de VTH-taken te bevorderen en te borgen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (IPO) een modelverordening opgesteld die door gemeenteraden als basis kan worden gebruikt voor een eigen verordening. Deze verordeningen moeten naar verwachting uiterlijk 1 juli 2016 door de gemeenten zijn vastgesteld. Uiteindelijk zal het college van burgemeester en wethouders over de uitvoering van de verordening verantwoording moeten afleggen aan de gemeenteraad.

Private kwaliteitsborging

Vanwege de toenemende complexiteit in de bouw en onduidelijkheden over verantwoordelijkheden binnen de bouw wordt al jarenlang gediscussieerd over het aanpassen van het systeem van kwaliteitsbewaking in de bouw. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen waarmee de ministerraad heeft ingestemd. Het is de bedoeling dat bij het afgeven van een vergunning voor nieuwbouw of seriematige verbouw (later ook meer complexe bouwwerken) de gemeente niet meer de bouwtechnische aspecten van een aanvraag beoordeelt en dat een gemeente tijdens de bouw ook geen controles meer uitvoert. Er komt een systeem waarbij de bewaking van de kwaliteit van nieuwbouw bij de marktpartijen komt te liggen. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor het afgeven van een omgevingsvergunning, onderdeel bouw, en het toetsen aan welstandseisen, bestemmingsplannen en de veiligheid voor de omgeving. De gemeente zal ook controleren of de aannemer werkt met een goedgekeurde methode voor kwaliteitsbewaking. Daarnaast blijft de gemeente ook verantwoordelijk voor het toezicht op bestaande bouw, illegale bouw en het gebruik van bestaande bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Landelijke handhavingsstrategie

Het doel van de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) is dat gemeenten, omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en OM op afgestemde wijze en zo nodig samen uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.

Een belangrijke reden voor de LHS is dat een landelijke toepassing ervan een gelijk speelveld voor bedrijven bevordert. Een andere reden is dat interventies proportioneel worden bepaald door de (mogelijke) gevolgen van de overtreding te relateren aan het gedrag van de overtreder. Dit versterkt het appèl op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven en werkt afschrikkend voor wie calculerend handelt en/of regels bewust en structureel niet naleeft, voor eigen gewin.

Evenementen

Evenementen zijn jarenlang geen onderwerp van discussie geweest. Gemeenten zijn zich steeds professioneler gaan opstellen door het opstellen van evenementenbeleid en het aanpassen van voorschriften. Het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen heeft echter de (politiek-bestuurlijke) focus op evenementen gelegd. Naar aanleiding van het ongeluk in Haaksbergen heeft de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek uitgevoerd. De Onderzoeksraad is van mening dat veel Nederlandse gemeenten de evenementenvergunning als instrument beter kunnen benutten door vergunningverlening in te richten als een veiligheidskritisch proces. De Raad ziet hier uitdrukkelijk een rol voor de burgemeester als bestuurlijk eigenaar van de evenementenvergunning en het daarbij behorende proces. Door daarnaast de vergunningverlenende ambtenaren te professionaliseren kunnen de mensen die gezamenlijk de veiligheid bij evenementen bepalen beter hun rol vervullen. Vergunningverlening is mensenwerk dat maatwerk vraagt. Daarom is het vooral belangrijk de omstandigheden te scheppen waarin de mensen zo goed mogelijk hun werk kunnen doen. Naar het oordeel van de Onderzoeksraad biedt de bestaande wet- en regelgeving daarvoor voldoende ruimte.

3.3 Ketenpartners

Het houden van toezicht en handhaving is, afhankelijk van de aard van datgene waarop toezicht gehouden wordt, belegd bij diverse organisaties. In de paragrafen hierboven is reeds meermalen het belang van samenwerking met andere partners genoemd. Bij de uitvoering van de Wabo en het houden van toezicht en handhaving bij evenementen zijn de volgende partners van belang:

Regionale uitvoeringsdiensten

Alle gemeenten en provincies hebben een deel van haar Wabo-taken overgedragen aan de RUD's. Deze taken worden de zogenoemde basistaken genoemd en bestaan grof gezegd uit de milieutaken. De gemeente Koggenland heeft al haar basistaken overgedragen aan de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord. De gemeente Waterland heeft wel milieutaken overgedragen aan de Omgevingsdienst IJmond maar nog niet alle basistaken. Een voorstel om dat wel te doen is in voorbereiding. De gemeente Wormerland heeft al haar toezichtstaken (dus naast milieu ook bouwen en toezicht op evenementen) uitbesteed aan de Omgevingsdienst IJmond.

Veiligheidsregio's

In een Veiligheidsregio wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, Geneeskundige Hulpverlening en handhaving van de openbare orde en veiligheid. De Veiligheidsregio wordt door de gemeenten Koggenland en Waterland ingeschakeld voor het houden van toezicht op brandpreventie en het adviseren bij evenementen. In Waterland geschiedt het toezicht op evenementen op verzoek eveneens door de Veiligheidsregio. De gemeente Wormerland maakt voor deze aspecten geen gebruik van de diensten van de Veiligheidsregio.

Politie en justitie

Overtredingen van de Wabo (zoals het niet naleven van voorschriften of het zonder vergunning ontplooiën van activiteiten) of de APV worden door gemeenten over het algemeen bestuursrechtelijk (via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom of intrekking van de vergunning) gesanctioneerd. Het kan echter beleid zijn dat in sommige gevallen eveneens strafrechtelijk (via een proces-verbaal) wordt opgetreden. Dit kan gebeuren door de Bijzondere opsporingsambtenaren van de gemeente of, meestal in het geval van overtredingen van de openbare orde, door de politie. Bij strafrechtelijk optreden is afstemming met het OM over het vervolg raadzaam.

Provincie

Het interbestuurlijk toezicht is per 1 oktober 2012 herijkt met de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht. De wet vereenvoudigt het stelsel van bestuurlijk toezicht. De controlerende rol op lokaal niveau komt met name de gemeenteraad toe. Daarvoor moet de verantwoording aan de gemeenteraad zo veel mogelijk transparant en openbaar zijn. Uitgangspunt is dat de provincie in principe de enige verticale toezichthouder is ten aanzien van de gemeente. Ter uitvoering van deze taak heeft de provincie Noord-Holland de Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Holland vastgesteld. Ten aanzien van toezicht en handhaving omgevingsrecht beoordeelt de provincie of de processen zodanig zijn ingericht dat de taken adequaat uitgevoerd kunnen worden. Met name wordt er getoetst aan de BIG-8-cyclus.

3.4 Big-8-cyclus

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven staat de wijze waarop de Wabo moet worden toegepast onder meer beschreven in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In het Bor staan minimumeisen waaraan elke organisatie die zich bezighoudt met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op grond van de Wabo moet voldoen. Deze eisen hebben tot doel de uitvoering van de VTH-taken op adequate, herkenbare en structurele wijze te laten verlopen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een model waarmee een logische aaneenschakeling tot stand wordt gebracht van diverse bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen. Dit procesmodel is, naar zijn vorm, bekend geworden onder de benaming 'Big-8'.



Aan de hand van de Big-8 zijn de volgende stappen in het beleidsproces te onderscheiden:

1. Rapportage en Evaluatie
2. Strategisch Beleidskader
3. Operationeel Beleidskader
4. Planning en Control
5. Vorbereiden
6. Uitvoeren
7. Monitoren

Strategisch beleidskader

In het strategisch beleidskader van de gemeente zijn onder meer de doelen, strategieën en afspraken over samenwerking beschreven. Tevens is daarin een probleem- en risicoanalyse opgenomen, die als uitgangspunt wordt gebruikt voor het stellen van prioriteiten in de uitvoering van de werkzaamheden.

In een risicoanalyse is beschreven welke risicovolle activiteiten er in de gemeente plaatsvinden en is inzichtelijk gemaakt welke problemen zich kunnen voordoen, hoe ernstig deze problemen zijn en hoe groot het risico is dat ze zich zullen voordoen. Dit leidt vervolgens tot een onderverdeling in hoge, gemiddelde en lage prioriteiten. De hoogte van de prioriteit bepaalt de mate van intensiteit van het toezicht. Het strategisch beleidskader (i.c. het beleidsplan) wordt door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en aan de gemeenteraad kenbaar gemaakt.

Operationeel beleidskader: het uitvoeringsprogramma

Gemeenten dienen te handelen op grond van een jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen uitvoeringsprogramma, dat eveneens aan de gemeenteraad kenbaar wordt gemaakt. In het uitvoeringsprogramma worden de doelstellingen en prioriteiten verder uitgewerkt en worden de concrete activiteiten benoemd die in het betreffende jaar worden uitgevoerd, inclusief de capaciteit die daarbij hoort.

Vorbereiden en uitvoeren: de uitvoeringsorganisatie

De gemeente dient de organisatie zodanig in te richten dat een adequate en effectieve uitvoering van de VTH-taken gewaarborgd is. Hiervoor is/zijn ten minste geborgd:

- personeelsformatie, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- scheiding ten aanzien van vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau;
- roulatiesysteem met betrekking tot inrichtingen;
- bereikbaarheid buiten kantooruren;
- werkprocessen, procedures ten aanzien van de uitvoering van de vergunningverlenings- en handhavingstaken en toezien op het werken conform de vastgestelde processen;
- financiële middelen.

Monitoring

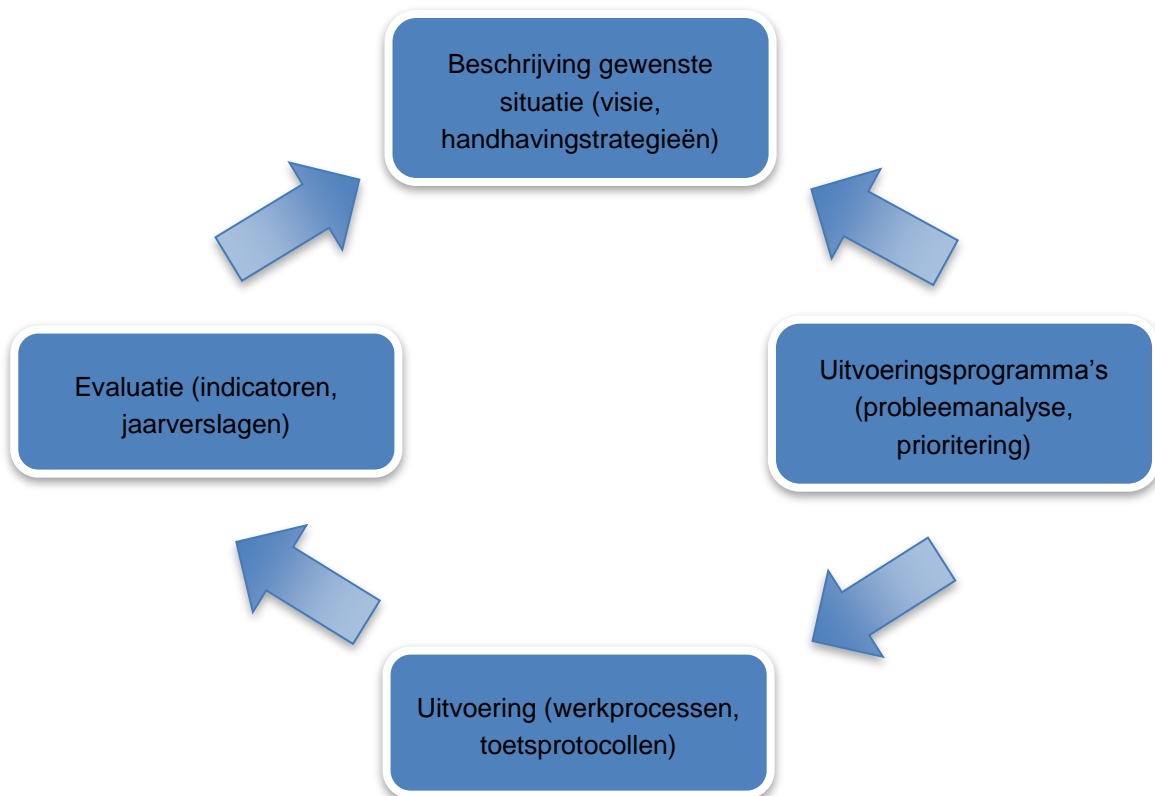
De gemeente handelt op grond van een systematiek van monitoring van de processen en de resultaten en effecten hiervan. Hiermee wordt bepaald of de doelstellingen worden behaald en vindt bijstelling van doelen en prioriteitstelling plaats. Voor het monitoren van het effect van toezicht en handhaving zijn indicatoren ontwikkeld. Deze indicatoren sluiten aan bij de meetbare doelstellingen en geven een beeld van de mate waarin de doelstellingen behaald worden.

Rapportage en Evaluatie

Voor het intern en extern afleggen van verantwoording wordt een rapportage opgesteld met daarin de resultaten van de monitoring en de doelstellingen vergunningverlening en handhaving. Tevens wordt hierin beschreven in hoeverre de samenwerkingsafspraken met externe partners zijn nagekomen en wordt geëvalueerd in hoeverre de resultaten dienen te leiden tot verbeteringen/aanpassingen in de uitvoeringspraktijk. De verantwoordingsgegevens worden bestuurlijk vastgesteld, zodat het bestuur bepaalt of de relatie met de bestuurlijk vastgelegde wenselijke situatie aanwezig is. Deze aanpassingen worden vervolgens opgenomen in het uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar.

3.5 Beleidscyclus evenementen

De Big-8 richt zich met name op de beleidscyclus die wordt toegepast voor de uitvoering van de Wabo. In dit onderzoek richten we ons ook op de uitvoering van het toezicht en de handhaving bij evenementen. Hiervoor hanteren we het onderstaande, meer algemene model, waarin de in paragraaf 4.3 genoemde elementen eveneens terugkomen.



Hoofdstuk 4

De toepassing van de beleids- en handhavingscyclus

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de gemeenten de in de paragrafen 3.4 en 3.5 beschreven beleidscycli toepassen bij de uitvoering van toezicht en handhaving. Als leidraad wordt hierbij uitgegaan van de onderzoeksvragen zoals die in de onderzoeksopzet zijn geformuleerd.

4.2 Wabo

Strategisch beleidskader

In het collegeprogramma 2014-2018 van de gemeente Koggenland zijn ten aanzien van toezicht en handhaving geen doelstellingen bepaald. Wel wordt in het programma gerefereerd aan het beleid rondom permanente bewoning van recreatiewoningen, waarbij is aangegeven dat het doel is om de permanente bewoning op deze terreinen te beëindigen.

De gemeente Koggenland heeft een integrale handhavingsnota 2014, die betrekking heeft op de taakvelden milieu, preventie, bouwen, ruimtelijke ordening en openbare orde en veiligheid. Met de nota worden de uitgangspunten, prioriteiten en het ambitieniveau van handhaving vastgelegd. Daarnaast worden de kaders aangegeven waarbinnen en de manier waarop de gemeente de handhaving oppakt. Het plan vormt de basis voor het integrale uitvoeringsprogramma.

In de integrale handhavingsnota zijn doelen geformuleerd en prioriteiten bepaald aan de hand van een probleemanalyse en een risicomatrix en de ervaringen van het voorgaande jaar, die zijn beschreven in het jaarverslag. De doelen richten zich op de verschillende taakvelden zoals hierboven beschreven en zijn SMART geformuleerd, waarbij indicatoren zijn beschreven die als maatstaf dienen voor het al dan niet behalen van de doelstelling. Een voorbeeld hiervan is hieronder opgenomen:

Doel	Alle ingediende gegevens met betrekking tot bouw en sloop vóór en tijdens de bouw controleren overeenkomstig het kwaliteitszorgsysteem en collectieve toetsingsniveau (zie matrix)
Indicator	<ul style="list-style-type: none"> • Alle controlebezoeken (toezicht tijdens bouw, sloop en gebruik) via het programma MoHIs op de iPad verwerken in Squit XO • Het aantal gevallen bouwen/slopen zonder vergunning monitoren

Naast de integrale handhavingsnota kent de gemeente nog beleidsnotities op het vlak van permanente bewoning van recreatiewoningen, illegaal gebruik gemeentegrond en probleemerven (verrommeling). Deze notities beschrijven waarom en de wijze waarop de gemeenten de geconstateerde overtredingen wil wegnemen. De gemeente kent daarnaast nog een integraal veiligheidsplan. Dit plan richt zich primair op het bevorderen van de veiligheid vanuit de optiek van de openbare orde en valt buiten de scope van dit onderzoek.

Op het vlak van milieu is een groot deel van de toezicht- en handhavingstaken verplicht overgeheveld naar de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN). Deze dienst is bezig met het opstellen van een regionale VTH-strategie. Wel is door deze dienst een Werkprogramma 2015 opgesteld. Bij de uitvoering wordt hier nader op ingegaan.

Operationeel beleidskader

De uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken is beschreven in zowel de integrale handhavingsnota 2014 als het uitvoeringsprogramma 2014. Er is een uitvoeringsprogramma voor 2015 opgesteld.

In het uitvoeringsprogramma 2014 is beschreven welke acties er in het betreffende jaar op het programma stonden. Opvallend is dat niet bij alle taakvelden is ingevuld hoeveel acties er ondernomen worden. De reden hiervan is niet duidelijk.

In de integrale handhavingsnota is bepaald met welke frequentie en op welke wijze het toezicht plaatsvindt. De frequentie is afhankelijk van de uitkomsten van de probleem- en risicoanalyse en het naleefgedrag. Met dit laatste wordt bedoeld dat bedrijven waarvan bekend is dat zij de regels consequent goed naleven minder vaak gecontroleerd worden dan bedrijven die dat niet doen. Dit betreft met name de milieuaspecten. De wijze waarop het toezicht plaatsvindt is beschreven in de zogenoemde handhavingsstrategie. Deze strategie bestaat uit de nalevingstrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie, de gedoogstrategie en de communicatiestrategie.

In de naleefstrategie wordt beschreven wat er nodig is om een goed naleefgedrag te realiseren.

De toezichtstrategie gaat in op de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Uitgangspunt hierbij is dat het toezicht in alle fasen van een ontwikkeling (initiatief, ontwikkel, beheer en nazorg) plaatsvindt. Tevens wordt in de toezichtstrategie ingegaan op het integrale karakter ervan. Dit komt tot uiting in onderstaande tabel:

Situatie	Wijze van toezicht	Integraliteit
Enkelvoudige vergunning	Toezicht door het taakveld	Signaleren voor elkaar
Meervoudig reguliere vergunning	Toezicht door één toezichthouder	Controleren voor elkaar
Meervoudig uitgebreide vergunning	Gecoördineerd toezicht met meerdere toezichthouders	Controleren met elkaar

Het toezicht is gebaseerd op de prioritering zoals opgenomen in het handhavingsbeleidsplan. De toezichtfrequentie voor nieuwbouw vloeit voort uit het toetsprotocol van de vereniging bouw- en woningtoezicht. Dit protocol is ingevoerd in een iPad die tijdens de controles wordt meegenomen. De bevindingen en de gemaakte afspraken worden direct in de iPad opgenomen, waardoor er een actueel beeld van de controles is en bij afwezigheid direct duidelijkheid bestaat bij een collega over de stand van zaken. De wijze van het houden van controles is gebaseerd op vooraf vastgestelde protocollen en is niet afhankelijk van de persoon.

Naast de reguliere controles op nieuwbouw vindt er eenmaal per maand een algemene controle plaats met een collega van milieu. Hierbij wordt gekeken naar illegale activiteiten en/of worden klachten beoordeeld. Ook wordt, indien het wordt geconstateerd, gezien hoe het zit met vergunningsvrije activiteiten. Als de indruk bij de controlerende ambtenaren bestaat dat regels worden overtreden, wordt hierop actie ondernomen.

Het aantal reguliere controles dat wordt uitgevoerd wordt digitaal bijgehouden. Hetzelfde geldt voor hercontroles naar aanleiding van overtredingen en op basis van handhavingstrajecten. Op basis van de controles en de bevindingen worden prioriteiten bijgesteld. Het naleefgedrag van aannemers is geen reden om de controlefrequentie aan te passen. De reden hiervan is dat veel aannemers met onderaannemers werken en het naleefgedrag dus niet aan een bepaalde (hoofd)aannemer kan worden gekoppeld. Voor het houden van de controles zijn geen kengetallen aanwezig. De bestaande formatie is bepalend voor het aantal controles dat wordt uitgeoefend.

De sanctiestrategie beschrijft in een stappenplan hoe en op welke wijze de gemeente optreedt bij een geconstateerde overtreding. De sanctiestrategie komt overeen met de landelijke sanctiestrategie. Het helpt de handhaver om te komen tot een besluit over de wijze waarop een overtreding afgehandeld moet worden. Van het model kan gemotiveerd worden afgeweken. De afwijking wordt schriftelijk vastgelegd. Bij het opleggen van sancties wordt gewerkt met standaardbrieven alsmede met standaarddwangsommen en begunstigingstermijnen (de termijn die wordt gegeven om een sanctie op te heffen). Indien een handhavingstraject wordt ingezet (het eventueel innen van een dwangsom of het wegnemen van de overtreding door de gemeente op kosten van de overtreder), wordt deze ook tot het einde volgehouden. Bij de rechtbank wordt niet ingestemd met een eventuele opschortingstermijn. In het voortraject (ambtelijke waarschuwing) hangt de actie van de gemeente mede af van de overtreding. De houding van de gemeente kan variëren van zacht (meer overleg en langere begunstigingstermijnen) tot hard (na eerste hercontrole direct een vooraankondiging en korte begunstigingstermijnen). Waar deze grens ligt, is niet aangegeven. De constructie van de bouwwerken, de brandveiligheid en de EPC (energienorm) zijn de aspecten die in het toezicht de meeste aandacht vergen. Daarnaast is er al jaren structurele aandacht voor de permanente bewoning van recreatiewoningen. Al vanaf 2008 loopt er een project om de permanente bewoning te beëindigen. Het tempo waarin dit gebeurt, is afhankelijk van het beperkte budget en personele capaciteit. Daarnaast is de ervaring dat zich steeds weer situaties van illegale bewoning voordoen en dat controles nodig blijven.

De gedoogstrategie beschrijft wanneer en onder welke voorwaarden de gemeente niet optreedt tegen geconstateerde overtredingen. Hierbij volgt de gemeente de landelijke gedoogstrategie. In beginsel wordt alleen gedoogd in overmachts- en overgangssituaties. Ingeval er overgegaan wordt tot gedogen, wordt er een gedoogbeschikking opgesteld, voorzien van voorwaarden waaronder de situatie wordt gedoogd en een termijnstelling.

In de integrale handhavingsnota 2014 geeft de gemeente Koggenland aan dat er meer instrumenten beschikbaar zijn om naleving van de regels te bereiken, zoals complimenteren, subsidiëren, voorlichten en communiceren. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen verschillende instrumenten afzonderlijk of gelijktijdig worden ingezet.

In de integrale handhavingsnota is beschreven wanneer er sprake is van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden. Bij overtredingen van zogenoemde kernvoorschriften wordt in beginsel zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk opgetreden. In het plan zijn voorbeelden van kernvoorschriften opgenomen, maar een lijst van alle kernvoorschriften of een verwijzing hiernaar ontbreekt.

Indien nodig hanteert de gemeente een zogenoemd 'lik-op-stukbeleid'. Hiervoor zijn in het handhavingsprogramma stappenplannen opgenomen die kunnen worden toegepast bij zogenoemde spoedeisende bestuursdwang. Daarnaast kan de gemeente strafrechtelijk via

een proces-verbaal optreden of een last onder dwangsom bij zware overtredingen al na een dag laten ingaan. In de praktijk komen deze situaties zelden tot nooit voor.

Voor de uitvoering van de taken die door de RUD NHN worden uitgevoerd is door deze dienst het Werkprogramma 2015 opgesteld. In het werkprogramma is beschreven wat de RUD NHN wil bereiken met de taken die zij uitvoert en wat zij daarvoor gaat doen. De doelen die zij wil bereiken zijn SMART geformuleerd en de taken die zij uitvoert staan in algemene bewoordingen omschreven. Voor 2016 wordt door de RUD NHN een uitvoeringsprogramma opgesteld waarin op basis van een probleem- en risicoanalyse de frequentie en wijze van inspecteren wordt bepaald.

De uitvoeringsorganisatie

In de integrale handhavingsnota is opgenomen dat het bureau milieu de beschikking heeft over 1 fte toezichthouder, die tevens BOA is. Het bureau bouwen heeft 2 fte toezichthouders. Voor het onderdeel veiligheid is 1 fte beschikbaar. Toezicht en handhaving op de openbare orde en veiligheid wordt door de afdeling Bouwen en Milieu uitgevoerd. De BOA wordt hier nauw bij betrokken en mag hieraan 30% van zijn tijd besteden. Het is niet duidelijk hoeveel fte er beschikbaar is voor het uitvoeren van de handhavingstaken op het vlak van de Wabo.

In de begroting zijn daarnaast bedragen voorzien die inzetbaar zijn voor uitbesteding van taken. Een deel van de taken is uitbesteed aan externe partijen, zoals MB-ALL en de RUD NHN. MB-ALL wordt ingezet bij het controleren van de permanente bewoning bij recreatiewoningen en bij evenementen (Drank- en horeca-aspecten). De RUD NHN doet het toezicht op de milieuaspecten bij de inrichtingen die aan de RUD zijn overgedragen.

Daarnaast hebben de zeven West-Friese gemeenten een overeenkomst afgesloten om samen te werken op het gebied van Vergunningverlening-, Toezicht- en Handhaving. Doel van de samenwerking is het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering van deze taken en te voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria.

De samenwerkende gemeenten hebben het zogenoemde maatlatmodel ontwikkeld, dat erop neerkomt dat gemeenten taken onder de maatlat zelf gaan uitvoeren en taken boven de maatlat laten uitvoeren in samenwerking met of door mensen die voldoen aan de kwaliteitscriteria op het desbetreffende deskundheidsgebied.

Daarnaast gaan de gemeenten werk voor elkaar verrichten bij piekbelasting en/of tijdelijke onderbezetting.

In de integrale handhavingsnota is eveneens opgenomen dat er om tot een effectieve en efficiënte handhaving te komen voldaan moet worden aan de volgende voorwaarden:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
- een roulatiesysteem voor handhavers waarmee een handhavingsrelatie bestaat;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.

Monitoring, rapportage en evaluatie

Om te kunnen monitoren is het noodzakelijk dat er doelen of resultaten zijn vastgelegd en dat er indicatoren zijn benoemd die als maatstaf kunnen dienen. Al eerder is aangegeven dat in de integrale handhavingsnota 2014 doelstellingen en indicatoren zijn benoemd. Daarnaast staan in het uitvoeringsprogramma 2014 aantallen activiteiten genoemd die in het kader van het toezicht en handhaving uitgevoerd zullen worden.

Het is niet te achterhalen in hoeverre deze indicatoren ook gerapporteerd en geëvalueerd worden, omdat er geen jaarverslag over het jaar 2014 is ontvangen. Ook is er geen uitvoeringsprogramma 2015 ontvangen waaruit opgemaakt kan worden in hoeverre er bijstellingen in het beleid hebben plaatsgevonden op basis van ervaringen van het

voorgaande jaar. Uit de gesprekken die gevoerd zijn blijkt dat het jaarverslag gevoed wordt vanuit het geautomatiseerde systeem Squit XO. Er worden vooral aantallen gerapporteerd. De effecten die het houden van toezicht en handhaving teweegbrengt worden niet bijgehouden.

Uit het jaarverslag 2013 dat wel is ontvangen blijkt dat er een systematiek wordt gehanteerd waarin de voorgenomen aantallen activiteiten worden vergeleken met de werkelijke activiteiten. Tevens wordt daarbij een toelichting gegeven op de eventuele afwijkingen. In hoeverre de uitkomsten input vormen voor een nieuw op te stellen uitvoeringsprogramma is niet duidelijk.

Het bureau MB-ALL produceert tweemaal per jaar een rapport waarin wordt ingegaan op de stand van zaken handhaving permanente bewoning recreatieverblijven. In het laatste overzicht, van 31 juli 2015, wordt aangegeven hoeveel handhavingsdossiers er in 2014 en 2015 zijn behandeld, welke werkzaamheden zijn verricht en welk resultaat de verschillende procedures hebben opgeleverd.

De RUD NHN rapporteert drie maal per jaar aan de gemeente over de door deze dienst uitgevoerde taken.

Betrokkenheid gemeenteraad

Op grond van het Besluit omgevingsrecht stelt het college van burgemeester en wethouders de integrale handavingsnota, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag vast en stelt zij de gemeenteraad hiervan in kennis. In de genoemde documenten is aangegeven dat deze weg is gevolgd.

Uit de gesprekken die gevoerd zijn blijkt dat er een wisselend beeld bestaat van de wijze waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd en de behoefte van de gemeenteraad aan informatie. Aan de ene kant is er het beeld dat de gemeenteraad achteraf over de uitvoering wordt geïnformeerd aan de hand van het jaarverslag. Aan de andere kant kent de gemeenteraad geen gemeentelijke jaarrapportages waarin is beschreven wat er op het vlak van toezicht en handhaving is uitgevoerd. Er wordt niet periodiek een lijst met zaken die spelen aan de raad aangeboden. Enkele fracties hebben daar wel behoefte aan, omdat zij nog weleens verrast worden over zaken die spelen doordat zij daarover in de pers iets vernemen. Dergelijke rapportages kent men wel van de RUD NHN en de VR NHN. Het is te prefereren dat deze rapportages worden gebundeld en er één rapportage komt waarin alles op het vlak van toezicht en handhaving (ongeacht wie het uitvoert) is beschreven.

Voorts bestaat bij raadsleden enerzijds de indruk dat handavingsbeleid Wabo een onderwerp is waarin de gemeenteraad over het algemeen pas geïnteresseerd is als men wordt geconfronteerd met concrete zaken. Anderzijds zou de gemeenteraad graag betrokken willen zijn bij de prioriteitstelling van de uit te voeren taken. Hierdoor kan de gemeenteraad tekst en uitleg geven over zaken die worden aangepakt als de raad door bewoners daarop wordt aangesproken.

Wel is helder dat de gemeenteraad tussentijds niet wordt betrokken bij het opstellen van het handavingsbeleid of de uitvoering. De informatieverstrekking naar de gemeenteraad over toezicht en handhaving is over het algemeen niet erg groot en wordt als fragmentarisch ervaren. De gemeenteraad is bijvoorbeeld niet bekend met de integrale uitvoeringsprogramma's.

Als er politiek-bestuurlijke gevoelige zaken aan de orde zijn, wordt de gemeenteraad geïnformeerd en erbij betrokken, zoals bij het beleid ten aanzien van de permanente

bewoning van recreatiewoningen en het illegaal in gebruik hebben van snippergroen. Vragen over individuele handhavingzaken komen zo nodig aan de orde in het seniorenconvent.

4.3 Evenementen

Strategisch kader

De basis voor het verlenen van een evenementenvergunning ligt in afdeling 7 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) 2014. In deze afdeling zijn artikelen opgenomen die ingaan op de kenmerken van een evenement, wanneer een vergunning nodig is en dat het verboden is de openbare orde te verstoren.

De bepalingen uit de APV zijn nader uitgewerkt in het evenementenbeleid Koggenland 2015-2019. In de beleidsnota wordt ingegaan op:

- de doelstelling van het beleid;
- het juridisch kader van het beleid;
- de soorten evenementen;
- drank en drugs bij evenementen;
- de aanvraagprocedure;
- het circus;
- de handhaving;
- een aantal bijlagen met standaardformulieren en -checklisten voor het aanvragen van vergunningen.

Operationeel beleidskader

Anders dan bij de Wabo is er voor evenementen geen specifiek uitvoeringsprogramma. Wel is er een evenementenkalender, waarin de evenementen voor dat betreffende jaar worden genoemd. Het evenementenbeleid Koggenland 2015-2019 kan als het uitvoeringsprogramma worden beschouwd, aangezien hierin bijvoorbeeld is opgenomen hoe de handhaving bij evenementen is georganiseerd.

In het evenementenbeleid van de gemeente Koggenland is over handhaving bepaald dat de handhaving een gezamenlijke taak is van politie, brandweer, GHOR en gemeente.

De mate van toezicht bij evenementen hangt af van het evenement. Hoe groter het evenement, hoe meer risico's voor de openbare orde en veiligheid en hoe meer toezicht wenselijk is. In onderling overleg bepalen de bovengenoemde instanties bij de aanvraag van een vergunning in welke mate en in welke vorm toezicht nodig is. Wat betreft de inzet van politie bij evenementen, spreken politie en burgemeester bij het gereedkomen van de evenementenkalender af bij welke evenementen de politie aanwezig is, zodat de politie dit kan meenemen in het jaarplan voor het betreffende jaar.

Handhaving en toezicht kunnen preventief maar ook repressief plaatsvinden. De vorm van handhaving hangt af van de ernst van de overtreding. Over het algemeen zal bij overtreding van de vergunning overleg met de organisator leiden tot beëindiging van de overtreding. Mocht dit niet helpen of wordt er een evenement zonder vergunning geconstateerd, dan heeft de toezichthouder of de politie de mogelijkheid om een proces-verbaal op te maken, met als gevolg een boete of het niet meer verlenen van een vergunning in de toekomst. Mocht de overtreding zeer ernstig zijn en er een gevaar bestaan voor de openbare orde en veiligheid, dan heeft de politie of de burgemeester de bevoegdheid om het gehele evenement stil te leggen. De burgemeester maakt hierbij gebruik van de noodbevoegdheden zoals opgenomen in de Gemeentewet.

Er bestaat een onderscheid tussen vier soorten evenementen: melding, reguliere aandachtsevenementen en risico. Voor de aandachtsevenementen wordt een risicoscan gemaakt door de gemeente. Sinds dit jaar is het mogelijk om voor de aandachtsevenementen een vergunning voor 5 jaar aan te vragen.

Bij overtreding van de vergunningsvoorschriften wordt de vergunning ingetrokken en dient er opnieuw een vergunning te worden aangevraagd. Het toezicht bij deze grote evenementen geschiedt door zowel toezichthouders Bouw- en woningtoezicht (constructie en brandveiligheid), extern bureau (Drank- en horeca) als RUD NHN (geluid) en eventueel politie (openbare orde). De politie krijgt via een mandaatregeling concept-dwangbeschikkingen mee om te gebruiken bij geconstateerde overtredingen. Evenementen leveren geen handhavingstrajecten op.

Uitvoering

Het toezicht op de evenementen is in de vorige paragraaf beschreven. De handhaving geschiedt door de handhavers die eveneens de handhaving van de Wabo voor hun rekening nemen. De werkzaamheden van deze medewerkers zijn neergelegd in werkprocessen en protocollen. Daarnaast is, zoals eerder aangegeven, ook het aanvragen van de vergunning gebaseerd op vaste formats, waardoor duidelijk wordt wat voor soort evenement (klein-, regulier-, aandachtsevenement) er wordt aangevraagd, welke partijen om advies moet worden gevraagd en hoe het toezicht moet worden geregeld.

Monitoring, rapportage en evaluatie

Door de gemeente wordt een lijst bijgehouden van evenementen die in dat jaar plaatsvinden. Het overgrote deel van de evenementen komt elk jaar terug. Bij de aandachtsevenementen vindt na het evenement een evaluatie plaats. Afhankelijk van hoe het evenement is verlopen, zijn bij de evaluatie, naast de burgemeester en de beleidsmedewerker van de gemeente, ook de politie of de brandweer aanwezig.

Van deze gesprekken worden geen verslagen gemaakt. De bevindingen worden soms per mail verspreid onder de deelnemers van het gesprek. De belangrijkste punten worden genoteerd in de lijst waarin de evenementen staan. De gemeenteraad wordt hierover niet geïnformeerd.

Betrokkenheid gemeenteraad

Het evenementenbeleid wordt vastgesteld door de burgemeester. De gemeenteraad wordt hierover geïnformeerd. De burgemeester is op grond van de Gemeentewet belast met het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden en dus ook met het toezicht op evenementen binnen de gemeente.

De betrokkenheid van en de interesse voor de uitvoering van toezicht en handhaving van evenementen is bij de gemeenteraad niet groot. Ook voor evenementen bestaat de indruk dat de gemeenteraad pas geïnteresseerd is als men wordt geconfronteerd met concrete zaken.

4.4 Twee evenementen nader beschouwd

Om te achterhalen hoe het toezicht en de handhaving in de praktijk verlopen zijn twee evenementen nader beschouwd. Hierbij zijn evenementen gekozen die voldoen aan de volgende criteria:

- Er is sprake van een relatief omvangrijk evenement met veel bezoekers.
- Er zijn meerdere instanties betrokken bij de vergunningverlening, gelet op mogelijke risico's.
- Er zijn bijzondere voorwaarden aan de vergunningverlening verbonden, bijvoorbeeld in verband met verwachte geluidsoverlast.

De evenementen zijn uiteindelijk gekozen door de rekenkamercommissie. In Koggenland zijn de volgende evenementen beoordeeld: De Kermis in De Goorn en de wielerronde van Obdam.

Het begrip kermis heeft in Noord-Holland een andere betekenis dan in de rest van Nederland. De kermis in Noord-Holland bestaat naast de gebruikelijke kermisattracties uit feesten en optredens in horecagelegenheden of in tenten die bij of namens de horecagelegenheden worden opgezet.

Voor de kermisattracties op zich (de draaimolen, de botsauto's, et cetera) worden geen evenementenvergunningen verstrekt maar standplaatsvergunningen voor het plaatsen van een attractie. Voor feesten en optredens in horecagelegenheden worden evenmin evenementenvergunningen verstrekt, omdat deze gebeurtenissen worden 'gecoverd' door de Drank- en horecavergunning van het betreffende etablissement. Daarnaast krijgen horeca-exploitanten standaard ontheffing voor het maken van meer geluid tijdens de kermis, in het kader van de 12-dagenregeling. Het college van burgemeester en wethouders beslist jaarlijks hiertoe voor het volgende jaar.

Evenementenvergunningen worden wel verstrekt voor de feesten en partijen die in tenten plaatsvinden. Er zijn evenementenvergunningen verstrekt voor 'feesttenten' in Zuidermeer, Wogmeer en Obdam. In deze vergunningen waren onder meer voorschriften opgenomen over: tijdstip, plaats en aantal bezoekers, eindtijd, op- en afbouw, geluid, brandveiligheid, en drank en drugs. Op dit evenement is toezicht gehouden door bouw- en woningtoezicht (in verband met constructie tent), MB-ALL (Drank en horeca), RUD (Geluid) en politie (Openbare orde).

Kermis De Goorn

In De Goorn is van 18 tot en met 20 april 2015 een kermis gehouden. Op basis van de ontvangen documenten en de gehouden interviews is het proces als volgt gereconstrueerd.

Aanvraag

Er is geen document beschikbaar waaruit blijkt dat er een aanvraag is ingediend, aangezien de gemeente dit heeft aangewezen als zijnde vergunningvrij en de horeca-exploitanten over de vereiste vergunningen beschikken.

Vergunning en voorwaarden

Voor de kermis van 18 tot en met 20 april 2015 geldt dat er meer geluid geproduceerd mag worden dan normaal, volgens de door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde 12-dagenregeling uit het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Er is geen document beschikbaar waaruit blijkt dat er een vergunning is verleend.

Toezicht

Er is gecontroleerd door de politie en aan de gemeente is melding gedaan dat er na sluitingsuur nog een horecabedrijf was geopend.

Handhaving

Hierop is bij brief van 2 juni 2015 een waarschuwing uitgegaan naar het betreffende horecabedrijf. Dit houdt in dat bij een volgende overtreding een geldboete zal worden opgelegd en dat de mogelijkheid bestaat om de ontheffing van het sluitingsuur voor een maand in te trekken.

Evaluatie

Er is geen document beschikbaar waaruit blijkt dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden. Reguliere evenementen als deze worden in de regel niet geëvalueerd.

Wielerronde van Obdam

De wielerronde in Obdam vond plaats op 12 juli 2015.

Op basis van de ontvangen documenten en de gehouden interviews is het proces als volgt gereconstrueerd.

Aanvraag

De aanvraag is op een speciaal formulier ingediend op 24 maart 2015. De ontvangst is bevestigd door de gemeente bij brief van 2 april 2015.

Vergunning en voorwaarden

De aanvraag is getoetst met de risicoscan evenementenveiligheid, met als uitkomst dat het een regulier evenement betreft, waaraan geen bijzondere voorwaarden behoeven te worden verbonden.

De vergunning is verleend op 30 april 2015, onder de gebruikelijke voorwaarden. Deze richten zich onder meer op: geluid, brandveiligheid, verkoop van voedsel en drinken, ontheffing Zondagswet, EHBO, veiligheid, parkeren, verkeersregelaars en schoonhouden omgeving. Aangezien het evenement ook in voorgaande jaren is georganiseerd, zijn dezelfde voorwaarden aan de vergunning verbonden. Voor het verbinden van voorwaarden aan de vergunning is contact geweest met de wijkagent van Koggenland.

Over de uitleg van de gestelde voorwaarden is contact geweest tussen de organisator en de gemeente.

De gemeente heeft na overleg met de verkeerscoördinator Noord-Holland, Dienst Regionale Operationele Samenwerking op 13 april 2015 een verkeersbesluit genomen, aangezien de wielerronde plaatsvond op de openbare weg.

Tevens heeft de burgemeester een van de organisatoren aangesteld als verkeersregelaar, conform het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW).

Toezicht

Op het evenement is toezicht gehouden door de politie. Er zijn geen andere toezichthouders bij dit evenement actief geweest, omdat de aard van dit evenement dit niet noodzakelijk maakte. Er is overigens geen document beschikbaar waaruit blijkt dat er een vorm van toezicht heeft plaatsgevonden.

Handhaving

Tijdens een interview is meegedeeld dat over de wielerronde geen klachten zijn binnengekomen en dat door de politie ook geen meldingen zijn gedaan inzake het overtreden van de aan de vergunning verbonden voorschriften of vanwege andere overtredingen.

Evaluatie

Er is geen document beschikbaar waaruit blijkt dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden. Reguliere evenementen als deze worden in de regel niet geëvalueerd.

4.5 Governance

Juist nu van de overheid gevraagd wordt zo doelmatig en effectief mogelijk om te gaan met de beperktere beschikbare middelen, staat goed openbaar bestuur in het midden van de belangstelling. Het inzicht dat het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan belangrijke schakels vormen in de realisatie van beleidsdoelstellingen, leidt tot de versterkte aandacht

voor handhaving als onderdeel van de gemeentelijke governance. Governance houdt in dat er regels zijn voor goed bestuur en goed toezicht en regels voor een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokkenen. Een praktisch bruikbare definitie van governance luidt:

Het sturen en controleren van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden².

Om de governance van de gemeente Koggenland ten aanzien van handhaving in beeld te krijgen is bij de uitvoering van het onderzoek ook onderscheid gemaakt tussen sturing, beheersing, verantwoording en toezicht.

4.5.1 Sturing

Onder het begrip sturing wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

Sturing is het proces waarbij door de raad richting wordt gegeven aan het college van burgemeester en wethouders en de gemeentelijke organisatie om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om 'het uitzetten van de koers'.

De gemeente Koggenland heeft een integrale handhavingsnota 2014, waarin de uitgangspunten, de prioriteiten en het ambitieniveau van handhaving zijn vastgelegd. Het vormt tevens de basis voor het integrale uitvoeringsprogramma. Verder kent de gemeente nog beleidsnotities op het vlak van permanente bewoning van recreatiewoningen, illegaal gebruik van gemeentegrond en probleemerven (verrommeling). Deze documenten zijn echter niet door de raad vastgesteld, maar door het college van burgemeester en wethouders en ter kennis gebracht van de raad.

4.5.2 Beheersing

Onder het begrip beheersing wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

Beheersing is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met het vastgestelde beleid en de gemaakte plannen. Zo nodig worden maatregelen getroffen om bij te sturen, zodat de beleidsdoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Het gaat hier om 'het op koers houden' van de uitvoering.

De uitvoering van de toezicht- en handhavingstaken zijn beschreven in zowel de integrale handhavingsnota 2014 als het uitvoeringsprogramma 2014. Er bestaat geen uitvoeringsprogramma 2015.

De wijze waarop toezicht plaatsvindt is beschreven in de zogenoemde handhavingsstrategie. De sanctiestrategie beschrijft in een stappenplan hoe en op welke wijze de gemeente optreedt bij een geconstateerde overtreding. Voor situaties waarin spoedeisende bestuursdwang moet worden toegepast is een stappenplan vastgesteld. De gedoogstrategie beschrijft wanneer en onder welke voorwaarden de gemeente niet optreedt tegen geconstateerde overtredingen. Er zijn geen documenten beschikbaar waaruit blijkt in hoeverre er naar aanleiding van de uitvoering bijstellingen van het beleid plaatsvinden.

² Ministerie van Financiën, 1996.

4.5.3 Verantwoording

Onder het begrip verantwoording wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

Verantwoording betekent rekenschap afleggen door het ambtelijk management aan het college van B&W en door het college van B&W aan de raad. Onder deze component vallen onder andere management- en bestuursrapportages en de bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarrekening.

In de integrale handhavingsnota is opgenomen dat er jaarlijks een verslag wordt opgesteld van de uitvoering van de integrale handhavingsnota en het uitvoeringsprogramma. Over het jaar 2013 is wel een verslag opgesteld, echter (nog) niet over 2014.

4.5.4 Toezicht

Onder het begrip toezicht wordt in het kader van dit onderzoek verstaan:

Toezicht houdt in dat uiteindelijk de raad beoordeelt of de uitvoering van het beleid voldoet aan de gestelde eisen en of de afgesproken resultaten op de meest efficiënte wijze zijn behaald. Zo nodig kan de raad bijsturen.

Conform het Besluit omgevingsrecht zijn de betreffende documenten aan de gemeenteraad ter beschikking gesteld om kennis van te nemen.

In het kader van het interbestuurlijk toezicht heeft de provincie Noord-Holland de uitvoering op het terrein van ruimtelijke ordening en toezicht en handhaving omgevingsrecht beoordeeld.

Voor dit onderzoek is met name van belang wat de bevindingen van de provincie zijn ten aanzien van toezicht en handhaving en hoe deze worden beoordeeld. Bij brief van 27 februari 2015 laat de provincie de gemeente weten dat volgens de methodiek van de BIG-8 wordt gewerkt, hetgeen als positief wordt beoordeeld. Voor verbetering vatbaar zijn:

- de periodieke (4-jaarlijkse) beleidsevaluatie;
- een doelgroepenanalyse;
- het geven van inzicht in de samenwerking en de afstemming met VTH-ketenpartners.

Het eindoordeel van de provincie is: adequaat.

Hoofdstuk 5

Good Practices

In dit hoofdstuk worden enkele innovatieve voorbeelden van VTH bij de drie onderzochte gemeenten kort beschreven in paragraaf 5.1. Hoewel er landelijk niet veel voorbeelden zijn van intergemeentelijke samenwerking, bestaat de Werkorganisatie DEAL al enkele jaren. Deze is beschreven in paragraaf 5.2.

Het noemen en uitwisselen van deze voorbeelden stelt de gemeenten in staat om van elkaar te leren en eventueel een werkwijze van een andere gemeente over te nemen.

5.1 Koggenland, Waterland en Wormerland

In de onderzochte gemeenten worden goede resultaten behaald door op een innovatieve manier invulling te geven aan toezicht en handhaving. Enkele resultaten worden hieronder kort beschreven.

Koggenland

De gemeente Koggenland heeft de uitvoeringskracht versterkt door een deel van de uitvoeringstaken uit te besteden aan externe partijen, waaronder de RUD NHN. Daarnaast hebben de zeven West-Friese gemeenten een overeenkomst gesloten om samen te werken op het gebied van VTH.

In positieve zin is opgevallen dat het beleidsplan concreet is uitgewerkt door aan te geven wat bereikt moet worden en wat daarvoor gedaan zal worden. Dit betekent dat de rapportage ook veel concreter kan plaatsvinden.

Verder overweegt de gemeente om mediation toe te passen in situaties waar klachten van derden in het geding zijn.

De controlefrequentie wordt aangepast bij goed gedrag. En bij minder ernstige overtredingen worden met de betrokkene termijnspraken gemaakt met direct een afspraak voor hercontrole.

Waterland

Bij de uitvoering van de handhavingstaken wordt voor de gemeente Waterland de samenwerking met andere partners steeds belangrijker. Bij de uitvoering van de Drank- en Horecawet zijn, naast de politie, bijvoorbeeld de vergunninghouders belangrijke gesprekspartners. Zij zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het naleven van de voorschriften en het houden van toezicht daarop. Deze gedeelde verantwoordelijkheid is ook een van de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid. De gemeente stimuleert dit bovendien door vooral preventief toezicht te houden en dus te investeren in het voorkomen van overtredingen. De burgemeester gaf in het interview hiervan twee voorbeelden:

1. Er is een jongerenwerker in dienst die cursussen geeft aan sportverenigingen over hoe om te gaan met het onderwerp alcohol en jongeren.
2. In Marken is op initiatief van de verenigingen en commerciële horecaexploitanten een convenant afgesloten over de regels die worden toegepast ten aanzien van sluitingstijden van kantines en het schenken van alcohol in kantines. Hiermee worden niet de regels van de Drank- en Horecawet overtreden, maar wordt wel de 'couleur locale' ingevuld. Het

voordeel hiervan is bovendien dat het de sociale samenhang in deze gemeenschap vergroot.

Wormerland

Bij het opstellen van het beleid worden door de gemeente de vergunninghouders betrokken. Zo is bijvoorbeeld gesproken met exploitanten van horeca-inrichtingen en paracommerciële instellingen over de uitvoering van het drank- en horecabeleid. Over de afspraken die gemaakt zijn, wordt de raad geïnformeerd. De burgemeester houdt vervolgens persoonlijk toezicht op de afgesproken regels. Hij vindt dat de verantwoordelijkheid voor het naleven van de regels in eerste instantie de verantwoordelijkheid is van de vergunninghouders. De gemeente heeft hierin een afgeleide rol. Toezicht vanuit de gemeente heeft voor hem dan ook mede een preventieve/voorlichtende rol.

Een goed voorbeeld hiervan is de vergunning voor het varen met bootjes in het veld. De gemeente gebruikt dit om vergunninghouders jaarlijks vooraf schriftelijk te wijzen op de spelregels die gelden voor varen in het veld. De vergunningen zijn bijna kosteloos, maar ze zijn voor de gemeente een nuttig instrument in het bewustwordingsproces van eigenaren van bootjes.

De gemeente sluit voor veel beleidsterreinen (bijvoorbeeld hennepsteelt, horeca, prostitutie) in regioverband convenanten af. Daardoor ontstaat er in de regio breed uniformiteit over de uitvoering van de regels.

5.2 Intergemeentelijke samenwerking

Door samen te werken en de ambtelijke capaciteit te bundelen zijn gemeenten in staat om de uitvoeringskracht op het gebied van VTH te versterken. Hieronder wordt het voorbeeld van de Werkorganisatie DEAL kort beschreven.

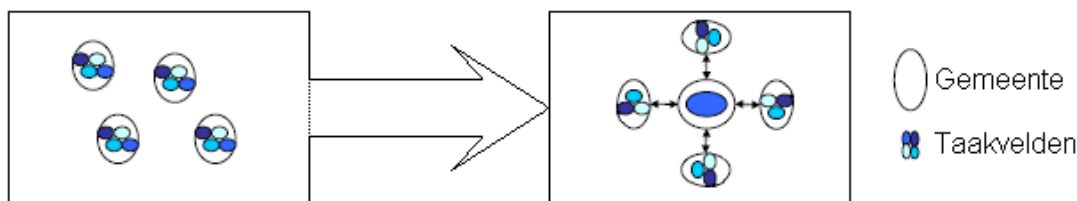
Werkorganisatie DEAL

De gemeenten Delfzijl, Eemsum, Appingedam en Loppersum richtten in 2010 de WO DEAL op voor gezamenlijke uitvoering van de vergunningverlening en het uitvoeren van toezicht en handhaving (VTH). Dit met uitzondering van het verplichte basistakenpakket, dat aan de Regionale Omgevingsdienst Groningen (ODG) is opgedragen. Dat betreft het milieudeel van de Omgevingsvergunning.

Samenwerkingsvorm

In juridische termen is de werkorganisatie een gemeenschappelijk openbaar lichaam volgens artikel 8.1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), waaraan de deelnemende gemeenten bevoegdheden hebben overgedragen. Dit is de zwaarste publiekrechtelijke samenwerkingsvariant, waarbij het orgaan over rechtspersoonlijkheid beschikt (en dus zelfstandig in het maatschappelijk verkeer kan optreden en personeel in dienst kan hebben).

Vaak wordt een dergelijke samenwerking een sharedservicecenter (SSC) genoemd. Organisatorisch komt het erop neer dat ambtelijke capaciteit rondom een taak (fysiek) wordt gebundeld. Dit is in de volgende figuur schematisch weergegeven. Schaarse bronnen worden op deze manier bij elkaar gebracht in een functionele samenwerking, die zich richt op een optimale uitvoering van bestaande taken.



Besturing

De gemeenschappelijke regeling kent een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter om de WO DEAL aan te sturen.³ Het algemeen bestuur bestaat uit twee leden per deelnemende gemeente. Deze worden door de colleges en de burgemeesters uit hun midden aangewezen. Het dagelijks bestuur bestaat uit vier leden, de voorzitter inbegrepen. De voorzitter en plaatsvervangend voorzitter worden door het algemeen bestuur uit zijn midden benoemd.

Bedrijfsvoering

De gekozen vorm van samenwerking stellen de gemeenten in staat om op een professionele manier uitvoering te geven aan de gestelde doelen, zo blijkt uit de zelfevaluatie die de WO DEAL heeft uitgevoerd aan de hand van de criteria uit de landelijke VTH-kwaliteitscriteria⁴. Door bundeling van de ambtelijke capaciteit is de uitvoeringskracht van de gemeenten op het gebied van VTH versterkt.

In de vorm van Dienstverleningsovereenkomsten (DVO) geven de gemeenten Eemsmond invulling aan hun opdrachtgeverschap.

Dienstverlening

Jaarlijks worden in de DVO de prioriteiten vastgesteld ten aanzien van de gewenste kwantiteit en kwaliteit van dienstverlening door de WO DEAL. Voor elke categorie werkzaamheden wordt een contractblad opgesteld waarin de productonderdelen, de wijze van uitvoering, de kwaliteit en de verantwoordelijkheden worden omschreven.

Verantwoording en democratische controle

De kaders voor de DVO leggen de gemeenten vast in een jaarlijkse kadernota opdracht-overeenkomst. Deze wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van de WO DEAL en daarna ter kennisname gezonden aan de gemeenteraden en het algemeen bestuur.⁵

De gemeenteraden ontvangen de verantwoordingsdocumenten van de WO DEAL, zoals de programmabegroting, het jaarverslag en de tussenverslagen, ter kennisname. De gemeenteraad kan een zienswijze indienen over deze stukken en kan het algemeen bestuurslid van de betreffende gemeente in de WO DEAL ter verantwoording roepen over het gevoerde beleid.

³ De samenstelling, werkwijze, bevoegdheden en informatie- en verantwoordingsplicht is geregeld in de Gemeenschappelijke Regeling WO DEAL, de hoofdstukken 3, 4 en 5.

⁴ Het invullen van de zelfevaluatietool VTH-kwaliteitscriteria 2.1 was de start van een *implementatietraject* dat doorliep tot 1 januari 2015. Als de kwaliteitscriteria een wettelijke grondslag hebben, moeten alle organisaties die wettelijke taken uitvoeren in het Wabo-domein aan deze criteria voldoen. De zelfevaluatietool was een landelijk vastgesteld model. Op basis van de uitkomsten wist de organisatie op welke punten er voldaan werd aan de kwaliteitscriteria en waar nog een verbeterslag nodig was.

⁵ Op grond van de Wet milieubeheer moet het uitvoeringsprogramma voor milieu worden vastgesteld door de raad.

Bijlage 1

Normenkader

Fase handhavingscyclus	Beoordelingscriteria	Gevonden documenten	Inhoud documenten
1. Visie en beleid	Aanwezigheid algemeen handhavingsbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Notitie aanpak permanente bewoning • Integrale handhavingsnota 2014 • Bijlage 7 integrale handhavingsnota • Evenementenbeleid Koggenland 2015-2019 • Lokaal integraal veiligheidsplan 2012-2015 • Algemene Plaatselijke Verordening 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Gedoogbeleid t.a.v. permanente bewoning recreatiebedrijven • Beschrijving diverse elementen beleidscyclus • Aanpak probleemerven. Beleid en uitvoering ten aanzien van verrommelde erven • Voorwaarden voor het verlenen van evenementenvergunningen en sancties bij niet naleven • Beleidsplan gericht op het bevorderen van veiligheid vanuit optiek openbare orde • Verordening waarin bepalingen zijn opgenomen teneinde o.m. de openbare orde te bewaken

		<ul style="list-style-type: none"> • Notitie verhuur openbaar groen 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpak om illegaal in gebruik genomen gemeentegrond aan te pakken
	Aansluiting handhavingsbeleid op doelen en beleid gemeente		
2. Keuze prioriteiten en doelstellingen	Aanwezigheid prioriteiten en doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale handhavingsnota 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Prioritering op basis van risicoanalyse
	Gebruikmaking van instrumenten als risicomatrix	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale handhavingsnota 2014 • Bijlage 9 integrale handhavingsnota 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Risicoanalyse voor alle genoemde terreinen en toetsen o.b.v. systeem VBWT • Toezichtmatrix
	Formulering meetbare doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Integraal uitvoeringsprogramma 2014 • Werkprogramma RUD NHN 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Overzicht per beleidstaak wat er uitgevoerd gaat worden • Aantal algemeen geformuleerde doelstellingen
	Afstemming en samenhang doelen met andere interne en externe relevante partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale handhavingsnota 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving van interne en externe afstemming

3. Handhavingsinstrumenten	Aansluiten handhavingsinstrumentarium op te bereiken doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale Handhavingnota 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving nalevingsstrategieën en werkwijze
4. Uitvoering	Aanwezigheid uitvoeringsprogramma	<ul style="list-style-type: none"> • Integraal uitvoeringsprogramma 2014 • Werkprogramma 2015 RUD NHH 	<ul style="list-style-type: none"> • Uit te voeren taken op het vlak van milieu en bodem, brandpreventie, bouwen, RO en OOV • Uitvoeringsprogramma VTH-taken RUD NHH voor Koggenland
	Aanwezigheid uitvoeringsprotocollen	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale handhavingnota 2014 • Bijlage 3 integrale handhavingnota 2014 • Bijlage 4 integrale handhavingnota 2014 • Bijlage 5 integrale handhavingnota 2014 • Bijlage 6 integrale handhavingnota 2014 • Spoorboekje VTH-taken West-Friesland (05-022015) 	<ul style="list-style-type: none"> • In nota is aanwezigheid protocollen genoemd • Standaardbrieven bij uitvoering handhaving • Stappenplannen diverse acties handhaving • Leidraad handhavingacties en begunstigingstermijnen • Handhavingprotocol voor DH en Opiumwet • Processtappen voor die acties die boven de zogenoemde maatlat vallen

	Wijze van kwaliteitsborging	<ul style="list-style-type: none"> • Integraal uitvoeringsprogramma 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwezigheid werkprocessen genoemd en bijstelling via audits
	Aanwezigheid voldoende capaciteit en deskundigheid	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale handhavingsnota 2014 • Integraal uitvoeringsprogramma 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • aantal beschikbare fte wordt genoemd • aantal fte wordt genoemd
	Afstemming en samenwerking relevante partijen	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale handhavingsnota 2014 • Integraal uitvoeringsprogramma 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving van interne en externe afstemming • Aangegeven is dat programma is afgestemd met andere instanties
5. Beleidsprestaties	Registratie van beleidsprestaties	<ul style="list-style-type: none"> • Integrale handhavingsnota 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Outputindicatoren (aantallen controles lasten onder dwangsom, klachten, etc.)
6. Effecten	Meting en inzicht in de feitelijke naleving		
7. Monitoring, evaluatie en aanpassing	Evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling	<ul style="list-style-type: none"> • Integraal Jaarverslag B+M 2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Verslag over uitvoering (realisatie) hh-activiteiten voor alle genoemde terreinen

		<ul style="list-style-type: none"> • Raadsvoorstel kennisname integraal uitvoeringsprogramma 2013 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeringsprogramma 2013 voor kennisneming naar Raad gestuurd
Algemene kaderstelling		<ul style="list-style-type: none"> • Afdeling 7 van de APV 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergunningstelsel evenementen

Samenwerking VTH in West-Fries verband	Gevonden documenten	Inhoud documenten
	<ul style="list-style-type: none"> • Collegeadvies samenwerkingsovereenkomst VTH-taken West-Friesland • Toelichting maatlat West-Friesland • Samenwerking maatlat West-Friesland • Toelichting bij samenwerkingsovereenkomst West-Friesland • Samenwerkingsovereenkomst VTH-taken West-Friesland • Spoorboekje samenwerking VTH-taken West-Friesland 	<p>Alle documenten richten zich op de samenwerking tussen 7 West-Friese gemeenten op het vlak van de uitvoering van de Wabo-VTH-taken die niet onder het basistakenpakket vallen.</p>

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

Naam	Gemeente Koggenland
De heer R. Posthumus	Burgemeester
De heer H. Mels	Adjunct-directeur
De heer P. Stam	Afdelingshoofd bouwen en milieu
De heer M. Haakman	Toeziçthouder BWT en RO
De heer D. Reinders	Toeziçthouder BWT en RO
Mevrouw M. Delaere	Beleidsmedewerker Drank- en Horecawet, APV en bijzondere wetten
Mevrouw S. Poer	Handhaver BWT, RO en APV
De heer R. van der Woude	Handhaver Drank- en Horecawet, APV, bijzondere wetten, BWT en RO

Met een delegatie van de gemeenteraad is op 24 augustus 2015 een gesprek gevoerd.

Bijlage 3

Brief aan RUD NHN

Aan geadresseerde.

Den Haag, juli 2015

ONZE REF
BEHANDELD DOOR **J. Slooijer**
BETREFT **Onderzoek Rekenkamercommissies Koggenland, Waterland en Wormerland**

Geachte heer/mevrouw,

Inleiding

De Rekenkamercommissies van Koggenland, Waterland en Wormerland hebben besloten onderzoek te doen naar het handhavingsbeleid van de betreffende gemeenten. In het onderzoek ligt de focus op de vraag welke afwegingen er door de genoemde gemeenten worden gemaakt om op voldoende, doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering te geven aan de gemeentelijke handhaving tegen de achtergrond van de daarbij behorende beleidsdoelen en maatschappelijke risico's.

Doel

Nu van de overheid wordt gevraagd zo doelmatig en effectief mogelijk om te gaan met de beperktere beschikbare middelen, mogen burgers van hun gemeente verwachten dat er, ook als het gaat om handhaving, een zorgvuldig afwegings- en besluitvormingsproces plaatsvindt en dat op een transparante manier verantwoording wordt afgelegd. Het onderzoek dient de gemeenteraden inzicht te verschaffen in de opzet, sturing, middeleninzet, organisatie, uitvoering, beheersing, resultaten, verantwoording en toezicht op het handhavingsbeleid.

Gevraagde informatie

Voor de uitvoering van het onderzoek doen wij namens de Rekenkamercommissies van deze gemeenten een beroep op u om uw medewerking, aangezien u namens de gemeenten (Omgevingsdienst IJmond voor Waterland en Wormerland en de RUDNHN voor Koggenland) handhavingstaken in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht uitvoert. Wij verzoeken u ons informatie te geven hoe uw organisatie invulling geeft aan de uitoefening van bovengenoemde taak waarbij wij ons beperken tot de uitvoering van het zogenaamde basistakenpakket aangezien dat in ieder geval door beide uitvoeringsdiensten voor de gemeenten wordt uitgevoerd. Voor de goede orde merken wij nog op dat onder handhaving zowel het toezicht als de handhaving wordt verstaan.

Daartoe hebben wij de volgende vragen opgesteld, waarop we graag uw schriftelijke reactie ontvangen.

1. Worden er vanuit de gemeenten algemene doelstellingen en prioriteiten geformuleerd waarop de uitvoering van de handhavingstaak is gebaseerd?
 2. In welke documenten (*) zijn deze doelstellingen en prioriteiten geformuleerd en zijn zij SMART geformuleerd?
 3. Indien er geen doelstellingen en prioriteiten vanuit de gemeenten zijn geformuleerd, op basis waarvan vindt dan prioritering plaats?
 4. Hoe wordt de frequentie en wijze van inspecteren bepaald?
 5. Op welke wijze is de toepassing van het sanctie-instrument bepaald?
 6. Is er een jaarlijks uitvoeringsprogramma en hoe concreet is dat?
 7. Hoe komt het jaarlijkse uitvoeringsprogramma tot stand?
 8. In welke mate heeft de gemeente invloed op de wijze waarop u het toezicht en de handhaving uitvoert?
 9. Op welke wijze, waarover en met welke frequentie vindt er overleg plaats tussen uw dienst en de gemeente?
 10. Hoe en hoe vaak vindt rapportage naar de gemeente plaats over de uitgevoerde taken?
 11. Wat gaat naar uw mening goed en wat kan er beter in de samenwerking tussen u en de gemeente?
 12. Wat is er in uw optiek nodig om deze verbetering(en) te realiseren?
- (*) Wilt u deze documenten toevoegen aan uw antwoord?

Planning

Graag ontvangen wij de antwoorden op bovenstaande vragen **vóór 10 augustus 2015**. U kunt voor de beantwoording ook verwijzen naar documenten en deze meesturen, graag met enige toelichting. Wij vragen u uw reactie te sturen aan: hansslooijer@bmc.nl.

BMC onderzoek maakt in september/oktober 2015 het concept-rapport gereed. De door u verstrekte informatie zal daarin in algemene zin worden verwerkt. De concepttekst wordt vooraf nog aan u voorgelegd om u de gelegenheid te bieden om op feitelijke onjuistheden te reageren.

Nadere informatie

Voor eventuele vragen en/of opmerkingen kunt u contact opnemen met ondergetekende, tel.: 06 - 20 43 61 47, e-mail: hansslooijer@bmc.nl.

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

drs. J. Slooijer MSM
senior onderzoeker BMC Onderzoek



BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

