

Grip op Handhaving in de gemeente Waterland

Rapport

Rekenkamercommissies Koggenland, Waterland en Wormerland

BMC | onderzoek

BMC Onderzoek
oktober 2015
drs. R. Bruggeman
drs. J. Slooijer MSM
Projectnummer: 220133
Correspondentienummer: DH-0910-4613



INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Doel en focus van het onderzoek	1
1.3	Vraagstelling	2
1.4	Aanpak	3
1.5	Analyse en rapportage	4
1.6	Begeleiding	4
HOOFDSTUK 2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	5
2.1	Beantwoording centrale onderzoeksvraag	5
2.2	Aanbevelingen	7
HOOFDSTUK 3	BELEIDS- EN HANDHAVINGSCYCLUS	10
3.1	Wet- en regelgeving	10
3.2	Landelijke ontwikkelingen	10
3.3	Ketenpartners	12
3.4	Big-8-cyclus	13
3.5	Beleidscyclus evenementen	15
HOOFDSTUK 4	DE TOEPASSING VAN DE BELEIDS- EN HANDHAVINGSCYCLUS	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Wabo	16
4.3	Evenementen	21
4.4	Twee evenementen nader beschouwd	22
4.5	Governance	24
HOOFDSTUK 5	GOOD PRACTICES	28
5.1	Koggenland, Waterland en Wormerland	28
5.2	Intergemeentelijke samenwerking	29
BIJLAGE 1	NORMENKADER	27
BIJLAGE 2	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	31
BIJLAGE 3	BRIEF AAN MILIEUDIENST WATERLAND	32

Hoofdstuk 1

Inleiding

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

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

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

1.2 Doel en focus van het onderzoek

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

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

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

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

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

1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt:

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

Deze vraagstelling is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Doeltreffendheid van beleid

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

Doelmatigheid van de uitvoering

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

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

Handhaving in de praktijk

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

1.4 Aanpak

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

Documentenstudie

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

Opvragen gegevens bij de regionale uitvoeringsdiensten

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

Interviews

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

Casestudy

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

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

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

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

1.5 Analyse en rapportage

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

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

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

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

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

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

1.6 Begeleiding

Gedurende het onderzoek heeft er overleg en afstemming plaatsgevonden met de rekenkamercommissies van de drie gemeenten: op 13 april, 2 juli, 27 augustus, 17 september en 29 oktober 2015.

Hoofdstuk 2

Conclusies en aanbevelingen

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

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

2.1 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

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

Voor de aspecten *bouw* en *brandveiligheid* geldt het handhavingsbeleidsplan 2011-2013, dat is verlengd tot en met 2015. Er is een Nota integrale handhaving 2016-2020 in voorbereiding en de verwachting is dat deze in het najaar van 2015 door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld. In de Nota integrale handhaving 2016-2020 zijn uitgangspunten geformuleerd en zijn prioriteiten bepaald aan de hand van een probleemanalyse en een risicomatrix. In de nieuwe nota is de wijze waarop het toezicht en handhaving vormgegeven samengevat in een nalevingstrategie welke bestaat uit de preventiestrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie.

Voor *milieu* geldt het Uitvoeringskader Omgevingsdienst IJmond 2015-2018. In deze nota is bepaald met welke frequentie en op welke wijze het toezicht plaatsvindt. De frequentie is afhankelijk van de uitkomsten van de probleem- en risicoanalyse en het naleefgedrag. De wijze waarop de handhaving plaatsvindt, is beschreven in de zogenaamde handhavingsstrategie. Deze strategie bestaat uit de nalevingstrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie, de gedoogstrategie en de communicatiestrategie.

De gemeente heeft geen uitvoeringsprogramma voor de Wabo-taken die door gemeenten zelf zijn uitgevoerd (bouwen). Voor de handhaving van de aspecten bouwen en brandveiligheid wordt in de uitvoering nog gewerkt met de toezicht- en sanctiestrategie van het handhavingsbeleidsplan 2011-2013. De toezichtstrategie gaat in op de frequentie van het toezicht. De sanctiestrategie beschrijft de instrumenten die kunnen worden toegepast bij geconstateerde overtredingen en gaat in op de hoogte van de dwangsommen en de lengte van de begunstigingstermijnen (situationeel bepaald). Het is de intentie om voor 2016 een uitvoeringsprogramma op te stellen. Er is een uitvoeringsprogramma voor de taken die door de bijzondere opsporings- ambtenaren (BOA's) worden uitgevoerd, het uitvoeringsplan Openbare ruimte 2015. In dit uitvoeringsplan worden de speerpunten van handhaving van de BOA's beschreven. Het uitvoeringsprogramma 2015 van de ODIJ is leidend voor de milieutaken. Het is voor de gemeente niet altijd duidelijk hoe de ODIJ tot keuzes komt in het

uitvoeringsprogramma. Aan de andere kant heeft de gemeente problemen om haar opdrachtgeversrol op een goede manier uit te voeren, waardoor de ODIJ uitvoeringsprogramma's naar eigen inzicht opstelt. In 2016 wordt er vanuit de ODIJ nieuw beleid vastgesteld, dat afgesteld moet zijn op het recente beleid van Waterland.

Er is een jaarverslag opgesteld voor de jaren 2013 en 2014. In dit jaarverslag wordt in algemene termen stilgestaan bij de uitvoering van toezicht en handhaving. Daarnaast wordt getalsmatig beschreven hoeveel handhavingszaken er in de betreffende jaren zijn geweest. Het aantal controles is niet aangegeven. Aangezien er geen planning beschikbaar is voor de betreffende jaren, kunnen deze cijfers verder niet worden geïnterpreteerd. Ook het effect van de inspanningen is niet duidelijk. Het jaarverslag wordt ter vaststelling verstuurd naar het college van burgemeester en wethouders en ter kennisneming aan de gemeenteraad. De ODIJ heeft een jaarverslag 2014 opgesteld waarin wordt gerapporteerd over alle gemeenten die ressorteren onder het werkgebied van de ODIJ. In dit verslag wordt ingegaan op projecten die spelen in het werkgebied van de ODIJ en worden aantallen vergunningen, meldingen, controles op diverse aspecten, milieuklachten en adviezen aan gemeenten genoemd. Dit verslag gaat uitgebreid in op de projecten die zijn uitgevoerd en geeft eveneens een toelichting op afwijkingen tussen geplande en gerealiseerde vergunningen en controles op het vlak van milieu.

Aangezien er geen gemeentelijk uitvoeringsprogramma 2015 is, kan niet worden aangegeven in hoeverre er bijstellingen in het uitvoeringsbeleid plaatsvinden op basis van ervaringen van de voorgaande jaren.

Daarnaast kent de gemeente nog de beleidsregel 'Handhavingsbeleid vervallen en verpauperde panden 2013'. Het Handhavingsbeleid vervallen en verpauperde panden 2013 richt zich op het tegengaan van verpaupering van panden door constructieve gebreken of achterstallig onderhoud. Bij de aanpak wordt het reguliere handhavingsbeleid als uitgangspunt gekozen.

De betrokkenheid vanuit de gemeenteraad bij het onderwerp handhaving is beperkt maar groeiende. Het primaat ligt bij het college van burgemeester en wethouders. De informatieverstrekking naar de gemeenteraad over toezicht en handhaving is summier. Er worden geen jaarverslagen aan de gemeenteraad verstrekt en informatie hierover komt ook niet in de jaarrekening terug. De gemeenteraad vraagt overigens ook niet om informatie. Het is dan ook geen onderwerp dat structureel in de gemeenteraad of in een raadscommissie aan de orde komt. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om kwesties te agenderen als de raad meent dat zaken niet goed zijn verlopen.

De gemeenteraad is geïnformeerd over de startnotitie die vooraf ging aan de Nota integrale handhaving 2016-2020. Deze notitie was procedureel van aard en leverde daarom niet veel discussie op. De discussie zal plaatsvinden bij de behandeling van de integrale handhavingsnota waaraan nu gewerkt wordt. De gemeenteraad wil vooral invloed op de prioriteiten die worden gegeven aan de verschillende handhavingsactiviteiten.

Voor evenementen in de binnenstad van Monnickendam zijn 'de beleidsregels evenementen binnenstad Monnickendam' van kracht. In deze beleidsregels zijn bepalingen opgenomen die moeten worden opgevolgd bij het houden van evenementen.

Grote evenementen worden altijd mondeling geëvalueerd. Hierbij zijn alle betrokken partijen en de burgemeester betrokken. De ervaringen worden betrokken bij de aanvragen voor jaren daarna. Het is niet duidelijk of en hoe de gemeenteraad wordt geïnformeerd over evenementen. De betrokkenheid van en de interesse voor de uitvoering van toezicht en handhaving van evenementen is bij de gemeenteraad niet groot.

Uit een nader onderzoek van twee evenementen blijkt dat er niet standaard gedocumenteerd wordt of er toezicht is gehouden en wat de resultaten daarvan zijn. Zo is bij 1 evenement aangegeven dat de brandweer extra zou controleren op een bepaald aspect. In hoeverre dat is gebeurd en wat de resultaten daarvan zijn, kan niet worden achterhaald. Bij een ander evenement is in voorlichtende zin opgetreden bij een klacht van bewoners en is aangegeven dat de klachten onderdeel zouden uitmaken van de evaluatie. Er is in beide dossiers echter geen document aangetroffen waaruit blijkt dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden. Veel informatie is daarom niet voorhanden.

Wat betreft de governance moet geconstateerd worden dat de gemeenteraad formeel niet in de gelegenheid is vooraf te sturen door kaders te stellen, aangezien de nota's worden vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders (Wabo) respectievelijk de burgemeester (evenementen). De mogelijkheid om tussentijds bij te sturen zou aanwezig kunnen door de informatie die in het jaarverslag voor de jaren 2013 en 2014 is opgenomen. Omdat er geen planning beschikbaar was voor de betreffende jaren, kunnen deze cijfers verder niet worden geïnterpreteerd. Ook het effect van de inspanningen is niet duidelijk. De informatie om als gemeenteraad te kunnen bijsturen is daarom maar in beperkte mate aanwezig.

Het eindoordeel van de provincie is: niet adequaat waarbij enkele verbeteringen werden voorgesteld.

2.2 Aanbevelingen

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

1. Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma op voor vergunningverlening, toezicht en handhaving waarin is beschreven welke activiteiten de gemeente gaat uitvoeren om de doelen uit het beleidsplan te realiseren.

Los van de wettelijke verplichting uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) om jaarlijks een uitvoeringsprogramma op te stellen is het van belang om als gemeente transparant aan de samenleving te kunnen communiceren hoe zij deze taken uitvoert. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma is het van belang om de eisen van het Bor in acht te nemen maar ook om de activiteiten die men wil uitvoeren zo 'SMART' mogelijk te formuleren zodat op de uitkomsten hiervan gestuurd kan worden. Daarnaast zou de gemeente het als een uitdaging moeten beschouwen om in het uitvoeringsprogramma ook de beoogde effecten van de activiteiten te schetsen en daarvoor indicatoren te ontwikkelen zodat kan worden beoordeeld of de effecten worden gerealiseerd. Het is aan te raden om het uitvoeringsprogramma voor de bijzondere opsporingsambtenaren daarin te integreren omdat de aard van de taak (toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving) dezelfde is.

2. Stel evenementenbeleid op dat geldt voor de gehele gemeente en actualiseer daarbij het geldende evenementenbeleid.

Evenementen komen in de gehele gemeente Waterland voor en niet alleen in de kern van Monnickendam. Om aanvragen op eenzelfde manier te beoordelen en rechtsongelijkheid te voorkomen is het daarom aan te raden om evenementenbeleid op te stellen dat geldt voor het hele gebied van de gemeente Waterland. Om de aanvragen op een adequate wijze te kunnen beoordelen is het daarbij wenselijk om het beleid te actualiseren waardoor bijvoorbeeld bepalingen over het soort evenement, toezicht en handhaving en evaluatie van evenementen wordt opgenomen. Tevens is het aan te raden om in het beleid een standaardaanvraagformulier op te nemen waardoor duidelijkheid bestaat bij aanvragers over hetgeen vereist is en de gemeente de aanvraag snel kan toetsen. Het evenementenbeleid van de gemeente Koggenland zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen.

3. Optimaliseer de contacten met de Omgevingsdienst IJmond.

Uit gesprekken is gebleken dat het voor de gemeente niet altijd duidelijk is hoe de ODIJ tot keuzes komt in het uitvoeringsprogramma. Ook de terugmelding verloopt niet altijd op een adequate manier, waardoor de gemeente niet altijd over de juiste informatie beschikt. Aan de andere kant heeft de gemeente problemen om haar opdrachtgeversrol op een goede manier uit te voeren, waardoor de ODIJ uitvoeringsprogramma's naar eigen inzicht opstelt. Aangezien de gemeente bevoegd gezag is en de ODIJ in beginsel taken namens de gemeente uitvoert is het aan te raden dat de gemeente de contacten met de ODIJ intensiveert om meer grip en zicht te hebben op de taken die de ODIJ namens de gemeente uitvoert.

4. Analyseer in hoeverre de organisatie is toegerust op haar taakuitvoering.

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

5. Zorg voor jaarlijkse verantwoordingsrapportage en het sturen van deze documenten aan de gemeenteraad

Deze aanbeveling sluit aan bij de eerste aanbeveling. De jaarrapportage is voor de gemeenteraad het document om invulling te geven aan haar controlerende taak die in het kader van het interbestuurlijk toezicht ook aan de gemeenteraad is toebedeeld. Om deze toezichthoudende taak te kunnen vervullen dient de gemeenteraad adequaat geïnformeerd te worden via jaarrapportages waaruit opgemaakt kan worden of de ambities en doelen die beschreven staan in het beleidskader worden gehaald en of de activiteiten die in het jaarprogramma staan beschreven ook worden uitgevoerd. De betrokkenheid van de raad bij toezicht en handhaving wordt hiermee ook vergroot.

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

In het belang van de doorwerking van de aanbevelingen waartoe de gemeenteraad besluit, verdient het aanbeveling dat het college van burgemeester en wethouders over een periode

van zes maanden over de stand van uitvoering rapporteert aan de gemeenteraad. Dat kan via een afzonderlijke rapportage dan wel als onderdeel van de planning&control-cyclus.

Hoofdstuk 3

Beleids- en handhavingscyclus

3.1 Wet- en regelgeving

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

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

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

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

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

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

3.2 Landelijke ontwikkelingen

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

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

Regionale uitvoeringsdiensten

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

Wet VTH

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

Private kwaliteitsborging

Vanwege de toenemende complexiteit in de bouw en onduidelijkheden over verantwoordelijkheden binnen de bouw wordt er al jarenlang gediscussieerd over het aanpassen van het systeem van kwaliteitsbewaking in de bouw. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in de ontwerp-Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, waarmee de ministerraad heeft ingestemd.

Het is de bedoeling dat bij het afgeven van een vergunning voor nieuwbouw of seriematige verbouw (later ook meer complexe bouwwerken) de gemeente niet meer de bouwtechnische aspecten van een aanvraag beoordeelt en dat een gemeente tijdens de bouw ook geen controles meer uitvoert. Er komt een systeem waarbij de bewaking van de kwaliteit van nieuwbouw bij de marktpartijen komt te liggen.

De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor het afgeven van een omgevingsvergunning, onderdeel bouw, en het toetsen aan welstandseisen, bestemmingsplannen en de veiligheid voor de omgeving. De gemeente zal ook controleren of de aannemer werkt met een goedgekeurde methode voor kwaliteitsbewaking. Daarnaast blijft de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op bestaande bouw, illegale bouw en het gebruik van bestaande bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Landelijke handhavingsstrategie

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

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

Evenementen

Evenementen zijn jarenlang geen onderwerp van discussie geweest. Gemeenten zijn zich steeds professioneler gaan opstellen door het opstellen van evenementenbeleid en het aanpassen van voorschriften. Het ongeluk met de monstertruck in Haaksbergen heeft echter de (politiek-bestuurlijke) focus op evenementen gelegd. Naar aanleiding van het ongeluk in Haaksbergen heeft de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek uitgevoerd. De Onderzoeksraad is van mening dat veel Nederlandse gemeenten de evenementenvergunning als instrument beter kunnen benutten, door vergunningverlening in te richten als een veiligheidskritisch proces. De Raad ziet hier uitdrukkelijk een rol voor de burgemeester als bestuurlijk eigenaar van de evenementenvergunning en het daarbij behorende proces. Door daarnaast de vergunningverlenende ambtenaren te professionaliseren kunnen de mensen die gezamenlijk de veiligheid bij evenementen bepalen beter hun rol vervullen.

Vergunningverlening is mensenwerk dat maatwerk vraagt. Daarom is het vooral belangrijk om de omstandigheden te scheppen waarin de mensen zo goed mogelijk hun werk kunnen doen. Naar het oordeel van de Onderzoeksraad biedt de bestaande wet- en regelgeving daarvoor voldoende ruimte.

3.3 Ketenpartners

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

Regionale uitvoeringsdiensten

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

Veiligheidsregio's

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

Politie en justitie

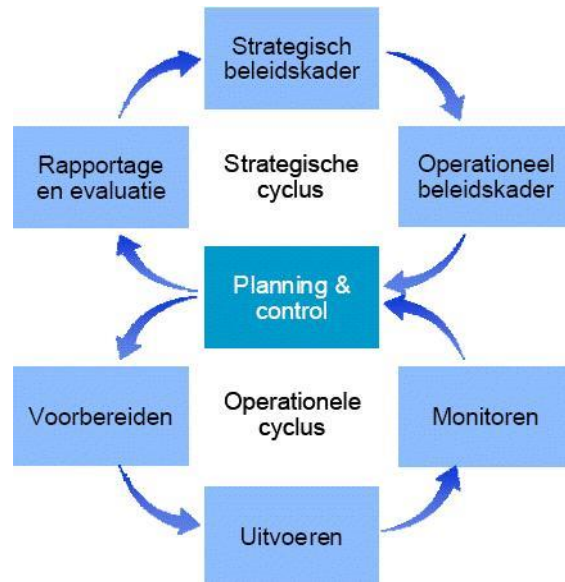
Overtredingen van de Wabo (zoals het niet naleven van voorschriften of het zonder vergunning ontplooiën van activiteiten) of de APV worden door gemeenten over het algemeen bestuursrechtelijk (via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom of intrekking van de vergunning) gesanctioneerd.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

Provincie

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

3.4 Big-8-cyclus

Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven staat de wijze waarop de Wabo moet worden toegepast onder meer beschreven in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In het Bor staan minimeisen waar elke organisatie die zich bezighoudt met vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op grond van de Wabo aan moet voldoen. Deze eisen hebben tot doel de uitvoering van de VTH-taken op adequate, herkenbare en structurele wijze te laten verlopen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een model waarmee een logische aaneenschakeling tot stand wordt gebracht van diverse bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen. Dit procesmodel is, naar zijn vorm, bekend geworden onder de benaming 'Big-8'.



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

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

Strategisch beleidskader

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

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

Operationeel beleidskader: het uitvoeringsprogramma

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

Voorbereiden en uitvoeren: de uitvoeringsorganisatie

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

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

Monitoring

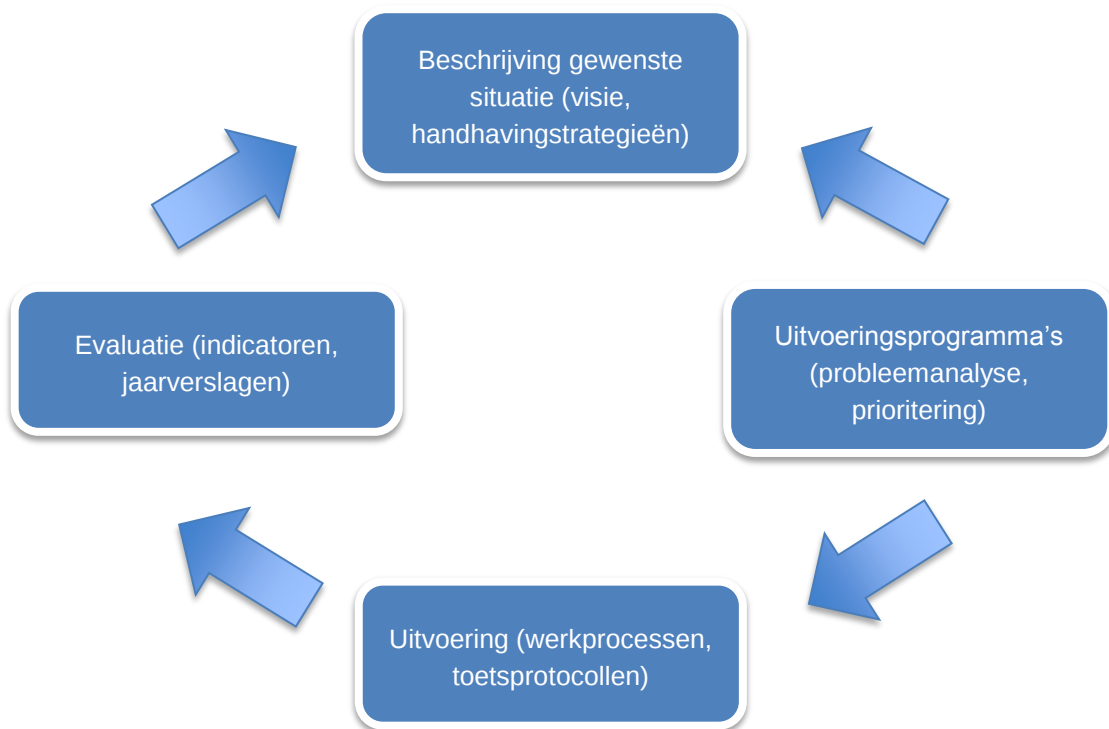
De gemeente handelt op grond van een systematiek van monitoring van de processen en de resultaten en effecten hiervan. Hiermee wordt bepaald of de doelstellingen worden behaald en vindt bijstelling van doelen en prioriteitstelling plaats. Voor het monitoren van het effect van toezicht en handhaving zijn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

Rapportage en Evaluatie

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

3.5 Beleidscyclus evenementen

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



Hoofdstuk 4

De toepassing van de beleids- en handhavingscyclus

4.1 Inleiding

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

4.2 Wabo

Strategisch beleidskader

In het collegeprogramma 2014-2018 van de gemeente Waterland is het volgende opgenomen:

‘Bij het hebben van regie op de ruimte hoort ook een adequate handhaving. Wij willen inzetten op duidelijke handhaving, die voldoende frequent wordt uitgevoerd om effectief te zijn.’

Er wordt momenteel nog gewerkt op basis van het handhavingsbeleidsplan 2011-2013, dat is verlengd tot en met 2015. Er is een Nota integrale handhaving 2016-2020 in voorbereiding en de verwachting is dat deze in het najaar van 2015 door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld. Voorafgaande aan de Nota integrale handhaving is een startnotitie integrale handhavingsnota opgesteld. In deze startnotitie is het nut en de noodzaak voor de Nota integrale handhaving 2016-2020 beschreven alsmede het realisatieproces voor de nieuwe nota. De startnotitie is, na vaststelling door het college van burgemeester en wethouders, aan de orde geweest in de gemeenteraad. De discussie die hierover gevoerd werd, richtte zich vooral op de status van de notitie (procesmatig in plaats van inhoudelijk) en het feit dat de gemeenteraad de handhavingsnota wil vaststellen.

De Nota integrale handhaving zal, na vaststelling door het college van burgemeester en wethouders, ter informatie aan de gemeenteraad worden aangeboden. In de Nota integrale handhaving 2016-2020 zijn bestaande beleidsnota's samengevoegd en is het integrale karakter van handhaving (toezicht van verschillende beleidsterreinen zo veel mogelijk integreren en samenwerking met externe partijen versterken) benadrukt. Daarnaast is de nota aangepast aan de landelijke ontwikkelingen die zich op de verschillende beleidsterreinen hebben voorgedaan.

Bij het opstellen van de nieuwe nota is de portefeuillehouder handhaving betrokken. Andere collegeleden en de gemeenteraad zijn door middel van de startnotitie in het voorbereidende stadium betrokken geweest bij het opstellen van het plan.

Daarnaast kent de gemeente nog een aantal beleidsregels waarvan de beleidsregels 'Evenementen binnenstad Monnickendam 2013' en 'Handhavingsbeleid vervallen en verpauperde panden 2013' voor dit onderzoek relevant zijn. Het evenementenbeleid komt in de paragraaf over evenementen aan de orde. Het Handhavingsbeleid vervallen en verpauperde panden 2013 richt zich op het tegengaan van verpaupering van panden door constructieve gebreken of achterstallig onderhoud. Bij de aanpak wordt het reguliere handhavingsbeleid als uitgangspunt gekozen.

De gemeente kent daarnaast een Preventie- en handhavingsplan Alcohol 2014-2017 waarin kaders zijn beschreven waarbinnen de gemeente de preventie van alcoholgebruik en de handhaving van de DHW vorm gaat geven en Handhaving beleidsregels kinderopvang 2013.

De handhaving van de Drank- en Horecawet en de Wet kinderopvang vallen buiten de scope van dit onderzoek.

De Nota integrale handhaving 2016-2020 richt zich op het Omgevingsrecht (onder meer bouwen, milieu en brandpreventie) APV en andere wetten, zoals de Wet op de kansspelen. Met de nota worden de visie, uitgangspunten en prioriteiten vastgelegd. Daarnaast worden de kaders aangegeven waarbinnen en de manier waarop de gemeente de handhaving oppakt. Het plan vormt de basis voor het integrale uitvoeringsprogramma.

In de Nota integrale handhaving 2016-2020 zijn uitgangspunten geformuleerd en zijn prioriteiten bepaald aan de hand van een probleemanalyse en een risicomatrix. De uitgangspunten geven de kaders aan waarop het gemeentelijk toezicht en handhaving is gebaseerd. De concretisering hiervan vindt plaats in het uitvoeringsprogramma. Aangezien er geen uitvoeringsprogramma voor handhaving van de Wabo-taken is, kan niet worden aangegeven in welke mate de uitwerking van de uitgangspunten SMART geformuleerd worden, waarbij indicatoren zijn beschreven die als maatstaf dienen voor het al dan niet behalen van de doelstelling.

Operationeel beleidskader

De gemeente Waterland heeft geen uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van de Wabo-taken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd (bouwen). Het is wel de bedoeling dat er voor 2016 een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld. Bij de totstandkoming van dit programma is het de intentie om de zogenoemde kernraden erbij te betrekken. De uitkomsten van de consultatie van de kernraden liggen vooral in het opzetten van bepaalde projecten om specifieke kwesties aan te pakken.

Er is wel een uitvoeringsprogramma voor de taken die door de bijzondere opsporings-ambtenaren (BOA's) worden uitgevoerd, het uitvoeringsplan Openbare ruimte 2015. In dit uitvoeringsplan worden de speerpunten van handhaving van de BOA's beschreven, zoals Hemmeland, varen in Waterland en blauwe zone Monnickendam en Broek in Waterland. Voor de milieutaken wordt het uitvoeringsprogramma 2015 van de Omgevingsdienst IJmond aangehouden. De ODIJ stelt elk jaar een uitvoeringsprogramma op waarin het geplande aantal controles op het vlak van milieu voor Waterland is vastgelegd. Het uitvoeringsprogramma wordt ter kennisneming naar de gemeente gestuurd.

Voor milieu is een probleem- en risicoanalyse beschreven in het Uitvoeringskader Omgevingsdienst IJmond 2015-2018. In deze nota is eveneens bepaald met welke frequentie en op welke wijze het toezicht plaatsvindt. De frequentie is afhankelijk van de uitkomsten van de probleem- en risicoanalyse en het naleefgedrag. Met dit laatste wordt bedoeld dat bedrijven waarvan bekend is dat zij de regels consequent goed naleven minder vaak gecontroleerd worden dan bedrijven die dat niet doen. De wijze waarop het toezicht plaatsvindt is beschreven in de zogenoemde handhavingsstrategie. Deze strategie bestaat uit de nalevingstrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie, de gedoogstrategie en de communicatiestrategie. In de naleefstrategie wordt beschreven wat er nodig is om een goed naleefgedrag te realiseren.

Voor de aspecten bouwen en brandveiligheid wordt in de uitvoering nog gewerkt met de uitgangspunten zoals beschreven in het handhavingsbeleidsplan 2011-2013. In dit plan is een toezicht- en een sanctiestrategie opgenomen.

De toezichtstrategie gaat in op de frequentie van het toezicht. De sanctiestrategie beschrijft de instrumenten die kunnen worden toegepast bij geconstateerde overtredingen en gaat in op de hoogte van de dwangsommen en de lengte van de begunstigingstermijnen (situationeel bepaald).

In de nieuwe Nota integrale handhaving 2016-2020 is de wijze waarop het toezicht en handhaving vormgegeven wordt veel uitgebreider beschreven en samengevat in een nalevingstrategie. De nalevingstrategie bestaat uit de preventiestrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie. De preventiestrategie richt zich op de bewustwording van onwenselijk gedrag bij burgers en bedrijven. De toezichtstrategie gaat in op de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend, waarbij ingegaan op het integrale karakter ervan. De sanctiestrategie komt overeen met de landelijke sanctiestrategie. Het helpt de handhaver om te komen tot een besluit over de wijze waarop een overtreding afgehandeld moet worden. Indien een handhavingstraject wordt ingezet (het eventueel innen van een dwangsom of het wegnemen van de overtreding door de gemeente op kosten van de overtreder), dan wordt deze ook tot het einde volgehouden.

De toezichtstaken die de gemeente in het kader van de Wabo uitvoert, richten zich vooral op:

- toezicht op nieuwbouw (regulier);
- handhavingsverzoeken (regulier);
- klachten;
- naar eigen inzicht van de toezichthouder/BOA.

De gedoogstrategie beschrijft wanneer en onder welke voorwaarden de gemeente niet optreedt tegen geconstateerde overtredingen. Ingeval er overgegaan wordt tot gedogen, wordt er een gedoogbeschikking opgesteld, voorzien van voorwaarden waaronder de situatie wordt gedoogd en een termijnstelling.

Er wordt in de praktijk hoogstzelden tot nooit gedoogd.

In de Nota integrale handhaving 2016-2020 is beschreven wanneer er sprake is van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden. Indien nodig hanteert de gemeente een zogenoemd 'lik-op-stukbeleid'. Dit is aan de orde bij zogenoemde spoedeisende situaties, die in de nota nader zijn uitgeschreven (bijvoorbeeld levensbedreigende situaties of illegale sloop (met bijvoorbeeld asbest)). Daarnaast kan de gemeente strafrechtelijk optreden via een bestuurlijke strafbeschikking of een proces-verbaal.

Voor de uitvoering van de taken die door de ODIJ worden uitgevoerd is door deze dienst het uitvoeringsprogramma 2015 opgesteld. In dit programma is beschreven wat de ODIJ wil bereiken met de taken die zij uitvoert en wat zij daarvoor gaat doen. De resultaten die zij wil bereiken zijn cijfermatig beschreven en hetgeen de ODIJ wil bereiken staat in algemene bewoordingen omschreven.

Uit gesprekken is gebleken dat het voor de gemeente niet altijd duidelijk is hoe de ODIJ tot keuzes komt in het uitvoeringsprogramma. Aan de andere kant heeft de gemeente problemen om haar opdrachtgeversrol op een goede manier uit te voeren, waardoor de ODIJ uitvoeringsprogramma's naar eigen inzicht opstelt. In 2016 wordt er vanuit de ODIJ nieuw beleid vastgesteld, dat afgesteld moet zijn op het recente beleid van Waterland.

De uitvoeringsorganisatie

Het cluster bouw- en woningtoezicht van de afdeling VROM van de gemeente Waterland houdt zich bezig met de toezicht en handhaving van de Wabo.

Het cluster bestaat uit 0,5 fte juridisch toezicht/handhaving (voor 2015 en 2016 tijdelijk 0,2 fte extra formatie), voor toezicht/handhaving technisch ongeveer 1,5 fte. Dit is niet gesplitst in toezicht en handhaving apart.

Er is geen scheiding aangebracht in toezichthouders/handhavers en vergunningverleners Wabo. Wel is afgesproken dat de persoon die de vergunning voor die vergunning heeft verleend, niet het toezicht uitvoert.

De toezichthouders/handhavers bij de gemeente Waterland hebben geen roulatiesysteem. Uit navraag blijkt dat dit vooral wordt gezien als een uitgangspunt dat wordt gebruikt bij het milieutoezicht. Bij bouw- en woningtoezicht gaat het om een beperkt aantal aanvragers en aannemers en een beperkt aantal toezichthouders.

De toezichthouders zijn door het college van burgemeester en wethouders aangewezen en daarbij zijn de taken en bevoegdheden vastgelegd. De taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers van de gemeente staan beschreven in de functieprofielen. De bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van de medewerkers van de ODIJ staan vastgelegd in verschillende dienstverleningsovereenkomsten die met de gemeente zijn afgesloten.

In het uitvoeringskader van de ODIJ voor de gemeente Waterland staat dat de ODIJ 24 uur per dag oproepbaar is voor advisering en ondersteuning op milieugebied bij incidenten, calamiteiten en gemeentelijke rampenbestrijding. Daarvoor wordt nauw contact onderhouden met de Veiligheidsregio.

In veel gevallen van spoedeisende klachten/meldingen is de ODIJ als toezichthouder de eerste contactpersoon. Voor bouw- en woningtoezicht zijn er geen bereikbaarheidsregelingen voor buiten kantooruren.

Monitoring, rapportage en evaluatie

Om te kunnen monitoren is het noodzakelijk dat er doelen of resultaten zijn vastgelegd en dat er indicatoren zijn benoemd die als maatstaf kunnen dienen. In het handhavingsbeleidsplan 2011-2013 van de gemeente zijn geen ambities, doelen of acties beschreven. Aangezien er geen uitvoeringsprogramma voor de Wabo was en is, zijn deze acties ook niet terug te vinden. In het uitvoeringsprogramma 2015 van de ODIJ staan aantallen activiteiten genoemd die in het kader van het toezicht en handhaving op het vlak van milieu worden uitgevoerd.

Desondanks is er wel een jaarverslag opgesteld voor de jaren 2013 en 2014. In dit jaarverslag wordt ingegaan op een aantal landelijke ontwikkelingen en wordt in algemene termen stilgestaan bij de uitvoering van toezicht en handhaving. Daarnaast worden getalsmatig beschreven hoeveel handhavingszaken er in de betreffende jaren zijn geweest. Het aantal controles is niet aangegeven. Aangezien er geen planning beschikbaar is voor de betreffende jaren, kunnen deze cijfers verder niet worden geïnterpreteerd. Ook het effect van de inspanningen is niet duidelijk. Het jaarverslag wordt ter vaststelling verstuurd naar het college van burgemeester en wethouders en ter kennisneming aan de gemeenteraad.

Er is eveneens een jaarverslag 2014 van de ODIJ, waarin wordt gerapporteerd over alle gemeenten die ressorteren onder het werkgebied van de ODIJ. In dit verslag wordt ingegaan op projecten die spelen in het werkgebied van de ODIJ en worden aantallen vergunningen, meldingen, controles op diverse aspecten, milieuklachten en adviezen aan gemeenten genoemd. Dit verslag gaat uitgebreid in op de projecten die zijn uitgevoerd en geeft eveneens een toelichting op afwijkingen tussen geplande en gerealiseerde vergunningen en controles op het vlak van milieu.

Betrokkenheid gemeenteraad

Op grond van het Besluit omgevingsrecht stelt het college van burgemeester en wethouders de integrale handhavingsnota, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag vast en stelt het de gemeenteraad hiervan in kennis.

Uit de gesprekken blijkt dat de betrokkenheid vanuit de gemeenteraad bij het onderwerp handhaving beperkt is. Het primaat ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Het is geen onderwerp dat structureel in de gemeenteraad of in een raadscommissie aan de orde komt. Het is een onderwerp dat op basis van concrete situaties in de gemeenteraad besproken wordt. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om kwesties te agenderen als de raad meent dat zaken niet goed zijn verlopen. Bij sommige handhavingsonderwerpen (bijvoorbeeld het convenant Marken) is daar veel belangstelling voor. Soms is het zoeken naar de rol en de positie die de gemeenteraad heeft bij het onderwerp handhaving.

De gemeenteraad is geïnformeerd over de startnotitie. Deze notitie is wel procedureel van aard en leverde daarom nog niet veel discussie op. De discussie zal plaatsvinden bij de behandeling van de integrale handhavingsnota waaraan nu gewerkt wordt. Men wil vooral invloed op de prioriteiten die worden gegeven aan de verschillende handhavingsactiviteiten.

De informatieverstrekking naar de gemeenteraad over toezicht en handhaving wordt overigens in zijn algemeenheid als summier ervaren ondanks het feit dat de Wabo jaarverslagen over de jaren 2013 en 2014 aan de gemeenteraad zijn aangeboden. Informatie hierover komt niet in de jaarrekening terug. De gemeenteraad vraagt overigens ook niet om informatie. De algemene aandacht vanuit de gemeenteraad voor toezicht en handhaving is niet groot, maar wel groeiende. De aandacht is nu vooral situationeel bepaald, waarbij het gaat om verzoeken vanuit de samenleving aan raadsleden om (bestemmingsplan)regels aan te passen.

De wijze waarop gehandhaafd wordt, levert bij de individuele leden de volgende beelden op (en wordt dus niet per definitie door alle leden onderschreven):

- Er wordt niet consequent gehandhaafd. Personen die gewoon beginnen zonder vergunning krijgen meer voor elkaar dan mensen die vooraf vragen wat mogelijk is.
- Een willekeurige burger heeft niet de indruk dat er gehandhaafd wordt. Daarmee wordt het voorbeeld aangehaald van een voetpad dat door fietsers wordt gebruikt.
- De indruk bestaat dat de handhaving voornamelijk gebeurt op basis van het 'piepsysteem' (dus naar aanleiding van klachten of handhavingsverzoeken). Dit levert een grote mate van onvoorspelbaarheid op.

Naar de mening van de individuele leden (ook deze wordt dus niet per definitie door alle leden onderschreven) kunnen de volgende verbeteringen worden doorgevoerd:

- Voordat (verbaliserend) wordt opgetreden, dient er beter doordacht te worden waarom een bepaalde regel is vastgesteld. Sanctioneren moet geen automatisme zijn.
- De handhaving moet voorspelbaar zijn. Er moet van tevoren duidelijkheid zijn over de keuzes die zijn gemaakt over de uitvoering van toezicht en handhaving.
- Er dient meer projectmatig en preventief te werk worden gegaan.
- Er moet aandacht zijn voor zogenoemd 'achterstallig onderhoud'.

Men is het erover eens dat het naleven van de regels een primaire verantwoordelijkheid van de maatschappij zelf is. De mentaliteit van de meeste burgers is dat de grenzen van de regels worden opgezocht. De raadsleden willen in beginsel ook maximale vrijheid voor burgers, maar als regels worden overtreden en er geen draagvlak is voor aanpassing van de regels, moet ook ferm worden opgetreden. De indruk bestaat dat dit dan ook gebeurt.

Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat het door het eerdergenoemde 'piepsysteem' erop lijkt dat het handhaven willekeurig gebeurt.

Een van de aanwezigen merkte op dat de handhavingscapaciteit beperkt is. Dit is een bewuste keuze van de gemeenteraad geweest. Hierdoor wordt het toepassen van het 'piepsysteem' in de hand gewerkt. Discussie over de inzet dient plaats te vinden bij de behandeling van de integrale handhavingsnota.

4.3 Evenementen

Strategisch kader

De basis voor het verlenen van een evenementenvergunning ligt in afdeling 7 van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) 2010 (inclusief laatste wijziging van juni 2015). In deze afdeling zijn artikelen opgenomen die ingaan op de begripsbepalingen van een evenement, wanneer een vergunning nodig is, terugkerende evenementen (waarvoor een vergunning voor 5 jaar kan worden verleend) en dat het verboden is de openbare orde te verstoren.

De bepalingen uit de APV zijn nader uitgewerkt in de beleidsregels evenementen binnenstad Monnickendam. Deze beleidsregels richten zich op een specifiek deel van de gemeente Waterland, namelijk de oude binnenstad van Monnickendam. Voor het overige grondgebied van de gemeente Waterland is geen evenementenbeleid aanwezig. In de beleidsregels wordt ingegaan op:

- begripsomschrijvingen;
- verkeersafsluitingen en verkeerszaken;
- begin- en eindtijden en openingstijden buitenbar;
- geluidsnormen;
- glaswerk, afval, toiletvoorzieningen, EHBO-post en beveiligers;
- aanspreekpunt.

Operationeel beleidskader

Anders dan bij de Wabo is er voor evenementen geen specifiek uitvoeringsprogramma. Wel is er een evenementenkalender, waarin de evenementen voor dat betreffende jaar worden genoemd. Anders dan bij Koggenland en Wormerland kunnen de beleidsregels evenementen niet als het uitvoeringsprogramma worden beschouwd, aangezien hierin bijvoorbeeld niet is opgenomen hoe de handhaving bij evenementen is georganiseerd en de beleidsregels niet voor de hele gemeente gelden.

Hoe het toezicht exact is georganiseerd kan uit de documenten niet worden opgemaakt. Uit gesprekken kwam naar voren dat het gebruikelijk is dat aan het begin van het jaar de dan bekende evenementen worden doorgegeven aan de politie, zodat daarmee rekening gehouden kan worden met de inzet. Toezicht gebeurt op verzoek van de gemeente door medewerkers van de Veiligheidsregio. De ODIJ is als toezichthouder aanwezig bij evenementen waarbij milieuaspecten een rol spelen. In de praktijk blijkt dat organisatoren vaak zelf ingrijpen als zaken niet goed gaan. De eigen verantwoordelijkheid wordt vanuit de gemeente ook gestimuleerd.

Hoe wordt opgetreden bij geconstateerde overtredingen is niet duidelijk. Bij andere gemeenten is hierover een bepaling opgenomen in het evenementbeleid. In Waterland is dit echter niet het geval.

Uitvoering

Aanvragen om evenementenvergunningen worden afgehandeld door de afdeling AJZ. Het is niet bekend of hiervoor een standaardformat wordt gebruikt, zoals die in Koggenland en Wormerland wel worden gebruikt.

Monitoring, rapportage en evaluatie

Grote evenementen worden altijd mondeling geëvalueerd. Hierbij zijn alle betrokken partijen en de burgemeester betrokken. De ervaringen worden betrokken bij de aanvragen voor jaren daarna. Het is niet duidelijk of en hoe de gemeenteraad wordt geïnformeerd over evenementen.

Betrokkenheid gemeenteraad

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

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

4.4 Twee evenementen nader beschouwd

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

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

De evenementen zijn uiteindelijk gekozen door de rekenkamercommissie. In Waterland zijn de volgende evenementen beoordeeld: Broeker Feestweek 2014 en Koperen Vis Live 2015.

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

In 2013 zijn de beleidsregels Evenementen Binnenstad Monnickendam 2013 (EBM) vastgesteld. Voor de overige kernen/locaties is geen beleid van toepassing. Ten aanzien van toezicht en handhaving is er niets opgenomen in het huidige beleid EBM. In 2014 is er een Preventie- en Handhavingsplan Alcohol vastgesteld en momenteel wordt er gewerkt aan de Integrale handhavingsnota gemeente Waterland 2016-2020.

Per evenement wordt intern afgestemd waar handhaving noodzakelijk is. Deze inzet is onder andere afhankelijk van de grootte van het evenement, de doelgroep en de impact op de omgeving. Bij evenementen waarbij ontheffing is verleend voor versterkte muziek kan de Omgevingsdienst IJmond worden ingezet voor het doen van geluidsmetingen en om te controleren of de gestelde eisen niet worden overtreden. Bij een groot evenement waar alcohol wordt geschonken wordt gecontroleerd op grond van de Drank- en Horecawet.

Momenteel worden de gemeentelijke BOA's niet ingezet voor toezicht tijdens evenementen. Deze wens is er wel vanuit de organisatie en zal zeer waarschijnlijk worden meegenomen in het uitvoeringsplan voor integrale handhaving.

Daarnaast worden er verschillende voorwaarden in de evenementenvergunning opgenomen waar de aanvrager zicht op dient te houden. Zo is de organisator zelf verantwoordelijk voor voldoende toezichthouders. Ook moeten alle aanwijzingen die door medewerkers van de politie, de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland en de gemeente Waterland in het belang van de openbare orde en veiligheid worden gegeven, onmiddellijk en stipt worden opgevolgd. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan de vergunning onmiddellijk worden ingetrokken.

Broeker Feestweek 2014

Van 9 tot en met 17 augustus 2014 vond deze feestweek met een kermis plaats. Op basis van de ontvangen documenten en de gehouden interviews is het proces als volgt gereconstrueerd.

Aanvraag

Op 9 december 2009 vroeg de Stichting De Broeker Gemeenschap een vergunning aan voor de Broeker Feestweek van 7 tot en met 15 augustus 2010. In de jaren daarna is een kennisgevingsformulier aan de gemeente gestuurd.

Vergunning en voorwaarden

Bij brief van 31 maart 2010 verleende de gemeente een vergunning voor vijf jaren (2010-2014). De verlening voor de periode van vijf jaar gebeurt om, waar mogelijk, de vergunningsprocedure te vereenvoudigen.

Als voorwaarde was opgenomen dat er jaarlijks een kennisgevingsformulier wordt gestuurd aan de gemeente.

De gemeente draagt zorg voor de afsluitingen en omleidingsroutes nabij het evenementengebied.

Aan de vergunning zijn verder de gebruikelijke voorwaarden verbonden. Voor het verbinden van voorwaarden aan de vergunning is er contact geweest met de politie en de brandweer en met de gemeentelijke dienst Openbare Werken (verkeer en wegen).

De legeskosten bedroegen € 78,65 (voor het evenement € 33,70 en voor het gebruik van de openbare weg € 44,95).

Toezicht

De Brandweer Waterland heeft de kermisexploitanten laten weten dat er tijdens de kermis gecontroleerd wordt op zowel veilig gebruik van de damp-gasinstallatie als op het gebruik van LPG. Bij gebruik dat afwijkt van de wet- en regelgeving wordt een proces-verbaal opgemaakt.

Handhaving

Er is geen document beschikbaar waaruit blijkt dat er een vorm van handhaving heeft plaatsgevonden.

Evaluatie

Er is geen document beschikbaar waaruit blijkt dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden.

Koperen Vis Live

Op 29 mei 2015 (Hemelvaartsdag) is dit evenement gehouden. Op basis van de ontvangen documenten en de gehouden interviews is het proces als volgt gereconstrueerd.

Aanvraag

Op 10 maart 2015 werd de evenementenvergunning gevraagd voor het muziekevenement 'De Koperen Vis Live'. De aanvraag betrof het plaatsen van een podium, het verzorgen van live muziek en het exploiteren van twee buitenbars/eetkramen, van 15.00-24.00 uur.

Vergunning en voorwaarden

Bij brief van 6 mei 2014 verleende de gemeente de gevraagde vergunning. Het evenement is aangemerkt als middelgroot. Beleid van de gemeente is dat iedere horecaondernemer in de binnenstad de mogelijkheid heeft om maximaal twee evenementen met verkeersafsluiting te organiseren buiten de eigen horeca-inrichting.

De gemeente draagt zorg voor het ophangen van omleidingsborden en het beschikbaarstellen van schrikhekken. Deze dienen door de organisator zelf te worden geplaatst en verwijderd.

Voor het overige zijn de gebruikelijke voorwaarden aan de vergunning verbonden.

Voorafgaand aan de vergunningverlening is advies gevraagd aan de Politie Noord-Holland en de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland.

De leges bedroegen € 150,50 (voor het evenement € 45,14, voor het gebruik van de openbare weg € 60,22 en voor geluid € 45,14).

Toezicht

Tijdens het evenement zijn er in opdracht van de gemeente geluidsmetingen verricht. De Milieudienst Waterland heeft geen overschrijdingen van de geluidsgrenswaarden geconstateerd.

Handhaving

Op zowel 1 als 2 juni 2014 ontving de gemeente een klacht van twee bewoners in de binnenstad dat het evenement overlast veroorzaakte. De gemeente liet de klagers weten dat dit betrokken zou worden bij de evaluatie en gaf verder uitleg van de geldende beleidsregels en de wijze waarop handhaving plaatsvindt.

Evaluatie

Er is geen document beschikbaar waaruit blijkt dat er een evaluatie heeft plaatsgevonden.

4.5 Governance

Juist nu van de overheid gevraagd wordt om zo doelmatig en effectief mogelijk om te gaan met de beperktere beschikbare middelen, staat goed openbaar bestuur in het midden van de belangstelling. Het inzicht dat het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan belangrijke schakels vormen in de realisatie van beleidsdoelstellingen, leidt tot versterkte aandacht voor handhaving als onderdeel van de gemeentelijke governance. Governance houdt in dat er regels zijn voor goed bestuur en goed toezicht en regels voor de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokkenen. Een praktisch bruikbare definitie van governance luidt:

Het sturen en controleren van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.²

² Ministerie van Financiën, 1996.

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

3.5.1 Sturing

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

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

De gemeente Waterland werkt momenteel op basis van het handhavingsbeleidsplan 2011-2013, dat is verlengd tot en met 2015. Er is een Nota integrale handhaving 2016-2020 in voorbereiding en de verwachting is dat deze in het najaar van 2015 door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld.

De nota integrale handhaving zal, na vaststelling door het college van burgemeester en wethouders ter informatie aan de gemeenteraad worden aangeboden. In de Nota integrale handhaving 2016-2020 zijn bestaande beleidsnota's samengevoegd en is het integrale karakter van handhaving (toezicht van verschillende beleidsterreinen zo veel mogelijk integreren en samenwerking met externe partijen versterken) benadrukt. Daarnaast is de nota aangepast aan de landelijke ontwikkelingen die zich op de verschillende beleidsterreinen hebben voorgedaan.

Daarnaast kent de gemeente nog een aantal beleidsregels waarvan de beleidsregels 'Evenementen binnenstad Monnickendam 2013' en 'Handhavingsbeleid vervallen en verpauperde panden 2013' voor dit onderzoek relevant zijn. In het Preventie- en handhavingsplan Alcohol 2014-2017 zijn kaders beschreven waarbinnen de gemeente de preventie van alcoholgebruik en de handhaving van de Drank- en Horecawet vormgeeft.

3.5.2 Beheersing

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

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

De gemeente Waterland heeft geen uitvoeringsprogramma voor de uitvoering van de Wabotaken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd. Voor de aspecten bouwen en brandveiligheid wordt in de uitvoering nog gewerkt met de uitgangspunten zoals beschreven in het handhavingsbeleidsplan 2011-2013. Het is wel de bedoeling dat er voor 2016 een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld. Bij de totstandkoming van dit programma is het de intentie om de zogenoemde kernraden te betrekken. In de nieuwe Nota integrale handhaving 2016-2020 is de wijze waarop het toezicht en handhaving vormgegeven wordt veel uitgebreider beschreven en samengevat in een nalevingstrategie. De nalevingstrategie bestaat uit de preventiestrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie.

Er is wel een uitvoeringsprogramma voor de taken die door de bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) worden uitgevoerd: het uitvoeringsplan openbare ruimte 2015. In dit uitvoeringsplan worden de speerpunten van handhaving van de BOA's beschreven.

Voor de milieutaken wordt het uitvoeringsprogramma 2015 van de Omgevingsdienst IJmond aangehouden. De ODIJ stelt elk jaar een uitvoeringsprogramma op waarin het aantal geplande aantal controles op het vlak van milieu voor Waterland zijn vastgelegd. Het uitvoeringsprogramma wordt ter kennisneming naar de gemeente gestuurd. De wijze waarop het toezicht plaatsvindt is beschreven in de zogenoemde handhavingsstrategie. Deze strategie bestaat uit de nalevingstrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie, de gedoogstrategie en de communicatiestrategie. Uit gesprekken is gebleken dat het voor de gemeente niet altijd duidelijk is hoe de ODIJ tot keuzes komt in het uitvoeringsprogramma. Aan de andere kant heeft de gemeente problemen om haar opdrachtgeversrol op een goede manier uit te voeren, waardoor de ODIJ uitvoeringsprogramma's naar eigen inzicht opstelt. In 2016 wordt er nieuw beleid vastgesteld vanuit de ODIJ, dat afgesteld moet zijn op het recente beleid van Waterland.

3.5.3 Verantwoording

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

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

Hoewel er geen uitvoeringsprogramma voor de Wabo was, is wel een jaarverslag opgesteld over de jaren 2013 en 2014. Daarin is getalsmatig beschreven hoeveel handhavingszaken er in de betreffende jaren zijn geweest. Het aantal controles is niet aangegeven. Onduidelijk is in hoeverre er effect is bereikt met deze inspanningen.

ODIJ gaat in het verslag over 2014 in op aantallen vergunningen, meldingen, controles, milieuklachten en adviezen aan de gemeente. Het geeft eveneens een toelichting op de geplande en gerealiseerde vergunningen en controles op het vlak van milieu.

3.5.4 Toezicht

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

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

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

In het kader van het interbestuurlijk toezicht heeft de provincie Noord-Holland de uitvoering op het terrein van ruimtelijke ordening en toezicht en handhaving omgevingsrecht beoordeeld. Voor dit onderzoek is met name van belang wat de bevindingen van de provincie zijn ten aanzien van toezicht en handhaving en hoe deze worden beoordeeld. Bij brief van 26 februari 2015 laat de provincie de gemeente weten dat niet volgens de methodiek van de BIG-8 wordt gewerkt.

Voor verbetering vatbaar zijn:

- het opstellen en vaststellen van actueel handhavingsbeleid met een actuele risicoanalyse en prioriteitsstelling;
- het opstellen en vaststellen van een uitvoeringsprogramma;
- het opstellen en vaststellen van een jaarlijkse verantwoordingsrapportage en het sturen van deze documenten aan de gemeenteraad.

Het eindoordeel van de provincie is: niet adequaat.

Hoofdstuk 5

Good Practices

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

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

5.1 Koggenland, Waterland en Wormerland

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

Koggenland

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

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

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

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

Waterland

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

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

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

Wormerland

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

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

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

5.2 Intergemeentelijke samenwerking

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

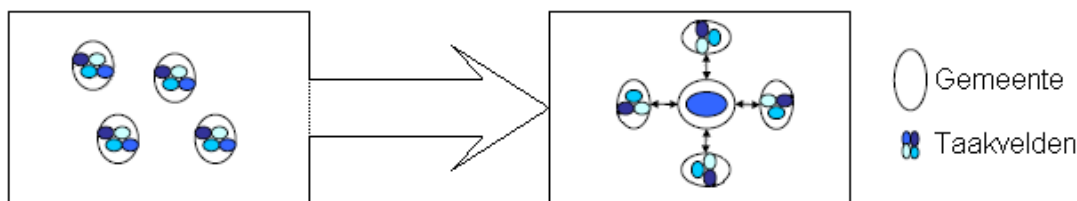
Werkorganisatie DEAL

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

Samenwerkingsvorm

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

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



Besturing

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

Bedrijfsvoering

De gekozen vorm van samenwerking stelt de gemeenten in staat om op een professionele manier uitvoering te geven aan de gestelde doelen, zo blijkt uit de zelfevaluatie die de WO DEAL heeft uitgevoerd aan de hand van de criteria uit de landelijke VTH-kwaliteitscriteria.⁴ Door bundeling van de ambtelijke capaciteit is de uitvoeringskracht van de gemeenten op het gebied van VTH versterkt.

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

Dienstverlening

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

Verantwoording en democratische controle

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

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

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

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

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

Bijlage 1

Normenkader

Fase handhavingscyclus	Beoordelingscriteria	Gevonden documenten	Inhoud documenten
1. Visie en beleid	Aanwezigheid algemeen (handhavings)beleid	• Beleidsregels evenementen binnenstad Monnickendam 2013 • Beleidsregels handhaving Wet kinderopvang, etc. 2013 • Handhavingsbeleid vervallen en verpauperde panden 2013 • Handhavingsbeleidsplan Wabo 2011-2013 (verlengd t/m 2015) • Preventie en Handhavingsplan Alcohol 2014-2017 • Startnotitie integrale handhavingsnota • Nota integrale handhaving 2016-2020 • Algemene Plaatselijke Verordening 2010 (wijziging juni 2015)	• Voorwaarden voor het verlenen van evenementenvergunningen • Handhavingsinstrumenten en sancties bij overtredingen • Optreden gemeente bij panden die vervallen zijn • Beschrijving diverse elementen beleidscyclus • Beschrijving kaders waarin de gemeente de preventie van alcoholgebruik en de handhaving van de DHW vorm gaat geven • Beschrijven nut en noodzaak voor integrale nota en realisatieproces • Beschrijving diverse elementen beleidscyclus • Verordening waarin bepalingen zijn opgenomen teneinde o.m. de openbare orde te bewaken
	Aansluiting handhavingsbeleid op doelen en beleid gemeente		
2. Keuze prioriteiten en doelstellingen	Aanwezigheid prioriteiten en doelstellingen	• Bijlage 2 Handhavingsbeleidsplan Wabo 2011-2015	• Prioriteitstelling

	Gebruikmaking van instrumenten als risicomatrix	Bijlage 1 Handhavingsbeleidsplan Wabo 2011-2015	Risicoanalyse voor nieuwbouw, bestaande bouw en RO
	Formulering meetbare doelstellingen		
	Afstemming en samenhang doelen met andere interne en externe relevante partijen		
3. Handhavings-instrumenten	Aansluiten handhavingsinstrumentarium op te bereiken doelen	Handhavingsbeleidsplan Wabo 2011-2015	Sanctiestrategie en werkwijze
4. Uitvoering	Aanwezigheid uitvoeringsprogramma	- Uitvoeringsplan Preventie en Handhaving Alcohol 2014-2017 - Uitvoeringsplan handhaving openbare ruimte 2015	- Beschrijving van in te zetten acties en toe te passen sancties in het kader van alcoholgebruik en -verstrekking - Beschrijving van in te zetten acties en toe te passen sancties door BOA's bij beheer openbare ruimte, parkeren, varen en evenementen
	Aanwezigheid uitvoeringsprotocollen	- Handhavingsbeleidsplan 2011-2015 - Globaal overzicht Wabo-proces (03032015) - Checklist vooroverleg omgevingsvergunning	- Beschrijving van hoogte dwangsom en begunstigingstermijnen - Werkprocessen afhandeling aanvragen - Uit te voeren stappen bij verzoek om vooroverleg
	Wijze van kwaliteitsborging		
	Aanwezigheid voldoende capaciteit en deskundigheid	- Handhavingsbeleidsplan 2011-2015 - Werkprogramma 2015 Cluster BWT	- Aantal fte wordt genoemd - Inzet medewerkers op Wabo-taken
	Afstemming en samenwerking relevante partijen		

5. Beleidsprestaties	Registratie van beleidsprestaties		
6. Effecten	Meting en inzicht in de feitelijke naleving		
7. Monitoring, evaluatie en aanpassing	Evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling	• Jaarverslag 2013 kinderopvang en peuterspeelzalen • Wabo Jaarverslag 2013-2014 • Jaarverslag ODIJ 2014	• Verslag van het toezicht en de handhaving i.h.k.v. de Wet kinderopvang • Verslag over uitvoering (realisatie) VTH-activiteiten voor de Wabo en met name bouw • Verslag over uitvoering toezicht en handhaving milieubedrijven, ketenhandhaving asbest en grondstromen, bodemsaneringen en milieuklachten

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

Naam	Gemeente Waterland
Mevrouw L.M.B.C. Wagenaar-Kroon	Burgemeester
De heer J. van der Hoeven	Wethouder
De heer R. Kling	Afdelingshoofd VROM
Mevrouw N. Ploeger	Juriste handhaving
Mevrouw Y. Slier	BOA
De heer J. Borst	Hoofd buitendienst
De heer M. Blok	Toezichthouder BWT

Met een delegatie van de gemeenteraad is op 18 augustus 2015 een gesprek gevoerd.

Bijlage 3

Brief aan Milieudienst Waterland

Aan geadresseerde.

Den Haag, juli 2015

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

Geachte heer/mevrouw,

Inleiding

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

Doel

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

Gevraagde informatie

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

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

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

(*) Wilt u deze documenten toevoegen aan uw antwoord?

Planning

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

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

Nadere informatie

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

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

drs. J. Slooijer MSM
senior onderzoeker BMC Onderzoek



BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

