

Toezicht en handhaving door gemeenten

Groningen, november 2016

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



Colofon

Het onderzoek is – in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Onderzoeksteam: prof. dr. Heinrich Winter (projectleider), mr. Niko Struiksma, mr. dr. Arnt Mein, ir. drs. Bieuwe Geertsema, mr. Christine Veen en mr. Erwin Krol.

Begeleidingscommissie:

Mr. M.G. Hordijk (voorzitter)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mr. K. Peer (secretaris)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mr. drs. H. Mensen	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Drs. W.J.M. van Damme	Ministerie van Veiligheid en Justitie
A. Blok	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
R. Schuurmans	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
J. van der Jagt	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Mr. R. Bloemsma	Interprovinciaal Overleg, provincie Noord-Brabant
Mr. E.H. de Jonge	Interprovinciaal Overleg, provincie Groningen
Mr. H. Verschuren	Interprovinciaal Overleg, provincie Noord-Holland
Mr. J. Roon	Gemeente Rotterdam

© 2016 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Auteursrechten voorbehouden.



Inhoud

INLEIDING	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 AANLEIDING EN DOELSTELLING ONDERZOEK	2
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN EN –METHODEN	3
1.4 AFBAKENING EN BEGRIPSBEPALING.....	6
1.5 NORMEN VOOR TOEZICHT EN HANDHAVING	8
1.5.1. <i>Big Eight en kwaliteitscriteria</i>	8
1.5.2. <i>Instrumenten</i>	10
1.5.3. <i>Eisen aan medewerkers</i>	11
1.5.4. <i>Normenkader</i>	12
1.6 LEESWIJZER	12
TOEZICHT EN HANDHAVING OP PAPIER	14
2.1 INLEIDING	14
2.2 TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSBELEID	15
2.2.1. <i>Inleiding</i>	15
2.2.2. <i>Gemeentelijk beleid</i>	16
2.2.3. <i>Doelstellingen</i>	19
2.2.4. <i>Prioriteiten</i>	19
2.2.5. <i>Integraliteit</i>	21
2.3 SAMENVATTING	25
TOEZICHT EN HANDHAVING IN DE PRAKTIJK.....	26
3.1 INLEIDING	26
3.2 ORGANISATIE.....	26
3.2.1. <i>Inleiding</i>	26
3.2.2. <i>Personele capaciteit</i>	27
3.2.3. <i>Deskundigheid</i>	31
3.3 UITVOERING.....	33
3.3.1. <i>Inleiding</i>	33
3.3.2. <i>Doelrealisatie en volgen van prioriteiten</i>	34
3.3.3. <i>Inzet en effectiviteit van instrumenten</i>	35
3.3.4. <i>Integraliteit</i>	42
3.3.5. <i>Samenwerking</i>	45
3.4 KWALITEIT.....	46
3.4.1. <i>Inleiding</i>	46
3.4.2. <i>Outputindicatoren</i>	47
3.4.3. <i>Outcome-indicatoren</i>	48
3.5 SAMENVATTING	49
ANALYSE	50
4.1 INLEIDING	50
4.2 DE STAAT VAN HET TOEZICHT EN DE HANDHAVING DOOR GEMEENTEN	51
4.2.1. <i>De opgave, het beleid en de randvoorwaarden</i>	51
4.2.2. <i>Organisatie, instrumenten en uitvoering</i>	53
4.3 BEOORDELING	54

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	57
5.1 INLEIDING	57
5.2 CONCLUSIES	57
5.3 AANBEVELINGEN	59
5.3.1. <i>Inleiding</i>	59
5.3.2. <i>Voor gemeenten</i>	59
5.3.3. <i>Voor het ministerie van BZK</i>	60
BIJLAGE 1: DEELVRAGEN	I
BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE BRONNEN	III
BIJLAGE 3: DEELNEMERS EXPERTMEETING.....	V
BIJLAGE 4: ENQUÊTE	VI
BIJLAGE 5: RESPONS OP ENQUÊTE	XIII



Inleiding

1.1 Inleiding

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel wet- en regelgeving. De op dit punt bevoegde bestuursorganen van gemeenten (de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, het toezicht op de naleving en de handhaving van circa 190 wetten en daarop gebaseerde regelingen. Deze wetten en regelingen worden onder meer gesteld om bepaalde doelen op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en gezondheid te bereiken.

Op basis van de jurisprudentie geldt voor bestuursorganen een beginselplicht tot handhaving.¹ Dit houdt in dat bij overtreding van een wettelijk voorschrift een bestuursorgaan handhavend moet optreden, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Een bijzondere omstandigheid kan concreet zicht op legalisatie zijn. In het algemeen geldt dat een bijzondere omstandigheid niet snel kan worden aangenomen. Verder geldt een sterkere plicht om te handhaven als een handhavingsverzoek daartoe door een derde is gedaan.

Toezicht en handhaving staan hoog op de maatschappelijke en politieke agenda, zeker na de vuurwerkramp in Enschede (mei 2000) en de cafébrand in Volendam (nieuwjaarsnacht van 2000 op 2001). Maar ook meer recent zijn er incidenten en problemen die de aandacht trekken, zoals de ongeregelheden bij het dance event in Hoek van Holland (2009), rellen in Culemborg (2010/2011), de milieuhandhaving bij North Refinery (2010/2011), de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk (januari 2011), de vallende balkons in Leeuwarden (2011), het zwembadongeluk in Tilburg (2011), de asbestaffaire in Utrecht (2012) en de ingestorte dug out in Achtkarspelen (2014). Omdat het onmogelijk is alle regels op hetzelfde niveau te handhaven, moeten keuzes worden gemaakt. Hoe houden gemeenten toezicht, wanneer doen ze dat, wanneer gaan ze over tot handhaving als een overtreding wordt geconstateerd en welke maatregel treffen ze dan?

Toezicht en handhaving zijn per definitie problematisch. Als het goed gaat, worden toezicht en handhaving vaak ervaren als een extra kostenpost, lastendruk en een vorm van onnodige

¹ ABRvS 11 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ6637, AB 2004/444 m.nt. Vermeer, Gst. 2004/201 m.nt. Rogier. De rechtspraak is later gepreciseerd in: ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683, AB 2011/307 m.nt. Vermeer, JB 2011/261 m.nt. Albers, NJB 2011/1911, Gst. 2012/7 m.nt. Teunissen en Heinen, JOM 2012/102, JIN 2012/27 m.nt. Albers.

juridisering. Echter, als zich een incident of calamiteit heeft voorgedaan, wordt al snel de vraag gesteld of het toezicht voldoende was en of de toezichthouder zijn taken voldoende heeft uitgevoerd. Dit wordt wel de toezichtsparadox genoemd.²

Mede door programma's als 'Handhaven op Niveau' (eind jaren '90), bedoeld om het geconstateerde handhavingstekort bij gemeenten te verhelpen door het handhavingsinstrumentarium beter en intensiever te gebruiken, hebben gemeentebesturen toezichts- en handhavingen beleid vastgesteld, waarin bovenstaande vragen zijn beantwoord en prioriteiten zijn vastgelegd.³ Daarnaast is op gemeentelijk niveau sprake van schaalvergroting door gemeentelijke samenwerking en de komst van de Omgevingsdiensten. Van belang is verder dat er nieuwe toezichts- en handhavingstaken bij gemeenten terecht zijn gekomen als gevolg van de decentralisatie van taken in het sociaal domein.

1.2 Aanleiding en doelstelling onderzoek

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft in reactie op vragen in de Eerste Kamer tijdens de vaststelling van de begroting voor het jaar 2015 toegezegd een onderzoek naar de stand van zaken op het terrein van toezicht en handhaving bij gemeenten uit te laten voeren. Dit onderzoek moet een algemeen en actueel antwoord geven op de vraag of de toezichts- en handhavingstaken voor gemeenten een reden tot zorg zouden moeten zijn.

Aan de toezegging richting de Eerste Kamer is uitvoering gegeven in de vorm van het onderhavige onderzoek. Het ministerie van BZK heeft aan Pro Facto de opdracht verleend om de stand van zaken met betrekking tot toezicht en handhaving door gemeenten in kaart te brengen. De precieze onderzoeksvragen worden in de volgende paragraaf beschreven.

Gemeentebesturen hebben in de loop der jaren veel nieuwe wettelijke taken en bevoegdheden gekregen, bijvoorbeeld in het kader van de Drank- en Horecawet en de Wet maatschappelijke ondersteuning, waarbij zij zelf het toezicht en de handhaving moesten organiseren. De geschiedenis laat zien dat het niet vanzelfsprekend is dat gemeenten het toezicht en de handhaving actief ter hand nemen.

In het onderzoek is een aantal Nederlandse gemeenten intensief bestudeerd en is een enquête uitgezet om een algemeen beeld te krijgen hoe toezicht en handhaving ervoor staat bij gemeenten. Natuurlijk verschilt de situatie per gemeente onderling. De vraag is waardoor die verschillen kunnen worden verklaard. Eenvoudig gesteld: welke rol spelen 'weten', 'willen' en 'kunnen' daarbij? De onderzoeksuitkomsten moeten gemeenten, het ministerie van BZK en eventuele andere overheden in staat stellen te komen tot een verdere doorontwikkeling van het toezicht op de naleving en de handhaving van wet- en regelgeving. Daarnaast maakt het onderzoek zichtbaar voor het ministerie van BZK in hoeverre en op welke fronten ondersteuning van gemeenten vanuit het ministerie mogelijk en noodzakelijk is.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden eerst de onderzoeksvragen die leidend waren bij de uitvoering van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethoden toegelicht. Paragraaf 1.4 vervolgt met een afbakening van de belangrijkste begrippen en concepten die in dit on-

² WRR, Toezien op publieke belangen 2013, p.12.

³ Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, *Handhaven op niveau* 1998.

derzoek centraal staan. In paragraaf 1.5 komen de toezichtstaken en de beleidscyclus die gemeenten daarbij hanteren aan de orde. Vervolgens staan de randvoorwaarden van toezicht en handhaving centraal in paragraaf 1.6. Het hoofdstuk besluit met een leeswijzer.

1.3 Onderzoeksvragen en –methoden

Het onderzoek richt zich op de beantwoording van de vraag of gemeenten voldoende toegerust zijn om regelgeving naar behoren te kunnen handhaven. Het gaat daarbij zowel om de opgave als om het beleid en de daarvoor relevante randvoorwaarden (capaciteit en kwaliteit). Leidend bij het onderzoek waren de volgende hoofdvragen:

1. Wat is de huidige gemeentelijke opgave ten aanzien van het toezicht op de naleving en de handhaving van regelgeving?
2. In hoeverre zijn gemeenten voldoende toegerust (kwalitatief, kwantitatief en qua instrumentarium) om de huidige opgave adequaat uit te kunnen voeren?
3. Hebben gemeenten behoefte aan verbetering van de mogelijkheden voor toezicht en handhaving en de beschikbare instrumenten, en zo ja, waaruit bestaat die behoefte?

De drie deelonderzoeken betreffen in totaal 32 onderzoeksvragen. Deze zijn opgenomen in bijlage 1.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet.

Veldonderzoek: case study's

Het veldonderzoek bestond eruit dat van vijftien gemeenten alle beschikbare handhavingsdocumenten zijn bestudeerd. Daarbij ging het (indien aanwezig) om:

- Integraal, gemeentebreed toezichts- en handhavingsbeleid
- Beleidsdocumenten op specifieke terreinen
- Toezichts- en handhavingsuitvoeringsprogramma's
- Toezichts- en handhavingsjaarverslagen
- Jaarverslagen van de bezwarencommissie
- Programmabegroting
- Jaarrekening

Derhalve is zoveel mogelijk uitgegaan van de beleidscyclus die betrekking heeft op het (uitvoerings)jaar 2015, zijnde het laatste jaar waarvan de hele beleidscyclus is voltooid (inclusief verantwoording). Op die manier is een zo actueel mogelijk beeld verkregen.

Bij de selectie van de vijftien gemeenten is zoveel mogelijk variatie aangebracht op basis van drie criteria:

- Inwoneraantal (onderscheiden categorieën: < 25.000 inwoners, 25.000 – 50.000, 50.000 – 100.000, > 100.000);
- Mate van verstedelijking (op basis van CBS-indeling in vijf categorieën);
- Regionale spreiding.

Bij elk van de vijftien gemeenten zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden. Per gemeente zijn (groeps)interviews gehouden met:

- Managers op het terrein van toezicht en handhaving binnen het fysieke domein, het sociale domein en het domein van veiligheid en openbare orde. Bij het merendeel van de gemeenten was de gemeentesecretaris ook aanwezig bij het gesprek.
- Medewerkers uit de toezichts- en handhavingspraktijk. Deze toezichthouders, handhavers en Buitengewone Opsporingsambtenaren (hierna: BOA's) waren werkzaam op uiteenlopende beleidsterreinen (waaronder op de terreinen milieu, bouw, Drank- en Horecawet, parkeren, openbare ruimte en sociale zekerheid).
- Een bestuurder (meestal de burgemeester).
- Secretaris van de bezwarencommissie.

Twee van de vijftien gemeenten waarvan de documenten zijn bestudeerd waren – ondanks een eerdere toezegging – niet bereid om mee te werken aan het onderzoek vanwege tijdsgebrek. Door de grote variëteit van de wel diepgaand bestudeerde resterende dertien gemeenten menen we een goede kwalitatieve dwarsdoorsnee te hebben op basis waarvan een betrouwbaar beeld is verkregen van toezicht en handhaving op papier en in de praktijk. Omdat de bevindingen zijn bedoeld om een algemeen beeld te krijgen en niet om de betreffende gemeente te beoordelen, hebben we er – om eventuele herkenning te voorkomen – voor gekozen de namen van de bestudeerde gemeenten niet te gebruiken in de rapportage. Ze zijn wel bij de opdrachtgever bekend.

Overige interviews

Behalve interviews bij gemeenten hebben we twee directeurs van Omgevingsdiensten geïnterviewd, omdat een belangrijk deel van de toezichtstaken van gemeenten (in elk geval het milieutoezicht) bij deze instanties is ondergebracht en omdat het functioneren van de Omgevingsdiensten nadrukkelijk aan de orde kwam tijdens de gesprekken met gemeenten.

Enquête gemeenten en Omgevingsdiensten

Om een breder beeld te vormen van toezicht en handhaving is een enquête afgenomen onder gemeenten en Omgevingsdiensten. Om medewerkers van gemeenten te bereiken die zich bezighouden met toezicht en/of handhaving is door het vaktijdschrift Binnenlands Bestuur een door ons opgestelde digitale enquête verspreid via Nieuwsbrieven en berichten op Twitter. Na enkele weken is een herinneringscampagne via dezelfde kanalen uitgezet.

De vragenlijst was anoniem, waarbij voor analysedoeleinden wel is gevraagd naar de naam van de gemeente waar men werkzaam is. De respondenten is gevraagd de vragenlijst voor één domein (fysieke, sociaal of openbare orde en veiligheid) in te vullen. De vragenlijst is voor zover mogelijk toegespitst op het gekozen domein.

In een aantal gevallen is het voorgekomen dat voor een gemeente binnen een bepaald domein meerdere vragenlijsten zijn ingevuld. Om te voorkomen dat gemeenten oververtegenwoordigd zouden worden in de resultaten, is in deze gevallen een selectie gemaakt zodat per gemeente per domein maximaal één respondent is meegenomen. Hierbij is geselecteerd op de volgende criteria:

- de mate van volledigheid van de ingevulde vragenlijst;
- vragenlijsten die voor het volledige domein zijn ingevuld zijn verkozen boven vragenlijsten die voor een deel van het domein zijn ingevuld;
- indien bovenstaande criteria geen uitsluitsel gaven is op microniveau gekeken naar de kwaliteit van de beantwoording. Hierbij is gekeken naar:

- zorgvuldigheid: zijn ingevulde antwoorden (bijvoorbeeld bij het aantal ambtenaren dat bij de gemeente werkt of het aantal toezichthouders/handhavers, ten opzichte van de omvang van de gemeente) aannemelijk en/of mogelijk?
- interne consistentie: zijn antwoorden met elkaar te verenigen, of ontstaat uit verschillende antwoorden een afwijkend beeld dat duidt op mogelijke onzorgvuldige lezing van de vragen?
- eventueel consistentie met antwoorden van andere respondenten: bij meerdere respondenten binnen (het zelfde domein van) dezelfde gemeente, is sprake van een respondent die sterk afwijkende antwoorden geeft op één of meerdere vragen?

Aan de hand van deze criteria is een keuze gemaakt voor de respondent die zowel qua zorgvuldigheid als interne en externe consistentie kwalitatief de beste beantwoording heeft gegeven.

Uiteindelijk zijn van de 371 ingevulde vragenlijsten op basis van de bovengenoemde criteria 248 vragenlijsten meegenomen in de analyse. In bijlage 5 is de samenstelling van de respons weergegeven. Op basis van een totale populatie van 1.170 (drie domeinen voor elk van de 390 gemeenten) dwingt ons dit tot voorzichtigheid bij het interpreteren van de enquêteresultaten. In de analyse hebben we ons dan ook beperkt tot het presenteren van rechte tellingen en afgeleiden daarvan.

Ook Omgevingsdiensten zijn benaderd voor een online vragenlijst, toegespitst op hun rol in toezicht en handhaving bij gemeenten. Deze vragenlijst was, in tegenstelling tot die voor gemeenten, niet openbaar toegankelijk. Per Omgevingsdienst kon één vragenlijst worden ingevuld. Van de 29 Omgevingsdiensten hebben negen deze vragenlijst ingevuld. De vragenlijst voor gemeenten is per abuis ook ingevuld door vier Omgevingsdiensten. Deze respondenten zijn niet meegenomen in de resultaten voor gemeenten, maar voor zover de vraagstelling passend was zijn de antwoorden wel meegenomen in de resultaten voor Omgevingsdiensten.

De samenstelling van de uiteindelijk vastgestelde dataverzameling is te vinden in bijlage 5. Hieruit valt op te maken dat er ten aanzien van grootteklassen van de gemeenten, functies van respondenten en ligging geen opvallende hiaten aanwezig zijn. Bij de Omgevingsdiensten valt op dat Omgevingsdiensten uit Noord-Nederland ontbreken.

Expertmeeting

Aan het eind van het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd, waaraan academische experts en professionals van landelijke toezichthouders en gemeenten deelnamen. Zij werden uitgenodigd om hun ervaringen en opvattingen over de gemeentelijke toezichts- en handhavingspraktijk te delen en te reflecteren over de onderzoeksbevindingen. In bijlage 3 is een overzicht van de deelnemers aan de expertmeeting te vinden.

Triangulatie

De onderzoeksofzet biedt de mogelijkheid om op gestructureerde wijze de kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals de documentstudie, de verschillende interviews en de expertmeeting, en de kwantitatieve methode, zoals de enquête, te combineren en te analyseren. De resultaten die hieruit naar voren kwamen zijn met elkaar in samenhang gezien en geanalyseerd. Zodoende leverde de informatie uit de verschillende bronnen een triangulatie (driehoeksmeting) van onderzoeksresultaten op.

1.4

Afbakening en begripsbepaling

Dit onderzoek gaat primair over bestuursrechtelijk(e) toezicht en handhaving door gemeenten. Voor een goed begrip is het van belang eerst stil te staan bij de betekenis van die begrippen.⁴ In de beleidsstukken – ook de Kaderstellende Visies op Toezicht van BZK – over toezicht wordt in navolging van De Ridder, die het begrip als eerste op die manier omschreef,⁵ consequent gesproken over de definitie van toezicht volgens de drieslag: informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren.⁶ In die laatste, derde stap, gaat het om gedragsbeïnvloeding. Door de inzet van een toezichtinterventie wordt getracht het handelen van de ondertoezichtgestelde (meer) in overeenstemming met de rechtsnorm te brengen, of wordt beoogd een einde te maken aan een onwenselijke situatie. Toezicht kan dan worden gedefinieerd als alle handelingen die er op gericht zijn de naleving van rechtsregels te bevorderen of een eind te maken aan overtreding daarvan.

De inzet van een interventie wordt ook wel ‘sanctionering’ of ‘handhaving’ genoemd. Dat roept de vraag op naar de verhouding tussen de begrippen ‘toezicht’ en ‘handhaving’. Hierover bestaat veel begripsmatige verwarring. Aan de grondslag daarvan staat mede de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) waar de titel van hoofdstuk 5 het opschrift ‘Handhaving’ draagt. Dat hoofdstuk bestaat uit verschillende titels, onder meer titel 5.2 ‘Toezicht op de naleving’ en de titels 5.3 en 5.4 over specifieke interventie-instrumenten, de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Met andere woorden: in hoofdstuk 5 van de Awb is ‘handhaving’ het algemene, overkoepelende begrip, waarvan ‘toezicht’ en ‘sanctionering’ onderdelen zijn. Dat is echter anders in hoofdstuk 10, waar titel 10.2 spreekt over toezicht op bestuursorganen, mede omvattend de daarbij te hanteren interventie-instrumenten. Het begrip ‘toezicht’ is in hoofdstuk 5 van de Awb beperkt tot het vergaren van informatie, dus inspectie met het oog op controle van de naleving. In het algemene spraakgebruik en in de beleidsstukken is het begrip ‘toezicht’ echter het algemene en overkoepelende begrip en is handhaving daarvan een onderdeel – namelijk het sluitstuk.

In dit onderzoek wordt uitgegaan van het gebruik van de begrippen toezicht en handhaving zoals in het algemene spraakgebruik het geval is. Toezicht is dan dus het algemene begrip dat ziet op alle mogelijke manieren waarop getracht wordt naleving door de doelgroep van een regeling te bevorderen. In eerste instantie gaat het dan om de activiteiten die door een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd en het uitvoeren van controles zonder dat van de overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Handhaving is daarvan een onderdeel dat gaat over het sanctioneren van gedrag dat niet normconform is.

Toezicht in het bestuursrecht wordt grotendeels beheerst door de regeling in de Awb. De Awb definieert in hoofdstuk 5 de belangrijkste begrippen (algemene bepalingen in titel 5.1), regelt beginselen en uitgangspunten (toezicht op de naleving in titel 5.2) en geeft de hoofdregels voor enkele bestuursrechtelijke sancties (titel 5.3 herstelsancties en titel 5.4 de bestuurlijke boete). Over het incasseren van een opgelegde boete en een dwangsom die is verbeurd geeft de Awb in titel 4.4 een regeling (bestuursrechtelijke geldschulden).

⁴ Een deel van deze tekst is afkomstig uit: H.B. Winter, ‘Toezicht in het Nederlandse (bestuurs)recht’ in: F.J.H. Mertens, E.R. Muller & H.B. Winter, *Toezicht: inspecties en autoriteiten in Nederland*, Deventer: Kluwer 2015.

⁵ J. de Ridder, ‘Beleidsvoering door toezicht’, in: A.F. Leemans et al. (red.) *Handboek beleidsvoering overheid*, Alphen aan de Rijn: Samson 1988.

⁶ Zie bijvoorbeeld de Kaderstellende Visies op Toezicht (I: Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1; II: Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15), de diverse rapporten van de Algemene Rekenkamer (o.a. *Handhaven en gedogen*, Kamerstukken II 2004/05, 30 050, nr. 2 en *Handhaven en gedogen. Terugblik 2008*, Kamerstukken II 2007/08, 30 050, nr. 4) en het rapport van de WRR, *Toezien op publieke belangen* 2013.

Het onderzoek gaat over *extern* toezicht en handhaving door bestuursorganen van gemeenten op de naleving van wettelijke normen. Het onderzoek gaat niet over *intern* toezicht door raden van toezicht of raden van commissarissen die binnen (semi-)publieke en private organisaties toezicht houden op de raad van bestuur of de bestuurder (waarbij sprake is van goedkeuring voor sommige besluiten, een klankbordfunctie en van werkgeverschap van het bestuur). Evenmin betreft het onderzoek *bestuurlijk* toezicht, dat plaatsvindt van de ene overheidsorganisatie op de andere. Het externe toezicht op de naleving van regelgeving door gemeentelijke bestuursorganen wordt in de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht uit 2005 ook wel gekwalificeerd als nalevingstoezicht – toezicht op de naleving van regelgeving door burgers en bedrijven.⁷

Dit onderzoek gaat niet over strafrechtelijke handhaving in de vorm van bijvoorbeeld het opmaken van een proces-verbaal of het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking. Dit zijn instrumenten die niet zijn toegekend aan bestuursorganen maar aan de politie resp. het Openbaar Ministerie. Weliswaar kan een gemeente bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) aanstellen die ook processen-verbaal kunnen opmaken, maar over de opvolging daarvan gaat het Openbaar Ministerie en niet de gemeente. Omdat het onderzoek zich primair richt op de vraag of gemeenten toegerust zijn op hun taken met betrekking tot toezicht en handhaving, beperkt dit onderzoek zich tot het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium.

Het onderzoek richt zich op de toezichts- en handhavingsopgave van gemeente in de volle breedte, waarbij de volgende drie domeinen worden onderscheiden:

1. fysieke leefomgeving;
2. sociaal domein;
3. veiligheid en openbare orde.

Het domein *fysieke leefomgeving* ziet met name op het Wabo-toezicht (bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu). Het *sociale domein* omvat het toezicht op en de handhaving van de Wmo 2015, de socialezekerheidswetgeving (Participatiewet), de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Leerplichtwet. Binnen het *domein openbare orde* en veiligheid valt onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Wet Wapens en munitie, de Drank- en Horecawet, het horeca- en koffiешopbeleid en de APV (parkeren en openbare ruimte). Daarnaast vallen toezicht en de handhaving door gemeenten ten aanzien van prostitutie binnen dit domein.

Voorts richt het onderzoek zich niet alleen op de gemeentelijke organisaties, maar ook op de samenwerkingsverbanden waarbinnen gemeenten samenwerking zoeken om (onder meer) toezichts- en handhavingstaken uit te oefenen. De Omgevingsdiensten die toezichts- en handhavingstaken uitvoeren op het terrein van het milieu zijn in dat verband hierboven al genoemd.

Gemeenten hebben op grond van wettelijke voorschriften de bevoegdheid om toezicht te houden en handhavend op te treden. Uit de beginselplicht tot handhaving volgt dat zij daaraan in beginsel daadwerkelijk inhoud moeten geven, in die zin dat gemeenten bij overtreding van een wettelijk voorschrift handhavend moeten optreden, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Daarnaast is het verstandig en op sommige beleidsterreinen zelfs voor-

⁷ Ministerie van BZK, Minder last, meer effect – Zes principes van goed toezicht 2005, p.14.

geschreven dat bestuurlijke keuzes omtrent toezicht en handhaving in (beleids)plannen worden vastgelegd. Op die wijze neemt het bestuursorgaan het heft in eigen hand, voert het de regie en zijn het niet de incidenten die bepalen dat het bestuursorgaan (achteraf) met handhavingproblemen wordt geconfronteerd. Ook biedt beleid houvast bij gerechtelijke procedures. In deze paragraaf wordt onder meer antwoord gegeven op de vraag op welke regelgeving door gemeentebesturen toezicht moet worden gehouden en moet worden gehandhaafd.

Toezicht en handhaving vindt op gemeentelijk niveau op verschillende beleidsterreinen plaats. Als belangrijkste terreinen zijn te noemen: bouwen en wonen, ruimtelijke ordening, natuur- en milieubescherming, monumentenzorg, openbare orde en veiligheid, volksgezondheid en sociale zekerheid.

De belangrijkste regelingen waarop door gemeenten toezicht wordt gehouden en wordt gehandhaafd zijn: de Wabo, de Wet ruimtelijke ordening, de Woningwet, het Bouwbesluit, de Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet, de Opiumwet, de Wet Wapens en munitie, de Drank- en Horecawet en de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). Maar ook andere taken zijn van belang, zoals de Leerplichtwet 1969, regelgeving op het terrein van zorg – zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo 2015) en de Jeugdwet – en regelgeving op het terrein van de sociale zekerheid (Participatiewet). Die laatste twee categorieën zijn met de decentralisaties van 1 januari 2015 extra in belang toegenomen omdat gemeenten vanaf die datum verantwoordelijk zijn verschillende taken op het gebied van werk, zorg en jeugd.

Op 14 april 2016 is de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: de Wet VTH) in werking getreden. Het doel van deze wet is een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De wet is een invulling van de Wabo en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Zo wordt het basistakenpakket van de omgevingsdiensten wettelijk vastgelegd en worden gemeenten verplicht een verordening kwaliteit VTH te hebben.

1.5 Normen voor toezicht en handhaving

1.5.1. Big Eight en kwaliteitscriteria

Met de inwerkingtreding van de Wabo is een belangrijke rol weggelegd voor integrale handhaving. In het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) staan kwaliteitscriteria genoemd waaraan professionele handhavingorganisaties moeten voldoen. Zo is onder andere het formuleren van beleid verplicht gesteld. De Mor en het Bor gaan ervan uit dat door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen een adequaat niveau van toezicht en handhaving wordt bereikt. De processtappen worden weergegeven in de onderstaande cyclus (figuur 1.1), ook wel bekend als de 'Big Eight'.⁸

⁸ Rapport van 7 september 2012, Kwaliteitscriteria 2.1, Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl 2012.

FIGUUR 1.1: BELEIDSCYCLUS MET PROCESCRITERIA OP HOOFDLIJNEN



Teneinde de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht te verbeteren zijn kwaliteitscriteria – meer specifiek *de set Kwaliteitscriteria 2.1* – vastgesteld. Naast procescriteria (big eight) worden ook eisen gesteld ten aanzien van deskundigheid en beschikbaarheid (vereiste opleidings-, kennis- en ervaringsniveau en de minimaal vereiste beschikbaarheid van ervaren deskundigen).⁹

De kwaliteitscriteria bepalen onder meer dat het toezicht en de handhaving moeten plaatsvinden op basis van een prioriteitstelling en meetbare doelstellingen. Volgens de kwaliteitscriteria moet een handhavingsorganisatie bovendien beschikken over de volgende strategieën:

NALEVINGSSTRATEGIE

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingsstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.

TOEZICHTSTRATEGIE

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.

SANCTIESTRATEGIE

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.

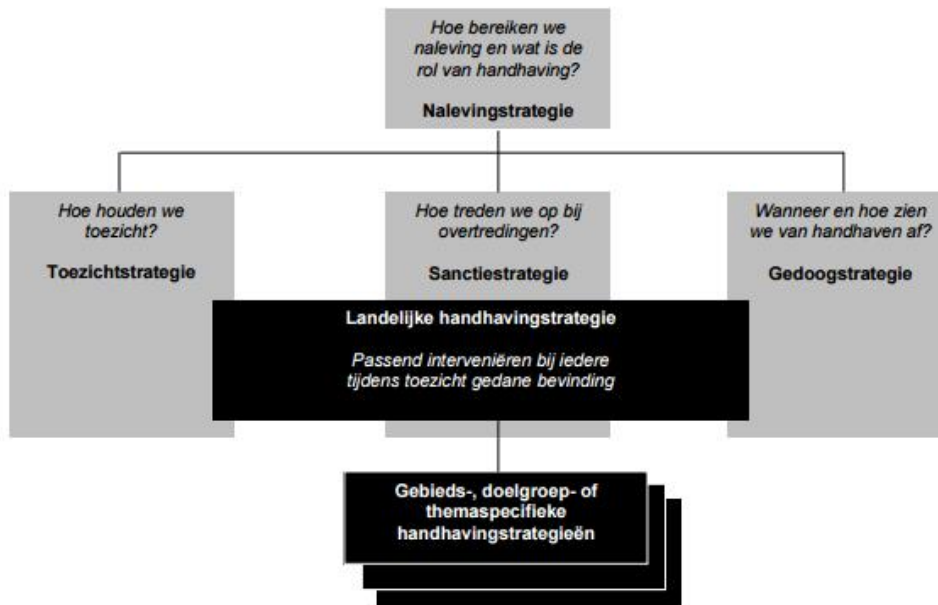
GEDOOGSTRATEGIE

De handhavingsorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders tijdelijk achterwege kan blijven.

⁹ Zie *Kamerstukken II 2013-2014*, 33872, nr. 3, p. 11 en de in juni 2012 bestuurlijk vastgestelde set Kwaliteitscriteria 2.1.

In verband met de verdere ontwikkeling en implementatie van het nieuwe VTH-stelsel is een landelijke handhavingsstrategie (LHS) opgesteld. De landelijke handhavingsstrategie beoogt een uniforme handelswijze te bewerkstelligen in die zin dat overheden voortaan in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen. Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingsstrategie is onderdeel van de VTH-kwaliteitscriteria. Provincies en gemeenten dienen de landelijke handhavingsstrategie als eigen strategie vast te stellen dan wel hun eigen strategie daarmee in lijn te brengen.

FIGUUR 1.2: POSITIONERING LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE¹⁰



Bovengenoemde normen voor toezicht en handhaving (de Big Eight en de kwaliteitscriteria) zijn formele uitgangspunten op het gebied van het omgevingsrecht, oftewel, het fysieke domein. Voor het sociale en het veiligheidsdomein is dat niet het geval, maar er is naar ons oordeel geen reden om ze ook voor deze domeinen niet evenzeer van belang te achten. De uitgangspunten zijn immers naar hun aard gericht op toezicht en handhaving in het algemeen en zijn niet specifiek toegespitst op de bijzonderheden van het omgevingsrecht. We beschouwen ze daarom als norm voor alle drie domeinen die we in dit onderzoek onderscheiden.

1.5.2.

Instrumenten

Gemeenten kunnen bij toezicht en handhaving gebruik maken van formele (wettelijke) en informele (niet-wettelijke) instrumenten. Wat betreft de informele instrumenten maken gemeenten op papier gebruik van de mogelijkheden van het geven van voorlichting en advies, het voeren van (bemiddelings)gespreken en het aanschrijven van personen of bedrijven die een wettelijke regeling hebben overtreden (waarschuwingsbrief of voornemen tot het opleggen van een sanctie). In het kader van handhaving is belangrijk dat – in verband met het ongedaan maken en voorkomen van overtredingen – bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en in een aantal gevallen privaatrechtelijk kan worden opgetreden. Het laatste komt in de gemeentelijke praktijk wel eens voor in verband met het illegaal in gebruik nemen van gemeentegrond. Gemeenten treden in principe tegen overtredingen op door middel van het inzetten van bestuursrechtelijke maatregelen. Zoals eerder aangegeven heeft dit onderzoek bestuurlijk(e)

¹⁰ Deze figuur is afkomstig uit de landelijke handhavingsstrategie, versie 1.7 van 24 april 2014.

toezicht en handhaving als onderwerp en worden strafrechtelijke instrumenten buiten beschouwing gelaten.

Gemeenten beschikken over de volgende informele en formele bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten:

- voorlichting en advies
- het voeren van (bemiddelings)gesprekken
- het versturen van waarschuwingsbrieven
- het versturen van een brief met het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang
- het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang
- het intrekken van een vergunning dan wel ontheffing
- het opleggen van een bestuurlijke boete

Een norm die in dit kader kan worden onderscheiden is dat het beschikbare bestuursrechtelijke instrumentarium voldoet.

1.5.3. Eisen aan medewerkers

Naast de in de vorige paragraaf beschreven algemene randvoorwaarden dienen gemeenten tevens over voldoende personele (kwantitatief en kwalitatief) en financiële middelen te beschikken. Of daarvan sprake is hangt af van het ambitieniveau van de desbetreffende gemeente, de door de gemeente gestelde prioriteiten en doelstellingen en de lokale omstandigheden. Op de vraag wanneer gemeenten over voldoende middelen (personeel, materieel en financieel) beschikken kan dan ook geen algemeen antwoord worden gegeven: voor de ene gemeente met een lager ambitieniveau is de ondergrens lager dan voor ambitieuzere gemeenten.

De eerder aangehaalde *set Kwaliteitscriteria 2.1* bevat voor alle aspecten van het omgevingsrecht en activiteiten die in dat kader plaatsvinden de zogenaamde criteria voor de kritieke massa. Het betreft criteria voor overheden en hun medewerkers met betrekking tot opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Daarbij gaat het om zo'n zeventig verschillende profielen van activiteiten, werkzaamheden en functies die te divers zijn om als normenkader te gebruiken. Voor elk van de 'profielen' worden vier kernfactoren onderscheiden: opleiding, werkervaring, aanvullende kennis en de frequentie waarin de betreffende activiteit uitgevoerd wordt (routine). Voldoende opleiding, werkervaring, aanvullende kennis en routine vormen gezamenlijk dus de eisen die aan de medewerkers worden gesteld.

Competenties maken geen deel uit van hierboven genoemde criteria. Pro Facto heeft in 2012 in opdracht van VIDE (de beroepsvereniging voor toezichthouders, inspecteurs, handhavers en evaluatoren) onderzocht wat het ideale competentieprofiel is van 'de toezichthouder'. Een competentieprofiel geeft uitdrukking aan de vaardigheden, kennis, persoonskenmerken en motivatie waarover beroepsbeoefenaars dienen te beschikken om gestalte te kunnen geven aan taken, bevoegdheden en activiteiten die zijn omschreven in het beroepsprofiel. Met betrekking tot het beroep van toezichthouder hebben we toen de volgende competenties onderscheiden:¹¹

- | | |
|-----------------------|------------------------|
| ▪ Analytisch vermogen | ▪ Resultaatgerichtheid |
| ▪ Oordeelsvorming | ▪ Rechtvaardig |

¹¹ M.J. Schol en H.B. Winter, Toezichthouder: beroep, professie, of specialisatie? Studie naar de identiteit en professionalisering van de beroepsgroep, Groningen: Pro Facto 2012.

- Rapporteren
- Sociale sensitiviteit
- Gezaghebbendheid
- Lef
- Stressbestendigheid
- Integriteit
- Samenwerkingsgerichtheid
- Planmatig werken
- Omgevingsbewustzijn
- Organiseerbewustzijn
- Onafhankelijkheid
- Flexibiliteit

Toezichthouders hoeven niet allemaal in dezelfde mate te beschikken over de verschillende competenties. Competentieprofielen geven richtsnoeren voor functioneren. Zij kunnen zodoende worden gebruikt om differentiatie aan te brengen tussen verschillende functies en/of functieniveaus als leidraad voor persoonlijke ontwikkeling, voor het samenstellen van gebalanceerde teams van toezichthouders en voor de ordening van werkzaamheden van verschillende toezichthouders.

1.5.4. Normenkader

Om het beleid en de praktijk van het toezicht en de handhaving te beoordelen en te toetsen, onderscheiden we een aantal normen. De formulering van deze normen laat ruimte voor een uiteenlopende lokale inkleuring en voor variatie tussen verschillende domeinen. De normen vloeien voort uit de voorgaande subparagrafen, waarbij van de Big Eight en de kwaliteitscriteria de meest relevante zijn geselecteerd:

- Er is een strategisch beleidsplan opgesteld voor toezicht en handhaving, waarover de gemeenteraad zich heeft kunnen uitspreken, dat is uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsplan
- Er zijn prioriteiten gesteld voor toezicht en handhaving op basis van een gedegen probleemanalyse
- Er zijn meetbare doelen geformuleerd voor het toezicht en de handhaving
- Er is een passende sanctiestrategie geformuleerd
- Er zijn voldoende mensen en middelen beschikbaar voor het toezicht en de handhaving
- De expertise en competenties van de betrokken medewerkers (*front- en backoffice*) is toereikend
- De uitvoering van de plannen wordt regelmatig geëvalueerd, op basis waarvan die zo nodig worden bijgesteld
- Over het beleid en de uitvoering van het toezicht en de handhaving wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het toezichts- en handhavingsbeleid van de onderzochte gemeenten beschreven. Ingegaan wordt op de vraag over welke beleidsdocumenten gemeenten beschikken en hoe deze documenten zich tot elkaar verhouden. Daarnaast komt de inhoud van dit beleid, met name de geformuleerde doelstellingen, gestelde prioriteiten en beschikbaar gestelde capaciteit, aan de orde. De focus ligt dus in dit hoofdstuk op toezicht en handhaving op papier.

In hoofdstuk 3 staat vervolgens de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving centraal. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de organisatie van toezicht en handhaving. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre in de praktijk de gestelde doelen worden behaald en of prioriteiten gevolgd worden. Ook staan we stil bij de ingezette instrumenten,

integraal werken in de uitvoering en samenwerking tussen de gemeente met anderen. Tot slot wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving gezien.

Hoofdstuk 4 is het analysehoofdstuk, waarin de bevindingen worden geanalyseerd en beoordeeld. In aansluiting daarop volgen in hoofdstuk 5 de conclusies van het onderzoek, op basis waarvan eveneens in dat hoofdstuk enkele aanbevelingen worden geformuleerd.

Toezicht en handhaving op papier

2.1 Inleiding

Het voorhanden hebben van toezichts- en handhavingsbeleid biedt gemeenten verschillende voordelen. Het zorgt ervoor dat binnen de gemeente wordt nagedacht over de organisatie, de werkwijzen en in te zetten instrumenten, waardoor gericht toezicht kan worden gehouden en beter kan worden gehandhaafd. Daarnaast is de continuïteit gewaarborgd en neemt de kans op succes in concrete handhavingsacties toe. In dit hoofdstuk wordt het toezichts- en handhavingsbeleid van gemeenten en de daarvoor benodigde randvoorwaarden beschreven.

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

Beschikt de gemeente over toezichts- en handhavingsbeleid, is dat een integraal beleidsplan en door welk(e) bestuursorga(a)n(en) is dat vastgesteld?

Welke prioriteiten zijn bij toezicht en handhaving gesteld, zijn die vastgelegd en zo ja, op welke wijze?

Is het (integraal) toezichts- en handhavingsbeleid uitgewerkt in een jaarplan of uitvoeringsprogramma met een capaciteitsplanning en financiële paragraaf?

Wat is de omvang van de ambtelijke capaciteit die de gemeente beoogde in 2015 in te zetten voor toezicht en handhaving en hoe verhoudt die zich tot de totale ambtelijke capaciteit in 2015?

Welke deskundigheden beoogde de gemeente in te zetten voor toezicht en handhaving in 2015?

Wat zijn de geraamde kosten van de in te zetten ambtelijke capaciteit in 2015 en hoe verhoudt die zich tot de beschikbare financiële middelen?

Is geraamd wat de financiële opbrengsten van toezicht en handhaving zijn, en zo ja, hoeveel bedragen die?

Op welke terreinen wordt bij toezicht en handhaving samengewerkt met andere gemeenten of met de provincie?

Maakt het beleid een onderscheid tussen toezicht en handhaving waarvoor het college of de burgemeester verantwoordelijk is?

Wat is de invloed van recente decentralisaties op het handhavingsbeleid?

2.2 Toezichts- en handhavingsbeleid

2.2.1. Inleiding

Gemeenten hebben de bevoegdheid om algemene regels (verordeningen) en beleidsregels die betrekking hebben op hun eigen 'huishouding' vast te stellen. Op grond van deze autonome bevoegdheid kunnen gemeenten zelf een afweging maken welke toezichts- en handhavingstaken zij oppakken en in welke mate zij toezicht houden en handhavend optreden.¹² Gemeenten kunnen echter op grond van een bijzondere wet in formele zin verplicht zijn om – in verband met uitvoering van de desbetreffende bijzondere wet – (nadere) regelgeving vast te stellen. In die gevallen is sprake van medebewind.¹³

Uit het bovenstaande volgt dat gemeenten wat betreft toezicht en handhaving alleen verplicht zijn om beleid vast te stellen, indien de wetgever dat uitdrukkelijk heeft bepaald. Die situatie doet zich onder meer voor in het omgevingsrecht en ten aanzien van de uitvoering van de drank- en horecawetgeving. Op grond van de Wabo en het Besluit omgevingsrecht zijn gemeenten verplicht om handhavingsbeleid vast te stellen waarin doelstellingen en prioriteiten zijn vastgelegd, de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend om de gestelde doelen te bereiken wordt bepaald en de werkwijze die wordt gehanteerd bij handhaving is opgenomen. Tevens is de gemeente verplicht om een uitvoeringsprogramma vast te stellen waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten zij het komende jaar uitvoert.¹⁴ In verband met de uitvoering van drank- en horecawetgeving zijn gemeenten verplicht om een preventie- en handhavingsplan alcohol vast te stellen waarin onder meer doelstellingen worden vastgelegd en de uitvoering van het handhavingsbeleid is aangegeven.¹⁵

In de gevallen waarin gemeenten verplicht zijn om toezichts-en handhavingsbeleid vast te stellen hebben zij ruimte om daaraan zelf invulling te geven en kunnen ze zelf bepalen in welke mate ze rekening wensen te houden met lokale ontwikkelingen en omstandigheden. In de overige gevallen staat het gemeenten vrij om al dan niet toezichts- en/of handhavingsbeleid vast te stellen. In de volgende tabel is aangegeven welke factoren van invloed zijn op gemeentelijk beleid. Daarbij is tevens een onderscheid gemaakt tussen de fysieke leefomgeving, openbare orde en veiligheid en het sociale domein. De resultaten zijn afkomstig uit de enquête die is afgenomen onder gemeenten en de Omgevingsdiensten.

¹² Zie artikel 124, lid 1, van de Grondwet en artikel 108, lid 1, van de Gemeentewet.

¹³ Zie artikel 124, lid 2, van de Grondwet en de artikelen 108, lid 2, en 110, lid 2, van de Gemeentewet.

¹⁴ Artikel 5.7 van de Wabo jo. artikel 7.2 en artikel 7.3 van het Besluit omgevingsrecht.

¹⁵ Artikel 43a van de Drank en Horecawet.

TABEL 2.1: FACTOREN VAN INVLOED OP GEMEENTELIJK BELEID (0=GEEN ENKELE INVLOED, 1=MAXIMALE INVLOED)

Domein	Gemiddelde	Fysieke leefomgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
Observaties (Obs.)		111	29	83
Europese regelgeving	0,30	0,33	0,35	0,25
Landelijk beleid en wetgeving	0,77	0,80	0,91	0,69
Provinciale afspraken of richtlijnen	0,50	0,62	0,27	0,42
Regionale / intergemeentelijke afspraken	0,59	0,61	0,56	0,58
Lokaal politieke overwegingen	0,72	0,72	0,63	0,75
Lokale maatschappelijke ontwikkelingen	0,61	0,61	0,45	0,67
Ervaringen uit de praktijk	0,69	0,72	0,62	0,67
Incidenten	0,50	0,52	0,37	0,53

In de bovenstaande en de meeste andere in deze rapportage opgenomen tabellen wordt gebruik gemaakt van een gewogen score-variabele, die berekend is op basis van antwoorden op een ordinale schaal.¹⁶ Een score van 1 betekent dat alle respondenten deze factor de maximale invloed toekennen en andersom betekent een score van 0 dat alle respondenten geen invloed toekennen aan de betreffende factor.

Uit tabel 2.1 valt op te maken dat Europese regelgeving de kleinste invloed heeft op het toezichts- en handhavingsbeleid van gemeenten. In het sociale domein heeft het landelijke beleid en de landelijke wetgeving ook na drie decentralisaties nog een aanzienlijke invloed op het gemeentelijke beleid. Ook bij de andere twee domeinen is landelijke regelgeving tezamen met lokale politieke overwegingen en ervaringen uit de praktijk een zeer belangrijke factor.

2.2.2. Gemeentelijk beleid

Uit de deskstudy blijkt dat de bestudeerde gemeenten op alle drie domeinen beleid, zij het onder verschillende benamingen en noemers, hebben vastgesteld. Daarbij gaat het om:

In de meeste gemeenten zijn de volgende beleidsdocumenten aanwezig:

- handhavingsbeleidsplannen
- veiligheidsbeleidsplannen
- uitvoeringsprogramma's
- beleidsnota's VHT¹⁷
- beleidsnota's/kadernota's
- beleidslijnen
- preventie en handhavingsprotocollen
- toezichtprotocollen

De landelijke handhavingsstrategie is bij het omgevingsrecht (fysiek domein) in de meeste gemeenten onderdeel van de plannen. Deze strategie beoogt een onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan.

¹⁶ Veel vragen worden beantwoord met antwoorden op een zogenaamde Likert-schaal, zoals beantwoording in de vorm van vijf antwoorden liggend tussen "geheel oneens" en "geheel mee eens", of in dit geval van "niet" tot "in sterke mate". Omwille van ruimtebesparing en overzichtelijkheid presenteren we deze antwoorden als een score, waarbij we de aanname doen dat het verschillen tussen de opeenvolgende antwoorden gelijk zijn (interval). Hoewel deze aanname niet toetsbaar is, achten we deze verantwoord met het oog op het doel van de presentatie van de cijfers: een indruk geven van het landelijke beeld.

¹⁷ De beleidsnota's VHT bevatten ook beleid omtrent vergunningverlening.

De mate waarin bij gemeenten toezichts- en handhavingsbeleid aanwezig is, verschilt. Eén van de bestudeerde gemeenten heeft bijvoorbeeld slechts een beleidsplan en uitvoeringsprogramma vastgesteld met betrekking tot Wabo-toezicht en handhaving van de wet- en regelgeving in de fysieke leefomgeving. Tevens beschikt de gemeente over een aantal (thematische) beleidsstukken op het gebied van drank- en horeca, drugs en prostitutie.

Een andere gemeente heeft op meerdere terreinen algemene en specifieke beleidsdocumenten vastgesteld. De gemeente beschikt onder meer over integraal veiligheidsbeleid, specifieke programma's voor drugs- en alcohol en jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit en beleid op het gebied horeca, prostitutie en de kwaliteit kinderopvang en peuterspeelzalen. Daarnaast heeft de gemeente verschillende beleidslijnen vastgesteld in verband het toezicht op en de handhaving van bestaande gebouwen en bouwwerken, illegale bouw- en sloopactiviteiten.

In tabel 2.2 is weergegeven in hoeverre bij gemeenten voor wat betreft de fysieke leefomgeving, openbare orde en veiligheid en het sociale domein gemeentelijk toezicht- en handhavingsbeleid aanwezig is. Daarbij valt op dat de grote gemeenten met de ontwikkeling van gemeentelijk beleid vooroplopen. In het sociale domein blijft – in verband de decentralisaties – de ontwikkeling van beleid ten opzichte van de overige domeinen wat achter.

TABEL 2.2: PERCENTAGE PER DOMEIN EN GROOTTEKLASSE WAARIN BELEID AANWEZIG IS OVER TOEZICHT EN HANDHAVING

		Totaal	Fysieke leefomgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
	Obs.	248	117	37	94
< 25.000	80	93%	95%	100%	88%
25.000 - 50.000	79	87%	93%	70%	86%
50.000 - 100.000	40	83%	88%	64%	92%
100.000+	49	98%	100%	92%	100%
Alle gemeenten	248	90 %	94 %	78 %	90 %

In het merendeel van de bestudeerde gemeenten maakt de gemeenteraad gebruik van zijn kaderstellende rol door de beleidsvisie formeel vast te leggen in een (integraal) beleidsplan, (integraal) programma of kadernota. De door ons bestudeerde beleidsdocumenten bevatten de hoofdlijnen van het gemeentelijke beleid (waar staat de gemeente, ambities, belangrijke uitgangspunten, algemene doelstellingen, prioriteiten, de beleidscyclus en te hanteren strategieën) en worden doorgaans één keer in de vier jaren herzien. Het college stelt meestal een uitvoeringsprogramma vast waarin de operationele uitvoering van het beleidsplan, het beleidsprogramma of de kadernota is neergelegd. Een paar bestudeerde gemeenten stuurt het beleid ter kennisgeving aan de gemeenteraad. In de uitvoeringsprogramma's, die ieder jaar opnieuw worden vastgesteld, zijn specifieke doelstellingen, prioriteiten en de werkwijze (uitvoering van controles en het handhavingstraject) omschreven. Daarnaast volgt in de meeste van de bestudeerde gemeenten uit deze programma's welke activiteiten de gemeente het komende jaar zal uitvoeren. Bij een aantal bestudeerde gemeenten bevatten de uitvoeringsprogramma's een capaciteitsplanning waarbij de benodigde en beschikbare capaciteit is weergegeven. Dat is echter niet in alle gemeenten het geval.

Op basis van het toezichts- en handhavingsbeleid, de (programma)begroting en de jaarrekening is geen duidelijk beeld te verkrijgen van de (totale) kosten die gemeenten in verband met toezicht en handhaving beogen te maken. Een financiële paragraaf over toezicht en handhaving ontbreekt vrijwel altijd in de bestudeerde gemeenten en daar waar aandacht wordt besteed aan de financiële middelen voor uitvoering van het beleid, is de omschrijving summier. Uit de bestudeerde (programma)begrotingen zijn de benodigde, begrote financiële middelen meestal eveneens niet op te maken, aangezien toezicht en handhaving bij verschillende programma's een rol speelt en onduidelijk is welke taakvelden wat toezicht en handhaving betreft in die programma's zijn meegenomen. Voorts blijkt uit de bestudering van de begrotingen en jaarrekeningen dat toezicht en handhaving niet als aparte post in de financiële begroting of jaarrekening is opgenomen. Bij een minderheid van de bestudeerde gemeenten zijn de hoofdlijnen van het toezichts- en/of handhavingsbeleid en de (operationele) uitvoering daarvan in één document neergelegd die zowel door de gemeenteraad als het college wordt vastgesteld.

Het merendeel van de bestudeerde gemeenten maakt onderscheid tussen toezicht en handhaving, waarvoor het college dan wel de burgemeester verantwoordelijk is. Een dergelijk onderscheid is in het veiligheidsbeleid van een merendeel van de bestudeerde gemeenten terug te vinden. Bij een enkele gemeente speelt dit onderscheid ook ten aanzien van de fysieke leefomgeving, omdat de burgemeester (de bestuurlijke coördinatie van) toezicht en/of handhaving in zijn portefeuille heeft.

Eén van de bestudeerde gemeenten benadrukt in het veiligheidsbeleid dat de burgemeester verantwoordelijk is voor handhaving van de openbare orde en dat hij een belangrijke rol heeft voor wat betreft coördinatie van het integrale veiligheidsbeleid. Daarnaast wordt in het beleid aangegeven dat de werkzaamheden van wethouders het veiligheidsbeleid raken en dat veiligheid een collectieve verantwoordelijkheid van het hele college is. Als gevolg hiervan vervult het college een actieve rol ten aanzien van veiligheidsbeleid in deze gemeente.

Een andere gemeente probeert in zijn veiligheidsbeleid zo goed mogelijk antwoord te geven op de vraag waar en wanneer de raad, het college of de burgemeester aan zet is, wie welke bevoegdheden en taken heeft en door wie waarover verantwoording moet worden afgelegd.

Uit de documentstudie blijkt dat gemeenten in hun beleidsdocumenten aandacht besteden aan evaluatie van het gemeentelijke beleid en het afleggen van verantwoording over de uitgevoerde controles en handhavingsacties. Het merendeel van de gemeenten omschrijft op welke manier het bestaande beleid één keer in de vier jaren of per jaar wordt geëvalueerd en op welke wijze jaarlijks wordt gerapporteerd over de uitvoering van het beleid, het volgen van de prioritering en de realisatie van de gestelde beleidsdoelen. Wat dit laatste betreft merken wij op dat alle bestudeerde gemeenten een jaarverslag dan wel jaarrekening opstellen waarin de resultaten van het gevoerde beleid zijn opgenomen.

Eén gemeente beschrijft in zijn beleid dat alle informatie en acties in één geautomatiseerd registratiesysteem worden vastgelegd en dat dit systeem onder meer dient om de voortgang van de uitvoering bij te houden en te bewaken. In het jaarverslag wordt gerapporteerd over (de evaluatie van) de in dat jaar uitgevoerde controles en handhavingsacties. Daarnaast wordt per kwartaal via de begrotingscyclus over de voortgang van toezicht en handhaving en jaarlijks via www.waarstaatjegemeente.nl gerapporteerd. De rapportages dienen vervolgens weer als input voor de opstelling van een nieuw beleidsdocument.

Een andere gemeente benadrukt in zijn veiligheidsbeleid dat het college en de burgemeester met een jaarverslag aan de gemeenteraad verantwoording afleggen over de uitvoering en de resultaten van het veiligheidsbeleid. In het jaarverslag zijn de rapportages van de politie, het Openbaar Ministerie, andere ketenpartners en de Veiligheidsmonitor samengevoegd. Het jaarverslag dient tevens als jaarlijkse veiligheidsanalyse. Indien nodig kan de gemeenteraad de prioriteiten wijzigen door het veiligheidsbeleid tussentijds bij te stellen. Verder benadrukt deze gemeente in het veiligheidsbeleid dat de gemeenteraad door het jaarverslag (beter) wordt gefaciliteerd in zijn kaderstellende en controlerende rol.

2.2.3. Doelstellingen

Vrijwel alle bestudeerde gemeenten nemen in het beleid hun visie met betrekking tot toezicht en/of handhaving op. Die visie vormt het startpunt voor de rest van het beleid. Ten aanzien van de fysieke leefomgeving en het domein openbare orde en veiligheid hebben veel gemeenten doelstellingen opgenomen. Met betrekking tot het sociale domein ontbreken bij de meeste van de bestudeerde gemeenten vastgestelde doelstellingen ten aanzien van de zorg, zo blijkt uit onze documentstudie.

Ten aanzien van de doelstellingen die gemeenten zichzelf stellen valt op dat deze per gemeente verschillen, sterk lokaal gekleurd en zelden concreet zijn. Uit het onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de onderzochte gemeenten het lastig vindt om bij de opstelling van beleid doelstellingen SMART te formuleren. Dit knelpunt speelt in de praktijk zowel bij grote als kleine gemeenten. Bij veel gemeenten komen de doelstellingen niet verder dan het voldoen aan de toepasselijke wet- en regelgeving.

Een doelstelling (outcome-indicator) die veel gemeenten in hun toezichts- en handhavingsbeleid opnemen is 'het bevorderen van naleefgedrag van wet- en regelgeving ten behoeve van een veilige, schone en gezonde woon-, werk-, en leefomgeving'. Daarnaast komen outcome-indicatoren voor als 'het handhavingsbeleid is erop gericht normovertredingen te voorkomen en onaanvaardbare veiligheidsrisico's uit te sluiten' en 'het beleid heeft als doel het besef van de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen te vergroten'.

Enkele gemeenten formuleren wel (meer) specifieke, meetbare en tijdsgebonden doelen. Deze gemeenten stellen zich bijvoorbeeld ten doel dat:

- bij meer dan 75% van de controles er geen overtredingen zijn;
- minder dan 10% van de inwoners zich wel eens onveilig voelt;
- In 2018 het alcoholgebruik onder 14/15 jarigen met minstens 15% is gedaald.

2.2.4. Prioriteiten

Idealiter worden toezichts- en handhavingsinstrumenten zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet, gericht op de bevordering van naleving van regelgeving en op het optimaal beheersen van de risico's van niet-naleving. Om dat op een goede manier te kunnen doen moeten prioriteiten worden gesteld. Er moeten keuzes worden gemaakt omdat het aantal normen waarop moet worden toegezien en de terreinen waarop dat het geval is, erg omvangrijk is.

Burgemeesters zijn op grond van artikel 172 van de Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde en dat manifesteert zich, zo blijkt uit onze documentstudie en de interviews, in bijna alle bestudeerde gemeenten met een actieve betrokkenheid bij het bepalen van de inhoud van (het integrale) veiligheidsbeleid en de gestelde toezichts- en handhavingsprioriteiten. Ook bij de gemeenteraden heeft dit onderwerp nadrukkelijk aandacht en zijn het vaststellen van het integrale veiligheidsplan en toezicht en handhaving als onderdeel daarvan

geen hamerstuk. Bij de twee andere domeinen (sociaal en fysiek) is de bestuurlijke betrokkenheid als het gaat om toezicht en handhaving beperkter. Het sociale domein is een politiek/bestuurlijk actueel onderwerp dat ook in gemeenteraden veel aandacht krijgt, maar dat geldt niet voor het toezicht en de handhaving erop. In ongeveer een derde van de gemeenten is voor dit beleid geen toezichts- en handhavingsbeleid vastgesteld, zo blijkt uit tabel 2.3. Dat kan verklaard worden doordat de prioriteit bij gemeenten als het gaat om het sociale domein, zo bleek uit onze interviews, lag bij de inrichting en uitvoering van de nieuwe taken en niet bij toezicht en handhaving.

Ook toezicht en handhaving in het fysieke domein is een onderwerp dat in de meeste van de bestudeerde gemeenten bestuurlijk en in gemeenteraden weinig aandacht krijgt. Beleidsplannen (die in alle bestudeerde gemeenten onderdelen over toezicht en handhaving bevatten) worden in veruit de meeste gemeenten wel door de raden vastgesteld, in ongeveer de helft van de gemeenten jaarlijks, maar de prioriteiten worden in de praktijk vooral ambtelijk bepaald.

In de onderstaande tabel zijn de enquêteresultaten weergegeven omtrent het vaststellen van prioriteiten in gemeentelijk beleid.

TABEL 2.3: BETROKKENEN BIJ PRIORITEITSSTELLING

	Totaal	Fysieke leef-omgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
Observaties	243	114	37	92
Stelt uw gemeente expliciet (in een vastgesteld beleidsstuk) prioriteiten vast voor het uitvoeren van toezicht en handhaving?				
Ja, jaarlijks	57%	61%	41%	60%
Ja, maar minder vaak dan jaarlijks	33%	37%	27%	29%
Nee	10%	3%	32%	11%
Op basis waarvan zijn deze prioriteiten vastgesteld?				
Risicoanalyse	75%	88%	60%	62%
Ervaringen uit de praktijk	60%	67%	76%	65%
Politieke voorkeuren	52%	60%	36%	61%
Afspraken met partijen/gemeenten	32%	32%	32%	41%
Incidenten	26%	26%	12%	37%
Wie zijn betrokken bij het opstellen van de risicoanalyse?				
Ambtelijke organisatie	95%	97%	87%	92%
College	72%	84%	40%	59%
Externe partij(en)	49%	44%	40%	63%
Gemeenteraad	38%	35%	40%	43%

Risicoanalyse en de ervaringen uit de praktijk vormen de belangrijkste basis voor prioritering, zo blijkt uit de tabel. Politieke overwegingen zijn bij het stellen van prioriteiten eveneens van belang. Daarnaast spelen incidenten regelmatig een rol bij de prioriteitstelling. In 26 procent van de gevallen hebben incidenten invloed gehad.

Wat verder opvalt is dat de ambtelijke organisatie in het overgrote deel van de gemeenten inhoudelijk betrokken is bij de risicoanalyse, terwijl de gemeenteraad daarbij relatief weinig inhoudelijk betrokken is. Een verklaring daarvoor kan zijn gelegen in het feit dat de gemeenteraad de algemene doelstellingen formeel vaststelt en de politieke voorkeuren reeds tijdens dit proces naar voren worden gebracht.

Uit de beschikbare documenten blijkt dat gemeenten aan de hand van een omgevingsanalyse en/of risicoanalyse de prioriteiten vaststellen. Afhankelijk van de kans dat een bepaald risico zich verwezenlijkt en de ernst daarvan wordt het risico bepaald (kans x impact). Op basis van de risicoscores worden de prioriteiten gesteld en de personele en financiële middelen begroot. Daarnaast spelen lokale omstandigheden een grote rol. Als gevolg hiervan verschillen de specifieke prioriteiten die gemeenten ten aanzien van de fysieke leefomgeving, openbare orde en veiligheid en het sociale domein stellen. Wat betreft de meer algemene prioritering is in gemeenteland met betrekking tot de fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid op basis van de beschikbare documenten wel een lijn zichtbaar. Deze lijn kan als volgt worden omschreven.

De prioriteiten wat betreft toezicht en handhaving in het fysieke domein liggen bij gemeenten in het algemeen bij constructieve veiligheid, brandveiligheid en externe veiligheid (risicovolle bedrijven). Op het gebied van openbare orde en veiligheid geven gemeenten voorrang aan de zgn. high impact crimes, zoals woninginbraak, overvallen, straatroof en geweld, alcohol en drugsoverlast en jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit. Daarnaast zijn er gemeenten die tevens prioriteit geven aan mensenhandel, prostitutie en/of radicalisering.

Gemeenten leggen de doelstellingen en prioriteiten vast in beleidsdocumenten. Daarbij geldt dat in de beleidsstukken die de hoofdlijnen van het gemeentelijke toezichts- en handhavingsbeleid bevatten de meer algemene doelstellingen en prioriteiten zijn opgenomen. In de uitvoeringsprogramma's dan wel meer specifieke beleidsnota's en beleidslijnen zijn de specifiek voor dat onderwerp geldende doelstellingen en prioriteiten opgenomen.

2.2.5. Integraliteit

Het merendeel van de bestudeerde gemeenten hebben wat de fysieke leefomgeving betreft integraal toezichts- en/of handhavingsbeleid opgesteld waarbij aandacht wordt besteed aan bouwen, wonen, milieu en de openbare ruimte. Daarnaast wordt meestal een koppeling gemaakt met de openbare orde en veiligheid.

Een van de gemeenten benadrukt in zijn handhavingsbeleid omtrent de fysieke leefomgeving aan dat er raakvlakken bestaan met (integrale) veiligheid. Veiligheid speelt een belangrijke rol bij het in stand houden van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat voor de inwoners en ondernemers van de gemeente. Integraal werken dient dan ook plaats te vinden door middel van afstemming en samenwerking.

Ten aanzien van de openbare orde en veiligheid beschikken gemeente vaak ook over integraal beleid, waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de samenwerking tussen boa's, de politie, het Openbaar Ministerie en/of jongerenwerkers.

Eén van de bestudeerde gemeenten geeft in zijn integrale veiligheidsbeleid bijvoorbeeld aan in het Veiligheidshuis met de politie, het Openbaar Ministerie en zorgpartners samen te werken aan de persoonsgerichte aanpak van veelplegers, plegers van high impact crimes (overvallers, woninginbrekers en straatrovers), criminele jongeren, huiselijk geweldplegers

en ex-gedetineerden. Om buurten veiliger te maken, trekt de gemeente samen op met de politie en het Openbaar Ministerie.

Een andere gemeente geeft aan dat voor een integrale aanpak van jeugdoverlast en jeugd-criminaliteit een goede afstemming met onder meer de politie, wijkmanagers, jongerenwerkers en buurtbewoners noodzakelijk is. Afstemming met de politie vindt plaats door middel van informatie gegenereerd uit de shortlistmethodiek en doelgroepcoördinatie.

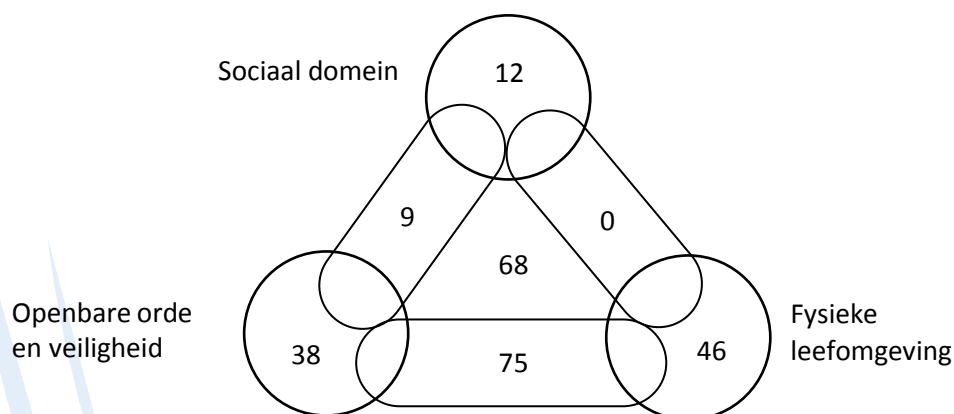
In enkele gemeenten beperkt het integrale toezichts- en handhavingsbeleid zich tot samenwerking met de politie (politietaken). Met betrekking tot de Drank- en Horecawet beschikken de meeste van de bestudeerde gemeenten en hun samenwerkingspartners wel over integraal beleid.

Binnen het sociaal domein beschikken de bestudeerde gemeenten wat betreft de Wmo 2015 niet over integraal toezichtsbeleid. De aanwezige beleidsdocumenten zien met name op de uitwerking van wettelijke regelingen (formele wetgeving, AMvB's en/of ministeriële regelingen) of gemeentelijke verordeningen. Deze documenten bevatten dan ook slechts door het college vastgestelde nadere regels. In 2015 lag de nadruk namelijk op een (verdere) organisatorische inbedding (proces en kwaliteit) van de Wmo 2015.

Op het terrein van de sociale zekerheid of ten aanzien van kinderopvang en peuterspeelzalen beschikken gemeenten over toezichts- en handhavingsbeleid. Daarbij werken gemeenten samen met andere organisaties. De deskstudy heeft onvoldoende inzichtelijk kunnen maken of op deze terreinen ook een koppeling met andere taakvelden wordt gelegd en verbindingen tussen verschillende vakafdelingen bestaan

In de onderstaande figuur is aangegeven op welke gebieden volgens de respondenten bij hun gemeente met betrekking tot toezicht en handhaving sprake is van integraal beleid, oftewel, waarin de prioriteiten en voorgenomen toezichtsactiviteiten op een bepaald domein in samenhang zijn afgestemd met die op andere domeinen.

FIGUUR 2.1: INTEGRALITEIT VAN BELEID TUSSEN DOMEINEN (N = 220)



De figuur moet als volgt gelezen worden. Van de 220 respondenten hebben er 68 (31%) aangegeven dat hun gemeente over integraal beleid met betrekking tot alle drie domeinen beschikt. Er is dan dus sprake van volledige integraliteit. Deze waarneming moet met enige voor-

zichtigheid worden bekeken, aangezien bij de nader bestudeerde gemeenten geen enkel geval van een volledig integraal beleid is aangetroffen. Mogelijk is de vraag door respondenten binnen de domeinen Openbare orde en veiligheid en Fysieke leefomgeving verkeerd geïnterpreteerd omdat zij het sociaal domein toch onterecht buiten beschouwing hebben gelaten. Van de respondenten geven 12 aan dat er in het sociale domein binnen hun gemeente op het gebied van toezicht en handhaving sprake is van integraal beleid, binnen het domein fysieke leefomgeving geven 46 respondenten dit aan en binnen openbare orde en veiligheid 38. Negen respondenten geven aan dat het sociale en het veiligheidsbeleid integraal is vormgegeven. Volgens 75 respondenten is dit het geval tussen openbare orde en veiligheid en de fysieke leefomgeving. Geen enkele respondent geeft aan dat er sprake is van integraal beleid tussen alleen fysieke leefomgeving en sociaal domein.

Uit figuur 2.1 blijkt verder dat tussen de domeinen fysieke leefomgeving en de openbare orde en veiligheid integraliteit geregeld voorkomt met betrekking tot toezicht en handhaving. In het sociale domein staat het gemeentelijke beleid daarentegen meestal los van de andere domeinen.

Gemeenten besteden in hun toezichts- en handhavingsbeleid veelvuldig aandacht aan de samenwerking met andere organisaties en burgers. Zowel ten aanzien van de fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid als binnen het sociale domein wordt op regionaal, provinciaal en/of landelijk niveau met verschillende organisaties samengewerkt. In verband met gegevensdeling zijn bij de meeste van de bestudeerde gemeenten wel convenanten voorhanden.

Gemeenten geven in hun beleids- en activiteitenplannen aan dat ze bij het houden van toezicht op de naleving en de handhaving van wet- en regelgeving samenwerken met een veelvoud aan organisaties. Op basis van onze documentstudie zijn onderstaand de op papier meest voorkomende samenwerkingspartners opgesomd.

- provincie;
- regiogemeenten;
- waterschap;
- politie;
- Openbaar Ministerie;
- brandweer;
- douane;
- marechaussee;
- Belastingdienst;
- FIOD;
- Voedsel en Warenautoriteit;
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (voorheen Arbeidsinspectie);
- Koninklijke Horeca Nederland;
- hulpverlenende instanties;
- onderwijsinstanties;
- woningcorporaties;
- buurtorganisaties;
- inwoners;
- ondernemers;
- UWV/SVB.

Op het terrein van milieubescherming en bij een aantal gemeenten op het terrein ruimtelijke ordening wordt met de provincie en regiogemeenten samengewerkt in de Omgevingsdiensten. Op het terrein van bouwen en wonen wordt blijkens de beleidsplannen niet of nauwelijks samengewerkt met andere organisaties.

Met betrekking tot openbare orde en veiligheid is het volgens het beleid de bedoeling dat gemeenten intensief samenwerken met de politie en het Openbaar Ministerie. Bij de aanpak van (jeugd)overlast wordt beoogd om ook samen te werken met woningcorporaties en hulpverlenende instanties. In het Veiligheidshuis werken gemeenten regionaal met de politie, het

Openbaar Ministerie en zorginstellingen samen. Daarnaast werken zij in verband met brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening in de Veiligheidsregio samen met de brandweer, de politie en geneeskundige hulpverleningsorganisaties in de regio (GHOR).

Op het terrein van volksgezondheid en sociale zekerheid werken gemeenten samen met verschillende zorgaanbieders, gecertificeerde instellingen (jeugdbescherming en jeugdreclassering) en regiogemeenten.

Invloed decentralisaties op het beleid

Zoals reeds opgemerkt hebben gemeenten er in het sociale domein verschillende taken bijgekregen. Belangrijk is daarom om vast te stellen of de decentralisaties invloed hebben gehad op het handhavingsbeleid van gemeenten. In de bestudeerde gemeenten is ten aanzien van de zorgwetgeving (Wmo 2015) in 2015 nog geen toezichts- en handhavingsbeleid opgesteld. Dat wijkt dus af van de bevinding uit de enquête waar respondenten uit 68 gemeenten stellen dat sprake is van integraal beleid op alle drie domeinen gezamenlijk.

Ter illustratie kan worden gewezen op de Wmo 2015. Uit die wet volgt dat de gemeenteraad bij verordening regels dient te stellen in verband met ten onrechte ontvangen maatwerkvoorzieningen of persoonsgebonden budgetten en misbruik of oneigenlijk gebruik van de Wmo 2015.¹⁸ Bij veel bestudeerde gemeenten zijn onder meer in een verordening nadere regels opgenomen. Deze zijn echter algemeen en geven geen inzicht in het toezichts- en handhavingsbeleid van gemeenten. Een specifiek (gepubliceerd) toezichts- en handhavingsbeleid waaruit blijkt in welke situaties het college overgaat tot terugvordering en derhalve welke factoren een rol spelen ontbreekt op dit moment in veel gemeenten.

Daarnaast blijkt uit de deskstudy dat de drie decentralisaties nog op een andere manier invloed hebben gehad op het gemeentelijke toezichts- en handhavingsbeleid. Met name op het terrein van openbare orde en veiligheid blijken gemeenten over de invloed van de decentralisaties te hebben nagedacht.

Eén van de bestudeerde gemeente besteedt in zijn veiligheidsbeleid aandacht aan de decentralisaties in het sociale domein. De gemeente ontwikkelt twee gebiedsteams, te weten een Stadsteam en een Jeugdteam om ervoor te zorgen dat de hulp en ondersteuning zo dicht mogelijk in de buurt of wijk wordt aangeboden.

Een enkele gemeente is zich ervan bewust dat de decentralisaties direct en indirect kunnen doorwerken op diverse aspecten van hun veiligheidsbeleid, omdat met name de zorgwetgeving ernaar streeft dat mensen zo lang mogelijk thuis kunnen blijven wonen.

Eén van de bestudeerde gemeenten denkt over deze ontwikkeling na door bijvoorbeeld in te zetten op een (nauwere) samenwerking tussen de politie, de wijkteams en/of de jeugdteams. Tevens besteden gemeenten aandacht aan de uitwisseling van kennis en de verkenning van regionale samenwerking. Voorts zijn er gemeenten die een bepaald team ontwikkelen dat mensen kan helpen bij het vinden van oplossingen voor problemen die te maken hebben met werk, inkomen en uitkeringen, zelfstandig leven en meedoen in de samenleving.

¹⁸ Artikel 2.1.3, lid 4, van de Wmo 2015.

2.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk kwam het toezichts- en handhavingsbeleid ('op papier') aan de orde. Het merendeel van de Nederlandse gemeenten beschikt over toezichts- en handhavingsbeleid in de drie domeinen, alhoewel er grote verschillen tussen deze domeinen en tussen verschillende gemeenten zijn in de mate waarin dit beleid aanwezig is. Gemeenten zijn nog druk bezig met het vormgeven van toezichts- en handhavingsbeleid in het sociaal domein. In het fysieke domein bestaat daarentegen de verplichting om toezichts- en handhavingsbeleid te hebben wettelijk voorgeschreven. Landelijke regelgeving blijkt in alle domeinen een zeer belangrijke factor te vormen die invloed uitoefent op dit beleid. Lokale politieke overwegingen en praktijkervaringen zijn eveneens van belang. De gemeenteraad heeft in de meeste gemeenten op grond van haar kaderstellende rol een beleidsvisie op toezicht en handhaving vastgesteld. De invloed van Europese regelgeving op het toezichts- en handhavingsbeleid wordt daarentegen nauwelijks gevoeld.

De visie die gemeenten formuleren over toezicht en handhaving wordt in de meeste gevallen uitgewerkt in doelstellingen. Dit blijkt met name te gelden voor de fysieke leefomgeving en openbare orde en in de meeste gevallen niet voor het sociaal domein. De doelstellingen zijn vaak sterk lokaal gekleurd en vaak niet SMART-geformuleerd.

De doelstellingen worden vervolgens uitgewerkt in prioriteiten. Hiervoor wordt vaak een risicoanalyse opgesteld. Ook praktijkervaringen worden benut om tot een prioriteitsstelling te komen. Gemeenteraden zijn vaak niet betrokken bij dit proces of de uitkomsten van prioriteitsstelling.

Er is in meeste gemeenten sprake van integraal beleid binnen de fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid. Binnen het sociaal domein beschikken nog slechts weinig gemeenten al over integraal toezichtsbeleid en staat het beleid vaak los van de andere domeinen. Respondenten van enkele van de bestudeerde gemeenten zijn ervan overtuigd dat de decentralisaties in het sociaal domein kansen bieden om meer integraliteit tussen beleidsterreinen te bewerkstelligen. Gemeenten blijken met een veelvoud aan organisaties samen te werken bij toezicht en handhaving in alle drie domeinen.

Toezicht en handhaving in de praktijk

3.1 Inleiding

Nadat in het vorige hoofdstuk is beschreven hoe het toezichts- en handhavingsbeleid er op papier uit ziet, wordt vervolgens ingegaan op de vraag hoe deze uitgangspunten in de praktijk gestalte krijgen en of de gestelde doelstellingen in de praktijk gerealiseerd worden.

In dit hoofdstuk staat dus de beschrijving van het toezicht en de handhaving in de gemeentelijke praktijk centraal. Achtereenvolgens is er aandacht voor de organisatie, de wijze van uitvoering, waaronder de inzet van mensen en middelen en de kwaliteit van toezicht en handhaving.

Per thema presenteren wij eerst het algemene beeld dat uit de enquêtes onder alle Nederlandse gemeenten naar voren kwam. Vervolgens worden de bevindingen uit het veldonderzoek bij een dertiental gemeenten gepresenteerd. Waar mogelijk wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende domeinen: het fysieke domein, het sociale domein en het domein van veiligheid en openbare orde.

3.2 Organisatie

3.2.1. Inleiding

In deze paragraaf staat de organisatorische inrichting van toezicht en handhaving bij gemeenten centraal. De volgende deelonderwerpen komen in deze paragraaf aan de orde. In de eerste plaats gaat het om de omvang en de deskundigheid van de ambtelijke capaciteit die ingezet is voor toezicht en handhaving en de kosten die hiervoor gemaakt zijn. Hiermee wordt mede de hoofdvraag beantwoord of gemeenten voldoende toegerust zijn om hun toezichts- en handhavingstaken uit te voeren. Daarnaast komen eventuele knelpunten, behoeften en wensen van gemeenten aan de orde voor wat betreft aanvullende personele of financiële middelen. De inventarisatie van deze behoeften draagt bij aan de beantwoording van de hoofdvraag of gemeenten behoefte hebben aan de verbetering van de mogelijkheden voor toezicht en handhaving en waaruit deze behoefte concreet bestaat.

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord:

Wat is de omvang van daadwerkelijk ingezette ambtelijke capaciteit en de relatie met de totale ambtelijke capaciteit?

Welke deskundigheden zijn ingezet?

Wat zijn de daadwerkelijke kosten van de ingezette ambtelijke capaciteit en de relatie met de totaal beschikbare financiële middelen?

Knelpunten en aanvullende behoeften

Worden binnen dit thema knelpunten ervaren in de uitvoering van het toezicht en handhaving?

In hoeverre is er behoefte aan aanvullende personele middelen?

In hoeverre is er behoefte aan andere aanvullende financiële middelen?

3.2.2. **Personele capaciteit**

Het bleek moeilijk om bij de afzonderlijke gemeenten die onderzocht zijn tijdens de case study's te achterhalen welke budgetten en hoeveel fte's in de praktijk ingezet zijn voor toezicht en handhaving. Er is een drietal redenen aan te wijzen waardoor het moeilijk was zicht te krijgen voor zowel de onderzoekers als de gemeenten zelf op de daadwerkelijk ingezette capaciteit.

Ten eerste participeren gemeenten veelvuldig in Gemeenschappelijke Regelingen die soms ook verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Dit geldt voor alle gemeenten wat betreft de Omgevingsdiensten. In de meeste gemeenten zijn de ambtenaren die zich bezighielden met milieutoezicht overgegaan naar de Omgevingsdiensten. Daarnaast zijn er gemeenten die het toezicht en de handhaving ook op andere terreinen hebben ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen, bijvoorbeeld als er sprake is van intergemeentelijke sociale diensten die ook toezicht en handhaving voor hun rekening nemen. In drie van de vijftien bestudeerde gemeenten was dat het geval. Doordat in verschillende organisaties naast de eigen ambtelijke organisatie toezicht en handhaving is ondergebracht, is het moeilijk om een totaaloverzicht te krijgen van de ingezette capaciteit voor de toezichts- en handhavingstaken.

Ten tweede is het toezicht en de handhaving binnen kleine deeldomeinen, zoals leerplicht of kinderopvang, vaak slechts een deel van het takenpakket van een ambtenaar. Dit geldt zeker voor kleinere gemeenten. De betreffende ambtenaar heeft dan binnen zijn aanstelling ook andere verantwoordelijkheden, waardoor het moeilijk is om precies toe te rekenen hoeveel tijd hij zich daadwerkelijk bezighoudt met toezichts- en handhavingstaken.

Tot slot wordt geconstateerd dat binnen het sociaal domein gemeenten nog bezig zijn om de extra toezichtstaken als gevolg van de decentralisaties vorm te geven. Hierdoor is nog niet duidelijk hoeveel capaciteit hiervoor beschikbaar wordt gesteld en in hoeverre dat in de praktijk voldoende is.

Ook de resultaten van de enquête leveren wat dit betreft geen bruikbare inzichten op. Voor zover de vragen over ambtelijke capaciteit beantwoord zijn, is de betrouwbaarheid van de ingevulde cijfers onvoldoende. Deze cijfers lopen erg uiteen, niet alleen tussen gemeenten van verschillende grootte (wat uiteraard verklaarbaar is) maar ook tussen qua aard omvang en aard vergelijkbare gemeenten en zelfs tussen respondenten die bij dezelfde gemeente en in hetzelfde domein werkzaam zijn. Zonder nader onderzoek naar de verklaring voor deze verschillen achten wij deze cijfers te onbetrouwbaar om mee te nemen in onze analyse.

Ondanks dat we geen uitspraken kunnen doen over de ingezette menskracht en financiële middelen, is onze algemene indruk over de personeelsinzet dat de planning van toezichts- en handhavingsactiviteiten eerder volgt uit de aanwezige, beschikbare capaciteit dan andersom. Anders gezegd: veel gemeenten stemmen hun prioriteiten en ambitieniveaus af op de aanwezige capaciteit en beschikbare middelen, zo blijkt uit de interviews.

In bijna alle bestudeerde gemeenten, zowel groot als klein, zijn de afgelopen jaren bezuinigingen doorgevoerd op toezicht en handhaving. In vrijwel alle bestudeerde gemeenten wordt aangegeven dat de ambtelijke capaciteit voor toezicht en handhaving in de afgelopen jaren verminderd is voor de taken die de afgelopen jaren 'gelijkblijvende' taken waren (dus los van de nieuwe taken op het gebied van het sociale domein en de Drank- en Horecawet en de overgedragen taken aan de Omgevingsdiensten).

Tijdens de case study's hebben wij echter ook enkele gemeenten aangetroffen waarbij juist extra capaciteit ingezet werd (binnen bepaalde domeinen). Zie voor een voorbeeld hiervan de onderstaande box. De uitbreiding in de desbetreffende gemeente verdiende zichzelf terug, doordat de gemeente door de extra uitbreiding onterechte uitbetalingen van uitkeringen op het spoor kwam.

Tijdelijke, projectmatige uitbreiding in een bestudeerde gemeente

Een relatief grote gemeente heeft in de afgelopen jaren de capaciteit bij de handhaving van de inkomensregelingen tijdelijk fors uitgebreid.

Dit was erop gericht om voordeel te behalen op de geïntegreerde uitkering die de gemeente ontvangt (BUIG, Wet Bundeling Uitkeringen aan Gemeenten). De gemeente zou er naar verwachting slecht uitspringen in de nieuwe verdeelsleutel in het begrotingsjaar 2015. Om een beter resultaat te behalen is besloten om extra (extern ingehuurde) handhavers in te zetten die een groot deel van het bestand zouden controleren, met name op de aanwezigheid van voorliggende voorzieningen en fraude. Op deze wijze zijn 75 uitkeringen extra beëindigd. Op basis van deze geconstateerde aanwezigheid van fraude concludeerde de manager dat er voordien te weinig formatie beschikbaar was. Als deze externe partij niet was ingehuurd, waren deze fraudegevallen niet geconstateerd.

Het streven van deze gemeente is erop gericht om naar een handhavingsoptimum te gaan: het inzetten van een breed handhavingsinstrumentarium en daarvoor voldoende structurele capaciteit uittrekken. Op dit moment kan de vraag door de gemeente nog niet beantwoord worden waar dat evenwicht ligt.

Sommige gemeenten gaven aan soms te maken te hebben met incidenteel capaciteitsgebrek, bijvoorbeeld door (langdurige) ziekte. In enkele gevallen wordt ervoor gekozen om deze te korten met externe inhuur op te vangen. In de meeste gevallen gebeurt dit echter niet en is er tijdelijk verminderde capaciteit beschikbaar.

Structurele externe inhuur van toezicht en handhaving vindt op beperkte schaal plaats. Een genoemd voorbeeld hiervan is om als (kleine of gemiddelde en soms zelfs grote) gemeente te voldoen aan bepaalde, specifieke VTH-criteria, zoals de vereiste vliegunen bij het beoordelen van de luchtkwaliteit.

TABEL 3.1: VOORTGANG MET VASTLEGGEN VTH-KWALITEITSCRITERIA IN VERORDENING

		Nog niet bekend met vereiste	Bekend met vereiste maar nog geen actie ondernomen	Begonnen met voorbereidingen	Verordening vastgesteld
	Obs.	6	12	77	21
< 25.000	44	0%	16%	66%	18%
25.000 - 50.000	40	8%	8%	68%	18%
50.000 - 100.000	17	12%	6%	53%	29%
100.000+	15	7%	7%	80%	7%
Alle gemeenten	116	5%	10%	66%	18%

Uit de tabel blijkt dat twee derde van de gemeenten begonnen is met de voorbereiding van het vastleggen van de kwaliteitseisen, met een redelijk consistent beeld per gemeentegrootte. In gemiddeld iets minder dan 20% van de gemeenten is de verordening al vastgesteld.

Knelpunten

In tabel 3.2 is de respons te zien op de volgende stelling: *De gemeente beschikt naar mijn mening over voldoende (eigen of ingehuurde) personele capaciteit om toezicht en handhaving binnen [mijn domein] op een goede wijze uit te voeren.* De tabel toont gewogen gemiddelde scores met een schaal van 0 (alle respondenten helemaal mee oneens) tot 1 (alle respondenten helemaal mee eens). Ook bij Omgevingsdiensten (n = 9) is deze stelling voorgelegd, waarbij de scores voor toezicht en handhaving respectievelijk 0,64 en 0,61 zijn.

TABEL 3.2: STELLING: IS ER SPRAKE VAN VOLDOENDE PERSONELE CAPACITEIT? (0=HELEMAAL ONEENS, 1 = HELEMAAL EENS)

Domein		Totaal		Fysieke leefomgeving		Sociaal Domein		Openbare orde en veiligheid	
		T	H	T	H	T	H	T	H
Toezicht (T) / Handhaving (H)	Obs.	235	232	113	111	35	36	87	85
< 25.000	74	0,56	0,50	0,57	0,50	0,38	0,31	0,58	0,53
25.000 - 50.000	77	0,46	0,43	0,45	0,41	0,48	0,45	0,48	0,46
50.000 - 100.000	40	0,48	0,49	0,51	0,50	0,34	0,36	0,54	0,58
100.000+	44	0,48	0,48	0,57	0,67	0,53	0,55	0,39	0,29
Alle gemeenten	235	0,49	0,46	0,52	0,49	0,44	0,44	0,50	0,46

Voor alle domeinen geldt dat er zowel voor toezicht als handhaving een gemengd beeld is bij de vraag of de personele capaciteit voldoende is. Het aantal respondenten dat de capaciteit voldoende vindt is ongeveer even groot als het aantal dat de capaciteit onvoldoende acht. Er is wat variatie tussen de verschillende categorieën, maar de verschillen zijn niet significant. Respondenten van grotere gemeenten zijn dus niet positiever over de capaciteit dan de respondenten van kleinere gemeenten, hetgeen wellicht wel verwacht mocht worden omdat grotere gemeenten in algemene zin doorgaans minder te kampen hebben met kwetsbare posities en geringe onderlinge vervangbaarheid. Opmerkelijk is dat Omgevingsdiensten positiever zijn over hun eigen capaciteit (op het fysieke domein) dan gemeenten.

In veel van de tijdens de case study's onderzochte gemeenten signaleren de geïnterviewden eveneens een capaciteitsgebrek. Met name door ambtenaren die het toezicht en de handhaving uitvoeren wordt dit tekort aan menskracht ervaren als een knelpunt in de praktijk.

Zowel kleine als grote gemeenten ervaren capaciteitstekorten. Bij een zeer kleine gemeente bleef na bezuinigingen in de afgelopen jaren slechts 2,4 fte over voor toezicht op de terreinen milieu, bouw en APV en een jurist. Hierdoor worden – in meerdere gemeenten – bepaalde, minder risicovolle toezichtactiviteiten niet meer uitgevoerd, zoals het toezicht op illegale bouw in het buitengebied. Daarnaast worden over de gehele linie minder controles uitgevoerd worden dan gewenst.

Een andere relatief grote gemeente gaf aan dat zowel binnen het sociaal domein (uitkeringen) als het fysieke domein zich capaciteitstekorten voordoen. In dit geval leidde dit volgens de geïnterviewde toezichthouder tot een kwalitatieve verslechtering van de uitvoering:

'Wel zijn er te weinig mensen om al het werk te kunnen doen. Het werk stapelt zich op en er is geen ruimte voor uitbreiding. Dat leidt ertoe dat er prioriteiten worden gesteld op basis van de waarschijnlijkheid dat het onderzoeken van de meldingen ook daadwerkelijk resultaat oplevert. Dat is het belangrijkste criterium dat wordt gehanteerd. Er blijven in het sociale domein dus meldingen liggen die niet voldoende opsporingsindicatie hebben.

In het fysieke domein ziet men dat door capaciteitsgebrek zaken kwalitatief niet goed worden afgehandeld, waardoor besluiten tijdens een bezwaarprocedure soms niet standhouden.'

Ondanks deze capaciteitstekorten hebben de geïnterviewde ambtenaren in het algemeen de indruk dat goed toegezien wordt op de meest risicovolle activiteiten en bouwwerken, zoals het toezicht op brandveiligheid bij risicovolle bedrijven of in gebouwen waar veel mensen bijeenkomen, op asbestverwijdering en op niet-vergunde seks- en horeca-inrichtingen.

Oorzaken

Een door de geïnterviewde gemeenteambtenaren veelgenoemde verklaring voor het capaciteitsgebrek zijn de gemeentelijke bezuinigingen die ook hun tol hebben geëist voor toezicht en handhaving. Toezicht en handhaving wordt in enkele gemeenten gezien als sluitpost van de begroting. Dit beeld komt ook naar voren uit de documentstudie. We zijn in de bestudeerde gemeenten een aantal expliciete voorbeelden tegengekomen waarbij door de raad niet de benodigde middelen personele beschikbaar werden gesteld om de door de raad zelf vastgestelde toezichts- en handhavingsprioriteiten te kunnen realiseren. In de praktijk viel de werkelijke inzet vaak nog lager uit, door ziekte en/of functiewisselingen waarvoor geen vervanging gezocht werd, zoals ook naar voren kwam uit de jaarverslagen.

Daarnaast wijzen meerdere gesprekspartners van de bestudeerde gemeenten erop dat zij verantwoordelijk zijn geworden voor extra, nieuwe toezichts- en handhavingstaken, bijvoorbeeld sinds 1 januari 2013 op het gebied van de Drank- en Horecawet, zonder dat daarvoor de benodigde (financiële en personele) middelen beschikbaar zouden zijn gesteld. Wat betreft decentralisatie van regelgeving, zoals de Drank- en Horecawet en de decentralisaties in het sociaal domein, verwachten de meeste geïnterviewden dat de landelijke overheid daarvoor ook voldoende middelen en dus menskracht beschikbaar stelt richting gemeenten. Veelvuldig werd geconstateerd door de geïnterviewden dat dit niet het geval bleek te zijn in de afgelopen jaren.

De aanname van vrijwel alle geïnterviewden dat voor het gedecentraliseerde toezicht op de uitvoering van de Drank- en Horecawet geen financiële middelen door het Rijk beschikbaar zijn gesteld, is onjuist. In het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV (2007) is een bedrag oplopend van € 50 miljoen (in 2008) tot € 150 miljoen (in 2011) vrijgemaakt voor de 'Enveloppe Preventie', waarvan de – pas later gerealiseerde – overdracht van het toezicht op de horeca naar de gemeenten een onderdeel is.¹⁹ De genoemde bedragen ten bate van de lokale veiligheid zijn overgenomen in het bestuursakkoord van Rijk en gemeenten uit 2007.²⁰ Deze bedragen zijn niet geoormerkt in het Gemeentefonds maar toegevoegd aan het algemene accres. Dit lijkt vervolgens niet adequaat te zijn gecommuniceerd.

Ook specifieke, lokale omstandigheden spelen een rol, zoals aardbevingen, toerisme of de aanwezigheid van een haven of veel natuuroppervlakte. In het geval van gemeenten die te maken hebben met aardbevingen werd gesignaleerd dat de gemeenten extra, onvoorziene taken moesten uitvoeren, omdat in het kader van het Wabo-toezicht meer aandacht moest gaan naar achterstallig onderhoud bij bestaande bouw. Normaliter had dit bij de betreffende gemeenten geen prioriteit. Hiervoor moest binnen de bestaande capaciteit extra ruimte gezocht worden.

In een kleine, toeristische gemeente is tijdens de zomermaanden sprake van een (seizoens)tekort doordat meer inzet van strand- en parkeerwachten nodig is. Dit wordt door de gemeente op twee manieren opgelost. In de eerste plaats worden de reguliere werkzaamheden, zoals bouwcontroles, zoveel mogelijk in de winter uitgevoerd. Daarnaast wordt hiervoor extern ingehuurd en worden stagiairs vanuit BOA-opleidingen en studenten van de hogeschool ingezet in het kader van hun stage of werkervaringsplek.

Behoeften

Behoeften van gemeenten liggen, gelet op het voorgaande, met name in extra personele middelen voor toezicht en handhaving. Ondanks dat de wens om meer capaciteit breed gehoord is, zijn de geïnterviewden het niet eens over de vraag wie deze wens zou kunnen verwezenlijken. Een aantal geïnterviewden vindt dat het Rijk aan deze behoefte tegemoet moet komen, terwijl anderen erop wijzen dat de gemeenteraad zelf kan besluiten om extra middelen beschikbaar te stellen. Wat betreft de decentralisatie van taken en de uitvoering van nieuwe taken wordt wel eerder naar het Rijk gekeken voor voldoende middelen en capaciteit.

In de bestudeerde gemeenten worden verschillende activiteiten benoemd die ontplooid zouden kunnen worden, mochten de gemeenten de beschikking hebben over meer personele middelen. Zo geeft een kleine gemeente aan graag gebiedsgerichte controles uit te voeren. Een andere gemeente zou graag steviger inzetten op innovatie binnen toezicht en handhaving, bijvoorbeeld door te werken als netwerkorganisatie. In het algemeen zouden ambtenaren dan graag meer prioriteit geven aan zaken die nu nog als middelhoge of lage prioriteiten gezien worden.

3.2.3. Deskundigheid

Alle bestudeerde gemeenten zetten toezichthouders, handhavers, BOA's en stafjuristen in voor toezicht en handhaving. De toezichthouders en handhavers beschikken over het algemeen over technisch-inhoudelijke kennis. Zij zijn de materiedeskundigen op het terrein waarop ze hun werkzaamheden uitvoeren.

¹⁹ Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken, samen leven 2007*, p. 71.

²⁰ Bestuursakkoord rijk en gemeenten, *Samen aan de slag*, 2007, p. 13, 38 en 40.

Een vermeldingswaardige uitzondering hierop troffen wij in één gemeente aan, waar de ambtenaren zich ontwikkelen tot procesregisseurs, met meer nadruk op de aansturing en het bijeenbrengen van partners. Hiertoe krijgen zij extra scholing en cursussen. In de onderstaande box staat deze filosofie en werkwijze beschreven.

Toezicht en handhaving in een regiegemeente

De bestudeerde, middelgrote gemeente heeft de ambitie de gemeentelijke organisatie om te vormen tot een 'netwerkorganisatie'. De gemeente moet zich ontwikkelen tot 'regiegemeente'. De achtergrond hiervan is het uitgangspunt dat de gemeente maatschappelijke vraagstukken niet alleen kan oplossen, maar daarbij partners nodig heeft. Daarom wordt ingezet op proces-gestuurd werken en het verkrijgen van commitment bij partners.

De belangrijkste opgave is volgens de geïnterviewde manager om ervoor te zorgen dat samenwerkingspartners (zoals de Omgevingsdienst, GGD, politie, brandweer) in de juiste stand komen en blijven. De gemeentelijke afdeling wil vooral een regieafdeling zijn, de inhoudelijke deskundigheid moet bij de partners gehaald worden. De gemeente voert alleen het bouwtoezicht nog in eigen huis uit en heeft op dit vlak ook nog technische expertise.

De gemeente blijft uiteraard het bevoegd gezag voor de toezichts- en handhavingstaken en wil daarom zeggenschap houden. Daarom wordt er wel gestuurd op deze taken. De geïnterviewden geven aan dat deze omslag een langdurig traject is en een cultuuromslag vergt. Ambtenaren gaan van een technisch-inhoudelijke rol naar een regisseursrol. In de praktijk betekent dit dat er veel overleg is met de partners. De gemeente stelt aan de hand van de risicoanalyse vast volgens welke prioriteitsstelling de partners moeten handelen. Op basis hiervan worden de partners van de gemeente aangestuurd.

Door deze organisatieverandering hoopt de gemeente beter te kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet. Het stelt echter ook andere eisen aan medewerkers. Het zorgen voor afstemming met en tussen de partners is een kerntaak van de regisseur. Hij moet signalen doorgeven aan de partners en ze eventueel om tafel krijgen. De regisseur heeft wel generalistische kennis van domeinen nodig en daarnaast inzicht in procesmanagement en gesprekstechnieken om de partner te kunnen aansturen.

Bij de meeste gemeenten is er aandacht voor de verdere professionalisering van de uitvoerders van toezicht en handhaving. Met name BOA's volgen regelmatig (verplichte) vervolgcursussen en/of cursussen. Dit wordt door de geïnterviewde BOA's voor het overgrote deel ook als nuttig en waardevol ervaren.

Knelpunten en behoeften

In tabel 3.3 presenteren we de respons op de stelling: *De gemeente beschikt naar mijn mening over voldoende (eigen of ingehuurde) kennis en vaardigheden om toezicht en handhaving binnen [mijn domein] op een goede wijze uit te voeren.* De tabel toont wederom gewogen gemiddelde scores met een schaal van 0 (alle respondenten helemaal mee oneens) tot 1 (alle respondenten helemaal mee eens). Ook aan de Omgevingsdiensten (n = 9) is deze stelling voorgelegd, maar dan met de vraag naar een oordeel over de kennis en vaardigheden bij gemeenten in plaats van over henzelf. Hierbij zijn de scores voor toezicht en handhaving respectievelijk op 0,36 en 0,34 uitgekomen.

TABEL 3.3: STELLING: VOLDOENDE KENNIS EN VAARDIGHEDEN? (0=HELEMAAL ONEENS, 1=HELEMAAL EENS)

Domein		Totaal		Fysieke leef- omgeving		Sociaal Domein		Openbare orde en veiligheid		
		T	H	T	H	T	H	T	H	
Toezicht/Handhaving										
	Obs.	235	232	113	111	35	36	87	85	
< 25.000		74	0,68	0,65	0,70	0,67	0,69	0,69	0,65	0,63
25.000 - 50.000		77	0,67	0,67	0,71	0,71	0,63	0,63	0,63	0,62
50.000 - 100.000		40	0,67	0,68	0,71	0,71	0,61	0,66	0,67	0,67
100.000+		44	0,71	0,71	0,82	0,79	0,68	0,68	0,64	0,67
Alle gemeenten		235	0,67	0,67	0,72	0,70	0,64	0,66	0,65	0,64

Er is bij onze gesprekspartners over het algemeen tevredenheid over de aanwezige kennis en vaardigheden binnen de gemeente op het gebied van toezicht en handhaving, waarbij er opnieuw nauwelijks verschillen zijn tussen de domeinen en tussen de categorieën gemeentegrootte. Opvallend is dat het beeld dat gemeenten hebben over hun deskundigheid op het gebied van de fysieke leefomgeving aanmerkelijk positiever is dan het beeld dat Omgevingsdiensten daarover hebben.

Tijdens de interviews zijn geen specifieke wensen vanuit de kant van de gemeenten geuit over aanvullende scholing of kennisontwikkeling. Hierop bestaat een belangrijke uitzondering. Gesprekspartners in meerdere van de bestudeerde gemeenten wijzen erop dat BOA's op straat met steeds complexere problemen te maken krijgen (agressie, verwarde personen, verruwing van omgangsvormen). Hierdoor worden de veiligheidsrisico's waarmee BOA's geconfronteerd worden steeds groter. Niet alle BOA's zijn voldoende geëquipeerd om met dergelijke problemen om te gaan. Dit heeft volgens de geïnterviewden deels te maken met gebrek aan opleiding en training. Daarnaast zou volgens één van de geïnterviewde managers werving meer plaats moeten vinden op basis van karakter: personen die sterk in hun schoenen staan, rust houden en overzicht hebben.

Binnen het sociaal domein missen toezichthouders en handhavers niet zozeer kennis of vaardigheden maar lijkt er meer behoefte aan een ander type toezichthouder en handhaver. Binnen het zorgdomein wordt van oudsher sterk gewerkt op basis van vertrouwen in de cliënt en het leveren van maatwerk. In de wijkteams zitten over het algemeen dan ook geen toezichthouders of handhavers maar zijn de medewerkers eerder te karakteriseren als hulpverlener. Het risico daarvan is dat er een gebrek is aan fraude-alertheid bij de uitvoering van de nieuwe taken in het sociaal domein. Nieuwe taken vragen andere competenties en daar is op dit moment nog niet overal op geanticipeerd.

3.3

Uitvoering

3.3.1.

Inleiding

Deze paragraaf behandelt de uitvoering en de effecten van toezicht en handhaving. Hierbij gaat het in de eerste plaats over de vraag of het beleid op papier in de praktijk uitgevoerd wordt. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de inzet van de instrumenten. Integraliteit in de uitvoering en de opbrengsten van de gekozen samenwerkingsvormen worden vervolgens behandeld als aparte thema's. Tot slot wordt, net als in de vorige paragraaf, aandacht besteed

aan knelpunten en aanvullende behoeften die zich voordoen bij de uitvoering van toezicht en handhaving.

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord:

In hoeverre zijn de toezichts- en handavingsplannen uitgevoerd? Is dat verschillend per bevoegd bestuursorgaan (burgemeester/college)?
In hoeverre zijn de doelstellingen uit de toezichts- en handavingsplannen gerealiseerd?
Zijn de gestelde prioriteiten daarbij gevolgd? Waarom wel/niet?
In hoeverre heeft het uitgevoerde toezicht geleid tot handavingsacties? Welke bevoegdheden worden het meest ingezet?
Knelpunten en aanvullende behoeften
Worden binnen dit thema knelpunten ervaren in de uitvoering van het toezicht en de handhaving?
In hoeverre hebben gemeenten behoefte aan aanvullend handavingsinstrumentarium of andere formele bevoegdheden?

3.3.2. Doelrealisatie en volgen van prioriteiten

Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 3.2.2. heeft capaciteitsgebrek in verschillende gemeenten ertoe geleid dat in de praktijk knelpunten ontstaan. Gemeenten konden niet altijd hun toezichts- en handavingsplannen geheel uitvoeren. Hierdoor zijn de gestelde doelstellingen niet altijd gerealiseerd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in zeker vijf van de vijftien bestudeerde gemeenten de doelstellingen en de ambities dermate vaag geformuleerd waren dat de doeltreffendheid niet te meten was en niet kon worden aangegeven of doelstellingen behaald werden of niet. Daarnaast waren sommige ambities zo weinig ambitieus geformuleerd dat deze doelstellingen zonder al te veel moeite bereikt konden worden. Daarnaast liepen de doelstellingen in gemeenten op punten sterk uiteen. Bovendien evalueren gemeenten slechts beperkt hun eigen doelen, waardoor het moeilijk is om de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te vast te stellen. Gelet op al deze overwegingen is het moeilijk om specifieke uitspraken te doen over de mate van doelrealisatie.

In tabel 3.4 zien we de gewogen gemiddelde scores voor de reacties op de stelling *“Prioriteiten worden [binnen mijn domein] vooral vastgesteld op basis van ad-hoc beslissingen en incidenten.”* De score neemt een waarde van 1 aan als alle respondenten het volledig met deze stelling eens zouden zijn en een waarde van 0 wanneer alle respondenten het volledig oneens zouden zijn. Des te lager de score, des te minder er dus ad hoc gewerkt wordt.

TABEL 3.4: PRIORITEITEN VASTGESTELD OP BASIS VAN AD-HOC BESLISSINGEN EN INCIDENTEN? (0=HELEMAAL ONEENS, 1 =HELEMAAL EENS)

		Totaal	Fysieke leef- omgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
	Obs.	243	116	37	90
< 25.000	78	0,42	0,42	0,44	0,41
25.000 - 50.000	78	0,47	0,38	0,60	0,57
50.000 - 100.000	40	0,48	0,40	0,61	0,46
100.000+	47	0,35	0,35	0,35	0,35
Alle gemeenten	243	0,45	0,39	0,51	0,45

Er is een duidelijk verschil te zien tussen vooral het fysieke en het sociale domein. In het fysieke domein wordt relatief weinig ad hoc gewerkt en dus vooral programmatisch. Dat is niet onlogisch, juist op dit terrein is een planning & control-cyclus op basis van de Big Eight verplicht. Dat noopt dus al tot programmatisch werken. Op het gebied van het sociale domein staat dat nog meer in de kinderschoenen. Op dat terrein is de beleidsvrijheid voor gemeenten wel beperkt.

De meeste bestudeerde gemeenten maken bij de uitvoering van toezichtstaken onderscheid tussen reguliere controles, bepaalde specifieke projecten en meldingen. Door de meeste toezichthoudende ambtenaren werd aangegeven dat hier pragmatisch mee omgegaan wordt. Indien nodig worden reguliere controles naar achteren verschoven, zodat gemeenten voldoende tijd hebben om urgente zaken op te pakken.

Op de vraag wat de prioriteitsstelling in de praktijk betekent werd aangegeven dat in de praktijk in de meeste gemeenten ook werkelijk meer aandacht besteed wordt aan de hoogste prioriteiten. Dit gebeurt soms in projectvorm. Dit geldt met name voor toezicht en handhaving op de terreinen openbare orde en veiligheid en fysieke leefomgeving. 'Gewone' werkzaamheden, zoals reguliere controles, worden achterwege gelaten of naar een later tijdstip verschoven, als een bepaalde prioriteit zich in de praktijk voordoet. Dat geldt bijvoorbeeld voor burenruzies of hennepsteelt. De geïnterviewde toezichthouders, handhavers en BOA's geven aan dat gestelde prioriteiten over het algemeen goed aansluiten bij de problemen die zij in de praktijk tegenkomen. Wij hebben echter ook enkele gemeenten aangetroffen waarbij toezichthouders hun dagelijkse werkzaamheden met name op ad hoc basis of op basis van eigen voorkeuren lijken bepalen.

In alle bestudeerde gemeenten krijgen handhavingsverzoeken van burgers, die zich met name voordoen in het fysieke en in het veiligheidsdomein, bijzondere aandacht. De behandeling van deze handhavingsverzoeken neemt volgens geïnterviewden relatief veel tijd in beslag. Vooral in gemeenten burgers zich vrij snel tot de gemeenten wenden met hun klachten kost het veel tijd en gaat het ten koste van de andere reguliere werkzaamheden.

Door meerdere toezichthouders op het gebied van openbare orde en veiligheid werd aangegeven dat de politie steeds meer taken niet meer uitvoert en – op basis van afspraken in bijvoorbeeld het driehoeksoverleg – aan de gemeente laat. Het gaat dan met name om kleine ergernissen en handhaving van de orde bij evenementen. Dit legt een beslag op de beschikbare tijd voor andere werkzaamheden.

Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, zijn gemeenten nog bezig met het vormgeven van het toezichts- en handhavingsbeleid binnen het sociaal domein. De prioriteit is in de eerste jaren uitgegaan naar de verstrekking van voorzieningen. Aangezien er nog geen sprake is van vastgelegde doelen en prioriteiten bij de uitvoering van toezicht en handhaving, is het onmogelijk om de geformuleerde deelvragen te beantwoorden. Tijdens de interviews zijn wel enkele gevallen, waarin sprake was van grootschalige fraude met persoonsgebonden budgetten, besproken. Gemeenteambtenaren hebben dergelijke gevallen op ad hoc basis behandeld. In één van de gemeenten is in een dergelijk geval een extern bureau ingehuurd, omdat de gemeente nog niet over de benodigde expertise en ervaring beschikte om de zaak goed af te handelen.

3.3.3. Inzet en effectiviteit van instrumenten

Gemeenten hebben verschillende formele en informele instrumenten, zoals voorlichting, waarschuwing en last onder dwangsom, ter beschikking bij de uitvoering van toezicht en handhaving. In de praktijk hebben we waargenomen dat al deze instrumenten regelmatig

worden ingezet. Wel bestaan er bepaalde voorkeuren voor de vraag wanneer welk instrument passend is.

In het algemeen wordt opgemerkt dat in de praktijk de inzet van de instrumenten verloopt aan de hand van een soort van escalatieladder. Dat geldt met name binnen het domein van de fysieke leefomgeving. Eerst worden de lichtere instrumenten ingezet en indien dat na verloop van tijd niet blijkt te werken wordt overgegaan op zwaardere, ingrijpendere instrumenten zoals ook beschreven is in de Landelijke Handhavingsstrategie.

Een illustratief voorbeeld van deze aanpak is de driestapsstrategie die in de handhavingspraktijk vaak wordt gevolgd. Nadat een overtreding geconstateerd is, volgt eerst een waarschuwing, vervolgens wordt de overtreder geïnformeerd over een voornemen tot dwangsom en eventueel wordt tot slot de daadwerkelijke dwangsom opgelegd. Tussen de verschillende stappen wordt de overtreder tijd gegund om de overtreding ongedaan te maken. Dit heeft er mede mee te maken dat ervan uitgegaan wordt dat er niet noodzakelijkerwijs kwade opzet in het spel is en dat iemand niet perse bewust een overtreding begaat.

Deze strategie wordt door veel gemeenten in de praktijk gebracht. Veel geïnterviewden hebben namelijk de overtuiging dat door middel van praten en het hanteren van een informele aanpak al veel overtredingen opgelost worden. Volgens hen kan met informele instrumenten beter achterhaald worden waarom niet normconform gehandeld wordt dan met de inzet van het formele instrumentarium.

Overigens blijken dwangsommen of boetes, met name in het sociaal domein, in de praktijk soms moeilijk inbaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor gevallen waarin de overtreder over weinig financiële middelen beschikt of waarin deze in het buitenland verblijft.

In tabel 3.5 zijn de gemiddelde percentages van geconstateerde overtredingen waarvoor informele dan wel formele instrumenten worden ingezet, aangegeven. Deze percentages hoeven opgeteld niet 100% te zijn; voor dezelfde overtreding kunnen zowel informele als formele instrumenten worden ingezet. Ook aan Omgevingsdiensten (n = 9) is deze vraag gesteld, waarbij de gemiddelde opgegeven inzet op informele en formele instrumenten respectievelijk op 34% en 64% uitkomt.

TABEL 3.5: PERCENTAGE OVERTREDINGEN WAARBIJ INFORMELE EN FORMELE INSTRUMENTEN WORDEN TOEGEPAST

	Obs.	Totaal		Fysieke leefomgeving		Sociaal Domein		Openbare orde en veiligheid	
		200		99		28		73	
Informeel/Formeel		I	F	I	F	I	F	I	F
< 25.000	63	59%	41%	55%	47%	69%	31%	62%	34%
25.000 - 50.000	65	62%	38%	61%	36%	30%	50%	72%	37%
50.000 - 100.000	32	56%	39%	66%	41%	39%	24%	54%	46%
100.000+	40	59%	43%	64%	42%	49%	63%	44%	53%
Alle gemeenten	200	58%	42%	60%	41%	45%	45%	60%	41%

De tabel bevestigt dat er relatief vaak informele instrumenten worden ingezet door gemeenten, terwijl bij Omgevingsdiensten juist het zwaartepunt ligt bij formele instrumenten. Be-

langrijke uitzondering is het sociale domein, waar dat blijkens de enquête relatief weinig voorkomt. Dat zou verklaard kunnen worden doordat toezicht en handhaving in dat domein sowieso nog wat in de kinderschoenen staat en er ook relatief weinig capaciteit voor beschikbaar is. Alleen het hoognodige wordt dan gedaan en dan schiet de informele aanpak er bij in.

De onderzochte gemeenten blijken in de praktijk af te wijken van deze escalatiestrategie van verschillende opeenvolgende stappen in gevallen waar de veiligheid in geding is of waar er sprake is van zwaardere overtredingen. In deze gevallen worden direct bestuursdwang of strafrechtelijke instrumenten ingezet. Sommige gemeenten hanteren bij drugspanden het zgn. Damocles-beleid, waarbij een drugspand door de burgemeester gesloten wordt zonder voorgaande waarschuwingen. Daarnaast wordt in de openbare ruimte, bijvoorbeeld bij fout parkeren, eveneens direct een boete opgelegd bij het constateren van een overtreding.

Overigens gaven de ambtenaren die werkzaam waren op het gebied van de sociale regelingen aan dat zij minder ruimte voelen om te 'escaleren' en dus eerst een informele aanpak te hanteren. Waar fraude geconstateerd wordt of de inlichtingenplicht geschonden wordt, moet de gemeente direct overgaan tot het opleggen van een boete. Daar staat tegenover dat het OM besloten heeft pas in geval van fraudebedragen boven de € 50.000 op te treden, in plaats van voorheen € 10.000. Hierdoor worden zaken minder snel dan voorheen strafrechtelijk afgedaan.

Tussen de gemeenten zijn aanzienlijke verschillen aangetroffen in de mate waarin wordt doorgepakt bij een overtreding. Met andere woorden: wanneer een ambtenaar opschaalt naar een zwaarder instrument. In een aantal van de bestudeerde gemeenten wordt veel tijd gestoken in het aangaan met het gesprek en vooroverleg met de overtreder, waardoor het lang kan duren voordat overgegaan wordt tot handhaving. Soms worden ook extra stappen ingevoegd naast de hierboven genoemde drie stappen, voordat het juridische instrumentarium ingezet wordt. Zie voor onderstaande box voor de beschrijving van een dergelijke gehanteerde strategie.

Voorbeeld van een 'geduldige' gemeente

Bij de constatering van een overtreding wordt de overtreder eerst aangesproken, waarbij een hersteltermijn gegeven wordt. Als dan niet hersteld wordt, dan wordt per brief een termijn gegeven. Dan volgt eventueel een mediationtraject en uiteindelijk kan een juridisch traject gestart worden. De gemeente investeert veel in de voorfase van eerste gesprek, overreding en mediation. Die voorfase lost in de optiek van de gemeenten al heel veel op. Samen met de burgers wordt geprobeerd tot een oplossing te komen. Soms wordt ervoor gekozen dat ook de wethouder in het kader van relatiemanagement nog een keer gaat praten met de overtreder. Zo werd bijvoorbeeld gedoogd dat een burger nog drie maanden langer de tijd krijg om over te gaan tot sloop van een schuur. Op die wijze voorkomt de gemeente een rechtszaak en is een goede oplossing bereikt, waarbij de klant tevreden is en de gemeente proceskosten vermijdt.

De geïnterviewden menen dat het geven van een weekje extra tijd soms meer oplost dan het opleggen van een boete. Deze aanpak leidt ertoe dat zaken, wanneer de overtreder volhoudt in zijn gedrag, lang voortslipen. Vanuit de jurist werd aangegeven dat zaken die uiteindelijk bij haar komen, soms al een half jaar, driekwart jaar spelen.

Bestuurlijke beïnvloeding

Het is daarnaast belangrijk om op te merken dat volgens de geïnterviewde ambtenaren in enkele gemeenten niet doorgepakt werd in individuele gevallen, omdat vanuit de politiek (bestuurders of gemeenteraad) druk werd uitgeoefend om niet over te gaan tot handhaving.

Tabel 3.6 geeft een overzicht van de gewogen scores voor het antwoord op de vraag 'Komt het [binnen uw domein] voor dat bestuurders of raadsleden invloed uitoefenen op individuele toezichts- en handhavingstrajecten?' Een score van 1 zou betekenen dat alle respondenten binnen die categorie hierop 'vaak' zouden antwoorden, een score van 0 zou inhouden dat allen hierop 'nooit' zouden hebben geantwoord. Bij Omgevingsdiensten is de vraag ook gesteld en komt een score van 0,40 naar voren, wat niet significant afwijkt van de uitkomsten bij gemeenten in het fysieke domein.

TABEL 3.6: BEÏNVLOEDEN LOKALE BESTUURDERS INDIVIDUELE GEVALLEN? (0 = NOOIT, 1 = VAAK)

		Totaal	Fysieke leef- omgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en Veiligheid
	Obs.	214	101	30	83
< 25.000	69	0,42	0,46	0,08	0,41
25.000 - 50.000	68	0,40	0,48	0,17	0,37
50.000 - 100.000	35	0,39	0,46	0,17	0,45
100.000+	42	0,43	0,31	0,40	0,54
Alle gemeenten	214	0,41	0,45	0,23	0,43

Grofweg iets minder dan een derde van de respondenten geeft aan dat er in praktijk 'vaak' of 'regelmatig' sprake is van beïnvloeding door bestuurders of raadsleden, oftewel, dat ze proberen de afwegingen van de ambtenaar te beïnvloeden ten gunste van de burger of ondernemer. Op het sociale domein vindt dat het minst vaak plaats. Als het gaat om het fysieke domein is er in grotere gemeenten minder vaak sprake van beïnvloeding dan in kleinere gemeenten terwijl er in het veiligheidsdomein juist bij grotere gemeenten vaker sprake is van beïnvloeding. Een verklaring voor dit laatste is moeilijk te geven.

Dergelijke bestuurlijke beïnvloeding bleek ook in de case study's bij meerdere gemeenten een rol te spelen. De schaal waarop dit gebeurt is echter niet duidelijk naar voren gekomen tijdens de case study's. Soms lijkt er sprake te zijn van op zichzelf staande incidenten, terwijl in andere gevallen de onderzoekers de indruk hebben dat het regelmatig voorkomt. Dit lijkt voornamelijk gerelateerd te zijn aan de lokale politieke cultuur.

Veel raden van de bestudeerde gemeenten agenderen regelmatig individuele gevallen (incidenten, signalen vanuit burgers/ bedrijven) op de raadsagenda; in een enkel geval wordt dit beoordeeld als cliëntelisme. Hierbij gaat het met name bijna uitsluitend om handhavingzaken in het fysieke domein. Het lijkt erop dat de stijl van de wethouder of burgemeester doorslaggevend is bij de vraag in hoeverre hieraan wordt toegegeven en wordt afgeweken van de ingezette beleidslijn. In andere gevallen oefent een bestuurder soms ook op eigen initiatief druk uit op de ambtenaar om op een bepaalde manier te handelen. In een gemeente werd een voorbeeld aangehaald waarbij een ondernemer niet voldeed aan de vergunningsplicht. De geïnterviewde toezichthouder werd 'teruggefloten' door de wethouder op het moment dat hij hierop wilde handelen.

In enkele van de bestudeerde gemeenten ervaren ambtenaren dat zij niet altijd bestuurlijk 'gedekt' worden bij de uitvoering van hun taken. Het gaat dan met name om de toepassing van het beleid in individuele gevallen. In de onderstaande box is een beschrijving opgenomen van één van deze gemeenten waarin ambtenaren te maken hadden met veel kritiek vanuit de raad en de wijze waarop de burgemeester daarmee is omgegaan.

Vanuit de gemeenteraad werd voortdurend kritiek geleverd op de uitvoering van toezicht en handhaving. De raad zette een beeld neer dat ambtenaren met hun bevoegdheden 'burgers aan het pesten waren'. Daarnaast werd regelmatig druk uitgeoefend om in concrete zaken meer tegemoet te komen aan de burger en niet over te gaan tot handhavingsacties of deze zelfs terug te draaien. Dit beeld werd ook overgenomen door de lokale media.

De burgemeester heeft niet aan deze druk toegegeven. Hij heeft de raad intensief betrokken bij het opstellen van beleidsprioriteiten aan de voorkant, met als doel om achteraf niet steeds kritiek te ontvangen. De raad is onder ambtelijke leiding geconfronteerd met de gevolgen van bepaalde keuzes en bijbehorende middelen. Daarnaast is in beleidsregels een heldere, voorspelbare handhavingstrategie vastgelegd, waardoor duidelijk is dat consequent en zonder willekeur gehandhaafd wordt.

In de optiek van de geïnterviewde managers heeft dit ertoe geleid dat raadsleden vanuit alle partijen nu graag vooraf meedenken. Dit heeft geleid tot een consistente, consequente aanpak en minder bemoeienis in individuele gevallen. De betrokken ambtenaren hebben eveneens ervaren dat deze aanpak ertoe heeft geleid dat raadsleden meer inzicht hebben verkregen in de werkzaamheden van de toezichthouders.

Preventie versus repressie

Preventie lijkt een steeds belangrijker rol te spelen bij de uitvoering van toezicht en handhaving door gemeenten. Hierboven kwam dit reeds zijdelings aan de orde bij de inzet van informele instrumenten.

De onderstaande tabel 3.7 geeft een beeld van de verschuiving van de nadruk op repressie naar een nadruk op preventie. De respondenten is gevraagd of zij een verschuiving hebben ervaren in de laatste jaren en, zo ja, in welke richting die verschuiving is geweest. De tabel geeft een genormeerde verschuiving weer in een variabele die de waarde 1 aan zou nemen wanneer alle respondenten in de betreffende categorie een verschuiving naar preventie zouden hebben waargenomen, en een waarde van -1 wanneer die verschuiving volgens hen grotere nadruk op repressie had ingehouden.

TABEL 3.7: VERSCHUIVING VAN REPRESSIE NAAR PREVENTIE

		Totaal	Fysieke leef- omgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
	Obs.	208	101	29	78
< 25.000	67	0,27	0,24	0,25	0,32
25.000 - 50.000	67	0,19	0,24	-0,38	0,31
50.000 - 100.000	35	0,34	0,50	0,63	-0,09
100.000+	30	0,21	0,50	-0,11	0,13
Alle gemeenten	199	0,25	0,32	0,07	0,22

In het algemeen is er sprake van een verschuiving van repressie naar preventie, zo blijkt uit de tabel. Vooral in het fysieke domein is daarvan sprake en binnen dat domein vooral bij de grotere gemeenten. In het veiligheidsdomein is in de enquête juist bij de kleinere gemeenten een verschuiving van repressie naar preventie zichtbaar.

Tabel 3.8 geeft de gewogen gemiddelde scores neer bij de stelling 'Binnen [mijn domein] zetten wij wat toezicht en handhaving betreft vooral in op preventie en niet op repressie'. Een score van 1 zou betekenen dat volledig wordt ingezet op preventie en een score van 0 dat volledig wordt ingezet op repressie.

TABEL 3.8: LIGT DE NADRUK MEER OP PREVENTIE DAN OP REPRESSIE? (0=VOLLEDIG REPRESSIE, 1=VOLLEDIG PREVENTIE)

		Totaal	Fysieke leef- omgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
	Obs.	214	102	30	82
< 25.000	69	0,62	0,58	0,63	0,66
25.000 - 50.000	68	0,62	0,53	0,63	0,72
50.000 - 100.000	35	0,58	0,59	0,63	0,52
100.000+	42	0,54	0,54	0,63	0,50
Alle gemeenten	214	0,60	0,56	0,63	0,63

Ook uit deze tabel blijkt dat de nadruk bij handhaving overwegend op preventie ligt.

Als belangrijkste reden voor de (sterkere) nadruk op preventie geven gemeenten aan dat dit bijdraagt aan betere normnaleving en resulteert in een efficiëntere uitvoering van toezicht en handhaving, zo blijkt uit de case study's. Gemeenten ontplooiën verschillende activiteiten met als doel om burgers of bedrijven zodanig te beïnvloeden dat het doel van naleving wordt behaald zonder inzet van zwaardere middelen. Een veel gehoorde manier om dit te bereiken is om hen door middel van voorlichting of door burgers en/of bedrijven vroegtijdig bij de vergunningverlening of het opstellen van het beleid te betrekken.

Vooraf bij de fysieke leefomgeving lijkt een verschuiving plaats te vinden naar meer preventie, maar deze ontwikkeling is niet beperkt tot dit domein. Zie voor enkele initiatieven de onderstaande box:

Voorbeelden van preventieve maatregelen

In een gemeente wordt bij nieuwbouw veel geïnvesteerd in vooroverleggen met aannemers en woningcorporaties. Zij weten op voorhand steeds beter welke eisen de gemeente hanteert en waar de gemeente streng op toeziet.

In een andere gemeente is veel in de voorkant geïnvesteerd richting burgers. Door middel van buurtbemiddeling laten kerncoördinatoren samen met de wijkteams burgers de effecten van hun handelen zien. Zij gaan samen met de betrokken burgers aan de slag, zodat zij zelf onderling tot een oplossing voor het probleem kunnen komen.

In een derde gemeente wordt veel contact gezocht met de verschillende branches, bijvoorbeeld de horeca over sluitingstijden. De burgemeester heeft gesproken over het handhavingsbeleid samen met Koninklijke Horeca Nederland en er is gezamenlijk een eenduidig stappenplan afgesproken. Sindsdien is slechts één overtreding geconstateerd. Ook met campings in het kader van reclamebeleid en met horeca over terrassenbeleid is er contact met de lokale koepelverenigingen. Hierdoor vindt ook meer onderlinge correctie plaats.

Binnen het fysieke domein wordt door verschillende geïnterviewden geconstateerd dat het afgeven van goede vergunningen met duidelijke voorwaarden van groot belang is in het kader van het voorkomen van latere overtredingen van de normen. Om die reden werken vergunningverleners, toezichthouders en handhavers in een aantal van de bestudeerde gemeenten in een vroeg stadium al nauw samen. In meerdere gemeenten kwam aan de orde dat de nieuwe regelgeving omtrent vergunningsvrij bouwen deze ontwikkeling in de weg staat en enkele knelpunten veroorzaakt. Doordat de mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen zijn verruimd, komt de gemeente pas laat in beeld (bij een klacht of inspectie) en heeft de gemeente minder mogelijkheden om aanvrager vooraf te instrueren en voor te lichten. Pas indien een melding gedaan wordt (piepsysteem), komt de gemeente controleren. Bovendien gaven verschillende geïnterviewden aan dat de regels omtrent vergunningsvrij bouwen niet helder zijn. Tot slot wezen enkele geïnterviewden erop dat door deze deregulering het aantal handhavingsverzoeken toegenomen is, zonder dat de afdeling hiervoor extra capaciteit heeft gekregen.

Binnen het sociale domein, met name in het kader van de Participatiewet en de Fraudewet, zien meerdere geïnterviewden juist dat steeds meer opgeschoven wordt richting repressieve handhaving. Dit vindt plaats als gevolg van dwingende wet- en regelgeving vanuit het Rijk. De gemeente heeft weinig vrijheid in het kiezen van handhavingsmethoden volgens de geïnterviewden. Hierbij wordt vooral de klacht gehoord dat boetes te snel worden opgelegd en dat de hoogte van boetes niet proportioneel is. Hierdoor blijkt de inning van boetes in relatief veel gevallen niet haalbaar. Desalniettemin wordt met name vanuit de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de toekenning van uitkeringen ingezet op goede voorlichting over de rechten en plichten voor de burger en een verbeterde selectie aan de poort. Dit vergt volgens de geïnterviewde echter op korte termijn wel meer capaciteit.

Een andere geïnterviewde gaf aan dat zijn gemeente binnen het sociaal domein uitgaat van de filosofie dat wat aan de voorkant goed geregeld wordt (bijvoorbeeld het maken en toelichten van afspraken met partijen en cliënten) niet meer aan de achterkant gerepareerd hoeft te worden door middel van een zwaar en omvangrijk controleapparaat. Dit past ook binnen de ambitie van de gemeente om de dienstverlening aan burgers te verbeteren.

Gemeenten hebben voldoende (formele) instrumenten tot hun beschikking om toezicht te houden en handhavend op te treden. Ten aanzien van handhaving dient te worden opgemerkt dat gemeenten met name gebruik maken van de bestuursrechtelijke mogelijkheden om een last onder dwangsom dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen. Het probleem bij inzet van dit instrumentarium blijft de vraag of daadwerkelijk geïnd kan worden, zeker bij boetes op grond van de Participatiewet of wanneer de overtreder in het buitenland verblijft. Geïnterviewden merken op dat het niet kunnen innen de effectiviteit van het instrumentarium vermindert. Dit beeld wordt bevestigd door de uitkomst van de enquête, zo blijkt uit tabel 3.9.

TABEL 3.9: PERCENTAGE RESPONDENTEN DAT INSTRUMENTARIUM VAN GEMEENTE NIET VOLDOENDE VINDT

		Totaal	Fysieke leef- omgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
	Obs.	211	100	30	81
< 25.000	66	8%	5%	25%	8%
25.000 - 50.000	68	16%	18%	25%	11%
50.000 - 100.000	35	20%	13%	50%	9%
100.000+	32	31%	7%	40%	44%
Alle gemeenten	211	17%	11%	37%	17%

Over het geheel genomen geeft ongeveer een zesde van respondenten aan dat er te weinig instrumenten zouden zijn. Op het gebied van het sociaal domein is de ontevredenheid op dit punt groter, meer dan een derde van de respondenten mist in dat domein instrumenten. Dat kan een kwestie van gewenning zijn. Respondenten van de Omgevingsdiensten zijn overigens vrijwel zonder uitzondering positief over het beschikbare instrumentarium.

3.3.4. Integraliteit

Alle bestudeerde gemeenten zetten in op integraliteit. Gemeenten, zowel burgemeesters, toezichthouders en managers, zien voordelen die een integrale uitvoering van toezicht en handhaving met zich mee kan brengen. Deze voordelen liggen volgens hen onder andere op het vlak van effectievere, efficiëntere en kwalitatief betere uitvoering van toezicht en handhaving.

Tabel 3.10 geeft weer op welke manieren afstemming van werkzaamheden binnen en tussen domeinen is geïmplementeerd. Hieraan gerelateerd is aan de Omgevingsdiensten gevraagd in hoeverre er sprake is van afstemming van werkzaamheden met gemeenten. Zij hebben aangegeven dat er minimaal sprake is van redelijke afstemming (regelmatig contact met de meeste gemeenten).

TABEL 3.10: AFSTEMMING VAN WERKZAAMHEDEN BINNEN EN TUSSEN DOMEINEN

		Fysieke leef- omgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
	Obs.	103	31	82
Niet van toepassing	21	4%	26%	11%
Alleen binnen domein	72	30%	58%	28%
Met fysieke leefomgeving	13		3%	15%
Met sociaal domein	3	0%		4%
Met domein openbare orde en veiligheid	50	47%	6%	
Afstemming op alle domeinen	57	19%	6%	43%
Totaal	216	100%	100%	100%

Op het gebied van het sociale domein vindt relatief weinig afstemming plaats met de andere domeinen, zo blijkt uit de tabel. De meeste integraliteit is er tussen het fysieke en het veiligheidsdomein. Opvallend is dat vanuit het domein van de Fysieke leefomgeving veel meer afstemming wordt ervaren met het domein van Openbare orde en veiligheid dan andersom, terwijl dit in theorie ongeveer gelijk zou moeten zijn. Dit kan verklaard worden doordat respondenten in beide domeinen in verschillende gemeenten werkzaam kunnen zijn, of doordat binnen de domeinen het begrip afstemming toch verschillend geïnterpreteerd wordt.

In de praktijk zijn zeer wisselende invullingen van integraliteit waar te nemen. Uit de case study's blijkt dat voor gemeenten het integrale werken een blijvend aandachtspunt is. Hierbij speelt ook mee dat sommige gesprekspartners kansen zien in de decentralisaties van sociale taken om integraal werken naar een hoger niveau te tillen. Volgens een geïnterviewde burgemeester zorgen de decentralisaties ervoor dat gemeenten meer inzicht krijgen in de onderliggende oorzaken die leiden tot het niet naleven van wet- en regelgeving. Gemeenten kunnen door de nieuwe taken daadwerkelijk aan de slag met het oplossen van de onderliggende problematiek. Voorheen werd slechts de overtreding gesanctioneerd. Integraal werken over alle domeinen heen staat nog in de kinderschoenen.

Een voorbeeld in een gemeente waarin nu reeds integraal gewerkt wordt tussen het sociaal domein en het domein van de openbare orde en veiligheid is de aanpak van overlastgevers, waarbij door de toezichthouder openbare ruimte contact gezocht wordt met het wijkteam over de achtergrond van de overtreder. Hij kan daarop zijn aanpak aanpassen.

Gemeenten zien nog meer potentie om integraal werken te versterken. Zo gaven meerdere gemeenten aan dat wijkteams op dit moment nog vooral handelen op basis van een zorgvraag, maar dat in de toekomst toezichthouders en handhavers ook signalen zouden kunnen afgeven richting deze teams. Door op die wijze signalen te verkrijgen en informatie uit te wisselen wordt de integraliteit tussen gemeentelijke (toezichts- en handhavings-)taken verder ontwikkeld binnen de gemeenten.

Daarnaast zijn hieronder nog enkele voorbeelden te vinden van integraal werken tussen de drie verschillende domeinen:

In een kleine gemeente zijn de ambtenaren uit het sociaal domein verbonden met de kern/dorpscoördinatoren. Hierdoor wordt breder gekeken naar de problematiek van mensen die overlast veroorzaken, in plaats van dat alleen de overtreding van de norm centraal staat. Deze gevallen worden in gezamenlijke overleggen besproken, waarin bezien wordt

welke ambtenaar het voortouw neemt bij het vervoltraject.

In een middelgrote gemeente is beleid vastgesteld rondom illegale bewoning van recreatiewoningen. Bij de handhaving hierop door de toezichthouders openbare ruimte is vooraf uitgebreid gesproken met de afdeling sociaal domein wat de effecten zijn van streng handhaven op de situatie van de (illegale) bewoners. Op die wijze is besloten om een langere termijn te hanteren, waardoor mensen de kans hebben om een andere woning te zoeken. Hierbij worden ze begeleid door de gemeente. Op deze wijze hoopt de gemeente andere sociale problemen, zoals zwerven en dakloosheid, te voorkomen.

Uit de aangehaalde voorbeelden blijkt dat in sommige gemeenten afdelingen op structurele wijze afstemming tussen afdelingen vormgegeven, waar in andere gemeenten projectmatig integraliteit tussen de verschillende domeinen tot stand komt. Daarnaast worden in veel gemeenten op meer pragmatische wijze signalen doorgegeven. Ambtenaren vervullen dan voor elkaar de ogen-en-orenfunctie.

De meeste voorbeelden van integraal werken zijn afkomstig uit kleine en middelgrote gemeenten. Kleinere gemeenten lijken eerder in staat zijn om integraal toezicht vorm te geven. Dat heeft onder meer te maken met de korte lijnen richting de samenleving en binnen de eigen organisatie. Integraliteit lijkt in de praktijk makkelijker tot stand te komen, als er per domein slechts enkele mensen betrokken zijn.

In grote gemeenten lijkt het leggen van verbindingen tussen de verschillende afdelingen moeizamer te verlopen als gevolg van interne verkokering en doordat meer ambtenaren zich bezig houden met toezicht en handhaving. Dit bleek ook uit de interviews: bij kleine gemeenten bleken de toezichthouders elkaar vaak al goed te kennen, terwijl bij grotere gemeenten zij voor het eerst met elkaar om tafel zaten en ervaringen uitwisselden.

Als gevolg hiervan werken binnen grotere gemeenten afdelingen weinig samen en komt een integrale uitvoering slechts beperkt tot stand. In meerdere gemeenten wordt erop gewezen dat integraliteit het makkelijkst tot stand komt als de toezichthouders fysiek bij elkaar zitten of elkaar kennen en hierdoor elkaar makkelijk weten te vinden. In een middelgrote gemeente (50.000-100.000 inwoners) wordt daarom nagedacht over het samenvoegen van alle afdelingen toezicht en handhaving die nu nog onder de vakafdelingen vallen tot één afdeling toezicht en handhaving.

Knelpunten

Bij de ambitie om meer integraal te werken worden door de geïnterviewden enkele knelpunten gevoeld. In algemene zin zorgt, met name in grotere gemeenten, de informatie-uitwisseling en gegevensdeling tussen afdelingen voor problemen. De regels omtrent privacy en gegevensdeling zijn niet altijd voor iedereen duidelijk en onder meer uit andere onderzoeken²¹ van Pro Facto blijkt dat vaak de neiging bestaat om regels (te) streng te interpreteren onder het mom van 'better safe than sorry'. In totaal geeft iets meer dan een derde van de respondenten aan soms of vaak tegen problemen met gegevensdeling aanlopen, zo blijkt uit tabel 3.11. Vooral in het sociale domein is dat het geval: slechts 10% van de respondenten over dat domein ziet dat *niet* als een barrière voor integraal werken. In de andere domeinen is dat veel minder het geval.

²¹ Zoals: WODC, Weten wat er speelt. De informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid 2013; WODC, Glazen privacy. Knelpunten uitvoering Wet politiegegevens 2013.

TABEL 3.11: ZIJN ER BIJ INTEGRAAL WERKEN PROBLEMEN MET BETREKKING TOT GEGEVENSDELING?

		Totaal	Fysieke leef- omgeving	Sociaal Domein	Openbare orde en veiligheid
	Obs.	213	101	30	82
Onbekend / geen mening	35	16%	19%	17%	13%
Niet van toepassing	20	9%	10%	10%	9%
Nooit	83	39%	45%	10%	43%
Soms	52	24%	23%	23%	27%
Regelmatig	15	7%	4%	23%	5%
Vaak	8	4%	0%	17%	4%
Totaal / Gewogen score	213	0,22	0,14	0,55	0,20

Een ander knelpunt dat in interviews veelvuldig genoemd werd is dat de vorming van de Omgevingsdiensten het voor gemeenten moeilijker zou maken om integraliteit te bewerkstelligen. Doordat de Omgevingsdiensten als aparte organisatie verantwoordelijk zijn voor in ieder geval de uitvoering van het milieutoezicht, zeggen gesprekspartners van enkele van de bestudeerde gemeenten moeite te hebben om integraliteit te bereiken tussen bouw- en woningtoezicht dat zij zelf nog uitvoeren en milieutoezicht.

3.3.5. Samenwerking

In het vorige hoofdstuk bleek reeds dat gemeenten in hun beleid hebben vastgelegd om vaak de samenwerking met elkaar of andere partners te zoeken bij het vormgeven van toezicht en handhaving. Dit gebeurt binnen alle domeinen. Kleinere gemeenten zoeken vaker samenwerking, bijvoorbeeld in een Intergemeentelijke Sociale Dienst, waar ook toezicht en handhaving wordt uitgevoerd. Daarnaast kwam tijdens de interviews naar voren dat kleine gemeenten ook vaak gebruik maken van een gedeelde Drank- en Horecawetinspecteur. De redenen om samenwerking aan te gaan is vaak de beschikbaarheid van te weinig capaciteit of een te kleine schaalgrootte om de toezichttaak efficiënt uit te voeren. Om te voldoen aan de (in de paragrafen 1.5.1 en 1.5.3 genoemde) VTH-criteria werken gemeenten vaak samen om zo aan de benodigde vliegreuren bij bepaalde specialistische activiteiten te voldoen.

Over het algemeen zijn de gemeenten tevreden over de samenwerking die op eigen initiatief aangegaan is met andere gemeenten. Wel merkten de geïnterviewden op dat de uitbesteding van taken aan andere partijen in algemene zin zorgt voor complexere processen en taakverdelingen die de dienstverlening ook op het gebied van toezicht en handhaving zou kunnen hinderen. De aansturing van samenwerkingsverbanden blijkt een uitdaging te zijn en gemeenten hebben soms moeite om de opdrachtgeversrol goed te vervullen. In algemene zin hebben vrijwel alle gemeenten moeite om zicht en grip te houden op samenwerkingsverbanden in het algemeen en dat geldt voor de uitvoering van toezicht en handhaving door deze samenwerkingsverbanden in het bijzonder. In één van de bestudeerde gemeenten worden taken teruggehaald naar de eigen organisatie, omdat op die manier directer gestuurd kan worden.

De samenwerking met de politie en de brandweer verloopt over het algemeen naar tevredenheid van de bestudeerde gemeenten. Dat geldt ook voor de samenwerking binnen het sociaal domein met de GGD.

Omgevingsdiensten

In het fysieke domein wordt in de Omgevingsdiensten verplicht met andere gemeenten en de provincie samengewerkt wat betreft de zogenaamde basistaken op milieugebied. Daarnaast kunnen gemeenten ook andere taken bij de Omgevingsdiensten onderbrengen. Wij hebben twee vormen van samenwerking aangetroffen. Twee van de bestudeerde gemeenten in de case study's participeren in een netwerk-Omgevingsdiensten op basis van een bestuursovereenkomst, waarbij geen zelfstandige organisatie is gevoerd. De andere gemeenten werken samen in een GR-constructie.

Hoewel gesprekspartners zoals eerder aangegeven vaak niet weten wat de kosten zijn van de uitvoering van toezicht en handhaving door hun eigen gemeente, bestaat bij sommige van de gesprekspartners onvrede over de volgens hen hoge kosten van de Omgevingsdiensten. Ook het gebrek aan voeling met de lokale samenleving wordt als een nadeel van Omgevingsdiensten gezien door sommige gesprekspartners. Dit geldt met name van de gemeenten die in een GR-constructie samenwerken. Een groot deel van de geïnterviewde gemeenten is kritisch over de uitvoering van het takenpakket door de Omgevingsdiensten. Daarnaast verloopt de informatievoorziening (rapportages) moeizaam, waardoor gemeenten onvoldoende zicht hebben op de uitvoering van de overgedragen taken door de Omgevingsdiensten en zij de aansturing als lastig ervaren. Een bijkomend knelpunt is dat de uitvoering van het milieutoezicht door de Omgevingsdiensten integraal werken in het fysieke domein in de weg kan staan.

De gemeenten die samenwerken in een netwerk-Omgevingsdienst zijn aanzienlijk positiever over deze aspecten dan de andere gemeenten. Dat is verklaarbaar doordat geen zelfstandige organisatie is opgericht. Bij deze samenwerkingsvorm zijn de ambtenaren van de netwerk-Omgevingsdienst in dienst bij de afzonderlijke gemeenten. De twee bestudeerde gemeenten betreuren het dat ze als gevolg van Wet VTH gedwongen zijn om in de toekomst ook in een GR-constructie te moeten werken.

3.4 Kwaliteit

3.4.1. Inleiding

In het kader van dit onderzoek is geprobeerd inzichtelijk te maken wat de kwaliteit van toezicht en handhaving door gemeenten is. Dit gebeurt aan de hand van enkele output-indicatoren. Daarnaast wordt ook behandeld hoe gemeenten de maatschappelijke effecten van de uitvoering van toezicht en handhaving in kaart brengen en welke deze zijn.

De volgende deelvragen worden op deze wijze beantwoord:

Hoe vaak wordt een handhavingsverzoek ingediend?

Hoe vaak wordt bezwaar en/of beroep ingesteld tegen een handhavingsbeschikking?

Wat zijn de uitkomsten van bezwaar- en beroepsprocedures?

Wat is de kwaliteit van het toezicht en de handhaving, gemeten naar rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit?

Knelpunten en aanvullende behoeften

Worden binnen dit thema knelpunten ervaren in de uitvoering van het toezicht en handhaving?

In hoeverre zijn er overige aanvullende behoeften?

3.4.2. Outputindicatoren

Om de kwaliteit van toezicht en handhaving te beoordelen hebben we een aantal indicatoren gebruikt: het aantal ingediende handhavingsverzoeken en het aantal bezwaren en/of beroepen tegen handhavingsbeschikkingen. Dit zijn allen kwantitatieve outputindicatoren. Daarnaast is gebruik gemaakt van de beelden die bezwaarcommissies hebben over de kwaliteit van toezicht en handhaving. Zo hebben we ons eerst een oordeel gevormd over de kwaliteit van toezicht en handhaving. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de afhandeling van bezwaren tegen handhavingsbesluiten, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of het voltooien van een bestuurlijke boete.

Kwantitatieve gegevens

Het gebruik van deze kwantitatieve output-indicatoren heeft enkele beperkingen, zo bleek tijdens het onderzoek. Deze indicatoren leveren slechts een beperkt beeld op. Zij brengen namelijk alleen het sluitstuk van het proces in beeld. Gelet op de escalatiestrategieën die gemeenten al dan niet succesvol gebruiken bestaan toezicht en handhaving ook uit veel niet-formele activiteiten. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat slechts in een zeer beperkt aantal zaken bezwaar ingediend wordt tegen handhavingsbesluiten. In een aantal van de bestudeerde gemeenten werd een hoog aantal bezwaren geregistreerd, maar dit vond veelal zijn oorsprong in specifieke projecten die dat jaar werden uitgevoerd, bijvoorbeeld in het kader van de aanpak van illegale bewoning. Ook sommige wijzigingen in landelijke wetgeving die de gemeente moet uitvoeren zijn debet aan verhoogde aantallen bezwaren. Tijdens de interviews werd bijvoorbeeld de strengere Fraudewet genoemd en de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep waardoor gemeenten gedwongen werden om meer oog te hebben voor individuele omstandigheden.

Dat het aantal handhavingsverzoeken geen goede indicator is voor de kwaliteit van toezicht en handhaving blijkt uit onderstaande casusbeschrijving. Een grote hoeveelheid handhavingsverzoeken hoeft niet gelegen te zijn in een gebrekkige kwaliteit van handhaving door de gemeente.

De burgemeester werd op een gegeven moment geconfronteerd met een langdurig voort-slepende handhavingszaak naar aanleiding van een melding. Deze zaak kostte de gemeente jarenlang veel capaciteit. Dit was voor de burgemeester aanleiding om toezicht en handhaving anders te gaan organiseren. Hiertoe is eerst het gehele handhavingsproces in kaart gebracht, waarbij ook aandacht geweest is voor vergunningsverlening. Uitgangspunt was dat meldingen niet meer het gehele proces mochten stilleggen, omdat op die manier maatschappelijk weinig bereikt wordt. De meldingen hebben de categorie laag in de nieuw opgestelde risicoanalyse gekregen. De meldingen worden geregistreerd en er vindt een analyse plaats op welke thema's veel meldingen plaatsvinden. Aan het eind van het jaar wordt bezien welke thema's vanuit de meldingen het jaar erna extra aandacht kunnen krijgen.

Ook andere gemeenten worstelen met een groot aantal handhavingsverzoeken. Uit de interviews blijkt dat het aantal te maken heeft met de lokale cultuur of volksaard. Door middel van handhavingsverzoeken worden soms burenruzies via de gemeente uitgevochten. De afdoening van dergelijke handhavingsverzoeken kost de gemeenten veel tijd, wat ten koste gaat van de reguliere en projectmatige toezichtwerkzaamheden en dus van de kwaliteit van toezicht en handhaving. De meest voorkomende onderwerpen bij deze handhavingsverzoeken, met name schuttingen, rookoverlast van barbecues en illegale bouw van schuurtjes, komen over het algemeen niet hoog terug in de gestelde prioriteiten. Een geïnterviewde manager

gaf aan te vrezen dat, wanneer burgers te nadrukkelijk een rol krijgen bij het stellen van prioriteiten, onzichtbare, niet direct waarneembare risico's niet volledige aandacht meer krijgen ten gunste van meer zichtbare risico's en ergernissen zoals overlast van hondenpoep.

Opvattingen over de kwaliteit van besluiten

De bezwaarfunctionarissen die geïnterviewd zijn geven aan dat, voor zover zij daar zicht op hebben, de kwaliteit van de handhavingsbesluiten over het algemeen in orde is. In enkele gevallen wordt de bezwaarde in het gelijk gesteld. De grond hiervoor is meestal gelegen in motiveringsgebreken. Bij zaken rondom sociale zekerheid speelt mee dat de mate van 'verwijtbaarheid' door een normovertreder soms afwijkend wordt beoordeeld door de bezwaarcommissie. Daarnaast wijst een geïnterviewde erop dat de gemeente in kwestie stevig handhaaft over de gehele linie. Meestal gebeurt dit binnen de geldende juridische kaders, maar een enkele keer treedt het bestuursorgaan buiten zijn bevoegdheden.

Vanuit een geïnterviewde bezwaarfunctionaris wordt aangegeven dat waar zich gebreken voordoen, dit veelal te maken heeft met gebrek aan dossierkennis of aan juridische kennis. De kwaliteit van besluiten zou verbeterd kunnen worden door meer vooroverleg en een betere voorbereiding van besluiten.

3.4.3. Outcome-indicatoren

De meeste gemeenten hechten eraan de outcome van toezicht en handhaving, met name in termen van verbetering van het naleefgedrag en het voorkomen van maatschappelijke risico's, in kaart te brengen. Een geïnterviewde gaf aan dat er te veel nadruk gelegd wordt op 'kwantitatieve afrekening' aan de hand van outputcijfers, waar de effecten op lange termijn onderbelicht blijven en bovendien 'schijnhandhaving' kan ontstaan.

Desalniettemin worstelen veel gemeenten met de vraag hoe zij outcome inzichtelijk kunnen maken. Uit verantwoordingsdocumenten blijkt dat de outcome moeilijk te achterhalen was of dat er geen aandacht aan is besteed. Uit deze documenten blijkt wel dat gemeenten beperkt zicht hebben op de uitvoering van beleid, met name op input en output. De bestudeerde documenten bevatten voornamelijk cijfers over aantallen ingezette fte's en andere middelen en daarnaast aantallen uitgevoerde inspecties en opgelegde boetes. Wanneer gevraagd wordt naar de outcome blijkt dat gemeenten maatschappelijke effecten van beleid niet goed inzichtelijk kunnen maken. Zij zijn dus vaak niet in staat de doeltreffendheid van hun beleid te beoordelen. Wel nemen zij bijvoorbeeld in de praktijk waar dat het nalevingsgedrag van burgers verslechtert, wanneer zij merken dat niet toegezien wordt op bepaalde, minder risicovolle activiteiten. Hoe sterk dit geldt en wat de relatie is met de kwaliteit van toezicht en handhaving is niet inzichtelijk te maken.

Bij het implementeren van de VTH-criteria liepen gemeenten er ook tegen aan dat het moeilijk bleek om maatschappelijke effecten inzichtelijk te maken.

Enkele gemeenten richten zich expliciet tot het ministerie van Binnenlandse Zaken met een oproep om op dit punt een rol te spelen. Het ministerie zou een rol kunnen spelen bij het geven van handreikingen hoe gemeenten outcome, zoals nalevingsgedrag, beter kunnen meten.

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving beschreven. Hierbij is ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de knelpunten die gemeenten ervaren en behoeften die zij formuleren.

Om diverse redenen is het niet mogelijk gebleken te achterhalen welke budgetten en hoeveel formatieplaatsen ingezet zijn voor toezicht en handhaving. Weinig gemeenten hebben er zelf inzicht in. De planning van toezichts- en handhavingsactiviteiten lijkt gebaseerd te zijn op de voorhanden personeelscapaciteit. Bezuinigingen in afgelopen jaren hebben bij veel gemeenten ook hun tol geëist bij toezicht en handhaving. In een aanzienlijk deel van de gemeenten wordt, mede als gevolg hiervan, een capaciteitsgebrek ervaren, waardoor werkzaamheden bleven liggen. Hierdoor konden de plannen niet altijd in hun geheel uitgevoerd worden. Overigens bleek de vraag of doelstellingen behaald worden ook sterk af te hangen van de wijze waarop deze doelstellingen (SMART of niet; zeer of weinig ambitieus) geformuleerd werden. De deskundigheid van het personeel wordt over het algemeen positief beoordeeld, alhoewel ook enkele scholingsbehoeften geformuleerd zijn.

De meeste gemeenten maken bij de uitvoering onderscheid tussen reguliere controles, specifieke, prioritaire projecten en meldingen/ handhavingsverzoeken. Het hanteren van een prioriteitsstelling betekent in de praktijk ook dat aan de hoogste prioriteiten daadwerkelijk meer aandacht wordt besteed. In enkele van de door ons bestudeerde gemeenten bleken handhavingsverzoeken relatief veel tijd in beslag te nemen.

Gemeenten zetten de verschillende formele en informele instrumenten in. In beginsel worden eerst lichtere instrumenten ingezet en waar nodig wordt overgegaan op zwaardere middelen om op die manier te bewerkstelligen dat een overtreder normconform gedrag gaat vertonen. In sommige gevallen wordt afgezien van de inzet van zwaardere instrumenten, omdat vanuit de politiek druk werd uitgeoefend om niet over te gaan tot handhaving of er binnen een gemeente sowieso geen strikte handhavingscultuur is.

Vooraf binnen het fysieke domein bij de grotere gemeenten is een verschuiving naar preventie waar te nemen. Daarnaast wordt integraal werken, dat met name plaatsvindt binnen en tussen de domeinen fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid, door gemeenten op veel verschillende manieren vormgegeven. Beide thema's zijn nog volop en blijvend in ontwikkeling bij de meeste gemeenten.

Binnen alle domeinen wordt samenwerking gezocht met andere overheden of andere partners, met name door kleine gemeenten. Ten dele heeft dit te maken met efficiency-overwegingen. De aansturing van samenwerkingsverbanden blijkt gemeenten wel voor uitdagingen te stellen.

Outputindicatoren bleken een slecht zicht op te leveren over de kwaliteit van toezicht en handhaving. Gemeenten onderschrijven het belang om de outcome van toezicht- en handhavingsbeleid in kaart te brengen, maar hebben moeite om dit inzichtelijk te krijgen.

Analyse

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van de uitgangspunten, het beleid en de praktijk van het toezicht en de handhaving door gemeenten. Daarmee is ingegaan op de deelvragen van het onderzoek. In dit hoofdstuk worden de hoofdvragen van het onderzoek beantwoord. Deze luiden als volgt:

1. Wat is de huidige gemeentelijke opgave ten aanzien van het toezicht op de naleving en handhaving van regelgeving?
2. In hoeverre zijn gemeenten voldoende toegerust (kwalitatief, kwantitatief en qua instrumentarium) om de huidige opgave adequaat uit te kunnen voeren?
3. Hebben gemeenten behoefte aan verbetering van de mogelijkheden voor toezicht en handhaving en de beschikbare instrumenten, en zo ja, waaruit bestaat die behoefte?

Hiertoe worden de bevindingen geanalyseerd in het licht van het normenkader dat voor dit onderzoek is opgesteld.

Als vertrekpunt voor de analyse is het in paragraaf 1.5.4 geformuleerde normenkader aangehouden met de volgende normen:

- Er is een strategisch beleidsplan opgesteld voor toezicht en handhaving, waarover de gemeenteraad zich heeft kunnen uitspreken, dat is uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsplan
- Er zijn prioriteiten gesteld voor toezicht en handhaving op basis van een gedegen probleemanalyse
- Er zijn meetbare doelen geformuleerd voor het toezicht en de handhaving
- Er is een passende sanctiestrategie geformuleerd
- Er zijn voldoende mensen en middelen beschikbaar voor het toezicht en de handhaving
- De expertise en competenties van de betrokken medewerkers (*front- en backoffice*) is toereikend
- De uitvoering van de plannen wordt regelmatig geëvalueerd, op basis waarvan die zo nodig worden bijgesteld

- Over het beleid en de uitvoering van het toezicht en de handhaving wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad

In dit hoofdstuk worden het beleid en de praktijk aan dit normenkader getoetst en worden de bevinden en beschrijvingen van de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport in een breder perspectief geplaatst en geanalyseerd.

4.2 De staat van het toezicht en de handhaving door gemeenten

4.2.1. De opgave, het beleid en de randvoorwaarden

Gemeenten zijn ten aanzien van een breed palet van wet- en regelgeving belast met het nalevingstoezicht, in het verlengde waarvan zij tevens beschikken over handhavingsbevoegdheden. Die regelgeving kan grofweg worden ingedeeld in drie functionele domeinen:

- het fysieke domein (waaronder bouwen en wonen, ruimtelijke ordening, natuur- en milieubescherming en monumentenzorg),
- het domein van de openbare orde, leefbaarheid en veiligheid (waaronder evenementen, horeca, coffeeshops, prostitutie en het gebruik van de openbare ruimte), en
- het sociale domein (waaronder werk en inkomen, volksgezondheid, leerplicht, kinderopvang, jeugdzorg en welzijn).²²

Veel van deze regelgeving wordt uitgevoerd in medebewind, vooral in het fysieke en sociale domein. Deze regelgeving is als gevolg van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen veelvuldig aan verandering onderhevig. Bovendien wordt bij deze regelgeving in toenemende mate gebruikt gemaakt van open geformuleerde normen. Gemeenten zien zich hierdoor voor de vraag gesteld hoe die normen nader in te vullen, onder meer in het kader van het toezicht en de handhaving. Kortom, gemeenten staan voor een steeds omvangrijker en complexere opgave als het gaat om het toezicht op de naleving van regelgeving. Gemeenten moeten dan ook keuzes maken als het gaat om het toezicht en de handhaving, gelet op de lokale situatie, de beschikbare middelen en het vigerende juridische kader. Zij worden daarbij geconfronteerd met het klassieke 'toezichtdilemma': als de toezichtdruk voor burgers en bedrijven te hoog wordt, wordt er steen en been geklaagd. Als het echter onverhoopt toch misgaat, zijn de spreekwoordelijke rapen gaar en ontstaat er een roep om meer toezicht.²³ Dat betekent dat de organisatie en de uitvoering van het toezicht en de handhaving een proces van voortdurend afwegen is geworden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten dit proces steeds 'rationeler' benaderen. Zij stellen prioriteiten op basis van een risicoanalyse en leggen die vast in beleidsplannen die aan de gemeenteraad ter goedkeuring worden voorgelegd. Dit beleidskader en de daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma's vormen de leidraad voor de dagelijkse praktijk. Er ligt dus een afgewogen basis onder het toezicht- en handhavingsbeleid, zo blijkt uit het onderzoek. In het verlengde hiervan hebben veel gemeenten – in het verlengde van de landelijke handhavingsstrategie – ook een sanctiestrategie geformuleerd, waarbij de aard van de interventie is afgestemd op de frequentie en ernst van de overtreding en waarbij het opleggen van bestuursrechtelijke sancties is afgestemd op strafrechtelijke sancties.

²² Par. 1.4 bevat een overzicht van de belangrijkste wettelijke regelingen.

²³ Zie over dit dilemma Frans Leeuw & Frank Willemsse (2006). Toezicht en inspectie: trends, kosten en baten. *NJB*, 2006/37, p. 2108-2116.

Deze benadering van de toezicht- en handavingsopgave kan in grote lijnen worden teruggevoerd op het programma 'Handhaven op niveau' dat circa vijftien jaar geleden werd ontwikkeld onder auspiciën van het toenmalige ministerie van Justitie.²⁴ Binnen dit programma stond het concept 'programmatisch handhaven' centraal, dat inhield dat handhaving moest worden benaderd als een cyclisch proces van planning naar uitvoering, evaluatie en bijstelling. Dit programma heeft een aanzet gegeven tot de professionalisering van het toezicht en de handhaving. Dat proces van professionalisering van het toezicht en de handhaving kreeg een verdere impuls als gevolg van de vuurwerkramp in Enschede in 2000 en de cafébrand in Volendam in 2001. Uit evaluatieonderzoek naar aanleiding van die rampen kwam immers naar voren dat onvoldoende systematisch aandacht werd besteed aan het toezicht op en de handhaving van de geldende voorschriften.²⁵

Dat de professionalisering van het toezicht en de handhaving binnen het fysieke domein evenwel nog steeds urgent is, werd later nog eens onderstreept door het rapport van de commissie Herziening handavingsstelsel VROM-regelgeving uit 2008.²⁶ De commissie stelde dat er weliswaar veel inspanningen zijn geleverd om het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht te verbeteren, maar dat die onvoldoende effect hebben gehad. Dit als gevolg van fragmentatie en vrijblijvendheid in de organisatie en uitvoering van het toezicht en de handhaving.²⁷ Deze rapportage vormde mede aanleiding tot de ontwikkeling en de invoering van kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van het omgevingsrecht.²⁸

Deze vrijblijvendheid in de uitvoering komt in zekere mate ook uit ons onderzoek naar voren, op alle drie de domeinen. De onderzochte gemeenten stellen weliswaar beredeneerd prioriteiten ten aanzien van het toezicht en de handhaving, maar het stellen van concrete en meetbare doelen ten aanzien van de naleving blijft veelal achterwege. Dit geldt evenzeer voor het creëren van randvoorwaarden voor het uitvoeren van het toezichts- en handavingsbeleid. Veel van de onderzochte gemeenten bleken niet in staat te reproduceren hoeveel mensen en middelen beschikbaar zijn gesteld voor toezicht en handhaving. Hierdoor is het lastig in te schatten in hoeverre de gestelde doelen haalbaar zijn c.q. daadwerkelijk behaald zijn. In de volgende paragraaf verdiepen we dit beeld.

In het voorgaande is (noodzakelijkerwijs) een algemeen en geabstraheerd beeld geschetst van de gemeentelijke praktijk. Dit laat onverlet dat de situatie per gemeente verschilt, gelet op de lokale situatie en daarmee samenhangende politiek-bestuurlijke afwegingen. Het beeld verschilt ook per domein. De drie domeinen kennen elk een eigen bestuurlijke en beleidscontext, een bepaalde mate van beleidsvrijheid en in meer of mindere mate een professionele toezicht- en handhavingstraditie. Waar in het bijzonder het fysieke domein van oudsher een lange toezicht- en handhavingstraditie kent, is het beeld van het sociale domein gefragmenteerd. Zo staan het toezicht en de handhaving ten aanzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) nog in de kinderschoenen. Hier moet het toezicht nog vorm en inhoud krijgen, nu het algemene beleid en de uitvoering zich aan het uitkristalliseren zijn. Vooral nog gaat de aandacht uit naar fraude met persoonsgebonden budgetten. Ten aanzien van de deelgebieden werk- en inkomen, kinderopvang en leerplicht hebben toezicht en handhaving zich

²⁴ Gebaseerd op het rapport *Handhaven op Niveau* van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving. Deventer: Tjeenk Willink, 1998.

²⁵ Zie de rapporten van de Commissie onderzoek Vuurwerkramp. Enschede/Den Haag, 2001 en de Commissie onderzoek cafébrand. Den Haag, 2001.

²⁶ De tijd is rijp. Rapport commissie herziening handavingsstelsel VROM-regelgeving. Den Haag, 2008.

²⁷ P. 6-8.

²⁸ Op basis van de zgn. Packagedeal tussen de VNG, IPO en het Rijk uit 2009 naar aanleiding van dit rapport.

al wel verder ontwikkeld. Aan het domein van de openbare orde en veiligheid kan in dit verband een middenpositie worden toegekend.

4.2.2. **Organisatie, instrumenten en uitvoering**

Ten aanzien van de uitvoering van het toezichts- en handhavingsbeleid komt uit het onderzoek een zeker pragmatisme naar voren: men roeit met de riemen die men heeft. Veel van de onderzochte gemeenten zijn naar eigen zeggen in staat om passende aandacht te schenken aan de gestelde prioriteiten. Zij stellen hierdoor in elk geval greep te hebben op de grootste veiligheids- en leefbaarheidsrisico's binnen hun gemeente, waarbij zij aangetekend dat die per gemeente sterk kunnen verschillen. Tegelijkertijd rinkelt telkens de winkelbel, doordat inwoners spontaan – en mogelijk steeds vaker – om handhaving verzoeken ten aanzien van door hen gesignaleerde misstanden. Dit zijn doorgaans arbeidsintensieve zaken, zowel als daaraan een vervolg wordt gegeven als wanneer besloten wordt deze (gemotiveerd) af te wijzen. De ervaring leert dat de beschikbare personele capaciteit, voor zover men die kan nagaan, goeddeels met deze twee hoofdzaken is gemoeid. Er blijft dan ook niet of nauwelijks capaciteit over om andere en nieuwe taken op te pakken. Dit terwijl de implementatie van nieuwe wetgeving binnen het sociaal domein en op het gebied van het omgevingsrecht wel veel tijd en aandacht vergt. De beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving wordt door veel gesprekspartners dan ook als onvoldoende ervaren.

Wat betreft de inhoudelijke kwaliteit van de beschikbare personele capaciteit worden in algemene zin geen significante lacunes in kennis en vaardigheden gesignaleerd. Een nuancering is hierbij wel op zijn plaats. Gemeenten zijn daarover zelf redelijk positief, maar wanneer die vraag over de gemeentelijke kennis en vaardigheden wordt gesteld aan de Omgevingsdiensten, komt daar een minder gunstig oordeel uit.

Gemeenten stellen zelf in algemene zin uit de voeten te kunnen met het beschikbare wettelijke instrumentarium. Er blijkt dan ook geen duidelijke behoefte aan aanvullende wettelijke bevoegdheden. Ook de afhandeling van klachten, bezwaarschriften en (hoger) beroep bij de rechter wijst niet op een structureel tekortschieten van de juridische kwaliteit van het toezicht en de handhaving en evenmin op een structureel tekort aan mensen of middelen.

In de uitvoeringspraktijk wordt waar nuttig en nodig enige samenhang aangebracht in het toezicht en de handhaving, zowel op het niveau van planvorming als in de uitvoering (in het bijzonder door informatie-uitwisseling en op elkaar afgestemd optreden). Vooral binnen het fysieke domein en tussen het fysieke en veiligheidsbeleid is sprake van integraliteit, in meer of mindere mate. Daarnaast is er sprake van meer of minder geïnstitutionaliseerde samenwerking met andere handhavingpartners. Dit beeld geldt voor alle drie de domeinen.

Verder valt op dat veel gemeenten de voorkeur geven aan beïnvloeding van het nalevingsgedrag door middel van voorlichting en overreding. Zij zijn geneigd het afdwingen van naleving door het gebruik van formele handhavingsbevoegdheden zo lang mogelijk uit te stellen als zij verantwoord achten. Aldus is het toezicht tamelijk terughoudend. In dat proces blijken individuele bestuurders soms een rol van betekenis te spelen, doordat zij veelal (blijven) aansturen op overleg en overreding. Dit werd overigens niet sterk geproblematiseerd door respondenten, het werd eerder beschouwd als lokaal maatwerk. Opvallend is dat op het fysieke domein de Omgevingsdiensten geneigd zijn sterker de nadruk te leggen op de inzet van formele instrumenten in vergelijking met de inzet op informele instrumenten van de gemeenten.

Eerdergenoemde vrijblijvendheid komt in zekere zin ook terug als het gaat om monitoring, evaluatie en verantwoording van/over het gevoerde beleid. Deze activiteiten vinden doorgaans niet erg systematisch en in samenhang plaats. Ze blijven veelal beperkt tot rapportages op jaarbasis van de verrichte feitelijke inspanningen op het gebied van toezicht en handhaving. Veel minder goed zicht is er op de mate waarin doelen zijn bereikt, voor zover die al zijn gesteld, en resultaten zijn geboekt ten aanzien van de naleving. De verantwoording is daarmee vooral output-gericht en niet of nauwelijks outcome-gestuurd. Dat maakt het ook lastig voor college en raad om bij te sturen.

Nader beschouwd per domein valt op dat het toezicht steeds meer in regionaal verband wordt georganiseerd en aangestuurd, bijvoorbeeld in samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. Niet alleen in het kader van het omgevingsrecht (bijv. door Omgevingsdiensten), maar ook binnen het sociaal domein (bijv. door regionale diensten Werk en Inkomen en de GGD). Daarnaast is in toenemende mate sprake van interdisciplinaire samenwerking en aansturing, bijvoorbeeld binnen het domein van de openbare orde, leefbaarheid en veiligheid, door middel van veiligheidshuizen. Dit stelt extra eisen aan de sturing en verantwoording door/aan het college en de gemeenteraad.

Verder valt binnen het domein van de openbare orde en veiligheid in de uitvoering de verplechting op van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Zo lijkt ten aanzien van de leefbaarheid het accent te verschuiven naar strafrechtelijke handhaving, onder meer door de toenemende inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren en de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking. Overigens heeft het toezicht in dit segment zich sterk ontwikkeld. Zo vindt dit steeds meer informatiegestuurd plaats. In het kader van de openbare orde en veiligheid worden bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving steeds meer op elkaar afgestemd. Een en ander op instigatie van het lokale driehoeksoverleg waar burgemeester, politie en het openbaar ministerie het beleid afstemmen, geholpen door specifieke regelgeving.²⁹ Daarnaast vindt ook een verschuiving plaats naar het private toezicht en handhaving, bijvoorbeeld door woningcorporaties, winkeliers en horeca. Ook dit stelt extra eisen aan de gemeentelijke regie, sturing en verantwoording.

4.3 Beoordeling

Concluderend kan worden gesteld dat de beoogde professionalisering van het toezicht en de handhaving zich vooral heeft voltrokken in de fase van planvorming en uitvoering (die tamelijk reactief en terughoudend is), terwijl systematische evaluatie en bijsturing nog achter blijft. De planvorming en beleidsontwikkeling hebben zich in positieve zin ontwikkeld, maar zijn nog sterk op algemene en globale doelen gericht, die slechts bij uitzondering zijn geoperationaliseerd in meetbare grootheden. De uitvoering is daarmee overwegend gericht op het leveren van inzet op de toezichts- en handhavingstaken in termen van uren en nog te weinig op de resultaten die daarmee worden beoogd. Toezicht en handhaving zijn overwegend outputgericht, terwijl nog maar weinig gestuurd wordt op het realiseren van outcomes.

Het beleid en de praktijk zoals in dit rapport beschreven wordt in onderstaande tabel per domein getoetst aan de voor dit onderdeel relevante normen van het eerder gepresenteerde normenkader. Een '+' betekent dat voldaan wordt aan de norm, bij een '+/-' is dat slechts

²⁹ Denk bijv. aan de regelgeving omtrent preventief fouilleren en langdurige gebiedsverboden in art. 151b en 174b resp. 172a Gemeentewet.

gedeeltelijk of niet volledig het geval en een ‘-’ betekent dat op het betreffende punt onvoldoende voldaan wordt aan de norm.

NORMEN	FYSIEK DOMEIN	VEILIGHEIDS-DOMEIN	SOCIAAL DOMEIN
Er is een strategisch beleidsplan opgesteld voor toezicht en handhaving, waarover de gemeenteraad zich heeft kunnen uitspreken, dat is uitgewerkt in een jaarlijks uitvoeringsplan.	+	+/-	-
Er zijn prioriteiten gesteld voor toezicht en handhaving op basis van een gedegen probleemanalyse.	+	+	-
Er zijn meetbare doelen geformuleerd voor het toezicht en de handhaving.	+/-	-	-
Er is een passende sanctiestrategie geformuleerd.	+	+/-	-
Er zijn voldoende mensen en middelen beschikbaar voor het toezicht en de handhaving.	+/-	+/-	-
De expertise en competenties van de betrokken medewerkers (<i>front- en backoffice</i>) is toereikend.	+	+	+
De uitvoering van de plannen wordt regelmatig geëvalueerd, op basis waarvan die zo nodig worden bijgesteld.	-	-	-
Over het beleid en de uitvoering van het toezicht en de handhaving wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad.	+/-	+/-	-

De tabel maakt inzichtelijk waar het goed gaat en waar dat minder het geval is. Uiteraard gaat het om een algemeen, globaal beeld. Dé gemeente bestaat immers niet. Wat opvalt bij een vergelijking is dat er tussen de domeinen behoorlijke verschillen bestaan. Toezicht en handhaving zijn er het best aan toe binnen het fysieke domein, het sociale domein loopt duidelijk achter, terwijl het terrein van openbare orde en veiligheid een middenpositie inneemt. Vreemd is dat niet, het gaat bij het sociaal domein immers om een in verschillende opzichten nieuw beleidsterrein voor gemeenten. Bij de taken die gemeenten er ten gevolge van de drie decentralisaties bij kregen lag begrijpelijkerwijs de eerste tijd (we schrijven nog geen twee jaar na de decentralisaties) de nadruk op de inrichting van de organisatie, het ontwikkelen van beleid en het op orde krijgen van de uitvoering. Het is dan niet zo vreemd dat toezicht en handhaving nog niet de hoogste prioriteit hebben gekregen.

Dat gezegd hebbend, is het toch ook niet zo dat toezicht en handhaving binnen het fysieke domein al op geheel bevredigende wijze functioneren. Wat goed gaat is ‘de bovenkant’ van de Big Eight: de beleidscyclus. Minder goed is het gesteld met de onderkant: de uitvoering, evaluatie en terugkoppeling. Deels heeft dat historische redenen. Beleidsontwikkeling is een voorwaarde voor toezicht en handhaving. Er is tijd voor nodig dat allemaal op orde te krijgen. Deels is het ook een kwestie van voldoende prioriteit. Toezicht en handhaving kosten geld en bij de afweging sneuvelen die onderwerpen nog weleens in de prioriteitsvolgorde. Een andere verklaring is wellicht ook dat het zetten van de laatste stappen lastig is. Het gaat immers om het stellen van doelstellingen die SMART geformuleerd zijn, om het uitvoeren van metingen naar de realisatie daarvan en om de evaluatie en terugkoppeling van die informatie als een begin van een nieuw proces van het stellen van doelen. Daarbij komt dat doelstellingen veelal

zijn geformuleerd in termen van ‘prestaties’, ‘te besteden uren’, kortom output en nog maar weinig in termen van ‘ambities’, ‘wat willen we bereiken’, kortom outcome. Die laatste stap moeten gemeenten bij de doorontwikkeling van toezicht en handhaving nog zetten.

De beoordeling in bovenstaand schema spreekt, zo menen wij, voor zich. Wellicht is dat anders bij de beoordeling van het afleggen van verantwoording over beleid en uitvoering aan de gemeenteraad. In hoofdstuk 2 hebben wij geconcludeerd dat in alle gemeenten jaarlijks een verslag aan de gemeenteraad wordt gestuurd waarin verantwoording plaats vindt. Toch leidt dat niet tot een positieve beoordeling omdat die verantwoording de gemeenteraad niet of nauwelijks inzicht geeft in de prestaties die zijn geleverd in relatie tot de te realiseren doelen van toezicht en handhaving. Evaluatie en op basis daarvan bijsturing van de kant van de raad komt dan ook nauwelijks van de grond. In het geheel niet is dat het geval op het sociaal domein, om redenen die eerder ook al zijn genoemd.

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In de analyse in hoofdstuk 4 is op basis van het onderzoek een vergelijking gemaakt tussen de stand van toezicht en handhaving op elk van de drie domeinen waarop dit onderzoek betrekking heeft. Daarbij hebben we een beoordeling gegeven aan de hand van het in hoofdstuk 1 gepresenteerde normenkader. In dit hoofdstuk geven we op basis van die analyse de puntsgewijs geformuleerde conclusies, die gezien kunnen worden als een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 leidt dat tot de formulering van enkele aanbevelingen.

5.2 Conclusies

Hieronder zijn de conclusies van het onderzoek opgenomen.

Beleid (plan)

1. Gemeenten beschikken over meerjarig handhavingsbeleid, dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Het beleid is doorgaans nader uitgewerkt in jaar- of uitvoeringsplannen, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders of in het geval van plannen over openbare orde en veiligheid door de burgemeester.
2. Handhavingsbeleidsplannen voor het sociaal domein zijn echter niet of nauwelijks aanwezig, met uitzondering van toezicht en handhaving van de Participatiewet.
3. Het beleid heeft in hoofdzaak betrekking op het toezicht en de handhaving van voorschriften op het gebied van de (on)bebouwde omgeving en de openbare orde en veiligheid.
4. Ter uitvoering van dit beleid hebben gemeenten prioriteiten gesteld, mede ingegeven door (een analyse van) lokale feiten en omstandigheden.
5. In het kader van de handhaving hanteren gemeenten als uitgangspunt een op de landelijke handhavingsstrategie geïnspireerde handhavingsstrategie die zich kenmerkt door een geleidelijke (stapsgewijze) inzet van steeds zwaardere bevoegdheden, waaronder een afstemming op strafrechtelijke handhaving (bijv. Wabo, Participatiewet).

6. Aan de gestelde prioriteiten zijn doorgaans geen meetbare doelen verbonden (in termen van naleving), evenmin is duidelijk in welke mate (personele en financiële) middelen zijn toegekend met het oog op de realisatie van de gestelde doelen.

Uitvoering (do)

7. Gemeenten slagen er (naar eigen zeggen) in voldoende tijd en aandacht te besteden aan het toezicht ten aanzien van de prioritaire thema's. Zij hebben daardoor greep op de grootste (veiligheids- en leefbaarheids)risico's binnen hun gemeente. De vraag is of ze daarmee de lat voldoende hoog leggen.
8. Het grootste deel van de capaciteit wendden gemeenten aan voor prioritaire thema's en handavingsverzoeken. Met andere woorden, aan andere thema's komen zij nauwelijks toe. De capaciteit voor toezicht en handhaving staat dan ook over de hele linie onder druk.
9. Waar mogelijk en nodig hebben gemeenten wat betreft de fysieke leefomgeving en de openbare orde en veiligheid samenhang aangebracht op het niveau van beleid en uitvoering (integraal toezicht en handhaving). Ook werken gemeenten samen met andere (handavings)organisaties en gemeenten, in beleid en uitvoering.
10. Gemeenten geven de voorkeur aan voorlichting, overleg en overreding en gaan minder over tot het afdwingen van naleving door middel van hun wettelijke bevoegdheden. Aan de ene kant werpt inzet aan de voorkant zijn vruchten af omdat inzet aan de achterkant daardoor minder intensief kan zijn. Aan de andere kant komt het afdwingen van naleving door de inzet van wettelijke bevoegdheden bij sommige gemeenten wel erg laat aan bod. Veel gemeenten komen daaraan pas toe als dat onvermijdelijk is. De voorkeur van het bestuur om zaken niet op de spits te drijven speelt daarbij ook een rol. Het is de vraag of professionaliteit bij toezicht en handhaving niet om een ander evenwicht tussen de inzet van informele en formele instrumenten vraagt. Bij de Omgevingsdiensten lijkt sprake van een andere afweging van de inzet van formele en informele instrumenten; daar is eerder sprake van de toepassing van formele instrumenten.

Conditie

11. Gemeenten kunnen over het algemeen genomen uit de voeten met het bestaande wettelijke kader. Wel is toezicht en handhaving in hun ogen vaak een sluitpost in regelgeving, waardoor zij in hun uitvoeringspraktijk nogal eens worden geconfronteerd met knelpunten.
12. Gemeenten zijn van mening dat de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving over de volle breedte van het gemeentelijke takenpakket tekort schiet. Zij zijn (naar eigen zeggen) daarentegen wel in staat om met de beschikbare capaciteit invulling te geven aan de gestelde prioriteiten en de gestelde beleidsdoeleinden (grotendeels) te behalen. De vraag blijft of er voldoende capaciteit beschikbaar is voor de gemeentelijke toezichtspraktijk.
13. Gemeenten zijn overwegend te spreken over de kennis en kunde van de medewerkers die zijn belast met toezicht en handhaving. De Omgevingsdiensten hebben daarover echter een minder gunstig oordeel.
14. Informatie-uitwisseling en gegevensdeling, met name op het sociaal domein, wordt door gemeenten, zeker de grotere gemeenten, als een knelpunt gezien.
15. De afhandeling van bezwaarschriften (en (hoger) beroepen bij de bestuursrechter) leidt niet tot een minder positief beeld van de (juridische) kwaliteit van het toezicht en de handhaving.

Verantwoording en bijsturing (check & act)

16. Er blijkt nauwelijks sprake van een systematische monitoring (en rapportage) op de realisatie van de gestelde doelen (voor zover die meetbaar zijn gesteld) in het kader van toezicht en handhaving, evenmin als van de inzet van de beschikbare middelen.
17. Evenmin blijkt sprake van een systematische evaluatie en tussentijdse bijstelling van het handhavingsbeleid.
18. Alle bestudeerde gemeenten stellen jaarlijks (sommigen per kwartaal) een verslag op dat aan de gemeenteraad wordt gestuurd waarin verantwoording wordt afgelegd over de inspanningen op het terrein van toezicht en handhaving. De rapportages geven echter geen duidelijk beeld wat betreft de vraag of het gevoerde toezichts- en handhavingsbeleid doelmatig en doeltreffend is. Van verslaglegging over toezicht en handhaving op het sociaal domein is niet of nauwelijks sprake.
19. De bemoeienis van de gemeenteraad met het toezichts- en handhavingsbeleid beperkt zich veelal tot de formele vaststelling van de algemene kaders; daarentegen bemoeit de gemeenteraad zich wel regelmatig met individuele casus. Soms is binnen het college van B&W een portefeuillehouder handhaving aangewezen als bestuurlijk coördinator, maar meestal ontbreekt bestuurlijke coördinatie.

5.3 Aanbevelingen

5.3.1. Inleiding

Het onderzoek geeft aanleiding om enkele aanbevelingen te formuleren. Wij beperken ons daarbij tot de hoofdlijn van de bevindingen. Een aantal aanbevelingen richt zich tot gemeenten, andere tot het ministerie van BZK, dat stelselverantwoordelijk kan worden geacht.

5.3.2. Voor gemeenten

1. Zorg voor SMART geformuleerde doelstellingen voor toezicht en handhaving

Het beleid voor toezicht en handhaving laat een duidelijke mate van professionalisering zien. Er is sprake van een in aanzet goed ontwikkelde beleidscyclus. Wat nog beter kan is de formulering van scherpe doelstellingen. Veelal komt het gemeentelijke beleid niet verder dan het in algemene zin benoemen van de publieke belangen (zoals gezondheid, leefbaarheid, veiligheid) die met toezicht en handhaving moeten worden gerealiseerd. De opgave is om die doelen te operationaliseren, zodat ze meetbaar worden en in een cyclische benadering naar verbetering kan worden gestreefd.

2. Richt outcome-gerichte systemen van monitoring en evaluatie in

Bij meetbare doelen hoort een systematiek van monitoring en evaluatie die niet alleen de prestaties in termen van output registreert en beoordeelt, maar die ook nagaat waartoe die prestaties leiden in termen van de gestelde doelen. Dan kan in een volgend proces van beleidsvorming bijsturing plaatsvinden en dus vooruit worden gedacht.

3. Intensiveer toezicht en handhaving op het sociaal domein

Gemeenten hebben met de decentralisaties op het sociaal domein nieuwe bevoegdheden gekregen die de afgelopen twee jaar zijn toegepast. Het is niet verwonderlijk dat de aandacht tijdens die eerste periode vooral gericht was op het opzetten van organisaties en het inrichten van het uitvoeringproces. Toezicht en handhaving behoren in een volgende stap aandacht te krijgen. Door aan te haken bij het proces van beleidsvorming dat op het fysiek domein en op

het domein van openbare orde en veiligheid reeds gestalte heeft gekregen kan op het sociaal domein een snelle inhaalslag worden gemaakt.

4. Versterk het integrale karakter van toezicht en handhaving

In het onderzoek zijn goede voorbeelden van integrale werkwijzen aangetroffen, zowel binnen als tussen de domeinen. In die gevallen heeft domeinoverstijgend werken duidelijke meerwaarde. Het leidt ertoe dat niet alleen het probleem dat optreedt wordt aangepakt, maar ook dat de achterliggende oorzaak in beeld komt. Bij de verdere ontwikkeling van het beleid voor toezicht en handhaving is integraliteit, ook met het sociaal domein, een kans voor effectiever optreden.

5.3.3. Voor het ministerie van BZK

1. Ondersteuning en stimulans

Voor het stelselverantwoordelijke ministerie zijn bovenstaande aanbevelingen de grondslag voor de ondersteuningsagenda van de komende jaren. Het ministerie van BZK kan helpen door best practices te belichten, goede voorbeelden uit te werken, ondersteuningsmateriaal aan te bieden en door het vullen van de gereedschapskist de ontwikkelpotentie van de gemeenten te vergroten. Dat zou met name gestalte kunnen krijgen op het vlak van de ontwikkeling van protocollen voor informatie-uitwisseling en gegevensdeling en van handreikingen voor outcome-gericht toezicht houden.

2. Voorlichting en communicatie

Het ministerie kan ook op een ander vlak de gemeenten bijstaan, door het kader van toezicht en handhaving voor de gemeenten blijvend helder neer te zetten. Waar gemeenten onvoldoende duidelijkheid hebben over de vraag of bij de decentralisatie van taken ook middelen voor toezicht en handhaving zijn meegegeven, berust op BZK de verantwoordelijkheid helderheid te verschaffen.

3. Het principe van decentralisatie

Uit de vorige aanbeveling vloeit voort dat het ministerie als hoeder van het binnenlands bestuur en als vooruitgeschoven post van de gemeenten ook geroepen is de kern van decentralisatie-gedachte te bewaken: wat betekent dat BZK helpt voorkomen dat bij decentralisaties wel de volledige taak, maar niet alle middelen naar de gemeenten worden doorgeschoven.

Bijlage 1: Deelvragen

Het onderzoek is opgebouwd uit drie onderdelen. Deelonderzoek I omvat de beschrijving van de opgave (IA) en van het beleid en de randvoorwaarden (IB), tezamen aangeduid als toezicht en handhaving 'op papier'.

DEELONDERZOEK IA: DE OPGAVE	
1.	Op welke regelgeving moet door gemeentebesturen toezicht worden gehouden en worden gehandhaafd?
2.	Wat is de invloed van de decentralisaties in het sociaal domein op die toezichts- en handhavingslasten?
3.	Over welke handhavingsinstrumenten beschikken de gemeentebesturen?
4.	Welke middelen (personeel, materieel, financieel) zijn idealiter vereist voor het toezicht en de handhaving van de regelgeving?
5.	Welke deskundigheden zijn idealiter vereist voor het toezicht en de handhaving van de regelgeving?
DEELONDERZOEK IB: HET BELEID EN DE RANDVOORWAARDEN	
6.	Beschikt de gemeente over toezichts- en handhavingsbeleid, is dat een integraal beleidsplan en door welk(e) bestuursorga(n)en is dat vastgesteld?
7.	Welke prioriteiten zijn bij toezicht en handhaving gesteld, zijn die vastgelegd en zo ja, op welke wijze?
8.	Is het (integraal) toezichts- en handhavingsbeleid uitgewerkt in een jaarplan of uitvoeringsprogramma met een capaciteitsplanning en financiële paragraaf?
9.	Wat is de omvang van de ambtelijke capaciteit die de gemeente beoogde in 2015 in te zetten voor toezicht en handhaving en hoe verhoudt die zich tot de totale ambtelijke capaciteit in 2015?
10.	Welke deskundigheden beoogde de gemeente in te zetten voor toezicht en handhaving in 2015?
11.	Wat zijn de geraamde kosten van de in te zetten ambtelijke capaciteit in 2015 en hoe verhoudt die zich tot de beschikbare financiële middelen?
12.	Is geraamd wat de financiële opbrengsten van toezicht en handhaving zijn, en zo ja, hoeveel bedragen die?
13.	Op welke terreinen wordt bij toezicht en handhaving samengewerkt met andere gemeenten of met de provincie?
14.	Maakt het beleid een onderscheid tussen toezicht en handhaving waarvoor het college of de burgemeester verantwoordelijk is?
15.	Wat is de invloed van recente decentralisaties in het sociaal domein op het handhavingsbeleid?

Deelonderzoek II betreft de organisatie en uitvoering van het toezicht en de handhaving in de praktijk. Hierbij gaat het enerzijds om de ingezette capaciteit en middelen, toegepaste instrumenten en de wijze van uitvoering en anderzijds om de resultaten en de kwaliteit van toezicht en handhaving. De leidende vragen bij dit onderdeel van het onderzoek waren:

DEELONDERZOEK II A: ORGANISATIE EN UITVOERING TOEZICHT EN HANDHAVING	
16.	In hoeverre zijn de toezichts- en handavingsplannen uitgevoerd? Is dat verschillend per bevoegd bestuursorgaan (burgemeester/college)?
17.	In hoeverre zijn de doelstellingen uit de toezichts- en handavingsplannen gerealiseerd?
18.	Zijn de gestelde prioriteiten daarbij gevolgd? Waarom wel/niet?
19.	In hoeverre heeft het uitgevoerde toezicht geleid tot handavingsacties? Welke bevoegdheden worden het meest ingezet?
20.	Wat is de omvang van daadwerkelijk ingezette ambtelijke capaciteit en de relatie met de totale ambtelijke capaciteit?
21.	Welke deskundigheden zijn ingezet?
22.	Wat zijn de daadwerkelijke kosten van de ingezette ambtelijke capaciteit en de relatie met de totaal beschikbare financiële middelen?
DEELONDERZOEK II B: KWALITEIT VAN TOEZICHT EN HANDHAVING	
23.	Hoe vaak wordt een handavingsverzoek ingediend?
24.	Hoe vaak wordt bezwaar en/of beroep ingesteld tegen een handavingsbeschikking?
25.	Wat zijn de uitkomsten van bezwaar- en beroepsprocedures?
26.	Wat is de kwaliteit van het toezicht en de handhaving, gemeten naar rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit?
27.	Is er een verschil tussen de kwaliteit van het toezicht en de handhaving van de gemeenten gemeten naar hun omvang, de samenwerkingsverbanden waarin ze participeren en/of andere kenmerken van de gemeenten?
28.	Welke knelpunten worden in de uitvoering van het toezicht en de handhaving door gemeenten ervaren?

Het laatste deelonderzoek gaat in op de aanvullende behoeften van gemeenten. Dit deelonderzoek is uitgewerkt in de volgende vragen:

DEELONDERZOEK III: AANVULLENDE BEHOEFTE	
29.	In hoeverre hebben gemeenten behoefte aan aanvullend handavingsinstrumentarium of andere formele bevoegdheden?
30.	In hoeverre is er behoefte aan aanvullende personele middelen?
31.	In hoeverre is er behoefte aan aanvullende financiële middelen?
32.	In hoeverre is er behoefte aan verdergaande of andere vormen van samenwerking met andere overheden?

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Algemene Rekenkamer, *Handhaven en gedogen*, Kamerstukken II 2004/05, 30 050, nr. 2.

Algemene Rekenkamer, *Handhaven en gedogen. Terugblik 2008*, Kamerstukken II 2007/08, 30 050, nr. 4.

Bestuursakkoord rijk en gemeenten, *Samen aan de slag 2007*.

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, *Handhaven op niveau 1998*.

H.B. Winter, 'Toezicht in het Nederlandse (bestuurs)recht', in: F.J.H. Mertens, E.R. Muller & H.B. Winter, *Toezicht: inspecties en autoriteiten in Nederland*, Deventer: Kluwer 2015.

J. de Ridder, 'Beleidsvoering door toezicht', in: A.F. Leemans et al. (red.) *Handboek beleidsvoering overheid*, Alphen aan de Rijn: Samson 1988.

Landelijke Handhavingsstrategie, Een passende interventie bij iedere bevinding, versie 1.7, 24 april 2014.

M.J. Schol en H.B. Winter, *Toezichthouder: beroep, professie, of specialisatie? Studie naar de identiteit en professionalisering van de beroepsgroep*, Groningen: Pro Facto 2012.

Ministerie van Algemene Zaken, *Samen werken, samen leven 2009*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kaderstellende visie op toezicht*, Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Minder last, meer effect – Zes principes van goed toezicht*, Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

Rapport van 7 september 2012, *Kwaliteitscriteria 2.1, Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl 2012*.

WODC, *Glazen privacy. Knelpunten uitvoering Wet politiegegevens 2013*.

WODC, *Weten wat er speelt. De informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid 2013*.

WRR, *Toeziën op publieke belangen 2013*.

Wetten en regelgeving

Algemene Wet bestuursrecht

Besluit omgevingsrecht

Bouwbesluit

Drank- en Horecawet

Flora- en Faunawet

Fraudewet

Gemeentewet

Grondwet

Jeugdwet

Leerplichtwet 1969

Natuurbeschermingswet

Opiumwet

Participatiewet

Regeling omgevingsrecht

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet Bundeling Uitkering Inkomensvoorziening aan gemeenten

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Wet Wapens en munitie

Woningwet

Jurisprudentie

ABRvS 11 augustus 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ6637, AB 2004/444 m.nt. Vermeer, Gst. 2004/201 m.nt. Rogier.

ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683, AB 2011/307 m.nt. Vermeer, JB 2011/261 m.nt. Albers, NJB 2011/1911, Gst. 2012/7 m.nt. Teunissen en Heinen, JOM 2012/102, JIN 2012/27 m.nt. Albers.

Bijlage 3: Deelnemers expertmeeting

Prof. mr. H.J.B. Sackers	Radboud Universiteit
Prof. mr. dr. M. Vols	Rijksuniversiteit Groningen
Drs. R. Velders	Adviseur toezicht en handhaving
R. Bakker	Gemeente Amsterdam
M. Wieringa	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Mr. K. Peer	Ministerie van BZK

Bijlage 4: Enquête

Onderstaande vragenlijst is digitaal uitgevoerd, waarbij een routing is geprogrammeerd die ervoor zorgt dat voor de respondenten alleen relevante vragen in beeld verschijnen. Oftewel, als een respondent bijvoorbeeld heeft aangegeven werkzaam te zijn in het sociale domein, worden alleen daarover vragen gesteld en niet over de andere domeinen. Deze vragen worden automatisch overgeslagen. Deze routing is omwille van de leesbaarheid en toegankelijkheid niet in onderstaande weergave opgenomen.

Algemeen

Allereerst stellen wij u enkele algemene vragen over de gemeente waarvoor u werkzaam bent en het vakgebied waarover u de vragenlijst in wilt vullen. Wij herhalen dat de resultaten van dit onderzoek niet herleidbaar op persoon of gemeente zullen worden gerapporteerd en dat het bij dit onderzoek om een algemeen beeld gaat.

Bij welke gemeente bent u werkzaam? *

Vul uw antwoord hier in:

Resultaten zullen niet herleidbaar worden gerapporteerd. Wij stellen deze vraag om eventuele dubbelingen te registreren en om in de rapportage bepaalde groepen gemeenten te kunnen identificeren (bijvoorbeeld grootteklassen).

In welke functie bent u werkzaam?

- Toezichthouder
- Handhaver
- BOA
- Jurist
- Teamleider
- Coördinator
- Manager
- Bestuurder
- Andere, namelijk::

Meerdere antwoorden mogelijk.

Hoeveel voltijds medewerkers heeft de ambtelijke organisatie in uw gemeente bij benadering? (S.v.p. antwoorden in FTE's.)

FTE staat voor het aantal voltijdsmedewerkers. Een benadering volstaat wanneer u dit niet exact weet. Indien niet bekend mag u het antwoordveld leeg laten.

Wij onderscheiden drie domeinen waarbinnen toezicht en handhaving van toepassing is. Van welk(e) van deze onderstaande domein(en) bent u voldoende op de hoogte om de vragenlijst in te vullen?

- Het sociaal domein
- Het fysieke domein
- Het domein van openbare orde / veiligheid

Wanneer uw expertise niet een heel domein betreft, maar een onderdeel daarvan, dan kunt u dat bij de volgende vraag aangeven.

Onder het sociaal domein vallen onder andere de wet op de kinderopvang, de participatiewet, de leerplichtwet, de Wmo en de Jeugdwet.

Het fysieke domein betreft onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en aanverwante regelingen.

Het domein van openbare orde en veiligheid behelst onder meer de APV, de Drank- en Horecawet, de Wet openbare manifestaties en de Wet publieke gezondheid.

Beleid en uitwerking

Wij stellen nu enkele vragen over het beleid ten aanzien van toezicht en handhaving en de uitwerking daarvan. Het gaat hierbij dus om vastgestelde stukken en procedures.

Verderop in de enquête wordt de uitvoering in de praktijk behandeld.

De vragen hebben betrekking op uw expertisegebied zoals u dat in de vorige vragen hebt aangegeven.

Is voor het sociaal domein (of delen ervan) beleid ten aanzien van toezicht en handhaving vastgesteld?

- Ja
 Nee

Is voor het fysieke domein (of delen ervan) beleid ten aanzien van toezicht en handhaving vastgesteld?

- Ja
 Nee

Is voor het domein van openbare orde / veiligheid (of delen ervan) beleid ten aanzien van toezicht en handhaving vastgesteld?

- Ja
 Nee

In welke mate zijn de volgende factoren van invloed op de inhoud van het beleid met betrekking tot toezicht en handhaving binnen uw domein?

	Niet	In geringe mate	In behoorlijke mate	In sterke mate
Europese regelgeving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Landelijk beleid en wetgeving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Provinciale afspraken of richtlijnen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Regionale / intergemeentelijke afspraken of richtlijnen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lokaal politieke overwegingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lokale maatschappelijke ontwikkelingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ervaringen uit de praktijk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Incidenten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Is er sprake van een integraal toezicht- en handhavingsbeleid voor alle drie domeinen samen?

- Ja
 Nee

Het gaat bij deze vraag specifiek om integraal opgestelde en vastgestelde beleidsstukken. Integrale aanpak in de uitvoering komt later aan bod.

Kunt u aangeven ten aanzien van welke domeinen sprake is van een integraal toezicht- en handhavingsbeleid?

- Fysieke domein en openbare orde/veiligheid samen
- Fysieke domein en sociaal domein samen
- Openbare orde/veiligheid en sociaal domein samen
- Binnen het gehele sociaal domein
- Binnen het gehele fysieke domein
- Binnen het gehele domein van openbare orde/veiligheid
- Er is geen sprake van integraal beleid op een of meerdere domeinen

Stelt uw gemeente expliciet (in een vastgesteld beleidsstuk) prioriteiten vast voor het uitvoeren van toezicht en handhaving binnen uw expertisegebied?

- Ja, jaarlijks
- Ja, maar minder vaak dan jaarlijks
- Nee

Op basis waarvan zijn deze prioriteiten vastgesteld?

- Risico-analyse
- Politieke voorkeuren
- Incidenten
- Ervaringen uit de praktijk
- Afspraken met andere partijen/gemeenten
- Anders, namelijk::

Wie zijn betrokken bij het opstellen van de risico-analyse?

- Gemeenteraad
- College
- Ambtelijke organisatie
- Externe partij(en)

Stelt uw gemeente expliciet (in een vastgesteld beleidsstuk) prioriteiten vast voor het uitvoeren van toezicht en handhaving binnen (uw expertisegebied binnen) het fysieke domein?

- Ja, jaarlijks
- Ja, maar minder vaak dan jaarlijks
- Nee

Op basis waarvan zijn deze prioriteiten vastgesteld?

- Risico-analyse
- Politieke voorkeuren
- Incidenten
- Ervaringen uit de praktijk
- Afspraken met andere partijen/gemeenten
- Anders, namelijk::

Wie zijn betrokken bij het opstellen van de risico-analyse?

- Gemeenteraad
- College
- Ambtelijke organisatie
- Externe partij(en)

Stelling: prioriteiten worden binnen mijn expertisegebied vooral vastgesteld op basis van ad-hoc beslissingen en incidenten.

- helemaal mee eens
 meer eens dan oneens
 eens noch oneens
 meer oneens dan eens
 helemaal mee oneens

Hoe ver is uw gemeente met het opnemen van de kwaliteitseisen voor VTH in een lokale verordening?

- Dit is in deze gemeente nog niet bekend
 Dit is bekend maar er is nog geen actie ondernomen
 De gemeente is begonnen met voorbereidingen
 De kwaliteitseisen zijn al vastgelegd in een vastgestelde verordening

Capaciteit

Wij zullen u nu enkele vragen stellen over de ambtelijke capaciteit binnen uw gemeente op het gebied van toezicht en handhaving.

Wat is bij benadering de ambtelijke capaciteit (inclusief inhuur) die uw gemeente in 2015 heeft ingezet voor toezicht en handhaving binnen uw domein? (S.v.p. antwoord in FTE's)

Hoeveel FTE is in 2015 binnen uw domein beschikbaar aan BOA-capaciteit?

Vul uw antwoord hier in:

Stelling: De gemeente beschikt naar mijn mening over voldoende (eigen of ingehuurde) personele capaciteit om toezicht en handhaving binnen mijn domein op een goede wijze uit te voeren.

	helemaal mee eens	meer eens dan oneens	eens noch oneens	meer oneens dan eens	helemaal mee oneens
Toezicht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Handhaving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Stelling: De gemeente beschikt naar mijn mening over voldoende (eigen of ingehuurde) kennis en vaardigheden om toezicht en handhaving binnen mijn domein op een goede wijze uit te voeren.

	helemaal mee eens	meer eens dan oneens	eens noch oneens	meer oneens dan eens	helemaal mee oneens
Toezicht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Handhaving	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Uitvoering

De volgende vragen gaan over de uitvoering van toezicht en handhaving binnen uw gemeente.

In welke mate is er sprake van afstemming van werkzaamheden binnen de gemeente op het gebied van toezicht en handhaving binnen uw domein?

- Niet van toepassing

- Afstemming binnen het domein
- Afstemming met het fysieke domein
- Afstemming met het domein van openbare orde/veiligheid
- Afstemming met alle domeinen

Kunt u kort schetsen hoe die afstemming er uitziet?

Vul uw antwoord hier in:

In hoeverre levert privacybescherming problemen op bij het delen van gegevens tussen de verschillende afdelingen van uw gemeente? Kunt u een toelichting hierop geven?

- Vaak (Licht s.v.p. hiernaast toe)
- Regelmatig (Licht s.v.p. hiernaast toe)
- Soms (Licht s.v.p. hiernaast toe)
- Nooit
- Niet van toepassing
- Onbekend / geen mening

Geef hier een toelichting op uw antwoord:

Kunt u aangeven voor welk percentage van de geconstateerde overtredingen binnen uw expertisegebied de volgende instrumenten worden toegepast:

Informele beïnvloeding / nalevingshulp:

Meer formele, juridische instrumenten:

Stelling: De gemeente beschikt over voldoende instrumenten om handhaving binnen(mijn expertisegebied op een goede wijze uit te voeren.

- Ja
- Nee
- Weet niet/geen mening

Kunt u toelichten aan welke formele instrumenten het de gemeente aan ontbreekt? Welke taken / problematiek gaat het dan om?

Heeft zich de afgelopen vijf jaar een verschuiving tussen repressief optreden en preventief optreden voorgedaan binnen uw expertisegebied?

- Ja
- Nee

Kunt u aangeven op welke wijze die verschuiving zich heeft voorgedaan?

- Er ligt nu meer nadruk op handhaving/repressie dan voorheen.
- Er ligt nu meer nadruk op informele beïnvloeding/nalevingshulp dan voorheen.

Stelling: binnen mijn expertisegebied zetten wij wat toezicht en handhaving betreft vooral in op preventie en niet op repressie.

- helemaal mee eens
- meer eens dan oneens
- eens noch oneens
- meer oneens dan eens
- helemaal mee oneens

Komt het binnen uw expertisegebied voor dat bestuurders of raadsleden invloed uitoefenen op individuele toezicht- en handhavingstrajecten?

- Vaak
 Regelmatig
 Soms
 Nooit
 Weet ik niet / geen mening

Samenwerking

Voor een aantal taken op het gebied van Toezicht en Handhaving is de gemeente verplicht samen te werken. Een voorbeeld hiervan is de Omgevingsdienst (of Regionale Uitvoeringsdienst). Voor het overige kan de gemeente zelf kiezen om deze taken zelf uitvoeren of deze te beleggen bij een andere instantie. Wij hebben ook hier een aantal vragen over.

Heeft uw gemeente binnen uw expertisegebied bepaalde toezicht- en handhavingstaken bij andere instanties belegd?

- Nee, er zijn geen taken bij andere instanties belegd.
 Ja, één of meerdere taken zijn bij andere instanties belegd.

Deze vraag betreft alleen de taken waarvoor samenwerking een optie en geen verplichting is.

Welke taken zijn elders belegd en bij welke instantie(s)?

Hoe tevreden bent u over het functioneren van de Omgevingsdienst op de volgende aspecten:

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeer tevreden	Niet van toepassing
De kosten voor de gemeente (t.o.v. uitvoering door de gemeente zelf)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Output: aantal toezicht- en handhavingsocties binnen de eigen gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mogelijkheid tot sturing	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informatie-uitwisseling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kennis van lokale omstandigheden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vakinhoudelijke expertise/ specialistisch werken	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hoe tevreden bent u over samenwerking met de politie op de volgende aspecten:

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeer tevreden	Niet van toepassing
Gezamenlijke acties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mogelijkheid tot sturing	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapportage van activiteiten aan de gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeer tevreden	Niet van toepassing
Informatie-uitwisseling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mogelijk om de politie in te schakelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hoe tevreden bent u over samenwerking met de GGD op de volgende aspecten:

	Zeer ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Zeer tevreden	Niet van toepassing
Gezamenlijke acties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mogelijkheid tot sturing	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rapportage van activiteiten aan de gemeente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informatie-uitwisseling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mogelijkheid om de politie in te schakelen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Tot slot

Heeft u tot slot nog opmerkingen over toezicht en handhaving? Bijvoorbeeld zaken waar u bijzonder trots op bent, knelpunten die u ervaart of problemen met het instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat?

Vul uw antwoord hier in:

Wilt u geïnformeerd worden wanneer het onderzoeksrapport gepubliceerd wordt?

- Nee
- Ja, gebruik daarvoor het volgende e-mailadres:

Bedankt voor uw deelname aan deze enquête.

Bijlage 5: Respons op enquête

Domein	Totaal	Fysieke leefomgeving	Sociaal domein	Openbare orde/veiligheid	Omgevingsdiensten
	248	117	37	94	
Grootteklasse					
< 25.000	80	44	4	32	
25.000 - 50.000	79	40	10	29	
50.000 - 100.000	40	17	11	12	
> 100.000	49	16	12	21	
Functie (meerdere categorieën tegelijk mogelijk)					
Toezichthouder	44	15	12	17	3
Handhaver	38	17	5	16	
BOA	27	0	10	17	
Jurist	41	27	4	10	
Coördinator	42	24	1	17	
Directeur					2
Teamleider	33	18	4	11	8
Manager	34	20	3	11	
Bestuurder	20	10	1	9	
Beleidsmedewerker	27	14	6	7	
Provincie					
Groningen	10	3	2	5	0
Friesland	12	7	2	3	0
Drenthe	10	6	2	2	0
Overijssel	24	13	5	6	1
Flevoland	7	4	2	1	1
Gelderland	32	14	8	10	2
Utrecht	19	12	1	6	1
Noord-Holland	27	12	4	11	3
Zuid-Holland	44	15	5	24	5
Zeeland	2	2	0	0	0
Noord-Brabant	45	22	4	19	2
Limburg	16	7	2	7	0

