

pro facto

Toezicht en handhaving in de gemeente
Ameland

Groningen, september 2022

www.pro-facto.nl

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.pro-facto.nl
info@pro-facto.nl
050-3139853

Auteurs	Marieke Dieke en Niko Struiksma
Opdrachtgever	Rekenkamercommissie Waddeneilanden
Datum	September 2022
Status	Eindrapportage voor bestuurlijk wederhoor

Inhoud

1	Onderzoeksvragen en -aanpak	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Onderzoeksvragen en afbakening	2
1.3	Aanpak	2
1.4	Leeswijzer	3
2	Beleid	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Toezicht- en handhavingsbeleid	4
2.3	Beleidscyclus	8
3	Uitvoering	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Organisatie en formatie	10
3.2.1	Toezicht en handhaving algemeen	10
3.2.2	Piekdrukke	11
3.3	Toezicht en handhaving in de praktijk	12
3.3.1	Controles en handhavingsacties	12
3.3.2	Toeziethouders	13
3.3.3	Alcoholcontroles	14
3.3.4	Juridische handhaving	14
3.3.5	Samenwerking	14
4	Samenvatting en conclusies	16
4.1	Samenvatting	16
4.2	Conclusies	17
5	Benchmark Waddeneilanden	18
5.1	Inleiding	18
5.2	De Waddeneilanden en openbare-ordeproblematiek	18
5.2.1	Kerngegevens en kenmerken	18
5.2.2	Piekdrukke en overlast door toeristen	19
5.2.3	Piekdrukke en overige openbare orde- en veiligheidsproblematiek	19
5.3	Beleid en uitvoering	19
5.3.1	Formatie toezicht en handhaving	19

5.3.2	Beleidscyclus	20
5.3.3	Programmatisch werken	21
5.3.4	Handhavingsstijl	21
5.3.5	Voorlichting	21
5.3.6	Samenwerking en afstemming	22
5.3.7	Toezicht en handhaving en de politie	22
5.3.8	Betrokkenheid van de gemeenteraad	22
5.4	Verschillen en overeenkomsten	22
6	Aanbevelingen	24
6.1	Aanbevelingen specifiek voor Ameland	24
6.2	Aanbevelingen voor gezamenlijkheid	24
Bijlage 1:	Deelvragen	i
Bijlage 2:	Big 8	ii
Bestuurlijke reactie (college van B en W)		iv
Nawoord rekenkamercommissie		vii

1 Onderzoeksvragen en -aanpak

1.1 Inleiding

Handhaving van wet- en regelgeving is een belangrijk onderdeel van de taken van het gemeentebestuur. Idealiter worden deze regels spontaan nageleefd, in de praktijk zal echter nooit sprake zijn van volledig regelconform gedrag. Daarom dient er toezicht (controle) te worden gehouden op naleving van deze regels en – indien nodig – te worden gehandhaafd (sanctionering) om regelnaleving af te dwingen. Voor toezicht en handhaving zijn drie domeinen te onderscheiden: fysieke leefomgeving, sociaal domein en openbare orde en veiligheid.

Het domein *fysieke leefomgeving* ziet met name op het Wabo-toezicht (bouwen en wonen, ruimtelijke ordening en milieu). Het *sociale domein* omvat het toezicht op en de handhaving van de Wmo 2015, de sociale zekerheidswetgeving (Participatiewet), de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en de Leerplichtwet. Binnen het *domein openbare orde* en veiligheid valt onder meer het toezicht op en de handhaving van de Opiumwet, de Wet Wapens en munitie, de Drank- en Horecawet¹, het horeca- en coffee-shopbeleid en de APV (openbare ruimte).²

Op de Waddeneilanden geldt de bijzonderheid dat de toezicht- en handhavingsopgave aan piekdrukke onderhevig kan zijn. Dat zou zich dan met name voordoen op het gebied van openbare orde en veiligheid. De Waddeneilanden zijn geliefd bij recreanten en toeristen, die de eilanden in grote getalen opzoeken. Tijdens de toeristische pieken overtreft het aantal bezoekers de reguliere inwoneraantallen op Ameland, Vlieland, Terschelling, Texel en Schiermonnikoog ruimschoots en dat kan zorgen voor openbare-ordeproblematiek (bijvoorbeeld in uitgaansgebieden, op campings en in recreatiegebieden).

Pro Facto heeft van de gemeenschappelijke rekenkamercommissie van de vijf Waddeneilanden opdracht gekregen een onderzoek te doen naar toezicht en handhaving op het gebied

¹ Per 1 juli 2021 is de Drank- en Horecawet vervangen door de Alcoholwet. Omdat dit onderzoek grotendeels betrekking heeft op de periode vóór 1 juli 2021, houden we in dit rapport de Drank- en Horecawet aan.

² Pro Facto, *Toezicht en handhaving door gemeenten*, 2016 (in opdracht van het ministerie van BZK). P. 12.

van openbare orde en veiligheid in relatie tot piekdrukke door toeristen. Dit rapport is daarvan de weerslag.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is het beleid in de gemeente Ameland als het gaat om toezicht en handhaving (bij piekdrukke) in het veiligheidsdomein, hoe vindt toezicht en handhaving in de praktijk plaats en wat zijn eventuele knelpunten en aanbevelingen?

Het onderzoek bestaat daarmee uit twee onderzoeksthema's:

- I Beleid
- II Uitvoering

De deelvragen zijn weergegeven in bijlage 1. We gaan deze deelvragen niet individueel beantwoorden, maar alle thema's komen wel terug in het rapport.

De afbakening is in principe die van het veiligheidsdomein, maar we nemen ook aspecten mee die daar strikt genomen niet toe behoren maar waarvan de problematiek wel expliciet voortvloeien uit het toeristische en insulaire karakter van de eilanden. In het geval Ameland betreft dat het gebiedstoezicht. Dat richt zich op Ameland, zo blijkt uit het *Visiedocument vergunningverlening toezicht en handhaving fysieke leefomgeving gemeente Ameland*, behalve op het fysieke domein (zoals bouwregelgeving) ook op voor dit onderzoek relevante zaken zoals toezicht op illegale verhuur en bewoning van woningen met een permanente woonbestemming en van recreatiewoningen.

2020 en 2021 waren door corona geen representatieve jaren voor toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein. In dit hoofdstuk gaan we daarop in, maar focussen ons daarbij niet op corona. De praktijk van de uitvoering beschouwen we zoveel mogelijk in algemene zin, waarbij we de complicaties van corona aanstippen en als belangrijk contextgegeven meenemen, maar wel de rode draad aanhouden van de algemene toezichts- en handhavingspraktijk.

1.3 Aanpak

Voor de onderzoek zijn de relevante documenten bestudeerd. In hoofdstuk 2 worden deze beschreven en/of genoemd. Daarnaast zijn interviews gevoerd met de volgende functionarissen:

- Burgemeester en adviseur openbare orde en veiligheid (groepsgesprek)
- Adjunct-directeur
- Toezichthouder rubriek 1
- Toezichthouder rubriek 2
- Vergunningverlener
- Wijkagent

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het relevante beleid op hoofdlijnen beschreven en aan het slot van het hoofdstuk beoordeeld op basis van de beleidscyclus. Hoofdstuk 3 gaat over de praktijk van toezicht en handhaving op Ameland. Daarbij gaan we in op de organisatie en formatie, de werkzaamheden van de toezichthouders en juristen en de interne en externe samenwerking. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we het beleid dat relevant is voor dit onderzoek. Dat doen we op hoofdlijnen door de belangrijkste en opvallende zaken eruit te lichten. Dit hoofdstuk bevat geen uitputtende beschrijving van het beleid, voor de uitgebreide inhoud verwijzen we naar de beleidsdocumenten.

2.2 Toezicht- en handhavingsbeleid

De meest relevante beleidsdocumenten zijn:

- *VTH-beleid gemeente Ameland 2019-2023*, vastgesteld door het college, raad geïnformeerd.
- *Uitvoeringsprogramma VTH 2020*, vastgesteld door het college, raad geïnformeerd.
- *Uitvoeringsprogramma VTH 2021*, vastgesteld door het college, raad geïnformeerd.
- *Handhavingsverslag 2019 (2020)*, vastgesteld door het college, raad geïnformeerd.
- *Handhavingsverslag 2020-2021*, vastgesteld door het college, raad geïnformeerd.
- *Preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021*, vastgesteld door de raad.
- *Beleidsnotitie bedrijfswoningen en personeelshuisvesting gemeente Ameland 2017*, vastgesteld door de raad.
- *Nota verblijfrecreatief beleid gemeente Ameland 2016- 2020*, partieel gewijzigd 20 september 2021, vastgesteld door de raad.

De specifiek op vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) gerichte beleidsstukken zijn dus niet *vastgesteld* door de raad, de raad is er alleen over geïnformeerd.

We lichten de documenten hieronder kort toe.

VTH-beleid gemeente Ameland 2019-2023

Deze beleidsnota legt het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vast voor de periode 2019 tot en met 2023. In het document worden doelen en prioriteiten vastgelegd voor drie categorieën onderwerpen:

- Milieu, geluid en bodem (rubriek 1),

- Ruimtelijke ordening, bouwen, asbest en sloop (rubriek 2), en
- Openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte (rubriek 3).

De doelstelling voor rubriek 2 is ‘een veilig en ordelijk bestand aan gebouwen in de gemeente en een gebruik van de ruimte in overeenstemming met de bestemming’ en de doelstelling voor rubriek 3 is ‘een veilig en ordelijk gebruik van openbare ruimte en horecagelegenheden en een veilig verloop van evenementen met een minimum aan overlast’. Deze doelen zijn algemeen van aard, niet SMART-geformuleerd en daarom niet op doeltreffendheid te toetsen.

De prioriteiten betreffen een aantal thema’s en onderwerpen waar de gemeente op het gebied van toezicht en handhaving met name aandacht aan wil besteden. Onder andere drank en horeca, brandveiligheid logies en vakantiewoningen en woningen worden genoemd. In het document staat beschreven dat de doelen en prioriteiten tot stand zijn gekomen op basis van een visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving en een probleemanalyse. De probleemanalyse bestaat uit een beschouwing van interne vakspecialisten van het taakveld waarop zij werkzaam zijn en een risicoanalyse van de fysieke leefomgeving. Dit heeft geleid tot risicoscores en prioriteiten.

In het VTH-beleid gemeente Ameland 2019-2023 wordt een korte beschrijving gegeven van de zogenoemde Big 8. In paragraaf 2.3 gaan we verder in op de Big 8.

Voor het omgevingsrecht is de Big 8 een verplichte planning- en controlcyclus met een strategische cyclus (beleid, rapportage, evaluatie) en een operationele cyclus (voorbereiden, uitvoeren, monitoren). In bijlage 2 is de Big 8 schematisch weergegeven.

Belangrijk onderdeel van de beleidsnota 2019-2023 is de interventiematrix uit de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)³. De gemeente Ameland houdt bij toezicht en handhaving rekening met de systematiek die wordt weergegeven in de interventiematrix uit de LHS. Uitgangspunt is dat de gemeente op grond van het kader per situatie de meest geëigende wijze van handhaving kiest. De interventiematrix is hieronder opgenomen.

³ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR390667>.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

De sanctiestrategie bestaat eruit dat de handhaver bepaalt welk gedrag van de overtreder van toepassing is en wat de ernst is van de overtreding. De bevindingen moeten worden geplaatst in de interventiematrix. Bewust gemaakte overtredingen met ernstige gevolgen (donker segment in matrix) moeten zwaarder worden opgepakt dan onbedoelde overtredingen (licht segment). De gemeente heeft de *Landelijke handhavingsstrategie* geïmplementeerd als uitvoeringskader voor handhaving. De nota bevat verder de gedoogstrategie voor de gemeente Ameland waarin is aangegeven onder welke omstandigheden overtredingen gedoogd worden en er dus niet wordt gehandhaafd. Ameland hanteert als uitgangspunt dat zeer terughoudend met gedoogbeschikkingen wordt omgegaan.

De beleidsnota vormt de basis voor de jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma's.

Uitvoeringsprogramma VTH 2020 en 2021

In de uitvoeringsprogramma's is uiteengezet op welke wijze en met welke middelen de doelen en prioriteiten gerealiseerd dienen te worden. Ook kunnen concrete prioriteiten en aandachtspunten in de uitvoeringsprogramma's worden geformuleerd. Het *Uitvoeringsprogramma 2021* komt in grote lijnen overeen met het *Uitvoeringsprogramma VTH 2020*. In de programma's worden dezelfde drie 'rubrieken' onderscheiden die in de *Beleidsnota VTH* worden gehanteerd. Per rubriek worden de beleidsdoelen herhaald en de prioriteiten en activiteiten beschreven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 'hoge prioriteit' en 'overige prioriteiten'. Binnen de rubriek 'Openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte' is er een hoge prioriteit voor horecagelegenheden en parkeren. Per rubriek worden de handhavingstaken/activiteiten beschreven. Ook wordt het benodigde aantal fte voor de uitvoering van controles en de daarmee samenhangende administratieve handelingen benoemd. Het programma bevat een inschatting van het aantal controles van de toezichthouders per onderwerp (evenementen, alcohol, etc.).

Beide Uitvoeringsprogramma's komen in grote lijnen met elkaar overeen. Het programma van 2021 verschilt met name op een tweetal punten van het programma uit 2020. In het *Uitvoeringsprogramma 2021* wordt een tweetal onderwerpen genoemd dat meer aandacht vraagt in 2021 waarvoor dat in 2020 niet gold. Het betreft het project 'beschermd dorpsgezichten' en het project 'oneigenlijk gebruik van woningen'. In het programma wordt aange-

geven dat deze onderwerpen in 2020 een ‘groter probleem’ bleken dan eerder werd verondersteld. Dit tweede project gaat over het verhuren van een woning waar een woonfunctie op ligt en over woningen die zonder woonfunctie (recreatiewoningen) permanent worden bewoond. In het programma geeft de gemeente aan dat in 2021 een inventarisatie en uitvoering van het project verder wordt uitgewerkt. Daarbij zal worden ingegaan op de benodigde capaciteit voor het project.

De doelen in de uitvoeringsprogramma’s zijn identiek aan de (algemene) beleidsdoelen uit het beleidsplan. Ze zijn in het uitvoeringsprogramma dus niet nader geoperationaliseerd en geconcretiseerd.

Het Uitvoeringsprogramma 2022 is op 22 februari 2022 vastgesteld door het college.

Handhavingsverslagen 2019 en 2020/2021

Het *Handhavingsverslag 2019* bevat een overzicht van alle toezicht- en handhavingsactiviteiten van het team Toezicht en Handhaving in 2019. In het verslag wordt teruggekeken op de voorgenomen activiteiten en projecten uit het *Uitvoeringsprogramma 2019*. Het verslag concludeert dat de algehele kwaliteit van de uitvoering van handhaving op Ameland goed is en dat er geen extra handhaving plaats hoeft te vinden op bepaalde activiteiten. Over de jaren 2020 en 2021 is mei 2022 een gezamenlijk jaarverslag vastgesteld door het college. De genoemde is dat het door corona twee roerige jaren zijn geweest waarin veel werkzaamheden zijn verschoven, uitgesteld of niet uitgevoerd. Er wordt in beide jaarverslagen niet ingegaan op de mate waarin de (algemene) doelen uit het beleidsplan en het uitvoeringsprogramma zijn gerealiseerd.

Preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021

De Friese Waddeneilanden (Schiermonnikoog, Ameland, Terschelling en Vlieland) hebben gekozen voor een integraal handhavingsbeleid met het *Preventie en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021*. Het plan bevat de doelstellingen van het preventie- en handhavingsbeleid, welke acties worden ondernomen om alcoholgebruik (met name onder jongeren) te voorkomen, de wijze van uitvoering en de te nemen handhavingsacties en de minimaal te behalen resultaten in de periode 2018-2021. In het plan wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende toezichtvormen, zoals periodiek toezicht bij bedrijven, toezicht op tijdelijke activiteiten zoals controle van leeftijdsgrenzen en passief toezicht, waaronder het reageren op meldingen en klachten. Het preventie- en handhavingsplan bevat een sanctiebeleid, waarbij de overtredingen op grond van de Drank- en Horecawet gekoppeld zijn aan een categorie waarvoor een stappenplan is opgesteld. Onder categorie 1 vallen bijvoorbeeld urgente, ernstige zaken waarbij acuut gevaar is en nopen tot het direct toepassen van bestuursdwang. Als het gaat om de controles op alcoholgebruik onder jongeren, dan is er sprake van een categorie 5-overtreding en wordt een bestuurlijke boete toegepast.

Beleidsnotitie bedrijfswoningen en personeelshuisvesting gemeente Ameland 2017

In de beleidsnotitie komen vier aspecten aan de orde:

- Beleid met betrekking tot bedrijfswoningen en de mogelijkheden om een tweede bedrijfswoning toe te staan.
- Het onttrekken van bestaande bedrijfswoningen in relatie met de huisvestingsverordening (zoals bij groepsverblijven / kampeerboerderijen).
- De personeelshuisvesting.
- Mogelijkheden voor recreatief medegebruik van personeelshuisvesting.

In de beleidsnotitie wordt aangegeven dat personeelshuisvesting alleen is toegestaan in de panden die daarvoor daadwerkelijk zijn bestemd. Recreatief medegebruik van personeelsverblijven is alleen toegestaan buiten het hoogseizoen, om concurrentie met reguliere verblijfsrecreatieve bedrijven te voorkomen en omdat in die periode de behoefte aan accommodaties voor personeelshuisvesting groot is.

Verblijfsrecreatie op Ameland, gevarieerd, flexibel en betaalbaar - Nota verblijfrecreatief beleid gemeente Ameland 2016- 2020

In de nota staat beschreven dat de gemeente het recreatief gebruik van gehele woningen niet toestaat en hier actief tegen optreedt. De nota *Verblijfsrecreatief beleid van de gemeente Ameland* staat het niet toe om gehele woningen recreatief te verhuren.

2.3 Beleidscyclus

Voor het omgevingsrecht geldt een verplichte planning- en controlcyclus met een strategische cyclus (beleid, rapportage, evaluatie) en een operationele cyclus (voorbereiden, uitvoeren, monitoren).

In § 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht zijn procescriteria opgesteld waar bestuursorganen aan moeten voldoen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht. Deze criteria houden onder meer in dat een uitvoerings- en handhavingsbeleid wordt opgesteld met daarin prioriteiten en dat sprake is van monitoring en rapportage. De zogenaamde Big 8 is de visuele weergave van deze beleidscyclus die door veel gemeenten gehanteerd wordt. Het maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging te samen met een sluitende planning en control cyclus.

Op Ameland is de Big 8 de laatste jaren niet actueel, omdat jaarverslagen van 2020 en 2021 en het uitvoeringsprogramma 2022 laat zijn op- en vastgesteld.

Ameland voldoet wel aan de overige onderdelen van de Big 8. Het VTH-beleid gemeente Ameland 2019-2023 bevat doelen (zij het niet SMART-geformuleerd), prioriteiten en instrumenten en het bevat een handhavingsstrategie en een gedoogstrategie. In de *VTH-uitvoeringsprogramma's* is vervolgens vastgelegd welke activiteiten dat jaar worden uitgevoerd en met welke middelen. De gemeente beschikt over recente uitvoeringsprogramma's van 2020 en 2021. De programma's bevatten prioriteiten en vastgestelde activiteiten. De doelen zijn dezelfde als in het beleidsplan. Het uitvoeringsprogramma van 2022 is pas eind februari 2022 vastgesteld.

De verantwoording van de activiteiten zou plaats moeten vinden via het VTH-jaarverslag. Dit maakt het onder andere mogelijk om het beleid, waar nodig, tijdig bij te stellen. Het meest recente jaarverslag van de gemeente dateert echter uit 2019. Van het jaar 2020 is geen jaarverslag opgesteld. Het verslag ontbreekt enerzijds vanwege personele wisselingen op het gebied van toezicht en anderzijds vanwege de actualiteit op dat moment (corona) waardoor de focus/prioritering lag op andere vraagstukken op het gebied van toezicht en handhaving. De verslaglegging van het jaar 2020 wordt nu meegenomen en verwerkt in het jaarverslag van 2021 (jaarverslag 2020-2021). Evaluatie van prioriteiten en accenten in de handhaving

heeft op een bepaald onderdeel wel plaatsgevonden: het *Uitvoeringsprogramma 2021* is zoals aangegeven bijgesteld toen de problemen rond beschermde dorpsgezichten en het oneigenlijk gebruik van woningen groter bleken te zijn dan verondersteld. Evaluatie van bijvoorbeeld de doelbereiking heeft niet plaatsgevonden.

3 Uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de uitvoering van toezicht en handhaving binnen het veiligheidsdomein centraal. We beschrijven de formatie voor toezicht en handhaving van de gemeente Ameland. Vervolgens kijken we onder meer of toezicht en handhaving plaatsvindt volgens de in het vorige hoofdstuk beschreven prioriteiten.

3.2 Organisatie en formatie

3.2.1 Toezicht en handhaving algemeen

De formatie voor toezicht en handhaving voor openbare orde veiligheid en onderwerpen die te maken hebben met piekdruk is weergegeven in tabel 3.1. Dit is exclusief taken die buiten dit onderzoek vallen zoals milieutaken en parkeertoezicht. De milieucontroles door de FUMO zijn bijvoorbeeld niet in de tabel opgenomen.

TABEL 3.1: FORMATIE IN FTE

	2019	2020	2021
Toezichthouder gemeente Ameland rubriek 1 (milieu, bodem en geluid) en 3 (openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte)	1	1	1
Toezichthouder gemeente Ameland rubriek 2 (ruimtelijke ordening, bouwen, asbest en slopen)	1	1	1
Juridisch medewerkers	2	2	2
Totaal	4	4	4

Op het gebied van toezicht en handhaving is er verder een rol voor een adjunct-directeur van de gemeente Ameland. De toezichthouders zijn ondergebracht bij het cluster Fysieke Leefomgeving. De adjunct-directeur geeft leiding aan het cluster Fysieke leefomgeving. De gemeente beschikt daarnaast over een adviseur openbare orde en veiligheid die zich bezighoudt met veiligheidsvraagstukken en -problematiek.

Bij de gemeente werken binnen het team Juridische Zaken drie juridisch medewerkers. Eén medewerker houdt zich alleen bezig met bezwaarzaken en dus niet met toezicht en handhaving. Voor de overige twee medewerkers geldt dat zij zich deels bezighouden met veiligheid en handhaving en daarnaast ook met andere juridische werkzaamheden dan handhaving. Dit valt in de formatie niet te onderscheiden van handhavingstaken. Het totaal aantal fte is daarom in de tabel opgenomen. De juridische capaciteit is volgens gesprekspartners voldoende.

Wat betreft de toezichthouders zijn er de laatste jaren personele wisselingen geweest in het bouwtoezicht (rubriek 2). Het bouwtoezicht is in 2019 daarom een tijdlang niet gebeurd en later werd het bouwtoezicht nog niet volledig uitgevoerd, omdat de destijds nieuw aangestelde bouwtoezichthouder nog in opleiding was en het bouwtoezicht daardoor een lage prioriteit had. De huidige bouwtoezichthouder is medio 2021 aangesteld. Met het aanstellen van de huidige bouwtoezichthouder is de bezetting weer op orde.

De gemeente Ameland heeft zelf geen boa's in dienst. In 2020 is een pilot gestart en is er een externe boa ingehuurd voor het controleren van de inrij- en parkeeronthefingen en -overtredingen. De pilot had tot doel om in beeld te brengen hoeveel structurele capaciteit er nodig is voor verkeersproblematiek. Volgens het Uitvoeringsprogramma VTH 2021 is de boa in 2021 ook regelmatig op het eiland geweest om de inrij- en parkeeronthefingen en -overtredingen te controleren en indien nodig om processen-verbaal uit te schrijven. In bovenstaande tabel 3.1 is het aantal fte's van de boa's niet opgenomen. De reden hiervoor is dat het parkeertoezicht niet in dit onderzoek wordt meegenomen.

De gemeente heeft de mogelijkheid onderzocht om eigen boa's in te stellen voor andere taken dan parkeertoezicht en heeft onderzocht of de boa's complementair zouden kunnen zijn aan de bestuursrechtelijke handhaving. De kosten voor permanente bij- en herscholing in verhouding tot het aantal verwachte overtredingen werden te hoog geacht. Bovendien hebben de toezichthouders ook hun eigen taken en die zouden in het geding kunnen komen.

Verder zijn er op de gemeente Ameland andere (overheids)organisaties actief met toezichthoudende taken en bevoegdheden, namelijk de politie, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en Wetterskip Fryslân. De alcoholcontroles worden gedaan door een extern bureau (MB-ALL Toezicht) door middel van 'mystery guests'. De 'mystery guests' zijn enkele dagen per jaar op het eiland aanwezig voor controles. Gedurende het seizoen (half mei tot begin september) zijn er ook strandwachten, specifiek voor toezicht op zwemmers en de mensen op het strand.

3.2.2 Piekdrukke

Toerisme op het eiland neemt de laatste jaren toe volgens gesprekspartners. Uit de gesprekken komt naar voren dat het in de zomerperiode drukker is op het eiland dan in de wintermaanden. Er zijn meer toeristen op het eiland en er is meer jeugd. Wel wordt opgemerkt dat het toeristenseizoen steeds breder is geworden, waardoor het eigenlijk het gehele jaar druk is op Ameland.

Voor de werkzaamheden van de toezichthouders verandert er niet veel in de zomer, behalve extra controles op evenementen. Op Ameland zijn geen jongerencampings die voor extra overlast kunnen leiden in de zomer. Overige activiteiten op het gebied van toezicht en handhaving spelen het hele jaar door.

In het hoogseizoen kan de gemeente maar beperkt inzetten op de naleving van regels op het gebied van alcoholwetgeving (leeftijdgrenzen, vergunningsvoorwaarden en alcoholgebruik). De gemeente schakelt daartoe zoals gezegd een extern bureau in (MB-ALL Toezicht) voor in.

De politie houdt zich in de zomermaanden ook bezig met horecacontroles. De politie heeft het extra druk in de zomermaanden omdat er meer overlast is van jongeren. Met name de afgelopen twee jaar was er (extra) overlast door corona. Toeristen konden niet naar hun gebruikelijke buitenlandse bestemmingen reizen en trokken naar Ameland. Dit leidde tot een ander type toerist op het eiland ("Ibiza-publiek"). Daarnaast moesten de horecazaken in bepaalde perioden vroegere sluitingsuren hanteren door de coronamaatregelen of waren de uitgaansgelegenheden volledig gesloten. Het gevolg van de maatregelen was dat jongeren zich op bepaalde plekken op het eiland verzamelden om het feest zelf verder voort te zetten. De politie zette extra capaciteit in om de jongeren bij de strandopgangen naar huis te sturen.

3.3 Toezicht en handhaving in de praktijk

3.3.1 Controles en handhavingsacties

In de jaarverslagen worden de volgende aantallen genoemd die relevant zijn voor ons onderzoek.

TABEL 3.2: AANTALLEN CONTROLES EN HANDHAVINGSACTIES IN 2019, 2020 EN 2021

	Controles	Overtredingen waarschuwingsbrief	Overtredingen handhavings- procedure
Huisvesting			
2019	3	1	22
2020	3	1	1
2021	3	1	1
Vuurwerk			
2019	2	0	0
2020	1	1	0
2021	1	1	0
Drank- en horecaverunningen	29	9	
Alcoholvergunningen			
2019	4	4	0
2020	0	0	0
2021	0	0	0
Verstrekken alcohol aan jongeren			
2019	0	0	0
2020	26	3	0
2021	31	8	0
Controle bij evenementen (vergunning)	5	0	0
2019	0	0	0
2020	4	0	0
2021			
APV			
2019	12	3	0
2020	14	3	0
2021	15	2	0

3.3.2 Toezichthouders

Er zijn twee gemeentelijke toezichthouders op het eiland. Een van de toezichthouders houdt zich bezig met toezicht op het gebied van milieu, bodem en geluid (rubriek 1) en met toezicht op het gebied van openbare orde, veiligheid en het gebruik van de openbare ruimte (rubriek 3). Onder deze laatste categorie valt onder andere recreatief gebruik van woningen die bestemd zijn voor permanente woning en evenemententoezicht. De andere toezichthouder houdt zich bezig met bouwtoezicht (rubriek 2).

De twee toezichthouders maken een toegewijde indruk. Ze hebben ieder hun eigen afgebakende toezichtstaken, de één gericht op bouw- en de ander op milieuregelgeving en opereren in de praktijk vrij 'los' van elkaar. Er is weinig sprake van een wisselwerking tussen beide en elkaar aanvullen in de werkzaamheden. De toezichthouders hebben geen overlegvorm zoals een casusoverleg of een dagstart om werkzaamheden af te stemmen, casuïstiek te bespreken of een gemeenschappelijke handhavingsstrategie. De toezichthouders geven aan dat afstemming over casuïstiek wel plaatsvindt, maar dan op ad hoc basis. Naar eigen zeggen kunnen ze elkaar wel vervangen mocht dit nodig zijn, maar ze hebben vooral expertise op hun eigen beleidsterrein (bouwen respectievelijk milieu) en elkaar vervangen is maar beperkt mogelijk omdat hun eigen taken ook uitgevoerd moeten worden.

Er zijn weinig handhavingsverzoeken op Ameland, naar schatting maximaal tien per jaar. Een handhavingsverzoek is formeel (per brief) en richt zich op een overtreding door een kenbare persoon. Een melding is algemener. Per week komen er ongeveer tien meldingen binnen bij de toezichthouders. Er komen vrijwel geen meldingen binnen voor bouw- en woningtoezicht. De toezichthouders verdelen de meldingen onderling, afhankelijk van de aard van de melding (bouwtoezicht of anders). Omdat het aantal meldingen goed behapbaar is, is het voor de toezichthouders niet nodig om te prioriteren in meldingen.

In de dagelijkse toezichtspraktijk spelen de uitvoeringsprogramma's niet of nauwelijks een rol bij prioritering. De prioriteiten in de uitvoeringsprogramma zijn breed geformuleerd en bieden geen concrete handvatten voor de praktijk. Een van de toezichthouders geeft aan het uitvoeringsprogramma in de praktijk nooit te gebruiken. De dagen van de toezichthouders vullen zich met meldingen die binnenkomen. Deze worden geregistreerd en zoveel mogelijk afgedaan. De waan van de dag is vaak leidend. Op het gebied van rubriek 3 (openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte), waar dit onderzoek zich op richt, is het toezicht door de gemeente beperkt. De toezichthouders houden zich vooral bezig met bouw- en milieu-toezicht.

Als de toezichthouders onderweg zijn naar een controle letten ze ook op mogelijke andere overtredingen. Volgens het meerjarenplan moeten de toezichthouders volgens het concept van 'integraal handhaven' werken. Dit betekent dat als een toezichthouder ter plaatse is naar aanleiding van een melding of klacht, hij altijd breder zou moeten kijken dan de melding of klacht alleen. Dat gebeurt in de praktijk ook wel, zo is in interviews aangegeven.

De toezichthouders proberen overtredingen zo veel mogelijk aan de voorkant op te lossen. Als er een overtreding is gaan ze eerst in gesprek met de overtreder. Het gesprek leidt vrijwel altijd tot het beëindigen van de overtreding. Als de overtreding niet stopt gaan de toezichthouders over tot formele (bestuursrechtelijke) handhaving. Als er besloten is tot sanctionering wordt doorgepaktd door de toezichthouders. Er wordt wel eens een overtreding gedoogd, maar enkel als de overtreding in het gedoogkader valt. De toezichthouders zeggen niet aan 'artikel 5' (door de vingers zien) te doen.

Het uitvoeringsprogramma 2021 beschrijft de twee projecten 'oneigenlijk gebruik van woningen' en 'opritten beschermd dorpsgezicht'. Dit eerste project bevindt zich in de startfase. De toezichthouders zijn bezig geweest om de omvang van het gebruik van (recreatie)woningen die in strijd zijn met het bestemmingsplan in kaart te brengen. Als deze inventarisatie gemaakt is kan het project verder uitvoering krijgen. Hiertoe is een projectgroep ingesteld, bestaande uit medewerkers van financiën, fysieke leefomgeving, vergunningen, burgerzaken en juridische zaken. Er wordt nog in kaart gebracht wat de benodigde toezichts-capaciteit is voor het project.

De toezichthouders doen aan tijdschrijven, maar dit gebeurt op basis van hun algemene toezichthouderstaken en niet op basis van de projecten of typen werkzaamheden. Het is niet inzichtelijk hoeveel tijd er aan de projecten is besteed. Gesprekspartners geven aan dat er met de huidige formatie geen ruimte is om extra projecten te starten. De projecten in het *Uitvoeringsprogramma 2021* hebben tot gevolg dat de reguliere werkzaamheden van de toezichthouders, zoals de afhandeling van mails en klachten, soms ondersneeuwen.

3.3.3 Alcoholcontroles

De gemeente voert de alcoholcontroles niet volledig zelf uit. De inrichtingseisen op basis van de Drank- en Horecawet worden wel door de gemeentelijke toezichthouders gecontroleerd. Voor controle van leeftijdsgrenzen in het kader van Drank- en Horecawetgeving huurt de gemeente een extern bureau in (MB-ALL Toezicht). Deze controles vinden plaats bij de horeca, slijterijen, supermarkten, paracommerciële gelegenheden en evenementen. Het externe bureau maakt voor de controles gebruik van zogenoemde 'mysterie guests', controleurs van buitenaf die zich niet kenbaar maken. Het bureau MB-ALL controleert aanvullend ook op vergunningvoorschriften Drank- en Horecawet.

De ratio achter de inzet van de 'mystery guests' en 'mystery shoppers' is gelegen in de kleinschaligheid van het eiland en de noodzaak van onherkenbare controleurs. Controleurs van het eiland zouden te bekend zijn om de werkelijke situatie aan te treffen. In de praktijk blijken echter ook foto's van de mystery guests al snel in whatsappgroepen van jongeren op het eiland te circuleren, zo wordt in interviews aangegeven.

3.3.4 Juridische handhaving

Als door de toezichthouders geconstateerde overtredingen niet tijdig hersteld worden, dan volgt een formele waarschuwingsbrief. De toezichthouders stellen de waarschuwingsbrieven met hersteltermijnen en ook dwangbeschikkingen zelf op. Een juridisch medewerker controleert de brieven vervolgens op eventuele juridische onjuistheden, al dan niet in samenspraak met vergunningverlening. De toezichthouders en juridisch medewerkers overleggen frequent en er vindt afstemming plaats bij het opleggen van een maatregel. In de praktijk blijkt dat als de toezichthouders tot juridische handhaving willen overgaan er altijd juridische capaciteit aanwezig is.

3.3.5 Samenwerking

Door de kleinschaligheid van het eiland zijn op het eiland de lijnen kort. De samenwerking en het contact tussen toezichthouders en de juridisch medewerkers verloopt volgens eigen zeggen uitstekend. Er vindt overleg en afstemming plaats. Ook het contact tussen andere betrokkenen in de aanpak van toezicht en handhaving verloopt prima. De contacten met het gemeentebestuur zijn constructief. Betrokkenen voelen zich vrij om alles ter tafel te brengen.

Er is niet of nauwelijks contact tussen de gemeentelijke toezichthouders en de externe boa's die de gemeente inhuurt voor parkeertoezicht. Ook met de mystery guests voor de naleving van Drank- en Horecawetgeving heeft de gemeente (en de politie) vrijwel geen contact. Er is ook weinig operationeel contact tussen de politie en de toezichthouders van de gemeente. Dat komt vooral omdat de toezichthouders zich maar zeer beperkt bezighouden met openbare orde en veiligheid en er daardoor weinig raakvlakken in de taken zijn. Ook ondersteunt de politie de toezichthouders als er problemen spelen. De toezichthouders doen vrijwel geen beroep op de politie ter ondersteuning.

Eén keer in de twee weken is er een handhavingsoverleg waar de twee toezichthouders, de adviseur openbare orde en veiligheid, een vergunningverlener APV en bijzondere wetten en de burgemeester bij aanwezig zijn. Tijdens het overleg worden actuele casussen aangebracht en overleggen aanwezigen over de vervolgstappen. Recentelijk is het toezichthoudersoverleg nieuw leven ingeblazen. Bij dit overleg sluiten ook externe partners aan (Staatsbosbeheer, Fryske Gea, Rijkswaterstaat en het waterschap). Maandelijks vindt er een veiligheidsoverleg plaats met de burgemeester, de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid en de politie. Tijdens dit overleg worden veiligheidsonderwerpen besproken die de aandacht behoeven. Met het oog op corona is er een appgroep in het leven geroepen, om vraagstukken vanuit toezicht en handhaving op de coronamaatregelen af te stemmen. Leden van de appgroep zijn de toezichthouders, de burgemeester en iemand van de politie.

4 Samenvatting en conclusies

4.1 Samenvatting

Dit onderzoek gaat over twee thema's, beleid en uitvoering. Als het gaat om het beleid is er een actueel beleidsplan waarin een apart onderdeel is gewijd aan openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte. Dit beleidsplan is niet vastgesteld door de gemeenteraad; het is alleen ter informatie aan de raad gezonden. De beleidscyclus voor toezicht en handhaving die op grond van § 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht verplicht is, is niet actueel. De jaarverslagen van 2020 en 2021 en het uitvoeringsprogramma 2022 waren pas laat beschikbaar. De doelen in het beleidsplan en de uitvoeringsprogramma's zijn identiek, en algemeen en niet-SMART geformuleerd van aard. De doeltreffendheid ervan komt niet aan de orde in de jaarverslagen en is door het algemene karakter van de doelen ook niet vast te stellen. Evaluatie van prioriteiten en accenten in de handhaving heeft op een bepaald onderdeel wel plaatsgevonden: het *Uitvoeringsprogramma 2021* is zoals hiervoor aangegeven bijgesteld toen de problemen rond beschermde dorpsgezichten en het oneigenlijk gebruik van woningen groter bleken te zijn dan verondersteld. Evaluatie van bijvoorbeeld de doelbereiking heeft niet plaatsgevonden.

De bezetting voor het toezicht is sinds medio 2021 met de aanstelling van een nieuwe bouwtoezichthouder op orde en wordt door betrokkenen als voldoende aangemerkt. Dat geldt ook voor de juridische ondersteuning. Op het gebied van rubriek 3 (openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte), waar dit onderzoek zich op richt, is het toezicht door de gemeente beperkt. De toezichthouders houden zich vooral bezig met bouw- en milieutoezicht. Controles door boa's op alcoholgebruik door jongeren en op leeftijdsgrenzen is uitbesteed aan een extern bureau en vindt sporadisch plaats. Voor het oneigenlijke gebruik van woningen is in 2021 gestart met een projectgroep. In 2022 moet duidelijk worden hoeveel (uitbreiding van) capaciteit de uitvoering van het toezicht voor dit project vergt.

De uitvoeringsprogramma's, waarin onder meer prioriteiten zijn gesteld voor het toezicht, vormen in de praktijk geen leidraad voor de dagelijkse werkzaamheden. De toezichthouders bepalen grotendeels hun eigen werkzaamheden, waarbij de waan van de dag vaak leidend is. Als er een overtreding geconstateerd wordt, gaan de toezichthouders doorgaans eerst in gesprek met de overtreder. Het gesprek leidt vrijwel altijd tot het beëindigen van de overtreding. Als de overtreding niet stopt gaan de toezichthouders over tot formele (bestuursrechtelijke) handhaving. Als er besloten is tot sanctionering wordt doorgepakt door de toe-

zichthouders. De uitvoering van het toezicht is ad hoc (de uitvoeringsprogramma's vormen niet de basis voor de uitvoering) en wordt vooral bepaald door de waan van de dag.

Er is weinig sprake van een wisselwerking en interactie tussen de toezichthouders, de extern ingehuurde boa's en de politie. Dat is verklaarbaar, want ze hebben allemaal hun eigen afgebakende taken en domeinen waar ze zich mee bezighouden. Meer contact en gedeelde taken en verantwoordelijkheden zouden het toezicht en de handhaving echter ten gunste komen. Er zou dan meer dan nu sprake kunnen zijn van intervisie en een gedeelde toezichtscultuur. En bovendien zouden de toezichthouders, politie en boa's elkaars 'oog- en oorfunctie' kunnen versterken.

4.2 Conclusies

Concluderend zijn dit belangrijkste bevindingen van het onderzoek:

1. Door het ontbreken van recente jaarverslagen en het (te laat) vaststellen van het *Uitvoeringsprogramma 2022* en evaluaties is de beleidscyclus onvolledig, terwijl dit is voorschreven in het Besluit Omgevingsrecht.
2. Het *Preventie- en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021* is niet meer actueel.
3. Op gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte is het toezicht beperkt. De toezichthouders van de gemeenten houden zich vooral bezig met bouwen milieutoezicht. Boa's voor drank- en horecacontroles worden voor een beperkt aantal uren ingehuurd van een extern bureau. Het is de bedoeling dat het toezicht op het oneigenlijk gebruik van woning wordt geïntensiveerd.
4. Door de afgebakende taken en domeinen van de toezichthouders, ingehuurde boa's en de politie vindt het toezicht gefragmenteerd plaats.

5 Benchmark Waddeneilanden

5.1 Inleiding

Deze rapportage gaat over toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid in relatie tot piekdruk in de gemeente Ameland. Op alle vijf de Waddeneilanden is eenzelfde onderzoek uitgevoerd, met gelijke vraagstelling en onderzoeksmethode. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen met elkaar vergeleken. Overeenkomsten en verschillen tussen de eilanden worden daarbij in beeld gebracht. Inzicht hierin maakt het mogelijk om van elkaars aanpak te leren.

5.2 De Waddeneilanden en openbare-ordeproblematiek

5.2.1 Kerngegevens en kenmerken

Om toezicht en handhaving op de eilanden te vergelijken is het van belang rekening te houden met basiskenmerken van de gemeenten. In onderstaande tabel zijn enkele kerngegevens van de vijf eilanden weergegeven.

TABEL 5.1: KERNGEGEVENS

	Oppervlakte (hect.)	Inwoners ⁴	Bezoekers ⁵	Autoluw
Texel	16.238	13.687	922.000	Nee
Vlieland	4.056	1.195	140.000	Ja
Terschelling	8.935	4.960	500.000	Nee
Ameland	5.730	3.757	554.000	Nee
Schiermonnikoog	3.994	944	300.000	Ja

Uit het overzicht blijkt dat Vlieland en Schiermonnikoog kleinschaliger zijn dan de andere eilanden; ze hebben een relatief klein oppervlakte en er wonen ongeveer duizend inwoners. Beide zijn daarnaast autoluw, wat betekent dat er alleen auto's op het eiland te vinden zijn

⁴ 2022 CBS.

⁵ <https://www.ecomare.nl/verdiep/leesvoer/waddengebied/nederlandse-wadden/>

met ontheffing van de gemeente en over het algemeen niet voor vakantiegangers. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de het parkeertoezicht.

5.2.2 Piekdrukke en overlast door toeristen

Piekdrukke staat centraal in dit onderzoek. Voor alle vijf de Waddeneilanden geldt dat zij geliefd zijn bij recreanten en toeristen en dat jaarlijks veel bezoekers de eilanden weten te vinden (zie tabel 5.1). Met name in de zomermaanden zijn er veel toeristen te vinden op de eilanden, al blijkt het seizoen niet meer beperkt tot de zomermaanden: het toeristenseizoen 'rekt uit' en ook in de lente en herfst zijn de toeristen aanwezig op de eilanden. Dat geldt voor elk eiland.

Het type toerist en de openbare orde en veiligheid problematiek die zij met zich meebrengen verschilt per eiland. Terschelling kenmerkt zich door de vele jongeren die het eiland in de zomer bezoeken om te feesten. Er zijn twee jongerencampings op het eiland en de route tussen de campings en de uitgaansgebieden wordt 'de slooprouten' genoemd – waarbij wordt gerefereerd aan de vernielzucht van de jongeren en de overlast die zij veroorzaken. Op Ameland en Texel wordt ook overlast ervaren van jongeren, maar omdat er geen jongerencampings op de eilanden zijn, is er minder overlast dan op Terschelling. Op Vlieland en Schiermonnikoog wordt weinig openbare orde-problematiek door piekdrukke ervaren.

Tijdens de coronacrisis vond een ander type publiek zijn weg naar de Waddeneilanden, ook naar het relatief rustige Vlieland en Schiermonnikoog. Het 'Ibiza-publiek' of 'Mallorca-publiek' deed zijn intrede als alternatief voor de reguliere vakantieoord van jongeren. Dit gaf meer overlast en onrust op alle eilanden. De vroegere sluitingstijden van de kroegen (door de coronamaatregelen) zorgden er bovendien voor dat jongeren zich op andere plekken op de eilanden verzamelden, zoals de strandopgangen, bunkers of duinen, waar het feest werd voortgezet.

5.2.3 Piekdrukke en overige openbare orde- en veiligheidsproblematiek

Naast (directe) overlast door bezoekers speelt er andere openbare orde problematiek op de eilanden in relatie tot de piekdrukke. Wat in elke gemeente speelt, is dat woonhuizen recreatief gebruikt worden (voor verhuur) en dat recreatiewoningen permanent bewoond worden. Met name het eerste (recreatief gebruik van woonhuizen) wordt als een probleem ervaren, omdat het een negatieve invloed heeft op de sociale cohesie en het toch al erg krappe woningenbestand verder beperkt. Parkeeroverlast heeft ook in bijna elke Waddengemeente prioriteit, zelfs op het autoluwe Vlieland waar onlangs een boa voor (vooral) parkeren is aangesteld. Alleen op Schiermonnikoog is parkeren geen (expliciete) prioriteit.

5.3 Beleid en uitvoering

5.3.1 Formatie toezicht en handhaving

Verschillende organisaties spelen een rol bij toezicht en handhaving op de Waddeneilanden. De gemeentelijke toezichthouders, juristen en boa's, maar ook de politie, particuliere beveiligers of boa's van bijvoorbeeld Staatsbosbeheer of Natuurmonumenten. Per eiland – en per periode in het jaar - verschilt deze inzet.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de reguliere formatie op de eilanden:

TABEL 5.2: FORMATIE

	Toezichthouders	Gemeentelijke boa's	Particuliere beveiligers	Handhavings- juristen	boa's andere organisaties
Texel	1	3 boa's	Dorpswacht	2	
Vlieland	2 Deeltijdtoezichthouders	0 (inhuur externe boa's) (vanaf mei 2022 1 eigen gemeentelijke boa)		1	Staatsbosbeheer
Terschelling	1 (gecombineerd met boafunctie)	1 (gecombineerd met TZH) (wordt uitgebreid met 2 jeugdboa's)	Base security	X (externe inhuur)	Staatsbosbeheer
Ameland	2	0 (1 externe ingehuurd)		2	Staatsbosbeheer
Schiermonnikoog	2	0		1	Natuurmonumenten

Op alle eilanden wordt in de zomermaanden voor toezicht en handhaving door de politie extra capaciteit ingezet met politiemensen 'van de wal'. Om overlast tegen te gaan maken Texel en Terschelling in de zomer daarnaast gebruik van particuliere beveiligingsbedrijven. Terwijl beveiligers van het particuliere beveiligingsbedrijf Dorpswacht toezicht houden in het uitgaansgebied op Texel, houden op Terschelling de 'bikers' van beveiligingsbedrijf Base Security toezicht op de jongeren.

Wat betreft de gemeentelijke formatie geldt voor vrijwel alle gemeenten dat onderbezetting wordt ervaren als het gaat om toezichthouders, boa's en/of juridische handhavers. Het is voor bijna elke Nederlandse gemeente lastig om deze functies goed bezet te krijgen, de arbeidsmarkt is krap en er is veel vraag naar gekwalificeerd personeel op het gebied van openbare orde en veiligheid. Voor de Waddengemeenten is het extra lastig, de gemeenten zijn klein en woonruimte vinden op de eilanden is een groot probleem. Ondanks dat de aanpak van recreatieve bewoning van woningen op elk eiland prioriteit heeft, is er in de gemeenten Ameland, Schiermonnikoog en Vlieland geen capaciteit beschikbaar om dit onderwerp aan te pakken.

Voor toezicht van de Alcoholwet (voorheen Drank- en Horecawet) huren alle gemeenten externe boa's in voor een aantal dagen per week, de zogenoemde 'mystery guests'. Ook boa's van onder andere Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zijn op sommige eilanden aanwezig voor toezicht en handhaving in de natuurgebieden.

5.3.2 Beleidscyclus

In § 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht zijn procescriteria opgesteld waar bestuursorganen aan moeten voldoen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving in het Omgevingsrecht. Deze criteria houden onder meer in dat een uitvoerings- en handhavingsbeleid wordt opgesteld met daarin prioriteiten en dat sprake is van monitoring en rapportage. Als aan alle onderdelen wordt voldaan, is er sprake van een volledige 'beleidscyclus'. In geen van de gemeenten is de beleidscyclus volledig; in de gemeente Terschelling is alleen de monitoring niet optimaal maar zijn de beleids- en uitvoeringsplannen wel goed op orde.

TABEL 5.3: VOLLEDIGHEID BELEIDSCYCLUS

	Beleidsplan	Uitvoeringsprogramma	Risicoanalyse	Prioriteiten	Doelen	Evaluatie / doeltreffendheid	Jaarverslag
Texel	Ja	Niet actueel	Ja	ja	Niet concreet	Nee	Niet actueel
Vlieland	Niet actueel	Ja	Ja	Bewust niet	Niet concreet	Nee	Niet actueel
Terschelling	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, concreet	Niet concreet	Niet actueel
Ameland	Ja	Ja	Ja	Ja	Niet concreet	Nee	Laat gereed
Schiermonnikoog	Ja	Nee	Nee	Ja	Niet concreet	Nee	Niet actueel

5.3.3 Programmatisch werken

Idealiter vindt toezicht en handhaving in de dagelijkse praktijk plaats op basis van de prioriteiten en het uitvoeringsprogramma. In de praktijk is in alle gemeenten de waan van de dag leidend: meldingen, handhavingsverzoeken en acuut optredende onderwerpen worden afgehandeld. De toezichthouders bepalen hun eigen werkzaamheden, het beleid en de prioriteiten zijn niet bepalend. Op Texel komen veel handhavingsverzoeken voor, veel meer dan in de andere Waddengemeenten. Door de beginselplicht tot handhaving moeten deze handhavingsverzoeken worden afgehandeld. Zij hebben daarom hoge prioriteit. Daarnaast ontvangen toezichthouders meldingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om fietsen of auto's die verkeerd staan of vernield straatmeubilair in de openbare ruimte. Het gaat hierbij vaak eerder om beheer van de openbare ruimte dan om toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein. Waar een handhavingsverzoek formeel is (per brief) en zich richt op een overtreding door een kenbare persoon richt, is een melding algemener.

5.3.4 Handhavingsstijl

Voor alle Waddeneilanden geldt dat eerst in gesprek wordt gegaan met de overtreder voordat formeel wordt gehandhaafd. Door het gesprek aan te gaan worden veel overtredingen op het gebied van openbare ruimte, openbare orde en veiligheid verholpen. Hierbij speelt de kleinschaligheid van de eilanden ook een rol; de toezichthouders en boa's op de eilanden ervaren dat zij worden herkend en zien het gesprek als aangewezen methode om een overtreding te verhelpen. De aanpak van het recreatieve gebruik (verhuur) van woonhuizen verschilt per eiland. Hoewel het overal prioriteit heeft, is er alleen op Terschelling (deels extern ingehuurde) capaciteit aanwezig voor zowel toezicht (controleren) als het bij overtredingen daadwerkelijk handhaven met formele aanschrijvingen.

5.3.5 Voorlichting

Voorlichting verbetert naleving: als bewoners en toeristen weten wat de regels zijn, worden deze eerder nageleefd. Als het gaat om overlast en vandalisme is voor iedereen duidelijk dat dat tegen de regels is, voor met name het recreatieve gebruik (verhuur) van woningen geldt dat minder. Geen van de gemeenten zet hier actief op in. Alhoewel voorlichting geen expliciet onderdeel van het onderzoek was, is de indruk dat expliciete aandacht daarvoor wel zinvol kan zijn. Op Terschelling is er wat dit betreft een beleidsactie: in de beleidsnota van

Terschelling wordt expliciet het belang van goede voorlichting benadrukt en wordt aangegeven hoe de voorlichting zou moeten plaatsvinden.

5.3.6 Samenwerking en afstemming

Over het algemeen geldt dat er ‘korte lijnen’ zijn op de Waddeneilanden: men kent elkaar en weet elkaar te vinden. De concrete samenwerkingen tussen toezichthouders, boa’s en de politie met elkaar en onderling verschilt echter per eiland. Dit komt mede doordat boa’s in sommige gemeenten extern worden ingehuurd (Vlieland tot mei 2022, Ameland, Schiermonnikoog) voor een beperkt aantal uren; zij werken geïsoleerd en maken geen deel uit van handhavingsoverleggen. Op Vlieland komt sinds 2019 de werkgroep handhaving een keer per maand samen, bestaande uit de burgemeester, de gemeentesecretaris, een beleidsmedewerker fysieke leefomgeving, de beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid, de medewerker technisch- en veiligheidszaken, de opzichter/teamleider buitendienst en de jurist. Sinds kort maakt ook de politie deel uit van het overleg. De werkgroep wordt als zeer waardevol gezien voor de samenwerking. Op Ameland zijn toezicht en de handhaving het meest gefragmenteerd, door de afgebakende taken en domeinen van de toezichthouders, ingehuurde boa’s en de politie.

5.3.7 Toezicht en handhaving en de politie

De politie kan een rol spelen bij gemeentelijke taken op het gebied van toezicht en handhaving, zoals bij parkeertoezicht. In het verleden was dit vrij gebruikelijk op de eilanden, maar de gemeenten hebben de afgelopen jaren met het feit te maken dat de politie zich steeds meer beperkt tot de kerntaken. Dit is een landelijk fenomeen en ook de Waddengemeenten ondervinden de gevolgen ervan. Waar in het verleden gemeentelijke taken als parkeertoezicht ook wel door de politie werden opgepakt, is dat nu steeds minder het geval. Het verschilt per eiland hoe de gemeenten en politie hiermee omgaan. In het algemeen geldt dat de politie wel bijspringt bij calamiteiten, maar de gemeenten in principe geacht worden zelf hun eigen taken uit te voeren. Daarbij speelt ook mee dat voor het uitschrijven van bekeuringen of het opstellen van een proces-verbaal een bijzondere opsporingsambtenaar (boa) nodig is en alleen Texel en Terschelling hebben een eigen boa in dienst (Vlieland vanaf mei 2022). De inzet van de politie is daarom extra gewenst; parkeertoezicht vindt anders soms geheel niet plaats. De samenwerking tussen gemeente en politie verloopt in algemene zin goed, de lijnen zijn kort en op Vlieland bijvoorbeeld neemt de politie sinds 2021 ook deel aan het gemeentelijke handhavingsoverleg.

5.3.8 Betrokkenheid van de gemeenteraad

De gemeenteraden zijn niet actief betrokken bij de inhoud van het beleid. De raden worden wel geïnformeerd over het beleidsplan en dat wordt in sommige raden ook wel besproken, maar de raden spelen geen rol bij bijvoorbeeld de prioriteitenstelling: wat vinden we zo belangrijk dat het de hoogste prioriteit zou moeten hebben als het gaat om toezicht en handhaving? Het is een rol die de raad in het kader van zijn kaderstellende rol wel zou passen. Indien er jaarverslagen zijn, worden die ter kennis gebracht aan de raad.

5.4 Verschillen en overeenkomsten

Samengevat zijn dit de belangrijkste overeenkomsten tussen de vijf gemeenten:

- Het toeristenseizoen met bijbehorende overlast wordt steeds langer.
- De coronamaatregelen hebben gezorgd voor een ander publiek.
- De aanpak van recreatieve bewoning (verhuur) van woonhuizen heeft prioriteit.

- De waan van de dag is leidend voor de toezichthouders en handhavers.
- De politie beperkt zich tot de kerntaken en voert niet of nauwelijks meer gemeentelijke taken uit (zoals met betrekking tot parkeren en APV).
- In alle gemeenten wordt onderbezetting ervaren op toezicht en/of (juridische) handhaving. Dat maakt doorpakken lastig.
- Er is geen sprake van actieve generieke voorlichting over regelgeving, bijvoorbeeld met betrekking tot recreatieve bewoning (verhuur) van woonhuizen.

De belangrijkste verschillen zijn:

- De openbare-ordeproblematiek verschilt.
- Sommige gemeenten hebben eigen boa's, andere niet.
- De kwaliteit van de beleidscyclus varieert. Helemaal volledig is hij in geen van de gemeenten, maar er zijn gradaties in de onvolledigheid.
- Alleen op Terschelling is de aanpak van recreatief gebruik (verhuur) van woningen als effectief aan te merken: er vindt niet alleen toezicht plaats maar ook juridische handhaving als sluitstuk.
- De onderlinge afstemming tussen toezichthouders onderling en met de politie.

6 Aanbevelingen

6.1 Aanbevelingen specifiek voor Ameland

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma op met daarin concrete, meetbare doelen en – vooral vanwege de beschikbare capaciteit – een beperkt aantal (bijvoorbeeld twee of drie) prioriteiten. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
2. Zorg voor actuele jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's en formuleer daarin concrete, meetbare doelen. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
3. Stel een preventie- en handhavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en evalueer het plan 2018-2021 (en benut de evaluatie voor het nieuwe plan).
4. Intensiveer het toezicht op het gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte.
5. Zorg voor meer wisselwerking tussen de toezichthouders onderling, de boa's en de politie. Overweeg de domeinen van de twee toezichthouders te combineren.
6. Bepaal op basis van de prioriteiten de inzet en werkzaamheden van de toezichthouders en laat de waan van de dag minder leidend zijn.

6.2 Aanbevelingen voor gezamenlijkheid

Ondanks de verschillen wat betreft toezicht en handhaving kunnen de vijf Waddengemeenten op bepaalde onderdelen gezamenlijk optrekken en elkaar versterken. Daarbij kan gedacht worden aan:

1. Het gezamenlijk ontwikkelen van een format voor de verschillende onderdelen van de beleidscyclus (zoals het beleidsplan, het uitvoeringsplan en het jaarverslag), dat per gemeente wordt ingevuld. Nu hanteert elke gemeente een eigen vorm, waarbij in feite steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden.
2. Betrek de gemeenteraad in het bepalen van de prioriteiten, en informeer de raad jaarlijks over de uitvoering en de realisatie van de doelen.
3. Het gezamenlijk ontwikkelen van een preventie- en handhavingsplan alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en het benutten van de evaluaties voor een nieuw plan.

4. Het gezamenlijk projectmatig plannen en inrichten van toezicht op het oneigenlijk gebruik van woningen, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
5. Het verkennen van het ontwikkelen van gerichte voorlichting, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
6. Investeer in samenwerking. Op Vlieland heeft de werkgroep handhaving (1x per maand bijeen) de samenwerking met de politie geïntensiveerd.
7. Voor juridische handhaving is in meerdere Waddengemeenten onvoldoende capaciteit beschikbaar. Anders dan bij de toezichts- en handhavingswerkzaamheden in de dagelijkse praktijk hoeft de juridische handhaving niet op elk van de eilanden zelf plaats te vinden. Overwogen kan worden gezamenlijk (door alle of een deel van de eilanden) juridische handhavers aan te stellen die voor meerdere gemeenten werkzaamheden verrichten.

Bijlage 1: Deelvragen

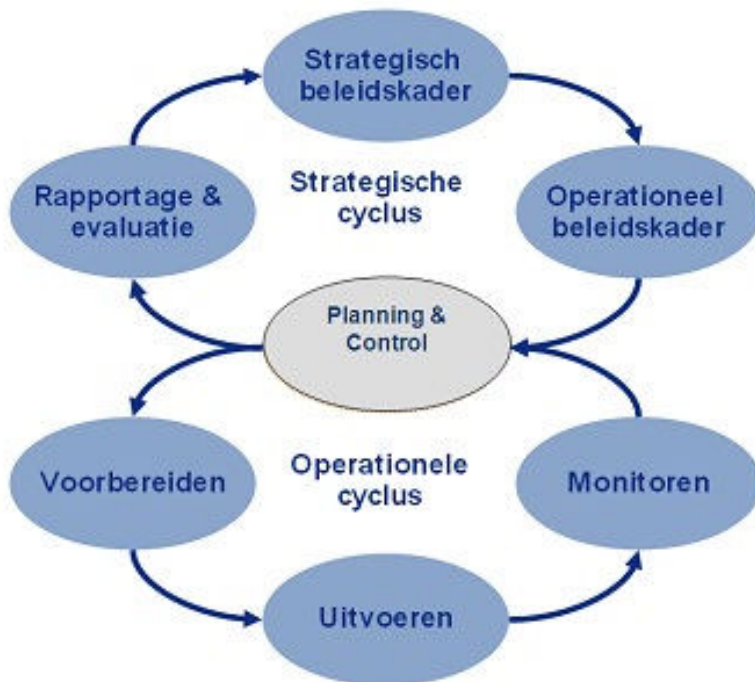
Beleid

1. Wat zijn de gemeentelijke beleidskaders voor toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein voor de periode 2018-2022 en welke prioriteiten worden gesteld?
2. Hoe is het beleid uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?
3. Welke meetbare doelen zijn geformuleerd?
4. Welke afspraken zijn gemaakt met welke organisaties over (extra) mensen en middelen voor toezicht en handhaving tijdens piekdrukke? Op welke wijze wordt verder rekening gehouden met piekdrukke?

Uitvoering

5. Welke toezichts- en handhavingsactiviteiten zijn uitgevoerd door de gemeenten?
6. Hoe worden deze gemonitord en geëvalueerd?
7. Hoe verhouden de activiteiten zich tot het uitvoeringsprogramma?
8. Worden de bij deelvraag 3 geïnterpreteerde doelen gerealiseerd? Zo niet, waarom niet?
9. Welke middelen hadden de gemeenten in 2020 beschikbaar en hoe verhieldden die zich tot de afspraken/verwachtingen?
10. Hoe wordt de kwaliteit van toezicht en handhaving geborgd door de gemeenten en in hoeverre hebben de gemeenten inzicht in de risico's?
11. Welke knelpunten doen zich voor de in de uitvoering en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd?

Bijlage 2: Big 8





pro facto



Rekenkamercommissie De Waddeneilanden
De heer drs. E. Boneschansker
Postbus 200
1790 AE Den Burg

Onderwerp	Bijlage(n)	Ons kenmerk	Telefoon	Datum
Bestuurlijke reactie rapport toezicht en handhaving	-	FL/RL/BR	(0519) 555 555	27 september 2022

Geachte heer Boneschansker,

Uw rekenkamercommissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving op de vijf Waddengemeenten. Het rapport is gereed en uw rekenkamercommissie verzoekt ons (gemeente Ameland) in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

Op 27 september 2022 hebben wij besloten om de volgende bestuurlijke reactie uit te brengen op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

De vier belangrijkste conclusies (bevindingen) van het onderzoek zijn:

1. Door het ontbreken van recente jaarverslagen en het (te laat) vaststellen van het *Uitvoeringsprogramma 2022* en de evaluaties is de beleidscyclus onvolledig, terwijl dit is voorgeschreven in het Besluit Omgevingsrecht.
2. Het *Preventie- en handavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021* is niet meer actueel.
3. Op gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte is het toezicht beperkt. De toezichthouders van de gemeenten houden zich vooral bezig met bouw- en milieutoezicht. Boa's voor drank- en horecacontroles worden voor een beperkt aantal uren ingehuurd van een extern bureau. Het is de bedoeling dat het toezicht op het oneigenlijk gebruik van woning wordt geïntensiveerd.
4. Door de afgebakende taken en domeinen van de toezichthouders, ingehuurde boa's en de politie vindt het toezicht gefragmenteerd plaats.

Op deze conclusies geven wij per punt de volgende bestuurlijke reactie:

1. Op 1 maart 2022 is het *Uitvoeringsprogramma 2022* vastgesteld door het college en op 29 maart 2022 bekend gemaakt aan onze gemeenteraad. De opmerking dat dit uitvoeringsprogramma te laat is vastgesteld, moet genuanceerd worden. In het Besluit omgevingsrecht (artikel 7.3) staat hierover namelijk dat het bestuursorgaan het handavingsbeleid jaarlijks uitwerkt in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert. Burgemeester en wethouders maken het uitvoeringsprogramma bekend aan de gemeenteraad. Dat heeft plaatsgevonden. Er wordt niet gesproken over een harde datum waarop het uitvoeringsprogramma vastgesteld dient te worden. Idealiter is het wel zo dat een programma in het (na)jaar voor het jaar erop wordt vastgesteld, maar een harde datum wordt in het Besluit omgevingsrecht niet genoemd. Overigens heeft het moment van vaststellen (maart 2022) in de praktijk niet geleid tot belemmeringen in de uitvoering.
2. Ten tijde van het onderzoek was het *Preventie- en handavingsplan Alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021* wel actueel. Onze gemeenteraad heeft op 25 juni 2018 het 'Preventie- en handavingsplan alcohol *De Friese Waddeneilanden 2018-2021*' vastgesteld. Dit plan liep in juli 2022 af. Op 18 juli 2022 heeft onze gemeenteraad het 'Preventie- en

handhavingsplan alcohol *Gemeente Ameland 2022-2026* vastgesteld. Dat er gesproken wordt over 2021 in de titel van het document kan tot een misverstand leiden, maar het document was zoals aangegeven wel degelijk actueel.

3. Op het gebied van openbare orde en veiligheid is de politie een belangrijke partner als het gaat om toezicht en handhaving. Daar wordt in deze bevinding aan voorbij gegaan. Boa's voor alcoholcontroles worden binnen het beschikbare budget ingehuurd en conform de afspraken die hiervoor gemaakt zijn. Dit geldt ook voor de boa's voor de verkeerscontroles. Daarnaast vindt er viermaandelijks (drie keer per jaar) een afstemmingsoverleg plaats met alle vertegenwoordigers op Ameland die toezichthoudende taken verrichten: gemeente, politie, Staatsbosbeheer, It Fryske Gea. Intensiveren van het toezicht oneigenlijk gebruik van woningen vindt al plaats. Er is vanaf januari dit jaar een traject opgestart waarbij één keer in de maand afstemming plaatsvindt met alle disciplines over het gebruik van woningen in strijd met wet- en regelgeving.
4. Het fragmentarische toezicht is in relatie tot deze bevinding in zekere zin, gelet op de categorisatie van bevoegdheden, een vast gegeven. Daar waar de samenwerking/afstemming gezocht kan worden vindt dit wel plaats, onder andere in een regulier overleg van boa's, politie en toezichthouders. Men weet men elkaar in de praktijk dan ook snel te vinden. Daarnaast hebben zowel toezichthouders als andere medewerkers van de gemeente een brede signalerende functie voor zaken waarvoor zij geen bevoegdheid tot handhaving hebben, maar wel signaleren dat er sprake is van mogelijk te handhaven zaken.

Uw rekenkamercommissie komt tot de volgende zes specifieke aanbevelingen voor Ameland:

1. Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma op met daarin concrete, meetbare doelen en – vooral vanwege de beschikbare capaciteit – een beperkt aantal (bijvoorbeeld twee of drie) prioriteiten. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
2. Zorg voor actuele jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's en formuleer daarin concrete, meetbare doelen. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
3. Stel een preventie- en handhavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en evalueer het plan 2018-2021 (en benut de evaluatie voor het nieuwe plan).
4. Intensiveer het toezicht op het gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte.
5. Zorg voor meer wisselwerking tussen de toezichthouders onderling, de boa's en de politie. Overweeg de domeinen van de twee toezichthouders te combineren.
6. Bepaal op basis van de prioriteiten de inzet en werkzaamheden van de toezichthouders en laat de waan van de dag minder leidend zijn.

Op deze specifieke aanbevelingen geven wij per punt de volgende bestuurlijke reactie:

1. Prioriteiten zijn benoemd in het jaarlijks vastgestelde uitvoeringsprogramma. De intentie is om hier jaarlijks invulling aan te geven zoals dat tot nu toe ook altijd heeft plaatsgevonden.
2. Het zorgdragen van actuele jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's was en is nog steeds het uitgangspunt. Wegens omstandigheden was ten tijde van het onderzoek geen jaarverslag gemaakt van 2020. Enerzijds vanwege personele wisselingen op het gebied van toezicht en anderzijds vanwege de actualiteit op dat moment (corona) waar de focus/prioritering lag op andere vraagstukken op het gebied van toezicht en handhaving. De verslaglegging van het jaar 2020 is meegenomen en verwerkt in het (reeds vastgestelde) jaarverslag van 2021 (jaarverslag 2020-2021).
3. Een (nieuw) preventie- en handhavingsplan voor alcohol is reeds op- en vastgesteld. Op 18 juli 2022 heeft onze gemeenteraad het 'Preventie- en handhavingsplan alcohol *Gemeente Ameland 2022-2026*' vastgesteld. Tijdens deze raadsvergadering heeft onze gemeenteraad ook de 'Nota *Gezondheidsbeleid Friese Waddeneilanden 2022-2026*' vastgesteld. Onderdeel hiervan is een rapportage van de 'Scanner middelengebruik jongeren Ameland' van het Trimbos-instituut. Met de bevindingen en aanbevelingen uit deze rapportage kan gemeente Ameland samen met de andere betrokken partijen vervolgstappen zetten in de 'Amelander aanpak middelengebruik onder jongeren' en werken aan een preventieve aanpak.
4. Toezicht op het gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare orde is in 2022 geïntensiveerd door het verdubbelen van inhuur boa's, het uitbreiden van formatie met 1 fte, afspraken met terreinbeheerders over de inzet van boa's, en het continueren van de alcoholcontroles. Het voornemen in 2022 was om in het hoogseizoen beveiligers in te zetten voor de nachthoreca, in samenspraak met de horeca. Dit is helaas niet gelukt omdat deze beveiligers niet geleverd konden worden door het beveiligingsbedrijf. Voor 2023 wordt dit opnieuw overwogen. Aan het einde van dit jaar (2022) vindt er een evaluatie plaats.
5. Viermaandelijks (drie keer per jaar) vindt er een afstemmingsoverleg plaats met alle vertegenwoordigers op Ameland die toezichthoudende taken verrichten: gemeente, politie, Staatsbosbeheer, It Fryske Gea. De overweging om de domeinen van de twee toezichthouders te combineren vindt – in meer of mindere mate – al plaats vanuit de onderlinge

vervangbaarheid. Of het een-op-een combineren van alle taken haalbaar is, zal nader onderzocht moeten worden.

6. De intentie is om de inzet en werkzaamheden van de toezichthouders te koppelen aan de vastgestelde prioriteiten, maar de specifieke kleine eilandsituatie maakt het soms dat er 'ad hoc' toezicht gehouden moet worden op situaties die niet geprioriteerd zijn. Dat zal mede verklaren waarom de 'waan van de dag' dan leidend is.

Uw rekenkamercommissie komt tot de volgende zeven gezamenlijke aanbevelingen: Ondanks de verschillen wat betreft toezicht en handhaving kunnen de vijf Waddengemeenten op bepaalde onderdelen gezamenlijk optrekken en elkaar versterken. Daarbij kan gedacht worden aan:

1. Het gezamenlijk ontwikkelen van een format voor de verschillende onderdelen van de beleidscyclus (zoals het beleidsplan, het uitvoeringsplan en het jaarverslag), dat per gemeente wordt ingevuld. Nu hanteert elke gemeente een eigen vorm, waarbij in feite steeds opnieuw het wiel wordt uitgevonden.
2. Betrek de gemeenteraad in het bepalen van de prioriteiten, en informeer de raad jaarlijks over de uitvoering en de realisatie van de doelen.
3. Het gezamenlijk ontwikkelen van een preventie- en handavingsplan alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en het benutten van de evaluaties voor een nieuw plan.
4. Het gezamenlijk projectmatig plannen en inrichten van toezicht op het oneigenlijk gebruik van woningen, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
5. Het verkennen van het ontwikkelen van gerichte voorlichting, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.
6. Investeer in samenwerking. Op Vlieland heeft de werkgroep handhaving (1x per maand bijeen) de samenwerking met de politie geïntensiveerd.
7. Voor juridische handhaving is in meerdere Waddengemeenten onvoldoende capaciteit beschikbaar. Anders dan bij de toezichts- en handavingswerkzaamheden in de dagelijkse praktijk hoeft de juridische handhaving niet op elk van de eilanden zelf plaats te vinden. Overwogen kan worden gezamenlijk (door alle of een deel van de eilanden) juridische handhavers aan te stellen die voor meerdere gemeenten werkzaamheden verrichten.

Op deze gezamenlijke aanbevelingen geven wij per punt de volgende bestuurlijke reactie:

1. Standaardisatie is niet het doel, maar het van elkaar leren wel. Verlies daarbij niet de specifieke kleinschalige eilander situatie uit het oog, waarbij de prioritering per gemeente anders zal zijn. Denk daarbij aan het ontwikkelen van een algemeen format met ruimte voor een deel maatwerk per gemeente.
2. Op diverse momenten heeft de gemeenteraad blijk gegeven van de prioritering en wordt de gemeenteraad al actief jaarlijks geïnformeerd wanneer een document wordt vastgesteld door het college (bijvoorbeeld een uitvoeringsprogramma of een handavingsverslag).
3. Bij de totstandkoming van deze plannen vindt er – in meer of mindere mate – al overleg plaats met de andere (Friese) Waddeneilanden. Voor de in juli van dit jaar vastgestelde 'Nota Gezondheidsbeleid Friese Waddeneilanden 2022-2026' is er al gekozen voor een gezamenlijke nota.
4. Een gemeenschappelijk project is niet effectief en werkbaar, gelet op de specifieke kleinschalige eilander situatie. Lokale eilander kennis is essentieel om hier op een zorgvuldige en effectieve manier invulling aan te kunnen geven. Wanneer alle vertegenwoordigers van de eilanden dan bij elkaar zitten, werkt dit averechts. Maar vanuit de gedachte *best practice*, van elkaar leren en volgen, kan het nooit kwaad om ervaringen op dit gebied met elkaar te delen.
5. Ook voor deze aanbeveling geldt dat vanuit de gedachte *best practice*, van elkaar leren en volgen, het nooit kwaad kan om ervaringen op dit gebied met elkaar te delen.
6. Ook op Ameland is er geïnvesteerd in samenwerking en zijn de verschillende toezichthouders in overleg met elkaar, inclusief het viermaandelijks (drie keer jaar) overleg met alle vertegenwoordigers op Ameland die toezichthoudende taken verrichten.
7. Deze aanbeveling wordt nader overwogen. Wellicht zou een samenwerkingsovereenkomst (DVO) dan een optie kunnen zijn.

Met vriendelijke groet,
Het college van burgemeester en wethouders



Leo Pieter Stoel
burgemeester



Iwan Valk
secretaris-directeur



Nawoord Ameland

Het concept-onderzoeksrapport over handhaving en toezicht is kort na de zomervakantie – conform de procedure die daarover is afgesproken – aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen. Eerder (voor de vakantie) was al ambtelijk wederhoor (feitencheck) gevraagd en gekregen. De rekenkamercommissie heeft op 28 september de bestuurlijke reactie ontvangen (brief gedateerd 27 september). De rekenkamercommissie heeft het eindrapport pas nu verstuurd. Er is gewacht op de reactie van *alle* eilandgemeenten en de rapporten tegelijkertijd aan te bieden, omdat in het rapport ook bevindingen en aanbevelingen zijn opgenomen die alle vijf gemeenten aangaan.

De rekenkamercommissie geeft in dit nawoord nog een toelichting of verduidelijking naar aanleiding van de reactie van het college.

Het college geeft een reactie op een aantal conclusies.

1. Het college geeft enige nuance bij de conclusie dat het Uitvoeringsprogramma 2022 te laat is vastgesteld. De rekenkamercommissie kan zich op zich wel vinden in die nuance, maar merkt wel op dat de conclusie vooral betrekking heeft op het op orde houden van de beleidscyclus in termen van op tijd vaststellen en actualiseren van beleidsprogramma's en uitvoeren van evaluaties. Dit zou altijd een aandachtspunt moeten zijn.
2. T.a.v. het Preventie- en handhavingsplan Alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021 moet op basis van de aanvullende informatie (verkregen nadat de onderzoekswerkzaamheden waren afgerond) inderdaad de conclusie zijn dat het oude plan actueel was en er inmiddels ook een nieuw plan was.
3. T.a.v. de conclusie van de rekenkamercommissie dat op het gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte het toezicht beperkt is, geeft het college een aantal deels recente acties aan die het toezicht versterken. De rekenkamercommissie juicht die acties toe, en geeft mee dat de uitvoering en de resultaten ervan ook gemonitord moeten worden en dat de raad er over geïnformeerd wordt.
4. De conclusie van fragmentatie van toezicht wordt door het college genuanceerd. De rekenkamercommissie vindt dit echter wel een belangrijke conclusie die aandacht verdient.

Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college op basis van de aanbevelingen een aantal acties benoemd die worden ingezet of al zijn ingezet. Het gaat t.a.v. Ameland-specifieke aanbevelingen onder meer om de volgende acties.

- Het college geeft aan dat prioritering al plaatsvindt in het uitvoeringsprogramma. De rekenkamercommissie vraagt in het kader van de betreffende aanbeveling met name ook om aandacht voor het goed doorlopen van de beleidscyclus en het aanbrengen van focus op een beperkt aantal prioriteiten, waarvan de uitvoering vervolgens ook goed gemonitord kan worden.
- Een nieuw preventie- en handhavingsplan voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren is al vastgesteld (zie hiervoor). De rekenkamercommissie acht dat een goede actie, en merkt op dat het in algemene zin van belang is dat beleidsplannen op tijd geactualiseerd en geëvalueerd worden.
- Het college geeft aan dat onder meer het toezicht is geïntensiveerd, er een uitbreiding van formatie heeft plaatsgevonden, en dat er afstemmingsoverleg plaatsvindt. Ook dit zou naar het idee van de rekenkamercommissie onderdeel moeten zijn van monitoring en actieve informatievoorziening aan de raad.

- Het college geeft aan dat het de intentie is om de inzet en de werkzaamheden van de toezichthouders te koppelen aan de vastgestelde prioriteiten, maar dat de eiland situatie maakt dat er soms 'ad hoc' toezicht gehouden moet worden op situaties die niet geprioriteerd zijn. De rekenkamercommissie vraagt in het kader van deze aanbeveling specifiek om aandacht voor de uitvoeringsprogramma's omdat deze nu niet of nauwelijks worden gebruikt in de praktijk en zo de vastgelegde prioriteiten dreigen onder te sneeuwen in wat in het rapport de 'waan van de dag' wordt genoemd.

Het college geeft ook een reactie op aanbevelingen voor gezamenlijkheid (aanbevelingen voor de eilandgemeenten samen). Het college geeft bij een aantal van die aanbevelingen aan zeker meerwaarde te zien in het 'leren van elkaar' en van *best practices*, maar merkt daar bij op dat er wel oog voor de lokale situatie moet zijn. De rekenkamercommissie onderschrijft die reactie in zijn algemeenheid, maar beveelt wel aan dat het 'leren van elkaar' vaker en meer structureel plaats zou moeten krijgen in de beleidscyclus. Onder meer het gedeelde eilandkarakter met relatief veel toeristen geeft aanleiding om te leren van de overeenkomsten die er zijn.

T.a.v. de aanbeveling om de raad meer te betrekken bij prioritering, geeft het college aan dat de raad al wordt geïnformeerd over prioritering. De rekenkamercommissie vindt heldere informatievoorziening over prioritering zowel ex ante (bij de beleidsvorming) als in de controlerende (ex post) rol van de raad van belang. De rekenkamercommissie acht het logisch en zinvol de raad meer te betrekken en actief te informeren.

De rekenkamercommissie