

pro facta

Toezicht en handhaving in de gemeente Texel

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	Gemeenschappelijke 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	Toeziets- en handhavingsbeleid	4
2.3	Beleidscyclus	7
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	10
3.3.1	Controles en handhavingsacties	10
3.3.2	Toezichthouders	10
3.3.3	Boa's	11
3.3.4	Juridische handhaving	12
3.3.5	Samenwerking	12
4	Samenvatting en conclusies	14
4.1	Samenvatting	14
4.2	Conclusies	15
5	Benchmark Waddeneilanden	16
5.1	Inleiding	16
5.2	De Waddeneilanden en openbare-ordeproblematiek	16
5.2.1	Kerngegevens en kenmerken	16
5.2.2	Piekdrukke en overlast door toeristen	17
5.2.3	Piekdrukke en overige openbare orde- en veiligheidsproblematiek	17
5.3	Beleid en uitvoering	17
5.3.1	Formatie toezicht en handhaving	17

5.3.2	Beleidscyclus	18
5.3.3	Programmatisch werken	19
5.3.4	Handhavingsstijl	19
5.3.5	Voorlichting	19
5.3.6	Samenwerking en afstemming	20
5.3.7	Toezicht en handhaving en de politie	20
5.3.8	Betrokkenheid van de gemeenteraad	20
5.4	Verschillen en overeenkomsten	20
6	Aanbevelingen	22
6.1	Aanbevelingen specifiek voor Texel	22
6.2	Aanbevelingen voor gezamenlijkheid	22
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 Texel, 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 van openbare orde en veiligheid in relatie tot piekdrukke door toeristen. Dit rapport is daarvan de weerslag.

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.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is het beleid in de vijf Waddengemeenten 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? ³

Het onderzoek bestaat dus 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 Texel betreft dat het zgn. gebiedstoezicht. Dat richt zich op Texel, zo blijkt uit het *Visiedocument vergunningverlening toezicht en handhaving fysieke leefomgeving gemeente Texel*, behalve op het fysieke domein (zoals bouwregelgeving) ook op voor dit onderzoek relevante zaken zoals toezicht op illegale verhuur en bewoning van woon- en recreatiewoningen en toezicht op evenementen.

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
- Teamleider VTH
- Teamleider Functioneel beheer en uitvoering
- Adviseur openbare orde en veiligheid
- 2 toezichthouders, boa, handhavingsjurist (groepsgesprek)
- Wijkagent

³ De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden maakt geen deel uit van deze offerte. Dit onderdeel wordt uit budgettaire overwegingen door de rekenkamercommissie zelf onderzocht en niet door Pro Facto.

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 Texel. Daarbij gaan in op de organisatie en formatie, de werkzaamheden van de toezichthouders, handhavers en juristen en de interne en externe samenwerking.

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 Toezichts- en handhavingsbeleid

De meest relevante beleidsdocumenten zijn:

- Visiedocument vergunningverlening toezicht en handhaving fysieke leefomgeving gemeente Texel 2018-2022 (oktober 2017), vastgesteld door het college en aan de raad ten kennisneming toegezonden.
- Uitvoeringsprogramma Texel 2019, vastgesteld door het college.
- Beleidsregels juridische handhaving gemeente Texel (2018), vastgesteld door het college.
- Strandnota 2019, vastgesteld door de raad.

We lichten deze documenten hieronder kort toe. Daarnaast is er een aantal beleidsdocumenten die inhoudelijk van belang zijn, maar niet specifiek ingaan op toezicht en handhaving. Daarbij kan gedacht worden aan de *nota Verblijfsrecreatie, Preventie- en Handhavingsplan Alcohol en Drugs 2018-2022*, *Beleidsregels toepassing logies met ontbijt 2020*, de *Nota verblijfsrecreatie*, het *Integraal veiligheidsplan 2019-2022* en de Algemene plaatselijke verordening 2016 (APV). Deze beschrijven we niet inhoudelijk.

Visiedocument

Het Visiedocument is een uitvoering document met een uitgebreide beschrijving van de beleidscyclus op papier. aan de hand van de zgn. 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.

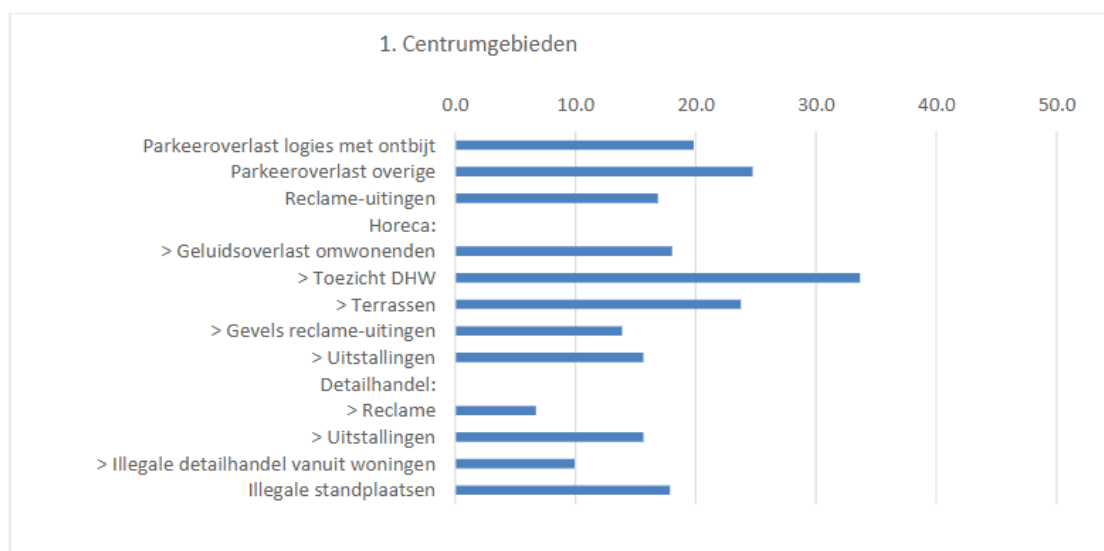
In het Visiedocument zijn de verschillende elementen van de Big 8 uitgewerkt. Een belangrijk onderdeel van het Visiedocument is een gebiedsanalyse, waarbij voor acht gebieden (centrum, woongebieden, havens, bedrijventerreinen, strand, duingebied, buitengebied en recreatieparken) een risicoanalyse heeft plaatsgevonden van de in die gebieden spelende problematiek. Per gebiedsdeel is geïnventariseerd welke overtredingen met een zekere regelmaat voorkomen. Uit de verschillende onderdelen blijkt ook dat het niet alleen betrekking heeft op toezicht en handhaving in het fysieke domein, maar dat ook openbare ordeaspecten zijn meegenomen (zie de afbakening in paragraaf 1.2).

Voor de risico-inventarisatie is een aantal risico-categorieën (waarden) gedefinieerd, zoals de waarden 'veiligheid' en 'hinder en overlast'. De ernst van de gevolgen van de aantasting van een waarde is vervolgens beschreven in een risicogetal. De categorie 'Veiligheid' heeft bijvoorbeeld het risicogetal 20 en de waarde 'hinder en overlast' heeft het risicogetal 7.

Bij de problematiek is vervolgens nagegaan welke waarden erdoor worden aangetast. Daarbij is een indicatieve waardering van 0 - 5 (0 is geen risico, 5 is maximaal risico) gegeven. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij de waarde van veiligheid, 20 punten wordt toegekend als de risicofactor 5 (maximaal) is, maar bij risicofactor 4 een waarde van 16 ($20/5 \times 4$) wordt toegekend. De waarden bij elkaar opgeteld geeft de totaalscore.

Per overtreding is voor elke waarde de risicoscore bepaald. Als illustratie de aandachtsgebieden en bijbehorend risico van de aandachtspunten in de centrumgebieden.

FIGUUR 2.1: AANDACHTSPUNTEN EN RISICO-INVENTARISATIE CENTRUMGEBIEDEN



Per onderdeel worden de maatschappelijke doelen vermeld. Voor de centrumgebieden zijn dat, ter illustratie:

- Behoud van cultuurhistorie door het tegengaan van al te opdringerige uitingen van allerlei aard
- Behoud van cultuurhistorische waarden
- Beperken van overlast als gevolg van de bedrijvigheid in de centrumgebieden
- Relatie met kernwaarden *eilandgevoel* en *cultuurhistorie en identiteit*
- Texelprincipe: koppel schoonheid aan schoonheid

Operationele, meer SMART geformuleerde doelstellingen zijn er niet.

Uitvoeringsprogramma 2019

In het *Uitvoeringsprogramma* wordt in globale zin ingegaan op de activiteiten die in 2019 verricht zouden worden. In de tekst wordt een aantal onderwerpen genoemd die aandacht verdienen, zoals 'het behoud van een goede uitstraling in centrum Den Burg'. Van het systematische identificeren van prioriteiten is echter geen sprake. Voor toezicht en (juridische) handhaving zijn urenramingen gemaakt (zoals 553 uren per jaar voor gebiedstoezicht, 891 uren toezicht APV en bijzondere wetten en 867 uren voor handhavingstoezicht). Daarbij is geen uitsplitsing gemaakt naar uren per taakveld of periode (zoals de zomer). Het Uitvoeringsprogramma bevat geen doelen en daardoor is de inzet van activiteiten niet te relateren aan doelen. Na 2019 zijn geen uitvoeringsprogramma's meer opgesteld, er was geen aandacht en prioriteit voor.

Beleidsregels juridische handhaving

In dit document is het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium uitgewerkt. Daarbij gaat het om de vraag wanneer (onder welke omstandigheden) een last onder dwangsom of onder bestuursdwang wordt opgelegd, welke duur/omvang deze heeft en de hersteltermijnen. Het document kan worden opgevat als een sanctiestrategie. Onderdeel is ook de volgende prioriteitsstelling:

FIGUUR 2.2: PRIORITEITEN

Prioriteit	Risico's							Aanvullend
	Veiligheid	Gezondheid	Omgevingswaarden	Hinder en overlast	Recreatieve waarden	Cultuur-historische waarden	Precedentwerking	
4.	acuut	acuut	Onomkeerbaar	zeer groot	-	-	-	
3.	ja	ja	groot	groot	groot	-	-	Ondermijnen bestuurlijk gezag
2.	-	-	ja	ja	ja	ja	-	
1.	-	-	gering	-	gering	gering	ja	
0.	-	-	-	-	-	-	-	

Ter illustratie hoe de tabel gelezen moet worden. Als een overtreding wordt geconstateerd waarbij sprake is van 'zeer grote' hinder en overlast, dan heeft het prioriteit 4. Is de hinder en overlast 'groot', dan is er sprake van prioriteit 3 en bij hinder en overlast die niet groot is, prioriteit 2.

Het document heeft dus vijf categorieën prioriteiten, variërend van categorie 0 (geen prioriteit) tot categorie 4 (spoedshalve bestuursdwang). Categorie 0 betreft bagatelzaken⁴, categorie 4 zaken met acute veiligheids- of gezondheidsrisico's. Handhavingverzoeken behoren ook tot categorie 4, de hoogste prioriteit.⁵

⁴ De overtreding is in strijd met geldende wet- en regelgeving, maar levert geen substantiële risico's op, of slechts risico's die de overtreder zelf kunnen treffen. Er is geen sprake van opzet.

⁵ Volgens vaste jurisprudentie geldt er een zogenaamde beginselplicht tot handhaving. Dat betekent dat een bestuursorgaan bij een verzoek om handhaving in beginsel tot handhaving over moet gaan.

Strandnota

In de Strandnota wordt aangegeven dat verstoringen van de openbare orde op het strand uitzonderingen zijn. Als het er is, is het gerelateerd aan het hoogseizoen in de nacht. De politie stemt de surveillance erop af. De nota bevat geen prioriteiten.

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 handavingsbeleid 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 *Visiedocument vergunningverlening toezicht en handhaving fysieke leefomgeving gemeente Texel 2018-2022* worden alle onderdelen van de Big 8 beschreven. Het toezicht- en handavingsbeleid kent voor de rest de nodige hiaten. De beleidscyclus die op grond van de kwaliteitscriteria landelijk voorgeschreven is, is verre van volledig. Na 2019 zijn geen uitvoeringsprogramma's meer opgesteld, er vindt geen evaluatie plaats en ook wordt niet jaarlijks een jaarverslag opgesteld. Er zijn ook geen meetbare doelen waar het toezicht en de handhaving op kunnen worden beoordeeld. Voor het niet (kunnen) aanleveren van dergelijke documenten en informatie is de gemeente door de provincie in het kader van het interbestuurlijk toezicht op de vingers getikt. Dit oordeel is op 10-2-21 aan de raad ten kennisgeving toegezonden.

Op basis van het niet aanleveren van informatie in 2020 is het oordeel dat uw gemeente de VTH-taken niet adequaat heeft ingericht. De informatie over de gestelde doelen en de personele en financiële middelen is onvoldoende om inzicht te geven in het bereiken van de doelen.⁶

Het jaarverslag 2020 en het jaarprogramma 2021 zijn inmiddels door het college vastgesteld en staan op de raadsvergadering van februari 2022 op de agenda, maar er is nog geen nieuw uitvoeringsprogramma opgesteld met daarin concrete doelen, recente prioriteiten en voorgestelde activiteiten. Dit betekent dat de risicoanalyse en prioriteitstelling sinds oktober 2017, toen het Visiedocument is vastgesteld, niet meer geactualiseerd zijn. Er is wel een tijdelijke jurist op inhuurbasis voor aangesteld om deze op te stellen. Naar waarschijnlijkheid wordt het nieuwe beleidsplan in het derde kwartaal 2022 voorgelegd aan de gemeenteraad ter vervanging van het Visiedocument uit 2018.

⁶ Brief van 29 januari 2021 van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland aan burgemeester en wethouders van Texel, betreffende 'oordeel IBT omgevingsrecht 2020.

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 Texel. 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 gebiedstoezicht en openbare orde is weergegeven in tabel 3.1. Dit is exclusief taken die buiten dit onderzoek vallen, namelijk Wabotaken en ongediertebestrijding. Hierbij gaat het alleen om de inzet door de gemeente, niet die van bijvoorbeeld de politie.

TABEL 3.1: FORMATIE IN FTE

	2019	2020	2021
Gebiedstoezichthouders	2	2	2
Boa's (horeca, parkeren en openbare orde)	3	3	3
Tijdelijke boa's			2
Juristen	2	2	2
Tijdelijke jurist voor jaarplannen etc.			0,5
AOV'ers	1,72	1,72	1,72
Betrokken teamleiders	2	2	2
Totaal	10,72	10,72	13,22

Daarnaast heeft de gemeente Texel overeenkomsten gesloten met de Texelse Reddingsbrigade en het Utrechtsch Studenten Werkkamp voor toezicht op het strand en het zwemwater (gemiddeld 5-6 personen per badpost).

De boa's, waarvan één tijdelijk wordt betaald met coronagelden, houden zich bezig met handhaving in de openbare ruimte en van bijzondere wetten (zoals de Drank- en Horecawet en de APV). Parkeertoezicht is een belangrijke taak voor de boa's op Texel. De formatie voor

de uitbreiding van betaald parkeren is nu (tijdelijk) op peil. In de evaluatie van de uitbreiding voor het betaald parkeren zal aandacht aan de capaciteit worden besteed. Voor toezicht op de Drank- en horecawet is jaarlijks 1200 uren beschikbaar.

Voor de betrokken teamleiders geldt dat zij zich bezig houden met meer werkzaamheden dan alleen handhaving. Dit valt in de formatie niet te onderscheiden van handhavingstaken van de teamleiders. Voor de gebiedstoezichthouders geldt dat er de afgelopen jaren sprake was van veel verloop, onderbezetting en tijdelijke inhuur. Er was weinig continuïteit en ook periodes dat er nauwelijks toezicht plaatsvond. Sinds november 2020 is de bezetting op orde. Bij de juristen is sprake van langdurige onderbezetting als gevolg van ziekte, waardoor maar één van de juristen beschikbaar is. Om dit op te vangen wordt een jurist tijdelijk ingehuurd. Daarnaast is er tijdelijk juridische capaciteit ingehuurd voor het opstellen van beleid, uitvoerings- en jaarplannen om tegemoet te komen aan het negatieve oordeel van de provincie. De juridische capaciteit blijft echter onvoldoende.

De boa's zijn organisatorisch ondergebracht bij het team Functioneel Beheer van de afdeling Gemeentewerken, de juristen en de gebiedstoezichthouders zijn onderdeel van het team VTH van de afdeling Beleid en Vergunningen.

3.2.2 Piekdrukke

Uit de gesprekken komt een wisselend beeld naar voren of er sprake is van piekdrukke in de zomer. Sommige gesprekspartners geven aan dat het het hele jaar bijna even druk is, anderen signaleren wel een piek in de zomer. Gesprekspartners merken op dat de groep bezoekers in de winter en in de zomer van elkaar verschilt, waarbij het eiland in de winter relatief meer ouderen trekt in vergelijking met de zomer. Op Texel zijn geen jongerencampings die voor extra overlast in de zomer zouden zorgen.

In de zomerperiode is het drukker op het gebied van het parkeren en strandbewaking. Ook komen er extra klachten binnen. Voor parkeren is in vakanties ondersteuning van stagiairs voor de boa's, waardoor impliciet ook de boa's ontlast worden die zich bezighouden met de openbare ruimte. De strandbeheerders en teamleider zijn in de zomer druk bezig met de strandbewaking. Extra strandbewaking in de zomer gebeurt door de Texelse Reddingsbrigade en het Utrechtsch Studenten Werkkamp. Daarnaast wordt in de zomer een particulier beveiligingsbedrijf ingeschakeld (Dorpswacht) dat in de zomer dagelijks met twee personen en in het weekend met vier personen toezicht houdt in het uitgaansgebied (De Koog). De politie krijgt in de zomerversterking van (uitgesmeerd over de hele periode) in totaal veertig agenten van de wal.

De capaciteit voor toezicht en handhaving (tijdens piekdrukke) is volgens gesprekspartners voldoende, mits de feitelijke formatie op peil is. Dat is sinds 2020 inderdaad het geval voor de gebiedstoezichthouders en de boa's, maar niet voor de juristen. Voor de boa's geldt dat de huidige capaciteit inclusief tijdelijke medewerkers voldoende is. Corona leverde extra taken en werkzaamheden op. Door de inzet van een tijdelijke medewerker hiervoor konden deze worden opgepakt.

3.3 Toezicht en handhaving in de praktijk

3.3.1 Controles en handhavingsacties

Toezicht en handhaving kunnen nooit volledig zijn, de beschikbare capaciteit is per definitie ontoereikend om alles te kunnen handhaven. Er moeten altijd keuzes worden gemaakt. De risico's van niet-naleving als gevolg van het niet handhaven van regelgeving kunnen op verschillende aspecten betrekking hebben: fysieke veiligheid, sociale kwaliteit, financieel-economisch, natuurschoon, volksgezondheid en bestuurlijk imago. Idealiter worden in het beleid prioriteiten gesteld aan de hand van de kans op een overtreding en de ernst van de gevolgen van het niet-naleven.

In 2020 zijn 84 controles ter plaatse uitgevoerd in het kader van gebiedstoezicht en illegale recreatieve verhuur, zo blijkt uit het Jaarverslag 2020. Er zijn in dat jaar 172 handhavingszaken afgehandeld. In het Jaarverslag is geen overzicht van de aantallen verstuurd bestuurlijke waarschuwingsbrieven, opgelegde lasten onder dwangsom of bestuursdwang en processen-verbaal opgenomen. Dit waren vrijwel allemaal prioriteit 4-zaken.

3.3.2 Toezichthouders

Iedere week starten de toezichthouders met een 'weekstart', waar actuele zaken worden besproken en de werkzaamheden worden bepaald. De capaciteit voor toezicht en handhaving is in feite per definitie onvoldoende. Niet alles kan gedaan worden, er moeten prioriteiten worden gesteld. In de praktijk gaat veel tijd op aan verzoeken van belanghebbende burgers om tot handhaving over te gaan. Door de beginselplicht tot handhaving moeten de handhavingsverzoeken worden afgehandeld. Deze zaken hebben daarom hoge prioriteit (categorie 4 in tabel 2.2). Uit de interviews is gebleken dat op Texel relatief meer handhavingsverzoeken worden gedaan dan in gemeenten met een vergelijkbare grootte. De reden hiervan is onduidelijk.

Er komen veel meldingen binnen in de gemeente. Waar een handhavingsverzoek formeel is (per brief) en zich richt op een overtreding door een kenbare persoon richt, is een melding algemener. Het gebeurt voor gebiedstoezicht dat aan het einde van een werkdag alle meldingen zijn afgehandeld en er aan het begin van de volgende dag weer zeven nieuwe meldingen zijn. Dat betekent dat de waan van de dag een belangrijke rol speelt in de dagelijkse werkzaamheden van de gebiedstoezichthouders. Het afhandelen van de meldingen kost veel tijd; iedere melding moet worden geregistreerd in het zaakstelsel van de gemeente. Niet iedere melding leidt echter tot een handhavingsactie.

Prioriteit wordt gegeven aan overtredingen die tot gevaarlijke situaties (kunnen) leiden. Voor het bepalen van de prioriteiten maken de toezichthouders gebruik van het afwegingskader met de vijf categorieën overtredingen die zijn opgenomen in de *Beleidsregels juridische handhaving (2018)*. Zie tabel 2.2. Situaties die in het afwegingskader in de hoogste categorie zijn opgenomen, hebben de grootste prioriteit. Dit betreft de overtredingen die tot gevaarlijke situaties (kunnen) leiden. Aan overtredingen die onder de overige categorieën uit het afwegingskader vallen, komen de toezichthouders vrijwel niet toe. Als ze overtredingen constateren die niet de hoogste prioriteit hebben, worden deze alleen geregistreerd. Verdere acties worden niet ondernomen. Het gaat hierbij dus om alle overtredingen die niet categorie 4 zijn.

Onderweg naar en tijdens controles wordt geprobeerd ook te controleren op andere zaken die de toezichthouders zien of tegenkomen. Dat gebeurt ad hoc, niet programmatisch of systematisch op basis van formele prioriteiten. Wel is er extra aandacht voor woon- en centrumgebieden. Programmatisch handhaving (toezicht en handhaving over specifieke thema's of beleidsterreinen) gebeurt nauwelijks, daarvoor ontbreekt de tijd, zo blijkt uit diverse gesprekken. Toezichthouders letten wel specifiek op de illegale bewoning van recreatiewoningen en recreatief verhuur van voor permanente bewoning bestemde woningen. Een gesprekspartner geeft verder echter aan 'wel zeventien projecten' te kunnen noemen waar momenteel geen tijd voor is en die niet worden uitgevoerd. Een project 'Logies en ontbijt', 'een heet hangijzer', is er een goed voorbeeld van.

In het *Jaarverslag 2020* staat het volgende: 'Het ontbreken van een jaarplan en een duidelijke prioritering is als een gemis ervaren. Als gevolg van de grote hoeveelheid zaken, het hoge ziekteverzuim en de (vaak wisselende) flexibele schil, was het vaak roeien met de riemen die we hebben.' De prioriteiten die voor het gebiedstoezicht gehanteerd worden zijn die uit de *Beleidsregels juridische handhaving*. Hoewel deze algemeen en abstract zijn, kunnen de (huidige) gebiedstoezichthouders ermee uit de voeten. De in het *Visiedocument* onderscheiden prioriteiten per gebied vormen in de dagelijkse praktijk niet of nauwelijks een factor.

De gebiedstoezichthouders proberen overtredingen zo veel mogelijk zaken aan de voorkant op te lossen. Ze gaan eerst in gesprek met de overtreder. Als het probleem niet wordt opgelost, is de volgende stap het geven van een ambtelijke waarschuwingsbrief. In die waarschuwingsbrief staat de overtreding vermeld en wordt een oplossing aangereikt om de overtreding te doen stoppen. Om de handhavingsjurist te ontlasten is er een standaardwaarschuwingsbrief die de toezichthouders zelf kunnen aanpassen en uitreiken. Na de waarschuwingsbrief volgt een formele vooraanschrijving. Dat gebeurt door de handhavingsjurist. Het grootste gedeelte van de overtredingen kan met het gesprek of de brief worden opgelost. Gesprekspartners geven aan dat als eenmaal besloten is tot handhaving, er wordt doorgepakt. Hierover zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar.

Zaken waarin een overtreding is geconstateerd worden geregistreerd in het zaakssysteem Mozard. De overtredingen, herstelacties en de datum waarop de overtreding hersteld moet zijn, worden ingevoerd. Zaken worden door de toezichthouders of jurist grotendeels handmatig gerangschikt binnen een van de vijf prioriteitscategorieën uit de *Beleidsregels juridische handhaving*. Mozard geeft een signaal als de hersteltermijn verstreken. De toezichthouders geven aan hercontroles altijd zo snel mogelijk na het verstrijken van de termijn uit te voeren. Zijn overtredingen niet hersteld, dan volgt of nog een waarschuwing of volgt een bestuurlijke brief (zie paragraaf 3.3.4).

3.3.3 **Boa's**

Handhaving van de coronamaatregelen leggen sinds maart 2020 een groot beslag op de tijd van de boa's. De vaak veranderende maatregelen zorgen ervoor dat vaak een nieuwe lijn moet worden bepaald waarop en hoe streng wordt gehandhaafd. Het is uiteindelijk de burgemeester die hierin het laatste woord heeft en de lijn bepaalt. Deze lijn is, zo blijkt uit interviews, dat eerst wordt geprobeerd iets mondeling of met een waarschuwing af te handelen, tenzij er sprake is van een exces of van een herhaaldelijke overtreding.

Ook voor de boa's geldt dat ze zoveel mogelijk proberen overtredingen op te lossen door te praten. De boa's houden toezicht op de naleving van de regels uit de Drank- en horecawetgeving. De boa's besteden verder een groot gedeelte van hun tijd aan parkeertoezicht. Dit

valt buiten de afbakening van het onderzoek. Er is in de zomer geen extra boa-capaciteit beschikbaar, anders dan voor parkeren, en ook niet direct nodig (zie paragraaf 3.2.2).

Er is geen handhavingsdocument waarin deze uitgangspunten en een omschrijving ervan (wat is een exces?) in algemene zin de uitgangspunten zijn opgenomen. Ook voor de 'normale' handhavingstaken is geen vigerend handhavingsbeleid of uitvoeringsprogramma. Hoewel het wel ook over openbare ruimte gaat, is het *Visiedocument* geen factor in de prioriteitsstelling bij de dagelijkse werkzaamheden. Elke week is er een 'weekstart' van de boa's en de teamleider waarin actuele zaken en binnengekomen klachten worden besproken, het rooster wordt vastgesteld en de werkzaamheden worden bepaald.

3.3.4 Juridische handhaving

Als door de toezichthouders of boa's geconstateerde overtredingen niet tijdig hersteld zijn en waarschuwingsbrieven met hersteltermijnen onvoldoende effect sorteren, wordt door de juristen van het team VTH een vooraankondiging voor bijvoorbeeld een last onder dwangsom verstuurd. Dit is de start van juridische handhaving. Bij belangrijke/gevaarlijke zaken kunnen stappen worden overgeslagen en direct tot handhaving worden overgegaan. Zo wordt er streng gehandhaafd bij illegale bewoning op gevaarlijke plaatsen. Dit komt overeen met hetgeen in (niet meer geldende) *Uitvoeringsprogramma 2019* is opgenomen. Als iemand bijvoorbeeld werknemers laat slapen op een brandgevaarlijke locatie dan worden de werknemers er in principe bijvoorbeeld meteen uitgezet en wordt niet begonnen met een waarschuwingbrief. Er wordt ook strenger opgetreden bij de groep notoire overtreders dan bij onbewuste/onwetende overtreders.

Knelpunt bij deze 'juridische handhaving' is de chronische onderbezetting van de juristen binnen het team VTH. Daardoor moeten aan de voorkant keuzes worden gemaakt om niet te handhaven. In de praktijk betekent dat zoals gezegd dat alleen de zaken met de hoogste prioriteit (handhavingsverzoeken en gevaarlijke situaties) juridisch kunnen worden gehandhaafd. Van tevoren wordt door de teamleiders afgestemd of er juridische capaciteit aanwezig is. Zo niet, dan wordt in principe alleen gewaarschuwd onder het mom van 'wie geen B kan zeggen, moet ook geen A zeggen'.

3.3.5 Samenwerking

De samenwerking en het contact tussen toezichthouders en boa's, die organisatorisch bij verschillende afdelingen ondergebracht zijn, verloopt volgens gesprekspartners 'steeds beter'. Eerder was er een sterk 'wij/zij-gevoel' aanwezig tussen enerzijds de toezichthouders en anderzijds de boa's, zo is in interviews aangegeven, maar de relatie tussen beide is verbeterd door meer inzicht in elkaars werkzaamheden. Er zijn korte lijnen tussen beide en ze lichten elkaar nu in als er wat speelt. Een voorbeeld hiervan is dat als de toezichthouders tijdens een gebiedscontrole overtredingen met coronaregels constateren, ze dit bij de boa's melden. Er wordt gemeenschappelijk gehandeld door beide. Toch blijven de boa's en gebiedstoezichthouders (fysiek) gescheiden werelden, door de organisatorische tweedeling. Aanvankelijk werd het gebiedstoezicht hoofdzakelijk digitaal vanuit huis uitgevoerd, toen was er minder direct collegiaal contact. Met de politie zijn de lijnen kort.

De toezichthouders starten hun dag met een dagstart VTH, waarin ze lopende zaken bespreken. Het team VTH is hierbij aanwezig (toezichthouders, jurist, bouwinspecteur, chef). Op deze manier vindt intervisie plaats en kan gekomen worden tot uniform, niet van de individuele toezichthouder afhankelijk toezicht. Omdat de boa's onderdeel zijn van gemeentewerken, zijn zij niet aanwezig bij de dagstart. Zoals in paragraaf 3.3.3 is aangegeven, beginnen de

boa's de week met een 'weekstart'. Iedere donderdag is er een handhavingsoverleg, waar concrete handhavingszaken worden besproken. Verder is een keer in de drie weken een portefeuillehoudersoverleg, waarbij de burgemeester aanwezig is.

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 Visiedocument, waarin zowel openbare orde als gebiedstoezicht en Wabotoezicht een plaats hebben gekregen. Het bevat onder meer een risicoanalyse. De gemeente Texel heeft de beleidscyclus voor toezicht en handhaving zoals voorgeschreven in § 7.2 van het Besluit Omgevingsrecht niet volledig op orde, zoals eerder ook uit het interbestuurlijk toezicht van de provincie is gebleken. Na 2019 zijn er geen uitvoeringsprogramma's meer verschenen met jaarlijkse prioriteiten en het beleid wordt niet geëvalueerd. Het beleid kent ook geen concrete doelen, dus over de doeltreffendheid kan niets gezegd worden. Met een plan van aanpak en een speciaal hiervoor ingehuurd jurist wordt geprobeerd een en ander te verbeteren.

De uitvoering van het gebiedstoezicht heeft de afgelopen jaren sterk onder druk gestaan door onderbezetting als gevolg van ziekte en een groot verloop. Het gebiedstoezicht stond op een laag pitje. Sinds het eind van 2020 is de bezetting op peil (en zijn er geen vacatures meer). Met de huidige bezetting is wel de waan van de dag leidend, vooral omdat aan handhavingsverzoeken altijd gevolg moet worden gegeven en er daarvan veel zijn. De reden van het hoge aantal handhavingsverzoeken is niet duidelijk. Zaken waarin sprake is van acuut gevaar voor veiligheid of gezondheid, onomkeerbare gevolgen voor omgevingswaarden en zeer grote hinder en overlast hebben een hoge prioriteit. Aan veel andere zaken komen de toezichthouders niet toe. Overtredingen worden dan alleen geregistreerd, er vindt – door de onderbezetting van de juristen – geen juridische handhaving plaats. Deze onderbezetting is een belangrijk knelpunt. Als het gaat om openbare orde is het toezicht van de boa's sinds corona voor een belangrijk deel daarop gericht. De boa's werken niet op basis van een (door het bestuur) vastgesteld beleid of uitvoeringsprogramma's, de prioriteiten in de werkzaamheden worden wekelijks bepaald in de 'weekstart' met de teamleider.

Een gevolg van het ontbreken van bestuurlijk (door raad of college) vastgestelde prioriteiten is dat niet kan worden gezegd of de capaciteit voor toezicht en handhaving toereikend is. Bij toezicht en handhaving moeten altijd keuzes worden gemaakt - niet alles kan nu eenmaal gecontroleerd en gehandhaafd worden. In de hypothetische situatie dat als er een bestuurlijke prioriteit was geweest bijvoorbeeld dat alleen handhavingsverzoeken moeten worden afgedaan, dan is de capaciteit (ruim) voldoende. Als (even hypothetisch) elke overtreding

een hoge prioriteit zou hebben, zou de capaciteit volstrekt onder de maat zijn. Met de beschikbare capaciteit moet recht kunnen worden gedaan aan de gestelde prioriteiten. Dat is hier dus niet te beoordelen.

De uitvoering van het toezicht in de gemeente Texel is enerzijds ad hoc. Zowel het gebieds- en gebruikstoezicht als de handhaving in de openbare ruimte door de boa's gebeurt niet programmatisch, maar wordt vooral bepaald door de waan van de dag of de week. Anderzijds kan de juridische handhaving door onderbezetting niet altijd worden opgepakt of doorgezet. De gemeente wil wel doorpakken, maar kan het hierdoor niet altijd.

Een sterk punt zijn de korte lijnen tussen toezichthouders, boa's en politie, het frequente overleg en de intervisie. Het risico dat toezicht en handhaving afhankelijk is van personen (waarbij de ene toezichthouder bijvoorbeeld stringenter is bij controles dan de andere) wordt daarmee ondervangen.

4.2 Conclusies

Concluderend zijn dit belangrijkste bevindingen van het onderzoek:

1. Door het ontbreken van recente uitvoeringsplannen, jaarverslagen en evaluaties is de beleidscyclus onvolledig, terwijl dit is voorschreven in het Besluit Omgevingsrecht.
2. Er zijn geen actuele inhoudelijke prioriteiten gesteld. Hierdoor is niet te beoordelen of de beschikbare capaciteit voldoende is.
3. Voor het niet (kunnen) aanleveren van informatie is de gemeente door de provincie in het kader van het interbestuurlijk toezicht op de vingers getikt. Dit oordeel is op 10-2-21 aan de raad ter kennisneming toegezonden.
4. Het *Preventie- en handhavingsplan alcohol en drugs* is geldig tot en met 2022.
5. De capaciteit voor juridische handhaving is onvoldoende. Hierdoor kunnen vrijwel alleen maar handhavingsverzoeken juridisch worden gehandhaafd.
6. Het aantal handhavingsverzoeken is hoog. Hierdoor en door het ontbreken van bestuurlijk vastgestelde prioriteiten is het onvermijdelijk dat de waan van de dag vaak bepalend is in de uitvoering.
7. De interne en externe samenwerking verloopt goed. Er is uniformiteit in de uitvoering.

5 Benchmark Waddeneilanden

5.1 Inleiding

Deze rapportage gaat over toezicht en handhaving op het gebied van openbare orde en veiligheid in relatie tot piekdrukke in de gemeente Texel. 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 ⁷	Bezoekers ⁸	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 met ontheffing van de gemeente en over het algemeen niet voor vakantiegangers. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de het parkeertoezicht.

⁷ 2022 CBS.

⁸ <https://www.ecomare.nl/verdiep/leesvoer/waddengebied/nederlandse-wadden/>

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 vakantieoordens 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. Parkeerverlast 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 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 Texel

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

1. Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma op met daarin concrete, meetbare doelen en een beperkt aantal (bijvoorbeeld drie tot maximaal vijf) prioriteiten. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
2. Bepaal op basis van de prioriteiten de benodigde capaciteit. Breid de formatie zo nodig uit. Doe dit in ieder geval voor de juridische handhaving.
3. Stel een nieuw preventie- en handhavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren voor de periode vanaf januari 2023 en evalueer het bestaande plan 2018-2022.
4. Onderzoek waar het hoge aantal handhavingsverzoeken door veroorzaakt wordt en ondernem zo mogelijk actie om het aantal te verlagen (bijvoorbeeld door voorlichting om overtreding van regels te voorkomen of burenbemiddeling).

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

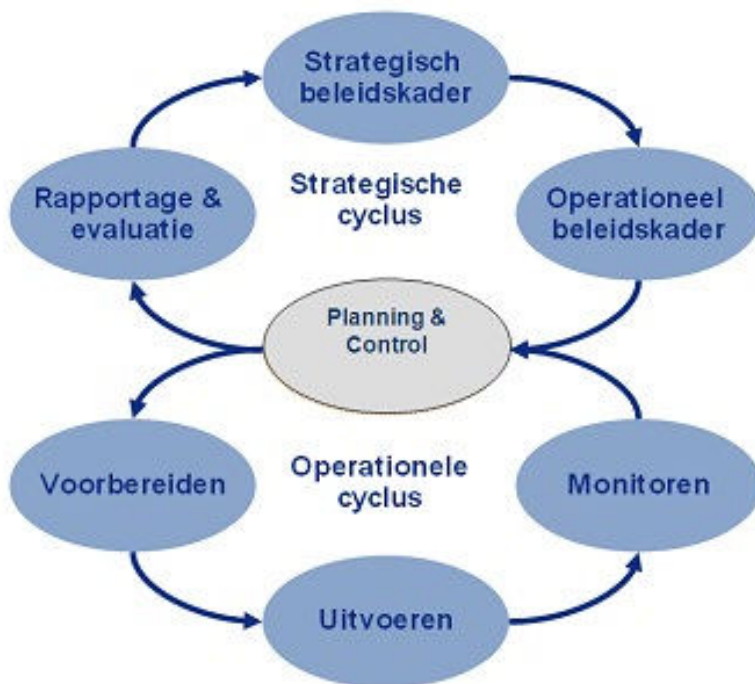
Beleid

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 geïnventariseerde doelen gerealiseerd? Zo niet, waarom niet?
9. Welke middelen hadden de gemeenten in 2020 beschikbaar en hoe verhielden 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

Bestuurlijke wederhoor

Datum: 27 september 2022
Aan: Rekenkamercommissie “De Waddeneilanden”
Van: College van B&W van de gemeente Texel
CC:
Onderwerp Bestuurlijke wederhoor rapport “Toezicht en handhaving in de gemeente Texel”



Aanleiding

Op 5 september 2022 heeft u ons verzocht bestuurlijke wederhoor te bieden naar aanleiding van het onderzoek dat u in 2021 heeft gedaan naar de toezicht en handhaving in onze gemeente.

In zijn algemeenheid zijn wij tevreden met het onderzoek. Het bevestigt het beeld dat wij zelf ook hebben gevormd over onze toezicht en handhaving. Hieronder zullen wij uw aanbevelingen bespreken.

Aanbevelingen specifiek voor Texel (pagina 22 van het rapport)

1. Stel jaarlijks een uitvoeringsprogramma op met daarin concrete, meetbare doelen en een beperkt aantal (bijvoorbeeld drie tot maximaal vijf) prioriteiten. Daarmee wordt een volledige beleidscyclus gerealiseerd.
Momenteel zijn we bezig met een verbetertraject in het kader van het Interbestuurlijk toezicht. Hierbij hoort ook een verbeterplan in het uitvoeringsprogramma, waarbij ook de BOA activiteiten worden geïntegreerd.
2. Bepaal op basis van de prioriteiten de benodigde capaciteit. Breid de formatie zo nodig uit. Doe dit in ieder geval voor de juridische handhaving.
In 2022 heeft er een capaciteitsanalyse plaatsgevonden. In het begrotingsvoorstel voor 2023 is een tijdelijke uitbreiding van formatie aangevraagd om het cluster Toezicht en Handhaving te ondersteunen.
3. Stel een nieuw preventie- en handavingsplan op voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren voor de periode vanaf januari 2023 en evalueer het bestaande plan 2018-2022.
Het nieuwe PenH plan is in concept klaar. Echter is er vertraging opgelopen bij het gezondheidsplan (dat gelijktijdig vastgesteld dient te worden). Bestuurlijk wordt overleg gepleegd of het PenH plan apart wordt vastgesteld in Q4 2022 of gezamenlijk met het gezondheidsplan in Q1 2023.
Vanuit OOV zijn er ook acties inzake drugsgebruik
4. Onderzoek waar het hoge aantal handavingsverzoeken door veroorzaakt wordt en onderneem zo mogelijk actie om het aantal te verlagen (bijvoorbeeld door voorlichting om overtreding van regels te voorkomen of burenbemiddeling).
De vraag is hoe een dergelijk onderzoek vorm gegeven moet worden, hiervoor zullen we in 2023 een strategie bepalen. Een te krappe woningmarkt zorgt voor illegale bebouwing en verhuur. Daarnaast zorgt de toeristische sector voor illegale toeristisch verhuur, illegale personeelsverblijven. Deze factoren in combinatie met het verhoogde thuiswerken naar aanleiding van de coronacrisis zorgt volgens ons voor een hoog meldingsbereidheid bij inwoners.
In het uitvoeringsprogramma zal ook het opstellen van een communicatiestrategie opgenomen worden. Dit om de regels duidelijk te communiceren naar de bewoners.

Aanbevelingen voor gezamenlijkheid (pagina 22/23 van het rapport)

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 wordt uitgevonden.
Hier zien we geen meerwaarde in. Gezamenlijk ontwikkelen kost tijd en daarnaast kan een gezamenlijk format niet bij elke partij aan alle wensen voldoen.
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 al geïnformeerd. Het betrekken van de raad bij de prioriteiten kost veel tijd in de voorbereiding. Middels de controlerende functie kan de raad wel invloed uitoefenen op de prioriteiten.
3. Het gezamenlijk ontwikkelen van een preventie- en handavingsplan alcohol- en drugsgebruik onder jongeren en het benutten van de evaluaties voor een nieuw plan.

Bestuurlijke wederhoor

Datum: 27 september 2022
Aan: Rekenkamercommissie “De Waddeneilanden”
Van: College van B&W van de gemeente Texel
CC:
Onderwerp Bestuurlijke wederhoor rapport “Toezicht en handhaving in de gemeente Texel”



Hier zien we geen meerwaarde in. Texel heeft sowieso andere samenwerkingsverbanden met partijen in de kop van Noord-Holland (GGD, project “In control of alcohol and drugs”, etc.).

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

Hier zien we geen meerwaarde in. Het inregelen van toezicht en handhaving in meerdere gemeentes kost veel tijd en maakt handhaving ook minder slagkrachtig. Zeker als hier ook nog eens heen en weer gereisd moet worden tussen de eilanden.

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

Zie punt 4 van de “Aanbevelingen specifiek voor Texel”. Hiervoor kunnen we contact opnemen met Terschelling voor inspiratie.

6. Investeer in samenwerking. Op Vlieland heeft de werkgroep handhaving (1x per maand bijeen) de samenwerking met de politie geïntensiveerd.

Momenteel wordt geïnvesteerd in de samenwerking met de externe en interne partners, dit zal in de toekomst zijn vruchten afwerpen.

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.

Hier zien we geen meerwaarde in. Samengevoegd is er nog steeds onvoldoende capaciteit, echter zorgt de verschillende regelgeving (bestemmingsplannen, APV's, etc.) per eiland voor een hogere werkdruk als een medewerker voor meerdere gemeenten haar werkzaamheden moet verrichten.



Nawoord Texel

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

1. Een 'verbeterslag' in het uitvoeringsprogramma in het kader van Interbestuurlijk toezicht, waarbij ook de BOA activiteiten worden geïntegreerd. De rekenkamercommissie geeft daarbij mee dat het in de betreffende aanbeveling vooral ook gaat om de beleidscyclus goed en volledig te doorlopen en om focus aan te brengen in prioriteiten.
2. Een tijdelijke uitbreiding van formatie. De gedachte achter de betreffende aanbeveling is dat prioritering in beleid, logischerwijs gevolgen moet hebben voor de capaciteit. De benodigde capaciteit volgt idealiter uit de prioritering.
3. Er is door het college aangegeven dat een nieuw preventie- en handavingsplan voor alcohol- en drugsgebruik onder jongeren bijna klaar is. De rekenkamercommissie acht dat een goede actie, en vindt het in algemene zin van belang dat beleidsplannen op tijd geactualiseerd en geëvalueerd worden.
4. Het college geeft aan in 2023 een strategie te bepalen hoe ene onderzoek naar het hoge aantal handavingsverzoeken vorm te geven. Het aantal handavingsverzoeken op Texel is in vergelijking met de andere eilandgemeenten hoog, en dat vraagt naar de mening van de rekenkamercommissie zeker om nadere analyse.

Het college geeft ook een reactie op aanbevelingen voor gezamenlijkheid (samen met de andere eilandgemeenten). Het college ziet bij een aantal van die aanbevelingen geen meerwaarde in het gezamenlijk optrekken, onder meer omdat het gezamenlijk ontwikkelen tijd kost. De rekenkamercommissie beveelt 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.

T.a.v. de aanbeveling 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 pleit niet voor tijdrovende processen, maar acht het logisch en zinvol de raad meer te betrekken en actief te informeren.

Het college geeft ook aan dat er momenteel wordt geïnvesteerd in de samenwerking met de externe en interne partners, en dat dit in de toekomst zijn vruchten zal afwerpen. De rekenkamercommissie onderschrijft dat en doet de suggestie om de resultaten van de intensievere samenwerking met de raad te delen.

De rekenkamercommissie