

## Raadsbesluit

Nummer 081

Genomen op 18-12-2013

## Behandelschema

B&W	22-10-2013
Commissie	04-12-2013
Raad	18-12-2013

## Programma/paragraaf

1 Algemeen bestuur, openbare orde & veiligheid	
Portefeuillehouder	F.C. Giskes
Team	Dienstverlening

## Bijlagen

Ter inzage op <a href="http://www.ibabs.eu">www.ibabs.eu</a> > IBabs Login > Site: Texel, Emailadres: burger, Wachtwoord: burger
1. Rapport Rekenkamercommissie

## Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie Handhavingsbeleid

Inhoudelijke reactie op het uitgebrachte onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie met betrekking tot het Handhavingsbeleid.

De raad van de gemeente Texel:

gelezen het advies van burgemeester en wethouders;

Gelet op

- het gestelde in de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht;
- Hoofdstuk 7 van het Besluit Omgevingsrecht;
- het uitgebrachte rapport van de Rekenkamercommissie;

gehoord de raadscommissie van 3 december 2013;

Overwegende

- dat de rekenkamercommissie in opdracht van de gemeenteraad een onderzoek heeft gedaan naar het handhavingsbeleid bij de gemeente Texel;
- dat de rekenkamercommissie in haar rapport 15 aanbevelingen heeft gedaan;
- er aan 4 van deze aanbevelingen prioriteit dient te worden gegeven;

Besluit

conform de aanbevelingen van de rekenkamercommissie:

1. Dat het wenselijk is dat de gemeenteraad door middel van een "wensen en bedenkingen procedure" (meer) betrokken wordt bij de tot stand koming van het Jaarlijkse Uitvoeringsprogramma.
2. De overige 3 aanbevelingen waaraan prioriteit dient te worden gegeven over te nemen.
3. De overige 11 aanbevelingen uit het onderzoeksrapport -voor zover nog actueel en/of relevant over te nemen.

Besloten/vastgesteld in de openbare vergadering van 18-12-2013,

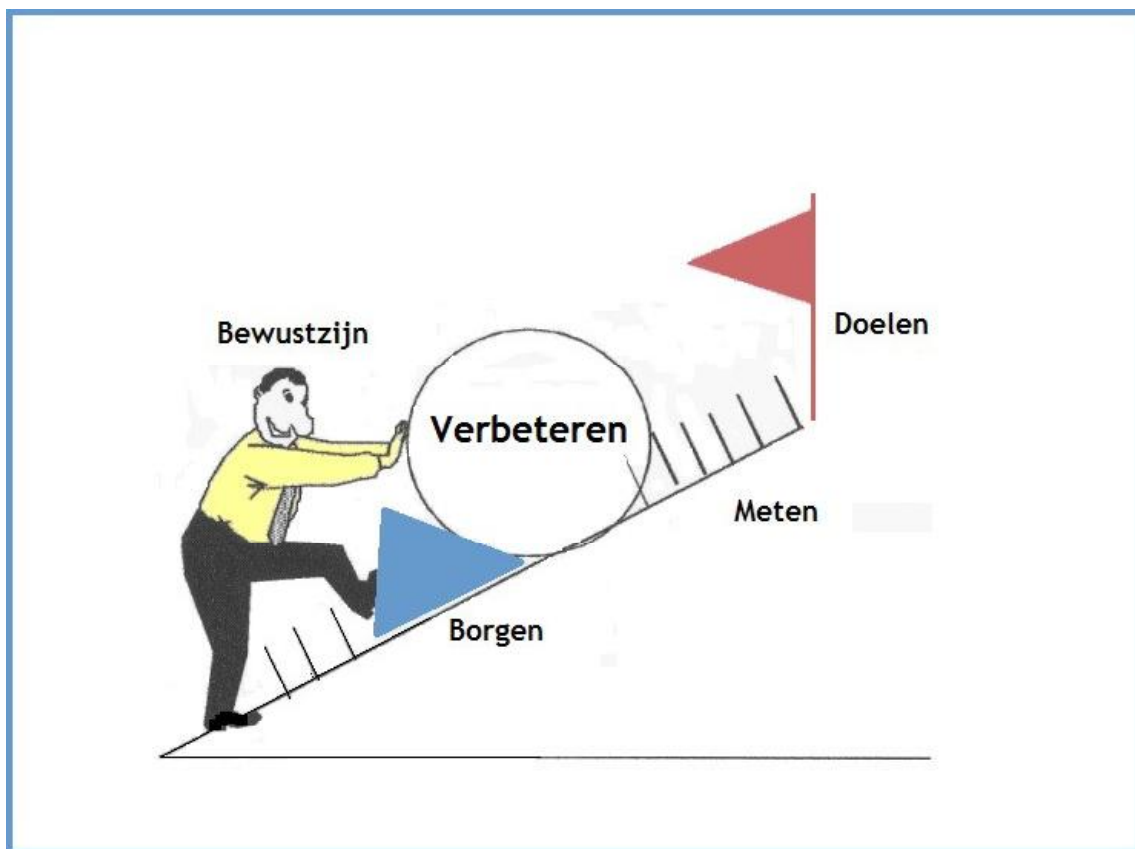
De griffier,

De voorzitter,

# Rekenkamercommissie gemeente Texel

---

## Helder, Haalbaar, Handhaven



Onderzoeksrapport handhavingsbeleid in de gemeente Texel



## Inhoudsopgave

Inleiding .....	5
Doelstelling .....	7
Vraagstelling .....	7
Afbakening .....	7
Plan van aanpak.....	7
Sterke Punten .....	9
Zwakke Punten .....	10
Uitdagingen .....	11
Bedreigingen.....	12
Beantwoording Deelvragen .....	13
Analyse- en verbeterplan Team Toezicht 2009 .....	14
Ten slotte .....	15
Conclusies & aanbevelingen.....	17
Bijlage I    Vergelijking uren Jaarverslag en uitvoeringsprogramma 2012 .....	19
Bijlage II    Verbeterpunten volgens Analyse en Verbeterplan Team Toezicht april 2009 .....	21
Bijlage III    Citaten .....	25
Bijlage IV    Uitgevoerde Evaluaties.....	29





## Inleiding

---

### Handhaving, Onderschat en belangrijk

In overleg met de gemeenteraad van Texel heeft de RKC (rekenkamercommissie) een onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente omgaat met de aspecten handhaven en toezicht. De reden hiervoor is de hoeveelheid handhavingvraagstukken die de raad bereiken. De RKC heeft dit onderzoek graag opgepakt omdat handhaving een van de meest complexe en ook gevoelige bestuurlijke vraagstukken is.

### Wat verstaan wij onder handhaving en toezicht?

Handhaving kunnen wij in brede zin opvatten als “doen naleven”. Dit omvat zowel preventieve maatregelen zoals voorlichting en subsidies als repressieve maatregelen zoals bestuursdwang en strafrechtelijk optreden. In spreektaal bedoelen wij met de term handhaven vaak alleen de repressieve maatregelen. Voorafgaand aan de maatregelen zal de overheid echter altijd toezicht uitoefenen. Toezicht is het verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van een overtreding, het beoordelen van de overtreding en, waar mogelijk, optreden op basis van dit oordeel.

**De overheid is geen koekjesfabriek.** Handhaving, daar zullen wij ons overwegend op richten, is een gevoelig thema. De burger die een belang heeft, komt de overheid op een ongelegen moment tegen. Ook komt het voor dat de burger juist verwacht dat de overheid optreedt. In een betrekkelijk kleine gemeenschap, zoals Texel, zal kritisch worden gekeken hoe de overheid acteert en met de regels omgaat. Bestuurlijke stuurmanskunst is dan belangrijk.

De bestuurskundige Paul ‘t Hart gaf recent een treffende typering van het krachtenveld waarin de huidige bestuurder moet handhaven: “De overheid is geen Bol.com of koekjesfabriek. Een zeer belangrijk deel van de zogenaamde diensten die de overheid levert, heeft te maken met leed en beperking van gedragsalternatieven. Dat maakt het bestuur impopulair. De burger wil namelijk alles en wel nu, terwijl er tijd nodig is om beleid te maken dat weer leed toevoegt. Die tijd geven wij de bestuurders niet meer Als Bol.Com binnen een dag levert, waarom zou de overheid anders moeten zijn? De balans tussen de ruimte die wij bestuurders geven en de controle die wij uitoefenen, is verstoord geraakt. De controle komt te vroeg en te hard binnen.”

### De SWOT-analyse van TEXEL

De RKC heeft er voor gekozen zich niet te richten op de inrichting van de werkprocessen op de terreinen van handhaving en toezicht maar zij wil het totaalbeeld van de organisatie analyseren. Er is een groot aantal modellen in gebruik om dit te doen. Wij noemen het 7 s model van Peters en Waterman en de Balanced Score Card van Kaplan en Norton. De RKC heeft gekozen voor de SWOT analyse. Dit model is laagdrempelig. De afkorting staat voor Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats. Verderop in dit onderzoeksrapport treft u een uitgebreide analyse aan van de toepassing van het SWOT model op de diverse aspecten van de handhaving in Texel.

### Rol gemeenteraad

De gemeenteraad heeft zich tot op heden terughoudend opgesteld. Beleid, jaarplan en uitvoering zijn vooral een verantwoordelijkheid van het College. De raad wordt bij handhaving slechts betrokken wanneer zij in sturende zin reageert op klachten vanuit de burgerij. De raad opteert dan voor de geschetste Bol.com aanpak. Verbetering hiervan en daarmee het operationaliseren van haar kaderstellende rol, kan bereikt worden door de raad te betrekken bij het vaststellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

## Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de resultaten en bevindingen van het onderzoek, komt de RKC tot 15 aanbevelingen. Niet alles kan in een keer. Daarom treft u onderstaand een viertal aanbevelingen die prioriteit zouden moeten krijgen.

1. De raad dient betrokken te worden bij het vaststellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.
2. De afdelingen Handhaving & Toezicht hebben in korte tijd te maken gehad met verschillende leidinggevenden. De RKC adviseert zo snel mogelijk, binnen de formatieve mogelijkheden, over te gaan tot de aanstelling van een leider met veranderkundige kwaliteiten. Deze hoeft overigens niet een fulltime aanstelling te hebben.
3. Er dient gericht aandacht te worden besteed aan communicatie via een communicatieplan. Communicatie is meer dan eenrichtingsverkeer. Communicatie is twee- richtingsverkeer, proactief omgaan met de media, waaronder ook de sociale media en tot slot creatief gebruik maken van verschillende communicatie-instrumenten.
4. Een belangrijk punt voor de oordeelsvorming van de raad is het vraagstuk van de noodzakelijke personeelsbezetting en in het verlengde daarvan de personeelsplanning van de afdeling Handhaving & Toezicht. Naar de mening van de RKC hangt dit voor een belangrijk deel af van de beleidskaders die de raad stelt en de doelen die daaruit voortvloeien. Pas als de beleidsterreinen en de daaraan gekoppelde doelen bekend zijn kan, rekening houdend met incidenten, verzoeken en calamiteiten, de voor dit jaar benodigde personele capaciteit via de methode van een voortschrijdend formatieplan vastgesteld worden. Daarbij kunnen benchmarkgegevens een ondersteunende rol spelen.

## Doelstelling

---

De doelstelling van het onderzoek zoals de rekenkamer deze heeft geformuleerd luidt:

*“Wat is de effectiviteit en efficiency van het gehanteerde handhavingsbeleid van de gemeente Texel”. Wat wil de gemeente bereiken met haar handhavingsbeleid (doeltreffendheid/effectiviteit) en welke middelen worden aangewend om daar in de praktijk invulling aan te geven (doelmatigheid/efficiency). Naast inzicht wordt met het onderzoek beoogd handvatten te bieden voor verbetering en bij te dragen aan het lerend vermogen van de organisatie.”*

Voor een definitie van de begrippen efficiëntie en effectiviteit verwijzen wij naar bijlage III Definities onder 1) en 2). Deze definities zijn ontleend aan de WIKIPEDIA.

## Vraagstelling

---

Om de geformuleerde doelstelling te realiseren, heeft de rekenkamercommissie een centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*“Wat is het beleid van de gemeente ten aanzien van de handhaving van ruimtelijke ordening, Wabo en omgevingsvergunningen, Brandveiligheid en APV, welke visie ligt daaraan ten grondslag en hoe geeft de gemeente hier in de praktijk uitvoering aan en welke verbetermogelijkheden liggen er?”*

Hierbij zijn een aantal deelvragen te formuleren (waarbij rondom de hiervoor beschreven begrippen “effectiviteit” en “efficiency” enkele deelvragen alsnog zijn toegevoegd), zoals:

- *Bevat het beleid met betrekking tot toezicht en handhaving voldoende waarborgen voor een effectieve en efficiënte uitvoering?*
- *Wordt met de inzet van mensen en middelen het/de beoogde doel(en) op een efficiënte wijze bereikt?*
- *Blijkt hier uit of de inzet van mensen en middelen doeltreffend is geweest. (Zijn alle beoogde doelen ook bereikt?) Zijn de waarborgen met betrekking tot “kwaliteit” (goed gedocumenteerd zijn, tijdig afhandelen, zijn de juiste mensen geïnterviewd, enz.) en “legitimiteit” voldoende aanwezig? Dit laatste vooral omdat je in de leefwereld van de mensen komt.*
- *Welke wettelijke kaders zijn van invloed op de gemeentelijke handhavingvoorschriften?*
- *Welke visie ligt ten grondslag aan het gemeentelijk handhavingsbeleid?*
- *Wat is de rol van de gemeenteraad bij de vaststelling en de kaderstelling van dit beleid?*
- *Hoe wordt de raad geïnformeerd over de (resultaten van de) uitvoering van de handhavingstaken?*

## Afbakening

---

Toezicht en handhaving op de milieuregelgeving valt buiten de reikwijdte van het onderzoek door de verandering per 1 juli 2012 van de milieuhandhaving, die per die datum is overgegaan naar de RUD in Schagen. Daarvoor in de plaats is gekomen het begeleiden van de milieutaken door de Milieudienst vanaf 1 juli 2012.

Het onderzoek richt zich op de periode 2007 - 2012.

## Plan van aanpak

---

Het plan van aanpak van dit onderzoek onderscheidt vijf stappen, te weten:

1. Start van het onderzoek;
2. Inventarisatie: documentstudie en introductiegesprekken;
3. Toetsing (interviews en casestudies);
4. Analyse en concept rapportage;
5. Vaststelling eindrapportage.

Een eerste analyse van het gehouden introductiegesprek, de ontvangen documentatie en interviews met betrokkenen heeft naast bovenvermelde vragen geleid tot de volgende aanvullende vragen:

- In hoeverre is het geformuleerde handhavingsbeleid toegespitst op vraagstukken binnen de gemeente en op ander relevant beleid van de gemeente?
- Welke richtlijnen zijn leidend voor de uitvoering van de handhavingwerkzaamheden?
- Hoe wordt er in de praktijk uitvoering gegeven aan handhaving (o.a. prioritering, risicoanalyse, verantwoording, bijsturing)?
- In hoeverre vinden toezicht en handhaving op een integere wijze plaats?
- Hoe ervaren burgers en bedrijven de wijze waarop de gemeente omgaat met toezicht en handhaving van de ruimtelijke regelgeving?

Deze analyse en de kwaliteit van de aangeleverde documentatie gaven ons aanleiding om via een Sterkte/Zwakte analyse (SWOT-analyse) te onderzoeken of wij op snelle manier tot een inhoudelijke beoordeling van het handhavingsbeleid kunnen komen.

Deze analyse hebben wij in een tussentijds overleg met leden van uw raad reeds gegeven.

Onderstaand hebben wij deze analyse weergegeven en nader toegelicht.

- SWOT-analyse
  - **Strenghts**
    - Betrokkenheid medewerkers
    - Uitvoeringsprogramma
    - Vakmanschap
  - **Weaknesses**
    - Leiding
    - Capaciteitstekort personeel
    - Toepassen ICT
  - **Opportunities**
    - Verbeterpunten oppakken
    - Training (in sociale vaardigheden)
    - ICT
    - Visie concretiseren (SMART<sup>1</sup>)
    - WABO
    - Personeelsmanagement
    - Preventie
  - **Threats**
    - Communicatie
    - Werkdruk
    - WABO

---

<sup>1</sup> SMART = Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

## Sterke Punten

---

- **Betrokkenheid medewerkers en vakmanschap:**

Uit de gevoerde interviews is ons een grote betrokkenheid gebleken van de medewerkers. De bereidheid om mee te werken aan dit onderzoek is groot en blijkt ook uit de kwaliteit van de ontvangen beleidsdocumenten en de regelmatig uitgevoerde evaluaties van de verschillende beleidsvelden. Daarnaast is ons in de gevoerde gesprekken gebleken dat een ieder wist waarover werd gepraat en wat er van hen werd verwacht.

- **Uitvoeringsprogramma**

Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma samengesteld in overleg met de verantwoordelijke portefeuillehouder.

In dit uitvoeringsprogramma wordt ingegaan op:

- Ontwikkelingen landelijk en lokaal
- Juridisch kader
- Gesignaleerde knelpunten tijdens handhavingproces zowel voor burgers als voor gemeenten.

In het Uitvoeringsprogramma voor 2012 zijn verwachte productieaantallen met bijbehorende normtijden vermeld. De effectiviteit is dus wel meetbaar door vergelijking met de gerealiseerde aantallen in het jaarverslag.

Om hiervan een beeld te krijgen hebben wij in bijlage I de voornemens volgens het uitvoeringsprogramma en de realisatie volgens het jaarverslag naast elkaar gezet. Hieruit blijkt de verandering per 1 juli 2012 van de milieuhandhaving, die is overgegaan naar de RUD in Schagen. Daarvoor in de plaats is gekomen het begeleiden van de milieutaken door de Milieudienst vanaf deze datum. Er blijkt daaruit dat er beduidend minder aan producten is gerealiseerd dan voorgenomen.

Bij het samenstellen van de uitvoeringsprogramma's moet er voor worden gewaakt dat de doelstellingen niet "grenzeloos" worden geformuleerd want de bemensing is nu eenmaal beperkt, waardoor de uitvoering in dat geval altijd tot problemen zal leiden.

Daarom dienen de doelstellingen te worden gebaseerd op beleidskeuzes en van daaruit te worden vertaald naar uitvoering. Eerst dan kan gefundeerd worden beoordeeld of en hoeveel personeel er nodig is om deze beleidsvoornemens te verwezenlijken. Alleen zo kunnen doelstellingen en capaciteit in balans worden gebracht.

In het jaarverslag 2012 van het Team Toezicht is weliswaar de werkelijk gerealiseerde aantallen met de bijbehorende normtijden per product vermeld maar deze zijn niet getoetst aan de verwachte aantallen per product. De werkelijk gemaakte uren per product ontbreken waardoor de efficiency niet meetbaar is gemaakt.

In het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving 2013 is op blz. 4 Hoofdstuk 2 het volgende vermeld:

*"De keuze voor de projecten is gebaseerd op een bundeling en optelsom van voor de gemeente belangrijke wetgeving(en), rapporten en beleidsdocumenten:*

- *VROM-rapport 2006*
- *Audit provincie Noord-Holland milieuhandhaving 2009*
- *Analyse team toezicht 2009*
- *LOM prioriteiten 2010 (Landelijk Overleg Milieuhandhaving)*
- *WABO kwaliteitscriteria, Hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht en Hoofdstuk 10 Ministeriele omgevingsrecht*

- *Omgevings- en probleemanalyse 2011-2015*
- *Handhavingstrategie en werkwijze WABO 2011-2015*
- *Evaluatie projecten 2012*

*Deze bronnen en documenten vormen het fundament voor dit programma en vormen deels ook de invulling van de gemeente van de kwaliteitscriteria die gelden voor toezicht in het Wabo tijdperk”.*

In het uitvoeringsprogramma 2013 is daarnaast het volgende vermeld:

*“In 2009 heeft de Provincie een audit naar de kwaliteit van de uitvoering van vergunningsverlening- en toezichttaken binnen de gemeente Texel uitgevoerd. Hierin is gesteld dat er minimaal 1 tot 1,2 fte aan juridisch toezicht benodigd is om het werk van 1 toezichthouder af te wikkelen”.*

Hiermee wordt door de organisatie de achterstand in de afhandeling van handhavingverzoeken en opnamerapporten verklaard.

Tevens vermelden de uitvoeringsprogramma’s 2012, resp. 2013, met betrekking tot de personele capaciteit een tekort van 3631 (2012) resp. 1764 (2013) uren. (zie bijlage III, citaat 1)

Over projectmatig werken wordt in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma’s ondermeer opgemerkt dat dit sinds 2005 wordt gedaan, maar dat het implementeren van sommige taken in projectvorm een extra belasting zou geven van 525 uur (2012) resp. 890 uur (2013). (Zie bijlage III, citaat 2)

Zoals wij hiervoor reeds aangaven, kan een oordeel over de capaciteit eerst worden gegeven wanneer de doelstellingen zijn gebaseerd op beleidskeuzes en van daaruit zijn vertaald naar uitvoering.

## Zwakke Punten

---

- **Ontbreken van evenwicht tussen doelstellingen en capaciteit.**  
Doordat de doelstellingen onvoldoende zijn gebaseerd op beleidskeuzes ontbreekt de balans tussen doelstellingen en capaciteit. Daarnaast is er in de afgelopen jaren zeer frequent gewisseld in de leiding van de afdeling waardoor noodzakelijk werkoverleg in het gedrang kwam. Uiteraard heeft dit negatieve gevolgen gehad op een ongestoorde voortgang van de activiteiten en werkzaamheden op de afdeling
- **Toepassing ICT**  
Gedurende slechts drie jaren is er gewerkt met het automatiseringsprogramma SQUIT. Dit programma voldeed goed aan de wensen van afdeling ter ondersteuning van de werkzaamheden. Inmiddels is de gemeente gestart met het systeem MOZARD. Een dergelijke ingrijpende wijziging in ondersteunende middelen in een organisatie, die kampt met het steeds weer maken van keuzes, werkt snel contraproductief. Inhoudelijk hebben wij geen kennis over de voor- en/of nadelen van deze systemen.

## Uitdagingen

---

- **Oppakken verbeterpunten**

In de door het team uitgevoerde evaluaties zijn tal van verbeterpunten aangegeven. Het oppakken daarvan biedt enorm veel kansen. Dit vergt extra aandacht voor het leiderschap als verandermanager om het verbeterproces te trekken en voort te stuwten. Belangrijk hierbij is om steeds in een tijdlijn uit te zetten wanneer de realisatie werkelijkheid moet zijn. Daarbij zal men steeds een balans moeten zoeken tussen doelstellingen en capaciteit.

- **Training**

Aan training wordt regelmatig aandacht gegeven in de vorm van jaarlijkse bijscholingscursussen voor het personeel dat omgaat met burgers.

- **Visie concretiseren**

Het SMART vertalen van doelstellingen en visie is een proces waaraan binnen de gemeente steeds meer aandacht wordt gegeven. Hoe meer dit wordt toegepast des te meer kunnen resultaten afgemeten worden aan de geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen. De effectiviteit van het beleid wordt daarmee zichtbaarder gemaakt.

- **WABO**

In het uitvoeringsprogramma wordt gewezen op landelijke ontwikkelingen met betrekking tot toezicht en de inwerkingtreding van de WABO. (bijlage III, citaat 4)

Dergelijke nieuwe taken, zoals die steeds meer op de gemeenten afkomen vormen van meet af aan een uitdaging tot een kwalitatieve aanpak met gebruikmaking van landelijke ontwikkelingen. Uit de beleidsdocumenten blijkt dat hieraan aandacht is en wordt besteed.

In de Analyse van Team Toezicht (april 2009) is geconcludeerd dat:

*“toezicht en handhaving in het buitengebied van de gemeente Texel in het verleden te weinig aandacht kregen. Ook is er weinig capaciteit op ingezet. De laatste jaren is bijvoorbeeld bestuurlijk vastgesteld dat de prioriteit bij andere taakvelden dient te worden gelegd.”*

Ook bij de recente behandeling van bestemmingsplannen bleek bij veel locaties strijdig gebruik van woningen, bijgebouwen en andere opstallen.

Desondanks vond er geen invulling plaats van de vacature toezichthouder brandveiligheid (1499 uur) terwijl door het niet invullen van de vacature teamleider toezicht (1499 uur) er een extra beroep moest worden gedaan op de beschikbare uren voor juridische taken.

Ook geldt hierbij:

### **Handhaven = naleven = constateren.**

Dit vraagt ogen en oren van de buitendienst.

- **Personeelsmanagement**

Sociale vaardigheden zijn een belangrijk element in de omgang van ambtenaren met burgers.

Vooraf in situaties waarin de naleving van wettelijke en gemeentelijke regels en voorschriften ter discussie komt te staan.



Het is belangrijk dat hieraan structureel aandacht wordt besteed als onderdeel van het personeelsmanagement. De regelmatig gevolgde bijscholingscursussen voor de handhavers vormen daar een onderdeel van.

- **Preventie**

Preventieve maatregelen vormen een belangrijke basis om problemen zo vroeg mogelijk te voorkomen/verminderen. In dat verband vinden wij het belangrijk dat in een zo breed mogelijk kring aandacht wordt geschonken aan de voorgenomen activiteiten zoals vermeld in het uitvoeringsprogramma. Ook de sancties die staan op overtreding van handhavingregels dienen zo breed mogelijk bekend te zijn/worden. Vooral gelet op de door de afdeling gesignaleerde capaciteitsproblemen vormt dit een van de middelen voor een (gedeeltelijke) oplossing. Daarnaast kan het benutten van (pre)mediation een belangrijk middel vormen ter voorkoming van juridische procedures.

## Bedreigingen

---

- **Communicatie**

Communicatie (zie de Wikipedia-definitie in bijlage III Definities onder 3) is een belangrijk onderdeel van het tweerichtingsverkeer tussen overheid en burger. Dit vraagt bereidheid om te luisteren en te reageren. Onvoldoende aandacht voor communicatieve vaardigheden vormen een bedreiging voor de effectiviteit van handhaving op uitvoeringsniveau. Er is behoefte aan een gestructureerd communicatiebeleid op het gebied van handhaving.

- **Werkdruk**

Zoals onder uitvoeringprogramma is geschetst wordt er voortdurend gewezen op een aanwezig capaciteitsprobleem. Het hoeft geen betoog dat het voortdurend geconfronteerd worden met een grote werkdruk uiteindelijk ten koste gaat van efficiënt en effectief en productief werk. Door beleidsdoelstellingen SMART te definiëren en de gerealiseerde uitvoering te meten, is een goede analyse mogelijk van het hoe en waarom van niet gehaalde doelen. Dan verkrijgt men ook een goed onderbouwde analyse van een mogelijk capaciteitstekort.

- **WABO**

De invoering in 2010 van de WABO heeft een extra druk gelegd op de gehele organisatie. De realisatie van de maatregelen, zoals opgelegd door de rijksoverheid, komt steeds weer bovenop het reguliere takenpakket en is daarmee extra belastend.

## Beantwoording Deelvragen

---

- **Bevat het beleid met betrekking tot toezicht en handhaving voldoende waarborgen voor een effectieve en efficiënte uitvoering?**
- **Wordt met de inzet van mensen en middelen het/de beoogde doel(en) op een efficiënte wijze bereikt?**
- **Blijkt hier uit of de inzet van mensen en middelen doeltreffend is geweest. (Zijn alle beoogde doelen ook bereikt?) Zijn de waarborgen met betrekking tot “kwaliteit” (goed gedocumenteerd zijn, tijdig afhandelen, zijn de juiste mensen geïnterviewd, enz.) en “legitimiteit” voldoende aanwezig? Dit laatste vooral omdat je in de leefwereld van de mensen komt.**

De beantwoording van deze drie vragen kan het beste in één antwoord worden samengevat. Uit de overgelegde beleidsdocumenten, de opbouw en samenhang blijkt een effectieve aanpak. Met name het jaarlijks samengestelde “Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving” geeft voldoende handvatten ter beoordeling van de effectiviteit. De afronding hiervan door vergelijking en analyse van de voorgenomen activiteiten volgens het uitvoeringsprogramma en de gerealiseerde activiteiten volgens het jaarverslag ontbreekt. Wel wordt in de evaluatierapporten van uitgevoerde projecten een analyse gegeven van doelstelling, planning en uitvoering, projectresultaat, en urenbesteding. Een samenhang tussen de producten en de projecten ontbreekt echter. Een project is namelijk een eenmalige unieke opgave die met beperkte middelen moet worden gerealiseerd. Door voortaan in het jaarverslag de realisatie van deze doelstellingen te stellen tegenover de voornemens in het uitvoeringsprogramma wordt de mate van effectiviteit zichtbaar gemaakt.

De efficiency kan alleen worden getoetst wanneer naast de beschikbare normtijden de werkelijke tijdsbesteding per productgroep bekend is.

De exacte tijdsbesteding is echter niet bekend. Er vindt wel tijdschrijven plaats, maar die is niet gerelateerd aan de producten van de afdeling. De noodzakelijke waarborg voor een efficiënte uitvoering ontbreekt derhalve.

De door de afdeling gesignaleerde capaciteitsproblemen kunnen daarbij een efficiënte uitvoering in de weg staan. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is kan echter slechts worden vastgesteld door een beoordeling van de wijze waarop de werkprocessen worden uitgevoerd. Dit laatste valt buiten de reikwijdte van ons onderzoek.

In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's is door de afdeling wel steeds aangegeven waar de noodzakelijke bezetting voor de gewenste taken tekortschiet.

Gelet op het vorenstaande kan de efficiency derhalve niet worden getoetst.

- **Welke wettelijke kaders zijn van invloed op de gemeentelijke handhavingvoorschriften?**

In het uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving 2013 wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de geldende juridische kaders en de daarmee samenhangende knelpunten voor burgers en gemeenten. (Zie bijlage III onder 5).

Uit de geciteerde knelpunten blijkt dat ingezet moet worden op een stelsel waarin aandacht is voor de positie van de burger.

Met een, door het bestuur vastgesteld handhavingplan waarin een afweging van te beschermen belangen is gemaakt, kunnen de handhavingcapaciteit en de handhavinginterventies gericht worden ingezet in een programmatische aanpak.

- **Welke visie ligt ten grondslag aan het gemeentelijk handhavingbeleid?**

De visie van de gemeente is vastgelegd in het document: "Visie + Handhavingstrategie en werkwijze Wabo 2011-2015 Gemeente Texel"

De belangrijkste elementen daaruit zijn weergegeven in bijlage III onder 6). Daarin wordt het landelijk beleid met lokale inbreng van de "Texelse praktijk" als uitgangspunt genomen. In feite is hiermee sprake van instrumenten die worden ingezet, maar geen VISIE die uitdagend, toekomstgericht, naleefbaar en beleefbaar is.

- **Wat is de rol van de gemeenteraad bij de vaststelling en de kaderstelling van dit beleid?**

De rol van de gemeenteraad is tot nu toe vooral passief. Beleid en uitvoering zijn vooral verantwoordelijkheden van het college. De raad wordt/is bij handhaving slechts betrokken na klachten vanuit de burgerij.

Verbetering hiervan en daarmee invullen van haar kaderstellende rol kan bereikt worden door de raad te betrekken bij de vaststelling van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

- **Hoe wordt de raad geïnformeerd over de (resultaten van de) uitvoering van de handhavingstaken?**

Het uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving, alsmede het jaarverslag en de evaluaties van de projecten worden jaarlijks door het College ter kennisgeving aan de raad aangeboden. Voorts wordt de raad, bij incidenten of op verzoek, door middel van Raadsinformatiebrieven geïnformeerd.

Voor een overzicht van de jaarlijks uitgevoerde evaluaties en de daarbij gedane bevindingen en de intern gedane aanbevelingen verwijzen wij naar bijlage IV. Belangrijkste kritiek daarop onzerzijds luidt:

- De doelstellingen en resultaten zijn in algemene bewoordingen gesteld. Meetbare gegevens ontbreken, waardoor de efficiency van de uitvoering niet/onvoldoende kan worden beoordeeld. Ook de aanbevelingen zijn in te algemene bewoordingen gesteld.

## **Analyse- en verbeterplan Team Toezicht 2009**

---

Dit plan dateert van april 2009 en bevat naast een inventarisatie van soorten werkzaamheden en een overzicht van te leveren producten met bijbehorende normtijden.

Daarnaast is aan de hand van een aantal criteria geanalyseerd in welke mate op de onderdelen BWT – RO – Brandveiligheid – Milieu – APV – DHW onvoldoende, matig, dan wel goed werd gescoord. Dit heeft geleid tot een 18-tal conclusies en verbeterpunten.

Een overzicht daarvan met een beantwoording over de huidige stand van zaken is opgenomen in bijlage 2. Gelet op de ouderdom van dit plan zijn wij hierop niet verder ingegaan.

## Ten slotte

---

Een belangrijk punt voor uw oordeelsvorming is de vraag of er nu wel of niet een tekort aan capaciteit is. Naar onze mening hangt dit in sterke mate af van de kaders welke uw raad stelt en de doelstellingen die daaraan worden gekoppeld. Pas als de aandachtsgebieden en de daaraan gekoppelde doelstellingen bekend zijn, kan, rekening houdende met incidenten, verzoeken en calamiteiten en eventuele wettelijke verplichtingen, de voor dat jaar benodigde (personele) capaciteit bepaald worden.

Wij adviseren U een termijn te stellen waarbinnen de door U goedgekeurde aanbevelingen dienen te zijn gerealiseerd.



## Conclusies & aanbevelingen

---

1. De raad wordt/is bij handhaving slechts betrokken na klachten vanuit de burgerij. Verbetering hiervan en daarmee invullen van haar kaderstellende rol kan bereikt worden door de raad te betrekken bij de vaststelling van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.
2. Het SMART vertalen van doelstellingen en visie is een proces waaraan binnen de gemeente steeds meer aandacht wordt gegeven. Hoe meer dit wordt toegepast des te meer kunnen resultaten afgemeten worden aan de geformuleerde uitgangspunten en doelstellingen. De effectiviteit van het beleid wordt daarmee zichtbaarder gemaakt. Hierdoor is een goede analyse mogelijk van het hoe en waarom van niet gehaalde doelen. Dan verkrijgt men ook een goed onderbouwde analyse van een mogelijk capaciteitstekort.
3. Een belangrijk punt voor uw oordeelsvorming is de vraag of er nu wel of niet een tekort aan capaciteit is. Naar onze mening hangt dit in sterke mate af van de kaders welke uw raad stelt en de doelstellingen die daaraan worden gekoppeld. Daarom dienen de doelstellingen te worden gebaseerd op beleidskeuzes en van daaruit te worden vertaald naar uitvoering. Eerst dan kan gefundeerd worden beoordeeld of en hoeveel personeel er nodig is om deze beleidsvoornemens te verwezenlijken. Alleen zo kunnen doelstellingen en capaciteit in balans worden gebracht.
4. In het jaarverslag 2012 van het Team Toezicht zijn de werkelijk gerealiseerde aantallen vermeld met bijbehorende normtijden. De werkelijk gemaakte uren per product ontbreken echter waardoor de efficiency niet meetbaar is gemaakt en dus niet kan worden getoetst.
5. Er is in de afgelopen jaren zeer frequent gewisseld in de leiding van de afdeling waardoor noodzakelijk werkoverleg in het gedrang kwam. Dit en de door het team in uitgevoerde analyses aangegeven talrijke verbeterpunten, vergt extra aandacht voor het leiderschap als verandermanager om het verbeterproces te trekken en voort te stuwten. Belangrijk hierbij is om steeds in een tijdlijn uit te zetten wanneer de realisatie werkelijkheid moet zijn. Daarbij zal men steeds een balans moeten zoeken tussen doelstellingen en capaciteit.
6. Er is drie jaar gewerkt met het automatiseringsprogramma SQUIT> Hoewel dit goed voldeed aan de wensen van de afdeling is de gemeente in haar geheel overgegaan op het systeem MOZARD. Een dergelijke ingrijpende wijziging in ondersteunende middelen in een organisatie die kampt met het steeds weer maken van keuzes, werkt snel contraproductief.
7. Bij de recente behandeling van bestemmingsplannen bleek bij veel locaties strijdig gebruik van woningen, bijgebouwen en andere opstallen. Desondanks vond er geen invulling plaats van de vacature toezichthouder brandveiligheid (1499 uur) en van de vacature teamleider toezicht (1499 uur)
8. Het is belangrijk dat aan sociale vaardigheden structureel aandacht wordt besteed als onderdeel van het personeelsmanagement.
9. Preventieve maatregelen vormen een belangrijke basis om problemen zo vroeg mogelijk te voorkomen/verminderen. In dat verband vinden wij het belangrijk dat in een zo breed mogelijk kring aandacht wordt geschonken aan de voorgenomen activiteiten zoals vermeld in het uitvoeringsprogramma. Daarnaast kan het benutten van (pre)mediation een belangrijk middel vormen ter voorkoming van juridische procedures.
10. Onvoldoende aandacht voor communicatieve vaardigheden vormen een bedreiging voor de effectiviteit van handhaving op uitvoeringsniveau. Er is behoefte aan een gestructureerd communicatiebeleid op het gebied van handhaving.

11. De door de afdeling gesignaleerde capaciteitsproblemen kunnen een efficiënte uitvoering in de weg staan. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is kan echter slechts worden vastgesteld door een beoordeling van de wijze waarop de werkprocessen worden uitgevoerd. Dit laatste valt buiten de reikwijdte van ons onderzoek
12. Door voortaan in het jaarverslag de realisatie van de doelstellingen te stellen tegenover de voornemens in het uitvoeringsprogramma wordt de mate van effectiviteit zichtbaar gemaakt.
13. De doelstellingen en resultaten zijn in algemene bewoordingen gesteld. Meetbare gegevens ontbreken, waardoor de efficiency van de uitvoering niet/onvoldoende kan worden beoordeeld. Ook de aanbevelingen van het Team Toezicht zijn slechts in algemene bewoordingen gesteld.
14. Uit de intern gesignaleerde knelpunten blijkt dat ingezet moet worden op een stelsel waarin aandacht is voor de positie van de burger. Dit vraagt om een, door het bestuur vastgesteld handhavingplan waarin een afweging van te beschermen belangen is gemaakt, zodat de handhavingcapaciteit en de handhavinginterventies gericht kunnen worden ingezet in een programmatische aanpak.
15. In het visiedocument wordt het landelijk beleid met lokale inbreng van de "Texelse praktijk" als uitgangspunt genomen. In feite is hiermee sprake van instrumenten die worden ingezet, maar geen VISIE die uitdagend, toekomstgericht, naleefbaar en beleefbaar is.

# Vergelijking uren Jaarverslag en uitvoeringsprogramma 2012

## Bijlage I

Product	Normtijden per product Team Toezicht Uitvoeringsprogramma 2012				Jaarverslag 2012			
	Aantallen per jaar	Normtijd*1) per product (uren)	Aantal uren per jaar	Aantallen per jaar	Normtijd*1) per product (uren)	Aantal uren per jaar	Aantallen per jaar	Aantal uren per jaar
Controles Wabo (bouw)vergunningen *1)	ca. 400	3	1200	475	3	1425		
Controles gebruiksvergunningen	150	7,5	1125	110	7,5	825		
Controles Gebruiksbesluit	200	4	800	100	4	400		
Overige brandveiligheidscontroles	75	4	300	75	4	300		
milieuhandhaving categorie	5	7	35	1	7	7	7 tot 1-7-2012	
milieuhandhaving categorie	175	14	2450	50	14	700	tot 1-7-2012	
milieuhandhaving categorie	125	28	3500	71	28	1988	tot 1-7-2012	
andere milieucntroles (niet zijnde vergunning/melding)	76	2,5	190	50	3	150	vanaf 1-7-2012	
klachten	80	2,5	200	84	2,5	210		
Inrichtingseisen Horeca	80	2,5	200	78	2,5	195		
Controles Algemene Plaatselijke Verordening	40	2,5	100	58	2,5	145		
Controles Kamperen bij de boer	50	1,5	75	12	1,5	18		
Controles huisvestingswet	150	1,5	225	74	1,5	111		
Controles Wet Ruimtelijke Ordening *2)	60	2,5	150	62	2,5	155		
Controles Woningwet	150	3,5	525	100	3,5	350		
Overige controles/handhaving	200	3,5	700	150	3,5	525		
Toezicht Evenementen	100	5	500	71	5	355		
Monumenttoezicht	50	4	200	40	4	160		
Adviezen en overig	150	3	450	150	3	450		
<b>T O T A L</b>			<b>12925</b>			<b>8469</b>		

\*1) Normtijden volgens de VNG (2008)





## Verbeterpunten volgens Analyse en Verbeterplan Team Toezicht april 2009

## Bijlage II

In het Analyse en Verbeterplan van het Team Toezicht van april 2009 is in onderstaand weergegeven deel II een overzicht gegeven van de te realiseren verbeterpunten op basis van de gedane constatering.

### Deel II                      **Verbeterpunten (nummering conform conclusies)**

1. Versterk het Team Toezicht v.w.b. kennis en ervaring. Laat medewerkers met minder ervaring een inkijkstage volgen in een andere gemeente. Op het gebied van RO en brandveiligheid loopt de gemeente risico door achterstand in toezicht. Besteedt vacatureruimte aan deze onderwerpen. (zie verder ook Opleidingen onder 17)

#### **Reactie gemeente**

*De besproken vacatureruimte is (tijdelijk) ingevuld geweest en de inhaalslag op brandveiligheid is (mede door extra inhuur) voltooid en nu ook geborgd door een verschuiving van de brandveiligheidstaken.*

*Het RO-toezicht is nog steeds zeer minimaal wegens het ontbreken van een toezichthouder Omgevingsrecht (specialisatie RO). Deze functie zouden wij graag alsnog ingevuld zien.*

*De kennis en ervaring is wel vergroot door middel van cursussen en het werven van hoger geschoold personeel.*

2. Het werken in eigen beleidsterrein staat integraal toezicht in de weg. Naast bijspijkeren van kennis van elkaars regelgeving is integraal werken in projecten (zie uitvoeringsplan 2009) en daarin samen controleren een goed middel om tot meer integraal toezicht te komen. Plan deze controlevorm in.

#### **Reactie gemeente**

*Het integraal toezicht is vanaf 2009 een standaardprocedure geworden binnen team Toezicht. Een toezichthouder gaat niet meer alleen voor zijn eigen discipline op pad maar neemt daarbij ook andere facetten mee. Hiervoor zijn ze onder andere uitgerust met Tablets waarop diverse checklisten staan geïnstalleerd. Indien noodzakelijk worden er controles gepland alwaar de op het "andere" gebied deskundige toezichthouder mee gaat.*

3. Organisatie van toezicht begint (ook in de WABO) met een goede beschrijving van de taken en het stellen van prioriteiten algemeen en voor een afgebakende periode. Team Toezicht frist de huidige methodiek uit 2004 op en werkt een praktisch model uit. De resultaten worden gevoegd tot een gemeentebrede omgevingsanalyse, de basis voor prioriteitstelling. Voor Milieu is de naleefstrategie (toezicht, handhaving, gedogen e.a.) uitgewerkt en door de provincie goedgekeurd. Ook dit onderdeel vraagt om actualisatie i.v.m. de nieuwe generatie regelgeving. Daarnaast is dit een goede kapstok om voor de andere beleidsterreinen toe te werken naar een naleefstrategie (als voorbeeld: voor het Gebruiksbesluit is er geen implementatieplan en naleefstrategie opgesteld).

Streef voor de uitvoering naar een jaarplan met daarin een goede en vergelijkbare uitwerking van toezicht op de beleidsterreinen en stel meetbare doelen (naast aantallen ook wat bereikt moet worden). Zorg dat dit plan op hoofdlijn gekoppeld wordt aan de begroting voor 2010 en na verdere detaillering voor 1-1-2010 beschikbaar is voor goedkeuring door het college en ter kennisname door de Raad (WABO eis).

Evalueer de voortgang op hoofdlijn per maand/ kwartaal en rapporteer dit middels een format (bijlage 2). Het ingevulde format wordt als bijlage ter kennisname bij de agenda van het

teamoverleg gevoegd. Bijzonderheden of knelpunten worden in het overleg besproken. De evaluatie van het jaarplan is een optelsom van de periodieke formats en voorzien van een toelichting.

#### **Reactie gemeente**

*Dit is gebeurt middels de beleidsdocumenten die in 2010 zijn vastgesteld. (Omgevingsanalyse, Visie en handhavingsstrategie, Risicomatrix, Protocollen en het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma).*

4. Het uitvoeren van een benchmark is een kwaliteitseis. Team Toezicht voert in 2009 een benchmark uit met een nog te benaderen gemeente met vergelijkbare problematiek.

#### **Reactie gemeente**

*Is niet uitgevoerd*

5. Stel een lijst op met organisaties die toezicht houden in de gemeente Texel en waarvoor. Team Toezicht nodigt andere organisaties uit kenbaar te maken waar toezicht op gericht is. Ontwikkel het Lokaal Handhaving Overleg (LHO) als instrument waarin de regietaak van de gemeente tot uiting komt. Stel daarvoor een werkwijze op (agenda, frequentie van bijeenkomen, voorzitter, verslaglegging etc.).

#### **Reactie gemeente**

*Is uitgevoerd, het LHO vindt driemaal per jaar plaats*

6. Team Toezicht moet meer betrokken worden bij de voorsturing in het proces, bijvoorbeeld via Bouwberaad, bouwplantoetsing, oriëntatie op plannen m.b.t. ruimtelijke ordening e.a.

#### **Reactie gemeente**

*Team Toezicht wordt betrokken bij het vooroverleg ter verlening van een omgevingsvergunning en zeer recent ook in het opstellen van diverse bestemmingsplannen en beleidsnota's*

7. Werk voor gekozen projecten en veel voorkomende zaken projectmatig. Werk met projecttrekkers die het proces en de structurering bewerken en daarnaast aanspreekpunt zijn. Ontwikkel binnen Team Toezicht projectmanagement bij enkele medewerkers. Werk voor projecten met uniforme formats voor Plan van Aanpak en (tussen)evaluatie.

#### **Reactie gemeente**

*Dit gebeurt middels de vaststellen van het jaarlijks Uitvoeringsprogramma*

8. Stel het uitvoeringsplan 2010 meer op hoofdlijnen en met meetbare doelen op en vraag daarvoor bestuurlijke goedkeuring. Pas naast aantallen controles als doel ook inhoudelijke naleefdoelen toe. Omschrijf de detaillering in PvA's.

#### **Reactie gemeente**

*Sinds 2010 is de opzet van het uitvoeringsprogramma aangepast en zijn de verbeterpunten doorgevoerd.*

9. **Ontwikkelen van integraal toezicht**

Voor het ontwikkelen van integraal toezicht wordt vanuit de prioriteiten per beleidsterrein (stap 1) vastgesteld waar samenhang en overlap met andere taken aan de orde is (stap 2). Vervolgens wordt vastgesteld wat signaal- of integraal toezicht voor die prioriteit inhoudt. Signaaltoezicht wordt inhoudelijk ingevuld door degene waarvoor het signaaltoezicht uitgevoerd wordt. Integraal toezicht is een andere vorm van toezicht. Zie ook de definities van toezichtvormen (bijlage).

In 2009 zijn in het jaarprogramma onderdelen geselecteerd waarmee integraal toezicht praktisch wordt gemaakt. Als voorbeeld kan het plan van aanpak voor toezicht brandveiligheid dienen. Een tweede onderwerp is toezicht op basis van de Strandnota en het PvA dat daarvoor opgesteld wordt.

#### **Reactie gemeente**

*Is gebeurd in 2009 en de daarop volgende jaren*

10. Stel voor nieuwe regelgeving (bijvoorbeeld het Gebruiksbesluit en Besluit bodemkwaliteit) een helder implementatieplan op. Maak daarin duidelijk wat de consequenties zijn voor de gemeente en waar de keuze ligt wat de gemeente zelf doet en wat uitbesteedt kan worden.

**Reactie gemeente**

*Is gebeurd in 2010 en was eenmalig*

11. Weinig voorkomende zaken en complexe zaken worden uitbesteedt. Dat betreft in 2009 m.n. het toezicht op complexe vergunningen (milieu- en gebruiksvergunningen) en vrij specifieke zaken zoals controle vuurwerkverkoop, LPG besluit, BRZO en toezicht RO. Stel voor 2010 een nadere specificatie op in aansluiting op de ontwikkeling m.b.t. regionale samenwerking.

**Reactie gemeente**

*Dit punt is achterhaald in verband met de aansluiting voor de milieutaken bij de Milieudienst per 1-7-2012.*

12. Inhuur werkt volgens de kwaliteitscriteria van de gemeente en waar mogelijk integraal, inclusief brief en bezoekrapport. Offerte's moeten op dit punt beoordeeld worden inclusief kwaliteitscontrole in de uitvoering.

**Reactie gemeente**

*Inhuur vond alleen plaats m.b.t. het toezicht op het gebied van milieu, door het antwoord bij punt 11 is dit niet meer actueel*

13. Scheiding vergunningverlening en toezicht blijft een kwaliteitsvereiste. In 2009 wordt een knelpuntenlijst opgesteld. De knelpunten zijn voor eind 2009 opgelost of vertaald in een notitie aan management wat oplossing in de weg staat. Vanuit Team Toezicht en Team vergunningverlening worden 2 personen aangewezen voor het komen tot het overzicht en het voorbereiden van oplossingen.

**Reactie gemeente**

*Knelpuntenlijst is nooit opgesteld, wel is in de loop der jaren gewerkt aan de communicatie/afstemming en deze verloopt momenteel goed. De invoering van Squit XO (zaakstelsel) heeft hier een positieve bijdrage aan geleverd omdat hierdoor een ieder op elk moment de status van een aanvraag dan wel een handhavingszaak kan zien.*

14. Stel een werkbeschrijving m.b.t. ad hoc vragen op. De werkbeschrijving is gericht op kanalisering van intake (via welke telefoonnummers of personen) en wie de urgentie bepaalt. Daarnaast wie met de ad hoc zaak belast wordt en hoe geregistreerd wordt. Communiceer de werkwijze intern, zodat helder is hoe Team Toezicht op dit punt werkt.

**Reactie gemeente**

*De meeste ad hoc zaken vloeien voort uit klachten/meldingen van burgers. Deze worden geregistreerd door het bedrijfsbureau in een systeem waarbij er direct een afhandelaar en afhandelingstermijn aan de zaak worden gekoppeld.*

15. Het teamoverleg is vooral gericht op de beheer- en organisatiezijde van het team. Voorgesteld wordt het jaarplan en het thema "integraal werken" onderdeel van het teamoverleg te laten worden (frequentie eens per maand). Hierin wordt gewerkt met projectopdrachten, formats voortgang en de trekker licht het kort toe in het teamoverleg. Op deze wijze wordt integraal werken en kennis van elkaars werkzaamheden (basis om met elkaar mee te kunnen denken) gestimuleerd. In het overleg worden waar nodig afspraken gemaakt over bijsturing i.v.m. de voortgang van het programma.

**Reactie gemeente**

*Door het ontbreken van een direct leidinggevende (teamleider) voor langere tijd (drie jaar) heeft er weinig tot geen teamoverleg plaats gevonden.*

16. Communicatie moet een vast aandeel krijgen in toezicht. Het is een volwaardig instrument en levert een bijdrage aan “kennis van regelgeving en draagvlak daarvoor”, de belangrijkste criteria voor naleving van regels. In elk plan (uitvoeringsprogramma, projectplannen) wordt de rol van communicatie uitgewerkt. Geef communicatie een rol voorafgaand, tijdens en na afloop van toezichtacties. Werk met een doelgroepbenadering, bijv. door toepassing van een informatiebijeenkomst, folder of informatie op de website van de gemeente. Wijs in het Team Toezicht een medewerker aan die op dit terrein vaardigheden opbouwt. Werk hierin samen met communicatiespecialisten binnen de gemeente.

**Reactie gemeente**

*Dit is gebeurd. De projecten uit het Uitvoeringsplan worden meerdere malen gecommuniceerd. Tevens is 1 medewerker verantwoordelijk voor deze communicatie.*

17. Kennis en kunde (toepassen van kennis en ervaring) is een rode draad in deze analyse. Het Team Toezicht werkt in een werkproces dat erg kennisintensief is, door de ontwikkeling naar integraal toezicht, veel nieuwe regelgeving en enkele medewerkers die nog volop in persoonlijke ontwikkeling zitten. Daardoor zijn opleidingen een belangrijk thema in het verbetertraject naast het werken met competenties. Opleidingen worden waar mogelijk gekoppeld aan onderdelen uit het jaarprogramma, zodat opleiding en uitvoering in elkaars verlengde liggen. Planmatig aangepakte onderdelen beginnen met een organisatorische en vakinhoudelijke startbijeenkomst.

Voor een deel kan het opleidingsplan mogelijk in eigen beheer invulling krijgen. Dat betreft o.a. de opleiding Integraal toezicht. De Wabo wordt naar verwachting uitgesteld tot midden 2010. Voorgesteld wordt in 2010 een eerste oriëntatie op de WABO te doen middels een themabijeenkomst. Verder wordt voorgesteld 2 teamleden vaardigheden op te laten doen in projectmanagement. Dat kan deels vorm krijgen door het met ondersteuning ontwikkelen van de plannen van aanpak voor toezicht i.v.m. de Strandnota, brandveiligheid en De Koog.

(zie verder het Opleidingsplan Team Toezicht.....)

**Reactie gemeente**

*Dit is deels gebeurd. Het opleidingsniveau voor de WABO is accuraat op peil gebracht/gehouden. De overige aspecten niet.*

18. Laat het uitvoeringsplan en werkbeschrijvingen regelmatig terug komen in het teamoverleg.

**Reactie gemeente**

*Zie antwoord onder verbeterpunt 15*

### Definities volgens de WIKIPEDIA

1. **Efficiëntie of doelmatigheid** is de mate van gebruik van middelen om een bepaald doel te bereiken. (Metafoor: de korte route naar het doel.) Een proces wordt efficiënt genoemd als het ten opzichte van een norm weinig middelen gebruikt. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op tijd, inspanning (manuren), grondstoffen of geld. Een verwant begrip is rendement.
2. **Effectiviteit of doeltreffendheid** daarentegen geeft aan dat de uitkomst van het proces gerealiseerd wordt. (Metafoor: het doel raken.) In tegenstelling tot efficiëntie heeft het dus geen betrekking op het proces zelf, maar op de uitkomst ervan.
3. **Communicatie** is een activiteit waarbij levende wezens betekenissen uitwisselen door op elkaars signalen te reageren. Communicatie is behalve een sociale activiteit, ook het resultaat van het contact: de optelsom van wederzijdse betekenisgevingen, ook wel communicatie-effect genoemd

### Citaten uit uitvoeringsprogramma 2012 resp. 2013

1. **Zie 2012 blz. 9 resp. 2013 blz. 11 onder "Het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes"**  
 "Hiermee rekening houdend belooft het aantal beschikbare uren voor controles van Team Toezicht voor 2012: 8994 (6 fte \* 149) en voor 2013: 5696 (3,8 fte \* 1499). Voor een correcte uitvoering van alle reguliere taken van Team Toezicht zijn echter 12625 (2012), resp. 7460 (2013) uren benodigd. Er is dus een tekort capaciteit van circa 3631(2012) resp. 1764 (2013) uren. Daarbij moet worden opgemerkt dat de functie Toezichthouder Omgevingsrecht (specialisatie Ruimtelijke Ordening) momenteel (2013) niet is ingevuld. Het feitelijke tekort aan capaciteit is dus voor 2013:3263 uren. Deze capaciteitsproblemen vragen om een prioriteitstelling en het maken van keuzes. De hierbij gehanteerde normtijden en aantallen zijn gebaseerd op gegevens van de VNG uit 2008."
2. **Zie blz. 11 onder "Projectmatig werken"**  
 "Sinds 2005 wordt er projectmatig gewerkt. Samen met het team kiest het bestuur bepaalde aandachtsvelden voor dat jaar waaraan prioriteit wordt gegeven. Daarnaast leent projectmatig werken zich prima voor het implementeren van nieuw beleid (bijv. het Wabo handhavingbeleid). Ook in 2012 en 2013 bestaat de wens om sommige taken in projectvorm uit te voeren. Naast de reguliere tijdsbesteding die deze taken reeds met zich meebrengen, geeft dit volgens het team een extra belasting van 525 uur (2012) resp. 890 (2013). Op deze wijze is er dus een capaciteitstekort voor 2012 van 4156 uren (3631 + 525) en voor 2013 van 4153 uren (3263 + 890) ten opzichte van de reguliere taken".
3. **Zie blz. 11 onder "Prioriteiten stellen"**  
 "Het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes is dus onvermijdelijk. Dit gebeurt op basis van de omgevingsanalyse, waarin het eiland, de diverse dorpen en (bedrijf)sectoren zijn gekarakteriseerd. Op basis van de risicomatrix (bijgesteld 2009) is vervolgens bekeken wanneer handhaven echt gewenst is en wanneer het met het oog op de geringe capaciteit achterwege kan blijven".
4. **Zie blz. 4 onder "WABO"**  
 "Een belangrijke landelijke ontwikkeling voor wat betreft de wijze van toezicht was de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo per 1 oktober 2010). Circa 25 vergunningen, ontheffingen en meldingen (toestemmingen) zijn gebundeld tot een omgevingsvergunning. Een ander kernelement van de Wabo is de wettelijke structurering van toezicht en bestuursrechtelijke handhaving door middel van de zogenaamde fasebenadering"

## 5. *Zie blz. 6 en 7 Hoofdstuk 4 “Juridisch Kader van de handhaving”*

*Als iemand zich niet aan de regels houdt dan treedt de overheid handhavend op. In veel gevallen is het de gemeente die de bevoegdheid heeft om te handhaven. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft ook beste effectieve manier om te handhaven.*

*Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor een aantal regelingen rond de leefomgeving. Zij moeten bestemmingsplannen opstellen en vergunningsaanvragen voor bouwen en gebruik beoordelen. Als er een situatie bestaat die in strijd is met de regels is er sprake van een overtreding. Dan kan de gemeente handhavend optreden.*

*Gegeven de keuze van gemeenten om niet onbegrensd capaciteit in te zetten, lukt het veelal niet om “honderd procenthandhaving” te garanderen.*

*De regels die gelden bij het opleggen van een sanctie zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van de Awb. De bedoeling van het opleggen van een sanctie is om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met de geldende wet- en regelgeving. Gemeenten kunnen kiezen uit verschillende sanctiemogelijkheden zoals bestuursdwang of een last onder dwangsom.*

*De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang is geregeld in de Gemeentewet. Daarin is tevens bepaald dat in de gevallen waarin bestuursdwang kan worden toegepast ook een last onder dwangsom mag worden opgelegd. In de praktijk kiest de gemeente in eerste instantie doorgaans voor het opleggen van een last onder dwangsom.*

### **Knelpunten burgers**

- Burger moet vaak lang wachten op uitsluit.
- De verwachting die een burger heeft van de handhaving komen vaak niet uit.
- De actie van de gemeente lijkt vooral gericht te zijn op tegemoetkoming van de overtreder.
- Het besluit om (niet) te handhaven is voor de burger niet altijd duidelijk
- De burger constateert dat de gemeente wat betreft handhaving in vergelijkbare situaties niet altijd vergelijkbaar handelt.
- Een verzoek om handhaving heeft vaak langdurige en kostbare juridische procedures tot gevolg.

### **Knelpunten gemeenten**

- Beperkte capaciteit, budget en deskundigheid op het terrein van handhaving. Daardoor zijn er in veel gevallen achterstanden ontstaan.
- De beginselplicht tot handhaving verhoudt zich slecht tot het feit dat gemeenten een handhavingsbeleid hebben vastgelegd waarin een prioritering is vastgelegd.
- De maatschappelijke ontwikkelingen zijn vaak sneller dan de geldende regelgeving, waardoor deze aan actualiteit inboet.
- De behandeling van een verzoek tot handhaving kost veel tijd. Vervolgens kan een kwestie zich nog jarenlang voorslepen als gebruik gemaakt wordt van de wettelijke mogelijkheden tot bezwaar en beroep.
- De burger die zich tot de gemeente wendt is vaak niet duidelijk in wat hij wil/verwacht. Gaat het echt om een verzoek tot handhaving of is het een melding.
- De verwachtingen die burgers hebben van de gemeente als ze iets aankaarten zijn vaak te hoog gespannen. Het optreden van de gemeente kan niet alle problemen oplossen.
- Veel verzoeken/meldingen hebben betrekking op burenruzies of vallen onder het privaatrecht (hier is de gemeente niet voor bevoegd).
- Politieke overwegingen/belangen kunnen een rol spelen bij de beslissing al dan niet te handhaven.

6. **Belangrijke punten uit het document “Visie + Handhavingstrategie en werkwijze WABO 2011-2015 Gemeente Texel” (Hoofdstuk 3) zijn:**

- De gemeente volgt het landelijk beleid met lokale inbreng van de “Texelse praktijk”
- De gemeente dient naleving van voorschriften te bevorderen. Dat
- doet de gemeente door daarover te communiceren en daarnaast ziet de gemeente toe op naleving van de regels en handhaaft waar nodig op basis van openbaar en vastgelegd beleid.
- Het constateren en op verschillende manieren ongedaan maken van overtredingen is handhaving in engere zin.
- Voorlichting en communicatie zijn daarnaast niet de minst belangrijke. De gemeente communiceert over de gekozen prioriteiten voordat overgegaan wordt tot het uitvoeren van de toezichtstaak

Collectieve voorlichting en de communicatie met individuele burgers of goed af te bakenen doelgroepen is een vorm van preventieve handhaving, omdat het vaak helpt om overtredingen te voorkomen in een stadium waarin dat





- **Strandnota Uitvoeringsprogramma 2010**

De belangrijkste bevindingen betreffen:

- Nota dateert van april 2009
- Een gedetailleerde projectopdracht ontbreekt
- Er is onvoldoende kennis van regelgeving
- Ontbreken van goed inzicht van betrokken deelnemers in prioriteiten
- Ontbreken algemene leiding voor integrale aanpak

De doelstellingen en resultaten zijn in algemene bewoordingen gesteld. Meetbare gegevens ontbreken, waardoor de effectiviteit van de uitvoering niet/onvoldoende kan worden beoordeeld. Ook de aanbevelingen zijn in algemene bewoordingen gesteld.

- **Toezicht brandveiligheid 2010 Eindevaluatie uitvoeringsprogramma's 2009-2010.**

Een 6-tal doelstellingen zijn in algemene bewoordingen geformuleerd, uitmondend in een 10-tal aanbevelingen.

- **Toezicht milieu op bouwplaatsen 2011**

Van de 7 geformuleerde doelstellingen wordt in deze evaluatie slechts ingegaan op 1 doelstelling, te weten Training BWT-inspectie, omdat de aanwezige kennis van een te laag niveau was. Aangezien de cursus laat in het jaar 2011 is gegeven zal verdere uitvoering van de doelstellingen in 2012 plaatsvinden.

- **Slooptoezicht 2010.**

Ook hier ontbreekt een SMART formulering van doelstelling en probleemstelling. In totaal werden een 10-tal doelstellingen opgenomen en de resultaten daarvan weergegeven alsmede een 7-tal aanbevelingen

- **Bouwkundige brandveiligheid 2011**

Ook hier geldt dat doelstellingen en resultaten in algemene bewoordingen zijn gesteld.

Als extra problemen werden ervaren:

- Invoering WABO per 1 oktober 2010
- Vertrek brandpreventist bij het team
- Toezicht en taakverdeling over team toezicht en team
- Vergunningen
- Werkprocessen moesten opnieuw in kaart worden gebracht

- **Project vergunningsvrije bouw 2011**

- Aanleiding voor dit project vormde het van kracht worden van de WABO, ingaande 1 oktober 2010. Het betreft hier zeer concreet geformuleerde doelstellingen die ook zijn gerealiseerd. Dit heeft geleid tot vervolmaatregelen en, helaas, in algemene bewoordingen gestelde aanbevelingen.

- **Evaluatie programma Professionalisering WABO-toezicht Gemeente Texel 2010**

- Dit programma omvatte 8 doelstellingen, die in meer of mindere mate zijn geconcretiseerd en in grote lijnen gerealiseerd in 2010 dan wel in 2011.

- **Bestaande bouwvoorraad 2010 en 2011**
  - De doelstellingen 2010 zijn concreet gesteld ten aanzien van de aanpak, maar ten aanzien van de communicatie helaas teveel in algemene bewoordingen gesteld. E.e.a. heeft geleid tot een 4-tal aanbevelingen in de evaluatie van 2010, welke werden herhaald in de evaluatie van 2011.
- **Omgevings- en probleemanalyse 2011-2015 De gemeente heeft haar visie op handhaving in deze analyse vertaald in de volgende doelstelling**
- *“Bereiken van goede afstemming van zowel beleid als uitvoering en het eenduidig optreden met betrekking tot handhaving van de algemene regels, bij het controleren van vergunningen en het opsporen van overtredingen.*
- *Professioneel uitvoeren van Wabo-proof handhaving in brede zin, die uitgaat van zoveel mogelijk gecoördineerd toezicht met juist effect (naleving) en vermindering van de toezichtlast.*

*Handhaving is gebaseerd op prioriteiten die bepaald zijn op basis van een omgevings- en risicoanalyse die bestuurlijk is vastgesteld*