

pro facto

Toezicht en handhaving in de gemeente
Schiermonnikoog

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	Niko Struiksma en Marieke Diekema
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	2
2	Beleid	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Toezicht- en handhavingsbeleid	4
2.3	Beleidscyclus	6
3	Uitvoering	8
3.1	Inleiding	8
3.2	Organisatie en formatie	8
3.2.1	Toezicht en handhaving algemeen	8
3.2.2	Piekdrukke	9
3.3	Toezicht en handhaving in de praktijk	9
3.3.1	Controles en handhavingsacties	9
3.3.2	Toeziethouders	10
3.3.3	Drank- en horecacontroles	11
3.3.4	Juridische handhaving	11
3.3.5	Samenwerking	12
4	Samenvatting en conclusies	13
4.1	Samenvatting	13
4.2	Conclusies	14
5	Benchmark Waddeneilanden	15
5.1	Inleiding	15
5.2	De Waddeneilanden en openbare-ordeproblematiek	15
5.2.1	Kerngegevens en kenmerken	15
5.2.2	Piekdrukke en overlast door toeristen	16
5.2.3	Piekdrukke en overige openbare orde- en veiligheidsproblematiek	16
5.3	Beleid en uitvoering	16
5.3.1	Formatie toezicht en handhaving	16

5.3.2	Beleidscyclus	17
5.3.3	Programmatisch werken	18
5.3.4	Handhavingsstijl	18
5.3.5	Voorlichting	18
5.3.6	Samenwerking en afstemming	19
5.3.7	Toezicht en handhaving en de politie	19
5.3.8	Betrokkenheid van de gemeenteraad	19
5.4	Verschillen en overeenkomsten	19
6	Aanbevelingen	21
6.1	Aanbevelingen specifiek voor Schiermonnikoog	21
6.2	Aanbevelingen voor gezamenlijkheid	21
Bijlage 1:	Deelvragen	i
Bijlage 2:	Big 8	ii
Bestuurlijke reactie (college van B en W)		iv
Nawoord rekenkamercommissie		vi

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 (parkeren en 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 Schiermonnikoog 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 Schiermonnikoog betreft dat het toezicht op illegale verhuur en bewoning van woon- en recreatiewoningen.

2020 en 2021 waren door corona geen representatieve jaren voor toezicht en handhaving in het veiligheidsdomein. 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
- Adviseur openbare orde en veiligheid
- Leidinggevende gebiedsgebonden politiezorg Schiermonnikoog
- Toezichthouder bouwen
- Juridisch adviseur
- Coördinator beheer Natuurmonumenten

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 Schiermonnikoog. Daarbij gaan 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:

- *Gelijke monniken, gelijke kappen. Toezicht- en handhavingsbeleid gemeente Schiermonnikoog 2020-2024.* Vastgesteld door het college, unanieme instemming door de raad.
- *Gelijke monniken, gelijke kappen. Terug- en vooruitblik op de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid.* Brief van het college gericht aan de gemeenteraad.
- *Preventie en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021,* vastgesteld door de raad.
- *Programmabegroting 2022.* Vastgesteld door de raad.

Het specifiek op toezicht en handhaving gerichte beleidsdocument zijn dus niet *vastgesteld* door de raad, de raad is er alleen over geïnformeerd. De gemeente heeft nog geen integraal veiligheidsbeleid.

We lichten bovenstaande documenten hieronder kort toe.

Gelijke monniken, gelijke kappen. Toezicht- en handhavingsbeleid gemeente Schiermonnikoog 2020-2024

De beleidsnota beschrijft de manier waarop de gemeente haar toezicht- en handhavingstaken op het gebied van de fysieke leefomgeving gaat uitvoeren. 'De nota heeft eveneens betrekking op de Huisvestingswet en Huisvestingsverordening en toezicht en handhaving van de Algemene Plaatselijke Verordening' (APV), en daarmee ook deels op het veiligheidsdomein.

Onder het kopje ‘doelstellingen’ is het volgende opgenomen:

‘De primaire doelstelling van toezicht en handhaving is het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving. Door naleving van wet- en regelgeving worden:

- *onveilige en ongezonde situaties;*
- *aantasting van landschappelijke-, cultuurhistorische-, natuurwaarden en milieukwaliteit;*
- *aantasting van de kwaliteit van woon- en leefomgeving*

voorkomen dan wel beëindigd.’

Toezicht en handhaving zullen volgens de nota moeten bijdragen aan ‘een gezonde, veilige en prettige leefomgeving’ en dat ‘Schiermonnikoog een prettig leefbaar eiland is en blijft’. Dit is aan te merken als de (niet SMART³ geformuleerde) doelen van het beleid.

In het beleidsplan staat aangegeven dat recreatie, toerisme en horeca van groot (economisch) belang zijn. Bij de keuze van het te voeren handhavingsbeleid wordt daarom rekening gegeven van deze belangen. Daarbij geldt als uitgangspunt ‘dat iedereen gelijk behandeld wordt, zonder aanzien des persoons en zonder enige vorm van willekeur.’

Bepalende factoren voor het stellen van prioriteiten zijn de kans dat de een regel wordt overtreden en de ernst van de overtreding voor de leefomgeving. De onderwerpen en activiteiten die volgens het college een hoge prioriteit moeten hebben staan in een tabel in een bijlage het beleidsplan. Voor dit onderzoek relevante thema’s daarbij zijn:

- Huisvesting en wonen
 - Aanpak recreatief gebruik van woningen bestemd voor permanente bewoning;
 - Verbod om zonder vergunning woonruimte aan de bestemming tot wonen te onttrekken
- Drank- en horecaverunning
 - Beschikken over geldige DHW vergunning;
 - Verbod op alcoholverkoop aan personen onder de 18 jaar;

Niet in de betreffende bijlage maar wel onder het kopje ‘prioriteiten’ staat daarnaast handhaving van de APV. ‘Hierbij kan gedacht worden aan geluidsnormen, reclame-uitingen, honden en paarden, gebruik van het strand en evenementen.’

De gemeente heeft de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)⁴ overgenomen als uitvoeringskader. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente op grond van het kader per situatie de meest geëigende wijze van handhaving kiest, waarbij het gedrag van de overtreder en de ernst van de overtreding meegewogen worden.

In het beleidsplan worden drie documenten/producten aangekondigd die in de praktijk niet zijn opgesteld, namelijk:

- een gezamenlijk jaarwerkplan met de politie waarin de prioriteiten worden afgesproken voor toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid;

³ SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

⁴ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR390667>.

- een jaarlijkse risicoanalyse waar de handhaving op wordt afgestemd;
- een uitvoeringsprogramma waarin de prioriteiten worden ingevuld en uitgewerkt.

Gelijke monniken, gelijke kappen. Terug- en vooruitblik op de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid

Dit (ongedateerde document) heeft de vorm van een brief van het college van B&W aan de gemeenteraad en wordt aangeduid als evaluatie van het jaar 2020. In het document wordt ingegaan op de handhavingsactiviteiten en op de werkwijze (zie paragraaf 3.3). In het plan wordt opgemerkt dat in 2020 veel aandacht is besteed aan het opbouwen van de organisatie van toezicht en handhaving, de hoop wordt uitgesproken in 2021 'grote(re) stappen te zetten'.

Als accenten voor 2021 worden benoemd:

- projectmatige aanpak van recreatief gebruik van woningen die bestemd zijn voor permanente bewoning
- proactief informeren ter preventie van handhavingskwesties
- duidelijkheid geven over oude(re) handhavingskwesties

Daarnaast wordt in het document genoemd dat de gemeente vanaf 2022 ieder jaar een risico-analyse opstelt.

Er wordt niet ingegaan op de mate waarin de doelstellingen van het beleid zijn gerealiseerd.

Preventie en handhavingsplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021

Het *Handhavingsplan Alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021* is in gezamenlijk verband van Vlieland, Ameland, Schiermonnikoog en Terschelling opgesteld. In het plan zijn doelstellingen geformuleerd omtrent verantwoord alcoholgebruik (onder jongeren) en de wijze waarop de gemeente hierop toeziet en erop handhaaft. De gemeente Schiermonnikoog zegt in het beleidsplan *Gelijke monniken, gelijke kappen* stevig in te zetten op naleving van de vergunningvoorwaarden en op controle van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop van alcohol. Overtredingen op grond van de Drank- en Horecawet zijn opgedeeld in vijf categorieën, met ieder een eigen aanpak. Categorie 1 bevat bijvoorbeeld urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd (direct toepassen bestuursdwang).

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.

In het beleidsplan *Gelijke monniken gelijke kappen* wordt niet gerefereerd aan de Big 8 en de beleidscyclus is in de praktijk niet volledig:

- In de evaluatie wordt niet ingegaan op de realisatie van de doelstellingen van het beleid.
- De aangekondigde jaarlijkse risicoanalyse vindt niet plaats.
- De vooruitblik op 2021 kan door het algemene karakter niet beschouwd worden als het verplichte uitvoeringsprogramma waarin de prioriteiten worden ingevuld en uitgewerkt.

Er is wel een vierjarenbeleidsplan dat doelen (zij het niet SMART-geformuleerd), prioriteiten en instrumenten en een handhavingsstrategie en een gedoogstrategie bevat. *Gelijke monniken, gelijke kappen. Terug- en vooruitblik op de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid* kan als een evaluatie van het beleid worden aangemerkt.

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 Schiermonnikoog. 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. Het is niet goed mogelijk de formatie te onderscheiden van andere toezichtstaken, zoals milieutaken en parkeertoezicht. Toezicht en handhaving door de FUMO en Natuurmonumenten zijn bijvoorbeeld niet in de tabel opgenomen handhaving .

TABEL 3.1: FORMATIE IN FTE

	2019	2020	2021
Toezichthouder (nadruk bouwtoezicht)	0,1	0,2 (sinds zomer)	0,2
Toezichthouder (nadruk omgevingszaken)	0,2	0,2	0,2
Juridisch adviseur ⁵	0,1	0,5 (sinds april)	0,5
Totaal	0,4	0,9	0,9

De gemeente beschikt daarnaast over een (extern bij een bureau ingehuurde) adviseur openbare orde en veiligheid (0,6 fte) die zich bezighoudt met onder meer de APV, bijzondere wetten en evenementen. Juridische handhaving is een onderdeel van haar werk. Voordat de huidige juridisch adviseur in april 2020 werd aangesteld, was juridische handhaving een zeer beperkt onderdeel van de werkzaamheden van de toenmalige jurist; het was iets 'voor erbij'.

⁵ De genoemde formatie is een inschatting van de werkelijk, voor juridische handhaving beschikbare tijd.

Eén van de twee toezichthouders was werkzaam bij een andere gemeente en werkt één dag per week voor de gemeente Schiermonnikoog. Per 1 april 2022 is een extern ingehuurd toezichthouder vervangen door een eigen toezichthouder. De gemeente heeft geen eigen boa's.

Verder zijn er op de gemeente Schiermonnikoog andere (overheids)organisaties actief met toezichthoudende taken en bevoegdheden, namelijk de politie, Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en Wetterskip Fryslân. De Drank- en horecacontroles worden gedaan door een extern bureau (MB-ALL) door middel van 'mystery guests'. De 'mystery guests' zijn enkele dagen per jaar op het eiland aanwezig. Wegens de sluiting van de horeca is dat sinds augustus 2019 nog niet weer gebeurd. De politie heeft op Schiermonnikoog een vaste ploeg van drie mensen die tijdens piekdruk wordt aangevuld vanuit een flexibele pool.

Natuurmonumenten houdt zich bezig met toezicht en handhaving in de natuurgebieden; een boa (1 fte) van Natuurmonumenten is bevoegd voor handhaving in de openbare ruimte op het hele eiland. Deze boa is in 2019 door het college van B&W van de gemeente benoemd als boa en daarmee bevoegd voor alle gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken voor dat domein. In de praktijk wordt daar geen gebruik van gemaakt en zijn er ook geen (financiële) afspraken hierover gemaakt.

3.2.2 Piekdruk

Het toeristenseizoen op Schiermonnikoog wordt steeds langer, blijkt uit gesprekken. Tijdens de piekdruktes zijn er zo'n 6.000 à 7.000 toeristen op het eiland op een bevolking van 940 inwoners. Van oudsher komen er twee typen toeristen op Schiermonnikoog: de natuurliefhebbers en mensen die voor een feestje komen (studentenverenigingen). Gedurende de coronamaatregelen kwam er een ander type publiek. Toeristen die normaal gesproken naar andere oorden zouden trekken, zoals naar Mallorca, begaven zich naar Schiermonnikoog. Het ging over het algemeen om een jonger publiek dat voor meer (vaak drank- en drugsgereleerde) overlast zorgde. Ook eilanders en seizoenspersoneel zorgen soms voor overlast. Het eiland heeft geen specifieke jongerencampings en één discotheek. Tijdens de vroegere of gehele sluiting van de horeca door de coronamaatregelen verplaatste de overlast zich naar het bunkerstelsel in het buitengebied.

Het toeristenseizoen is ook voor het toezicht extra druk, doordat er meer overlast is en er door de tijdelijke huisvesting van horecapersoneel extra toegezien moet worden op vooral brandveiligheid. Het is overigens niet zo dat de overlast als een groot probleem wordt ervaren door gesprekspartners.

De vaste ploeg van de politie krijgt in de zomer gedurende acht weken ondersteuning vanuit de eenheid Noord-Nederland. Daarmee kunnen twee extra nachtdiensten op vrijdag en zaterdag en dagdiensten in de weekenden bemenst worden.

3.3 Toezicht en handhaving in de praktijk

3.3.1 Controles en handhavingsacties

Uit *Gelijke monniken, gelijke kappen. Terug- en vooruitblik op de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid* en een passage in de Jaarrekening 2021 blijken de volgende aantallen.

TABEL 3.2: AANTALLEN TOEZICHT EN HANDHAVING 2020 EN 2021

	2020	2021
Gerapporteerde overtredingen door toezichthouder	11	?
Waarvan bouwen zonder vergunning	6	
Waarvan gebruik in strijd met bestemmingsplan	5	
Opgelegde dwangsommen	2	4
Waarvan verbeurd	-	2
Handhavingsverzoeken	4	3
Onderhanden toezichts- en handhavingskwesties aan het eind van het jaar	28	19
Waarvan van vóór 2020	23	14

3.3.2 Toezichthouders

Er zijn twee gemeentelijke toezichthouders op het eiland (voor een beperkt aantal uren per week, zoals blijkt uit tabel 3.1). Ze hebben de taken verdeeld, één toezichthouder houdt zich met name bezig met bouwtoezicht (controle op verleende vergunningen) en de andere toezichthouder met andere omgevingszaken waaronder oneigenlijk gebruik van woningen en zonder vergunning uitgevoerde werkzaamheden. Het toezicht op meldingen/vergunningen brandveilig gebruik wordt uitgevoerd door en in samenwerking met Brandweer Fryslan. De toezichthouders houden zich nauwelijks bezig met openbare orde, openbare ruimte of APV.

De twee toezichthouders hebben ieder hun eigen afgebakende toezichtstaken, de één gericht op omgevingszaken en de andere op veiligheid. Formeel zijn ze aangesteld als algemeen toezichthouder, dus ook bevoegd voor andere taken. Als de toezichthouders andere overtredingen constateren dan die specifiek binnen hun takenpakket vallen, dan nemen ze die wel mee, zo blijkt uit gesprekken.

De toezichthouders opereren in de praktijk vrij 'los' van elkaar. Er is weinig sprake van een wisselwerking tussen beide en van 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. Die contacten zijn er wel wekelijks op ad hoc-basis met de juridisch adviseur.

Er zijn weinig handhavingsverzoeken op Schiermonnikoog (zie tabel 3.2). Een handhavingsverzoek is formeel (per brief) en richt zich op een overtreding door een kenbare persoon. Signalen over bijvoorbeeld illegale bebouwing komen ook vanuit het college (in de zin van 'kun je daar of daar even kijken'). De toezichthouders signaleren zelf op dagelijkse basis ook overtredingen door in het dorp rond te fietsen. Niet alle geconstateerde overtredingen kunnen worden aangepakt. Ze worden wel geregistreerd maar sommige overtredingen hebben geen prioriteiten. De toezichthouders bepalen dit zelf in de praktijk.

De prioriteiten in het beleidsplan zijn breed geformuleerd. Het aanpakken van onveilige situaties heeft in de dagelijkse praktijk prioriteit. Dat is een prioriteit die in het beleidsplan (als doelstelling) wordt genoemd en door de toezichthouders als zodanig ook worden gekend. Dat geldt voor het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijke moeten worden behandeld. In zoverre speelt het beleidsplan een rol in die dagelijkse praktijk. De dagen van de toezichthouders vullen zich met meldingen die binnenkomen. De waan van de dag is vaak leidend. Op het gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte, waar dit onderzoek zich op richt, is er nauwelijks toezicht door de gemeente. De toezichthouders houden zich vooral bezig met bouwtoezicht, er is geen capaciteit voor toezicht op openbare orde en de problematiek is volgens betrokkenen gering.

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. Tot het aanstellen van de juridisch adviseur in april 2020 werd door de gemeente geen vervolg gegeven aan geconstateerde overtredingen die niet verholpen werden, zoals ook blijkt uit tabel 3.1. Dat leidde tot een ‘stuwmeer’ (zoals sommige gesprekspartners het noemen) van handhavingszaken waar niets mee gedaan werd. De juridisch adviseur is sinds haar aantreden bezig om de achterstanden weg te werken. Dat heeft erin geresulteerd dat de achterstand eind 2021 met negen zaken is teruggebracht ten opzichte van 2020 (zie tabel 3.2). Doordat er eerst helemaal geen handhavingsjurist was en de huidige vooral ook achterstanden moet wegwerken, wordt door toezichthouders terughoudend omgegaan om via de formele weg (via om te beginnen waarschuwingsbrieven) te handhaven.

Het recreatief gebruiken van woningen die bestemd zijn voor permanente bewoning wordt projectmatig aangepakt. Dit is belegd bij de toezichthouder die acht uur per week voor de gemeente Schiermonnikoog werkt, per saldo is weinig tijd beschikbaar voor het project. Van twee woonhuizen is geconstateerd dat deze illegaal recreatief worden bewoond, maar hier is door gebrek aan prioriteit en capaciteit nog geen vervolg aan gegeven. Het is de bedoeling dat eerst van tien gevallen goede dossiers worden samengesteld, dat wil zeggen dossiers met informatie dat de woningen daadwerkelijk illegaal recreatief bewoond worden, en dat dan waarschuwingsbrieven worden verstuurd. Hoewel in het ‘terug- en vooruitblik’-document is aangegeven dat in 2021 het accent zou worden gelegd op (onder meer) de projectmatige aanpak van recreatief gebruik van woningen die bestemd zijn voor permanente bewoning, staat het in april 2022 nog in de kinderschoenen.

3.3.3 Drank- en horecacontroles

De gemeente voert de controles voor de Drank- en Horecawet niet zelf uit. 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. Voor corona werden ongeveer één à twee keer per horecacontroles uitgevoerd door MB-ALL, daarna (onder meer omdat de horeca grotendeels dicht was) niet meer.

3.3.4 Juridische handhaving

Tot april 2020 had de gemeente Schiermonnikoog geen jurist in dienst om een juridisch vervolg te geven op geconstateerde overtredingen. Sommige overtreders kregen wel een brief maar daar bleef het bij. Sinds haar aantreden is de juridisch adviseur bezig om de achterstanden weg te werken en om bij nieuwe overtredingen wel voor een passend juridisch vervolg te zorgen. Er ligt echter veel op haar bordje, de capaciteit is beperkt. Toezichthouders anticiperen daarop door soms geen formele weg in te slaan bij handhaving en het bij een waarschuwing te laten. Uit tabel 3.2 blijkt dat er in 2021 meer dwangsommen zijn opgelegd én verbeurd dan in 2020 en dat ongeveer een derde van de achterstanden is weggewerkt. Ook de komende tijd zal echter nog deels in het teken staan van de in de afgelopen jaren opgelopen achterstanden.

3.3.5 Samenwerking

Door de kleinschaligheid van het eiland zijn op het eiland de lijnen kort. De samenwerking en het contact tussen toezichthouders, de jurist en de adviseur openbare orde en veiligheid verloopt volgens eigen zeggen uitstekend. Er is ook regelmatig overleg met de burgemeester, zowel ad hoc als regulier (er is een wekelijks overleg tussen de burgemeester en de juridisch adviseur over onder meer lopende kwesties). Eens in de twee weken is er een handhavingsoverleg waaraan de juridisch adviseur, de toezichthouders en de vergunningverleners deelnemen en waarbij casuïstiek wordt besproken. De verdere interactie tussen de twee toezichthouders onderling is beperkt. Natuurmonumenten heeft signalen van overlast door aan de gemeente.

De politie beperkt zich de afgelopen jaren steeds meer tot haar kerntaken. Dat is een landelijke trend en is ook binnen het basisteam Noordoost Fryslân (waar Schiermonnikoog onder valt) van de politie nadrukkelijk aan de orde. Dat heeft ertoe geleid dat de politie zich op Schiermonnikoog niet meer bezighoudt met niet-politietaken, zoals parkeer- en horecatoezicht. Dit zijn gemeentelijke taken die in andere gemeenten door boa's worden verricht of die de politie in andere gemeente soms meeneemt. De gemeente Schiermonnikoog heeft geen eigen boa's en de politie verricht de taken niet, zodat ze dus niet uitgevoerd worden. Voor de reguliere politietaken zijn de lijnen kort tussen de gemeente (burgemeester) en de wijkagent, maar over de inzet van de politie voor gemeentelijke taken is er een verschil van mening. De overlast in het bunkerstelsel is uiteindelijk noch door de politie noch door de gemeente noch door Natuurmonumenten aangepakt; er wordt vooral verwezen naar elkaar.

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 toezichts- en handhavingsbeleid. Openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte maken hiervan geen deel uit. De gemeente heeft geen integraal veiligheidsbeleid.

De beleidscyclus voor toezicht en handhaving is niet volledig op orde, de gemeente heeft geen jaarlijkse uitvoeringsplannen wat op grond van § 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht wel verplicht is. Het college heeft in een brief aan de raad teruggeblikt op 2020 en vooruitgekeken naar 2021, maar dat kan niet aangemerkt worden als een uitvoeringsplan. Het is wel te beschouwen als een jaarverslag. Er wordt niet gerefereerd aan de doeltreffendheid van de (algemene, niet SMART geformuleerde) doelen uit het beleidsplan. Evaluatie van het beleid vindt ook niet plaats.

De uitvoerende capaciteit voor toezicht en handhaving is zeer beperkt (0,4 fte in 2022). Op het gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte waar dit onderzoek zich op richt, is het toezicht door de gemeente nihil. De toezichthouders houden zich vooral bezig met bouwtoezicht en omgevingsrecht. Controles door boa's op alcoholgebruik door jongeren en op leeftijdsgrenzen is uitbesteed aan een extern bureau en vindt zeer sporadisch plaats. Voor het oneigenlijke gebruik van woningen is in 2021 gestart met een projectgroep, deze bevindt zich nog in de startfase. De gemeente heeft geen eigen boa's en doordat de politie zich beperkt tot haar kerntaken blijft horeca- en parkeertoezicht liggen. Een boa van Natuurmonumenten is door het college van B&W van de gemeente benoemd als boa en daarmee bevoegd voor gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken. In de praktijk wordt daar geen gebruik van gemaakt en zijn er ook geen (financiële) afspraken hierover gemaakt.

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. De toezichthouders zijn terughoudend als het gaat om het in gang zetten van formele (bestuursrechtelijke) handhaving omdat de juridische capaciteit beperkt is en door de juridisch adviseur nog achterstanden uit 2020 weggewerkt moeten worden. In een beperkt aantal gevallen is in 2020 en 2021 wel juridisch gehandhaafd. De uitvoering van

het toezicht is ad hoc (er zijn bijvoorbeeld geen jaarlijkse uitvoeringsprogramma's) en wordt vooral bepaald door de waan van de dag.

De politie beperkt zich de afgelopen jaren steeds meer tot haar kerntaken. Dat is een landelijke trend en is ook binnen het basisteam Noordoost Fryslân (waar Schiermonnikoog onder valt) van de politie nadrukkelijk aan de orde. Dat heeft ertoe geleid dat de politie zich op Schiermonnikoog niet meer bezighoudt met niet-politietaken, zoals parkeer- en horecatoezicht. Dit zijn gemeentelijke taken die in andere gemeenten door boa's worden verricht of die de politie in andere gemeenten soms meeneemt. De gemeente Schiermonnikoog heeft geen eigen boa's en de politie verricht de taken niet, zodat ze dus niet uitgevoerd worden.

4.2 Conclusies

Concluderend zijn dit belangrijkste bevindingen van het onderzoek:

1. Door het ontbreken van uitvoeringsprogramma's en een jaarlijkse evaluatie van het beleid 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 nihil. De toezichthouders van de gemeenten houden zich vooral bezig met bouwtoezicht en het omgevingsrecht.
4. Er is weinig capaciteit beschikbaar voor toezicht en (juridische) handhaving.
5. De gemeente heeft geen eigen boa's en de politie beperkt zich tot haar kerntaken. Toezichtstaken op het gebied van parkeren en horeca blijven daardoor liggen.
6. Een boa van Natuurmonumenten is door het college van B&W van de gemeente benoemd als boa. In de praktijk wordt daar geen gebruik van gemaakt en zijn er ook geen (financiële) afspraken hierover gemaakt.
7. Het projectmatige toezicht op het oneigenlijk gebruik van woningen staat nog in de kinderschoenen.

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 Schiermonnikoog. 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 basiskennmerken van de gemeenten. In onderstaande tabel zijn enkele kerngegevens van de vijf eilanden weergegeven.

TABEL 5.1: KERNGEGEVENS

	Oppervlakte (hect.)	Inwoners ⁶	Bezoekers ⁷	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

⁶ 2022 CBS.

⁷ <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 vakantieoordn 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 Waddegemeente 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 Handhavingstijl

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 Schiermonnikoog

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. Stel een preventie- en handavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en evalueer het plan 2018-2021 (en benut de evaluatie voor het nieuwe plan).
3. Intensiveer het toezicht op het gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte.
4. Baseer de inzet en werkzaamheden van de toezichthouders op prioriteiten en laat daarmee de waan van de dag minder leidend zijn.
5. Onderzoek en benut de (financiële) mogelijkheden om de boa van Natuurmonumenten in te zetten voor gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken.

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 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 vin-

den. 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

Bestuurlijk wederhoor - memo

Datum: 18 oktober 2022

Van: College van B&W van de gemeente Schiermonnikoog

Aan: Rekenkamercommissie "De Waddeneilanden"

Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor rapport Toezicht en handhaving in de gemeente Schiermonnikoog

Aanleiding

Op 5 september 2022 heeft u ons verzocht te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het rapport (in het bijzonder de hoofdstukken 4, 5 en 6). Het onderzoek richt zich op toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid in relatie tot piekdrukke door toeristen in de periode 2020 t/m 2021 (het veiligheidsdomein). Daarnaast is ook de toezicht op illegale verhuur en bewoning van woon- en recreatiewoningen meegenomen in het onderzoek, omdat de problematiek daarvan voortvloeit uit het toeristische en insulaire karakter van Schiermonnikoog.

In het algemeen willen wij opmerken dat wij het goed vinden dat op dit specifieke gebied het toezicht- en handhavingbeleid en de uitvoering ervan is onderzocht, zodat duidelijk wordt wat er goed gaat en wat er beter kan.

Aanbevelingen specifiek voor Schiermonnikoog

1. Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma op met daarin concrete, meetbare doelen en – vooral vanwege de beschikbare capaciteit – een beperkt aantal prioriteiten. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.

De gemeente Schiermonnikoog heeft in 2020 voor het eerst en als eerste stap een toezicht- en handhavingbeleid voor de fysieke leefomgeving vastgesteld. Wij beseffen dat de beleidscyclus op dat gebied nog niet volledig is. Daarom hebben wij voor 2023 een bedrag gereserveerd om een uitvoeringsprogramma op te laten stellen aan de hand van het beleidskader "Gelijke monniken, gelijke kappen". Wij nemen uw aanbeveling om daarin een beperkt aantal prioriteiten op te nemen, ter harte. Daarnaast werken wij aan een kadernota voor lokaal veiligheidsbeleid, een integraal veiligheidsbeleid, en een uitvoeringsplan daarop. In deze beleidsdocumenten zullen de doelstellingen en prioriteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid worden beschreven.

2. Stel een preventie- en handhavingplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en evalueer het plan 2018-2021 (en benut de evaluatie voor het nieuwe plan).

Op 3 juli 2018 heeft de gemeenteraad het 'Preventie- en handhavingplan alcohol De Friese Waddeneilanden 2018-2021' vastgesteld. Dit beleidsdocument is vastgesteld voor vier jaar, dus tot juli 2022. Dit plan dient elke vier jaar gelijktijdig met de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid op basis van de Wet publieke gezondheid te worden vastgesteld. De nota gemeentelijk gezondheidsbeleid heeft de gemeenteraad vastgesteld op 21 juni 2022. Het preventie- en handhavingplan alcohol was toen nog niet gereed. Daar wordt op dit moment hard aan gewerkt. Wij streven ernaar het beleidsdocument nog dit jaar vast te stellen.

3. Intensiveer het toezicht op het gebied van openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte.

De gemeentelijke toezichthouders die zich bezighouden met het bouwtoezicht en het omgevingsrecht zijn niet aangewezen voor toezicht op het gebied van openbare orde en veiligheid. Toezichthouders op dat gebied zijn vooral de politieagenten. Daarnaast huren wij via een extern bureau van september t/m december 2022 een BOA en een toezichthouder in voor de toezicht op en handhaving van de APV ten aanzien van de leefbaarheid (loslopende honden en parkeren) en de Alcoholwet (naleving leeftijdscontroles). In de vakantieperiodes wordt er extra gecontroleerd. Voor het jaar 2023 maken wij een nieuwe planning.

4. Baseer de inzet en werkzaamheden van de toezichthouders op prioriteiten en laat daarmee de waan van de dag minder leidend zijn.

De toezichthouders op de bouw en andere omgevingsrechtelijke kwesties houden toezicht aan de hand van verleende omgevingsvergunningen en op dit moment verder vooral op het oneigenlijke gebruik van (recreatie)woningen. De waan van de dag is dus niet het uitgangspunt. Wij verwachten dat uitvoeringsprogramma's die beleidskaders nader invullen er ook aan zullen bijdragen dat nog meer op basis van prioriteiten toezicht wordt gehouden.

Bestuurlijk wederhoor - memo

5. Onderzoek en benut de (financiële) mogelijkheden om de boa van Natuurmonumenten in te zetten voor gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken.

Medewerkers van Natuurmonumenten, die vanuit die functie zijn beëdigd als BOA domein II, worden door het college van B&W van de gemeente Schiermonnikoog aangewezen als toezichthouder belast met het toezicht op de naleving van de APV. Deze personen hebben daardoor de mogelijkheid om in hun beheergebied – het buitengebied – tevens toe te zien op bijvoorbeeld loslopende honden, vliegeren op het strand, verbranden van afvalstoffen of anderszins vuur stoken, etc. Daarmee worden ook de belangen van de terreinbeheerder behartigd.

Aanbevelingen voor gezamenlijkheid

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.

Standaardisering van beleidsdocumenten is niet ons doel. De ervaring leert dat zoiets veel tijd kost en de wensen uiteenlopen. We kunnen wel van elkaars beleidsstukken leren. Dat doen we dan ook.

2. Betrek de gemeenteraad in het bepalen van de prioriteiten en informeer de raad jaarlijks over de uitvoering en de realisatie van de doelen.

De raad wordt geïnformeerd, maar dat kan nog meer en beter door middel van een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag.

3. Het gezamenlijk ontwikkelen van een preventie- en handavingsplan alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en het benutten van de evaluaties voor een nieuw plan

De nota gemeentelijk gezondheidsbeleid 'Gezondheidsbeleid Friese Waddeneilanden 2022-2026' is een gezamenlijk stuk. In de voorbereiding van het preventie- en handavingsplan alcohol op basis van de Alcoholwet is er overleg met de andere Friese Waddeneilanden, in het bijzonder met Ameland omdat de situatie daar vergelijkbaar is met Schiermonnikoog.

4. Het gezamenlijk projectmatig plannen van inrichten van toezicht op het oneigenlijke gebruik van woningen, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.

Wij vinden een gezamenlijk project op oneigenlijk gebruik van woningen niet doeltreffend. De aanpak van Terschelling dient voor Schiermonnikoog wel globaal als voorbeeld. Maar gebleken is dat de situatie op Schiermonnikoog verschilt van die van Terschelling. De uitgangspunten in het huidige ruimtelijk beleid verschillen en ook in het verleden zijn andere keuzes gemaakt. Kennis van de eilandersituatie is daarom essentieel bij het houden van toezicht op het oneigenlijk gebruik van woningen. Het delen van ervaringen op dit gebied is uiteraard wel nuttig.

5. Het verkennen van het ontwikkelen van gerichte voorlichting, waarbij Terschelling als voorbeeld kan dienen.

In het uitvoeringsprogramma zullen wij aandacht besteden aan hoe wij de regels naar betrokkenen goed en duidelijk kunnen communiceren. De beleidsnota van Terschelling kan daarbij als voorbeeld dienen. Specifiek over het gebruik van woningen en de toezicht daarop hebben wij gecommuniceerd in de gemeentelijke nieuwsbrief. Ook op onze website is hier aandacht voor.

6. Investeer in samenwerking. Op Vlieland heeft de werkgroep handhaving de samenwerking met de politie geïntensiveerd.

Deze aanbeveling nemen wij ter harte. De kwestie in het bunkerstelsel waar in paragraaf 3.3.5 naar wordt verwezen, heeft geleid tot samenwerking. Zowel de politie als de terreinbeheerder hebben ingezet op extra toezicht daar.

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 juridische handhavers aan te stellen die voor meerdere gemeenten werkzaamheden verrichten.

Gezamenlijk juridische handhavers aanstellen is volgens ons geen oplossing voor een geringe capaciteit. Nauw contact met de gemeentelijke toezichthouder en het dagelijks bestuur is van groot belang. De capaciteit wordt volgens ons niet vergroot als een juridische handhaver voor meerdere gemeenten, en dus meerdere bestuurders, op basis van verschillende regelgeving moet adviseren over handhaving. Overigens achten wij de capaciteit voor juridische handhaving op Schiermonnikoog niet onvoldoende. Doordat andere (juridische) functies nog niet zijn ingevuld, is er in de praktijk helaas minder tijd voor juridische handhaving. Wij verwachten echter dat de capaciteit voldoende is wanneer de formatie op orde is.



Nawoord Schiermonnikoog

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 19 oktober de bestuurlijke reactie ontvangen (gedateerd 18 oktober). De rapporten van alle 5 gemeenten worden tegelijkertijd aan de raden aangeboden 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 de aanbevelingen.

Het verheugt de rekenkamercommissie dat het college op basis van de aanbevelingen een aantal acties benoemd die worden ingezet of al zijn ingezet, zoals:

- in 2023 bezig met beleidskader en kadernota, waarin prioritering wordt meegenomen;
- actualiseren en vaststellen preventie- en handavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren;
- de raad meer en beter te informeren door middel van een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag.
- aandacht besteden aan hoe de regels naar betrokkenen goed en duidelijk kunnen worden gecommuniceerd;
- samenwerking intensiveren.

Het college ziet goede voorbeelden bij enkele andere eilanden, maar heeft ook enkele bezwaren bij het meer gezamenlijk optrekken met de andere eilandgemeenten. De rekenkamercommissie beveelt in dat verband zeker geen extra ingewikkelde gezamenlijke processen aan die veel tijd zouden kosten, maar vindt dat 'leren van elkaar' wel 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. Het college geeft dat bijvoorbeeld ten aanzien van het preventie- en handavingsplan alcohol ook aan met name wat betreft Ameland.

De rekenkamercommissie