



Toezicht en handhaving in Papendrecht

Rapport Rekenkamercommissie
Papendrecht

Papendrecht, 01 juni 2017

Inhoud

1. INLEIDING.....	1
1.1 INLEIDING	1
1.2 AFBAKENING EN BEGRIPPEN.....	1
1.3 CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG EN –THEMA’S	2
1.4 NORMENKADER.....	3
1.5 ONDERZOEKSMETHODEN	4
1.6 UITVOERING ONDERZOEK	5
1.7 LEESWIJZER	5
2. BELEID FYSIEKE DOMEIN.....	7
2.1 INLEIDING	7
2.2 VASTGESTELD BELEID	7
2.2.1. <i>Inleiding</i>	7
2.2.2. <i>Beschrijving</i>	8
2.2.3. <i>Beoordeling</i>	9
2.3 DOELSTELLINGEN	10
2.3.1. <i>Inleiding</i>	10
2.3.2. <i>Beschrijving</i>	10
2.3.3. <i>Beoordeling</i>	10
2.4 PRIORITEITEN	11
2.4.1. <i>Inleiding</i>	11
2.4.2. <i>Beschrijving</i>	11
2.4.3. <i>Beoordeling</i>	13
2.5 STRATEGIEËN.....	15
2.5.1. <i>Inleiding</i>	15
2.5.2. <i>Beschrijving</i>	15
2.5.3. <i>Beoordeling</i>	16
2.6 INTEGRALITEIT	16
2.6.1. <i>Inleiding</i>	16
2.6.2. <i>Beschrijving</i>	17
2.6.3. <i>Beoordeling</i>	18
2.7 EVALUATIE VAN BELEID	19
2.7.1. <i>Inleiding</i>	19
2.7.2. <i>Beschrijving</i>	19
2.7.3. <i>Beoordeling</i>	20

3. UITVOERING FYSIEKE DOMEIN	21
3.1 INLEIDING	21
3.2 HANDHAVINGSACTIES IN 2015 EN 2016	21
3.3 ORGANISATIE	23
3.3.1 <i>Inleiding</i>	23
3.3.2 <i>Beschrijving</i>	23
3.3.3 <i>Beoordeling</i>	24
3.4 WERKWIJZE.....	25
3.4.1 <i>Inleiding</i>	25
3.4.2 <i>Beschrijving</i>	25
3.4.3 <i>Beoordeling</i>	27
3.5 HANDHAVINGSCULTUUR	28
3.5.1 <i>Inleiding</i>	28
3.5.2 <i>Beschrijving</i>	28
3.5.3 <i>Beoordeling</i>	30
4. BELEID OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID	31
4.1 INLEIDING	31
4.2 VASTGESTELD BELEID	32
4.2.1 <i>Inleiding</i>	32
4.2.2 <i>Beschrijving</i>	32
4.2.3 <i>Beoordeling</i>	34
4.3 DOELSTELLINGEN	35
4.3.1 <i>Inleiding</i>	35
4.3.2 <i>Beschrijving</i>	35
4.3.3 <i>Beoordeling</i>	36
4.4 PRIORITEITEN	37
4.4.1 <i>Inleiding</i>	37
4.4.2 <i>Beschrijving</i>	37
4.4.3 <i>Beoordeling</i>	39
4.5 STRATEGIEËN.....	40
4.5.1 <i>Inleiding</i>	40
4.5.2 <i>Beschrijving</i>	40
4.5.3 <i>Beoordeling</i>	41
4.6 INTEGRALITEIT	42
4.6.1 <i>Inleiding</i>	42
4.6.2 <i>Beschrijving</i>	42
4.6.3 <i>Beoordeling</i>	43
4.7 EVALUATIE VAN BELEID	44
4.7.1 <i>Inleiding</i>	44
4.7.2 <i>Beschrijving</i>	44
4.7.3 <i>Beoordeling</i>	45

5. UITVOERING OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID.....	47
5.1 INLEIDING	47
5.2 TOEZICHT- EN HANDHAVINGSACTIES IN 2015 EN 2016.....	47
5.3 ORGANISATIE	49
5.3.1. <i>Inleiding</i>	49
5.3.2. <i>Beschrijving</i>	49
5.3.3. <i>Beoordeling</i>	50
5.4 WERKWIJZE.....	50
5.4.1. <i>Inleiding</i>	50
5.4.2. <i>Beschrijving</i>	51
5.4.3. <i>Beoordeling</i>	52
5.5 HANDHAVINGSCULTUUR	52
5.5.1. <i>Inleiding</i>	52
5.5.2. <i>Beschrijving</i>	52
5.5.3. <i>Beoordeling</i>	53
6. STURING.....	55
6.1 INLEIDING	55
6.2 BETROKKENHEID VAN DE RAAD.....	55
6.3 RESULTATEN ENQUÊTE.....	57
6.4 CONCLUSIE.....	59
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	61
7.1 INLEIDING	61
7.2 FYSIEKE LEEFOMGEVING	61
7.2.1. <i>Beleid</i>	61
7.2.2. <i>Uitvoering</i>	63
7.3 OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID	63
7.3.1. <i>Beleid</i>	63
7.3.2. <i>Uitvoering</i>	64
7.4 SLOTCONCLUSIE.....	65
7.5 AANBEVELINGEN.....	65
8. BESTUURLIJK REACTIE VAN HET COLLEGE.....	67
9. NAWOORD	FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.
BIJLAGE 1: DEELVRAGEN	I
BIJLAGE 2: GEÏNTERVIEWDEN	III
BIJLAGE 3: DIGITALE ENQUÊTE.....	V

Inleiding

1.1 Inleiding

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van veel verschillende regels. Gedacht kan worden aan gemeentelijke verordeningen, bestemmingsplannen en aan voorschriften die zijn verbonden aan vergunningen. Regels worden gesteld om bepaalde doelen te bereiken bijvoorbeeld ten aanzien van leefbaarheid, veiligheid en gezondheid in de gemeente. Goede naleving is een voorwaarde voor het bereiken van deze doelen.

Gelet op de veelvoud aan regels en de beperkte beschikbare capaciteit is het onmogelijk alle regels op hetzelfde niveau te handhaven en moeten gemeenten keuzes maken: hoe houden we toezicht, wanneer doen we dat, wanneer gaan we over tot handhaving als een overtreding wordt geconstateerd en welke maatregel treffen we dan? Het is verstandig en op sommige beleidsterreinen zelfs voorgeschreven dat dergelijke zaken in plannen en beleid worden vastgelegd.

Voor de uitvoering van dat beleid moet in ogenschouw worden genomen dat op gemeentelijk niveau veelal sprake is van schaalvergroting, door gemeentelijke samenwerking en de komst van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD). Gemeenten hebben daarnaast nieuwe taken gekregen door decentralisaties, zoals op het gebied van het sociaal domein (Jeugdwet, Participatiewet, Wmo 2015) en openbare orde en veiligheid (bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet). Dit zijn ingrijpende ontwikkelingen uit het recente verleden die hun weerslag hebben op de handhavingstaak van gemeenten.

De rekenkamercommissie wenst graag inzicht in hoe het toezicht- en handhavingsbeleid in de gemeente Papendrecht eruit ziet en hoe de uitvoering daarvan in de praktijk vorm krijgt. De rekenkamercommissie heeft Pro Facto gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Afbakening en begrippen

Bevoegde bestuursorganen van gemeenten (bij toezicht en handhaving zijn dat de burgemeester en het college van B&W) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, het toezicht op

de naleving en de handhaving van circa 190 wetten en daarop gebaseerde regelingen. Deze zijn onder te verdelen in drie domeinen:

- fysieke leefomgeving (onder meer milieu, bouwen);
- openbare orde en veiligheid (onder meer verkeer, Drank- en Horecawet en APV);
- sociaal domein (zoals kinderopvang, leerplicht, sociale zekerheid, Wmo, Participatiewet, Jeugdwet).

In dit rekenkameronderzoek ligt de focus op het domein fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid. Deze taken worden grotendeels uitgevoerd door het ambtelijk apparaat van de gemeente Papendrecht. De meeste taken in het sociaal domein, waaronder ook toezicht en handhaving, worden uitgevoerd door de GR Drechtsteden of door de Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid. Daarom wordt toezicht binnen het sociaal domein buiten beschouwing gelaten in dit rekenkameronderzoek. Wel is bezien in hoeverre afstemming tussen de domeinen fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid enerzijds en het sociaal domein anderzijds plaatsvindt.

Dit rekenkameronderzoek stelt het toezicht- en handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan in de jaren 2015 en 2016 centraal.

Toezicht en handhaving zijn begrippen die op veel verschillende manieren gedefinieerd zijn. In dit rekenkameronderzoek wordt uitgegaan van de begrippen toezicht en handhaving zoals de gemeente Papendrecht die definieert in het Handhavingsprogramma 2013-2014:

“Handhaving is elke handeling van de gemeente die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen.”

Het Handhavingsprogramma geeft aan in welke verschillende activiteiten handhaving uiteen valt, namelijk:

- Communicatie over toezicht en handhaving
- Toezicht en controle op naleving van regelgeving
- Oordeelsvorming over bevindingen in het toezicht
- Het plegen van interventies (maatregelen en sancties)

Handhaving betreft dus de activiteiten die door een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd en het uitvoeren van controles zonder dat overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Deze eerste stap wordt ook wel toezicht genoemd. Daarna volgt, nadat positief beoordeeld is dat daadwerkelijk sprake is van een overtreding, een eventuele sanctie. Sanctioneren wordt ook wel aangeduid als handhaven.

De term handhaving wordt dus zowel gebruikt als specifieke stap in het toezicht- en handhavingsproces als synoniem voor het gehele proces.

1.3 Centrale onderzoeksvraag en –thema’s

De onderzoeksvraag die in dit rekenkameronderzoek centraal staat is:

Wat is het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Papendrecht,

hoe wordt dit uitgevoerd en hoe vindt de sturing door de gemeenteraad plaats?

Op basis hiervan onderscheidt de rekenkamercommissie per domein drie onderzoeksthema's:

1. Beleid
2. Uitvoering en organisatorische invulling
3. Sturing door de gemeenteraad

Deze drie onderzoeksthema's zijn uitgewerkt in diverse deelvragen die in bijlage 1 integraal zijn weergegeven.

1.4 Normenkader

De verkregen inzichten worden beoordeeld aan de hand van een door de rekenkamercommissie vastgesteld normenkader. Dit normenkader luidt als volgt:

Normen
<i>Beleid</i>
1. Het college van burgemeester en wethouders en/of burgemeester heeft het handhavingsbeleid vastgesteld in één of meer documenten.
2. Het beleid bevat specifieke en concrete doelstellingen gebaseerd op een probleemanalyse.
3. Beleid wordt uitgewerkt in prioriteiten op basis van een risicoanalyse.
4. Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.
5. Het beleid is integraal.
6. Het beleid is specifiek en concreet.
7. Het beleid wordt jaarlijks uitgewerkt in uitvoeringsplannen.
8. De gemeente beschikt over een nalevings-, toezichts-, sanctie- en gedoogstrategie.
9. Het bestuur beziet regelmatig of het beleid aanpassing behoeft.
<i>Uitvoering en organisatorische invulling</i>
10. Handhaving vindt in de praktijk integraal plaats.
11. Er is een adequate signaleringsstructuur.
12. De beschikbare capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.
13. De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.
14. Handhavingsverzoeken van burgers worden altijd ingewilligd.
<i>Sturing door de gemeenteraad</i>
15. De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor het toezicht- en handhavingsbeleid.
16. Er wordt verantwoording aan de gemeenteraad afgelegd over de inzet van middelen, prestaties en resultaten met betrekking tot de uitvoering van toezicht en handhaving.
17. Het college verstrekt adequate (tijdig, juist, toegankelijk en begrijpelijk) informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad.
18. De raad controleert de uitvoering van het beleid.

Voor wat betreft de onderzoeksthema's beleid, uitvoering en organisatorische invulling zijn de normen ontleend aan de Big Eight. De Big Eight is een cyclus van zeven verschillende sa-

menhangende processtappen die, als ze consequent worden uitgevoerd, leiden tot een adequaat niveau van toezicht en handhaving. De Big Eight vindt zijn oorsprong in toezicht en handhaving in het fysieke domein. In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) staan inmiddels ook enkele kwaliteitscriteria genoemd die nauw aansluiten bij de verschillende elementen uit de Big Eight-cyclus. Dat neemt niet weg dat de Big Eight even zo goed toepasbaar is op andere domeinen waar gemeentelijke organen een toezichtstaak hebben, zoals op het vlak van openbare orde en veiligheid.

In onderstaande figuur is deze cyclus weergegeven. Deze bestaat uit een strategische cyclus (de bovenste cirkel) en een operationele cyclus (de onderste cirkel).



1.5 Onderzoeksmethoden

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet.

Documentstudie

In het kader van het onderzoek zijn relevante gemeentelijke documenten geraadpleegd. Hierbij ging het om het Handhavingsprogramma 2013-2014, het besluit om dit programma te verlengen en de gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen.

Casestudy's

In totaal zijn tien cases bestudeerd. Dit waren concrete toezicht- en handavingsdossiers van de gemeente Papendrecht. Vijf daarvan behoorden tot het fysieke domein en vijf tot het domein van openbare orde en veiligheid. Bij de casestudy's is onder meer nagegaan of in de praktijk wordt gewerkt volgens de prioritering van het beleid, of bevoegdheden juist worden toegepast en of sprake is van afstemming met andere betrokken partijen. De dossiers zijn vervolgens door de ambtelijke organisatie aangeleverd aan de onderzoekers. Over deze casestudy's wordt geanonimiseerd gerapporteerd.

Interviews

De informatie verkregen uit het documentonderzoek en de casestudy's is verdiept door middel van interviews met betrokkenen vanuit de gemeentelijke organisatie. Gesproken is met de managers binnen de verschillende domeinen (waaronder ook het sociaal domein), juristen, handhavers en toezichthouders. Daarnaast is gesproken met de verantwoordelijke bestuurders. In bijlage 2 is de volledige lijst weergegeven.

Digitale enquête

Een van de onderdelen van het onderzoek betreft de sturing door de gemeenteraad. In het kader daarvan is een korte digitale enquête uitgezet onder raadsleden. De vragenlijst is weergegeven in bijlage 3.

Analyse

De informatie die is vergaard tijdens de documentstudie, dossierstudie, interviews, de digitale enquête en de (groeps)gesprekken vormt de basis voor beantwoording van de deelvragen. Deze informatie is in samenhang gezien en geanalyseerd.

1.6 Uitvoering onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Pro Facto in opdracht van de rekenkamercommissie Papendrecht. Projectleider namens Pro Facto was mr. Niko Struiksma, de onderzoekers waren mr. Erwin Krol en dr.ir. Bieuwe Geertsema.

1.7 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport belicht eerst per domein het beleid en de uitvoering ervan. In hoofdstuk 2 wordt het beleid dat geldt voor de fysieke leefomgeving beschreven en beoordeeld. Hoofdstuk 3 legt verslag van de uitvoering van toezicht en handhaving binnen het fysiek domein. In de hoofdstukken 4 en 5 gebeurt hetzelfde voor het domein openbare orde en veiligheid. Hoofdstuk 6 beschrijft en beoordeelt de sturing door de raad voor beide domeinen. In hoofdstuk 7 ten slotte worden conclusies getrokken.

Beleid fysieke domein

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het beleid dat de gemeente hanteert ten aanzien van toezicht en handhaving in het fysieke domein. De bevindingen worden getoetst aan het normenkader.

Nadat eerst in paragraaf 2 beschreven wordt welke beleidsstukken het gemeentebestuur vastgesteld heeft, worden vervolgens de volgende onderwerpen behandeld:

- Doelstellingen en activiteiten (paragraaf 3)
- Prioriteiten (paragraaf 4)
- Strategieën (paragraaf 5)
- Samenwerking en afstemming (paragraaf 6)
- Evaluatie van beleid (paragraaf 7)

Dit hoofdstuk beschrijft wat de beleidsdocumenten aangeven over deze onderwerpen en gaat niet in op de vraag of en hoe deze onderwerpen in de praktijk vorm krijgen. Dat gebeurt in het volgende hoofdstuk.

In elke paragraaf wordt eerst het thema beschreven, waarna de bevindingen worden getoetst aan de relevante norm (= beoordeling).

2.2 Vastgesteld beleid

2.2.1. Inleiding

Deze paragraaf inventariseert welke beleidsstukken de gemeente heeft opgesteld op het terrein van toezicht en handhaving in het fysieke domein. Hierbij wordt tevens ingegaan op het proces van totstandkoming van deze documenten.

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord:

Welk beleid heeft de gemeente Papendrecht vastgesteld als het gaat om toezicht en handhaving binnen het fysieke domein?

Is het beleid actueel en aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen?

Wordt het beleid periodiek uitgewerkt in uitvoeringsplannen?

De normen die in deze paragraaf getoetst worden zijn de volgende:

- Het college van burgemeester en wethouders heeft het handhavingsbeleid vastgesteld in één of meer documenten.
- Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.
- Het beleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsplan.
- Het college stemt het uitvoeringsplan af met andere (bestuurs)organen.

2.2.2. Beschrijving

Op het gebied van de fysieke leefomgeving is het toezicht- en handhavingsbeleid neergelegd in het Handhavingsprogramma 2013-2014. Dit programma is op 12 december 2013 door de gemeenteraad vastgesteld. Vanaf 1 januari 2015 was dit programma derhalve niet meer geldig. De raad heeft op 18 juni 2015 ingestemd met het collegevoorstel om dit handhavingsprogramma (ongewijzigd) verlengd vast te stellen voor de periode 2015-2016. Het raadsvoorstel geeft daarbij aan dat het Handhavingsprogramma 2013-2014 op grond van artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) het verplicht vast te stellen handhavingsbeleid betreft.

Het handhavingsprogramma heeft onder meer betrekking op regelgeving met betrekking tot ruimtelijke ordening, bouwen en milieu.

Naast het Handhavingsprogramma 2013-2014, zoals verlengd vastgesteld voor 2015-2016, zijn geen andere beleidsdocumenten vastgesteld. Uitvoeringsprogramma's ontbreken, ondanks dat hiernaar wordt verwezen in het Handhavingsprogramma. In het Handhavingsprogramma wordt meermaals genoemd dat jaarlijks een uitvoeringsprogramma opgesteld wordt, waarin bepaalde thema's nader uitgewerkt worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het te hanteren stappenplan voor het handhaven van een overtreding. Ook zou in de uitvoeringsprogramma's vastgelegd worden welke thema's en prioriteiten opgepakt worden met de beschikbare capaciteit en of budgetten geormerkt moeten worden. Dit alles is niet gebeurd.

Totstandkoming beleid

De (inhoudelijke) basis van het geldende Handhavingsprogramma 2013-2014 ligt mede in het eerder geldende handhavingsbeleid, zo blijkt uit de inleiding van het programma:¹

Naar onze mening is de inzet niet zozeer het ontwerpen van een geheel nieuw handhavingsbeleid, maar veel meer is de inzet pragmatisch te kijken naar het huidige beleid en nieuwe eisen die worden gesteld aan handhaving vanuit veranderde wet- en regelgeving. Dat is de basis voor het vernieuwd handhavingsprogramma in de gemeente Papendrecht.

Het eerder geldende beleid betreft de Nota Programmatisch handhaven uit 2003 en de daarbij behorende handhavingsprotocollen uit 2006. Dit beleid is aangepast aan de destijds actuele ontwikkelingen, met name de invoering van de Wabo, het Bor en de bestuurlijke strafbeschikking.

¹ Handhavingsprogramma 2013-2014, p.3.

Toekomstig beleid

Overigens is de gemeente samen met de gemeenten Hardinxveld-Giessendam, Hendrik Ido Ambacht en Sliedrecht bezig met het ontwikkelen van een nieuw, actueel VTH-breed beleid. In tegenstelling tot het huidige beleid wordt hier ook vergunningverlening nadrukkelijk in betrokken.

Hiertoe is inmiddels in opdracht van deze gemeenten een startnotitie en een plan van aanpak opgesteld door een externe partij. Dit moet onder meer resulteren in een nieuw strategisch beleidsplan en een uitvoeringsprogramma, die beiden gelden vanaf 2017. Uit de Lange Termijn Agenda van de raadsvergadering op 26 januari 2017 bleek dat raadsbespreking van dit stuk (onder de noemer 'Handhavingsbeleid') voorzien is in het tweede kwartaal van 2017. Omdat dit beleid nog geen vorm heeft gekregen noch in de praktijk wordt uitgevoerd, wordt dit verder niet betrokken in dit rekenkameronderzoek.

2.2.3. Beoordeling

Paragraaf 2.2.2 deed verslag van het gemeentelijke toezicht- en handhavingsbeleid in het fysieke domein. Deze paragraaf bevat de toetsing van de bevindingen aan de normen die de rekenkamercommissie daarvoor vastgesteld heeft.

Het college heeft erin voorzien om het handhavingsbeleid vast te leggen in een document, namelijk het Handhavingsprogramma 2013-2014 dat voor de jaren 2015-2016 verlengd vastgesteld werd. Dit handhavingsprogramma houdt rekening met de ontwikkelingen die destijds speelden, met name de inwerkingtreding van Wabo en de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking in 2010.

Op meer recente ontwikkelingen wordt niet ingegaan (zoals de Omgevingswet, de Wet VTH en de overdracht van milieutoezichttaken aan de Omgevingsdiensten/RUD's). In het nieuwe beleid voor 2017-2020 zal voor deze ontwikkelingen naar verwachting aandacht zijn.

Het beleid wordt niet jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Uitvoeringsprogramma's bieden de mogelijkheid om in te gaan op nieuwe ontwikkelingen. Voor geen enkel jaar in de periode 2013-2016 zijn uitvoeringsprogramma's aanwezig.

Het bovenstaande leidt tot de volgende beoordelingen van het beleid. Een "+" (groen) betekent dat voldaan wordt aan de norm, "+/-" (oranje) gedeeltelijk of niet volledig en "-" (rood) betekent dat de praktijk op het betreffende punt onvoldoende voldoet aan de norm.

Het college van burgemeester en wethouders heeft het handhavingsbeleid vastgesteld in één of meer documenten.	+
Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.	+/-
Het beleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsplan.	-
Het college stemt het uitvoeringsplan af met andere (bestuurs)organen.	nvt

Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat zowel in 2013 als in 2015 het handhavingsbeleid dat vanaf 1 januari 2013 respectievelijk 2015 in werking moest treden pas in de loop van dat jaar werd vastgesteld door het college en de raad. Dat geldt ook voor het beleidsplan dat vanaf 2017 van toepassing moet zijn. Op het moment van schrijven (februari 2017) is dit plan nog niet door de raad vastgesteld.

2.3 Doelstellingen

2.3.1. Inleiding

In deze paragraaf staan de in het beleid geformuleerde doelstellingen centraal. Ook wordt stilgestaan bij de activiteiten die het beleid onderscheidt om deze doelstellingen te realiseren. Daartoe worden de volgende deelvragen beantwoord:

Welke doelstellingen zijn gesteld door de gemeente?

Zijn deze specifiek en concreet?

Vervolgens worden de bevindingen op deze thema's getoetst aan de volgende normen:

- Het handhavingsbeleid bevat specifieke en concrete doelstellingen.
- De doelstellingen zijn gebaseerd op een probleemanalyse.

2.3.2. Beschrijving

Het Handhavingsprogramma kent een aantal doelstellingen. Deze staan hieronder overgenomen, te weten:

1. Uniform beleid
2. Draagvlak handhaving
3. Programmatische handhaving
4. Prioriteiten stellen

Uit de toelichting op deze doelstellingen blijkt wat het college bedoelt met deze omschrijvingen:

Ad 1. Door het formuleren en vaststellen van een handhavingsbeleid moet uniformiteit en samenwerking in de uitvoering van de handhaving door de gemeente gaan ontstaan.

Ad 2. Het gemeentelijke beleid is, kort samengevat, erop gericht dat burgers, bedrijven en instellingen weten welke visie de gemeente heeft op handhaving en hoe de gemeente haar handhavingstaak uitvoert. Daarnaast dient de uitvoering van handhaving tot beter nalevingsgedrag moeten leiden.

Ad 3. Het college stelt dat alles handhaven niet mogelijk is en dat derhalve keuzes gemaakt moeten worden waarop actief en systematisch toezicht gehouden wordt. Het college wil zelf tot een keuze en prioriteitstelling komen en wil daarom overgaan tot programmatische handhaving. Programmatisch handhaven wordt gedefinieerd als 'het cyclisch, democratisch, integraal en transparant handhaven'.

Ad 4. Prioriteiten die gesteld worden op basis van een risicoanalyse worden gesteld om 'zo te kunnen vaststellen op welke wijze aan de hand van de prioriteiten proactief toezicht en handhaving kunnen worden ingericht.' Prioriteitstelling is noodzakelijk om met de beperkte beschikbare capaciteit toch de meest essentiële zaken aan te pakken.

De activiteiten die ingezet worden om deze doelstellingen te behalen zijn reeds in de vorige paragraaf benoemd, namelijk: communicatie, toezicht en controle, oordeelsvorming en interventies.

2.3.3. Beoordeling

Bij de kritische bestudering van de doelstellingen valt een aantal zaken op.

De doelstellingen zijn moeilijk als zodanig te herkennen. De doelstellingen zeggen weinig over wat de gemeente concreet wil bereiken op het vlak van toezicht en handhaving. Een aantal doelstellingen heeft eerder het karakter van randvoorwaarde of uitgangspunt voor de beleidsvoering, zoals het bewerkstelligen van draagvlak voor handhaving, programmatisch handhaven en het stellen van prioriteiten. Doelstelling 1 ('uniform beleid') is veeleer een algemeen kenmerk van beleid dan een doelstelling van handhavingsbeleid. De doelstellingen zijn dus met name gericht op de procesinrichting en niet inhoudelijk van aard, zie bijvoorbeeld 'Programmatische handhaving' en 'Prioriteiten stellen'.

Qua formulering zijn de doelstellingen erg abstract. Zo wordt een term als integraal niet nader uitgewerkt. De geformuleerde doelstellingen zijn bovendien weinig specifiek en concreet en kunnen niet onderworpen worden aan een (effect)metingen of andere evaluatiemethodes. Bovendien ontbreekt een lokaal georiënteerde probleemanalyse, op basis waarvan lokale handhavingsdoelstellingen naar voren hadden kunnen komen.

Bij een specifieke en concrete doelstelling kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de volgende doelstelling die gehanteerd wordt door een ander bestuursorgaan waar Pro Facto rekenkameronderzoek over toezicht en handhaving verricht:

'Wij willen dat 80% van de gecontroleerde bouwwerken bij het eerste controlebezoek voldoet aan de gestelde eisen ten aanzien van de hoogst geprioriteerde thema's, zoals brandveiligheid. Bij het tweede controlebezoek dient dit percentage 95% te bedragen.'

Samenvattend leidt het voorgaande tot het onderstaande oordeel:

Het handhavingsbeleid bevat specifieke en concrete doelstellingen.	-
De doelstellingen zijn gebaseerd op een probleemanalyse.	-

2.4 Prioriteiten

2.4.1. Inleiding

De paragraaf beschrijft in de eerste plaats hoe de prioriteitenstelling tot stand is gekomen en hoe deze prioriteiten eruit zien. De volgende deelvragen worden beantwoord:

Welke prioriteiten zijn gesteld?

Zijn deze specifiek en concreet?

Deze bevindingen worden getoetst aan de volgende normen:

- Beleid wordt uitgewerkt in prioriteiten op basis van een risicoanalyse.
- Prioriteiten zijn specifiek en concreet.

2.4.2. Beschrijving

Het grootste deel van het Handhavingsprogramma beslaat de uitwerking van de prioriteitenstelling. De noodzaak tot het stellen van prioriteiten en daarmee het maken van keuzes is volgens het college gelegen in de schaarse capaciteit in combinatie met de omvang van de handhavingstaakstelling van de gemeente. Het stellen van prioriteiten gebeurt in het kader van proactief en programmatisch handhaven, zo blijkt uit de toelichting op derde beleidsdoelstelling Programmatisch handhaven.

Risicoanalyse

Bij de prioriteitenstelling is gebruik gemaakt van een risicoanalyse. Voor het opstellen van de risicoanalyse heeft eerst een inventarisatie van alle handhavingstaakvelden (thema's) van de gemeente plaats gevonden. Deze zijn vervolgens getoetst aan mogelijk negatieve effecten, waarbij gescoord kan worden van 1 (nauwelijks schade) tot 5 (grote schade).

Het gemeentebestuur categoriseert zes mogelijke negatieve effecten:

- Fysieke veiligheid: letsel, al dan niet dodelijk;
- Kwaliteit: teruggang van de kwaliteit van het sociaal-maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid;
- Financieel-economische schade;
- Verlies van of schade aan natuurschoon;
- Schade aan de (volks)gezondheid;
- Schade aan het bestuurlijke imago/ stemmenverlies/ bestuurlijk belang.

Per handhavingsthema is een negatief effect berekend op basis van de verwachte ernst van de gevolgen van een overtreding. Dit gebeurt eerst per effect, waarna het gemiddelde van de zes risicoscores wordt berekend. Deze uitkomsten zijn de resultante van een bestuurlijke en niet een politieke afweging, zo valt te lezen in het Handhavingsprogramma. Het is onduidelijk wat dit inhoudt en wie deze cijfers toegekend heeft. Het gemiddelde negatief effect is vervolgens vermenigvuldigd met de kans dat die overtreding plaatsvindt zonder handhavingsinspanning. Op die wijze kwam de totaal risicoscore tot stand. De maximale theoretische totaal risicoscore is 25 punten.

Bij deze exercitie zijn 19 handhavingstaken beoordeeld zijn. Het betrof hier zowel taken die betrekking hebben op het fysieke domein als op openbare orde en veiligheid.

De invulling van de risicomatrix voor enkele thema's ziet er als volgt uit:

TABEL 2.1. RISICOMATRIX VAN HANDHAVINGSTHEMA'S

Thema	Fysiek	Kwaliteit	Financieel-economisch	Natuur	Volksgezondheid	Imago	Gemiddeld negatief	Kans	Totaal risicoscore
Milieuvergunning	4,4	4,3	4,4	4,4	4,3	4,7	4,4	4	17,7
Vandalisme	4	4	4	4	3	5	4,0	4	16,0
Bouw- en woningtoezicht	2,9	2,7	2,7	2,3	1,7	3,3	2,6	3	7,8
Bestemmingsplan	1,6	2	1,9	3	0,9	2,6	2,0	2	4,0
Illegale tewerkstelling	1	1,6	1	0,2	0,6	2	1,1	1	1,1
Marktzaken	0	0,4	0,8	0,6	0,2	1,6	0,8	1	0,6

Aan de thema's *milieuvergunning* (waaronder *risicovolle bedrijven*) en *vandalisme* werden de hoogste totaal risicoscores toegekend, respectievelijk 17,7 en 16,0 en de thema's *illegale tewerkstelling* en *marktzaken* op de laagste, respectievelijk 1,1 en 0,6.

Het is onduidelijk in welk opzicht een score van bijvoorbeeld 0,8 verschilt met die van 1,0.

Prioriteitsstelling

Het Handhavingsprogramma stelt dat de handhavingstaken vervolgens uitgediept en geprioriteerd zijn per handhavingsthema in vier tabellen. Deze tabellen gaan over:

- Bouw- en Woningtoezicht en Ruimtelijke Ordening

- Brandveiligheid
- APV en bijzondere wetten, openbare orde
- Milieu

Bij elk van deze prioriteiten wordt aangegeven welke een bovennormale en welke normale prioriteit heeft. In totaal worden op deze wijze 33 bovennormale en 49 normale prioriteiten onderscheiden. Geen enkele taak heeft een lage of beneden normale prioriteit gekregen.

Het thema Bouw- en Woningtoezicht kent negen taken met bovennormale prioriteit en veertien taken met normale prioriteit. Hieronder is ter illustratie een deel van de tabel Bouw- en Woningtoezicht overgenomen met enkele boven normale en normale prioriteiten:

TABEL 2.2 ENKELE PRIORITEITEN BINNEN THEMA BOUW- EN WONINGTOEZICHT

Prioriteiten boven normaal
Bouwen in afwijking vergunning, brandtechnisch
Bouwen zonder vergunning, constructief
Illegaal gebruik van panden
Bestemmingsplan
Prioriteiten normaal
Bouwen in afwijking vergunning, welstand
Bouwen in afwijking vergunning bestemmingsplan
Monumenten en archeologie
Huisvesting seizoensarbeiders

Uit het Handhavingsprogramma blijkt niet of bij de afweging tussen de prioriteiten bij de handhavingsthema's, net als bij de taken in tabel 2.1, risicoscores berekend zijn. Uit de toelichting op de prioriteiten komt het beeld naar voren dat niet alle negatieve effecten beoordeeld zijn. Zoals uit bovenstaande toelichting blijkt, is er binnen Bouw- en Woningtoezicht enkel aandacht voor de negatieve effecten op de leefomgeving (dus de negatieve effecten fysiek en natuur uit tabel 2.1). De overige vier effecten, te weten kwaliteit, financieel-economische schade, volksgezondheid, imago, lijken niet meegewogen.

Het Handhavingsprogramma geeft aan dat de prioriteiten als volgt doorwerken in de uitvoering en organisatie van toezicht en handhaving. De prioriteitsstelling geeft richting aan de inzet van mensen, middelen en de frequenties van toezicht en handhaving. Bij taken met bovennormale prioriteiten is de toezichtfrequentie intensiever dan bij een taak met een normale prioriteit. Zo wordt actief gezocht naar overtredingen en wordt elke indicatie van een illegale activiteit nagespeurd. Elke bekend geworden overtreding wordt bovendien volgens stappenplan gehandhaafd.² Voor zowel normale als boven normale prioriteiten geldt dat handhaving in projectvorm en steekproefsgewijs kan plaatsvinden.³

2.4.3. Beoordeling

Het handhavingsbeleid geeft een redelijk inzicht in de gestelde prioriteiten. Deze komen naar voren in de vier thematische tabellen en zijn voldoende concreet en specifiek, alhoewel ze soms sterk variëren in mate van gedetailleerdheid: defecte noodverlichting versus staat van bestaande gebouwen en bouwwerken.

² Het stappenplan waarna verwezen wordt is niet aangetroffen door de onderzoekers.

³ Dit wordt uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma. Zoals eerder aangegeven is dit niet gebeurd.

Op de totstandkoming van de prioriteiten, met name de risicoanalyse, valt het volgende op te merken. Eerst zijn 19 handhavingsthema's gerangschikt door middel van een helder, rationeel vormgegeven proces op basis van een risicoanalyse met logisch gekozen negatieve effecten. Deze gerangschikte thema's zijn erg algemeen: deze luiden bijvoorbeeld verkeer of openbare ruimte.

Daarnaast zijn in totaal 33 bovennormale en 49 normale prioriteiten onderscheiden. Deze prioriteiten zijn weliswaar veel specifiek, maar het is niet helder hoe deze indeling in de twee categorieën heeft plaatsgevonden. Het is bijvoorbeeld niet inzichtelijk of hierbij ook risicoscores zijn berekend en of alle zes negatieve effecten (fysiek, kwaliteit, financieel-economisch, natuur, volksgezondheid en imago) daarbij zijn meegewogen. Het is onduidelijk hoe de vier tabellen over Bouw- en Woningtoezicht en Ruimtelijke Ordening, Brandveiligheid, APV en bijzondere wetten en Milieu, met daarin in totaal 82 prioriteiten zich verhouden tot de rangschikking van de 19 handhavingsthema's die eveneens betrekking hebben op deze onderwerpen.

Het lijkt erop alsof twee risicoanalyses hebben plaatsgevonden. Zo scoort het thema 'Bestemmingsplan' in de risicomatrix slechts 4,0 punten (zie tabel 2.1 van dit rapport), maar wordt dit in de tabel Bouw- en Woningtoezicht toch bestempeld als bovennormale prioriteit. De risicomatrix bevat daarnaast bijvoorbeeld het thema 'Bouw- en Woningtoezicht', maar wordt dit in tabel 3.2 van het Handhavingsprogramma met de titel *Prioriteiten Bouw- en Woningtoezicht en Ruimtelijke Ordening* uitgewerkt in 23 verschillende prioriteiten. Het was inzichtelijker geweest wanneer het gemeentebestuur één risicomatrix met een onderverdeling van alle handhavingstaken in de verschillende categorieën prioriteiten had gehanteerd.

De uitsplitsing in slechts twee categorieën (bovennormaal en normaal) is bovendien te grofmazig, want het suggereert dat geen enkel thema een lage prioriteit heeft. Prioriteit is daarmee onvoldoende onderscheidend; in principe zal nog steeds overall intensief toezicht op moeten worden gehouden. Bovendien is de precieze doorwerking van de prioriteiten in de praktijk niet duidelijk: waarin verschillen 'bovennormale' en 'normale prioriteit'? Dit komt ten dele doordat er geen uitvoeringsprogramma voorhanden is, waarin deze uitwerking plaats had kunnen vinden. In het nieuwe beleid zal naar verwachting wel aandacht besteed worden aan een verbeterde prioriteitsstelling.

Tot slot valt het volgende op. De zes negatieve effecten, te weten fysiek, kwaliteit, financieel-economisch, natuur, volksgezondheid en imago, wegen ten opzichte van elkaar even zwaar, alhoewel het de vraag is of een score van 4 op fysieke veiligheid, waarbij de dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen te betreuren is, op gelijke hoogte gesteld kan worden aan een groot bestuurlijk belang/aantasting imago.

Aan de risicoanalyse die aan de prioriteiten ten grondslag dient te liggen valt dus het nodige op te merken. Het voorgaande leidt tot het volgende oordeel:

Beleid wordt uitgewerkt in prioriteiten op basis van een risicoanalyse.	-
Prioriteiten zijn specifiek en concreet.	+

2.5 Strategieën

2.5.1. Inleiding

Het handhavingsbeleid moet inzicht bieden in verschillende strategieën, te weten de nalevings- en toezichtstrategie en de sanctie- en gedoogstrategie, die het college hanteert. Dit is een belangrijk aspect van de kwaliteitscriteria uit het Bor en de Big Eight.

Met deze strategieën wordt het volgende bedoeld:

NALEVINGSSTRATEGIE
Met een nalevingsstrategie legt de handhavingsorganisatie vast met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.
TOEZICHTSTRATEGIE
Met de toezichtstrategie legt de handhavingsorganisatie vast welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
SANCTIESTRATEGIE
Met de sanctiestrategie legt de handhavingsorganisatie de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen vast.
GEDOOGSTRATEGIE
Met een gedoogstrategie legt de handhavingsorganisatie vast in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.

Bij het ontwikkelen van een sanctiestrategie verdient het aanbeveling om gebruik te maken van de *Landelijke Handhavingsstrategie* (hierna: Lhs). Toepassing van de Lhs door handhavende instanties, zoals gemeenten, moet leiden tot een afgestemd, uniform en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen.

Deze paragraaf beantwoordt de volgende deelvragen:

Voldoet het beleid aan de kwaliteitscriteria? Worden verschillende strategieën onderscheiden en omschreven?

Zijn deze specifiek en concreet?

Deze strategieën worden in deze paragraaf beschreven en vervolgens beoordeeld aan de hand van de volgende normen:

- Het college hanteert een nalevings- en toezichtstrategie en een sanctie- of interventiestrategie.
- De strategieën zijn specifiek en concreet.

2.5.2. Beschrijving

In het handhavingsprogramma worden enkele opmerkingen gemaakt over de beleidsuitgangspunten die de gemeente hanteert voor toezicht en handhaving.

Wat betreft de nalevings- en toezichtstrategie geldt dat een ontwikkeling van reactief naar proactief toezicht, met name binnen de geprioriteerde thema's, dient plaats te vinden. In het beleid wordt aangegeven dat een handhavingsinspanning veelal plaats vindt naar aanleiding van een klacht, melding of verzoek (het zogenoemde piepsysteem). Daarnaast is het ook van belang dat het bestuur aangeeft waar de handhavingsprioriteiten liggen. Verder wordt niet uitgewerkt hoe aan deze prioriteiten (proactief) aandacht wordt geschonken. Er wordt bijvoorbeeld niet aangegeven op welke thema's gerichte acties plaats zullen vinden.

Wat betreft de sanctie- of interventiestrategie geldt het uitgangspunt dat de gemeente zo min mogelijk gedooft. Dit zou alleen moeten gebeuren in tijdelijke overgangs- of overmachtssituaties of bij een zeer zwaarwegend belang. Bij handhaving streeft de gemeente bovendien naar een meersporenbeleid: ten aanzien van overtredingen zou zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk moeten worden opgetreden.

Een gesprekspartner gaf tijdens het interview aan dat de gemeente geen gebruik heeft gemaakt van de Lhs bij het opstellen van de sanctiestrategie. Er vindt dus geen afweging op papier plaats wanneer bestuursrechtelijk of strafrechtelijk wordt gehandhaafd of in welke concrete omstandigheden bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom wordt opgelegd. Ook is op papier niet duidelijk hoe de hoogte van opgelegde lasten of boetes bepaald worden.

2.5.3. Beoordeling

Het handhavingsbeleid bevat enkele passages hoe de verschillende handhavingsstappen (toezicht en vervolgens oordeelsvorming en tot slot sanctioneren) in het uitvoeringsproces vorm moeten krijgen. Deze zijn zeer algemene uitgangspunten die weinig richting geven aan toezicht en handhaving in de praktijk, zoals het hanteren van een meersporenbeleid (bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving) waarbij niet duidelijk wordt wanneer welk spoor bewandeld dient te worden en hoe er in een concreet geval, afhankelijk van omstandigheden zoals kenmerken van de overtreding en de overtreder, gehandhaafd moet worden.

Het beleid geeft geen inzicht in de verschillende formele en informele (bestuursrechtelijke) instrumenten die de gemeente ter beschikking heeft en de wijze waarop deze wanneer ingezet worden, bijvoorbeeld in de vorm van een interventieladder. Een interventieladder is een manier om de sanctiestrategie uit te werken. Deze geeft weer welke stappen opeenvolgend genomen worden, wanneer een overtreding blijft voortduren. Hierbij wordt ook aangegeven wanneer overgegaan wordt tot de volgende, zwaardere stap/interventie.

Bij de uitwerking van de toezichtstrategie wordt daarnaast bij de ontwikkeling van reactief toezicht op basis van het piepsysteem naar proactief toezicht op basis van themagerichte inspecties vooral de huidige stand van zaken weergegeven: niet wordt duidelijk op welke wijze de gemeente vorm wil geven aan dit proactieve toezicht.

Dit leidt tot de volgende beoordeling:

Het college hanteert een nalevings- en toezichtstrategie en een sanctie- of interventiestrategie.	+/-
De strategieën zijn specifiek en concreet.	-

2.6 Integraliteit

2.6.1. Inleiding

In deze paragraaf staat centraal wat het handhavingsbeleid aangeeft over de samenwerking en afstemming met andere partners, zowel binnen als buiten de gemeente. Dit is de kern van integrale benadering van toezicht en handhaving. Deze paragraaf behandelt de volgende deelvraag:

Is het beleid integraal?

De volgende norm wordt getoetst:

- Het beleid is integraal.

Integraal houdt in dat het beleid alle relevante gemeentelijke domeinen bestrijkt en dat het beleid stilstaat bij de samenwerking, coördinatie en de afstemming tussen de verschillende afdelingen en tussen medewerkers werkzaam binnen deze domeinen. Daarnaast is het in het kader van integraliteit van belang, dat waar er samengewerkt wordt met externe partijen, met hen ook afstemming op beleids- en uitvoeringsniveau plaatsvindt.

2.6.2. Beschrijving

Het handavingsprogramma geeft aan te voorzien in ‘een integraal handavingsprogramma, als gemeentebreed kaderstellend beleidsdocument.’ Zoals uit paragraaf 2.2.2 naar voren kwam, heeft dit beleidsplan betrekking op de fysieke leefomgeving (onder meer: bouw- en woningtoezicht, bestemmingsplannen en milieu) en bevat daarnaast ook beleid ten aanzien van de handhaving van APV (onder meer: parkeren, hondenbeleid en openbare ruimte) en de Drank- en Horecawet (zie hiervoor ook hoofdstuk 4). Het beleidsplan heeft geen aandacht voor toezicht en handhaving in het sociale domein.

Binnen de gemeente

Het Handavingsprogramma geeft aan dat alle vijf afdelingen van de gemeente betrokken zijn bij toezicht en handhaving. Dit maakt het van belang dat handhaving ‘op enigerlei wijze wordt gecoördineerd’. Deze coördinatie moet als volgt vorm krijgen, zo valt op het maken uit het Handavingsprogramma:

- door binnen de afdelingen de coördinerende rol te beleggen;
- bij de afdelingen Bestuur & Organisatie en Ruimtelijke Ontwikkeling krijgt de taak van coördinatie een meer omvattender invulling. Omdat handhaving deels een concernaangelegenheid is in de zin van integrale coördinatie, heeft Bestuur & Organisatie deze taak. Voor de afdeling Ruimtelijke Ordening is dit het geval, omdat daar de meeste lastige handhavingstrajecten spelen op het gebied van de leefbare leefomgeving en daar ook de meeste contacten zijn met andere handavingspartners.

De volgende taken horen bij deze coördinerende rollen van de beide afdelingen, zo valt in het Handavingsprogramma te lezen:

De volgende taken zijn bij B&O ondergebracht:

- aanspreekpunt voor bestuurlijk overleg op hoofdlijnen
- jaarlijkse check op actualiteit van het handavingsbeleid en initiatief voor eventuele aanpassing
- coördinatie van de totstandkoming van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma
- coördinatie van de totstandkoming van het jaarlijkse handavingsverslag

De coördinatie van de handhaving bij RO houdt onder meer in:

- het initiëren van een uitvoeringsoverleg [...]
- regie op coördinatie bij bijzondere incidentele en multidisciplinaire handavingszaken
- gemeentebrede regierol op operationeel niveau en verantwoordelijkheid voor de operationele afstemming tussen opdrachtgevers en uitvoerders en beleidsafdelingen en uitvoerders
- afstemming met handavingspartners over uitvoeringszaken

De coördinerende rol van B&O zit met name op het beleid, die van RO op de uitvoering.

Buiten de gemeente

Samenwerking en afstemming met andere partners wordt belangrijk geacht in de gemeente, zoals blijkt uit beleidsuitgangspunt 4. Dit beleidsuitgangspunt luidt als volgt:

De samenwerking, afstemming, synergie, eenduidigheid in de handhaving bevorderen is noodzakelijk.

Hieruit blijkt dat samenwerking en afstemming de aandacht van de gemeente heeft. Het beleidsplan noemt enkele voorbeelden van externe partners:

- Politie
- OM
- Belastingdienst
- Sociale zekerheidsorganen
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
- Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

Met name de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst hebben een rol binnen toezicht in de fysieke leefomgeving. Het Handhavingsprogramma licht toe dat toezicht en bestuurlijke handhaving van de Wabo-milieutaken in mandaat worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst op basis van een Gemeenschappelijke Regeling en een daaraan gekoppelde uitvoeringsovereenkomst. De Veiligheidsregio verzorgt de controles in het kader van brandveiligheid.

Belangrijke samenwerkingspartners in het sociaal domein, zoals de GR Drechtssteden of de Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland Zuid, worden niet genoemd.

Hierbij wordt aangegeven dat afstemming bijdraagt aan doelmatige handhaving en dat de gemeente hierop actief inzet. Voor het overige staat niet aangegeven welke onderlinge afspraken gelden of wat de inzet van de gemeente inhoudt.

2.6.3. Beoordeling

Het beleid is integraal, in die zin dat het beleidsplan zowel ingaat op toezicht en handhaving in het fysieke domein als binnen de openbare orde en veiligheid. Er wordt geen aandacht besteed aan toezicht binnen het sociaal domein. Er is dus geen sprake van een integraal handhavingplan dat alle gemeentelijke handhavingstaken omvat.

Dit blijkt ook uit de passages in het beleidsplan die ingaan op interne en externe afstemming. Deze leggen de focus op interne afstemming tussen het fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid. De genoemde samenwerkingspartners buiten de gemeente zijn ook bijna allemaal actief op die domeinen.

In het beleidsplan laat de gemeente blijken zich bewust te zijn van de noodzaak van afstemming tussen de verschillende afdelingen die verantwoordelijk zijn voor verschillende handhavingstaken. Hiertoe worden enkele afdelingen aangewezen die een procesmatige coördinerende of regierol spelen. Het is onduidelijk tot welke resultaten deze taakuitvoering moet leiden en wat verwacht mag worden van de interne en externe samenwerking en afstemming.

Er zijn geen duidelijke doelstellingen die beoogd worden met een integrale werkwijze. Dergelijke (fictieve) doelstellingen zijn bijvoorbeeld: 'een controle wordt integraal voorbereid en uitgevoerd, waardoor een bedrijf niet in korte tijd meerdere toezichthouders over de vloer krijgt' of 'toezichthouder constateren ook overtredingen buiten hun vakgebied en stellen hun verantwoordelijke collega's hiervan op de hoogte (oog-en-oorfunctie)'. In het Handhavingsprogramma hadden dergelijke doelstellingen opgenomen kunnen worden.

Het volgende oordeel vloeit uit deze overwegingen voort:

Het beleid is integraal.

+/-

2.7 Evaluatie van beleid

2.7.1. Inleiding

In deze paragraaf staat de vraag centraal of het college regelmatig het beleid en het uitvoeringsplan evalueren. Op grond van de Bor dient het college een jaarverslag op te stellen. De volgende deelvraag wordt beantwoord:

Wordt het beleid en de uitvoering daarvan regelmatig geëvalueerd?

Op basis van deze inzichten kan het beleid aangepast worden. De volgende normen worden getoetst in deze paragraaf:

- Het bestuur beziet regelmatig of het beleid aanpassing behoeft.

2.7.2. Beschrijving

Het Handhavingsprogramma 2013-2014 benadrukt op verschillende plekken het belang van evaluatie van het beleid. Volgens het college geeft periodieke evaluatie van de handhavingsactiviteiten inzicht in de effecten en helpt dit mogelijke knelpunten in de handhaving op te sporen. Deze resultaten kunnen bovendien leiden tot een aanpassing in de prioriteiten of in de werkwijze.

De gemeente zou blijkens het handhavingsprogramma de uitvoering van handhaving monitoren, waardoor het effect van de toegepaste middelen gemeten kan worden. Bovendien zouden deze resultaten openbaar gemaakt worden. Deze rapportageplicht maakt deel uit van de reguliere planning- en controlcyclus. De gemeente wil op deze wijze aansluiten bij de Big Eight. Jaarlijks zou bovendien verslag gedaan worden van de handhavingstaken, met onder meer cijfers over het aantal uitgevoerde handhavingsacties en het aantal geconstateerde overtredingen. Dit jaarverslag moet dienen als input voor een hernieuwde prioriteiten- en doelstelling en vervolgens een adequatere strategie en werkwijze.

Geen van deze documenten zijn aanwezig. In het collegevoorstel tot verlenging van het Handhavingsprogramma voor de periode 2015-2016 staat aangegeven dat de effecten nog niet adequaat gemeten en geëvalueerd konden worden. Dit is gelegen in de omstandigheid dat destijds pas ruim een jaar met het handhavingsprogramma werd gewerkt en deze periode te kort geacht werd om effecten te kunnen meten en evalueren. Het handhavingsprogramma zal na afloop van de periode 2015-2016 geëvalueerd worden. Bij navraag bleek dat in de periode 2013-2016 geen jaarverslagen opgesteld zijn.

Tussentijds is in 2015 aan drie taken een andere prioriteit toegekend, zoals blijkt uit het collegevoorstel om het Handhavingsprogramma te verlengen. Hondenpoep kreeg een

minder hoge prioriteit en illegale stort van afval en illegale lozingen op het riool kregen een hogere prioriteit dan voorheen. In het collegevoorstel wordt niet toegelicht waarom deze activiteiten andere prioriteiten hebben gekregen. Dit zijn de enige beleidsaanpassingen die hebben plaatsgevonden vanaf 2013.

2.7.3. Beoordeling

Op grond van bovenstaande passages is niet gebleken dat regelmatig bezien wordt of het huidige beleid aanpassing behoeft. Het college benadrukt het belang van jaarlijkse evaluaties, maar besluit uiteindelijk om geen evaluatie(s) uit te voeren of de wettelijk verplichte jaarverslagen op te stellen. Slechts op enkele punten heeft een aanpassing in de prioriteitstelling plaatsgevonden in 2015, maar het is onduidelijk op basis waarvan dit gebeurd is. Dit leidt tot de volgende beoordeling:

Het bestuur beziet regelmatig (minimaal jaarlijks) of het beleid aanpassing behoeft.

-

Uitvoering fysieke domein

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van toezicht en handhaving binnen het fysieke domein in de praktijk centraal. Eerst wordt de organisatie van toezicht en handhaving beschreven, zoals de organisatorische inbedding, de inzet van capaciteit, deskundigheid en budget. Vervolgens staat de dagelijkse werkwijze centraal: hoe wordt in de praktijk de toezicht- en handhavingstaken uitgevoerd? De verkregen inzichten worden beoordeeld aan de hand van de van toepassing zijnde normen uit het normenkader.

Daarnaast wordt op basis van de bevindingen de handhavingscultuur gekarakteriseerd. Hiertoe zijn vier typen handhavingsculturen onderscheiden aan de hand van twee factoren, die weergegeven zijn in het onderstaande schema:

	Gemeente pakt niet door	Gemeente pakt door
Handhaving vooral ad hoc	Effectiviteit minimaal	Effectiviteit gemiddeld
Handhaving programmatisch	Effectiviteit gemiddeld	Effectiviteit maximaal

Deze factoren beïnvloeden de effectiviteit van het handhavend optreden naast onder meer de beschikbare capaciteit, budget en deskundigheid.

Paragraaf 3.2 bevat eerst de uitgevoerde handhavingsacties in 2015 en 2016. In paragraaf 3.3 staat vervolgens de organisatie van toezicht en handhaving centraal. Paragraaf 3.4 bevat de beschrijving en beoordeling van de werkwijze in de praktijk met aandacht voor wijze van signalering, de doorwerking van de prioriteitstelling in de praktijk en integraal werken. Paragraaf 3.5 bevat tot slot de karakterisering van de handhavingscultuur.

3.2 Handhavingsacties in 2015 en 2016

De gemeente voert verschillende handhavingsacties uit, zoals het sturen van waarschuwingsbrieven en het opleggen van een last onder dwangsom aan overtreder(s). In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel handhavingstrajecten in 2015 en 2016 hebben gespeeld. Hiertoe wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Welke toezicht- en handhavingsacties zijn er sinds 2015 verricht?

De gemeente heeft geen overzichten verstrekt van het aantal uitgevoerde toezichtacties (zoals het aantal uitgevoerde controles).

Over het aantal uitgevoerde handhavingsacties (zoals het aantal ingezette sancties) zijn wel gegevens beschikbaar. Uit de door de gemeente aangeleverde cijfers blijkt dat in 2015 en 2016 in totaal 39 handhavingzaken zijn afgehandeld. Dertig van deze trajecten waren eerder gestart dan 2015. Bij de overige negen zaken startte het handhavingstraject in 2015 of 2016 en werd dit traject ook in één van die jaren afgerond. Begin 2017 zijn nog 23 zaken in behandeling en nog niet afgerond; 21 zaken vinden hun oorsprong in 2015 of 2016. Deze staan in onderstaande tabel gecategoriseerd.

TABEL 3.1. LOPENDE ZAKEN

CONSTATERING		START HANDHAVING		
Soort	Prioriteit	2015	2016	Totaal 2015-2016
Welstandexces	Normaal	1		1
Strijdig gebruik	Bovennormaal	3	6	9
Brandveiligheid	Normaal	1		1
Erfafscheiding voor/ zijerf	Normaal		1	1
Bouwen zonder/ in afwijking van vergunning	Normaal		4	4
Illegale bouw	Normaal		1	1
Strijd milieuwetgeving	Bovennormaal		1	1
Strijd met Bouwbesluit	Normaal		1	1
Onduidelijk	-		2	2
<i>Subtotaal</i>	<i>Bovennormaal</i>	<i>3</i>	<i>7</i>	<i>10</i>
<i>Subtotaal</i>	<i>Normaal</i>	<i>2</i>	<i>9</i>	<i>11</i>
Totaal	-	5	16	21

Er worden verschillende redenen genoemd waarom zaken uit 2015 nog niet afgerond zijn. In twee gevallen wordt het opstellen van een nieuw bestemmingsplan afgewacht, waarmee de overtreding gelegaliseerd kan worden. In één geval duurt de procedure lang, omdat de overtreder in bezwaar en/of beroep gegaan is tegen het besluit om een dwangsom op te leggen. In de twee andere gevallen (met normale prioriteit) heeft de overtreder niet binnen de afgesproken (begunstigings-)termijn de overtreding ongedaan gemaakt, waarna besloten is hem meer tijd te gunnen.

Naast deze zaken blijven 71 zaken vooralsnog nog onbehandeld liggen. Hierbij is geconstateerd dat een overtreding heeft plaatsgevonden, maar deze is nog niet opgevolgd met een handhavingsactie. Een overzicht van deze zaken is te vinden in tabel 3.2.

TABEL 3.2. GECONSTATEERDE, NOG NIET OPGEPAKTE OVERTREDINGEN

CONSTATERING		AANTAL		
Soort	Prioriteit	2015	2016	Totaal 2015-2016
Strijdig gebruik	Bovennormaal	1	2	3
Bijbehorend bouwwerk achtererf	Bovennormaal	1	0	1
Bijbehorend bouwwerk achtererf	Normaal	5	10	15
Bijbehorend bouwwerk voor/ zijerf	Normaal	29	2	3
Dakkapel (achter- en voordakvlak)	Normaal	0	2	1
Erfafscheiding voor/ zijerf	Normaal	6	5	11
Rookgasafvoer	Normaal	0	1	1
Wijzigen voorgevel	Normaal	5	2	7
<i>Subtotaal</i>	<i>Bovennormaal</i>	2	2	4
<i>Subtotaal</i>	<i>Normaal</i>	45	22	67
Totaal	-	47	24	71

Twee dingen vallen op. Ten eerste is het opmerkelijk dat vier zaken met bovennormale prioriteit nog niet opgepakt zijn. Twee van deze overtredingen werden reeds in 2015 geconstateerd. Ten tweede moet geconstateerd worden dat 47 overtredingen, geconstateerd in 2015, nog geen opvolging hebben gekregen. Deze zaken liggen dus inmiddels meer dan één jaar te wachten. Het bestuur wil zo min mogelijk gedogen, bleek uit het Handhavingsplan. Bovendien geldt de beginselplicht tot handhaving. Zaken met normale prioriteit moeten dus ook gehandhaafd worden.

3.3 Organisatie

3.3.1. Inleiding

De paragraaf belicht de organisatie van toezicht en handhaving in het fysieke domein. Hierbij wordt gekeken naar de organisatorische inbedding en de ingezette financiële en personele middelen.

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf behandeld:

Hoeveel capaciteit is beschikbaar voor toezicht en handhaving binnen het fysieke domein?

Hoe zijn toezicht en handhaving binnen het fysieke domein organisatorisch ingebed binnen de organisatie?

Is de beschikbare capaciteit voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren?

De volgende norm wordt in deze paragraaf beoordeeld:

- De beschikbare capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.

Bij deze beoordeling worden ook de bevindingen ten aanzien van de handhavingsacties, zoals beschreven in paragraaf 3.2, betrokken.

3.3.2. Beschrijving

Toezicht en handhaving binnen het ruimtelijk domein is binnen het gemeentelijke apparaat ondergebracht bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Onder deze afdeling valt eveneens

vergunningverlening. Met toezicht en handhaving houden zich een juridisch adviseur en een toezichthouder bezig. Op dit moment zijn er geen BOA's actief binnen het fysieke domein.

In het Handhavingsprogramma is de beschikbare capaciteit inzichtelijk gemaakt. De omvang van de formatie ziet er als volgt uit:

TABEL 3.3. BESCHIKBARE CAPACITEIT

AFDELING	BESCHRIJVING	OMVANG (1 FTE = 1350 UUR)
Ruimtelijke Ontwikkeling	Handhavingstaken	1,1 fte
Ruimtelijke Ontwikkeling	Toezicht en controle	1 fte
Ruimtelijke Ontwikkeling	Milieuhandhaving	1,2 fte (uitgevoerd door de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid) 0,22 fte (interne coördinatie en aansturing)
Bestuur en Organisatie	Juridische ondersteuning handhavingsacties (concernbijdrage)	Afhankelijk van de vereiste inzet
Totaal beschikbare capaciteit		3,3 fte

Uit de interviews bleek dat de capaciteit binnen het domein van de fysieke op dit moment als volgt ingezet wordt. Er is een fulltime-toezichthouder. Hij besteedt ongeveer 60% van zijn tijd aan het bouwtoezicht op verleende omgevingsvergunningen. De overige 40% wordt benut voor handhavingstoezicht Wabo. Daarnaast is er 1,7 fte (62 uur verspreid over 3 personen) beschikbaar voor juridische handhaving van Wabo-taken exclusief milieu. Tot slot is op dit moment 6 uur per week aan vacatureruimte niet ingevuld. In afwachting van het nieuwe beleid worden deze uren eventueel ingevuld. In totaal wordt op het moment van schrijven dus 2,7 fte ingezet, waar het Handhavingsprogramma voor deze taken 2,1 fte en een concern-bijdrage voor juridische ondersteuning beschikbaar stelt.

Uit de interviews bleek dat het budget en de formatie voor toezicht en handhaving de afgelopen jaren niet zijn verminderd, ondanks bezuinigingen op het gemeentelijk apparaat. De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat er te weinig capaciteit is om alle geconstateerde gebreken een vervolg krijgen in de vorm van een handhavingstraject. Daarnaast is door de verschuiving van taken binnen de bestaande formatie meer nadruk komen te liggen op toezicht en handhaving ten koste van vergunningverlening. Dit is met name het gevolg van de wettelijke verruiming van het vergunningsvrij bouwen, waardoor minder bouwwerken (vooraf) vergunningsplichtig zijn, maar wel meer handhavingsverzoeken bij de gemeente binnenkomen.

Overigens wordt in het Handhavingsprogramma aangegeven dat een centraal handhavingsbudget van € 40.000 beschikbaar is gesteld voor thematische handhaving. Het is niet gebleken dat afgelopen jaren thematische handhaving heeft plaatsgevonden.

3.3.3. Beoordeling

Een aantal zaken valt op wanneer de inzet van capaciteit voor toezicht en handhaving beoordeeld wordt.

In de eerste plaats wordt in het Handhavingsprogramma geen afweging gemaakt tussen de beschikbare en de benodigde capaciteit om de gestelde prioriteiten uit te voeren. De benodigde capaciteit kan berekend worden door de gestelde prioriteiten te waarderen op daarvoor benodigde uren. Bovennormale prioriteiten kunnen daarbij (vanzelfsprekend) rekenen

op relatief gezien meer uren dan normale prioriteiten. In plaats van een dergelijke aanpak kent het Handhavingsprogramma slechts een uitsplitsing van de beschikbare 3,3 fte naar verschillende functies van medewerker.

In hoofdstuk 2 werd reeds geconstateerd dat bij de huidige prioriteitsstelling in feite geen keuzes gemaakt zijn. Veel zaken hebben een bovennormale prioriteit, zonder dat daarbij betrokken is hoeveel capaciteit de gemeente kan en wil inzetten. Gelet op de veelvoud aan bovennormale prioriteiten is de capaciteit op dit moment onvoldoende om al deze prioriteiten proactief en voortvarend op te pakken. Zaken met een bovennormale prioriteit blijven (relatief lang) liggen. Er is onvoldoende capaciteit om aan alle geconstateerde overtredingen een vervolg te geven.

De beschikbare capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.

3.4 Werkwijze

3.4.1. Inleiding

In de interviews is de werkwijze bij de uitvoering van toezicht en handhaving uitgebreid aan de orde geweest. Deze paragraaf bevat het verslag hiervan. Het gaat hierbij om de volgende deelvragen:

Hoe ziet de adequate signaleringsstructuur eruit?

Zijn de gestelde handhavingsprioriteiten leidend voor de uitvoering?

Hoe wordt omgegaan met handhavingsverzoeken van burgers?

Is er sprake van integrale handhaving in de praktijk?

De volgende normen worden beoordeeld:

- Handhavingsverzoeken van burgers worden altijd ingewilligd.
- Er is een adequate signaleringsstructuur.
- De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.
- Handhaving vindt in de praktijk integraal plaats.

3.4.2. Beschrijving

Signaleren

In de gemeente worden op verschillende manieren (mogelijke) overtredingen gesignaleerd. Tijdens het interview kwam naar voren dat tussen de toezichthouder fysiek domein en de BOA's die werkzaam zijn op het terrein van de openbare orde en veiligheid afstemming plaatsvindt. Zij vervullen voor elkaar de oog-en-oorfunctie bij het opsporen van overtredingen. Als een BOA een mogelijke overtreding tegenkomt die valt binnen het werkterrein van de toezichthouder fysiek domein, wordt dit signaal intern doorgespeeld aan deze laatste.

Daarnaast zijn meldingen en klachten van derden, zoals burgers, belangrijk voor het besluit welke werkzaamheden de toezichthouder op een dag gaat verrichten. In veel gevallen wordt gehandeld op basis van de ingekomen meldingen. Burgers en bedrijven kunnen meldingen doen via de melddesk, per post of telefonisch. Het toezicht vindt voor een belangrijk deel dus plaats op basis van signalen via een dergelijk piepsysteem.

Meldingen en handhavingsverzoeken worden altijd afgehandeld. Ook de bestudeerde casus betreffen enkele gevallen waarbij de gemeente tot actie overging naar aanleiding van een melding. Hierbij wordt betrokken of de melding een bovennormale of normale prioriteit betreft. Aangegeven wordt dat bij meldingen die binnen de categorie normaal vallen dit wel langer duurt voordat actie ondernomen wordt. Deze informatie wordt ook teruggekoppeld medegedeeld aan de melder.

Tot slot voert de toezichthouder ook inspecties op eigen initiatief, dus zonder dat een signaal is ontvangen, uit. Dit gebeurt met name om te inspecteren of bouwwerken voldoen aan de verleende omgevingsvergunning. Er vinden geen thematische inspecties plaats vanuit de gemeente: hiervoor is naar de opvatting van de geïnterviewden te weinig capaciteit, ondanks dat voor thematische handhaving in het Handhavingsprogramma budget vrij is gemaakt. De casus van de brandveiligheid op scholen was wel een voorbeeld van thematische handhaving, maar deze actie vond plaats op initiatief van de Veiligheidsregio en niet van de gemeente zelf.

Doorwerking van prioriteiten

Uit de documentstudie bleek dat de prioriteitsstelling slechts twee niveaus (normaal en bovennormaal) kent, die ten opzichte van elkaar nauwelijks onderscheidend zijn. In feite worden naar de opvatting van de geïnterviewden op basis hiervan alle handhavingsthema's belangrijk gevonden. Hierdoor worden ook binnen de bovennormale prioriteiten bekeken waar de hoogste urgentie zit. In zaken waar bijvoorbeeld de brandveiligheid in het geding is, wordt snel geacteerd en eerder een handhavingstraject ingezet dan bij bovennormale prioriteiten waar geen direct risico voor de veiligheid of (volks)gezondheid bestaat. Dit blijkt ook uit de tabellen in paragraaf 2, waaruit naar voren kwam dat sommige overtredingen met bovennormale prioriteit nog geen opvolging hebben gekregen.

Het gebrek aan onderscheid tussen verschillende categorieën maakt volgens de geïnterviewden dat niet goed beargumenteerd aangegeven kan worden waarop bepaalde zaken met voorrang opgepakt worden en andere langer moeten wachten. Het beleidsplan geeft onvoldoende antwoord op de vraag wat niet of later opgepakt moet worden.

Integraliteit

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt ingezet op integraal werken. Doordat de organisatie relatief klein is, is het voor ambtenaren makkelijk om afstemming met elkaar te zoeken en snel signalen uit te wisselen. Integraal werken lijkt vooral spontaan en 'van onderop' te ontstaan.

Een voorbeeld van integraal werken komt naar voren in de casus van de brandveiligheid van scholen, waarbij zowel de brandweer als de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling betrokken waren. Inspecties werden onderling afgestemd en gemeente en brandweer hebben ook op andere punten, zoals de voorlichtingsbijeenkomst, zoveel mogelijk gezamenlijk opgetrokken.

In incidentele gevallen wordt ook de samenwerking gezocht met partners in het sociaal domein. Tijdens het interview met de ambtenaren bleek dat de gemeente ook, wanneer nodig, buurtbemiddeling inschakelt. In sommige gevallen worden buurtconflicten via de rug van de gemeente uitgevochten: in dergelijke situaties hanteert de gemeente een bredere, meer integrale aanpak om het probleem op te lossen en de overtreding te verhelpen. Met het sociaal (wijk)team is weinig contact over bijvoorbeeld de achtergrond van de overtreder.

3.4.3. Beoordeling

In deze paragraaf wordt de werkwijze die gevolgd wordt bij toezicht en handhaving beoordeeld.

De signaleringsstructuur (via externe en interne meldingen) die de gemeente hanteert functioneert naar behoren. Voor zover vastgesteld, worden de handhavingsverzoeken van burgers altijd ingewilligd, hoewel dit soms een tijd kan duren.

Proactief toezicht houden (als aanvulling op reactief toezicht houden via het piepsysteem) komt in de praktijk nog onvoldoende uit de verf. Binnen het uitvoeren van toezicht ligt veel nadruk op meldingen door derden. In het kader van het – ook door de gemeente zelf gewenst – proactief, programmatisch handhaven valt het te betreuren dat er geen thematische, projectmatige inspecties uitgevoerd worden. Er worden geen thematische inspecties uitgevoerd om overtredingen (proactief) te signaleren. Wat de toezichthouder ‘toevallig’ tegenkomt en de vergunningen die gecontroleerd dienen te worden bepalen de mogelijke opbrengsten. Hierdoor is het de vraag of daadwerkelijk risicovolle overtredingen voldoende gesignaleerd worden.

Wat betreft de doorwerking van de gestelde prioriteiten in de praktijk geldt als groot manco dat de prioriteiten te weinig onderscheidend vermogen kennen om daadwerkelijk (operatieve) keuzes te kunnen maken. Derhalve is de prioriteitsstelling niet leidend voor de uitvoering, maar zijn eigen (risico)inschattingen van ambtenaren vaak doorslaggevend voor welke zaken met voorrang opgepakt worden. Dit komt doordat het beleid hen onvoldoende houvast biedt om dergelijke keuzes te maken.

In de praktijk maken de toezichthouders zelf een risico-inschatting van de belangrijkste, meest urgente zaken binnen de zaken die voorliggen. De onderverdeling in twee prioriteitscategorieën biedt hen onvoldoende houvast om dergelijke keuzes te maken. Het gebrek aan onderscheid tussen verschillende categorieën maakt volgens de geïnterviewden dat niet goed beargumenteerd aangegeven kan worden waarom bepaalde zaken met voorrang opgepakt worden en andere langer moeten wachten. Het beleidsplan geeft onvoldoende antwoord op de vraag wat niet of later opgepakt moet worden.

Integraal werken heeft de aandacht binnen de gemeente. Verschillende voorbeelden hiervan passeerden de revue. Dit is in algemene zin positief, maar integraliteit zou verder doorgevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld door meer samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het fysieke en sociale domein. Integraliteit is nu vooral een thema tussen het fysieke domein en de openbare orde en veiligheid.

Deze overwegingen leiden tot de volgende beoordelingen:

Handhavingsverzoeken van burgers worden altijd ingewilligd.	+
Er is een adequate signaleringsstructuur.	+/-
De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.	-
Handhaving vindt in de praktijk integraal plaats.	+/-

3.5 Handhavingscultuur

3.5.1. Inleiding

Aan de hand van twee kenmerken wordt de handhavingscultuur van de gemeente Papendrecht geschetst. Dit betreft in de eerste plaats de vraag of handhaving vooral ad hoc of eerder programmatisch plaatsvindt. Daarnaast komt de vraag aan de orde of de gemeente doorpakt of niet, wanneer een overtreding geconstateerd is.

3.5.2. Beschrijving

Op grond van het Handhavingsprogramma lijkt Papendrecht een gemeente die stevig doorpakt, met een nadruk op repressie. Zo staat beleidsuitgangspunt 5 stil bij gedogen, waar een harde lijn wordt neergezet:

De gemeente Papendrecht gedooft zo min mogelijk. In tijdelijke overgangs- of overmachtsituaties dan wel bij zeer zwaarwegend belang kan bij uitzondering worden gedooft op basis van een gedoogbeschikking die met redenen omkleed is.

Het belang van een transparant handhavingsproces wordt eveneens benadrukt: de gemeente als handhaver moet zeggen wat ze doet en doen wat ze zegt. Daarom wordt een lik-op-stukbeleid gehanteerd bij geconstateerde overtredingen. Het beleidsstuk legt bovendien meer nadruk op repressie/sanctionering dan op preventie. Wat betreft preventie zet de gemeente enkel in op het verstrekken van publieksinformatie over het handhavingsbeleid en de handhavingsorganisatie.

Bij de beschrijving van de doorwerking van de prioriteiten in de uitvoering bleek reeds dat de praktijk een ander beeld oplevert dan de werkelijkheid op papier. In de praktijk worden keuzes vaak eerder ad hoc gemaakt dan programmatisch. Dit betreft zowel de toezicht- als handhavingsactiviteiten. Over het algemeen worden na het constateren van een overtreding wel een handhavingstraject ingezet, maar dit kan gelet op de afweging tussen de tijd die daarmee gemoeid is en de beperkte beschikbare capaciteit soms lang duren.

Tijdens de interviews bleek daarnaast dat de gemeente veel waarde eraan hecht om in gesprek met de overtreder tot een mogelijke oplossing te komen. De gemeente vervult in veel handhavingszaken, behalve waar er acuut gevaar dreigt of er sprake is van onomkeerbare gevolgen, een meedenkende en meebewegende rol.

Deze aanpak leidt er in de praktijk toe dat de gemeente veel investeert in het gesprek, voorlichting en andere informele instrumenten. Ook wordt met de overtreder gezocht naar mogelijkheden om de overtreding op te heffen door legalisatie. De gemeente zet weinig formele instrumenten in. Wanneer een formeel handhavingstraject ingezet wordt, ontvangt de overtreder eerst een waarschuwingsbrief met daarin een hersteltermijn. In enkele waarschuwingsbrieven die opgenomen waren in de dossiers van de casestudy's ontbrak deze hersteltermijn. Voordat de brief uitgaat, wordt de overtreder eerst gebeld.

Onderstaande tabel bevat de negen zaken die in 2015 of 2016 gestart zijn en inmiddels afgerond zijn. Hieruit komt ook naar voren dat in drie van de acht zaken waarbij het college bevoegd gezag was de overtreding uiteindelijk gelegaliseerd is, bijvoorbeeld door de verlening van een vergunning of wijziging van het bestemmingsplan.

CONSTATERING		ZWAARSTE INSTRUMENT	AFLOOP
Soort overtreding	Prioriteit		
Brandveiligheid		Informeel	Overtreding beëindigd
Erfafscheiding voorerf	Normaal	Formele waarschuwing	Overtreding beëindigd
Strijdig gebruik	Bovennormaal	Informeel	Legalisatie
Strijd met Bouwbesluit	Normaal	Mondelinge last	Overtreding beëindigd
Strijdig gebruik	Bovennormaal	Last onder dwangsom	Overtreding beëindigd
Strijdig gebruik/ bouwen zonder vergunning	Bovennormaal	Informeel	Legalisatie
Bouwen zonder vergunning	Normaal	Informeel	Legalisatie
Stankoverlast		-	Overdracht aan OZHZ
Strijdig gebruik	Bovennormaal	Informeel	Overtreding beëindigd

De tabel illustreert de nadruk van de gemeente op informele instrumenten. In alle gevallen waarin overgegaan wordt tot legalisatie, worden geen formele instrumenten ingezet. In twee andere gevallen zijn informele instrumenten ook voldoende om de overtreding te beëindigen. Slechts één keer wordt een last onder dwangsom opgelegd.

Als van gevolg van deze informele en meedenkende aanpak nemen trajecten soms veel tijd in beslag. Bestudering van de cases bevestigt dit beeld. In één bestudeerde casus wordt bijvoorbeeld vanuit de gemeente meegedacht over een andere locatie, waar geen sprake zou zijn van strijdig gebruik. Daarnaast wordt vaak naar aanleiding van een bezoek van de toezichthouder de ontbrekende vergunning aangevraagd, waardoor de overtreding verholpen wordt.

In een van de bestudeerde cases duurde het traject uiteindelijk ruim tweeënhalf jaar. In augustus 2013 richt een omwonende zich met een handhavingsverzoek tot de gemeente, waarna de toezichthouder in september 2013 verschillende overtredingen constateert. De gemeente probeert vanaf dat moment op verschillende manieren over te gaan tot het ongedaan maken van de overtredingen, met name door in te zetten op een verplaatsing van de activiteiten naar een andere locatie.

In april 2015 wordt, nadat verplaatsing naar een bepaalde locatie geen optie bleek, aangegeven door een ambtenaar dat wanneer er geen schot in de zaak komt een formele handhavingsbrief volgt. In oktober 2015 wordt uiteindelijk een vergunning verleend voor een alternatieve locatie.

Met de aanvrager/overtreder wordt de afspraak gemaakt dat het strijdige gebruik op de oude locatie uiterlijk per 1 januari 2016 gestaakt dient te worden. In deze mail wordt bovendien aangekondigd dat na die datum een hercontrole zal plaatsvinden en dat het handhavingstraject eventueel geïntensiveerd wordt door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. Bovendien wordt gesuggereerd dat de overtreder eventueel nog een verzoek tot uitstel kan doen. In december doet de aanvrager inderdaad dit verzoek om uitstel tot en met februari, omdat een verhuizing in februari het handigst is. De ambtenaar reageert dat dit verzoek besproken moet worden met de leidinggevende en wethouder.

De reactie volgt uiteindelijk in januari 2016. Het college besluit om uitstel te verlenen tot 1 maart 2016, maar kondigt tevens aan voornemens te zijn om een last onder dwangsom van €2.000 in een keer op te leggen, wanneer op die datum de geconstateerde overtreding niet opgeheven is. De overtreder blijkt uiteindelijk voor 1 maart 2016 de strijdige activiteiten gestaakt te hebben op de oude locatie, waardoor het college niet overgaat tot het opleggen van de dwangsom.

Uit de casus blijkt dat de strijdige activiteiten bijna tweeënhalve jaar (tussen september 2013 en februari 2016) doorgang hebben kunnen vinden op de oude locatie. Bovendien valt op dat pas in april 2015 voor het eerst een informele waarschuwing volgt, waarna in november 2015 een waarschuwingsbrief wordt geschreven aan de overtreder met de aankondiging dat het college over kan gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. In januari 2016 gebeurt dit daadwerkelijk.

Preventie blijkt in de praktijk weinig aandacht te krijgen. Dit gebeurt vooral doordat op de gemeentelijke website vindbaar is wanneer een omgevingsvergunning nodig is. Dit zou er bijvoorbeeld toe moeten leiden dat de gemeente minder vaak (bijvoorbeeld door meldingen van omwonenden) moet constateren dat iemand gebouwd heeft zonder vergunning terwijl wel een vergunning vereist was. Andere manieren om het nalevingsgedrag te bevorderen zijn niet naar voren gekomen bij bestudering van de documenten of tijdens de interviews.

3.5.3. Beoordeling

De handhavingcultuur is 'op papier' hard met een nadruk op het bestraffen van overtredingen, maar blijkt in de praktijk aanzienlijk zachter te zijn doordat niet snel wordt overgegaan tot het opleggen van sancties. Overigens is het hanteren van een zachtere aanpak, met aandacht voor mediation/bemiddeling, niet per definitie verkeerd, mits de gemeente waar nodig overgaat tot handhavend optreden.

Er wordt veel tijd en ambtelijke energie geïnvesteerd in meedenken in het samen met de overtreder verhelpen van overtredingen. Ten dele is deze aanpak verklaarbaar, omdat de ambtenaren gelet op de beperkte capaciteit ervoor kiezen minder in te zetten op handhavingstrajecten die veel capaciteit vragen. Deze pragmatische, consensusgerichte houding leidt er toe dat de gemeente nauwelijks doorpakt, wat ten koste kan gaan van de effectiviteit en de geloofwaardigheid van het handhavend optreden. Indien een overtreder zich ervan bewust is dat de gemeente formele middelen kan en zal inzetten, zal deze eerder geneigd zijn de overtreding te beëindigen.

Bovendien bleek dat toezicht en handhaving vooral gebeurt op ad hoc basis: prioriteiten geven weinig richting aan de uitvoering in de praktijk. Dit is gezien de omstandigheden logisch verklaarbaar, omdat het beleid en de gestelde prioriteiten de toezichthouder weinig houvast biedt. Bovendien bevat het beleid relatief veel bovennormale prioriteiten ten opzichte van de beschikbare formatie: er worden geen keuzes in mogelijke prioriteiten gemaakt. Voor de praktijk betekent dit dat geroeid wordt met de riemen die de ambtenaren hebben.

Daarnaast bepalen meldingen voor een belangrijk deel wat wel en niet opgepakt wordt. Thematische, programmatische controles vinden niet plaats.

Dit leidt tot de volgende typering:

	Gemeente pakt niet door	Gemeente pakt door
Handhaving vooral ad hoc	Effectiviteit minimaal	Effectiviteit gemiddeld
Handhaving programmatisch	Effectiviteit gemiddeld	Effectiviteit maximaal

Beleid openbare orde en veiligheid

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het beleid dat de gemeente hanteert ten aanzien van toezicht en handhaving in het domein Openbare Orde en Veiligheid (hierna: OOV). De bevindingen worden getoetst aan het in de inleiding geïntroduceerde normenkader.

Tijdens het verzamelen van informatie is gebleken dat het beleid en de uitvoering van toezicht en handhaving binnen het domein OOV op bepaalde punten overlap kent met die voor het fysieke domein. Dit is in lijn met de bevinding in hoofdstuk 2 dat het in het handhavingsprogramma vastgelegde beleid integraal is, in die zin dat het zowel ingaat op toezicht en handhaving in het fysieke domein als binnen de openbare orde en veiligheid. In dit hoofdstuk (als ook in het volgende) zal derhalve worden ingegaan op de bevindingen die aanvullend op de vorige twee hoofdstukken gedaan zijn en die specifiek voor het domein OOV een beeld geven van de situatie bij de gemeente Papendrecht.

De structuur van hoofdstuk 2 wordt ook hier gehanteerd. Nadat in paragraaf 2 beschreven wordt welke beleidsstukken het gemeentebestuur vastgesteld heeft, worden vervolgens de volgende onderwerpen behandeld:

- Doelstellingen en activiteiten (paragraaf 3)
- Prioriteiten (paragraaf 4)
- Strategieën (paragraaf 5)
- Samenwerking en afstemming (paragraaf 6)
- Evaluatie van beleid (paragraaf 7)

Dit hoofdstuk beschrijft wat de beleidsdocumenten aangeven over deze onderwerpen en gaat niet in op de vraag of hoe deze onderwerpen in de praktijk vorm krijgen. Dat gebeurt in hoofdstuk 5.

In elke paragraaf wordt eerst het thema beschreven, waarna de bevindingen worden getoetst aan de relevante norm (= beoordeling).

4.2 Vastgesteld beleid

4.2.1. Inleiding

De paragraaf inventariseert welke beleidstukken de gemeente heeft opgesteld op het terrein van toezicht en handhaving in het domein OOV. Hierbij wordt tevens ingegaan op het proces van totstandkoming van deze documenten.

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf beantwoord:

Welk beleid heeft de gemeente Papendrecht vastgesteld als het gaat om toezicht en handhaving binnen het fysieke domein?

Is het beleid actueel en aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen?

Wordt het beleid periodiek uitgewerkt in uitvoeringsplannen?

De normen die in deze paragraaf getoetst worden zijn de volgende:

- Het college van burgemeester en wethouders heeft het handhavingsbeleid vastgesteld in één of meer documenten.
- Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.
- Het beleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsplan.
- Het college stemt het uitvoeringsplan af met andere (bestuurs)organen.

4.2.2. Beschrijving

Het Handhavingsprogramma 2013-2014, dat (zoals in hoofdstuk 2 is beschreven) ongewijzigd verlengd is vastgesteld voor de periode 2015-2016, omvat een integraal beleid ten aanzien van toezicht en handhaving waaronder ook (delen van) het domein OOV vallen. Zo wordt onder meer ingegaan op prioriteitsstelling en inzet op het gebied van brandveiligheid. Ook de APV en bijzondere wetten (waaronder de Drank- en Horecawet) worden in dit programma tot het fysieke domein gerekend, terwijl die doorgaans – en ook in dit rapport – tot het domein OOV worden gerekend. De prioriteiten ten aanzien van de APV, de bijzondere wetten en openbare orde worden allen in één tabel (zie 3.4) tezamen uiteengezet. In de toelichting wordt vervolgens verwezen naar “diverse beleidsnota’s” die leidend zijn voor de taken en prioriteiten van dit handhavingsprogramma en “andere verordeningen” waar nog andere taken uit voort kunnen vloeien. Zoals eerder geconstateerd ontbreken uitvoeringsprogramma’s waarin deze thema’s worden uitgewerkt.

Naast dit handhavingsprogramma waarin diverse activiteiten behoren die tot het domein OOV gerekend dienen te worden, is er ook een Integraal Veiligheidsplan (IVP). Dit plan vindt zijn wettelijke basis in de Gemeentewet (artikel 172, 1^e lid) waarin is vastgelegd dat de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde (waaronder ook de plicht valt om beleid inzake ordehandhaving te voeren). Daarnaast wordt met het IVP voldaan aan artikel 38b, eerste lid van de Politiewet dat voorschrijft dat de gemeenteraad ten minste eenmaal in de vier jaar de doelen vaststelt die de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening door de politie.

Het meest recente plan is vastgesteld voor de periode 2016-2020 en is de opvolger van het IVP voor 2012-2015. Dit IVP is opgesteld op basis van elementen uit het door de VNG ontwikkelde kader Kernbeleid Veiligheid en is daardoor gebaseerd op een vijftal veiligheidsvelden (Veilige woon- en leefomgeving; bedrijvigheid en veiligheid; jeugd en veiligheid; fysieke veiligheid; integriteit en veiligheid). Deze veiligheidsvelden kennen in belangrijke mate overlap met het Handhavingsprogramma. Zo bevat het veiligheidsveld Fysieke veiligheid het thema Brandveiligheid dat tevens wordt behandeld in het in Handhavingspro-

gramma. Onder Jeugd en veiligheid is het thema Jeugd, alcohol en drugs te vinden waarbij de Drank- en Horecawet van belang is die onder de bijzondere wetten valt en als zodanig in het handhavingsprogramma terug te vinden is als een activiteit met prioriteit Normaal. Onderwerpen die binnen de veiligheidsvelden in het IVP vallen worden dus deels ook behandeld in het handhavingsprogramma. Toch wordt in het IVP niet verwezen naar dit programma, net zo min als in het handhavingsprogramma wordt verwezen naar het IVP.

Kernbeleid Veiligheid

De VNG heeft voor het ontwikkelen van een integraal veiligheidsbeleid de methode Kernbeleid Veiligheid ter beschikking gesteld aan gemeenten, inclusief een praktische handreiking.

De methode kent vijf stappen:

1. Opstart; Hierbij wordt een startnotitie opgesteld aan de hand van een checklist met mogelijk uit te werken onderwerpen en wordt een overzicht opgesteld van de mogelijke partners op de vijf veiligheidsvelden.
2. Veiligheidsanalyse; welke veiligheidsproblematiek is aan de orde in elk veiligheidsveld, hoe ziet de aanpak er in de afgelopen tijd uit en welke verbetermogelijkheden zijn er in die aanpak.
3. Prioritering; op basis van input van diverse stakeholders (bewoners, gemeente, partners) wordt aangegeven wat belangrijke veiligheidsvelden zijn en wat daarbinnen belangrijke onderwerpen zijn.
4. Opstellen veiligheidsplan; op basis van de bevindingen uit de vorige fasen wordt nu in samenspraak met stakeholders het veiligheidsplan uitgewerkt.
5. Opstellen uitvoeringsplan; de hoofdlijnen uit het veiligheidsplan worden vertaald in concrete acties met termijnen, trekkers en kostenplaatjes.
6. Van beleid naar uitvoering; in deze stap wordt de uitvoering van het veiligheidsplan verder geborgd door veiligheidsplan en uitvoeringsplan door te vertalen in werk- en afdelingsplannen van partners, specifieke projectplannen etc.

Bij het Integraal Veiligheidsplan 2016-2020 is voor het eerst gebruik heeft gemaakt van elementen van deze methode. Geconstateerd moet worden dat de voorgestelde methode niet nauwgezet is gevolgd. Het lijkt erop dat in Papendrecht eerst een veiligheidsplan is opgesteld en daarna een uitvoeringsplan (kader) met daarin een veiligheidsanalyse en prioritering. Dit zijn dus respectievelijk de stappen 4, 5, 2 en 3 van de bovenstaande methode. De handreiking en daarbij geleverde tools die meer in detail ingaan op de mogelijk te volgen procedures en praktische richtlijnen lijken ook niet gebruikt te zijn.

Hoewel de methode als zodanig niet gebruikt wordt als norm voor het beleid, is het wel goed te vermelden dat hoewel er in het IVP wordt gerefereerd aan deze methode, de daadwerkelijk gekozen aanpak hier in sterke mate van afwijkt.

Het IVP bevat een beschrijving van de Veiligheidsvelden en thema's alsmede een algemeen geformuleerde visie die uitgaat van integrale samenwerking in het veld (zie 4.3.2), een beschrijving van een aantal ambities en een overzicht van 'het veld' waarbinnen de gemeente opereert. Het IVP wordt jaarlijks uitgewerkt in het Uitvoeringskader, waarin per veiligheidsveld een top 3-prioritering is gegeven op basis van input van diverse betrokkenen. Vanwege de jaarlijkse uitwerking van het IVP wordt dus impliciet de ambitie opgevat om ook jaarlijks een volledige prioriteitsstelling uit te voeren. Per thema in de bovengenoemde top 3 van prioriteiten volgt een aantal maatregelen. Ook in het Uitvoeringskader wordt geen link gelegd met het handhavingsprogramma of de onderliggende uitvoeringsprogramma's.

Binnen het domein OOV valt ook preventie en handhaving in het kader van de Drank- en Horecawet. Het Preventie- en handhavingsplan 2014-2015 is bestudeerd in het kader van dit onderzoek en beschrijft zowel doelstellingen als te ondernemen acties, op strategisch en operationeel niveau.

Totstandkoming beleid

In tegenstelling tot het Handhavingsprogramma 2013-2014, dat nu nog van kracht is, is het IVP 2016-2020 wel een volledig nieuw programma. Hoewel teruggekeken is naar de belangrijke punten in het voorgaande IVP, is vooral opnieuw bekeken welk beleid gewenst is voor de komende periode. Hierbij is een kerngedachte dat de gemeente een integrale aanpak moet kiezen binnen het veld waarin ook onder andere politie, Openbaar Ministerie, de veiligheidsregio, woningcorporaties en andere partijen (de zogenaamde partners) opgezocht moeten worden voor afstemming, coördinatie en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ook van inwoners is door enquêtes en panels input verkregen voor dit beleid. Hoewel in eerste instantie ook een wijkgerichte aanpak werd beoogd, is gedurende het totstandkomingsproces van dit beleid geconstateerd dat verschillen in de ervaren problematiek dusdanig klein waren dat een gedifferentieerde aanpak niet nodig was. Tot slot is vermeldenswaardig dat de mogelijkheid open is gehouden dat op basis van de Veiligheidsmonitor en de Gebiedsscan (die door de politie in april 2016 gepubliceerd zouden worden) aanpassingen in het IVP en het uitvoeringskader gedaan zouden kunnen worden. Deze aanpassingen zijn niet gedaan.

4.2.3. Beoordeling

Paragraaf 4.2.2 deed verslag van het gemeentelijke toezicht- en handhavingsbeleid in het domein. Deze paragraaf bevat de toetsing van de bevindingen aan de normen die de rekenkamercommissie daarvoor vastgesteld heeft.

Hierbij moet ten eerste worden geconstateerd dat het verwarrend is dat er voor het domein OOV twee parallelle en deels overlappende beleidsprocessen lijken te zijn die niet naar elkaar verwijzen, ondanks dat er inhoudelijk wel degelijk overlap bestaat. Hoewel in interviews is aangegeven dat alleen het IVP voor dit domein van kracht is, bevat ook het Handhavingsprogramma elementen die tot het domein OOV moeten worden gerekend (brandveiligheid, APV en bijzondere wetten en openbare orde). Of het ene beleid input levert voor het andere (of andersom) is niet expliciet beschreven en is niet eenvoudig af te leiden uit de inhoud van beide beleidsstukken of het uitvoeringskader dat als uitwerking van het IVP geldt. Er is dus sprake van een handhavingsbeleid op twee sporen, dat van het IVP en dat van het handhavingsprogramma, waarbij onvoldoende duidelijk is welk document in welke context leidend is. De bezwaren die aan het Handhavingsprogramma kleven ten aanzien van het fysieke domein (zoals een gebrek aan jaarlijkse uitwerking in een uitvoeringsplan) moeten hier in ieder geval dus ook mee worden genomen.

Wanneer toch de focus wordt gelegd op het IVP en het onderliggende uitvoeringskader kan wel worden vastgesteld dat het beleid ingaat op actuele ontwikkelingen. Ook is sprake van een jaarlijkse uitwerking van het beleid, waarbij in principe een volledige herschikking van prioriteiten binnen de veiligheidsvelden kan plaatsvinden. Ook het Preventie- en Handhavingsplan DHW draagt bij aan de concrete uitwerking en actualisering van het beleid, zij het op een specifiek onderwerp.

Het uitvoeringskader bevat een prioritering van specifieke onderwerpen binnen de veiligheidsvelden (Veilige woon- en leefomgeving, bedrijvigheid en veiligheid, jeugd en veiligheid, fysieke veiligheid en integriteit en veiligheid), waarbij ook input is gevraagd van

de ‘partners’ (bijvoorbeeld politie en veiligheidsregio). Het is niet te herleiden of en hoe de genoemde maatregelen die opgesomd worden in het uitvoeringskader afgestemd zijn met deze partners.

Het bovenstaande leidt tot de volgende beoordelingen van het beleid. Een "+" (groen) betekent dat voldaan wordt aan de norm, "+/-" (oranje) gedeeltelijk of niet volledig en "-" (rood) betekent dat de praktijk op het betreffende punt onvoldoende voldoet aan de norm.

Het college van burgemeester en wethouders heeft het handhavingsbeleid vastgesteld in één of meer documenten.	+
Het beleid is actueel en aangepast aan nieuwe ontwikkelingen.	+
Het beleid wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsplan.	+/-
Het college stemt het uitvoeringsplan af met andere (bestuurs)organen.	+/-

4.3 Doelstellingen

4.3.1. Inleiding

In deze paragraaf staan de in het beleid geformuleerde doelstellingen centraal. Ook wordt stilgestaan bij de activiteiten die het beleid onderscheidt om deze doelstellingen te realiseren. Daartoe worden de volgende deelvragen beantwoord:

Welke doelstellingen zijn gesteld door de gemeente?

Zijn deze specifiek en concreet?

De bevindingen op deze thema's worden getoetst aan de volgende normen:

- Het handhavingsbeleid bevat specifieke en concrete doelstellingen.
- De doelstellingen zijn gebaseerd op een probleemanalyse.

Zoals in paragraaf 4.2.2 beschreven is niet volledig duidelijk of en in hoeverre het Handhavingsprogramma inhoudelijk van invloed is op toezicht en handhaving binnen het domein OOV. Conclusies die ten aanzien van doelstellingen van toepassing zijn op dat programma blijven uiteraard ook hier van kracht (paragraaf 2.3). Voor het vervolg van deze paragraaf zal de focus komen te liggen op het IVP en daar direct aan gerelateerde documenten.

4.3.2. Beschrijving

Het IVP beschrijft geen algemene doelstellingen van het veiligheidsbeleid. Wel wordt een visie beschreven waarin de ambitie wordt uitgesproken dat Papendrecht “is en moet blijven: een veilige gemeente om te wonen, te werken en te recreëren.” De visie gaat daarbij vooral uit van een gezamenlijke benadering door verschillende spelers (overheidsinstanties, bewoners en ondernemers) in het domein OOV en het versterken van de samenwerking tussen die zogenaamde ‘ketenpartners’. Zo valt te lezen:

“Het breed betrekken van burgers, bedrijven, instellingen etc. in het (maatschappelijke) veiligheidsdomein, waarbij dus verantwoordelijkheden worden gedragen door iedere partner, is een noodzakelijke volgende stap om ook in de (nabije) toekomst te blijven realiseren. (...) Om effectief te kunnen sturen moet er een duidelijk toekomstbeeld zijn met gedeelde prioriteiten en koers. Het IVP moet daaraan bijdragen.”

Vervolgens wordt niet vastgelegd *hoe* het IVP aan deze visie kan bijdragen. Er worden geen inhoudelijke doelen gepresenteerd waarbij duidelijk wordt gemaakt hoe die in samenspraak met de ketenpartners tot stand zijn gekomen of de gezamenlijke belangen dienen, noch wordt er een proces beschreven waarmee tot de vaststelling van dergelijke gezamenlijk gedeelde doelen gekomen kan worden.

Impliciet is dit proces wel te reconstrueren uit het uitvoeringskader; daarin worden per veiligheidsveld opgesomd wat de prioriteiten zijn volgens bewoners, gemeente (College van B&W, managers en beleidsambtenaren) en ketenpartners, waarna hieruit een gezamenlijke top 3 van prioriteiten wordt geconstrueerd. Op basis van elke top 3-prioriteit wordt dan telkens één doel geformuleerd wat in wezen een vertaling is van die prioriteit. Zo wordt bijvoorbeeld de prioriteit “Fysieke kwaliteit (verloedering, vernieling, afval onderhoud groen)” vertaald in een doel “Vermindering van verloedering (inclusief vernielingen en onderhoud buitenruimte)”.

De doelen zijn weinig concreet: vaak wordt het onderwerp benoemd (bijv. verloedering) en de richting die men op wil (bijv. vermindering), maar wordt niet gespecificeerd hoe de verloedering wordt gemeten en in welke mate de vermindering plaats moet vinden om van een gerealiseerd doel te kunnen spreken. Er wordt ook geen informatie gegeven over de uitgangspositie ten aanzien van de doelstelling (bijvoorbeeld een meting van indicatoren van verloedering).

Ten aanzien van de Drank- en Horecawet geldt dat op basis van het programma *Verzuip jij je toekomst?!*, dat in samenwerking met buurgemeenten en ketenpartners is opgezet, hoofddoelstellingen zijn opgesteld. Een voorbeeld is de doelstelling “Het tegengaan van alcoholgebruik door jongeren onder de 18 jaar (10 t/m 17 jaar)”. Deze hoofddoelstellingen zijn nader uitgewerkt in operationele doelstellingen. Zo is een doelstelling voor preventie geformuleerd die beoogt dat de gemiddelde startleeftijd hoger komt te liggen:

De gemiddelde startleeftijd van jongeren voor het drinken van alcohol is verder toegenomen (12,9 jaar in 2011).

Voor handhaving zijn doelstellingen geformuleerd uitgedrukt in nalevingspercentages per type verkooppunt. De doelstellingen zijn onderbouwd door een probleemanalyse op basis van internationale literatuur over het onderwerp en eerdere ervaringen met het programma *Verzuip jij je toekomst?!* die de kennis toespitst op de situatie in Papendrecht.

4.3.3. Beoordeling

Het is op basis van het Integraal Veiligheidsplan en het uitvoeringskader niet goed vast te stellen wat de doelen van het handhavingsbeleid zijn. Van centrale doelstellingen is in wezen geen sprake: er is enkel een ambitie te vinden die zeer vaag is verwoord. De uitwerking van prioriteiten in doelen wordt al iets concreter, maar deze doelen zijn niet geoperationaliseerd. Er is niet gespecificeerd hoe zaken gemeten kunnen worden en wanneer welke ontwikkeling gerealiseerd zou moeten worden.

De doelstellingen worden geformuleerd op basis van een top 3 van prioriteiten per veiligheidsveld. Die top 3 is een samentrekking van door verschillende partijen aangegeven prioriteiten. Hoe deze processtap precies verloopt, en daarmee hoe de doelen tot stand zijn gekomen, is niet helemaal helder. Op basis van de input van verschillende partijen is niet

altijd te herleiden hoe de uiteindelijke, gezamenlijke top 3 eruit komt te zien. Daardoor valt dan ook niet echt te spreken van een gedegen probleemanalyse.

De beoordeling van de doelstellingen op het gebied van DHW steken positief af van dit beeld maar is ook niet optimaal. Aangezien dit slechts een onderdeel van het domein beslaat, zou een positiever oordeel niet te rechtvaardigen zijn. Het eindoordeel van de rekenkamercommissie is dan ook als volgt:

Het handhavingsbeleid bevat specifieke en concrete doelstellingen.	-
De doelstellingen zijn gebaseerd op een probleemanalyse.	-

4.4 Prioriteiten

4.4.1. Inleiding

De paragraaf beschrijft in de eerste plaats hoe de prioriteitenstelling tot stand is gekomen en hoe deze prioriteiten eruit zien. De volgende deelvragen worden beantwoord:

Welke prioriteiten zijn gesteld?

Zijn deze specifiek en concreet?

Deze bevindingen worden getoetst aan de volgende normen:

- Beleid wordt uitgewerkt in prioriteiten op basis van een risicoanalyse.
- Prioriteiten zijn specifiek en concreet.

4.4.2. Beschrijving

Voor het domein OOV zijn vier documenten voorhanden waarin prioriteiten zijn vastgesteld. Het IVP, het uitvoeringskader en het Handhavingsprogramma en het afdelingsplan van de afdeling Publiekszaken doen elk uitspraken over prioriteiten.

Integraal Veiligheidsplan en uitvoeringskader

Het IVP beschrijft welke vijf veiligheidsvelden relevant zijn (Veilige woon- en leefomgeving; bedrijvigheid en veiligheid; jeugd en veiligheid; fysieke veiligheid; integriteit en veiligheid), maar voegt daar zelf nog het thema Jaarwisseling aan toe. Dit wordt gedaan om te waarborgen dat stappen genomen in het verleden ook gecontinueerd worden in de komende periode, zonder dat overigens goed wordt uitgelegd waarom dit niet binnen een van de vijf veiligheidsvelden zou vallen.

Zoals gezegd tracht het uitvoeringskader een totaalbeeld te vormen met een top 3 van prioriteiten *binnen* een veiligheidsveld. Er wordt dus nadrukkelijk geen prioriteit gegeven aan bepaalde veiligheidsvelden als geheel. Het totstandkomingsproces van de top 3 verloopt in drie stappen:

1. Er wordt een ambtelijke analyse van het veld gegeven, waarbij diverse ontwikkelingen worden gerapporteerd, zo mogelijk aan de hand van databronnen zoals rapportages of monitoren.
2. De prioriteiten worden volgens diverse stakeholders (bewoners via enquêtes en panels, gemeente en ketenpartners) op een rij gezet.
3. Op basis van de analyse en de verschillende prioriteiten wordt een totaalbeeld gevormd met een top 3 van prioriteiten.

Ter illustratie het eerste veiligheidsveld als voorbeeld. Dit veiligheidsveld, Veilige woon- en leefomgeving, kent de volgende thema's:

- 1.1 Sociale kwaliteit (o.a woonoverlast, overlast zwervers/verslaafden)
- 1.2 Fysieke kwaliteit (vernieling, graffiti, zwerfvuil)
- 1.3 Objectieve veiligheid (High impact criminaliteit)
- 1.4 Subjectieve veiligheid

De prioriteiten volgens de verschillende stakeholders zijn vervolgens gepresenteerd:

TABEL 4.1. PRIORITEITEN PER STAKEHOLDERGROEP VOOR VEILIGHEIDSVELD 1

Bewoners	Fysieke kwaliteit (vernielingen, afval, onderhoud groen) Sociale kwaliteit (geluidsoverlast)
Leden van het college	Objectieve veiligheid (HIC) Subjectieve veiligheid (verbinding wijken, sfeer) Fysieke kwaliteit (verloedering)
MT Beleidsambtenaren	Fysieke kwaliteit in zijn geheel Sociale kwaliteit (verwarde personen, zorgmijders en huisvesting doelgroepen) Fysieke en sociale kwaliteit (vanuit het onderwijs)
Ketenpartners	Objectieve veiligheid (woninginbraak, huiselijk geweld) Fysieke kwaliteit (vernieling) Subjectieve veiligheid (verdachte personen) Fysieke en sociale veiligheid (huisvesting woningcomplexen) Sociale kwaliteit (scheiding wonen en zorg, statushouders) Fysieke en sociale veiligheid (lang thuis wonende ouderen)

Uit deze tabel is daarna een 'gezamenlijke top 3' van prioriteiten gedestilleerd, op basis van niet gecommuniceerde criteria. Voor dit veiligheidsveld ziet dit er uit zoals in onderstaande tabel.

TABEL 4.2. GEZAMENLIJKE PRIORITEITEN BINNEN VEILIGHEIDSVELD 1.

Objectieve Veiligheid (HIC oftewel woninginbraak, huiselijk geweld) Fysieke kwaliteit (verloedering, vernieling, afval, onderhoud groen) Sociale kwaliteit (verwarde personen, huisvesting doelgroepen, scheiding wonen en zorg, statushouders)

Hoe men van de resultaten zoals in tabel 4.1 gepresenteerd komt tot de samenvatting zoals die in tabel 4.2 te zien is wordt niet beschreven. Mogelijk speelt de informatie uit de initiële analyse een rol. Logischerwijs zullen prioriteiten die door eenieder worden gedeeld in de uiteindelijke top 3 terecht komen, maar hoe bijvoorbeeld met eventuele gedeelde derde plekken wordt omgegaan is niet geëxpliciteerd.

Overigens moet opgemerkt worden dat de hiergenoemde prioriteiten niet persé op een verschuiving van de inzet op toezicht of handhaving hoeven uit te monden. Veelal worden andere maatregelen zoals voorlichting of het opzetten of continueren van bepaalde programma's of activiteiten die niet per se tot toezicht of handhaving gerekend kunnen worden voorgesteld.

Handhavingsprogramma

De systematiek die gehanteerd wordt in het Handhavingsprogramma wordt hier niet nogmaals volledig behandeld, aangezien dit in paragraaf 2.4 al is gedaan. Wel is het goed

om te kijken wat de gevolgen van de toegepaste systematiek zijn voor specifieke thema's die onder het domein OOV vallen. Vooral de prioriteiten op het gebied van APV, bijzondere wetten en openbare orde zijn hierbij van belang. Hier wordt een aantal zaken een prioriteit 'bovennormaal' toegekend:

- Overlast hangjongeren
- Vernieling / Vandalisme
- Alcohol op straat
- Evenementen
- Plaatsen objecten op/langs de openbare weg
- Prostitutie/seksinrichtingen
- Geweld op straat
- Hard- en softdrugs

Wat opvalt is dat de indeling niet correspondeert met de thema's in het uitvoeringskader van het IVP (zoals sociale kwaliteit, fysieke kwaliteit, objectieve veiligheid en subjectieve veiligheid). Voor zover dit te achterhalen is, lijkt het erop dat de meeste thema's in het bovenstaande overzicht wel bij de prioriteiten in het uitvoeringskader behoren. Daarbij moet opgemerkt dat deze laatste behoorlijk breed van opzet zijn. Hierdoor is er ook een aantal thema's dat in het uitvoeringskader tot een top 3 van prioriteiten kan worden gerekend, maar in het handhavingsprogramma weer geen hoge prioriteit heeft. Hoe dan ook is er geen gemotiveerde koppeling van beide documenten te vinden.

Afdelingsplan

Toezicht en handhaving in het domein OOV wordt binnen de gemeente Papendrecht uitgevoerd door de afdeling Publiekszaken. Deze afdeling stelt jaarlijks een afdelingsplan op, op basis waarvan verantwoording afgelegd kan worden over de in te zetten capaciteit en de te bereiken resultaten. Het afdelingsplan kent per taakveld ook een aantal prioriteiten toe. Deze zijn ook relevant voor toezicht en handhaving. Zo is er voor het taakveld vergunningverlening bepaald dat qua inhoudelijke thema's handhaving van onder meer de uitvoering van Drank- en Horecawetgeving prioriteit krijgt in 2016. Bij het taakveld Handhaving en toezicht wordt voor wat betreft inhoudelijke thema's prioriteit toegekend aan controle op hondenpoepbeleid en toezicht en handhaving op drank- en horecawetgeving. Opvallend is dat de Drank- en Horecawet en hondenpoep in het Handhavingsprogramma slechts prioriteit normaal hebben gekregen. Ook in het uitvoeringskader zijn deze zaken niet expliciet aan de orde gekomen. Daaruit blijkt dat afstemming tussen deze documenten niet of beperkt is gebeurd.

4.4.3. Beoordeling

Hoewel het uitvoeringskader enigszins systematisch tot een prioriteitsstelling probeert te komen, is hierbij geen sprake van een risicoanalyse zoals die voor het Handhavingsprogramma is toegepast. De manier waarop de top 3 prioriteiten per veiligheidsveld vast is komen te staan is niet transparant. Daarnaast geldt dat de uiteindelijke prioriteiten heel breed zijn. Wanneer binnen het domein in totaal 15 prioriteiten vastgesteld zijn, waarvan enkele ook nog zeer breed geformuleerd zijn ('verminderen verloedering', 'bevorderen veilige winkelgebieden') dan is van specifieke en concrete prioriteiten geen sprake. Het feit dat tussen de veiligheidsvelden geen prioriteit is gesteld, zodat een integrale prioriteitsstelling ook ontbreekt, helpt hierbij niet.

Het afdelingsplan, dat een praktische uitwerking van het beleid zou moeten zijn, voegt hieraan ook weinig toe. Voor zover er sprake is van vastgestelde prioriteiten is niet duidelijk

op basis waarvan deze tot stand zijn gekomen. Bovendien sluiten ze niet aan op de andere beschikbare documenten, zodat ook daar geen onderbouwing kan worden gezocht.

Als aanvulling op de beoordeling in 2.4.3 komt de rekenkamercommissie daarop tot de volgende oordelen ten aanzien van het normenkader:

Beleid wordt uitgewerkt in prioriteiten op basis van een risicoanalyse.	-
Prioriteiten zijn specifiek en concreet.	-

4.5 Strategieën

4.5.1. Inleiding

Vanuit de Big Eight wordt voorgeschreven dat het handhavingsbeleid inzicht biedt in verschillende strategieën, te weten de nalevings- en toezichtstrategie en de sanctie- en gedoogstrategie, die het college hanteert. Deze gelden wettelijk gezien alleen voor het omgevingsrecht, maar de rekenkamercommissie heeft deze ook als norm gesteld voor openbare orde en veiligheid.

Met deze strategieën wordt het volgende bedoeld:

NALEVINGSSTRATEGIE
Met een nalevingsstrategie legt de handhavingsorganisatie vast met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarbinnen speelt.
TOEZICHTSTRATEGIE
Met de toezichtstrategie legt de handhavingsorganisatie vast welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
SANCTIESTRATEGIE
Met de sanctiestrategie legt de handhavingsorganisatie de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen vast.
GEDOOGSTRATEGIE
Met een gedoogstrategie legt de handhavingsorganisatie vast in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders tijdelijk achterwege kan blijven.

Deze paragraaf beantwoordt de volgende deelvragen:

Voldoet het beleid aan de kwaliteitscriteria? Worden verschillende strategieën onderscheiden en omschreven?
Zijn deze specifiek en concreet?

Deze strategieën worden in deze paragraaf beschreven en vervolgens beoordeeld aan de hand van de volgende normen:

- Het college hanteert een nalevings- en toezichtstrategie en een sanctie- of interventiestrategie.
- De strategieën zijn specifiek en concreet.

4.5.2. Beschrijving

Het Integraal Veiligheidsplan en het uitvoeringskader bevatten weinig aanknopingspunten ten aanzien van de te volgen strategieën ten aanzien van toezicht en handhaving. Tijdens een interview is wel verklaard dat de afdeling veel inzet op preventie van ongewenste ge-

dragingen. Op papier is over deze strategie niet veel te vinden. Er wordt niet expliciet melding gemaakt van een bewuste strategie om zoveel mogelijk op preventie in te zetten in het IVP. Voor zover deze strategie terug is te vinden in documentatie, gaat het om impliciete keuzes aan de hand van de maatregelen die in het uitvoeringskader zijn opgenoemd. Per prioriteit en daaraan gekoppeld doel is opgeschreven welke maatregelen worden genomen om het doel te bereiken (of om in de richting van dit doel te bewegen, aangezien de doelstellingen veelal niet concreet zijn). Veel van deze maatregelen zijn aan te merken als preventieve maatregelen. Zo wordt in het veiligheidsveld Veilige woon- en leefomgeving ingezet op onder meer buurtpreventie, een preventieteam zakkenrollers en bewustwording bij bewoners over hun aandeel in verloedering. In het uitvoeringskader is echter niet genoemd welk deel van de inzet of capaciteit van de gemeente en/of ketenpartners aan dit soort preventieve maatregelen wordt toebedeeld en hoeveel nodig wordt geacht voor repressieve maatregelen.

In het IVP wordt een visie geformuleerd die voor een belangrijk deel gestoeld is op de gedachte dat veel kan worden bereikt door gezamenlijk op te trekken met andere partijen. Dit zou ook als een element van de nalevingsstrategie aangemerkt kunnen worden. Ook hierbij geldt dat dit niet als zodanig expliciet wordt aangeduid. Bovendien wordt het uitgangspunt niet uitgewerkt in het beleid. Slechts impliciet is het aansturen op samenwerking terug te vinden in een aantal genoemde maatregelen in het uitvoeringskader: vrijwel alle maatregelen vallen (mede) onder verantwoordelijkheid van externe partijen. Hoe de relaties met deze partijen worden ingericht en aan welke richtlijnen daarbij voldaan moet worden is vervolgens niet beschreven.

Zoals te lezen in paragraaf 2.5 bevat ook het handhavingsprogramma enkele opmerkingen over beleidsuitgangspunten ten aanzien van toezicht en handhaving. Gezien het feit dat ook het domein OOV deels in dit programma terugkomt, zijn de bevindingen ten aanzien van dat programma ook hier van toepassing. Die zullen we hier echter niet herhalen. Er is geen expliciete gedoog- of sanctiestrategie boven tafel gekomen tijdens het onderzoek.

Ten aanzien van de DHW zijn de *Beleidsregels handhaving horeca en alcohol* opgesteld. Hierin zijn alle vier hierboven genoemde strategieën afdoende beschreven.

4.5.3. Beoordeling

Ook voor dit aspect van het handhavingsbeleid geldt dat meerdere sporen naast elkaar bestaan. Het Integraal Veiligheidsplan en het uitvoeringskader bieden daarbij weinig in de vorm van strategieën. Slechts een uitgangspunt is (impliciet) terug te vinden in de documenten: dat van de noodzaak voor het samen optrekken met andere partijen. Tijdens interviews is daarnaast besproken dat sterke voorkeur wordt gegeven aan een aanpak op basis van preventie boven een aanpak op basis van repressie, maar dat wel wordt doorgepakt wanneer eenmaal het handhavingsstadium is bereikt. Dit ligt echter niet vast op papier.

Dit spoor bevat dus weinig toegevoegde waarde ten opzichte van het spoor van het handhavingsprogramma. Ook hier steekt handhaving met betrekking tot de DHW positief af, maar kan de beoordeling voor het domein OOV als geheel hier niet op worden aangepast vanwege het beperkte bereik van de hiervoor geldende beleidsregels. In onze beoordeling van het beleid op dit punt komen we dus tot hetzelfde oordeel als in paragraaf 2.5.3.

Het college hanteert een nalevings- en toezichtstrategie en een sanctie- of interventiestrategie.

+/-

De strategieën zijn specifiek en concreet.

4.6 Integraliteit

4.6.1. Inleiding

In deze paragraaf staat centraal wat het handhavingsbeleid aangeeft over de samenwerking en afstemming met andere partners, zowel binnen als buiten de gemeente. Dit is de kern van integrale benadering van toezicht en handhaving. Deze paragraaf behandelt de volgende deelvraag:

Is het beleid integraal?

De volgende norm wordt getoetst:

- Het beleid is integraal.

Integraal houdt in dat het beleid alle relevante gemeentelijke domeinen bestrijkt en dat het beleid stilstaat bij de samenwerking, coördinatie en de afstemming tussen de verschillende afdelingen en tussen medewerkers werkzaam binnen deze domeinen. Daarnaast is het in het kader van integraliteit van belang dat waar er samengewerkt wordt met externe partijen, met hen ook afstemming op beleids- en uitvoeringsniveau plaatsvindt.

4.6.2. Beschrijving

Zowel het handhavingsprogramma als het Integraal Veiligheidsplan, het uitvoeringskader en het afdelingsplan gaan in op elementen van de integraliteit van het handhavingsbeleid.

Binnen de gemeente

Het handhavingsprogramma geeft aan te voorzien in 'een integraal handhavingsprogramma, als gemeentebreed kaderstellend beleidsdocument.' In paragraaf 2.6 van dit rapport is ingegaan hoe dit wordt ingevuld. Nu volstaat de rekenkamercommissie met de constatering dat dit programma in belangrijke mate de integraliteit binnen de gemeente beschrijft. De afdeling Publiekszaken wordt benoemd als de afdeling die verantwoordelijk is voor BOA-taken, de coördinatie van BOA's en juridische handhaving bestuursdwang. In het afdelingsplan wordt beperkt ingegaan op integraal werken binnen de gemeente:

Waar andere afdelingen en de regionale samenwerking vragen om ureninzet vanuit de afdeling Publiekszaken, kan aan deze vraag in principe worden tegemoet gekomen door de diverse betreffende medewerkers

Hoe afstemming en samenwerking met andere afdeling vormgegeven worden is niet vastgelegd. Ook het IVP en het uitvoeringskader gaan niet expliciet in op samenwerking binnen de gemeente.

In dit kader moet ook de eerdere bevinding dat er twee sporen bestaan waarop handhavingsbeleid is vormgegeven (het IVP en het handhavingsprogramma) worden aangehaald: dit wijst niet op een integrale aanpak. Hoewel het denkbaar is dat twee documenten naast elkaar bestaan, zou in een integraal beleid ten minste duidelijk gemaakt worden hoe de twee beleidssporen op elkaar aansluiten.

Buiten de gemeente

Het handhavingsprogramma gaat in op samenwerking en afstemming met externe partners. Dat gebeurt ook in het IVP en uitvoeringskader. Sterker nog, zoals in paragraaf 4.5 vermeld vormt een integrale benadering door verschillende partijen binnen het veld veelvuldig de basis voor de nalevingsstrategie.

Het IVP benoemt de belangrijkste ketenpartners in hoofdstuk 3 en beschrijft per partner ook de belangrijkste ontwikkelingen die relevant zijn voor het veiligheidsbeleid. Het gaat hier om:

- Openbaar Ministerie
- Veiligheidshuis
- VeiligheidsAlliantie Rotterdam
- Politie
- Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
- Woonkracht

Een vergelijking met de opsomming van externe partners in het handhavingsprogramma (weergegeven in paragraaf 2.6.2) leert dat een aantal partners in beide contexten wordt genoemd (het Openbaar Ministerie, de politie en de veiligheidsregio) maar dat er in de context van OOV volgens de bovenstaande opsomming ook andere partners van groot belang worden geacht.

Hoewel een integrale aanpak op basis van intensieve samenwerking met externe partijen het uitgangspunt van het Integraal Veiligheidsprogramma vormt, is weinig informatie te vinden over de manier waarop deze samenwerking met ketenpartners daadwerkelijk vorm moet krijgen. In het uitvoeringskader wordt er veelal in de analyseparagrafen ingegaan op de relevante samenwerkingsverbanden. Ook is een samenvattende tabel opgenomen waarin per maatregel staat met welke partijen op wordt getrokken. Echter, het uitvoeringskader bevat geen informatie over de manier waarop afstemming en communicatie plaatsvindt of hoe verantwoordelijkheden exact zijn belegd. Daarvoor wordt vaak verwezen naar een achterliggende kaders en programma's, waarop het uitvoeringskader geen zicht biedt.

Het preventie- en handhavingsplan DHW beschrijft een integrale aanpak op basis van het programma *Verzuip jij je toekomst?!*, waarmee samenwerking wordt gezocht met omliggende gemeenten, politie, openbaar ministerie en andere relevante partijen.

4.6.3. Beoordeling

In paragraaf 2.6 is al vastgesteld dat hoewel het Handhavingsprogramma het belang van integraal werken binnen en buiten de gemeente onderstreept en hiertoe enkele coördinerende verantwoordelijkheden belegt, er onvoldoende aandacht is geschonken aan verwachtingen en doelstellingen van de interne en externe samenwerking.

Voor het Integraal Veiligheidsplan en het uitvoeringskader geldt in grote lijnen hetzelfde. Vooral het belang van externe samenwerking wordt in deze documenten onderstreept en beschreven. Toch ontbreken ook in deze documenten concrete beschrijvingen van kaders en doelstellingen ten aanzien van de integrale aanpak.

Daarmee luidt de beoordeling ook voor het domein OOV als volgt.

Het beleid is integraal.

+/-

4.7 Evaluatie van beleid

4.7.1. Inleiding

In deze paragraaf staat de vraag centraal of het college regelmatig het beleid en het uitvoeringsplan evalueren. In deze paragraaf ligt de focus op het Integraal Veiligheidsplan en het uitvoeringskader. De volgende deelvraag wordt beantwoord:

Wordt het beleid en de uitvoering daarvan regelmatig geëvalueerd?

Op basis van deze inzichten kan het beleid aangepast worden. De volgende normen worden getoetst in deze paragraaf:

- Het bestuur beziet regelmatig of het beleid aanpassing behoeft.

4.7.2. Beschrijving

In het IVP staat een planning en control-cyclus voor het veiligheidsbeleid beschreven die bestaat uit de volgende elementen:

- Het Integraal Veiligheidsplan wordt eens in de vier jaar opgesteld,
- Er wordt 1x in het jaar een uitvoeringskader opgesteld en het vorige uitvoeringskader geëvalueerd.
- Beiden worden 1 x per jaar ter informatie aan de raad voorgelegd.
- Aan de hand van de gebiedsscan, veiligheidsmonitor wordt in april 2016 het uitvoeringskader geëvalueerd.
- De uitvoering loopt permanent door en wordt, waar noodzakelijk, bijgestuurd.
- Eens in de vier jaar vindt er een evaluatie plaats van het gevoerde beleid; dit is dan weer input voor het nieuwe integrale veiligheidsplan.

Om met het laatste punt te beginnen: in het IVP 2016-2020 wordt kort teruggegrepen op het IVP 2012-2015. Er wordt een zeer beknopt overzicht gegeven van de gekozen prioriteiten en de strategische thema's die daarnaast van belang zijn. Per prioriteit volgt in maximaal enkele zinnen een beschrijving van de resultaten die zijn geboekt en/of de mate waarin ook in het nieuwe plan aandacht gewenst blijft. Zo wordt de evaluatie van de prioriteit "Verminderen jongerenoverlast" als volgt beschreven:

Wat betreft jongerenoverlast is er integraal ingezet, wat heeft geleid tot een aanpak die uiteindelijk ook jongeren voor de rechter heeft gekregen. Ook heden ten dage loopt deze aanpak nog.

Ter illustratie van de gehanteerde beknoptheid in het document geeft de beschrijving van het eerste thema zoals in het document gepresenteerd een goed beeld:

Wat betreft de 9 thema's die zijn ingevoerd valt op dat sprake is van vermindering van verloedering. Er is een toename van burgerinitiatieven; denk aan buurtpreventie, zakkenrollersteam en de Zappers.

Aan de hand van dergelijke opmerkingen wordt beargumenteerd waarom bepaalde prioriteiten of thema's van belang zijn voor het komende IVP. Dit kan te maken hebben met het

feit dat het nieuwe IVP volgens een nieuwe methode is vormgegeven en dat daarmee een nieuwe start gemaakt wordt. Daar ontbreekt echter een concrete onderbouwing voor.

Het uitvoeringskader 2016 is het eerste uitvoeringskader dat een uitwerking is van het IVP 2016-2020 en dus gebaseerd is op een nieuwe aanpak aan de hand van een door de VNG aangeleverde werkwijze. Daarmee is een vergelijking met het voorgaande uitvoeringskader (2015) moeilijk. Zowel structureel als inhoudelijk zijn er grote verschillen en het is niet duidelijk in hoeverre deze hun oorsprong hebben in een evaluatie van het kader van 2015. Daar waar het uitvoeringskader 2015 gebaseerd is op een structuur met vier prioriteiten en negen strategische thema's/maatregelen, is het uitvoeringskader 2016 gebaseerd op vijf veiligheidsvelden met in totaal vijftien prioriteiten en daaronder tientallen maatregelen. Er wordt in het uitvoeringskader van 2016 op geen enkele manier teruggegrepen op resultaten van de aanpak zoals vastgelegd in het uitvoeringskader 2015. Van een evaluatie van het kader is dus geen sprake.

Het Jaarverslag Handhaving 2015 presenteert cijfers over bijvoorbeeld het aantal meldingen dat is afgehandeld, het aantal door BOA's uitgeschreven processen-verbaal en het aantal controles uitgevoerd in het kader van handhaving voor de Drank- en Horecawet. In dit document wordt geen koppeling gelegd met eventueel gestelde doelen in het uitvoeringskader. Dat is ook een verklaring voor het feit dat dit jaarverslag niet is genoemd in de nieuwe beleidsstukken.

Voor de DHW zou onderzoek naar de effecten van het beleid moeten zijn gedaan door het Onderzoekcentrum Drechtsteden. Het belang van deze metingen voor eventuele bijstelling van het beleid wordt onderkend in het preventie- en handhavingsplan. De resultaten van dit onderzoek zijn echter nog niet gepresenteerd of meegenomen bij het opstellen van nieuw beleid.

4.7.3. Beoordeling

Het nieuwe Integraal Veiligheidsplan bevat een beschrijving van de planning en control-cyclus voor het veiligheidsbeleid. Hiermee worden adequate stappen voorgesteld waarmee men in theorie kan voldoen aan de hiervoor geldende norm. Echter, op basis van de huidige beleidsstukken is niet terug te vinden dat deze voornemens zijn opgevolgd. Er wordt niet teruggegrepen op het opgestelde jaarverslag van het voorgaande jaar, wat qua structuur ook niet lijkt toegerust op evaluatie van het beleid. Voor zover er sprake is van een terugblik op de voorgaande beleidsstukken is deze te summier om te spreken van een onderbouwde evaluatie. Ten aanzien van de DHW is geen informatie verschaft die duidt op het daadwerkelijk meenemen van onderzoeksresultaten voor het eventueel bijstellen van beleid, hoewel dit wel is voorgenomen.

Op papier is dus in elk geval met het nieuwe IVP vastgelegd hoe evaluatie plaats zal vinden, maar de mogelijkheid om dit in de praktijk uit te voeren heeft zich nog niet voorgedaan. Dit leidt tot de volgende beoordeling:

Het bestuur beziet regelmatig (minimaal jaarlijks) of het beleid aanpassing behoeft.

Uitvoering openbare orde en veiligheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering in de praktijk van toezicht en handhaving binnen het domein Openbare Orde en Veiligheid (OOV) behandeld. Eerst wordt de organisatie van toezicht en handhaving beschreven, zoals de organisatorische inbedding, de inzet van capaciteit, deskundigheid en budget. Vervolgens staat de dagelijkse werkwijze centraal: hoe wordt in de praktijk de toezicht- en handhavingstaken uitgevoerd? De verkregen inzichten worden beoordeeld aan de hand van de van toepassing zijnde normen uit het normenkader.

Paragraaf 5.2 bevat eerst de uitgevoerde toezicht- en handhavingsacties in 2015 en 2016. In paragraaf 5.3 staat vervolgens de organisatie van toezicht en handhaving centraal. Paragraaf 5.4 bevat de beschrijving en beoordeling van de werkwijze in de praktijk met aandacht voor wijze van signalering, de doorwerking van de prioriteitstelling in de praktijk en integraal werken. Paragraaf 5.5 bevat tot slot de karakterisering van de handhavingscultuur.

5.2 Toezicht- en handhavingsacties in 2015 en 2016

De gemeente voert verschillende toezicht- en handhavingsacties uit, zoals het natrekken van meldingen, reguliere controles op straat of in horecagelegenheden, het sturen van waarschuwingsbrieven en het opleggen van een last onder dwangsom aan overtreders. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van deze acties. Hiertoe wordt de volgende deelvraag beantwoord:

Welke toezicht- en handhavingsacties zijn er sinds 2015 verricht?

Anders dan bij het fysieke domein wordt er voor handhavingsacties in het domein OOV niet structureel een managementrapportage opgesteld. Als reden hiervoor is aangegeven dat het aantal handhavingsacties per jaar zeer beperkt is. Wanneer er wel sprake is van een formeel handhavingstraject, dan worden alle relevante partijen (handhavingsmedewerkers, toezichthouders, management en portefeuillehouder) op de hoogte gebracht en gehouden tijdens ambtelijke en bestuurlijke werkoverleggen. Bij de juridische afdeling is wel op enig moment duidelijk in beeld welke trajecten lopen en welke status elk dossier heeft. Een totaaloverzicht van het aantal gestarte en afgehandelde trajecten per jaar wordt daardoor

onnodig geacht. Voor het onderhavige onderzoek betekent dit dat we niet een soortgelijke analyse als in paragraaf 3.2 kunnen uitvoeren.

In het *Jaarverslag handhaving (ten behoeve van een goede woon- en leefomgeving) 2015* is wel een overzicht gegeven van diverse toezichtacties alsmede strafrechtelijke handhavingsacties door BOA's. Deze zullen beknopt besproken worden.

In 2015 zijn 388 meldingen gedaan bij het meldpunt Veiligheid, Leefbaarheid en Onderhoud. Overlast van burens of geluidsoverlast is de belangrijkste categorie wat dit betreft (135 meldingen), gevolgd door meldingen over afval en milieu (121). De overige meldingen gingen over honden (78) of overlast door voertuigen (54). Voor deze meldingen geldt de norm dat deze binnen een week worden afgehandeld en dat in alle gevallen terugkoppeling naar de melder wordt gedaan. Het jaarverslag meldt niet of deze norm in alle gevallen gehaald wordt. Ook via de politie komen meldingen binnen (57 in 2015), waarvan de overgrote meerderheid (43) overlast van voertuigen betreft.

TABEL 5.1. MELDINGEN BINNENGEKOMEN IN 2015

TYPE	MELDPUNT	POLITIE
Afval en milieu	121	3
Honden	78	2
Overlast geluid/burens e.d.	135	
Overlast voertuigen	54	43
Overig		9
Totaal	388	57

In 2015 zijn door BOA's in totaal 315 processen-verbaal uitgeschreven, voornamelijk in het kader van handhaving in het verkeer (306). Voor handelingen omtrent afval, honden en verkopen zonder vergunning is ook sporadisch een proces-verbaal uitgeschreven.

In het kader van handhaving ten aanzien van de Drank- en Horecawet zijn in totaal 18 controles uitgevoerd, die ongeveer gelijkmatig zijn verdeeld over horecagelegenheden, supermarkten, slijterijen, sportkantines en evenementen. Daarnaast zijn ten behoeve van de actualisatie van Drank- en Horecavergunningen 26 gelegenheden bezocht.

Een aantal zaken is op te merken over dit jaarverslag. Ten eerste is de keuze om in het geheel geen informatie te geven over de bestuursrechtelijke handhavingstrajecten ongewenst te noemen in het kader van de informatievoorziening aan de raad en externe partijen of het analyseren van ontwikkelingen in dit taakveld. Ten tweede kan worden geconstateerd dat er in het jaarverslag geen koppeling is gemaakt met de prioriteiten zoals die in het beleid en uitvoeringskaders geformuleerd zou zijn. Er worden in de inleiding van het jaarverslag wel prioriteiten (hondenpoepoverlast, controle blauwe zone, overlast voertuigen, overlast jeugd, drank en horeca controles, afhandelen meldingen) maar hoe deze gekoppeld zijn aan eerder besproken beleidsstukken en uitvoeringskaders wordt niet duidelijk gemaakt.

5.3 Organisatie

5.3.1. Inleiding

De paragraaf belicht de organisatie van toezicht en handhaving in het domein OOV. Hierbij wordt gekeken naar de organisatorische inbedding en de ingezette financiële en personele middelen.

De volgende deelvragen worden in deze paragraaf behandeld:

Hoeveel capaciteit is beschikbaar voor toezicht en handhaving binnen het fysieke domein?
Hoe zijn toezicht en handhaving binnen het fysieke domein organisatorisch ingebed binnen de organisatie?
Is de beschikbare capaciteit voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren?

De volgende norm wordt in deze paragraaf beoordeeld:

- De beschikbare capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.

Bij deze beoordeling worden ook de bevindingen ten aanzien van de handhavingsacties, zoals beschreven in paragraaf 3.2, betrokken.

5.3.2. Beschrijving

Toezicht en handhaving binnen het domein OOV zijn ondergebracht bij de afdeling Publiekszaken. Binnen deze afdeling is een aantal taakvelden relevant voor toezicht en handhaving. Ten eerste zijn dat het taakveld Handhaving en toezicht en het taakveld Vergunningverlening, waar enkele beleidsmedewerkers bij betrokken zijn en waaronder ook de inzet van BOA's als toezichthouders valt. In de staf van deze afdeling zijn medewerkers aanwezig die zich bezig houden met buurtbemiddeling en juridisch advies en kwaliteitsbewaking.

In het Afdelingsplan 2016 is de beschikbare capaciteit inzichtelijk gemaakt. De omvang van de formatie ziet er als volgt uit:

TABEL 5.2. BESCHIKBARE CAPACITEIT

FUNCTIE	OMVANG
Juridisch adviseur	0,9 fte
Senior medewerker vergunningverlening	1 fte
Medewerker BO-burgerzaken	2 fte
Buurtbemiddeling	0,5 fte
Buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA)	6 fte
Inhuur BOA's DHW van praktijkbureau	Flexibel
Totaal	10,4 fte

Daarbij moet worden opgemerkt dat de 6 fte die in de boeken staan voor BOA's niet volledig ter beschikking staat aan de gemeente Papendrecht. Dit heeft te maken met de samenwerking met twee buurgemeenten, Sliedrecht en Molenwaard. Deze gemeenten nemen op basis een overeenkomst een aanzienlijk deel (momenteel ongeveer 2,2 fte) van de BOA-capaciteit af. Binnen de gemeentegrenzen van Papendrecht wordt volgens de meest actuele gegevens ongeveer 1,8 fte aan BOA-capaciteit ingezet in het domein OOV. 2 fte zijn momenteel niet ingevuld, in afwachting van de toekomstige vraag vanuit buurgemeenten en de bijbehorende inrichting van de samenwerking met de partnergemeenten.

Tijdens interviews is de capaciteit en de mate waarin deze voldoet besproken. Ondanks het feit dat momenteel twee fte aan BOA-capaciteit niet is ingevuld wordt de beschikbare capaciteit voldoende geacht. Hoewel BOA's prioriteiten moeten stellen, schaaft dit volgens de gesprekspartners niet de doelstelling om naar bewoners toe het beeld in stand te houden dat toezichthouders indien nodig (kunnen) optreden. Ook bij de betrokken medewerkers op handhaving is men tevreden over de beschikbare capaciteit. Voor de juridische medewerker op de afdeling Publiekszaken geldt dat soms extra capaciteit moet worden ingezet vanuit het Juridisch Kenniscentrum Drechtsteden vanwege de juridische complexiteit van bepaalde vraagstukken. Dat gebeurt ook bij tijdelijk te hoge belasting in reguliere juridische werkzaamheden.

5.3.3. Beoordeling

De norm die voor dit onderwerp van toepassing is betreft de aansluiting van de beschikbare capaciteit op de gestelde prioriteiten. In paragraaf 4.4 is duidelijk geworden dat deze vraag moeilijk te beantwoorden is. Voor het domein OOV zijn verschillende documenten voorhanden waarin prioriteiten zijn vastgesteld die (ook) voor dit domein van toepassing zouden moeten zijn, maar er is geen expliciete uitleg gegeven over de relatie tussen deze documenten. Het is dus ook niet duidelijk voor welke prioriteiten de capaciteit precies voldoende zou moeten zijn.

De verdeling van de beschikbare capaciteit is niet gespecificeerd naar inhoudelijke thema's of prioriteiten. Er is een totale capaciteit voor toezichthouders en handhavers bekend gemaakt, maar welke inhoudelijke prioriteiten daarmee voldoende aandacht kunnen krijgen is niet duidelijk, ook omdat doelen ten aanzien van prioriteiten (m.u.v. die bij handhaving op de DHW) onvoldoende concreet zijn.

Gesprekspartners hebben tijdens interviews aangegeven dat de capaciteit voldoende is om eigen gestelde doelen (het afgeven van een signaal dat toezicht wordt gehouden en handhaving kan plaatsvinden) te behalen. Voor dit onderzoek wordt de capaciteit getoetst aan de mate waarin deze voldoet om gestelde prioriteiten daadwerkelijk door te vertalen in uitvoering. Afgaande op de breedte van de prioriteitsstelling in zowel het Handhavingsprogramma als in het uitvoeringskader 2016 bij het Integraal Veiligheidsplan, moet de inschatting worden gemaakt dat net als bij het fysieke domein de capaciteit onvoldoende is om aan de daarin vastgestelde prioriteitsstelling te voldoen.

De beschikbare capaciteit is voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren.

-

5.4 Werkwijze

5.4.1. Inleiding

De werkwijze bij de uitvoering van toezicht en handhaving is tijdens interviews aan de orde gesteld. In deze paragraaf zullen we aan de hand van de bevindingen uit die interviews de volgende deelvragen beantwoorden:

Hoe ziet de adequate signaleringsstructuur eruit?

Zijn de gestelde handhavingsprioriteiten leidend voor de uitvoering?

Hoe wordt omgegaan met handhavingsverzoeken van burgers?

Is er sprake van integrale handhaving in de praktijk?

De volgende normen worden getoetst:

- Handhavingsverzoeken van burgers worden altijd ingewilligd.
- Er is een adequate signaleringsstructuur.
- De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.
- Handhaving vindt in de praktijk integraal plaats.

5.4.2. Beschrijving

Signaleren

Zoals in paragraaf 3.4 is beschreven, is er een wisselwerking tussen toezichthouders in het fysieke domein en BOA's binnen het domein OOV. Wanneer zaken worden geconstateerd die van belang zijn voor de collega's die actief zijn binnen het andere domein, dan worden deze overgebracht zodat daarop geacteerd kan worden.

Ook buiten de gemeentelijke organisatie is een integrale aanpak van belang voor het opvangen van signalen. Zo vindt eens in de twee weken een overleg plaats tussen burgemeester, politie en brandweer, waarbij niet alleen strategische en tactische informatie wordt gedeeld, maar ook op uitvoering zaken aan de orde komen. Ook op de werkvloer is er sprake van samenwerking met o.a. de politie. BOA's werken nauw samen met (wijk)agenten en wisselen zo informatie uit met de politie.

In paragraaf 5.2 is al ingegaan op meldingen die door bewoners worden gedaan bij het meldpunt Veiligheid, Leefbaarheid en Onderhoud en bij de politie. Net als in het fysiek domein zijn deze meldingen van belang voor toezicht en handhaving. Normaal gesproken vindt binnen een week afhandeling van meldingen plaats en wordt deze teruggekoppeld naar de melder. Of dit daadwerkelijk gebeurt, is niet in het jaarverslag opgenomen.

Doorwerking van prioriteiten

In paragraaf 3.4.2 is al ingegaan op de doorwerking van prioriteiten uit het Handhavingsprogramma en de problemen die de hierin gemaakte keuzes veroorzaken in de uitvoering van dat programma. De prioriteitsstelling in twee niveaus en de consequenties daarvan zijn ook voor het domein OOV relevant. Ook de prioriteiten uit het Uitvoeringskader 2016 zijn zeer breed opgesteld en leggen daardoor niet echt de focus op thema's voor de uitvoeringspraktijk.

Uit interviews is gebleken dat deze zeer brede prioriteitsstelling ook een strategische keuze is geweest. Er spelen in Papendrecht geen zaken die qua overlast heel nadrukkelijk aandacht vragen. Met uitzondering van een aantal incidenten (bijvoorbeeld prostitutie en de 'Distelgroep') is het veiligheidsgevoel op orde binnen Papendrecht. BOA's hebben dan ook een verantwoordelijkheid t.a.v. algemene leefbaarheid. In die zin leven de gestelde prioriteiten minder sterk in de dagelijkse uitvoering van het toezicht en de handhaving in het domein.

Integraliteit

Zoals gezegd wordt samenwerking met ketenpartners in het veld gezocht om gezamenlijk doelstellingen te bereiken binnen het domein OOV. In het uitvoeringskader 2016 is bij grofweg de helft van de genoemde maatregelen sprake van een of meerdere ketenpartners die (mede) verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan.

5.4.3. Beoordeling

Bij vergelijking van de bevindingen met de opgestelde normen voor de werkwijze is de volgende beoordeling te maken.

De signaleringsstructuur (via externe en interne meldingen) die de gemeente hanteert functioneert naar behoren. Voor zover vastgesteld kon worden, zijn de meldingen van bewoners altijd afgehandeld. Het is niet duidelijk in hoeverre dit binnen de gestelde normtijd van een week gebeurt.

Meermaals heeft de rekenkamercommissie in dit rapport al aan de orde gesteld dat er onduidelijkheid heerst over de prioriteiten die voor het domein OOV van belang zijn. Ook is niet duidelijk welke prioriteiten gelden indien er verschillen zijn tussen de beleidssporen van het handhavingsprogramma en het integraal veiligheidsplan. Dat vraakt zich ook in de doorwerking van prioriteiten in de uitvoering van toezicht en handhaving. In de praktijk blijkt een pragmatische aanpak op basis van eigen inschatting van de betrokken ambtenaren leidend om het algemene doel van het zo groot mogelijk houden van de leefbaarheid te bereiken. In hoeverre de in de diverse beleidssporen vastgestelde prioriteiten doorwerking krijgen in deze pragmatische aanpak is niet hard te maken.

In paragraaf 3.4 is al geconstateerd dat de integraliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving de nodige aandacht heeft, maar dat deze veelal beperkt blijft tot het fysieke domein en het domein OOV.

Deze overwegingen leiden tot de volgende beoordelingen:

Handhavingsverzoeken van burgers worden altijd ingewilligd.	+
Er is een adequate signaleringsstructuur.	+
De vastgestelde toezicht- en handhavingsprioriteiten zijn in de praktijk leidend voor de uitvoering.	-
Handhaving vindt in de praktijk integraal plaats.	+/-

5.5 Handhavingscultuur

5.5.1. Inleiding

Aan de hand van twee kenmerken wordt de handhavingscultuur van de gemeente Papendrecht geschetst. Dit betreft in de eerste plaats de vraag of handhaving vooral ad hoc of eerder programmatisch plaatsvindt. Daarnaast komt de vraag aan de orde of de gemeente doorpakt of niet, wanneer een overtreding geconstateerd is.

5.5.2. Beschrijving

Net als bij het fysieke domein is ook in het domein OOV sprake van een ad hoc benadering bij toezicht in plaats van een programmatische. Uit interviews blijkt dat veelal wordt uitgegaan van het inschattingsvermogen en vakmanschap van de BOA's. Dit vakmanschap wordt geborgd door de opleidingen enerzijds en de mond-tot-mond overdracht van lokale uitgangspunten daarna, waarbij dat tweede aspect zou moeten zijn ingevuld binnen het beleid en de uitvoeringskaders. Problematisch hierbij is de eerdere constatering dat deze beleidsstukken praktisch geen richtlijnen opleveren voor de uitvoering van toezicht en handhaving.

Veel aandacht gaat uit naar preventief optreden door de gemeente. Dit vertaalt zich in vroegtijdige gesprekken met vergunningaanvragers bij bijvoorbeeld evenementen, maar ook

een aanpak waarbij BOA's in eerste instantie altijd zullen proberen om ongewenst gedrag één op één af te handelen met de overtreder. Dit gebeurt bij lichte overtredingen (bijvoorbeeld verkeerde plaatsing van een terrasafscheiding) veelal mondeling, waarbij wel afspraken worden gemaakt inclusief termijnen. Worden mondelinge afspraken niet nagekomen dan wordt alsnog een dossier opgebouwd, waarbij verder geëscaleerd kan worden naar eventuele bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen. Als het wat meer ernstige overtredingen betreft (bijvoorbeeld onreglementaire winkelopstelling op zondag) dan wordt overigens van een mondelinge waarschuwing ook een proces-verbaal opgemaakt en direct een waarschuwingsbrief gestuurd.

Er is geen overzicht beschikbaar van de handhavingszaken die in de afgelopen jaren zijn afgehandeld op het gebied van OOV. Vanwege het zeer lage aantal dossiers dat dit stadium bereikt en de nauwe betrokkenheid van alle relevante partijen bij deze dossiers, wordt een dergelijk overzicht nooit opgesteld. De vraag in hoeverre wordt doorgepakt op deze dossiers moet dus beantwoord worden aan de hand van bevindingen uit interviews en de casestudy's.

In een interview is verklaard dat op dossiers die eenmaal het handavingsstadium bereiken, altijd wordt doorgepakt totdat naleving is bewerkstelligd. Daarbij zouden ook passende tijdslijnen gehanteerd worden. Het beeld uit de dossiers bevestigt dat niet volledig.

- Het eerste dossier betreft een overtreding van de APV ten aanzien van vreugdevuren. Op dit dossier wordt volledig doorgepakt en is geen vertraging van dat proces geconstateerd.
- Een tweede dossier behandelt een illegale seksinrichting. Bij eerste constatering van deze overtreding wordt besloten geen verdere stappen in het handavingstraject te nemen, omdat wordt toegezegd dat door opzegging van een huurcontract de activiteiten gestaakt zullen worden. Twee maanden later signaleert de politie dat dit niet is gebeurd en wordt alsnog het handavingstraject hervat. Hier is dus sprake van vertraging in het proces vanwege een poging een pragmatische oplossing met de overtreurende partijen te vinden.
- In het derde dossier wordt door de politie een wietplantage gerapporteerd aan de burgemeester, maar duurt het vier maanden voordat een voornemen wordt uitgesproken het betreffende pand tijdelijk te sluiten. Uiteindelijk gaat er daarna nog 6 maanden overheen voordat het pand daadwerkelijk tijdelijk gesloten wordt. Als verklaring voor de vertraging wordt aangegeven dat het een juridisch zeer complex dossier betrof waar de gemeente nog geen ervaring mee had en waarvoor extern advies ingewonnen moest worden.
- Bij het vierde dossier is wel binnen normale termijnen werk gemaakt van het intrekken van een exploitatievergunning bij een strafrechtelijk veroordeelde vergunninghouder.

Het totaalbeeld uit deze vier ter beschikking gestelde dossiers is dat niet altijd snel is doorgepakt bij handhaving. In één geval is pas doorgepakt met de handhaving nadat de politie een nieuwe overtreding had gesignaleerd.

5.5.3. Beoordeling

Geconstateerd kan worden dat de handhaving ad hoc is ingestoken, in lijn met de bevindingen uit de analyse van de uitvoering voor het fysiek domein. Van doorwerking van in beleid gestelde prioriteiten in toezicht of handhaving is geen sprake; op basis van dagelijkse bevindingen wordt door toezichthouders afgewogen in welke gevallen actie wordt ondernomen.

Wanneer eenmaal het handavingsstadium is bereikt in een dossier volgt meestal, maar niet altijd, een strategie van doorpakken in het proces. Dat is althans het beeld op basis van bevindingen uit interviews en de ter beschikking gestelde dossiers voor de casestudy's.

Dit leidt tot de volgende typering:

	Gemeente pakt niet door	Gemeente pakt door
Handhaving vooral ad hoc	Effectiviteit minimaal	Effectiviteit gemiddeld
Handhaving programmatisch	Effectiviteit gemiddeld	Effectiviteit maximaal

Sturing

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is per domein beschreven hoe het beleid omtrent toezicht en handhaving is vormgegeven en hoe de uitvoering in de praktijk plaatsvindt. In dit hoofdstuk zal de rol van het college en de raad bij dit onderwerp worden behandeld. Hiervoor is op drie manieren informatie opgehaald. Ten eerste zijn twee interviews afgenomen met portefeuillehouders in het college van B&W. Als tweede onderzoeksactiviteit zijn alle 23 raadsleden benaderd voor het invullen van een digitale enquête. Deze is door 11 raadsleden ingevuld, waarmee de respons op 48% komt. Van deze 11 respondenten behoren 8 tot de coalitie (50% van het totaal aantal raadsleden van coalitiepartijen) en 3 tot de oppositiepartijen (42% van het totale aantal raadsleden van oppositiepartijen). De vragenlijst is terug te vinden in bijlage 3. Een aantal vragen gaat in op de specifieke situatie binnen één van de domeinen (fysieke leefomgeving of openbare orde en veiligheid) en is alleen voorgelegd als de respondent aan heeft gegeven hiervan op de hoogte te zijn. Van de 11 respondenten hebben 7 aangegeven op de hoogte te zijn van het fysieke domein en 6 dat ze op de hoogte zijn van het domein openbare orde en veiligheid.

Ten derde is een inventarisatie gemaakt van het aantal keren dat stukken zijn ingekomen bij de raad die met de onderwerpen te maken hebben en van het aantal keren dat toezicht en handhaving is besproken in de gemeenteraad.

In dit hoofdstuk wordt de sturing aan de hand van inhoudelijke thema's besproken. In paragraaf 6.2 worden de betrokkenheid van de raad bij het onderwerp toezicht en handhaving en de informatievoorziening aan de raad behandeld. Paragraaf 6.3 geeft de resultaten weer van de enquête onder de raadsleden.

6.2 Betrokkenheid van de raad

De gemeenteraad wordt op een aantal manieren bij het onderwerp toezicht en handhaving betrokken. Zo worden beleidsstukken zoals het Handhavingsprogramma en het Integraal Veiligheidsplan aan de raad voorgelegd en door de raad vastgesteld. Daarnaast worden uit-

werkingsdocumenten van deze beleidsstukken zoals uitvoeringskaders ter kennisgeving aan de raad voorgelegd.

Het college geeft aan dat de raad daarnaast ook incidenteel geïnformeerd kan worden over bepaalde casussen, indien het belang van die zaken daarom vraagt. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om zaken die in de publiciteit zijn gekomen. Indien nodig gebeurt dit vertrouwelijk.

In tabel 6.1 is een overzicht gegeven van de bij de raad ingekomen stukken in de periode 2015-2016 die enige relatie hebben met het onderwerp toezicht en handhaving. Opvallend is dat in 2015 slechts twee stukken zijn ingekomen, terwijl dat in 2016 acht stukken waren. De periode is te kort om van een trend te kunnen spreken.

TABEL 6.1. INGEKOMEN STUKKEN 2015-2016 OVER TOEZICHT EN HANDHAVING

22-1-2015	Beantwoording schriftelijke vragen De Rivierendriesprong nav stofonderzoek (door OZHZ)
9-4-2015	Jaarprogramma 2015 uitvoering milieutaken
3-3-2016	brief college betr. Jaarprogramma OZHZ
3-3-2016	Beantwoording ex art. 40 vragen OP over Rivierendriesprong
7-4-2016	College beantwoording ex art. 40 vragen PAB over volkstuinen Edelweisslaan
12-5-2016	College Jaarrapportage 2015 uitvoering milieutaken OZHZ
12-5-2016	Antwoorden ex art. 40 vragen OP kosten dossier Rivierendriesprong
29-8-2016	Begroting 2017 en jaarstukken 2015 OZHZ
15-9-2016	Antwoorden ex. art 40 vragen OP over burenoverlast
13-10-2016	Beantwoording ex art. 40 vragen OP over Rivierendriesprong

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de onderwerpen die op de agenda van de gemeenteraad hebben gestaan met betrekking tot toezicht en handhaving in 2015-2016. Het gaat in totaal om acht besproken punten in deze periode. Vragen zijn gesteld en beantwoord in commissievergaderingen; er was geen aanleiding voor een nadere bespreking in de raad. Op basis van die bevinding ontstaat het beeld dat er binnen de raad weinig discussie over het onderwerp is geweest in het recente verleden.

TABEL 6.2. TOEZICHT EN HANDHAVING OP DE RAADSAGENDA 2015-2016

18-6-2015	Voorstel en raadsbesluit tot het kennismaken van het Uitvoeringskader 2015, als uitwerking van het Integraal Veiligheidsplan Papendrecht 2012-2015
	Voorstel en raadsbesluit tot het verlengd vaststellen van het Handhavingsprogramma 2013-2014 voor de periode 2015-2016
17-11-2015	Wijzigingsbesluiten GR OZHZ en Veiligheidsregio ZHZ
3-3-2016	Voorstel en raadsbesluit vaststellen Integraal Veiligheidsplan 2016-2020 en kennismaken Uitvoeringskader 2016
16-6-2016	Voorstel en raadsbesluit vaststellen Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht
	Voorstel en raadsbesluit Jaarrekening 2015 en Ontwerpbegroting 2017 OZHZ
7-7-2016	Voorstel en raadsbesluit Concernbegroting 2017 en Jaarstukken 2015 Veiligheidsregio ZHZ en bekrachtigen uitgebrachte zienswijze
13-10-2016	Voorstel en raadsbesluit kennismaken concept Beleidsplan 2017-2020 Veiligheidsregio ZHZ en verzend conceptbrief

Daarnaast is er jaarlijks een ‘politie-ABZ’, waarin de politie op basis van onder meer trends en cijfers het onderwerp ‘veiligheid’ bespreekt met de raadscommissie.

6.3 Resultaten enquête

Uit de enquête blijkt dat raadsleden zich betrokken voelen bij het onderwerp ‘toezicht en handhaving’. Van de 11 respondenten geven 10 aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling dat toezicht en handhaving belangrijke politieke onderwerpen zijn. Hierbij moet een kanttekening geplaatst worden: het is goed mogelijk dat de 12 raadsleden die niet gereageerd hebben op de enquête het onderwerp minder van belang achtten.

De mate van betrokkenheid kan ook beïnvloed zijn door de mate waarin raadsleden zich geïnformeerd achten over het onderwerp. Hierover is een stelling voorgelegd in de enquête, waarbij een uitsplitsing is gemaakt tussen de twee domeinen. In tabel 6.3 zien we een overzicht van de reactie op deze stelling.

TABEL 6.3. STELLING: DE GEMEENTERAAD WORDT DOOR HET COLLEGE ADEQUAAT GEÏNFORMEERD OVER DE UITVOERING VAN HET TOEZICHTS- EN HANDHAVINGSBELEID.

	FYSIEKE DOMEIN	DOMEIN OOV
Helemaal mee eens	0	1
Mee eens	1	4
Niet mee eens	3	1
Helemaal niet mee eens	1	0
Weet niet/geen mening	1	0

Hier is een verschil te zien tussen de beide domeinen. De respondenten geven in meerderheid aan dat de informatievoorziening over uitvoering van toezicht en handhaving in het fysieke domein niet naar tevredenheid is. Gevraagd om een toelichting wordt gesteld dat de informatievoorziening beperkt (of niet bestaand) is en vooral reactief van aard (“de raad moet navraag doen”). Men lijkt meer tevreden over de informatievoorziening over toezicht en handhaving in het domein van openbare orde en veiligheid. De enige opmerking daar is dat de frequentie en diepgang beter zou kunnen.

In de vragenlijst zijn drie stellingen voorgelegd aan de raadsleden waarmee kan worden bekeken in hoeverre men zich kan vinden in het gekozen beleid en de gehanteerde strategieën.

Tabel 6.4 gaat over de instemming met de gekozen prioriteiten. Bij beide domeinen is een (kleine) meerderheid het eens met de gekozen prioriteiten. Bij het fysieke domein valt op dat in de gegeven toelichtingen steeds wordt gewezen op een te kleine nadruk op toezicht in de openbare ruimte (of het openbare groen).

TABEL 6.4. STELLING: DE GEMEENTE STELT DE JUISTE PRIORITEITEN BIJ TOEZICHT EN HANDHAVING.

	FYSIEKE DOMEIN	DOMEIN OOV
Helemaal mee eens	0	0
Mee eens	4	4
Niet mee eens	2	2
Helemaal niet mee eens	1	0
Weet niet/geen mening	0	0

Tabellen 6.5 en 6.6 geven de respons weer op twee stellingen die te maken hebben met de gehanteerde strategieën met betrekking tot toezicht en handhaving.

TABEL 6.5. STELLING: OVERTREDINGEN KUNNEN BETER VERHOLPEN WORDEN DOOR EEN INFORMELE AANPAK DAN DOOR SNEL OVER TE GAAN TOT FORMELE INSTRUMENTEN.

Helemaal mee eens	0
Mee eens	6
Niet mee eens	4
Helemaal niet mee eens	1
Weet niet/geen mening	0

Uit tabel 6.5 blijkt dat er een wisselend beeld is over de stelling dat een informele aanpak op basis van meedenken, praten en de tijd nemen beter werkt dan een formele aanpak op basis van officiële waarschuwingen, dwangsommen en boetes. Ongeveer de helft van de respondenten onderschrijft deze stelling, de andere helft niet. Uit de toelichting op de open vraag bij deze stelling blijkt wel dat er steun is voor een eerste fase met een informele aanpak, maar dat raadsleden ook vooral belang hechten aan doorpakken indien gedrag niet (snel genoeg) bijgesteld wordt. Dat is in lijn met het beleidsmatige uitgangspunt dat doorpakken in het handhavingsstadium essentieel is. De uitvoeringspraktijk is anders, zoals bleek uit de hoofdstukken 3 en 5.

TABEL 6.6. STELLING: IN ONZE GEMEENTE KAN TOEZICHT EN HANDHAVING BETER PRAGMATISCH WORDEN INGEVULD DAN OP BASIS VAN TE VOREN VASTGESTELDE PRIORITEITEN.

Helemaal mee eens	0
Mee eens	3
Niet mee eens	6
Helemaal niet mee eens	1
Weet niet/geen mening	1

Tabel 6.6 laat zien dat raadsleden in meerderheid niet zitten te wachten op een pragmatische aanpak. Uit de toelichtingen blijkt dat raadsleden zich zorgen maken over de betrouwbaarheid van de gemeente, zeker wanneer pragmatisme mogelijk tot willekeur kan leiden en de uitvoering minder goed te controleren zou worden. Dit is dus eveneens niet in lijn met de toezichts- en handhavingspraktijk zoals we dat in voorgaande hoofdstukken hebben geschetst en waaruit bleek dat er sprake is van een pragmatische en weinig programmatische uitvoering.

6.4 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad met betrekking tot (de uitvoering van) het toezichts- en handhavingsbeleid beperkt is. Weliswaar heeft de raad beleidsstukken zoals het Handhavingsprogramma en het Integraal Veiligheidsplan vastgesteld, waarmee strikt formeel wordt voldaan aan de kaderstellende rol van de raad. De inhoud van het toezichts- en handhavingsbeleid is echter niet adequaat, zoals uit de vorige hoofdstukken bleek. Dat is ook de raad aan te rekenen. Incidenteel komen concrete casus en incidenten in de raad aan de orde, maar over de uitvoering van het beleid in algemene zin wordt de raad niet of nauwelijks geïnformeerd. Er vindt geen verantwoording plaats over prestaties en resultaten. De raad vraagt hier echter ook niet specifiek om, dus in zoverre is er geen groot gat tussen de verstrekte informatie en de informatie waaraan de raad expliciet behoefte blijkt te hebben.

De gemeenteraad stelt inhoudelijke en financiële kaders voor het toezicht- en handhavingsbeleid.	+/-
Er wordt verantwoording aan de gemeenteraad afgelegd over de inzet van middelen, prestaties en resultaten met betrekking tot de uitvoering van toezicht en handhaving.	-
Het college verstrekt adequate (tijdig, juist, toegankelijk en begrijpelijk) informatie aan de raad over de uitvoering van dit beleid die voldoet aan de behoefte van de raad.	-
De raad controleert de uitvoering van het beleid.	-

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Met dit rekenkameronderzoek is beoogd het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Papendrecht en de uitvoering daarvan te beschrijven en te beoordelen. Deze beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van een normenkader. Deze normen zijn voor een groot deel ontleend aan de Big Eight: dit is een cyclus van zeven verschillende samenhangende processtappen die, mits ze consequent worden uitgevoerd, moeten leiden tot een adequaat niveau van handhaving. Tevens is de betrokkenheid van de raad, met name in zijn kaderstellende en controlerende rol, een onderzoeksthema geweest.

De rekenkamercommissie heeft bij de afbakening van het onderzoeksthema een onderscheid gemaakt tussen de volgende drie toezichtdomeinen:

- fysieke leefomgeving, onder meer bouw- en woningtoezicht en milieutoezicht;
- openbare orde en veiligheid, zoals toezicht op APV-bepalingen en Drank- en Horecawet;
- sociaal domein, zoals toezicht op kinderopvang, leerplicht en sociale zekerheidsregelingen.

Het sociaal domein is niet als afzonderlijk toezichtdomein onderzocht omdat dit is ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. In de volgende paragraaf worden de conclusies voor toezicht binnen de fysieke leefomgeving gepresenteerd en antwoord gegeven op de deelvragen. Vervolgens bevat paragraaf 7.3 de conclusies en beantwoording van de deelvragen ten aanzien van toezicht binnen het domein openbare orde en veiligheid. In de slotbeschouwing wordt ingegaan op het gemeentebrede, overkoepelende beeld van toezicht en handhaving en de betrokkenheid van de raad. Deze paragraaf bevat eveneens de aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

7.2 Fysieke leefomgeving

7.2.1. **Beleid**

Hoofdstuk 2 bevat de beschrijving en beoordeling van het toezicht- en handhavingsbeleid binnen de fysieke leefomgeving. Het toezicht- en handhavingsbeleid van de gemeente Papendrecht is neergelegd in het Handhavingsprogramma 2013-2014 dat door een verlengde

vaststelling ook geldt voor de jaren 2015 en 2016. Voor het overige beschikt de gemeente niet over beleidsdocumenten. De wettelijk vereiste jaarlijkse uitvoeringsprogramma's ontbreken. Evenmin zijn er jaarverslagen of andere verantwoordings- of monitoringsrapportages. De rekenkamercommissie concludeert dat de beleidscyclus (als onderdeel van de Big Eight) niet sluitend is; er ontbreken diverse documenten. De gemeente formuleert meerjarige beleidsuitgangspunten en -doelstellingen, maar dit beleid wordt niet nader uitgewerkt in uitvoeringsprogramma noch tussentijds gemonitord of geëvalueerd, bijvoorbeeld om te beoordelen of het beleid en de daarin gestelde prioriteiten nog actueel zijn of dat zich tussentijds nieuwe ontwikkelingen hebben voorgedaan die een beleidswijziging noodzakelijk maken. De rekenkamercommissie constateert dat het Handhavingsprogramma 2013-2014 wel rekening houdt met de destijds actuele ontwikkelingen.

In het Handhavingsprogramma staan vier doelstellingen geformuleerd: uniform beleid, draagvlak handhaving, programmatische handhaving en prioriteiten stellen. Geconstateerd is dat deze doelstellingen procesgericht zijn en in de randvoorwaardelijke sfeer liggen voor het uitvoeren van beleid. Zij geven aan welke (maatschappelijke) resultaten het gemeentebestuur beoogt te bereiken met het uitvoeren van toezicht en handhaving. Naar het oordeel van de rekenkamercommissie zijn de doelstellingen slecht uitgewerkt en erg abstract en hierdoor slecht meetbaar. Bovendien ligt aan de keuze van de doelstellingen geen lokale probleemanalyse ten grondslag.

Uit de bestudering van het Handhavingsprogramma en de interviews is gebleken dat het gemeentebestuur de noodzaak van het stellen van prioriteiten inziet. Bij het stellen van prioriteiten is gebruik gemaakt van een risicoanalyse. Per handhavingstaak is het mogelijke negatieve effect berekend. De effecten zijn fysieke veiligheid, kwaliteit van het sociaal-maatschappelijk leven, financieel-economische schade, verlies van of schade aan natuurschoon, schade aan de (volks)gezondheid en schade aan het bestuurlijk imago/ stemmenverlies/ bestuurlijk belang. Het valt op dat deze effecten ten opzichte van elkaar even zwaar wegen: een maximale score op fysieke veiligheid wordt toegekend wanneer een overtreding zou kunnen leiden tot de dood van een enkeling of ernstig letsel bij velen, terwijl een groot bestuurlijk belang op hetzelfde aantal punten kan rekenen. Het is de vraag of dergelijke effecten even zwaar zouden moeten wegen.

De gemeente heeft 33 handhavingstaken aangewezen als bovennormale prioriteit en 49 taken als normale. Deze prioriteiten zijn naar het oordeel van de rekenkamercommissie voldoende specifiek en concreet. Het is opmerkelijk dat er slechts twee categorieën (bovennormaal en normaal) bestaan; als er bovennormale prioriteiten zijn dan veronderstelt dat dat er ook benedennormale prioriteiten zouden moeten zijn. Hierdoor hebben de prioriteitscategorieën ten opzichte van elkaar onvoldoende onderscheidend vermogen. Op basis van de toelichting in het Handhavingsprogramma is voor de commissie niet duidelijk en inzichtelijk hoe de uitgevoerde risicoanalyse haar vertaalslag heeft gekregen in de geformuleerde boven normale en normale prioriteiten.

Duidelijk werd dat het beleidsplan enkele algemene uitgangspunten bevat over de verschillende stappen in het toezichtproces. Dit kan opgevat worden als een beperkte en weinig concrete uitwerking van de toezichtstrategie. Het beleid geeft geen inzicht in de sanctie- of interventiestrategie.

Voor wat betreft de integraliteit van beleid is te concluderen dat in het beleidsplan de gemeente zich bewust blijkt te zijn van de noodzaak van afstemming tussen de verschillende afdelingen die verantwoordelijk zijn voor verschillende handhavingstaken. Het sociaal do-

mein wordt hierbij niet meegenomen. Het is onduidelijk tot welke resultaten deze taakuitvoering moet leiden en wat verwacht mag worden van de interne en externe samenwerking en afstemming. Er zijn daarnaast geen duidelijke doelstellingen die beoogd worden met een integrale werkwijze.

7.2.2. Uitvoering

In hoofdstuk 3 is de uitvoering van toezicht en handhaving in de praktijk beoordeeld en beschreven. Uit bestudering van de aanwezige gegevens over *handhavingsacties* in 2015 en 2016 bleek dat bij 76 zaken, waarbij een overtreding is geconstateerd, nog geen handhavingsacties zijn ingezet. Het bevreemdt de commissie dat onder deze zaken zich ook overtredingen bevinden die een bovennormale prioriteit kennen en dat 47 overtredingen die in 2015 zijn geconstateerd nog geen vervolgactie hebben gekregen. De commissie wijst erop dat voor het bestuur een beginselplicht tot handhaving bestaat, waardoor geconstateerde overtredingen in beginsel gehandhaafd dienen te worden. Zaken, ook met bovennormale prioriteit, blijven naar de opvatting van de commissie relatief lang liggen.

Bij toezicht en handhaving moeten prioriteiten worden gesteld om de beschikbare toezichts- en handhavingscapaciteit efficiënt en effectief in te zetten, omdat alles handhaven niet mogelijk is. In het Handhavingsprogramma worden nauwelijks keuzes gemaakt in de prioriteitsstelling. Nu dergelijke prioriteiten niet of nauwelijks zijn gesteld (niets heeft immers een expliciete lage prioriteit) betekent dat de beschikbare capaciteit onvoldoende is.

De signaleringsstructuur, door middel van een piepsysteem (meldingen en handhavingsverzoeken) en eigen inspecties, werkt naar behoren. Handhavingsverzoeken worden altijd opgepakt. Wel vindt de commissie het een gemis dat er geen thematische controles gehouden worden, zodat meer zicht wordt verkregen op de naleving van risicovolle activiteiten.

De gemeente zet er bij geconstateerde overtredingen sterk op in om mee te denken, onder meer door een informele aanpak zoals gesprekken en het stellen van zeer ruime hersteltermijnen. Dit kost veel ambtelijke tijd en energie. De rekenkamercommissie heeft de handhavingscultuur gekarakteriseerd als niet snel doorpakken en veel ad hoc handelen. Dit zet de effectiviteit en geloofwaardigheid van het handhavend optreden onder druk. De rekenkamercommissie ziet een spanning tussen dit beeld en de uitgangspunten in het beleid. Op papier, in het beleid, voelt de handhavingscultuur 'harder' aan met een nadruk op streng aanpakken, maar de rekenkamercommissie ziet dat in de praktijk niet terug.

7.3 Openbare orde en veiligheid

7.3.1. Beleid

Hoofdstuk 4 beschrijft het toezicht- en handhavingsbeleid binnen het domein openbare orde en veiligheid (OOV) en de beoordeling daarvan op basis van het normenkader. Een voorname constatering ten aanzien van dit beleid is dat er voor het domein OOV twee parallelle en deels overlappende beleidsprocessen lijken te zijn waarvan de samenhang niet duidelijk is. De documenten waarin het beleid is vastgelegd (het Handhavingsprogramma 2013-2014 enerzijds en het Integraal Veiligheidsplan 2016-2020 (IVP) met Uitvoeringskader 2016 anderzijds) verwijzen niet naar elkaar, terwijl er wel sprake is van overlap van de activiteiten die worden beschreven. Het is onduidelijk welk document leidend is. Het feit dat het Handhavingsprogramma in elk geval deels activiteiten behandelt die in het domein OOV vallen impliceert hoe dan ook dat in paragraaf 7.2 beschreven bezwaren bij dit programma ook

hier van toepassing zijn. Wel kan worden geconcludeerd dat het beleid in elk geval is vastgesteld en aangepast wordt aan nieuwe ontwikkelingen.

Inhoudelijk is het beleid in het Integraal Veiligheidsplan 2016-2020 en uitvoeringskader sprake van onvoldoende expliciete en helder geformuleerde doelstellingen. Op basis van de in het uitvoeringskader benoemde prioriteiten zijn impliciet doelstellingen te onderscheiden, maar het is niet duidelijk hoe een eventuele onderliggende probleemanalyse is uitgevoerd om tot deze doelstellingen te komen. De prioriteitsstelling is bovendien onvoldoende scherp: er is sprake van in totaal 15 prioriteiten binnen 5 veiligheidsvelden in het domein OOV, waarvan een aantal ook bijzonder breed geformuleerd is. Het afdelingsplan, dat een praktische uitwerking van het beleid zou moeten zijn, biedt geen soelaas. Hierin worden enkele prioriteiten genoemd zonder duidelijke onderbouwing of aansluiting op andere beleidsdocumenten. Het college is overigens voornemens om op korte termijn wel tot een betere uitwerking van prioriteiten te komen, die als basis kan dienen voor de uitwerking van de benodigde capaciteit op dit gebied.

Ten aanzien van te volgen strategieën op het gebied van toezicht en handhaving, sancties en interventies beschrijft het Integraal Veiligheidsplan 2016-2020 alleen het uitgangspunt dat het noodzakelijk is samen op te trekken met andere partijen. Uit interviews met medewerkers en bestuurders blijkt daarnaast dat de voorkeur wordt gegeven aan een aanpak op basis van preventie boven een aanpak op basis van repressie. Wel zou doorgepakkt moeten worden wanneer eenmaal het handhavingsstadium is bereikt. Hoewel er wel sprake van enige strategie moet geconcludeerd worden dat deze niet goed vastgelegd en onvoldoende specifiek en concreet is.

Het beleid kent in zoverre integraliteit dat het belang van gezamenlijk optrekken met partijen in het veld wordt onderstreept. Toch ontbreken ook in de beleidsdocumenten concrete beschrijvingen van kaders en doelstellingen ten aanzien van de integrale aanpak. Datzelfde geldt voor interne afstemming van beleid tussen de domeinen fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid.

Beleid zou geëvalueerd moeten worden en op basis van ervaringen in het verleden zou het beleid voor de toekomst (mede) vorm moeten worden gegeven. In het Integraal Veiligheidsplan 2016-2020 is hier aandacht aan geschonken in de vorm van een beschrijving van een planning en control-cyclus. Op basis van de huidige beleidsstukken is niet terug te vinden dat deze cyclus vooralsnog is gevolgd. Er is eerder sprake van een summier terugblik op de voorgaande periode dan dat er daadwerkelijk een evaluatie van het beleid en de gevolgen ervan wordt uitgevoerd.

7.3.2. Uitvoering

De uitvoering van toezicht en handhaving in het domein OOV is in hoofdstuk 5 beschreven. In dit domein is geen overzicht van de handhavingsacties en tot welk stadium deze zijn gevorderd. Dit wordt tijdens interviews verklaard door het kleine aantal gevallen waarin handhaving nodig is. Bovendien worden dergelijke casussen zowel ambtelijk als bestuurlijk nauwgezet gevolgd, waardoor managementrapportage minder nodig is.

De voor toezicht en handhaving beschikbare capaciteit is onvoldoende. Dit komt vooral omdat prioriteiten in diverse beleidsstukken zeer breed ingestoken zijn en er weinig keuzes zijn gemaakt over waar geen of lage prioriteit aan wordt toegekend. Daarmee zou in feite op de naleving van alle regelgeving moeten worden toegezien door de gemeente en vervolgens bij

elk overtreding handhavingsacties moeten worden ondernomen. Daartoe ontbreekt de capaciteit.

De signaleringsstructuur is ook binnen het domein OOV op orde en daardoor lukt het onder andere om gehoor te geven aan alle handhavingsverzoeken van burgers. Ten aanzien van de werkwijze moet echter ook worden geconstateerd dat de beleidsmatige prioriteitsstelling nauwelijks richtinggevend is voor de werkwijze van de toezichthouders. Van integraal werken in de praktijk is in zoverre sprake dat er afstemming is tussen toezichthouders in het fysieke domein en in het domein OOV, maar dat het sociaal domein in veel mindere mate deelneemt aan deze afstemming van werkzaamheden.

De handhavingscultuur kan worden beschreven als een die is gestoeld op een ad hoc aanpak: door het ontbreken van heldere keuzes in het beleid is ook hier een programmatische aanpak moeilijk haalbaar. Ten aanzien van het doorzetten van handhavingstrajecten kan worden geconstateerd dat de beleidslijn wordt aangehouden dat altijd wordt doorgepakt bij het bestrijden van overtredingen als eenmaal het stadium van bestuursrechtelijke handhaving is bereikt. In de bestudeerde casestudy's is geconstateerd dat dit in het recente verleden niet in alle gevallen is gebeurd.

7.4 Slotconclusie

Het totaalbeeld is niet positief. De gemeente heeft in de beleidsvorming en uitvoering ten aanzien van toezicht en handhaving gekozen voor een pragmatische aanpak, waarbij een concrete inrichting van de processen aan de hand van heldere doelstellingen en prioriteiten in de afgelopen tijd niet aan de orde is geweest. De beleidsplannen zijn deels verouderd, de structuur van het beleidvormingsproces van doelstellingen via prioriteiten naar uitvoeringskaders is niet helder en verschillende beleidssporen lopen (voor wat betreft openbare orde en veiligheid) door elkaar en sluiten niet op elkaar aan. Als gevolg hiervan is de prioriteitstelling onvoldoende concreet en zijn er geen heldere keuzes gemaakt over welke onderwerpen echt belangrijk zijn en welke niet of minder belangrijk.

Dit heeft ook zijn doorwerking in de uitvoering: het is bijvoorbeeld niet goed mogelijk om met de huidige capaciteit voor toezicht en handhaving het beleid en de prioriteiten die daarin gesteld worden uit te voeren. De uitvoering vindt niet programmatisch plaats. Dat kan pragmatisch worden genoemd maar evengoed willekeurig. Op uitvoerend niveau is het roeien met de riemen die men bestuurlijk aangereikt krijgt. In dit geval zijn die riemen kort en dun, want het beleid is niet goed op orde en er worden door de raad en het college geen of onduidelijke prioriteiten gesteld. De toezichthouders en handhavers kunnen niet anders doen dan wat ze doen, namelijk er het beste van proberen te maken en op basis van hun eigen inschattingen pragmatische keuzes maken.

7.5 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

1. Bepaal de beleidsmatige uitgangspunten en de prioriteiten van het toezichts- en handhavingsbeleid.

Aanbevelingen voor het college:

1. Zorg voor een sluitende beleidscyclus: stel jaarlijks uitvoeringsprogramma's op en monitor het beleid eveneens (met een jaarverslag);
2. Formuleer in het beleid duidelijk, concrete doelstellingen waaruit naar voren komt welke ambities het gemeentebestuur zichzelf stelt met toezicht en handhaving. Deze doelstellingen dienen tevens beoordeeld te worden in de beleidsevaluaties;
3. Voer het beleid conform de uitgangspunten uit;
4. Indien er verschillende beleidssporen bestaan voor verschillende domeinen (of onderdelen daarvan) laat deze op een inzichtelijke wijze op elkaar aansluiten. Documenten dienen waar relevant naar elkaar te verwijzen;
5. Stel duidelijk prioriteiten (aan de hand van drie of vijf categorieën). Geef hierbij ook aan bij welke thema's geen prioriteiten ligt en welke activiteiten uitgevoerd zullen worden bij bepaalde categorieën;
6. Zorg ervoor dat de gestelde prioriteiten en daarvoor benodigde uren/-formatie in overeenstemming zijn met het toegekende aantal uren/ formatie.

8 Bestuurlijk reactie van het college

Per brief gedateerd 23 mei 2017 stuurde het college de volgende bestuurlijke reactie aan de voorzitter van de Rekenkamercommissie:

"

Geachte voorzitter,

Wij danken u voor uw onderzoek en concept-rapportage inzake het toezicht op en de handhaving van de fysieke leefomgeving en openbare orde en veiligheid in Papendrecht, getiteld: Toezicht en handhaving in Papendrecht. Ten behoeve van het zogeheten bestuurlijke hoor en wederhoor, berichten wij u als volgt:

Wij onderkennen de conclusies van uw onderzoek. Er zijn, met name op een sluitende beleidscyclus (doelstellingen, prioriteiten en planning en control), verbeteringen door te voeren. Wij nemen de door u genoemde conclusies en aanbevelingen dan ook over.

Er zijn inmiddels al een aantal acties ingezet. Zo is het onderdeel handhaving losgemaakt van de afdeling Publiekszaken en is een team Veiligheid, Toezicht en Handhaving opgezet. Dit om gericht, maar vooral ook integraler te werken. Met onze samenwerkingspartners wordt momenteel gewerkt aan een risico- en probleemanalyse. Op basis daarvan kan met de raad beleidsmatige uitgangspunten, doelstellingen en prioriteiten worden bepaald. Hierbij moet de uitvoeringscapaciteit in overeenstemming worden gebracht met het ambitieniveau en er wordt een interventie en sanctiestrategie bepaald. Dit wordt vertaald in het handhavingsbeleid fysieke leefomgeving en OOV (2018-2022) dat wij eind 2017 aan de raad aanbieden.

Tevens wordt eind 2017 het jaarprogramma 2018 opgesteld. Het jaarprogramma vertaald de gestelde prioriteiten en doelstellingen naar concrete activiteiten, die richtinggevend zijn voor toezichthouders en andere uitvoerenden. Er worden werkprocessen en protocollen uitgewerkt en de resultaten worden gemonitord. Eind 2018 analyseren wij of de gestelde doelen zijn behaald en wordt een jaarplan gemaakt voor 2019.

Wij realiseren ons dat er de komende periode nog veel moet gebeuren. Wij zullen de raad periodiek informeren over de vorderingen en de resultaten en gaan graag in overleg over de beleidsmatige uitgangspunten en de prioriteiten van het toezichts- en handhavingsbeleid.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouder van Papendrecht,
de secretaris, de burgemeester,

R. van Netten

A.J. Moerkerke"

9 Nawoord

Met belangstelling heeft de Rekenkamercommissie Papendrecht kennis mogen nemen van de bestuurlijke reactie van het college. Wij zijn verheugd met het feit dat het college enerzijds de gesignaleerde knelpunten herkent en onderkent en anderzijds dat het college aan geeft met de aanbevelingen en het ondervangen van de knelpunten aan de slag te gaan.

Bijlage 1: deelvragen

Deelvragen
<i>Beleid</i>
1. Welk beleid heeft de gemeente Papendrecht vastgesteld als het gaat om toezicht en handhaving in de onderscheiden domeinen?
2. Welke prioriteiten zijn gesteld?
3. Is het beleid actueel en aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld het sociaal domein, de Omgevingswet, Drank- en Horecawet, Wet VTH, et cetera?
4. Is het beleid integraal?
5. Is het beleid specifiek en concreet?
6. Wordt het beleid periodiek uitgewerkt in uitvoeringsplannen?
7. Voldoet het beleid aan de kwaliteitscriteria? Worden verschillende strategieën onderscheiden en omschreven?
8. Wordt het beleid en de uitvoering daarvan regelmatig geëvalueerd?
<i>Uitvoering en organisatorische invulling</i>
9. Hoeveel capaciteit (fte) is er beschikbaar voor toezicht en handhaving?
10. Hoe zijn toezicht en handhaving organisatorisch ingebed binnen de organisatie?
11. Is er sprake van integrale handhaving in de praktijk?
12. Hoe ziet de adequate signaleringsstructuur eruit?
13. Is de beschikbare capaciteit voldoende om de gestelde prioriteiten uit te voeren?
14. Welke toezicht- en handhavingsacties zijn er sinds 2015 verricht?
15. Hoe is de (ambtelijke en bestuurlijke) handhavingscultuur binnen de gemeente te karakteriseren?
16. Legt de gemeente bij de uitvoering van toezicht en handhaving nadruk op preventie of op repressie?
17. Zijn de gestelde handhavingsprioriteiten in de praktijk leidend voor de uitvoering?
18. Hoe wordt omgegaan met handhavingsverzoeken van burgers?
19. Welke knelpunten worden in de uitvoering ervaren?
<i>Rol van de raad/ sturing</i>
20. Welke kaders heeft de raad gesteld als het gaat om toezicht en handhaving?
21. Welke informatie krijgt de raad van het college over de (uitvoering van) toezicht en handhaving?
22. Was deze informatie tijdig en juist, beantwoordde het aan de behoefte cq vraag en was de informatie toegankelijk en begrijpelijk?
23. Op welke wijze heeft de raad zijn controlerende rol ingevuld?

Bijlage 2: geïnterviewden

L. Alderliesten	medewerker handhaving (Openbare ruimte, APV)
M. Barendregt	medewerker handhaving (APV, vergunningverlening)
H. Blaauw	afdelingsmanager Publiekszaken (interim, 01-01 tot 31-12-16)
J.W. ter Horst	toezichthouder
C. Koppenol	wethouder
N. op de Laak	afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling
M. Malicki	juridisch adviseur (Burgerzaken, APV, bijzondere wetten)
A.J. Moerkerke	burgemeester
P. Naeije	afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling
W. van Zuilen	juridisch adviseur vergunningverlening en handhaving

Bijlage 3: Digitale enquête

Onderzoeksthema 3 betreft de rol van de raad. Het was de bedoeling om in twee groeps gesprekken met de raad de sturing van de gemeenteraad op het gebied van toezicht en handhaving het fysieke en veiligheidsdomein te bespreken. Hiervoor bleek echter onvoldoende animo bij raadsleden. Pro Facto heeft voorgesteld in plaats daarvan een korte digitale enquête uit te zetten onder raadsleden. Ze zullen hiervoor individueel worden uitgenodigd via een e-mail waarin de enquête wordt toegelicht en die een unieke toegangscode bevat. Raadsleden die zich bezig houden met beide domeinen wordt gevraagd de vragenlijst zowel in te vullen voor het veiligheids- als voor het fysieke domein. Deelname is anoniem, er zal niet op personen herleidbaar gerapporteerd worden.

Concept-vragenlijst

1. Ik vul deze enquête in voor het domein:
 - a. Fysieke leefomgeving
 - b. Openbare orde en veiligheid
 - c. Beide
2. Stelling: Voor mij als raadslid zijn toezicht en handhaving belangrijke politieke onderwerpen.
 - a. Helemaal mee eens
 - b. Mee eens
 - c. Niet mee eens
 - d. Helemaal niet mee eens
 - e. Weet niet / geen mening
3. Stelling: De gemeente stelt de juiste prioriteiten bij toezicht en handhaving.
 - a. Helemaal mee eens
 - b. Mee eens
 - c. Niet mee eens
 - d. Helemaal niet mee eens
 - e. Weet niet / geen mening
4. Indien niet (helemaal) mee eens: waarom niet?
5. Stelling: de gemeenteraad wordt het college adequaat geïnformeerd wordt over de uitvoering van het toezichts- en handhavingsbeleid.
 - a. Helemaal mee eens
 - b. Mee eens
 - c. Niet mee eens
 - d. Helemaal niet mee eens
 - e. Weet niet / geen mening
6. Indien niet (helemaal) mee eens: waarom niet?

7. Stellingen: Overtredingen kunnen beter verholpen worden door een informele aanpak (meedenken, praten, de tijd nemen) dan door snel over te gaan tot formele instrumenten (waarschuwingen, dwangsommen, boetes).
 - a. Helemaal mee eens
 - b. Mee eens
 - c. Niet mee eens
 - d. Helemaal niet mee eens
 - e. Weet niet / geen mening

8. Kunt u uw antwoord toelichten?

9. Stelling: In onze gemeente kan toezicht en handhaving beter pragmatisch worden ingevuld dan op basis van te voren vastgestelde prioriteiten.
 - a. Helemaal mee eens
 - b. Mee eens
 - c. Niet mee eens
 - d. Helemaal niet mee eens
 - e. Weet niet / geen mening

10. Ruimte voor aanvullende opmerkingen:
...